

# La governance digitale nella Regione Lombardia

di NADIA MACCABIANI

*Sommario:* 1. Il contesto “euro-nazionale” – 2. Attori e atti della *governance* digitale lombarda – 3. La “Lombardia Digitale” – 4. Verso una nuova “forma di Regione”?

## 1. Il contesto “euro-nazionale”

La transizione digitale, nella sua multidisciplinarietà e multidimensionalità, si qualifica per plurime e complesse implicazioni giuridiche. Non è infatti un semplice “mutamento” del mezzo che fa da supporto all’adempimento di determinate competenze o all’esercizio di certi diritti (non più analogico, ma digitale; non più fisico, ma virtuale; non più in atomi, ma in bit), coinvolgendo – piuttosto – l’immanenza di tali funzioni e diritti oltre che il presupposto sistema di *governance*<sup>1</sup>. Da un lato, assistiamo all’esigenza di adeguamento delle tecniche di tutela dei diritti e dei valori coinvolti, dalla dignità della persona alla libera autodeterminazione passando attraverso il diritto alla *privacy* ed alla protezione dei dati<sup>2</sup>; dall’altro lato, le stesse modalità di esercizio dei diritti e delle libertà<sup>3</sup> nonché le modalità di organizzazione delle pubbliche funzioni e di erogazione dei servizi pubblici subiscono un cambiamento<sup>4</sup>. Elevando poi lo sguardo dall’oggetto da regolamentare alle forme e procedure della regolamentazione, ci si avvede che con sempre maggior frequenza l’utilizzo delle tradizionali fonti del diritto e la mera estensione delle categorie giuridiche esistenti non tengono il passo con la rapida evoluzione delle nuove tecnologie e degli innovativi istituti da queste introdotti<sup>5</sup>. La natura “intrinsecamente trasversale” del processo di

---

<sup>1</sup> Cfr. G. PASCUZZI, *Il diritto dell’era digitale*, Bologna, 2020, p. 17 ss. L’A. partendo dallo stretto rapporto tra diritto e tecnologia sottolinea come “la sfida, in questo momento, [sia] rappresentata dalle tecnologie digitali”, sicché “se è utile chiedersi in che modo il diritto disciplina i fenomeni legati all’informatica e alla telematica, è indispensabile anche chiedersi se e in che modo quelle tecnologie stanno cambiando (oltre a tante altre cose) il fenomeno giuridico” (p. 21).

<sup>2</sup> Cfr. L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona – Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, 2017; P. Costanzo, *Il fattore tecnologico e il suo impatto sulle libertà fondamentali*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Milano, 2017, pp. 3 ss.

<sup>3</sup> T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, cit.

<sup>4</sup> Per una panoramica sulle implicazioni del processo di digitalizzazione in riferimento all’agire delle pubbliche amministrazioni, cfr. J.B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 3/2019, pp. 619 ss.

<sup>5</sup> Cfr. A. SANTOSUOSSO, *A general theory of law and technology or a general reconsideration of law?*, in E. PALMERINI, E. STRADELLA (a cura di), *Law and Technology – The Challenge of Regulating Technological Development*, Pisa, 2013, pp. 145 ss., nel rammentare come la tecnologia introduca una sfida alle categorie tradizionali del diritto, osserva che “if we look at the claim for harmony, completeness and comprehensiveness of old codes and commentaries and compare that claim with the present status of law, we may notice that what has disappeared are not codes and commentaries per se... but rather their ability to assure harmony, completeness and comprehensiveness”. Di conseguenza, come sottolineato da A. ZEL, *Shifting the boundaries or breaking the branches? On some problems arising with the regulation of technology*, *ivi*, p. 173, “the need for a better regulation for technologies, based on regulative framework which should be at once consistent but flexible enough for a

digitalizzazione, sia in termini materiali che territoriali, finisce quindi per incidere sulle modalità operative del complessivo sistema di *governance* multilivello e delle sue forme di esplicazione.

A questo riguardo, ed in relazione al piano europeo, l'UE ha adottato alcune significative azioni, assumendo quale base giuridica gli articoli 26 e 114 TFUE: a partire dall'Agenda digitale Europea<sup>6</sup>, al piano di azione sull'*e-government*<sup>7</sup>, al quadro europeo per l'interoperabilità<sup>8</sup> per giungere alla recente strategia europea sui dati<sup>9</sup> (limitando lo sguardo a quegli indirizzi di azione che toccano la digitalizzazione della p.a.).

Con riferimento al piano nazionale, l'intreccio delle competenze Stato-Regioni è inevitabile e difficilmente districabile. Spetta senz'altro in via esclusiva al primo il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale<sup>10</sup>; spetta alla competenza concorrente la ricerca scientifica e tecnologica nonché il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; mentre compete a ciascuno dei due livelli la disciplina della rispettiva organizzazione amministrativa<sup>11</sup>. Ma la "trasversalità" del processo di digitalizzazione va oltre i confini delle menzionate "materie", invadendone altre: dalla sanità, all'istruzione, al lavoro, alla formazione professionale, all'ambiente, per rammentarne alcune. Ne consegue il rischio di interventi frammentari e settoriali, poco coordinati e, in quanto tali, poco efficaci ed efficienti<sup>12</sup>.

La descritta "intersezionalità" comporta pertanto il replicarsi di quanto osservato dalla dottrina in merito alle materie non materie o materie trasversali<sup>13</sup>, per le quali sarebbe maggiormente significativo un approccio in termini di obiettivi e finalità, piuttosto che fondato su contenuti oggettivamente perimetrabili<sup>14</sup>.

L'autorità pubblica (ai vari livelli di governo) se ne è avveduta e - in uno con la consapevole necessità di interventi qualificati da una rapida capacità di continuo

---

continuously developing matter, has led to experimental forms of regulation and contributed to a circulation and cross-fertilization among new legal models between national laws and the law of the European Union".

<sup>6</sup> COM(2010) 245.

<sup>7</sup> COM(2016) 179 *final*

<sup>8</sup> COM(2017) 134 *final*

<sup>9</sup> Cfr. COM(2020) 66 *final* e Direttiva (UE) 2019/1024 «Apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico».

<sup>10</sup> F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici - Esperienze Europee e Ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, p. 172, considera tale competenza come "una materia "trasversale", nel senso che il coordinamento ai fini della garanzia della qualità delle informazioni pubbliche riguarda tutte le informazioni comunque raccolte, relativamente a tutte le funzioni amministrative di competenza di amministrazioni statali, di Regioni ed enti locali, in tutte le materie di competenza statale e regionale (concorrente o "residuale"). Sul tema, quanto alla natura del potere di coordinamento informatico, se tecnica o di indirizzo politico, cfr. D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, pp. 109 ss.

<sup>11</sup> Come sottolineato da E. CARLONI, *Algoritmi su carta - Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2019, p. 372, la competenza esclusiva in materia di coordinamento informativo e statistico non ha impedito un approccio frammentario secondo una "logica che sovrappone disattenzione e rivendicazione di autonomia sul versante delle scelte organizzative con le quali si confonde spesso la digitalizzazione".

<sup>12</sup> Come denunciato dal Report del Politecnico di Milano "Le strategie per la trasformazione digitale del paese nel 2020", p. 7, reperibile in [www.osservatori.net](http://www.osservatori.net).

<sup>13</sup> F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

<sup>14</sup> R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2009, pp. 203 ss.

adattamento ai mutamenti dell'evoluzione digitale<sup>15</sup> - ha adottato un modello di *governance* all'insegna della programmazione strategica, della pianificazione, degli atti di indirizzo e di coordinamento, oltre che orientato in senso partecipativo. In questa direzione, depongono l'Agenda Digitale Italiana, il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Piano Nazionale Innovazione 2025<sup>16</sup> che vedono quali protagonisti l'Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la trasformazione digitale, entrambi sottoposti al potere di indirizzo e vigilanza della Presidenza del consiglio dei ministri per il tramite del Ministro (senza portafoglio) per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Tutto ciò in "piena sinergia con altre strategie pubbliche in essere, sia di pertinenza del governo nazionale sia di competenza regionale, per mettere utilmente "a sistema" obiettivi, processi e risultati... avvalendosi del supporto concreto e fattivo di tutte le Regioni e delle loro strutture sui territori"<sup>17</sup>.

A sostegno, integrazione ed attuazione della "regia centralizzata" si è quindi imposta "la logica della co-progettazione" con conseguente adozione dell'atto "a valle di un processo di consultazione partecipato sia online sia offline... che coinvolge tutti gli *stakeholders* pubblici e privati, nonché numerosi cittadini e associazioni civiche"<sup>18</sup>. In questa direzione, come evidenziato dal Piano Nazionale Innovazione 2025, nel capitolo dedicato alla *Governance* digitale nella Strategia Italia 2025, non solo "il Ministro per l'innovazione istituisce e presiede una cabina di regia per la Digitalizzazione della PA e l'Innovazione del Paese alla quale partecipano tutti i Ministri e sono invitati a seguire i lavori, in qualità di osservatori, i rappresentanti di enti e amministrazioni pubbliche (es. Conferenza delle Regioni, l'ICE, ecc.)", ma accanto ad essa sono previsti "un Comitato per la Digitalizzazione della PA e l'innovazione del Paese al quale sono invitati a partecipare i rappresentanti delle associazioni di categoria degli stakeholder privati operanti nel settore ICT e gli stakeholder più rappresentativi" oltre che "un Tavolo di lavoro con le regioni e le città"<sup>19</sup>.

Il sistema che ne emerge è quindi "integrato" orizzontalmente e verticalmente: la programmazione strategica della digitalizzazione risulta strutturata "a cascata" e arricchita attraverso i canali della "partecipazione" territoriale, tecnica e civica.

Il modello procedurale impostosi è di matrice europea, affondando le proprie radici nella strategia sulla *Better Regulation*<sup>20</sup> e, ancor prima, nel Libro Bianco sulla *Governance*<sup>21</sup>. Seguendo questa impostazione il Codice dell'Amministrazione digitale, nel corso delle sue plurime modifiche, è andato verso un progressivo "snellimento" e salvo la fissazione di

---

<sup>15</sup> In questo senso, basti ricordare che la Strategia per l'Innovazione 2025, p. 2, non solo prevede il suo aggiornamento "ogni 4 mesi per verificare lo stato di sviluppo delle azioni, l'inserimento di nuove azioni e il raggiungimento della visione generale", ma altresì che sia "inserita sulla piattaforma partecipativa della Pubblica Amministrazione (Partecipa), affinché chiunque possa dare il suo contributo proponendo un'azione, un progetto un'iniziativa che risponda alle sfide lanciate dal documento".

<sup>16</sup> Per una illustrazione dei loro contenuti, cfr. *www.osservatori.net* del Politecnico di Milano, al Report "Le strategie per la trasformazione digitale del paese nel 2020".

<sup>17</sup> Cfr. *La Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020*, adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015, p. 5.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 6. In analoga direzione di apertura e partecipazione è stata altresì adottata la Strategia Italia 2025.

<sup>19</sup> Cfr. il *Piano Nazionale per l'Innovazione 2025*, p. 9.

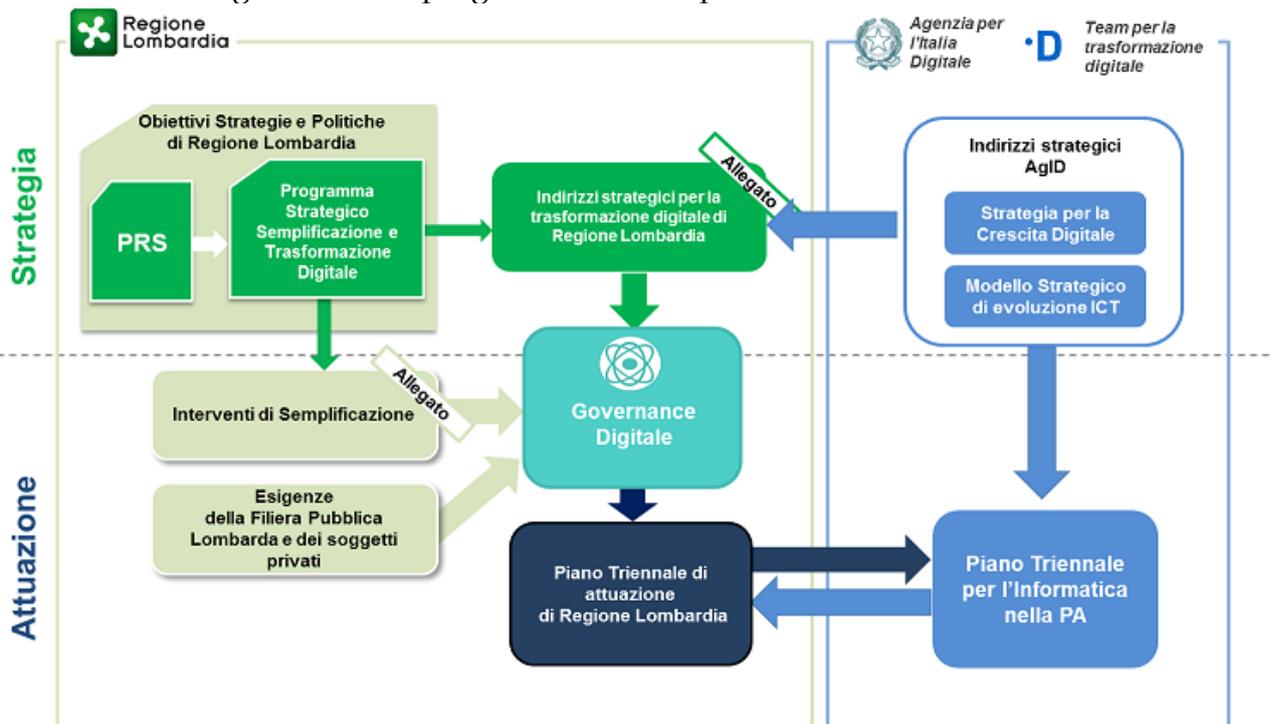
<sup>20</sup> Come definito nello SWD(2015) 111 *final* della Commissione Europea, p. 5: "Better Regulation is not about regulating or deregulating. It is a way of working to ensure that political decisions are prepared in an open, transparent manner, informed by the best available evidence and backed by the comprehensive involvement of stakeholders. This is necessary to ensure that the Union's interventions respect the overarching principles of subsidiarity and proportionality i.e. acting only where necessary and in a way that does not go beyond what is needed to resolve the problem".

<sup>21</sup> COM(2001) 428 *final*.

alcuni capisaldi<sup>22</sup> molto è stato devoluto alle linee guida ed agli indirizzi dell'AgID e della Presidenza del Consiglio dei ministri, segnando peraltro una "oscillazione" tra questi due poli, a conferma della difficoltà di distinguere - in una materia come questa - tra quanto ricade nella sfera dell'indirizzo politico e quanto assume invece natura meramente tecnica<sup>23</sup>.

La legge n. 19 del 2014 della Regione Lombardia in tema di semplificazione e trasformazione digitale (titolo I, Capo I) si è coerentemente inserita in questa "filiera". Da un lato, l'intervento legislativo lascia ampio margine alla programmazione strategica della giunta, limitandosi a sancire che "Il Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda individua le priorità di semplificazione e trasformazione digitale regionali, indica metodi, strumenti e modalità per realizzare gli interventi previsti, con l'obiettivo di favorire i rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni" (art. 1, c. 2). Dall'altro lato, impone l'apertura partecipativa del procedimento: "Per la definizione del Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda, la Giunta regionale, con le modalità previste dal Programma stesso, favorisce il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei cittadini, delle parti sociali, delle Camere di Commercio, delle rappresentanze associative degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni" (art. 1, c. 4).

Prima di entrare nello specifico della "strutturazione" della *governance* digitale lombarda, si riporta di seguito uno schema che riproduce con evidenza la "sinergia" tra il livello di governo statale e regionale nella programmazione e pianificazione.



<sup>22</sup> I principali interventi del CAD coprono attualmente i diritti della cittadinanza digitale, il valore giuridico del documento informatico (e le diverse modalità di gestione, conservazione e trasmissione del medesimo), le sottoscrizioni elettroniche, per giungere ai sistemi informatici ed alla raccolta e gestione dei dati nelle pubbliche amministrazioni.

<sup>23</sup> La dottrina rammenta la non neutralità dell'informatica e la conseguente difficoltà di distinguere la scelta meramente tecnica da quella politica: D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, p. 114. Ad un livello più generale, va ricordata la distinzione tra scienza, tecnica e decisione politica, anche al fine di poter meglio definire il riparto di competenze tra livelli di governo, cfr. Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, pp. 739 ss.

Fonte: Programma Strategico per la semplificazione e trasformazione digitale – XI Legislatura – D.g.r. XI/1042 del 17 dicembre 2018, Allegato 1, p. 4.  
<https://www.trasformazionedigitale.regione.lombardia.it/wps/portal/site/trasformazionedigitale/trasformazione-digitale-in-lombardia>

## 2. Attori e atti della governance digitale lombarda

Il “salto di qualità” nell’elaborazione di una strategia di insieme focalizzata sul processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione regionale è avvenuto nel 2018, con l’approvazione della legge regionale n. 17<sup>24</sup>. Infatti, se già con l’art. 1 della legge reg. n. 19 del 2014<sup>25</sup> erano state introdotte sia l’Agenda Lombardia Semplice che l’Agenda Digitale lombarda, la definizione del relativo processo di *governance* si concentrava essenzialmente sulla prima, mirata alla semplificazione normativa ed amministrativa.

L’art. 2 della l. reg. 17/2018, novellando alcune parti dell’art. 1 della l. reg. 19/2014, ha sostituito e conglobato le due “Agende” all’interno di un unitario *Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda*, disciplinandone in modo congiunto il procedimento partecipativo ed il contenuto<sup>26</sup>, oltre che sancendo gli implicati doveri di rendicontazione rispetto all’organo rappresentativo regionale<sup>27</sup>. A tale Programma Strategico, come del resto già accadeva per le Agende, è altresì richiesto il coordinamento con gli indirizzi contenuti nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER).

La natura trasversale, comprensiva e complessa del programma trova riscontro “istituzionale” nel Gruppo di coordinamento inter-direzionale per la semplificazione e la trasformazione digitale<sup>28</sup> che, nel raccordo tra politiche pubbliche, si occupa della definizione del Programma e del suo aggiornamento, selezionando priorità e proposte avanzate dagli *stakeholders*, nonché della loro validazione.

Questa trasversalità rende inoltre ragione della prescritta apertura partecipativa, attraverso il costante confronto del Gruppo di coordinamento inter-direzionale con gli enti

---

<sup>24</sup> Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 17 di revisione normativa e semplificazione.

<sup>25</sup> Legge regionale 8 luglio 2014, n. 19, Disposizioni per la razionalizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, sanitario e territoriale.

<sup>26</sup> Nello specifico, quanto al contenuto, l’attuale art. 1, c. 2, l. reg. 19/2014, dispone che “il Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda individua le priorità di semplificazione e trasformazione digitale regionali, indica metodi, strumenti e modalità per realizzare gli interventi previsti, con l’obiettivo di favorire i rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni”; quanto alla procedura di adozione, il successivo comma 4, prevede che “Per la definizione del Programma Strategico per la Semplificazione e la Trasformazione digitale lombarda, la Giunta regionale, con le modalità previste dal Programma stesso, favorisce il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei cittadini, delle parti sociali, delle Camere di Commercio, delle rappresentanze associative degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni”.

<sup>27</sup> L’art. 1, c. 2, l. reg. 19/2014 precisa infatti che “L’aggiornamento sullo stato di attuazione degli interventi di semplificazione e trasformazione digitale del Programma Strategico è inserito nella relazione sull’avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo (PRS)”.

<sup>28</sup> Il Gruppo di coordinamento inter-direzionale è stato istituito con decreto n. 1871 del 15 marzo 2018, cfr. il sito <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzionale/direzioni-generalidi/direzione-generale-presidenza/area-di-funzione-specialistica-programmazione-e-relazioni-esterne-organizzazione-e-uffici/uo-semplificazione-trasformazione-istituzionale>

del Sistema Regionale<sup>29</sup> e con il partenariato regionale<sup>30</sup>, oltre che della previsione dell'apporto consultivo del Comitato Tecnico Scientifico Semplificazione<sup>31</sup>.

Seguendo l'ora descritto procedimento e le summenzionate forme, la Giunta regionale lombarda ha adottato nel 2018 il primo Programma Strategico per la semplificazione e trasformazione digitale della XI legislatura<sup>32</sup>. In esso ha sin da subito evidenziato la inscindibile connessione tra le finalità di semplificazione "dei processi, delle procedure e dei servizi" della pubblica amministrazione e l' "utilizzo intelligente e consapevole delle nuove tecnologie nella direzione di una trasformazione digitale della società lombarda"<sup>33</sup>.

Il Programma è quindi integrato da due allegati, l'uno relativo alle linee di intervento strategiche (LIS)<sup>34</sup>, l'altro relativo alle singole schede sugli specifici interventi di semplificazione e trasformazione digitale<sup>35</sup>.

Questa seconda parte, contenuta nell'allegato 2, è stata aggiornata con la delibera di giunta n. XI/2686 del 23 dicembre 2019, che prevede le azioni da intraprendere per il 2020, individuate tenendo conto delle evidenze emerse dallo scambio partecipativo agevolato dalla piattaforma *Open Innovation*<sup>36</sup>, oltre che sulla scorta di "più approfondite e puntuali valutazioni tecniche" nel frattempo espletate<sup>37</sup>.

In attuazione del Programma è poi intervenuta la delibera di giunta n. XI/3833 del 17 novembre 2020 di approvazione del Piano Triennale per la Trasformazione digitale 2021-2023, con la finalità di rendere esecutivi alcuni degli interventi strategici contemplati dal primo.

Anche il Piano Triennale sottende il medesimo sistema di *governance* del Programma strategico<sup>38</sup> che si articola attraverso l'approccio intersettoriale (il Gruppo di coordinamento tra direzioni), la partecipazione di soggetti pubblici e privati ed il supporto specialistico del Comitato Tecnico.

Questi, quindi, gli atti di programmazione e pianificazione che compongono la *governance* digitale della Regione Lombardia, realizzata con l'obiettivo di favorire una Strategia pluriennale, aperta e partecipata, dinamicamente connessa alla rapidità dell'innovazione tecnologica, potenziata nelle fasi di monitoraggio e - conseguentemente - nella effettività delle azioni ed interventi attuativi.

---

<sup>29</sup> Quanto agli enti e società che con la Regione compongono il Sistema Regionale (Sireg), previsto dall'art. 48 Statuto, cfr. gli Allegati A1 e A2 della legge reg. 27 dicembre 2006, n. 30 e ss.mm.

<sup>30</sup> Il partenariato regionale è il metodo di confronto, consultazione e co-programmazione che porta la Regione ad agire in sinergia con gli Enti locali, le autonomie funzionali (Camere di Commercio, Asl, Università), le parti sociali e tutti i corpi intermedi della società lombarda nella definizione ed attuazione delle politiche pubbliche e che è stato formalizzato nel 2001 come Patto per lo Sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale.

<sup>31</sup> Il Comitato tecnico scientifico semplificazione è stato istituito con d.g.r. n. XI/61 del 23 aprile 2019 con funzione consultiva rispetto alla Giunta ed è composto da esperti esterni.

<sup>32</sup> D.g.r. n. XI/1042 del 17 dicembre 2018.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>34</sup> D.g.r. n. XI/1042 del 17 dicembre 2018, riporta l'elenco delle linee strategiche a p. 11.

<sup>35</sup> *Ivi*, l'elenco è contenuto nelle pp. 2-5 dell'allegato 2.

<sup>36</sup> <https://www.openinnovation.regione.lombardia.it/it/piattaforma>

<sup>37</sup> D.g.r. XI/2686 del 23 dicembre 2019, p. 1.

<sup>38</sup> Che si articola tra il Gruppo di coordinamento, l'apporto consultivo del Comitato tecnico-scientifico e l'apporto partecipativo del partenariato regionale.

### 3. La “Lombardia digitale”

Secondo quanto dichiarato dal programma strategico del 2018, “Regione Lombardia vuole essere al passo con i tempi e svolgere un ruolo da protagonista in una rivoluzione digitale globale e per fare questo vuole rendere la propria macchina organizzativa più efficiente ed efficace, migliorando e in alcuni casi ridisegnando *ex novo* i propri processi interni e i servizi per l’utenza”<sup>39</sup>. In estrema sintesi “la visione strategica è quella di trasformare Regione Lombardia in Regione Lombardia Digitale, un ecosistema in cui poter sviluppare, attraverso l’innovazione e le tecnologie ICT, nuove forme di relazione tra la Regione ed i soggetti pubblici e privati, semplificando i rapporti tra la Pubblica amministrazione lombarda e i cittadini e promuovendo il territorio digitale lombardo come fattore abilitante per lo sviluppo economico delle imprese e come elemento di forte attrazione per gli investitori”<sup>40</sup>.

Allo scopo, le esigenze dell’utente sono poste al centro: sia a monte, attraverso processi partecipativi nella elaborazione degli indirizzi strategici e delle loro previsioni attuative, sia a valle attraverso l’offerta di servizi *user-friendly* (anche nel *design* delle applicazioni ad essi destinate) e la misurazione del grado di *customer satisfaction*. A ciò deve aggiungersi l’incentivo (attraverso lo sfruttamento della piattaforma *Open Innovation* sopra menzionata) all’intervento pro-attivo degli utenti per alimentare sinergie pubblico-privato nello sviluppo di progetti innovativi.

Seguendo questo percorso “ricorsivo”, va da sé che le “esternalità positive” del processo di digitalizzazione non si arrestino a quanto immediatamente percepibile nel diretto rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, riflettendosi altresì sulle modalità operative della complessiva *governance* regionale. L’uso delle tecnologie digitali consente infatti l’innescarsi di un circolo virtuoso nella definizione delle politiche pubbliche attraverso la sistematica analisi di sempre maggiori quantità di dati che permettono di misurare con incrementato dettaglio l’impatto delle scelte, monitorarne l’andamento ed introdurre le conseguenti correzioni, anche sulla base di metodologie di analisi predittiva rese possibili dallo sfruttamento di strumenti di intelligenza artificiale<sup>41</sup>.

In definitiva, come ben sintetizzato dal Piano Triennale per la Trasformazione Digitale 2021-2023, l’obiettivo è senz’altro multidimensionale, includendo sia il rapporto con i cittadini, mediante “servizi digitali di sempre maggior valore, qualità e di facile fruizione”, sia le modalità organizzative e procedurali dell’Ente mediante “un’organizzazione flessibile, trasparente e aperta” duplicemente rafforzata grazie ai processi partecipativi ed alla valorizzazione dei dati<sup>42</sup>, in rapporto di mutua implementazione.

Il *target* della massima apertura – che il processo di digitalizzazione mira a supportare – giunge pertanto a strutturarsi su una base doppia: non solo la promozione del confronto attraverso la partecipazione di soggetti pubblici e privati alla programmazione e pianificazione, ma altresì la condivisione dei dati tra pubblico e privato. A quest’ultimo riguardo è la logica dell’*Open Data* che trova accoglimento con la connessa implementazione

---

<sup>39</sup> D.g.r. n. XI/1042 del 17 dicembre 2018, p. 3.

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>41</sup> *Ivi*, p. 8. Quanto al rapporto, nell’attività della pubblica amministrazione, tra *open data*, *big data* e algoritmi nelle loro implicazioni con le categorie giuridiche della trasparenza, partecipazione e *privacy*, cfr. G. ORSONI, E. D’ORLANDO, *Nuove prospettive dell’amministrazione digitale: Open data e algoritmi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2019, pp. 593 ss.

<sup>42</sup> Sull’importanza dei “dati” come “bene pubblico” o “bene di interesse pubblico”, cfr. V. FRANCOLA, *L’accesso ai microdati nella ricerca scientifica e nella valutazione delle politiche pubbliche*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2019.

delle potenzialità insite nel patrimonio informativo pubblico che viene capitalizzato sia per l'utilità dei privati, sia a favore della pubblica amministrazione medesima, attraverso un ritorno informativo incrementato in termini quantitativi e qualitativi (affidabilità e accuratezza delle evidenze)<sup>43</sup>. Nello specifico, come spiegato nel Piano Triennale: "la costruzione di un *Digital Information Hub* (DIH)... consentirà l'accesso e l'utilizzo delle informazioni sia ai fini delle analisi a supporto delle politiche *data-driven*, che per la creazione di nuovi servizi e nuove relazioni digitali"<sup>44</sup>.

Presupposto essenziale e preliminare ad una effettiva apertura dell'*asset* informativo pubblico, dei procedimenti e dei servizi regionali, è la definizione di standard e linee guida volti a rendere interoperabili gli ecosistemi digitali: obiettivo che non a caso rientra tra le priorità strategiche trasversali previste dal Programma Regionale ed attuate dal Piano Triennale.

Seguendo questo processo di *governance* digitale la Regione Lombardia sembra essersi attrezzata nella direzione evidenziata dal recente *OECD Public Governance Policy Papers n. 3 - Digital Governance Index 2019 Results* laddove è sottolineata la necessità di passare dall'*e-government* al *digital government*: non basta più una gestione efficiente dei servizi pubblici attraverso l'uso delle tecnologie digitali, si impone altresì l'esigenza di un governo aperto, collaborativo, partecipato oltre che guidato dall'uso strategico del digitale e dei dati nell'ambito dei processi di adozione delle politiche pubbliche<sup>45</sup>.

Come a dire: una buona *governance* del processo di digitalizzazione porta inevitabilmente con sé un *digital government*, ossia un governo che nell'esercizio delle sue funzioni sappia fare un uso ottimale dell'evoluzione tecnologica, sfruttandola quale strumento di perfezionamento delle proprie politiche.

Rendono senz'altro la misura della efficacia ed effettività del descritto impianto strategico lombardo, alcune concrete "eccellenze" che depongono per l'esistenza di un "humus abilitante": la Lombardia ha saputo, infatti, "strutturarsi ed infrastrutturarsi" cogliendo le opportunità offerte dalla evoluzione tecnologica nell'ambito dei servizi pubblici erogati, con risultati degni di nota rispetto alle altre Regioni italiane e alla media europea.

Nello specifico, secondo quanto emerge dal DESI regionale 2019 e 2020, che misura i progressi nel processo di digitalizzazione, la Regione Lombardia ha guadagnato il primo

---

<sup>43</sup> Come emerge dal Piano Triennale per la Trasformazione Digitale 2021-2023 (D.g.r. n. XI/3833 del 17 novembre 2020), pp. 6-7. Sulla distinzione tra informazioni "strumentali" e "non strumentali" all'esercizio delle funzioni pubbliche, sulla conseguente perdita di significatività di tale distinzione con l'impiego di tecnologie informatiche, in quanto "tutte le informazioni, anche quelle raccolte a fini strumentali, possono acquistare un valore autonomo" nonché sul connesso potere di coordinamento statale, cfr. F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici - Esperienze Europee e Ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, pp. 153 ss.

<sup>44</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>45</sup> Come evidenziato nel Paper dell'OECD citato nel testo, a p. 15: "The digital transformation of the economy and societies has changed expectations about governments, leading to pressure for greater openness and the creation of spaces and mechanisms where citizens and business can voice their needs. Failure to adjust to this new reality could bring risks for governments in terms of policy failures and the continued delivery of outdated and irrelevant services against a backdrop of emerging business models. However, the digital revolution also offers opportunities for public sector organisations. Greater digital maturity will allow the public sector to meet rising citizen expectations, remain relevant, and improve policy making and public service design and delivery in the 21st century. The strategic use of digital and data will help public sector organisations transform service design and delivery, which in turn will have a direct influence on citizens' satisfaction and trust in governments". Per una descrizione del rapporto tra *e-government* e *open-government*, si rinvia a D.U. GALETTA, *Open government, Open Data e azione amministrativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2019, pp. 663 ss.

posto in graduatoria, sommando buone *performarce* in tutte e cinque le aree di riferimento relative alla “connettività”, il “capitale umano”, l’ “uso di internet”, la “integrazione delle tecnologie digitali” ed i “servizi pubblici digitali”<sup>46</sup>. Va altresì rammentato che la Lombardia è stata tra le prime regioni (insieme a Emilia Romagna e Provincia Autonoma di Trento) ad attivarsi per rendere operativo il Fascicolo Sanitario Elettronico e conserva una ottima performance in relazione agli indici che misurano non solo l’attuazione, ma anche l’utilizzo del FSE<sup>47</sup>. Merita inoltre un cenno l’originale progetto E015, nel quale è subentrata la Regione Lombardia<sup>48</sup>, relativo alla creazione di un Ecosistema digitale interoperabile per API e applicazioni di collaborazione tra pubblico e privato (*Open Innovation*)<sup>49</sup>, che risulta senz’altro all’avanguardia nel panorama nazionale delle piattaforme interoperabili.

#### 4. Verso una nuova “forma di Regione”?

Nel descritto processo di *governance* emergono con evidenza “le incidenze del diritto dell’Unione Europea sul sistema delle fonti degli enti territoriali”, come icasticamente definite dalla dottrina, non solo per quanto concerne i contenuti, ma altresì per quel che riguarda le regole sui procedimenti normativi. Nello specifico, ci si riferisce all’utilizzo della *soft law*, alla apertura del procedimento alla partecipazione dei livelli territoriali e degli *stakeholders* oltre che all’apporto di competenze tecnico-scientifiche, nonché alla motivazione ed alla qualità degli atti adottati<sup>50</sup>. Come accennato in esordio, sono la strategia europea della *Better Regulation* e, ancor prima, il libro bianco sulla *Governance* che hanno fornito l’*imprinting*<sup>51</sup>.

Il processo di integrazione europea ha quindi supportato la prospettiva sottesa all’annosa questione domestica sulla costituzionalità del principio del “giusto procedimento” ai sensi dell’articolo 97 della e la connessa problematica sulla “riserva di amministrazione”<sup>52</sup>,

---

<sup>46</sup> L’Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano, seguendo il modello del *Digital Economy and Society Index* (DESI) avviato dalla Commissione Europea nel 2014 per misurare i progressi degli Stati membri in termini di digitalizzazione, ha raccolto dati per ogni regione e provincia autonoma, elaborando un DESI regionale, cfr. <https://www.osservatori.net/it/prodotti/formato/report/posizionamento-italia-regioni-desi-2020-report>, pp. 13 ss.

<sup>47</sup> Lo stato di “Attuazione” ed “Utilizzo” del Fascicolo Sanitario Elettronico nelle Regioni è monitorato da AgID. Ad oggi la Regione Lombardia totalizza un punteggio pari al 100% in riferimento agli indicatori della “attuazione” e dell’ “utilizzo” da parte di medici, aziende sanitarie e cittadini, cfr. <https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm>.

<sup>48</sup> Il progetto è stato avviato nel 2015 da Confindustria, CCIAA di Milano, Confcommercio, Assolombarda, Unione del Commercio, insieme a Expo 2015, alla quale è subentrata Regione Lombardia (al termine dell’Expo) nel ruolo di “Sottoscrittore Realizzatore”, cfr. <https://www.e015.regione.lombardia.it/site/index>.

<sup>49</sup> <https://www.openinnovation.regione.lombardia.it/it/b/633/cresce-e015-lecosistema-digitale-di-regione-per-lo-scambio-di-dati-tra>.

<sup>50</sup> A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell’Unione Europea sul sistema delle fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3/2017, in particolare alle pp. 9-18.

<sup>51</sup> Cfr. note 20 e 21.

<sup>52</sup> A. CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali del «giusto procedimento di pianificazione»*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, p. 753, rammenta i differenti orientamenti nella giurisprudenza costituzionale volti a negare valore costituzionale al principio del “giusto procedimento” o, viceversa, “la ricostruzione del «giusto procedimento» come principio direttamente collegato all’art. 97 Cost., che orienta a ritenere impretermisibile l’equo contemperamento degli interessi pubblici e privati che si realizza attraverso la partecipazione degli enti e dei cittadini interessati al procedimento amministrativo”. Sulla tematica, F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, p. 763, identifica il principio del giusto procedimento come “la

valorizzando l'essenzialità, in una società complessa, di una vera e propria "istruttoria" partecipata, quale che sia la natura dell'atto in deliberazione.

La medesima prospettiva risulta del resto avallata dallo Statuto della Regione Lombardia che, come altri statuti regionali, eleva la partecipazione a strumento qualificante del procedimento di adozione degli atti legislativi e amministrativi<sup>53</sup> e la programmazione a metodo di governo<sup>54</sup>.

Questi sono gli ingredienti (programmazione partecipata) che tanto più sembrano imporsi quando sono implicati ambiti all'interno dei quali si intersecano – per multidimensionalità e multisettorialità – plurimi interessi e plurime "tecnicità", come appunto accade nel processo di trasformazione digitale, altresì caratterizzato dall'esigenza di un rapido e continuo adeguamento della disciplina.

Non è quindi un caso se, sia il CAD (art. 14) che la legge regionale Lombarda n. 19 del 2014 (art. 1), nell'assegnare un ruolo centrale alla programmazione strategica, riconoscono l'imprescindibilità del coordinamento e della condivisione tra i livelli di governo oltre che l'essenzialità del coinvolgimento degli interessati.

Nello specifico, la regione Lombardia, come dichiarato nella programmazione strategica, ha inteso supportare "un'ottica di sistema [che] partendo da una stretta collaborazione con il livello nazionale... [e] con il livello territoriale assume da un lato il ruolo di governo e di coordinamento delle iniziative locali, dall'altro lato quello di intermediario e di punto di ascolto delle istanze e delle esigenze avanzate dai portatori di interesse regionale"<sup>55</sup>.

Se così è, come pare, il fatto che nella Regione Lombardia il "grosso" degli obiettivi e delle azioni che integrano la trasformazione digitale sia "delegato" dalla legge (l. reg. 19 del 2014 e ss.mm.) a programmi strategici ed alla loro pianificazione attuativa, non solo e non tanto depone per la conferma del metodo della programmazione quale classico "strumento" del governo regionale<sup>56</sup>, essendo piuttosto volto ad implementarne la portata nella direzione di fondamentale componente di un "moderno" assetto delle fonti del diritto attraverso cui si struttura l'organizzazione ed il funzionamento della Regione<sup>57</sup>.

L'apporto che il Programma strategico ed il Piano per la Trasformazione digitale offrono al sistema regionale delle fonti del diritto, sebbene difficilmente qualificabile in senso classico quale immediato parametro di legittimità di atti subordinati, risulta tuttavia immediatamente rilevante sotto forma di parametro della *performance*, individuale e organizzativa, oltre che della connessa responsabilità dirigenziale, come confermano gli indicatori inseriti a tal riguardo nel Piano della Performance della Regione Lombardia per il 2021<sup>58</sup>.

In questo modo, il "sistema di fonti regionali" che governa il processo di trasformazione digitale lombardo struttura il proprio fulcro essenziale intorno alla programmazione ed alla partecipazione, ed edifica la propria forza giuridica, il proprio *enforcement*, in prospettiva "promozionale" anziché "repressiva". Così facendo, adotta la logica premiale verso il

---

*scelta ideale* per operare una composizione tra diversi interessi costituzionalmente rilevanti e per farlo, specificamente, nel rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost."

<sup>53</sup> Cfr. in particolare gli articoli 8 e 9.

<sup>54</sup> Cfr. in particolare l'art. 46, c. 4.

<sup>55</sup> D.g.r. n. XI/1042 del 17 dicembre 2018, p. 7.

<sup>56</sup> R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano 1988, pp. 83 ss.

<sup>57</sup> A. ZEI, *Shifting the boundaries or breaking the branches? On some problems arising with the regulation of technology*, cit.

<sup>58</sup> D.g.r. n. XI/4230 del 29 gennaio 2021, *Piano della performance degli indicatori e dei risultati attesi di Bilancio 2021*, alle pp. 50, 54-56, 59-60.

soggetto “virtuoso” che l’ordinamento ha del resto già conosciuto – quale rafforzativo delle previsioni legislative – non solo nei rapporti organizzativi interni all’ente, ma anche nei rapporti tra diversi livelli di governo<sup>59</sup>.

Se questo è il *framework* e queste sono le componenti essenziali che qualificano la *governance*, va da sé che il processo di digitalizzazione risulta – in uno – sia l’oggetto da promuovere e gestire, che il mezzo indispensabile per rendere gli ingranaggi della *governance* stessa maggiormente funzionali alla descritta prospettiva di programmazione, coordinamento, apertura e partecipazione oltre che idonei ad una rapida recezione dei continui mutamenti dell’evoluzione tecnologica. Come dichiarato nel Programma Strategico si tratta – in definitiva – di “innestare in modo sistematico il digitale nei rami della programmazione delle politiche regionali (PRS), divenendo elemento a totale supporto”<sup>60</sup> con una – conseguente – duplice positiva valenza, sia per le modalità organizzativo-funzionali della Regione che per la comunità.

Sembra quindi avviato il percorso verso una nuova “forma di Regione”, dove il digitale assolve al ruolo di “intermediario funzionale” al perfezionamento di un “diverso” modo di porsi della prima (la Regione) nei confronti della seconda (la comunità).

### **Nadia Maccabiani, *Digital Governance in the Lombardy Region***

The paper, starting from the euro-national digital transformation framework, focuses on digital governance in the Lombardy Region.

It aims at highlighting its features in respect of participatory planning according to the perspective of both, the open-data and the data-driven public policies approaches towards a new “form of Region”, where digitalisation becomes the “functional intermediary” between the Region and its community

*Keywords:* digital governance; open data; data-driven public policies; multilevel governance; democratic participation

Nadia Maccabiani, Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Brescia, Contrada S. Chiara, 50, 25121 Brescia, [nadia.maccabiani@unibs.it](mailto:nadia.maccabiani@unibs.it)

---

<sup>59</sup> In tal senso, cfr. M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in <http://www.issirfa.cnr.it/michele-belletti-forme-di-coordinamento-della-finanza-pubblica-e-incidenza-sulle-competenze-regionali-il-coordinamento-per-principi-di-dettaglio-e-virtuoso-ovvero-nuove-declinazioni-dell-unita-economi.html>.

<sup>60</sup> D.g.r. XI/1042, cit., Allegato 1, p. 7.