

***LO SVILUPPO DELLA SOCIETA'  
DELL'INFORMAZIONE IDENTIFICAZIONE DEI  
CASI E PRIMI RISULTATI***

***SERVIZIO DI  
VALUTAZIONE INDIPENDENTE INTERMEDIA  
DEL  
QCS OB. 1 2000 – 2006***

*di*

*Vision & Value  
The London School of Economics and Political Science*

## **1. IL CONTESTO: LA SITUAZIONE DI PARTENZA, LA STRATEGIA QCS RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE ED I SUOI COLLEGAMENTI CON LE POLICIES A LIVELLO EUROPEO ED ITALIANO**

### ***PREMESSA***

L'obiettivo della valutazione è comprendere l'impatto del Quadro Comunitario di Sostegno, inteso sia come filosofia sia come strumento di programmazione, sulla capacità politico-amministrativa regionale di costruire ed attuare una strategia per lo sviluppo della Società dell'Informazione. Il QCS per il ciclo di programmazione 2000-2006 delega alle regioni la piena responsabilità del conseguimento della priorità trasversale S.I., a sostegno della domanda locale, a beneficio dell'ammodernamento della pubblica amministrazione, dell'educazione ed sistema delle imprese. Data la forte valenza politica di tale approccio, ci si è posti l'obiettivo di valutare innanzitutto il rendimento delle regioni ricostruendo il percorso di attuazione della strategia politica, prendendo come fonti i documenti ufficiali, i dati finanziari di spesa ma soprattutto le interviste effettuate ad alcuni testimoni privilegiati a livello regionale, volte a cogliere le teorie dei vari attori sugli strumenti e le risorse messe a disposizione dal QCS.

L'ottica è quella di far emergere, nel panorama delle diversità regionali, i cambiamenti specifici e/o di valenza sistemica del governo regionale, valorizzabili e traducibili in ipotesi di miglioramento in occasione della riprogrammazione dei fondi per il secondo ciclo 2003-2006.

Il valutatore ha proceduto all'analisi di due casi studio - Basilicata e Calabria – che verrà illustrata nell'ultima parte del documento.

Di seguito il tentativo di ricostruire la cornice storico-teorica di riferimento del QCS per ciò che concerne lo sviluppo della "Società dell'Informazione per tutti", e quindi le indicazioni per implementare le azioni volte ad innescare processi di cambiamento nella società (cittadini ed imprese), nei sistemi di governo regionale/locale, ed in generale accrescere l'accesso alle opportunità di sviluppo attraverso gli strumenti tecnologici per l'informazione e la comunicazione.

### ***L'EUROPA e la SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE***

In Europa è soprattutto a partire dalla metà degli anni novanta che si comincia a discutere dell'uso delle nuove tecnologie da parte dei paesi della Comunità per la costruzione della Società della Conoscenza, come leva strategica di sviluppo socioeconomico per il XXI secolo. Colto il potenziale di sviluppo, si trattava di individuare le strategie - i metodi e le tecniche - per poterla valorizzare in termini economici. L'esplosione di Internet negli anni '90 ha contribuito a diffondere la consapevolezza tra gli attori politici dei paesi membri sulla necessità di convergere su linee guida comuni atti ad individuare tutti gli strumenti possibili - politici, organizzativi e finanziari - per non rimanere ai margini di un mutamento che stava già mostrando effetti di carattere pervasivo, trasversale e globalizzante, sull'economia, sulla società e sulla politica stessa. Col Rapporto Delors "Libro bianco della Commissione europea su crescita, competitività e occupazione" (CEC 1993), si abbozzò gli ambiti e le priorità d'azione per lo sviluppo delle TIC, e di diffusione di queste al fine di mettere in condizione, in tempi rapidi, il sistema economico europeo, di competere nell'economia globale. Si considera l'area comune d'informazione "un fattore per la coesione sociale ed

economica" che contribuirà anche a promuovere "nuovi metodi di organizzazione del lavoro decentrato, ad esempio il telelavoro" (ibid:109)<sup>1</sup>.

A tali scelte politiche cominciavano ad accompagnarsi analisi più tecniche sulle opportunità e strategie di sviluppo per la S.I.. Importantissimo fu il rapporto Bangemann, *Europe and the Global Information Society* (CEC 1994) nel quale si individuava nella società dell'informazione una opportunità per le regioni europee, di esprimere il loro potenziale culturale; per rafforzare la coesione; per diminuire l'isolamento delle piccole e medie imprese (PMI) nelle regioni meno favorite (innovazione e ricerca di nuovi mercati) (ibid: 6-9).

Il rapporto Bangemann ha rappresentato una tappa importante poiché fu l'inizio di un processo di attuazione concreta delle politiche di sviluppo della S.I.. Si invitava di fatti l'Unione a procedere all'individuazione dei finanziamenti pubblici esistenti - primariamente i fondi strutturali - al fine di mettere in marcia le iniziative per soddisfare i bisogni emergenti della Società dell'Informazione. In sintesi, è a partire da questi anni che prende concretamente l'avvio il processo di **'mainstreaming the information society'**, con il quale si intende l'azione della UE nel diffondere e preparare le regioni d'Europa alla S.I. attraverso azioni pilota, ricerca e sviluppo, fondi strutturali. E' utile soffermarsi brevemente su alcuni processi, la cui combinazione ha determinato il mainstreaming di sviluppo della S.I. e la recente riformulazione delle strategie comprese nel Quadro Comunitario di Sostegno. Il rapporto Bangemann e la discussione in seno alla Comunità nel 1994 (anno di avvio del ciclo di programmazione 94-99) si colloca in un momento di convergenza di tre processi fondamentali che hanno avuto un ruolo preminente per la riformulazione delle strategie di sviluppo: **la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni**; la scelta di usare i **Fondi Strutturali** per lo sviluppo della S.I.<sup>2</sup>, il **focus sulle strategie regionali per lo sviluppo** come perno della nuova fase di programmazione.

## **Telecomunicazioni**

La liberalizzazione delle telecomunicazione è considerato il fattore chiave dell'Unione Europea per la politica sulla società dell'informazione, la cui attuazione coincide ed interagisce con un mutamento tecnologico, ed un processo di progressiva diversificazione dei servizi che modellano, dinamicamente, una geografia di fornitura di servizi di telecomunicazioni in Europa assai variegata<sup>3</sup>, e problematica in termini di rischi per il digital divide per le aree periferiche.

Su quest'ultimo punto, che ha diretta attinenza con il QCS, si osserva come l'evidenza della relazione tra investimenti in telecomunicazioni e sviluppo economico, aveva portato l'Unione a promuovere gli investimenti in infrastrutture guidati dall'offerta, per stimolare lo sviluppo delle aree periferiche, già alla fine degli anni ottanta<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Si vedano anche, Coesione e società dell'informazione, Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana (COM(96) 389) e la relazione al Consiglio, Le prospettive d'impiego nella società dell'informazione. (COM(98) 590).

<sup>2</sup> Emergono al contempo dubbi sul fatto che la società dell'informazione avrebbe 'liberato' le regioni periferiche dai meccanismi di dipendenza dalle regioni centrali, così come in buona misura si configurava nella visione di Bangemann. Nel dibattito scientifico le posizioni si articolavano nel continuo che vedeva da una parte l'ipotesi di una 'subordinate incorporation' e dall'altra l'ipotesi di una 'active incorporation' delle regioni periferiche alle cosiddette 'information-rich core regions' (K. Ducatel, J. Webster, W. Herrmann edit by, The Information Society in Europe, work and life in an age of globalization. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, inc. 2000).

<sup>3</sup> Da una parte i *telecom service suppliers* investono soprattutto nei *Central Business District* (siano essi localizzati in grandi città, sia in aree 'avanzate' fuori dagli agglomerati urbani), perché possono fornire servizi avanzati alle imprese abbattendo i costi di sistemi di infrastrutture già consolidati. E' il caso delle aree industriali densamente popolate come Londra, Parigi, Rhine e la Lombardia che insieme configurano il corridoio chiamato DATAR Banana. Dall'altra il rischio che emerge, e che è oggetto di discussione in seno alla Comunità, è tenere ai margini le aree urbane residenziali e quello non commerciali, che sono invece servite dagli operatori di telefonia fissa tradizionali.

<sup>4</sup> Ad esempio il programma STAR (Special Telecommunication Action for Regional Development (1987-1991) finanziato con 790 milioni di Euro con il FERS, è finalizzato ad accelerare gli investimenti in advanced telecom

Per tutto il periodo di programmazione dei fondi strutturali degli anni novanta si è di fatto permesso alle regioni svantaggiate di usare i fondi strutturali per finanziare infrastrutture in contesti di mercato spesso dominati da *single operator* operanti in condizioni di monopolio.

Di fatti, di fronte all'ipotesi di sviluppo regionale scatenante dalla relazione sviluppo-investimenti in telecomunicazioni, ovvero ai rischi del digital divide per le regioni periferiche, ma anche di fronte alla consapevolezza che la maggior parte degli investimenti in telecomunicazioni dovevano essere considerati redditizi, ed al consolidamento del processo liberalizzazione<sup>5</sup>, in particolare alla fine degli anni '90, l'Unione si trova di davanti al problema di coniugare il bisogno di infrastrutture di telecomunicazione e servizi avanzati espressi dalle regioni periferiche e salvaguardare il principio di libera concorrenza. Il risultato è un cambio di approccio dell'Unione sull'utilizzo dei fondi strutturali, ovvero il quadro di regole: dapprima si limita la possibilità di utilizzare i fondi per il sostegno diretto alle infrastrutture poiché è un settore considerato redditizio; successivamente, la consapevolezza del persistere, in vaste aree svantaggiate (principalmente nelle regioni ob.1) di carenza di copertura di infrastrutture, carenza di incentivi agli investimenti privati in una particolare zona, e/o mancanza di iniziative e di investimenti privati dovuta a fattori strutturali (ad esempio, nelle periferie urbane o nelle zone rurali) e/o crescente divario, sul piano della concorrenza, tra diverse zone nella stessa regione, ha portato l'Unione a prevedere il sostegno pubblico alle opere di infrastrutturazione in questi contesti, secondo le regole della trasparenza e in accordo ai principi individuati in sede di coordinamento dei fondi strutturali ed il fondo di coesione<sup>6</sup>.

A questo scopo si identificano le seguenti priorità:

- ◆ potenziare le infrastrutture già esistenti per renderle compatibili con le nuove esigenze di interconnessione e trasmissioni dati emerse con l'avvento di Internet, con i nuovi parametri di qualità del servizio, compresa la banda larga per le PPAA, Università ed Imprese, e lo sviluppo di applicazioni di eGovernment;
- ◆ favorire lo sviluppo di infrastrutture di telecomunicazioni minime per mettere il maggior numero di utenti possibili in condizioni di accedere alla rete.

Le azioni di infrastrutturazione di reti logiche, finanziate con i contributi del FERS devono comunque essere coerenti con l'obiettivo di fondo, individuato in sede di individuazione dei criteri per lo sviluppo della S.I. per la programmazione 2000-2006, di stimolo alla domanda regionale a sostegno diretto ed indiretto dello sviluppo di applicazioni locali e contenuti, per l'aiuto alla PMI, secondo il criterio dell'utilizzo efficiente delle TIC, e per la modernizzazione delle PPAA<sup>7</sup>.

Ai nostri fini è importante considerare questa evoluzione del quadro di regole del QCS poiché il tema della infrastrutture rimane centrale nelle regioni italiane ob.1, è un'azione che ha drenato molte risorse con risultati non sempre convincenti e con 'strascichi' che pesano sull'attuale performance di alcune regioni (vedi il caso Telcal della Calabria ripreso più avanti). La questione è oggi arricchita dall'ingresso nel dibattito interregionale di nuovi temi posti dall'evoluzione

---

infrastrutture nelle sette regioni destinatarie dei fondi di coesione. Nonostante l'esperienza sembrava in larga parte aver funzionato, si osservava che la condizione necessaria per arrivare a dare servizi minimi di interconnessione doveva essere accompagnata da una politica di accesso alla dotazione di strumenti informatici e di sviluppo di servizi. Questa necessità emerse con forza qualche anno dopo con l'avvento di Internet e la 'rivoluzione' nel campo della microelettronica che poneva l'Unione di fronte alla necessità di adeguare le strategie di sviluppo delle infrastrutture immateriali alle rapide trasformazioni tecnologiche ed al crescente bisogno di nuove forme di flessibilità e comunicazione espresso dalle organizzazioni e dai cittadini.

<sup>5</sup> In Italia i due passaggi importanti sono stati il D.Lgs. 9 febbraio 1993, n. 53 con il quale si è stabilita l'istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni; ed il D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 103, che ha recepito la Dir. 90/388/Ce - sulla concorrenza nei mercati dei servizi di TLC.

<sup>6</sup> CE-1.7.99. Fondi Strutturali e coordinamento con il Fondo di Coesione. Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006.

<sup>7</sup> CE-02.08.1999. Documento Tecnico 2. "Il nuovo periodo di programmazione 2000-2006". Società dell'informazione e sviluppo regionale. Interventi del FESR nel periodo 2000-2006. Criteri per la valutazione dei programmi.

dell'eGovernment che fanno emergere nuovi requisiti per le architetture logico-applicative di supporto. In Italia si tratta di un tema che sarà affrontato nella seconda fase del Piano nazionale per l'eGovernment di cui il QCS ne dovrà tenere conto in sede di riprogrammazione.

### **Fondi Strutturali e regionalizzazione delle politiche di sviluppo della S.I.**

Una prima risposta concreta per lo sviluppo della S.I. da parte della Comunità Europea arriva nel marzo 1998 con la Decisione del Consiglio che approva il programma comunitario pluriennale per incentivare e realizzare la S.I. in Europa. Due passaggi importanti sono stati il varo del "V programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico 1998-2002", programma tematico "Tecnologie per al società dell'informazione" e dei "Regolamenti del 1999 di riforma della disciplina dei fondi strutturali", con i quali si stabilisce che lo sviluppo della società dell'informazione è una delle condizioni necessarie per garantire la competitività regionale.

Si individuano quindi gli strumenti principali di sviluppo: da un lato le azioni comunitarie, rivolte soprattutto alla ricerca applicata ed al trasferimento tecnologico nella PMI; d'altro i fondi strutturali, ed in particolare dal FSER ed il FSE, con i quali si intende 'regionalizzare' lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie per sostenere la partecipazione di tutte le regioni d'Europa alla Società dell'Informazione; per favorire il ruolo potenziale della S.I. per lo sviluppo regionale. In aggiunta, sempre nel 1999, si vara l'iniziativa comunitaria "*e-Europe - Una società dell'informazione per tutti*"; con la quale si dà un quadro concreto e strategico di riferimento per l'elaborazione programmata dei piani regionali per lo sviluppo della Società dell'Informazione. I capi di governo dei paesi membri della comunità europea, che si erano radunati per il vertice di Lisbona il 23 e 24 marzo 2000, interamente dedicato al tema della New Economy come strumento per superare l'annoso problema della disoccupazione, stabiliscono che lo sviluppo della S.I. deve essere considerato come priorità trasversale per tutti gli obiettivi dei Fondi Strutturali nella programmazione 2000-2006.

In realtà già con la riprogrammazione 97-99 si danno le prime linee guida e gli orientamenti della Commissione sulla necessità di riallocare le risorse finanziarie per supportare l'uso delle TIC al fine di promuovere lo sviluppo regionale, in particolare attraverso i servizi pubblici telematici, di accesso alle informazioni nelle scuole, librerie e centri di sviluppo locale. La Spagna ed il Portogallo varano per primi programmi per la S.I. (in Portogallo soprattutto per lo sviluppo delle Telecomunicazioni, in Spagna si ragiona già sulla S.I.).

Alla regionalizzazione dello sviluppo della S.I. si arriva quindi per gradi. Prima di tutto spingendo verso l'elaborazione di piani strategici regionali. Un primo passo è stato dare sostegno a circa 30 iniziative regionali nel contesto di IRISI/RISI (Regional Information Society Initiative). E' servito, per le Regioni ob.2 a facilitare l'integrazione di piani nel documento unico di programmazione; nelle reg. ob.1, è servito ad introdurre il tema della S.I. nel Quadro Comunitario di Sostegno. In Italia ha coinvolto alla fine dei '90 Calabria e Piemonte. Il successo dell'iniziativa ha incoraggiato la Comunità e i paesi membri a forzare sul processo di regionalizzazione, considerando le diversità dei territorio, dei soggetti che li animano, una garanzia per la costruzione di una società dell'informazione per tutti.

*Ma quale era lo stato dell'arte delle regioni d'Europa in quel momento? Quali suggerimenti si potevano trarre dalle prime esperienze regionali maturate nell'ambito delle iniziative europee?*

Innanzitutto si constatava che le prime aree che traevano naturalmente vantaggio dalla S.I. erano i centri del dinamismo regionale nella S.I. localizzati nelle aree metropolitane e nei centri finanziari; e nelle aree industriali densamente popolate; dove erano evidenti le trasformazioni derivanti dai processi globali di convergenza tra i media; di competizione globale nelle telecomunicazioni; e di aumento della qualità della vita dovuta all'aumento delle possibilità di scelta.

Si definivano altresì le condizioni di successo per il dinamismo regionale:

a) moderne e sviluppate infrastrutture di comunicazione; b) solida infrastruttura della conoscenza per assicurare formazione e qualificazione continua; c) diffusa consapevolezza degli decisori e dei cittadini circa rischi e opportunità di 'migrare' verso S.I.; d) nuove partnership tra autorità pubbliche, business, scienza e organizzazioni sociali (partenariato); e) diffusa abilità e competenza nel dominio delle TIC; f) motivazione e abilità nell'imparare dalle esperienze della altre regioni<sup>8</sup>. Per quanto riguarda le regioni svantaggiate si evidenziavano i rischi dovuti ad una a) bassa consapevolezza dei rischi e opportunità, e dei meccanismi di promozione della S.I (tecnofobia e analfabetismo informatico); b) insufficiente abilità degli attori chiave regionali nell'articolare interessi, bisogni, obiettivi e prospettive di lungo termine; c) bassa capacità di integrare risorse frammentate e azioni, e di trascendere dalla tradizionale attribuzione di responsabilità attraverso lo sviluppo di strategie comuni e quadri comuni di azione; d) bassa propensione al rischio derivato da entrare in nuove forme di collaborazione e adattarsi a nuove regole, nuovi piani di azione, nuovi giocatori ecc.; f) mancanza di risorse finanziarie o allocazione di queste nelle priorità più tradizionali per lo sviluppo regionale<sup>9</sup>.

*E quale il ruolo che deve assumere la Commissione?*

Nello spirito dell'Unione, procedere attraverso la regionalizzazione dello sviluppo della S.I. significa stimolare la creazione di valore aggiunto in termini di differenziazione della domanda e dell'offerta:

- una migliore qualificazione della domanda (le esigenze reali del territorio);
- una politica coerente di coesione economica e sociale;
- decentrare il processo di costruzione del consenso sulla S.I., e quindi
- accrescere la consapevolezza da parte degli attori politici regionali;
- favorire il trasferimento tecnologico e d'innovazione - buone pratiche – al sistema di PMI.

*Dato che la società dell'informazione “può assumere forme diverse in diversi contesti, secondo la struttura dei sistemi di produzione, le istituzioni e la domanda della popolazione a livello locale”, soltanto un ampio dibattito a livello regionale, con la partecipazione degli utenti, può permettere di combinare in modo appropriato le varie misure nell'ambito del piano regionale d'investimento. Tale approccio strategico è una condizione preliminare per garantire che le singole misure siano adeguate alla struttura socioeconomica regionale<sup>10</sup>.*

Approdare alla definizione di strategie regionali per la Società dell'Informazione rientra tra gli obiettivi prioritari per due ordini di motivi:

- a) in linea con l'approccio economico corrente, la coesione economica e sociale tra gli stati membri deve essere perseguita innescando miglioramenti di sviluppo permanenti a livello regionale, anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali. In questo senso un passaggio fondamentale è la riforma dei Regolamenti del 1999 della disciplina dei fondi strutturali;

---

<sup>8</sup> Mr. Jose Cotta, Head of Unit, European Commission DGXIII, *Status of the Local and Regional Information Society*, Local and Regional Information Society, proceedings, Helsinki (Finland) 21-23 January 1998. CO-RR-Studies and Texts, n. 62: 23-33).

<sup>9</sup> Spunti interessanti venivano da alcune esperienze di successo nelle aree rurali e periferiche: modernizzazione della PA (vedi progetto INFOVILLE della Generalitat Valenciana); progetti per la sanità e salute pubblica, con cui si tenta di collegare dottori con ospedali e centri medici per abbattere barriere spaziali e migliorare la qualità e l'economicità dei servizi sanitari (es. Nord-Pas-de-Calais, diagnosi elettronica dei pediatri); commercio elettronico, on-line direct marketing dei prodotti locali, anche agricoli, per ridurre i costi anche di attrazione turistica (es. Sassonia, progetto EAGGF); ed altri ancora nel settore del Telelavoro e lavoro distribuito, teleformazione e training.

<sup>10</sup> CE-02/08/1999. Il nuovo periodo di programmazione 2000-2006: opuscoli tecnici tematici. Documento Tecnico 2. Società dell'informazione e sviluppo regionale. Interventi del FESR nel periodo 2000-2006. Criteri per la valutazione dei programmi.

b) dalla risposta delle regioni al processo di cambiamento che si vuole incentivare attraverso la policy europea in materia di Società dell'Informazione, dipenderà la misura del valore aggiunto che le specificità culturali, sociali ed economiche territoriali potranno dare allo sviluppo della Società dell'Informazione e della Conoscenza a livello europeo.

**Lo sviluppo della S.I. su base territoriale ha quindi due valenze: comporre lo sviluppo della Società della Conoscenza nazionale ed europea; crescere il potenziale sviluppo della S.I. liberando le possibilità di valorizzazione delle località.**

Ci si rende conto che regionalizzare è l'unica via per arrivare a penetrare la vita quotidiana dei cittadini con l'uso delle nuove tecnologie. Delegare la responsabilità alle istituzioni regionali e legarla al conseguimento dei risultati – su questo si fonda lo spirito del QCS – significa anche attuare efficacemente e rapidamente per avere un impatto immediato e diretto delle politiche di sviluppo: i servizi devono essere sviluppati ed entrare subito nella vita quotidiana della società locale, e porre le basi per una sua più moderna organizzazione.

Tenuto conto che i destinatari dei fondi strutturali per la S.I. sono le amministrazioni, la società e le imprese, la strategia europea individua nelle istituzioni e nelle pubbliche amministrazioni regionali-locali *in primis*, il canale privilegiato per diffondere non solo la strategia di sviluppo della S.I., ma anche, e innanzitutto, l'utilizzo stesso delle nuove tecnologie attraverso la fornitura di servizi che possano essere di stimolo alla domanda locale di TIC; e di aiuto ai soggetti a rischio di esclusione attraverso contributi per accrescere l'alfabetizzazione e l'accesso alla dotazione strumentale.

In questo senso l'approccio della Comunità Europea allo sviluppo della S.I. si connota essenzialmente per essere di tipo *top-down*, da intendersi però come approccio necessario per velocizzare il processo di modernizzazione regionale. D'altro canto la strategia di sviluppo bottom-up è prevista, sin nella fase di preparazione delle strategie regionali per la S.I., in cui gli attori locali partecipano alla definizione delle priorità regionali. Tuttavia i casi studio che andiamo ad analizzare in questa valutazione dimostrano che date certe condizioni – tra cui, carenza di reti organizzate tra attori locali – cittadini ed imprese -; mancanza di risorse umane e finanziarie per 'fare progettazione'; scarsa diffusione della consapevolezza delle opportunità del QCS e delle politiche per la S.I.; l'approccio top-down, che dovrebbe materializzarsi anche in azioni di assistenza ed accompagnamento, può rappresentare una soluzione efficace per innescare processi virtuosi tra le imprese e la società civile in genere. Il ruolo dell'attore regione ed il processo di modernizzazione delle PPAA sono due fattori determinanti.

Ciò spiega in parte il peso preminente che ha assunto la priorità eGovernment nei piani strategici delle regioni ob.1, su cui si è concentrato gran parte delle risorse del primo triennio di programmazione. Un efficiente amministrazione è in queste realtà uno dei pre-requisiti per lo sviluppo socio-economico.

Un ulteriore obiettivo è quello di far penetrare l'uso delle nuove tecnologie nella società locale. Di fatto le pubbliche amministrazioni detengono il potere di far applicare regole su certi aspetti della vita sociale ed economica. Per fare un esempio, stando in Italia, l'obbligo della semplificazione amministrativa ha incentivato un diffuso, seppur timido, ammodernamento della burocrazia conseguito strumentalmente con sistemi informativi, culturalmente con corsi di formazione per i dipendenti pubblici, finanziariamente con l'uso dei fondi strutturali, e di altri fondi, per il finanziamento di progetti di eGovernment, dotazione strumentale, servizi di assistenza, infrastrutture e piattaforme logico-applicative per le PP.AA; politiche di accesso per i cittadini e gli enti locali ecc..

In sostanza, sebbene Società dell'Informazione non significa solo eGovernment, il processo di ammodernamento della burocrazia (informatizzazione e crescita delle competenze) è di fondamentale importanza, almeno nelle regioni ob.1, seppur inteso nel più ampio processo di crescita del rendimento istituzionale, quale condizione necessaria per la crescita sostenibile della qualità della vita e dell'economia regionale.

E' in questo quadro che devono essere inserite le considerazioni rispetto al valore aggiunto del QCS per la S.I. nelle regioni ob.1, di cui parleremo di seguito, rispetto ad altri programmi regionali e

nazionali. Dalle prime interviste effettuate dal valutatore ad attori in ambito nazionale e regionale, emerge che la congiuntura del 1999-2002, che si è caratterizzata per l'avvio del primo ciclo di programmazione QCS e del Piano d'azione nazionale eGovernment, è stata di primaria importanza. Il piano di eGovernment, con le azioni di sensibilizzazione ed assistenza dedicate al suo buon esito – con un ruolo determinante dei Centri Regionali di Competenza - ha contribuito a sopperire alla carenze di certe condizioni culturali, politiche ed organizzative a livello regionale, che avrebbero rallentato l'attuazione delle azioni previste nei POR, finalizzate al perseguimento degli stessi obiettivi. Ha quindi permesso di velocizzare la spesa dei fondi previsti nei PO – non in tutte le regioni - ovvero ha permesso di mettere a cantiere una prima serie di progetti rivolti alle PPAA, considerati prioritari nelle strategie regionali per la S.I.

In sostanza la combinazione tra QCS e Piano eGovernment ha contribuito, in diversa misura per ogni regione, ad accelerare la spesa dei fondi strutturali; ad innescare processi di apprendimento; a 'sfondare', in alcuni casi, il muro dello scetticismo degli attori locali; a dotare il sistema regione di un set minimo di servizi di front-end<sup>11</sup>. In questo senso occorre cautela nel valutare il peso dell'effetto del QCS sul sistema di governo regionale, inteso primariamente come effetto abilitante l'adozione da parte della classe politico-amministrativa del principio della responsabilità legata al conseguimento del risultato, rispetto a quello avuto da altri programmi. L'ipotesi è che tale effetto si ha solo laddove esiste già un 'minimo di modernizzazione' del sistema regione e dove esiste una classe politica 'proattiva' verso il cambiamento. E' qui che la combinazione tra i diversi programmi di spesa riesce a creare maggiore valore aggiunto rispetto all'attuazione coerente del piano strategico regionale per la S.I.

## **2. SCHEMA PER LA COMPARAZIONE DELLE REGIONI E L'IDENTIFICAZIONE DEI CASI**

L'analisi che si intende sviluppare sull'obiettivo trasversale S.I., è principalmente tesa all'individuazione di quelle condizioni di cambiamento organizzativo e istituzionale necessarie affinché gli interventi promossi siano in grado di produrre valore aggiunto e, contemporaneamente, lo sviluppo del territorio.

In assenza di un PON Società dell'Informazione, gli strumenti a disposizione del settore sono costituiti, in via principale, dalle misure specifiche e trasversali nei P.O regionali corrispondenti ai piani strategici regionali per la S.I.

In aggiunta, recenti iniziative del Ministero dell'Innovazione e Tecnologia, quali il Piano d'Azione di e-Government e la costituzione dei Centri di Competenza Regionali (CRC) con compiti di coordinamento, assistenza, promozione e valutazione delle iniziative regionali per la S.I., stanno avendo un impatto diretto, sia sul lato finanziario sia sul lato della *governance* delle regioni delle azioni volte all'ammodernamento della P.A..

In questo senso il valutatore ha compiuto la scelta di indagare la *governance* delle politiche per lo sviluppo della S.I. regionali provando ad identificare due differenti contesti regionali in cui, a fronte di decisioni ed indirizzi politici definiti, appare differente, ad una prima rilevazione, la capacità dei due sistemi regionali di produrre valore aggiunto sul territorio. Le due regioni selezionate sono Basilicata e Calabria.

Di seguito, nella figura 1, presentiamo un tentativo di posizionare (provvisoriamente) le regioni in una matrice attraverso la quale si tenta di cogliere l'ampiezza 'verticale' della strategia rispetto alla profondità del cambiamento nelle amministrazioni coinvolte, in prima istanza indotto dalle indicazioni del QCS per il governo della S.I.; e l'ampiezza 'orizzontale' della strategia, ossia il grado di coinvolgimento dei vari attori locali. Si è operato a partire non solo dalla lettura dei piani regionali ma tenendo conto anche delle indicazioni che pervengono da una prima analisi dei dati

---

<sup>11</sup> I progetti sono stati avviati solo di recente e occorrerà aspettare il 2004 per fare una prima valutazione d'impatto.

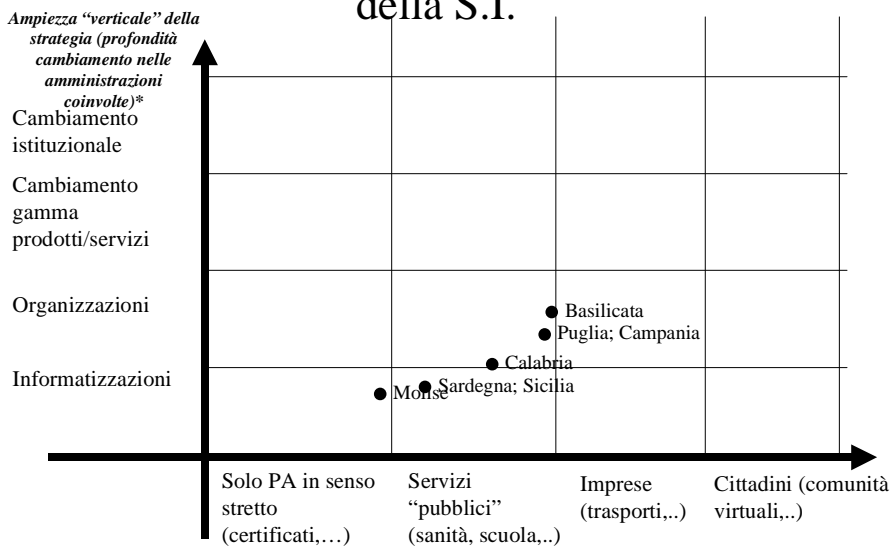
quantitativi di spesa, e delle valutazioni effettuate da diversi soggetti. Per i casi studio presi ad esame in questo documento - Calabria e Basilicata - le fonti utilizzate sono riportate nelle rispettive schede (vedi paragrafi successivi).

La Basilicata spicca per l'attuale efficienza nell'attuazione del piano; a seguire Puglia e Campania (per la Campania è da segnalare il potenziale derivante dall'integrazione tra misure per la S.I. e quelle a valere sul PON Ricerca di cui, per il momento, nel figura non si tiene conto). Per la Calabria è evidente il potenziale ma anche l'attuale impasse. Anche la Sardegna soffre di un clima di incertezza politico-amministrativa che ostacola l'attualizzazione di un potenziale di innovazione e diffusione della S.I. notevole. Si consideri la presenza nella regione di importanti realtà imprenditoriali nel campo delle nuove tecnologie, che non sono attualmente valorizzate in modo appropriato all'interno di un piano integrato di sviluppo della S.I.

L'insieme dei quadri strategici per la S.I. della regione Sicilia, pecca di una carente definizione dei temi di sviluppo regionale prioritari. La Regione si è mossa solo recentemente nell'attuazione delle misure previste nel P.O.R. La regione Molise non ha un vero e proprio Piano Strategico, atteso per il gennaio 2003.

**Figura 1**

### Mapa delle strategie regionali per lo sviluppo della S.I.



Fonte: Vision

Ampiezza "orizzontale" della strategia (numero settori coinvolti) \*

\* Ogni diverso livello di ampiezza comprende anche quelli precedenti

### Elementi di differenza tra Basilicata e Calabria

A seguito di una prima analisi emerge che i principali elementi di differenza tra le due regioni nella gestione delle politiche per lo sviluppo della S.I., risiedono nel diverso grado di condivisione e di coinvolgimento tra i diversi attori, a livello di sistema di governo regionale, della strategia per la S.I., che ha un impatto diretto sulla capacità di 'mettere in piedi' un'organizzazione che funzioni, sulla capacità di spesa e sulla velocità di riprogrammazione degli interventi. Si tratta di dimensioni strettamente collegate e che compongono, anche in una sequenza logica, il processo di *capacity building*. La regione Basilicata si attesta certamente su posizioni più avanzate rispetto alla regione Calabria. La differenza del rendimento istituzionale emerge, in prima analisi, dalla lettura dei flussi

di spesa per la Misura "La società dell'Informazione". La regione Basilicata riesce a spendere di più e meglio. Nella Bozza di Valutazione Intermedia P.O.R. Basilicata 2000-2006 - del settembre 2003 si evidenzia che nel complesso "la efficacia realizzativa intermedia del 79% per l'intero Asse - Asse VI - si configura come un buon risultato" nonostante "la Misura VI.1" dedicata ad infrastrutture materiali, "con la sua performance piuttosto negativa, tenda a ridimensionare notevolmente gli ottimi risultati prodotti dagli interventi realizzati nell'ambito della Misura VI.2".

Considerando invece il dato relativo alla efficacia realizzativa finale, che si colloca sul 25%, "si può considerare l'andamento di questa Misura come particolarmente positivo: i progetti sono infatti in fase di attuazione e l'attuale livello di avanzamento fisico raggiunto è sicuramente elemento su cui confidare. Le prospettive evidenziate ci autorizzano ad ipotizzare per il 2008 una completa realizzazione della quasi totalità dei progetti intrapresi".

Benché elementi di criticità persistano nell'attuazione delle azioni per la promozione della S.I. presso le PMI e nelle scuole, il grado di attuazione del piano strategico sulla S.I. si pone come *variabile di rottura* che contribuisce a *superare la condizione di perifericità del sistema territoriale*, e quindi ricucire il sistema regionale al resto delle regioni meridionali, facilitando l'integrazione della regione al sistema di relazioni nazionali ed internazionali.

Nella regione Calabria, la misura "sostenere e diffondere la società dell'informazione nella pubblica amministrazione, nella scuola e tra le imprese" è attualmente a rischio. Secondo la Bozza di Valutazione Intermedia del P.O.R. Calabria 2000-2006 - la misura 6.3, "ha infatti speso assai poco, con scarso impatto e in un modo la cui coerenza con l'obiettivo è tutta da dimostrare. La misura non ha quindi dimostrato, finora, di essere utile al conseguimento dell'obiettivo specifico e di quello generale dell'asse. Il mancato conseguimento di questi obiettivi comporterebbe peraltro l'indisponibilità, nella regione, di un'infrastruttura (materiale, ma soprattutto immateriale) delicata e vitale, con conseguenze negative sull'efficacia della pubblica amministrazione, sulla qualità di vita dei cittadini e delle collettività, sulla competitività delle imprese, in particolare medie e piccole". Le criticità della misura sono da ricondursi al mancato aggiornamento e approvazione del "Piano strategico d'azione per lo sviluppo della società dell'informazione in Calabria", propedeutico all'attuazione della misura; al fatto che il 17% delle risorse della misura è vincolato e destinato ai PIT che sono ancora in gran parte fermi; alla non chiara ripartizione di competenze tra Responsabile di misura ed esperto SOG competente sulla misura stessa. La questione organizzativa, strettamente attinente al processo di *capacity building*, è una delle principali differenze tra Calabria e Basilicata su cui il Valutatore Indipendente ritiene di dover concentrare l'attenzione.

Infatti, se per la Basilicata l'analisi è finalizzata ad individuare soprattutto perché la performance di *governance* è risultata bassa nell'attuazione di alcune parti del programma, nel caso Calabria c'è la necessità di capire il perché e come poter superare l'impasse che, certamente a partire dal 2002, ha sofferto il sistema organizzativo regionale per quanto riguarda la gestione di tutta la misura 6.3. Tantopiù se si considera che in questa regione non sono assenti né competenze settoriali e trasversali, né buone pratiche di concertazione e programmazione. Di fatto la Regione Calabria è stata tra le prime regioni italiane a dare avvio ad una riflessione regionale sulle opportunità della S.I. a seguito del dibattito scaturito dalla pubblicazione nel 1996 del Libro Verde della Commissione europea "Vivere e lavorare nella Società dell'Informazione: priorità alla dimensione umana"; a cui è seguita una elaborazione programmatica concertata contenuta nel Libro Verde sulla S.I. in Calabria (ottobre 1998). Anche la gestione del programma RISI-Arianna e RISI+, ma anche del Piano Telematico della Calabria, presenta elementi innovativi e capacità che indicano le notevoli potenzialità della regione in materia di sviluppo della S.I.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi dei due casi - successo di performance ed ipotesi di miglioramento nel caso lucano; impasse nel processo di *capacity building* e ipotesi di superamento nel caso calabro - permette al Valutatore Indipendente di testare e perfezionare il modello di analisi, gli strumenti e la metodologia.

### **3. IL CASO BASILICATA: QUALI LE CONDIZIONI ORGANIZZATIVE - ISTITUZIONALI PER FOCALIZZARE E REALIZZARE INTERVENTI PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN GRADO DI PRODURRE SVILUPPO SOCIOECONOMICO**

#### **Valutazione dell'attuazione del Piano Strategico Regionale della S.I** **Il caso Basilicata**

##### **Fonti specifiche utilizzate**

- ◆ Piano BasiTel (Novembre 1998).
- ◆ Progetto Integrato BasiTel 2 (Giugno 2001).
- ◆ Piano BasiTel Plus (versione inizio 2003).
- ◆ "Primo Rapporto sull'Innovazione nelle Regioni d'Italia" (2003), a cura di Centri Regionali di Competenza.
- ◆ "Addendum al Rapporto di Valutazione dei Piani Regionali per la Società dell'Informazione" (Aprile 2003), Gruppo Tecnico di Valutazione promosso dal Gruppo di Lavoro del QCS Obiettivo 1 'Società dell'Informazione'.
- ◆ "La Valutazione del Capacity Building". Report Intervista con Ministero Innovazione e Tecnologie (Luglio 2003), Vision & Value The London School of Economics and Political Science.
- ◆ Bozza - Valutazione Intermedia P.O.R. 2000-2006 (settembre 2003)
- ◆ Report Intervista Responsabile della Misura VI.2 e Responsabile Ufficio Informazione Regione Basilicata (ottobre 2003) Vision & Value The London School of Economics and Political Science.
- ◆ Report Intervista Responsabile Ufficio Autonomie Locali Regione Basilicata (ottobre 2003), Vision & Value The London School of Economics and Political Science.

Con il Piano BasiTel approvato nel 1999, ed il Progetto Integrato BasiTel 2 del giugno 2001 - integrato nel P.O.R. 2000-2006 - la regione Basilicata ha definito e parzialmente attuato le azioni strategiche per la costruzione della Società dell'Informazione (S.I) in ambito regionale. In questa fase le risorse sono state destinate alla costruzione della rete telematica regionale (RUPAR), quindi all'informatizzazione di base degli enti locali-territoriali, ovvero alla fornitura di servizi telematici di base. Progetti per l'eGovernment aderenti al Piano d'azione nazionale per l'eGovernment, sono in corso di attuazione. Il grado di partecipazione degli enti locali, con il coordinamento regionale, è stato molto alto (il 67% dei comuni, le due province e circa 12 Comunità Montane su 14).

Le azioni della prima fase di attuazione del Piano Basitel si sono articolate nell'ambito dei seguenti sottoprogrammi: INFRATEL : "Infrastrutture e servizi di base della rete della Pubblica Amministrazione Regionale"; PASERV : "Servizi in rete della Pubblica Amministrazione Regionale"; RISUPA : "Risorse umane della Pubblica Amministrazione". Sono stati inoltre sviluppati e resi operativi per le imprese lucane alcuni servizi informativi, di vetrina e di commercio elettronico. Tali servizi sono fruibili unitariamente attraverso il portale regionale basilicatanet.it.

Per quanto concerne la diffusione delle nuove tecnologie nella società lucana, è da segnalare l'iniziativa "Un computer in ogni casa" prevista dal Progetto Integrato Basitel 2, che ha permesso l'acquisizione della dotazione strumentale di base per l'accesso alla rete da parte di 40.000 famiglie lucane (per la precisione sono state installate 36.785 postazioni), e che di fatto pone le basi per l'avvio del sottoprogramma INFOSOC - Sviluppo della Società dell'Informazione e della Comunicazione. E' da sottolineare che questa iniziativa ha richiesto un notevole sforzo organizzativo che ha assorbito significative energie in seno all'amministrazione regionale, creando

di fatto un evento eccezionale su cui l'organizzazione si è misurata, di cui il valutatore deve tener conto<sup>12</sup>. Col Piano BasiTel Plus, approvato in Giunta e la cui approvazione in Consiglio Regionale è prevista per la fine del 2003, si vuole passare alla fase matura dello Sviluppo della S.I., articolando l'attuazione della seconda fase della strategia regionale sulla S.I su azioni per lo sviluppo di web services di e-Government e per le imprese. Il primo avviso di e-Government è stato recepito come opportunità dalla Regione Basilicata, in cui il sistema di rete di relazioni tra Regione ed enti territoriali si è fatto trovare pronto ed ha avuto una buona opportunità per realizzare servizi infrastrutturali e servizi a cittadini ed imprese già contemplati nel POR, da cui si sono prese risorse a cofinanziamento. Da segnalare la predisposizione di misure integrative previste nell'ambito dell'avviso nazionale per il superamento del Digital Divide. In particolare, sulla spinta dell'avviso nasce in Basilicata l'iniziativa "entiloc@linrete" che ha lo scopo di finanziare progetti proposti dagli enti locali per realizzare condizioni infrastrutturali adeguate a permettere il concreto sviluppo dell'e-government nel territorio lucano.

L'importanza che hanno avuto le iniziative di eGovernment in ambito di programmazione – insieme all'azione di propulsione alla domanda locale attraverso il progetto 'Un computer in ogni casa' - deve essere certamente soppesata con il carente impiego dei fondi strutturali per lo sviluppo della S.I. a supporto delle PMI. Tuttavia da un'analisi più complessa del rendimento istituzionale rispetto all'effettiva realizzazione della strategia per la S.I., che di seguito riportiamo, si evince che la modernizzazione delle PPAA e degli EELL risulta essere una priorità regionale che ha pesato più di altre nell'attuazione della strategia per una precisa scelta politica, in accordo al ruolo propulsivo allo sviluppo territoriale che storicamente l'amministrazione regionale ha assunto; e che in mancanza di una struttura organizzativa sufficientemente consolidata per affrontare il carattere trasversale della S.I., la decisione di concentrare risorse finanziarie ed umane per le azioni di informatizzazione e eGovernment, appare coerente con la filosofia del QCS di responsabilizzare gli attori regionali per quanto riguarda la chiarezza della scelta politico-strategica di sviluppo e del conseguimento dei risultati qualitativi e quantitativi di spesa dei fondi strutturali.

### **Criteri per la valutazione**

1. Il processo di costruzione del consenso per l'attuazione della strategia regionale per la S.I. sembra tendere verso una fase matura, tale da permettere una valutazione approfondita dei meccanismi virtuosi e critici che condizionano l'auspicato passaggio dalla fase matura alla fase di rottura nel processo di attuazione del Piano.
2. L'alto grado di coerenza, articolazione, ampiezza e profondità del piano, nonché di integrazione con altre iniziative territoriali trasversali, che il piano della Basilicata sembra soddisfare, permette un'analisi complessa e sufficientemente comprensiva della performance di governo ed attuazione del piano rispetto all'obiettivo di "fare sistema" e rispondere alle priorità del territorio.
3. La Regione Basilicata individua nel superamento dell'isolamento territoriale e nella modernizzazione della Pubblica Amministrazione, le priorità regionali specifiche da cui si attendono risposte adeguate dall'attuazione del piano regionale per la Società dell'Informazione. Tale scelta politica, precisa e coerente con i bisogni pendenti per lo sviluppo socioeconomico della regione, fornisce al Valutatore una chiave di lettura inequivocabile per rilevare il grado di congruenza tra obiettivi e attuazione delle azioni del Piano all'interno di una cornice di azioni di governo sufficientemente ampia da poter avanzare un'analisi sistemica della *capacity building* regionale.

### **Framework del caso studio**

---

<sup>12</sup> L'azione ha assorbito circa il 37% della dotazione complessiva a favore del Piano.

La Regione Basilicata registra un buon grado di performance nell'attuazione delle strategie regionali per lo sviluppo della società dell'informazione. Di seguito proponiamo una lettura dei fattori che hanno contribuito a tale successo, con particolare attenzione alla variabile politico-amministrativa, individuando e ricostruendo le fasi salienti del processo di definizione delle strategie di sviluppo e di attuazione; le scelte politiche che ne stanno alla base e quindi la risposta istituzionale alla nuova filosofia d'intervento dei fondi strutturali a sostegno dello sviluppo e specificamente a favore del cambiamento di atteggiamento politico-amministrativo regionale.

### **Fattori che hanno condizionato la capacity building della Regione Basilicata**

**1- Maneggevolezza del territorio e fragilità delle istituzioni locali.** La Regione Basilicata si caratterizza per essere un territorio piuttosto maneggevole da gestire. La dimensione geografica è ridotta, composta da 131 Comuni di cui 97 sotto i 5.000 abitanti; 14 Comunità Montane che comprendono l'80% del territorio. Unica eccezione è l'area metapontina, con forte vocazione agricola e turismo, dove sono presenti comuni più ampi.

Comune denominatore è la fragilità istituzionale, a livello degli enti locali, che deriva dalla combinazione tra scarsità di risorse economiche, umane e strumentali. La conseguenza è che i piccoli comuni non sono in grado di fare sviluppo autoprospulsivo, mentre le PMI e la società civile non sono sempre sufficienti, da sole, a supportare lo sviluppo. In questo quadro socioeconomico un ruolo importante è svolto dall'amministrazione regionale che, attraverso i vari dipartimenti, supporta lo sviluppo del territorio dispiegando azioni di assistenza tecnica, risorse finanziarie e costruzione del consenso sulle strategie regionali. Un ruolo specifico è quello dell'Ufficio per le Autonomie Locali, che dispone di 8-9 persone, che svolge una funzione importante di raccordo, e soprattutto di assistenza agli enti locali, anche finalizzata a cogliere appieno le opportunità di sviluppo attraverso gli strumenti di programmazione e di finanziamento previsti dal POR.

**2- Coesione sociale.** Il tessuto sociale particolarmente coeso differenzia la Basilicata dalla maggior parte delle altre regioni del mezzogiorno. E' presente un diffuso livello di fiducia dei cittadini verso le istituzioni, ed in particolare un riconoscimento diffuso del ruolo svolto dall'amministrazione regionale. Molto importante, ai nostri fini, è segnalare la sostanziale coesione tra enti locali ed amministrazione regionale, alla quale viene diffusamente accordata la fiducia verso il ruolo istituzionale che gli compete, di regia dello sviluppo e di rappresentanza delle istanze territoriali della regione nelle varie sedi decisionali. I buoni rapporti tra i livelli istituzionali, sono una prassi istituzionale ancor prima che un sistema di relazioni istituzionali, che è da intendere come indicatore e strumento di coesione sociale.

**3-Assistenza.** Tra le peculiarità del caso Basilicata, vi è l'assunzione del ruolo di assistenza tecnica che l'amministrazione regionale ha svolto per gli enti locali al fine di favorire la qualificazione della domanda del territorio, e di tradurla in termini progettuali, laddove - ed è la maggioranza dei casi - questi non sono in grado di maturare una capacità progettuale e di policy autonoma, soprattutto per la carenza di risorse umane e finanziarie adeguate. L'assistenza ha sempre rappresentato di fatto uno dei principali strumenti di coesione. La capacità di utilizzare a pieno i fondi strutturali della regione trova nell'assistenza, intesa come azione di accompagnamento alla funzione di rappresentanza e di regia di sviluppo, un elemento caratterizzante di successo<sup>13</sup>.

**4-Tandem' politico-tecnico,** e cioè la pratica cooperativa tra momento della definizione politica delle strategie e momento dell'attuazione di queste, si materializza innanzitutto nella funzione di assistenza sul territorio da parte dell'amministrazione regionale, che si riflette positivamente anche

---

<sup>13</sup> Il tradizionale rapporto di assistenza della Regione agli enti locali è segnalato tra i fattori discriminanti del rendimento istituzionale regionale della Basilicata da R.Leonardi; R.D.Putnam; R.Y.Nanetti, Il Caso Basilicata. L'effetto Regione dal 1970 al 1986. Bologna: Il Mulino. 1987.

nella rete di coordinamento tecnico tra i diversi livelli istituzionali ed il territorio, rafforzandola. Per quanto concerne la S.I. per esempio, L'Ufficio Autonomie Locali della Regione Basilicata ha sempre supportato l'Ufficio del Sistema Informativo Regionale (SIR), ed oggi anche l'Ufficio Società dell'Informazione, per calibrare l'effetto delle politiche per la S.I. sul sistema delle autonomie locali. Fornisce consulenza per una buona attuazione, diffusione e penetrazione territoriale della S.I.. Sul primo avviso eGovernment ad esempio, la cui priorità era l'informatizzazione della P.A., il tandem Ufficio Autonomie Locali e Ufficio Società dell'Informazione, ha lavorato per predisporre una serie di bozze di progetti da proporre ai comuni ed alle province, per sopperire alle mancanze di risorse nel territorio necessarie per attestarsi sui livelli di progettualità richiesti dal bando. L'azione di costruzione del consenso e concertazione con gli enti locali (che passa soprattutto dalla diffusione della consapevolezza delle opportunità del piano) si è basata su quelle che abbiamo detto essere una forte tradizione di collaborazione tra enti locali e Regione. La Regione ha potuto aggregare gli enti locali sulla base di condivisione delle priorità regionali, istituzionalizzata con lo strumento delle convenzioni. Gli EELL hanno aderito tutti. La Regione sopperisce alla mancanza di risorse finanziarie, usando le risorse del POR a cofinanziamento, salvaguardando congiuntamente l'obiettivo di spesa dei fondi strutturali che la regione si è dato. Questa, aderendo, ha garantito anche il soddisfacimento dei requisiti minimi previsti dal bando rispetto alla popolosità dei comuni - si è potuto cioè superare la soglia e attivare i progetti.

**5-Attitudine pro-attiva verso l'Europa.** La Regione Basilicata ha dimostrato di saper cogliere i fondi strutturali come una strategia e non come un adempimento. I dirigenti regionali coinvolti nel processo di sviluppo della S.I. intervistati, hanno più volte sottolineato che è stato grazie al confronto con il QCS, il POR, ed il CdP, che è nata la visione strategica regionale della S.I.. Si è compresa l'addizionalità del QCS nel fatto che permette di combinare la spesa alla strategia regionale per tutte le regioni.

**6-'Capitale istituzionale':** Si rileva un collaudato sistema di relazioni di rete interne ed esterne all'amministrazione regionale a supporto della costruzione di convergenze su interessi e priorità d'intervento e di spesa, e dell'apprendimento all'interno della rete istituzionale.

Il carattere preminentemente dirigista del sistema politico-amministrativo regionale, certamente favorito da condizioni geo - socioculturali (tenue propensione all'associazionismo civico-politico, dispersione spaziale ed isolamento dei centri urbani, discontinuità nelle reti di comunicazione e di relazione tuttavia ancora molto tradizionali) e da condizioni politiche (depolarizzazione politica, continuità, 'discussione ragionata', moderato personalismo e popolarismo del personale politico)<sup>14</sup>, - ha favorito comunque la creazione di reti istituzionali su vari livelli e ambiti di governo fondamentali per lo sviluppo regionale. Il capitale istituzionale in qualche modo sopperisce alla carenza di un capitale sociale organizzato, e ne favorisce l'espressione. In questo contesto socioculturale ed istituzionale, 'fare assistenza' diventa una missione politica tesa a rafforzare il sistema regione<sup>15</sup>. E' uno strumento di crescita socioeconomica nel segno della continuità dei rapporti tra istituzioni e territorio, la cui mediazione è svolta direttamente dall'istituzione regione. L'approccio cooperativo delle reti di relazioni tra istituzionali regione-enti locali ed altri attori regionali si traduce in pratiche di trasferimento di mentalità (apprendimento) attraverso diversi canali: istituzione di comitati trasversali per l'attuazione di programmi specifici o all'interno della stessa cabina di regia. Ed è in questi canali dove si attivano meccanismi di concertazione - e molto spesso contrattazione - di secondo livello, e cioè a programmazione strategica avvenuta.

Sempre rispetto alle relazioni istituzionali, da una parte la Regione ha consolidato una serie di rapporti con i diversi dipartimenti dell'Unione Europea ed a livello nazionale, dall'altra, si interfaccia col territorio locale attraverso la rete di relazioni istituzionali. Il trasferimento di

---

<sup>14</sup> Vedi R.Leonardi et al. 1987.

<sup>15</sup> E' a partire dagli anni '80 che aumenta l'influenza relativa degli attori politici regionali (Presidente ed Assessori) rispetto agli altri attori locali e nazionali (Leonardi et al. 1987).

mentalità diventa lo strumento di costruzione del consenso e di cambiamento che ha incrementato l'institution capacity del sistema regione Basilicata. La parola chiave è sempre stata quella di convincere gli attori politico- amministrativi, le parti sociali ed imprenditoriali, che operare congiuntamente per un buon e veloce impiego dei fondi strutturali conviene a tutti.

### **Che ruolo ha giocato la rete di relazioni istituzionali per l'attuazione delle strategie per lo sviluppo della S.I.?**

L'azione combinata del livello politico (Presidenza della Regione); e livello tecnico-amministrativo (Ufficio Sistema Informativo Regionale, Ufficio Società dell'Informazione e coordinamento Sistemi Informativi - struttura gestionale interna – ed Ufficio Autonomie Locali) riflette la combinazione dell'approccio dirigista (verticale) e di rete (orizzontale) che caratterizza il sistema regione nel suo complesso.

In sintesi possiamo dire che l'azione regionale si è caratterizzata per l'incisività del processo di costruzione del consenso tra gli attori regionali-territoriali da parte della Presidenza di Giunta; per la capacità di scelta politica, di concentrare lo sforzo politico-amministrativo su alcune priorità di sviluppo regionale; per il coinvolgimento degli enti locali attraverso processi di assistenza e apprendimento; per la continuità con l'approccio di solidarietà istituzionale; per l'effettiva attuazione di politiche per il perseguimento dell'obiettivo strategico regionale di standardizzare la qualità dei servizi a livello territoriale per superare le differenze tra i comuni; per aver messo in campo congiuntamente risorse finanziarie, di formazione e strumentazione; per la continuità di atteggiamento pro-attivo dell'amministrazione regionale per l'innovazione nel campo della telematica.

### **Ricostruzione del quadro storico-teorico degli attori regionali per lo sviluppo della S.I.**

Tra le condizioni specifiche regionali per una buona partenza sul tema S.I. vi sono:

- a) la nascita e lo sviluppo del Centro Elaborazione Dati regionale tra gli anni 60-70 che aveva favorito l'apprendimento di tecniche e metodi in campo informatico ed una prima informatizzazione dell'apparato burocratico;
- b) la prima esperienza, avanzata rispetto alle regioni del sud, di informatizzazione del sistema sanitario regionale alla cui esperienza è legato l'attuale Presidente della Giunta;
- a) l'azione di sostegno allo sviluppo di un SIR integrato. Importante fu l'intervento dell'attuale Presidente della Giunta, ex Assessore Regionale alla Sanità, per evitare l'eccessiva frammentazione il SIR che si stava spezzettando per assessorati; emerge una sensibilità 'antica' di parte del personale politico-amministrativo ai temi dell'informatica;
- b) aver anticipato la fase di programmazione 2000-2006, sul capitolo S.I., attraverso l'elaborazione del piano Basitel che ha aiutato a comprendere la trasversalità e la complessità del tema, e che ha accelerato l'azione di integrazione della strategia regionale con quanto previsto dal QCS, ed integrato poi nel CdP;
- c) la scelta del Presidente della Giunta di fare della S.I. un obiettivo strategico del suo governo;
- d) l'investimento per la costruzione della rete telematica regionale, RUPAR, come priorità per dotare la Regione di una leva di governo che, come vedremo di seguito, è fondamentale per lo sviluppo della S.I. regionale;
- e) la congiuntura favorevole del piano eGovernment che ha permesso di integrare le risorse finanziarie previste dal POR e velocizzare la spesa dei fondi strutturali per la S.I. in coerenza con le linee del QCS ed il piano Basitel; ed ha costituito una occasione di apprendimento ed assistenza alla progettazione, grazie alla istituzione congiunta, da parte del MIT, dei Centri Regionali di Competenza.

Dal punto di vista legislativo nel 1996 si vara una legge regionale in cui si invitava la Giunta ad avviare l'elaborazione di un piano strategico della Regione sulla S.I..

Nel 1998 si arriva al piano Basitel con cui si tenta di inquadrare una strategia. Nel frattempo c'è stata una evoluzione dell'approccio europeo allo sviluppo regionale. Un'occasione importante per la Basilicata è stata quella di poter approfittare di parte del premio di performance (circa 7 Meuro) assegnato alla Regione Basilicata dal Comitato di Sorveglianza nazionale del QCS, sul Fondo FESR del P.O.P. Basilicata 1994/1999, che sono stati utilizzati per la realizzazione del primo intervento attuativo del piano Basitel, mentre le risorse finanziarie per il suo completamento sono state invece largamente reperite nell'ambito del Complemento di Programmazione del P.O.R. Basilicata 2000/2006, in cui è stato previsto il progetto integrato, denominato "Basitel2", che realizza il completamento del Piano Basitel e la sua integrazione col Piano Nazionale eGovernment. Si è trattato di una scelta di rottura, con la quale si è puntato alla soddisfazione della priorità maggiormente sentita, e cioè alla modernizzazione del sistema regione - enti locali e pubbliche amministrazioni - attraverso l'infrastrutturazione telematica e l'implementazione di servizi telematici di base. In questo senso l'addizionalità dei fondi strutturali ha anche permesso di testare la realtà regionale sul tema delle nuove tecnologie che ha portato, di fatto, alla elaborazione di una policy regionale.

Dal punto di vista dell'organizzazione, tra il 1999 ed il 2000 si faceva riferimento al Sistema Informativo Regionale, nonostante il Piano Basitel prevedesse un modello di gestione più complesso. Ma non si è riusciti a realizzare in breve tempo un ufficio diverso, mancavano le risorse e doveva ancora consolidarsi l'apprendimento sulle implicazioni vaste, sistemiche e trasversali della Società dell'Informazione, così come previsto dal QCS e dallo stesso Piano Basitel.

Un cambiamento di approccio si materializza nel 2002 quando il Presidente della Giunta Regionale 'spezza' il Sistema Informativo Regionale (SIR) ed istituisce l'Ufficio S.I., che non si occupa di informatizzazione, e che diventa, nella sostanza, il 'braccio tecnico' di attuazione della strategia politica per lo sviluppo della S.I.

Si arriva quindi al 2001 con il piano Basitel che viene approvato in sede europea (entra nel primo gruppo dei piani regionali approvati, insieme a quello della Campania, Puglia e Calabria) e che permette da subito alla regione di superare la soglia massima di spesa del 30% prevista dalla commissione a condizione dell'elaborazione ed approvazione di un piano strategico regionale per la S.I. Si trattava di una novità apportata dal QCS che dava il segno chiaro del cambiamento di prospettiva delegando la responsabilità agli attori regionali di elaborare una strategia, e che trova la Regione Basilicata già pronta ad assumerla. Si trattava adesso di avanzare nell'implementazione del piano già in parte attuato.

Ci si è preoccupati prima di tutto degli utenti, da qui l'iniziativa "Un computer in ogni casa" prevista dal Progetto Integrato Basitel 2 che ha previsto un investimento pubblico di 38.364.496,70 (di cui ne sono stati spesi 31.618.315,49 al 30/09/2003) per la dotazione strumentale, alle famiglie lucane (sono state installate 36.785 postazioni), di Personal Computer ed accesso gratuito ad Internet ed implementazione di accessi residenziali alla rete telematica regionale; ed estensione degli interventi previsti dal progetto regionale "un computer in ogni casa" ai giovani disoccupati inseriti nel "PROGETTO IN" promosso dal ministero del lavoro e Previdenza Sociale.

Nasce innanzitutto come svolta - scelta - politica per entrare nelle famiglie. E' considerata come il "cavallo di troia" per stimolare la domanda, quale priorità e novità dei fondi strutturali: spostare il sostegno dall'offerta alla domanda.

Nella strategia regionale, l'iniziativa 'Un computer in ogni casa' è un pacchetto di interventi e non semplicemente un sussidio, che ha avuto una grande risposta, ed è stato un moltiplicatore finanziario che ha funzionato: ha prodotto una volta e mezzo l'investimento iniziale. Il moltiplicatore sociale, intuibile nella sua ampiezza, deve essere tuttavia valutato.

Il merito del successo dell'iniziativa va anche alla massiccia campagna di informazione messa in piedi dalla regione.

E' da sottolineare comunque che questa iniziativa, che ha assorbito circa il 37% della dotazione complessiva a favore del Piano Basitel, ha richiesto un notevole sforzo organizzativo che di fatto ha contribuito a rallentare l'impegno sulle altre azioni del piano. Secondo il responsabile di misura infatti, il peso del progetto sull'organizzazione, è stato sottovalutato.

Ma le altre azioni si sono fermate anche per altrimotivi riconducibili, come vedremo di seguito nella parte dedicata alle PMI, ad un mancato adeguamento ed atteggiamento proattivo da parte di altri dipartimenti regionali interessati dalle azioni trasversali della S.I..

La ripresa di alcune azioni con ricadute sul 'sistema regione' si deve soprattutto alla congiuntura favorevole del piano eGovernment del 2001. In questo senso il responsabile di misura osserva un cambiamento dell'atteggiamento di molte regioni che si trovano a collaborare nei tavoli interregionali, che è stato fondamentale per la Regione Basilicata, per ragionare in termini sistemici. La collaborazione con Ufficio Autonomie Locali che si consolida in questi anni, ha consentito di diffondere la consapevolezza nel territorio rispetto ai benefici dello sviluppo dell'eGovernment, e si è concretizzata in attività di sensibilizzazione: seminari, convegni, incontri, tavoli di lavoro. A livello politico l'organizzazione di concertazione svolta dall'Ufficio Enti Locali è scaturita nelle seguenti azioni.

Primo livello di concertazione (processo di istituzionalizzazione della programmazione negoziata): tutte le decisioni sul tema eGovernment passano per la conferenza permanente Regioni- EELL, che comprende 1 rappresentante della Regione; 7 degli EELL tra cui ANCI, UPI, Comunità Montane; e 2 sindaci delle Comunità Montane.

Secondo livello, rete istituzionale ed assistenza: ogni comune ha indicato un referente per la rete telematica e servizi telematici (sono responsabili di servizi, solitamente degli uffici tecnici). Sono destinatari di formazione ed informazioni, che a loro volta dovrebbero informare e formare gli altri all'interno della loro PA. La formazione è stata fatta con i fondi dell'Ufficio Autonomie Locali. Alla base c'è la convenzione che stabilisce il collegamento gratuito alla rete regionale, assistenza e dotazione di strumenti (una postazione per ogni comune). I servizi forniti passano per la intranet regionale per la P.A..

I referenti locali per la rete telematica e i servizi telematici sono inoltre tutti coinvolti all'interno del CRC, insieme ai dirigenti della Regione; Università; e rappresentanti delle autonomie locali designati dalla conferenza permanente.

Di fatto, il bisogno pendente delle PPAA locali è soprattutto quello della formazione, di superare l'arretratezza culturale e quindi di creare le condizioni di base che la Regione ha inteso soddisfare con la filosofia di "dare a tutti gli strumenti e la formazione minima" (il progetto "enti locali in rete")<sup>16</sup>.

### **Società dell'Informazione e PMI**

Per quanto riguarda le PMI tra gli elementi di criticità rilevati vi è la carenza di una relazione strutturata tra Dipartimento delle Attività Produttive e Ufficio Società dell'Informazione, che è da considerarsi una condizione necessaria, seppur non sufficiente per implementare la strategia di internazionalizzazione. Nella visione dell'Ufficio Società dell'Informazione, e nel Piano Basitel, l'internazionalizzazione dipende da, e significa soprattutto innovazione interna (contabilità, flessibilità produttiva) alle imprese per portarle nella rete, nel Business-to-Business. Per quanto riguarda un contributo della S.I per attrarre imprese nel territorio, occorre predisporre la banda larga per il sistema imprese - distretti. Un problema che viene segnalato è che per le infrastrutture

---

<sup>16</sup> Si segnala la difficoltà di approfittare della Misura FSE per il sostegno di attività formative volte anche all'apprendimento dei metodi e tecniche della S.I., a causa di ritardi dovuti a cambiamenti organizzativi che hanno interessato e stanno interessando il Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport responsabile dell'attuazione della misura, anche connessi allo spostamento delle competenze e suddivisioni dei compiti tra livello regionale e provinciale.

immateriale di tipo avanzato - banda larga - ci si deve affidare al libero mercato, secondo quanto stabilito dal QCS, che vieta l'utilizzo dei fondi strutturali a sostegno dell'offerta in quanto 'le infrastrutture di telecomunicazioni sono in generale redditizie'. Secondo il responsabile, il QCS non dà una mano in questo senso in quanto la situazione regionale (non solo lucana) è caratterizzata dalla presenza di un monopolista nel campo dello sviluppo di infrastrutture di questo tipo. delle infrastrutture, secondo Come si può fare?

L'Ufficio S.I. sta vagliando diverse possibilità, che sono tema di dibattito anche per altre regioni.

Si deve comunque partire dal fatto che la scelta di avere una propria rete regionale ha permesso di crescere il territorio che altrimenti non avrebbe avuto i mezzi necessari per accedere ai servizi di rete. Gli attori politico-amministrativi regionali coinvolti nel processo di sviluppo della S.I., considerano la rete telematica regionale una leva di governo essenziale perché permette di fare 'economie' che si sostanziano nella promozione dell'accesso gratuito o a costi contenuti dei servizi per gli EELL e le PPAA.

In effetti, tale valutazione è coerente con quanto effettivamente attuato dalla Regione in termini di politiche di accesso ed assistenza agli EELL e PPAA nel territorio.

Alcuni esempi di sperimentazione istituzionale per la S.I:

Nel 1993 la Regione favorisce la creazione dello sportello per le imprese ed i cittadini finanziato dal Dipartimento Funzione Pubblica in collaborazione col Formez e la Fondazione Rosselli, per l'area di Melfi, che poi verrà modificato con avvento di Internet. Attraverso questa iniziativa si costruì il primo pezzo di rete su cui poi si è sviluppato ed implementata il resto della rete fino ad oggi.

Sempre con la Funzione Pubblica si avvia il progetto POLIS per sviluppare servizi per la P.A. Si tratta di sviluppare una procedura informatica per automatizzare le sanzioni pecuniarie secondo il codice stradale. Tra il 99 ed il 2000, si fornisce assistenza ai 45 comuni lucani destinatari del finanziamento, per accedere al software installato sul server della Regione. La regione garantisce la gratuità dell'uso del software di proprietà dell'ACI, grazie ad una convenzione che aveva fatto direttamente con questa. Altrimenti avrebbero dovuto pagare un abbonamento annuo di 2 milioni. Si è tentato così di superare la marginalità dei piccoli comuni e quindi permettere l'accesso.

Nel frattempo il QCS ha sbloccato le risorse per investimenti in infrastrutture laddove la mancanza di incentivi per il mercato possono ostacolare il pieno accesso alle opportunità della S.I.. La regione Basilicata si è fatta trovare pronta, spingendo soprattutto sul lato dei servizi alle PMI e quindi sull'eGovernment. In questo senso l'adozione di una strategia da parte della Regione, su cui si lavora almeno dal 1999, ha fatto sì che si cogliessero al meglio i punti di coerenza tra QCS e Piano d'Azione eGovernment. Di seguito due tabelle di dati di spesa per lo sviluppo della S.I. disaggregati sottoprogramma/azioni/progetti della Misura VI.2.

**Dati di economici per la misura VI.2 disaggregata aggiornati al 30.9.2003**

Sottoprogramma/Progetti/Azioni	Descrizione	Investimento pubblico	
		Spesa	
Progetto "Un computer in ogni casa"	Dotazione strumentale, alle famiglie lucane, di Personal Computer ed accesso gratuito ad Internet ed implementazioni accessi residenziali alla rete telematica regionale Estensione degli interventi previsti dal progetto regionale "un computer in ogni casa" ai giovani disoccupati inseriti nel "PROGETTO IN" promosso dal ministero del lavoro e p.s.	38.364.496,70	31.618.315,49
Organismo Tecnico Regionale	Attività di consulenza inerente il Piano telematico regionale BASITEL	190.000,00	20.000,00
E-GOVERNMENT (*)	Realizzazione dei progetti regionali di e-Government candidati all'avviso nazionale, predisposto dal Dipartimento Innovazione e Tecnologie (DIT) pubblicato sulla GU (serie generale) n.78 del 3-4-2002 in attuazione del piano d'azione nazionale di e-Government	0	0

RUPAR-RAD-SISIA -CENTRO TECNICO REGIONALE	Sviluppo ed adeguamento delle reti periferiche per l'accesso diretto degli Enti alla rete, gestione tecnica della rete unitaria della pubblica amministrazione regionale e della Intranet dell'Ente Regione e gestione il sottosistema di intermediazione tecnica degli accessi.	8.158.546,03	3.168.022,56
PASERV-[CIVINET]	Accesso servizi banche dati per gli Enti locali (Polizia municipale, Ancitel)	510.260,37	205.549,88
PASERV-[UNIMP] – Progetto "SRAP"	Realizzazione Sportello Regionale Attività Produttive	1.440000,00	6.044,96
PROMOPA	Promozione servizi della pubblica amministrazione locale attraverso il Portale Basilicatanet	133.601,80	0
Progetto INTEROP "INTEROPERABILITA' e CCOP. APPLICATIVA" - FASE 1	Realizzazione servizi infrastrutturali per l'interoperabilità e la cooperazione applicativa nell'ambito del Piano regionale per lo sviluppo della Società dell'Informazione e della Comunicazione	400.000,00	3.982,80
<b>TOTALE</b>		<b>49.196.904,90</b>	<b>37.898.827,67</b>

(\*) Disaggregato Progetti E-Government

Descrizione progetto	Importo finanziato dal DIT	Finanziamento regionale	Totale
<i>POL-BAS</i> - Portale dei servizi degli uffici di polizia locale	€ 180.000,00	€ 428.500,00	<b>€ 608.500,00</b>
<i>TRI-BAS</i> - Tributi on-line, portale del contribuente	€ 150.000,00	€ 373.500,00	<b>€ 523.500,00</b>
<i>BAS-REFER</i> - Invio delle refertazioni ai medici di base	€ 70.000,00	€ 162.500,00	<b>€ 232.500,00</b>
<i>PROTOCOLLO.BAS</i> - interoperabilità dei protocolli informatici	€ 180.000,00	€ 439.000,00	<b>€ 619.000,00</b>
INTEROP - Interoperabilità e cooperazione applicativa (Fase 1 – Fase 2)	€ 260.000,00	€ 350.000,00	<b>€ 610.000,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>€ 840.000,00</b>	<b>€ 1.753.500,00</b>	<b>€ 2.593.500,00</b>

Fonte: Autorità di Gestione POR Basilicata - Ufficio Società dell'Informazione.

### **Il continuo della storia, Basitel Plus.**

Si tenta adesso di superare i difetti dell'organizzazione regionali ai tempi di Basitel 1 quando non era stata messa in piedi una organizzazione per la S.I. trasversale. Come già detto una novità importante viene nel 2002 quando con la creazione di un Ufficio S.I. che svolge attività distinte da quelle tecnico-informatiche del SIR.

E' stato bandito un concorso pubblico per organizzare l'ufficio che si compone di 6 persone nuove, in tutto 12-13, prevalentemente con competenze tecniche e amministrative (di fatto c'è una parte tecnica ed una amministrativa), più collaboratori di società private che lavorano con i tecnici dell'ufficio.

Per il futuro si prevede un pacchetto di interventi che toccano vari sottoprogrammi e che il responsabile dell'Ufficio ha così riassunto:

a) altri PC e connessione gratuita con controlli sulla quantità e qualità di accesso ai siti regionali a scopo di indagine scientifica dell'impatto dell'azione di stimolo alla domanda, e di verifica del rispetto delle condizioni di contratto di accesso gratuito;

- b) emanazione di una carta dei servizi telematici della regione;
- c) coinvolgimento dell'associazionismo per aggregare su alfabetizzazione informatica e stimolare la costituzione di reti sociali capaci di maturare competenze progettuali, stimolare la produzione di contenuti digitali 'locali'; diffondere l'apprendimento;
- d) azione di formazione per l'acquisizione della Patente Informatica.

### **Ipotesi di miglioramento espresse dagli attori intervistati.**

Occorre arrivare ad una struttura orizzontale interdipartimentale. "Occorre certamente una struttura gerarchica che faccia da supporto ed assistenza tecnica e che lavori in tutti i dipartimenti. Ma ci vogliono referenti tecnici nei dipartimenti perché si possa agire in senso trasversale poiché la capacity building su tutta l'amministrazione non si è avuta". Ci si aspetta che per la riprogrammazione si trovi un modo "per condizionare i dipartimenti ad utilizzare intanto i metodi della S.I. ad esempio a mettere i bandi in vita elettronica, per lo meno".

Occorre inoltre una struttura trasversale tra le regioni ob.1.. "Ad esempio un coordinamento per usare meglio le buone pratiche che intanto si sono sviluppate nelle regioni in questi tre anni di programmazione; e condividere le politiche regionali sulla S.I."

Inoltre il QCS "dovrebbe prevedere un sistema di misura di quanto si segue la strategia regionale", tale da poter essere utilizzato anche dagli attori regionali come strumento di valutazione.

Infine, occorre "puntare a potenziare i CRC, nel quadro di riferimento regionale così com'è definito, il cui ruolo per implementare l'assistenza e l'apprendimento a livello regionale appare determinante".

## **4. IL CASO CALABRIA: QUALI I FATTORI ORGANIZZATIVI – ISTITUZIONALI CHE METTONO A RISCHIO LE POTENZIALITÀ DI SVILUPPO DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE**

### **Valutazione del Piano Strategico Regionale della S.I** **Il caso Calabria<sup>17</sup>**

#### **Fonti specifiche utilizzate:**

- ◆ RISI-Arianna Strategia e Piano di Azione per lo Sviluppo della S.I. in Calabria (Febbraio 1999).
- ◆ Libro Verde sulla S.I. in Calabria (Ottobre 1998).
- ◆ "Scheda sulla Regione Calabria" (2003), a cura dell'Osservatorio sull'e-government e la Società dell'Informazione a livello locale.
- ◆ C.d.P P.O.R. 2000-2006 Calabria, Capitolo Misura 6.3.
- ◆ "Primo Rapporto sull'Innovazione nelle Regioni d'Italia" (2003), a cura di Centri Regionali di Competenza.

---

<sup>17</sup> Premettiamo che per tutto il mese di ottobre e di novembre è stato impossibile incontrare i responsabili regionali – responsabile della misura e resource manager – e che al momento della redazione del rapporto non siamo riusciti a ricostruire i dati finanziari di spesa della misura 6.3. L'analisi qualitativa si basa sulle interviste fatte nei primi giorni di dicembre e che necessitano di essere integrate con altri momenti d'incontro, per i quali gli attori sentiti si sono dimostrati disponibili.

- ◆ "Addendum al Rapporto di Valutazione dei Piani Regionali per la Società dell'Informazione" (Aprile 2003), Gruppo Tecnico di Valutazione promosso dal Gruppo di Lavoro del QCS Obiettivo 1 'Società dell'Informazione'.
- ◆ "La Valutazione del *Capacity Building*". Report Intervista con Ministero Innovazione e Tecnologie (Luglio 2003), Vision & Value The London School of Economics and Political Science.
- ◆ Bozza - Valutazione Intermedia P.O.R. 2000-2006 (settembre 2003).
- ◆ Report Intervista Responsabile del SIR (dicembre 2003), Vision & Value, The London School of Economics and Political Science.
- ◆ Reporti Intervista Rappresentante del 'terziario avanzato' della Regione Calabria (dicembre 2003), Vision & Value, The London School of Economics and Political Science.

### **Framework del caso studio**

La Regione Calabria si trova in un momento di passaggio critico per quanto concerne il buon esito dell'attuazione delle azioni della Misura 6.3 per la Società dell'Informazione incluse nel C.d.P P.O.R. 2000-2006, soprattutto alla luce del notevole sforzo organizzativo e politico affrontato nel periodo 1998-2002 nel processo di costruzione del consenso tra gli attori regionali, e per l'elaborazione della strategia regionale. Si osserva un carente recepimento delle priorità e le linee di azione degli strumenti strategici di orientamento ed indirizzo delle politiche comunitarie e nazionali della S.I. Si evidenzia in generale inoltre uno scollamento tra obiettivi strategici e azioni del Piano, pur essendo questo robusto, coerente e congruente al suo interno. Il difficile percorso che ha portato la Regione Calabria a definire un insieme integrato di azioni per la S.I. (periodo 1998-2002), e che sembrava aver raggiunto una sintesi programmatica efficace e ben assorbita dalla struttura organizzativa, sembra essersi parzialmente interrotto, o quantomeno molto allentato. Attualmente le energie delle risorse umane su cui possono contare le strutture direttive ed attuative dell'organizzazione regionale sono soprattutto assorbite dall'ordinaria amministrazione della Misura 6.3 del CdP, la cui attuazione sconta peraltro un significativo ritardo, come risulta dalla Bozza di Valutazione Intermedia del P.O.R. Calabria 2000-2006.

Nonostante la Regione Calabria avesse predisposto un Libro Verde sulla S.I. già nel 1998, l'iter di definizione della Strategia per la S.I. ha sofferto moltissimo a causa di problemi legati alla continuità politica; alla diffusa indifferenza degli attori politici ai temi della S.I., ed in particolare al basso grado di consapevolezza di questi rispetto alle opportunità connesse con le nuove tecnologie. Tra il 1997 ed il 1999 si arriva a definire un programma per la S.I. - Programma RISI-Arianna - per mezzo di un interessante ampio quadro di concertazione regionale, e di iniziativa europea (il Regional Information Society Iniziative appunto). Non si arriva tuttavia alla definizione di obiettivi regionali chiari e non si tiene conto degli effetti della contemporanea attuazione del Piano Telematico della Calabria (Telcal). Tuttavia si evince sin da subito l'esigenza di lavorare soprattutto sul fronte sensibilizzazione e consapevolezza delle dinamiche della S.I.. E' questa la strategia di RISI+. Con l'avvio di iniziative concrete, anche attraverso progetti pilota - es. Progetto "Piccoli Comuni" ed in particolare Soveria.it; Rete Regionale di Teleporti - si è potuto verificare sul campo la capacità della concertazione di produrre effettivi servizi telematici. Nel Complemento di Programmazione del P.O.R. 2000-2006, ed in particolare con la Misura 6.3; si integrano le azioni sulla S.I. nell'ottica più ampia dello sviluppo regionale. Anche qui è manifesta la volontà di perseverare nella strada della costruzione del consenso e diffusione della S.I., specie nel settore pubblico. Attualmente, come già sottolineato, l'esperienza di concertazione e coordinamento compiuta durante l'elaborazione di RISI+, sembra essersi dispersa. Lo indica il fatto che a tutt'oggi non esiste un documento che raccolga e sintetizzi le molteplici elaborazioni e riflessioni compiute con RISI+. Il repentino

passaggio dalla fase di concertazione e programmazione attraverso strumenti innovativi come RISI+ appunto, alla fase di ordinaria amministrazione della Misura 6.3 del CdP (anche in termini di trasferimento delle competenze e delle risorse umane), sembra essere un aspetto problematico da analizzare.

Inoltre, un problema tuttavia pendente, parzialmente risolto con l'approvazione nel 2002 del Piano d'Azione Territoriale, è rappresentato dal basso grado d'integrazione e sinergia tra le azioni previste nel Piano e del C.d.P e le azioni di e-government nazionale. In questo senso il Centro di Competenza Regionale della Calabria dovrà e potrà giocare un ruolo di rilievo come soggetto collettore e volano di azioni congruenti ed integrate. Tuttavia la Calabria si scontra ancora con problemi di attuazione legati principalmente a difficoltà di organizzazione delle strutture interne capaci di fare partire efficacemente le attività dei CRC.

### **Criteri per la valutazione**

- 1- Il processo di costruzione del consenso per l'attuazione della strategia regionale per la S.I. sembra ancora soffrire a causa di ostacoli di natura politica, tra cui:
  - ◆ cultura politico-amministrativa poco incline al cambiamento ed un rapporto sfilacciato e frammentato tra governo locale e cittadinanza;
  - ◆ basso livello di investimenti privati;

Si tratta di dinamiche piuttosto comuni in molte regioni o ambiti sub-regionali del mezzogiorno. Tuttavia un Piano Strategico di Sviluppo rappresenta un'occasione per intervenire sui problemi ed imparare "facendo". Il Valutatore Indipendente ha l'occasione di suggerire processi utili in tal senso, a partire da un'analisi tesa ad isolare i casi di successo di governo del Piano in ambito sub-regionale, e quindi far emergere le buone pratiche, in particolare di buona organizzazione; di cogliere gli elementi più critici e quindi produrre una valutazione in cui dalle specificità del caso si arriva ad una generalizzazione dei requisiti necessari per aumentare il rendimento istituzionale.

- 2- La difficoltà di definire obiettivi regionali specifici da raggiungere tramite il Piano sulla S.I., se non quello di breve termine riferito all'ammodernamento della PP.AA., è un nodo centrale che la Regione Calabria deve sciogliere. La Regione Calabria rischia di non sfruttare appieno l'occasione dei Fondi Strutturali e di altre iniziative nazionali per la S.I. Il Valutatore propone un'analisi focalizzata sui meccanismi di governo istituzionali, i processi di comunicazione e concertazione intra-istituzionale nonché della *capacity* dei soggetti attuatori. Il momento del passaggio della chiusura di RISI+, all'ordinaria amministrazione della Misura 6.3 e quindi del mutamento organizzativo conseguente, sarà un particolare ambito di analisi del valutatore.

### **Fattori che hanno condizionato la capacity building della Regione Calabria**

#### **Commitment politico-amministrativo**

Si rileva un commitment politico debole, l'assenza di un tandem politico-tecnico tra Gabinetto della Presidenza e Ufficio SI e New Economy. Anche il carente raccordo tra SOG (previsto per superare le difficoltà di attuazione del POR) e Responsabile della Misura denota un gap di decisione politica che si riflette sul rendimento istituzionale in senso ampio. Si segnala in bisogno di un rafforzamento dell'organico, del SIR e dell'Ufficio S.I. e New Economy, con un coordinamento più efficace con Responsabile della Misura e Resource Manager.

#### **Cambiamento organizzativo**

E' stato previsto un sistema di gestione della strategia e dell'attuazione della misura assai complesso che va dalla fase dell'identificazione della priorità/progetti; al controllo di attuazione, ma non funziona come dovrebbe a causa della a) re-allocazione di competenze nella struttura di gestione della Misura che mostra una discontinuità con la fase precedente di preparazione della strategia (1999-2001) non valorizzandone i risultati; b) della carenza di personale negli uffici strategici a fronte di una diffusa presenza di competenze nella regione e di ingenti risorse destinate all'assistenza che rientrano nell'azione 6.3.a – Pianificazione Strategica Regionale per lo Sviluppo della SI; c) di ritardi nell'assegnazione dei responsabili per l'attuazione della misura.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Diversamente da altre regioni Obiettivo 1, in Calabria questo organismo non ha conosciuto una valorizzazione appropriata.

### **Stabilità del cambiamento- Sostenibilità**

Si auspica che recenti cambiamenti organizzativi possano migliorare la situazione, ed in particolare a) la nomina di un consulente esterno per la funzione di Resource Manager della Misura 6.3 che dovrebbe 'fare tandem' col Direttore del Dip. Bilancio e Finanze, Politiche Comunitarie e Sviluppo Economico; b) il 'riuso' e allocazione strategica sul territorio di parte del personale proveniente dal piano Telecal, portatori di significative professionalità di base.

### **Reti inter-istituzionali**

E' previsto un sistema di reti interistituzionali per la concertazione ed aggregazione che funziona per 'gruppi di lavoro'. Durante l'elaborazione del RISI Plus l'azione di concertazione era promossa da uno Steering Committee presieduto dal Presidente della Giunta. Il ruolo è oggi formalmente assolto dal tandem Comitato Tecnico-Scientifico/Comitato di Progetto. Tuttavia si rileva ancora il bisogno di concentrarsi maggiormente su questa azione, sia per l'identificazione delle priorità, sia per l'assistenza. E' notizia di questo mese l'avvio da parte del CRC Calabria dell'attività di assistenza formativa per gli Enti Locali, per quanto riguarda le azioni di eGovernment.

### **Relazioni pubblico/privato**

Si rivela una debole regia regionale ed iniziative con privati prevalentemente 'offer-driven'. Il rapporto tra la Regione, compreso l'Ente Università, e gli imprenditori operanti nel terziario avanzato, è frequente, ma non si traduce in meccanismi di partenariato. Il tessuto imprenditoriale regionale, composto da poche aziende medie, molte di diretta dipendenza da sedi extraregionali ed abituati a lavorare su 'commesse pubbliche'; e numerose piccole aziende frammentate, non favorisce l'aggregazione necessaria ad un raccordo efficace con la Regione per elaborare una strategia di sviluppo basata sulla crescita del capitale 'regionale', della localizzazione di imprese e di crescita di esportazioni. Non c'è una visione chiara su come far crescere la domanda locale di TIC.

### **Coerenza interna del piano**

Si rivela una coerenza medio-alta, il piano è ben articolato anche se occorre focalizzarne meglio le fasi e gli strumenti di attuazione sulla base di una valutazione più pragmatica dei risultati attesi, e sulla base di un aggiornamento dell'identificazione delle priorità, previo effettivo consenso e convergenza su queste da parte della Regione e degli altri enti-attori regionali. Un dubbio emerge circa l'eccessiva dotazione finanziaria attribuita all'azione di assistenza della misura (6.3.a) che di fatto è servita a spendere per 'consulenti' esterni, il cui valore aggiunto sull'attuazione del piano dovrebbe essere oggetto di valutazione.

### **Coerenza tra programma e attuazione**

Medio-bassa. La misura 6.3 si è cominciata ad attuare con notevole ritardo<sup>18</sup>, con bassa velocità, volume e concentrazione della spesa che denota uno scollamento tra quanto programmato e quanto

---

<sup>18</sup> Al 31 marzo 2003 si il rapporto tra impegnato/programmato era del 16,68% e il rapporto tra pagato/programmato era del 8,08.

attuato, su quali siano realmente i risultati che ci si attende di raggiungere. Dal punto di vista procedurale, la Misura ha accumulato notevoli ritardi nella sua attuazione. Complessivamente, lo stato di attuazione non ha superato la fase preliminare di avvio e di selezione dei progetti: non più del 30% delle attività previste sono state realmente attivate. Dal punto di vista finanziario al 31/03/2003, il piano finanziario prevede il finanziamento di progetti per un ammontare di 86.140.000 € (il 23% delle risorse assegnate all'Asse), di cui 68.024.000 € risorse pubbliche (pari al 79% del costo totale). Solo l'8,1% delle risorse previste nel piano finanziario è già stata spesa al 31 marzo 2003. La maggior parte dei progetti finora avviati sono a valere sull'Azione 6.3.a, un'azione di sostegno strategico che assume solo un ruolo di inquadramento programmatico e metodologico e che peraltro non ha dato i risultati attesi in termini di riassetto della capacity istituzionale; l'Azione 6.3.d (diffusione della società dell'informazione presso le PMI), che assume insieme alla Azione 6.3.c (diffusione delle TIC nel settore pubblico) un peso strategico e finanziario determinante, non ha attivato nessun progetto, tranne la procedura di selezione dei progetti e-commerce che però rimane in fase di istruttoria delle domande pervenute.

L'unico progetto di sensibilizzazione e promozione è quello dei Piccoli Comuni, ed in particolare Soveria.it, in cui si concentrano azioni di e-democracy, e-government e si distribuiscono 500 PC alle famiglie di cui 30 ai disabili ed 80 alle scuole. Si registra in Calabria il persistere del problema di come assorbire i costi del rinveniente del progetto Telcal, in termini finanziari e di risorse umane. Su questo punto ci registrano comunque segnali positivi, grazie all'impegno di singoli dirigenti e funzionari.

#### **Impatto specifico del QCS sul cambiamento politico-amministrativo**

Attualmente si rileva una attitudine prevalentemente reattiva verso il QCS, di 'adempimento tecnico-amministrativo' delle nuove regole, dovuta soprattutto ad una scarsa attenzione da parte del personale politico che non sembra aver valorizzato sufficientemente le competenze e le capacità di apprendimento che sono presenti, diffusamente, nell'amministrazione regionale. Si rileva una discontinuità rispetto all'atteggiamento proattivo manifestato dalla Regione durante la fase di avvio del nuovo ciclo di programmazione 2000-2006, sul capitolo S.I.. L'accelerazione degli investimenti degli ultimi mesi denotano certamente un cambio di rotta. Tuttavia rimane il dubbio che sia tardi per imprimere un cambiamento 'permanente' e sostenibile.

Una decisa volontà politica di chiudere la stagione di politiche di sviluppo delle telecomunicazioni e della S.I. basate sulla logica 'assistenzialistica', guidata dall'offerta, è la chiave di svolta – peraltro novità fondamentale del QCS - senza la quale non si verificherà nessuna 'rottura' nel sistema di governo regionale. Recuperare il ritardo della Regione Calabria sulla S.I. significa, oggi, concentrarsi su poche priorità, e sulle azioni volte a creare le condizioni minime per la modernizzazione senza le quali non è possibile parlare di diffusione della Società della Conoscenza. Occorre allora puntare innanzitutto a modernizzazione la sfera 'pubblica', approfittando anche della possibile integrazione tra II fase di eGovernment e QCS; a valorizzare le risorse umane – tamponare l'emorragia della 'fuga delle competenze' – attraverso una maggiore integrazione tra la spesa per la S.I. e Ricerca e Sviluppo (il piano regionale Ris + può aiutare in questo senso).

#### **Ipotesi di miglioramento espresse dagli attori intervistati.**

- a) Convieni spostare i fondi dall'azione A alle azioni C e D che rimangono problematiche.
- b) Rafforzare il momento dell'identificazione della priorità e della concertazione nella fase di pre-selezione dei progetti.
- c) Valorizzare le competenze interne con misure di aggiornamento e riqualificazione (anche del personale ex-Telcal).
- d) Rafforzare il ruolo del CRC Calabria.
- e) Esternalizzare funzioni di gestione specifiche del ciclo produttivo amministrativo sulla S.I. per liberare risorse ed oneri l'amministrazione e lasciare più spazio alle funzioni di coordinamento e concertazione.

## 5- Ipotesi di miglioramento degli assetti di governo delle politiche per la S.I.

In linea generale, il QCS, come approccio normativo, è coerente con l'esigenza di velocizzare il processo di modernizzazione delle regioni ob.I individuando nel 'sistema regione' il volano principale dello sviluppo. In questo quadro, la S.I. rappresenta un tema nuovo e complesso, per il suo impatto pervasivo su tutto il 'sistema regione': si tratta di un processo complesso da gestire, perché trasversale e multidimensionale, e che non trova una sponda in un PON. Vincolare la spesa ad un piano strategico regionale e lasciare libertà nel modello organizzativo ha funzionato, ma non è stato sufficiente a far crescere una mentalità e/o innescare e/o stabilizzare un cambiamento.

### **L'impatto positivo del QCS sul sistema di governo c'è stato laddove vi è stato:**

- a) un preciso investimento politico sullo sviluppo della S.I (da parte del Presidente della Giunta e/o di un Assessore);
- b) una identificazione politico-strategica delle priorità regionali (più o meno concertata);
- c) il mantenimento del 'patto politico' tra governo regionale ed altri attori con cui si sono concordate le priorità (più o meno negoziate);
- d) la valorizzazione delle competenze tecniche interne alla regione (in seconda istanza le competenze esterne) e la rapida attribuzione delle responsabilità.

Se il QCS può far poco rispetto alla variabile politica, può invece prevedere una riprogrammazione delle risorse finanziarie tesa a rafforzare alcuni strumenti e processi che appaiono altrettanto fondamentali (seppur in larga misura inefficaci senza il consenso politico 'alle spalle') per migliorare il rendimento istituzionale:

- a) favorire azioni di verifica della persistenza della validità delle priorità di sviluppo regionale;
- b) favorire azioni di assistenza tecnica di livello interregionale<sup>19</sup>, accelerare l'apprendimento, incrementare la solidarietà interistituzionale nel quadro del decentramento amministrativo, favorendo una maggiore integrazione col PON Atas e con azioni di assistenza previste per altri programmi nazionali sulla S.I. (vedi II fase eGovernment).

Occorre altresì favorire una maggiore integrazione tra S.I. e capitale umano, attraverso un raccordo tra referenti regionali per la S.I. e responsabili del PON Scuola e Ricerca, al fine di creare le precondizioni per lo sviluppo sostenibile della S.I. a livello regionale.

---

<sup>19</sup> Tuttavia un contributo importante alla gestione del processo – o meglio ad una parte quale l'eGovernment – è stato quello del Dipartimento per l'Innovazione e la Tecnologia e della struttura dei Centri Regionali di Competenza di recente attivazione, quali attori del Piano nazionale per l'eGovernment che hanno svolto un'azione di concertazione ed assistenza decentrata decisiva, che ha innescato processi di apprendimento, stimolato la capacità progettuale dal basso e favorito il superamento di molte resistenze a livello locale, e che rappresenta una esperienza di cui si deve tenere conto in sede di riprogrammazione.