

**5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE:
b) TECNICHE LEGISLATIVE, PROGETTAZIONE E FATTIBILITA'**

3. G. NIZZERO (dicembre 1985)

Prime indicazioni sui sistemi informativi a livello regionale: previsioni legislative e stato di attuazione.

1. INFORMAZIONE, INFORMATICA DI GOVERNO E PROCESSI DECISIONALI:
ESIGENZE GENERALI E CENNI SULLA SITUAZIONE DELLA REGIONE
SARDEGNA.

Gli atti di legislazione, di programmazione e di alta amministrazione presuppongono altrettanti processi decisionali che, pur nelle loro specificità procedurali, hanno in comune la necessità e la condizione dell'esistenza di un adeguato patrimonio di conoscenze sulla realtà sociale, economica e giuridica sulla quale si vuole incidere.

Secondo la teoria delle comunicazioni (1), un modello di comunicazione "è composto da un insieme di dispositivi *ricevanti* attraverso i quali vengono immesse le informazioni dall'ambiente esterno (*inputs*) e ai quali competono inoltre le operazioni di *selezione* delle informazioni e di *interpretazione* sulla base di un insieme di regole interpretative che dipende soprattutto, dai *fini* che il sistema politico tende a raggiungere. Successivamente, l'informazione, così trattata, arriva al centro decisionale che la confronta con i dati precedentemente memorizzati - valori, aspettative, ricordi di esperienze analoghe ecc.. -

A questo processo fa seguito l'atto fondamentale per la vita del sistema politico, la *decisione*" (2).

La qualità e la completezza delle informazioni rivestono dunque un ruolo decisivo nel consentire una consapevole considerazione delle alternative, una preventiva valutazione degli effetti delle proposte di provvedimento e, una volta che si decida di adottarlo, un controllo adeguato sul piano dell'operatività e delle conseguenze reali (ciò che nel proce-

dimento di formazione delle leggi prende il nome di "fattibilità" e "copertura amministrativa" (3)).

Le tecnologie, più avanzate nel campo dell'informatica offrono, a questo proposito, un ausilio divenuto imprescindibile se si vuole risolvere il problema di coordinare una molteplicità di dati e di documenti raccolti (non sempre) e elaborati (a volte) dai vari apparati della pubblica Amministrazione e dagli stessi soggetti privati.

Non viene qui in considerazione l'informatica "di gestione" - che comprende tutte le funzioni di supporto all'attività di ordinaria amministrazione della struttura - ma quella definita "di governo", che contribuisce in maniera rilevante a creare la base conoscitiva per l'adozione di scelte di carattere strategico, in vista del perseguimento delle finalità istituzionali delle organizzazioni (4).

A livello regionale si è pensato così di progettare e di realizzare per fasi successive dei sistemi informativi, definibili, in via di prima approssimazione, come complessi coordinati di informazioni diretti ad assicurare il migliore svolgimento delle funzioni regionali di indirizzo politico, di legislazione, programmazione, coordinamento e controllo.

Per quanto riguarda in particolare la Regione sarda, durante il Seminario di studi promosso dalla Commissione Programmazione del Consiglio regionale sull'intervento straordinario in Sardegna e l'attuazione dell'art.13 dello Statuto, si mise in rilievo (5) l'inadeguatezza delle basi conoscitive attualmente disponibili. E il Consiglio regionale, con ordine del giorno del 21 ottobre 1983, diede mandato alla Giunta regionale di formulare proposte ".... per l'istituzione del sistema informativo" (6).

Invero, può essere poco produttivo - non certo sul piano culturale ma in termini di effettività - parlare del terzo piano di rinascita, della necessità di costituire un sistema integrato nel set

tore dei trasporti, della possibilità di istituire la zona o i punti franchi - per citare solo alcune delle problematiche oggetto di dibattito- se la Regione sarda non si dota contestualmente di "uno staff molto attrezzato e qualificato, professionalmente alla pari con i tempi, le tecnologie e le modificazioni avvenute nella società", come ha scritto su "L'Unione Sarda" Massimo Severo Giannini. E tra le tecnologie va certo annoverata l'informatica per il contributo fondamentale che essa può fornire per la realizzazione di un adeguato sistema informativo in grado di orientare le scelte degli organi politici.

Disporre infatti del quadro di insieme di alcune importanti variabili economiche, come lo stato dell'occupazione e il mercato del lavoro, movimenti di capitale, il risparmio regionale, le importazioni e le esportazioni (7) appare essenziale nel momento stesso in cui si elaborano programmi di così vasta portata, oltre che nella fase, altrettanto importante, del controllo delle conseguenze, in vista anche di eventuali modifiche o integrazioni.

Di pari rilevanza è il supporto conoscitivo che può essere fornito attraverso una serie di archivi distinti e insieme, almeno in parte, integrantisi - su popolazione, scuola, sanità, trasporti, turismo, commercio, artigianato, lavori pubblici, industria, energia e così via.

E' evidente che il supporto conoscitivo attivato tramite l'utilizzazione dell'informatica di per sé non sarebbe sufficiente e direttamente idoneo ad assicurare tutti gli elementi necessari per le scelte di competenza degli organi politici; poichè l'opera di elaborazione degli studiosi resta e resterebbe in ogni caso insostituibile e così pure l'integrazione delle conoscenze attraverso il collegamento con altri centri di documentazione e ricerca.

Negli apparati di supporto conoscitivo del Congresso degli Stati Uniti, considerati tra i più validi in assoluto, la necessità di questa integrazione si evidenzia in un "rapporto triangolare fra Servizio Studi, Biblioteca e informazione automatizzata che favorisce una attività spedita e corretta, fondata su un massiccio reperimento di dati operato con somma precisione e snellezza, il quale facilita l'elaborazione della ricerca" (8).

In relazione ad esigenze e obiettivi di tale importanza, dal quadro normativo proprio della Regione sarda si ricava da una parte la competenza del "Servizio della documentazione e del Centro elaborazione dati" a svolgere "i compiti relativi all'automazione delle procedure amministrative della Regione finalizzate al servizio informativo regionale ed alla gestione automatizzata dell'attività amministrativa" (9), mentre, dall'altra, viene attribuito al Centro regionale di programmazione il compito di organizzare, "nelle more della riorganizzazione degli uffici tecnici della programmazione", il sistema informativo regionale (art.67, L.R. 28 maggio 1985, n.12). L'art.33 della L.R. n.11 del 1983 dispone poi che la Giunta regionale debba provvedere alla creazione di un sistema informativo per la contabilità regionale con diritto di accesso per il Consiglio regionale in ordine all'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo proprie di tale organo.

Nel campo della sanità l'art.27 della L.R. 16 marzo 1981, n.13, stabilisce inoltre che "la Regione, al fine della programmazione sanitaria e della gestione del sistema informativo sanitario, fa parte integrante del servizio informativo regionale, provvede a determinare ed individuare l'insieme delle informazioni necessarie per il perseguimento degli obiettivi predetti, predisponendo modelli uniformi per l'acquisizione e l'elaborazione dei dati".

Si è quindi di fronte ad una serie di previsioni normative significative della necessità di realizzare un sistema informati

vo di cui non è per altro tracciato un disegno organico ed unitario.

Sul piano delle realizzazioni, mentre risulta che sono in corso alcuni contatti con esperti del settore in vista della messa a punto di un progetto meglio definito, si deve riscontrare una situazione di notevole carenza, a parte alcune iniziative anche importanti, come quella relativa alla conoscibilità del bilancio della Regione condotta a termine dal C.E.D. della Presidenza della Giunta regionale.

Un'altra eccezione rispetto al quadro delineato riguarda il settore dell'informatica giuridica. In tale campo, attraverso i collegamenti realizzati dagli Uffici degli organi regionali con il Centro di documentazione automatica della Camera dei Deputati e con il Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione, si può affermare che l'informazione di carattere legislativo e giurisprudenziale è pressochè completa (10).

Sul piano dei progetti che finora non hanno avuto un seguito, è da fare infine presente che in data 10 gennaio 1977 venne presentata una proposta di legge (11) concernente la "Istituzione dell'Azienda regionale per l'informazione e la gestione dei dati", che avrebbe dovuto perseguire il fine di creare un "sistema informativo capace di dare un'organica visione dei principali dati fisici, sociali ed economici della realtà regionale", facendo assumere alla Regione "un ruolo neutrale, non egemonico, di promozione e di esaltazione di quel pluralismo istituzionale che è alla base della programmazione democratica".

2. LE PRINCIPALI PREVISIONI NORMATIVE NELLA LEGISLAZIONE DELLE
ALTRE REGIONI E LE REALIZZAZIONI PIU' SIGNIFICATIVE.

Diverse Regioni hanno legiferato in materia di sistemi informativi (12) a livello regionale e intercomunale.

Le previsioni legislative contemplano strumenti di intervento non sempre uniformi tra Regione e Regione: in Piemonte ci si avvale di un consorzio; in Veneto da una parte è stata avviata la formazione di una rete di informatica distribuita, attraverso consorzi, convenzioni o associazioni tra Comuni e, dall'altra, è stata costituita una società di informatica a partecipazione regionale; in Basilicata si è prevista la gestione diretta del Servizio di informatica regionale da parte di un ufficio incardinato nel dipartimento programmazione; in Friuli Venezia Giulia si è considerato di interesse regionale l'impianto, lo sviluppo e la gestione di un sistema informativo elettronico che, come strumento operativo, utilizza la Società per azioni Informatica Friuli Venezia Giulia; anche le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno previsto la formazione di due società per azioni e così pure la Regione Liguria, mentre l'Emilia Romagna ha da una parte costituito un servizio informativo e statistico presso l'Assessorato alla programmazione e bilancio e si è avvalsa, nello stesso tempo, di un'Azienda regionale per la gestione del Centro elettronico, dotata di personalità giuridica e di autonomia funzionale ed amministrativa.

In Umbria è stato istituito un sistema informativo regionale per la programmazione con il concorso degli enti locali e delle loro associazioni.

Particolarmente organica tra tutte queste discipline normative appare quella che riguarda il sistema informativo regionale della Lombardia.

A norma della L.R. n.15 del 1981, il sistema informativo regionale comprende :

- a) il sistema informativo inerente ai processi gestionali ed operativi dei servizi e degli uffici dipendenti dal Consiglio e dalla Giunta regionale ed a quelli definiti dalle singole leggi regionali;
- b) i sistemi informativi inerenti ai processi gestionali e operativi delle unità socio-sanitarie locali, degli enti autonomi territoriali e degli altri enti ed organismi locali, relativamente alle funzioni loro attribuite o delegate nelle materie di competenza regionale;
- c) il sistema informativo inerente all'attività di programmazione, da attuarsi mediante l'utilizzazione delle informazioni ricavabili dai sistemi previsti dalle precedenti lettere a) e b), nonché mediante la raccolta e l'elaborazione di dati acquisibili da altre fonti.

Il sistema informativo regionale consta quindi di un sistema interno proprio dell'ente Regione (nei suoi due aspetti della gestione e della programmazione), nonché dell'insieme dei sistemi degli enti locali cui la regione ha delegato l'esercizio di funzioni di sua competenza.

Per la realizzazione e la gestione del sistema informativo la Regione ha assunto una partecipazione azionaria nella società "Lombardia informatica S.p.A.". I rappresentanti della Regione

nella società sono nominati nelle forme e nei modi previsti dall'art.2458 del codice civile e sono vincolati, nell'esercizio del mandato, all'osservanza degli indirizzi e delle direttive della Regione.

Il Servizio sistemi informativi ed informatica, che fa capo alla Giuntà regionale, svolge un ruolo di "attivazione e controllo delle funzioni svolte da Lombardia Informatica S.p.A." ed ha inoltre come compiti "la raccolta delle esigenze informative e di trattamento dati dell'utenza regionale, la conduzione di studi di fattibilità e le pianificazioni di quelle iniziative di automazione che a seguito di tali studi vengono ritenute maggiormente vantaggiose o necessarie"(13).

Per comprendere meglio la necessità ed i bisogni informativi dell'ente Regione, questo Servizio ha collaborato a due importanti ricerche affidate al Centro di Ricerca sulla Organizzazione Aziendale dell'Università Bocconi: una riguarda il patrimonio informativo della Regione Lombardia e l'altra un'analogha "mappatura" dei flussi informativi che provengono alla Regione dagli enti infraregionali.

Nel primo di tali documenti si rinvengono utili indicazioni di metodo sulla progettazione del complessivo sistema informativo e sulle interrelazioni che corrono tra i diversi sottosistemi che lo compongono, evidenziandosi che esso, nella sua forma esplicita, risulta formato da :

- un patrimonio di dati e informazioni;
- un insieme di procedure per il trattamento di dati e la gestione di informazioni;
- un insieme di strutture e di persone responsabili di tali procedure (o perchè le svolgono di persona o perchè sovrintendono alle apparecchiature che le svolgono in modo automatico o perchè hanno la responsabilità di fornire dati al sistema);

- un sistema di mezzi e strumenti necessari al trattamento, trasferimento , archiviazione, ecc. di dati e informazioni (14).

Si deve dire che, sul piano delle realizzazioni, il progetto triennale di sviluppo 1983/85 ha privilegiato il sistema informativo "rivolto alla gestione delle risorse interne rispetto a quello rivolto alla conoscenza della realtà esterna", per garantire l'esigenza prioritaria di "consentire il buon funzionamento dell'apparato burocratico della Regione" e che "la maggior parte degli sforzi nel 1985 sarà ancora rivolta verso la realizzazione del sistema informativo dei servizi centrali" (15).

E' però da rilevare che mentre prima "si tendeva ad automatizzare procedure specifiche , ora si sta invece operando per costituire banche dati che contengano tutte le informazioni relative ad una determinata realtà". "... In altri termini si può dire che mentre in precedenza si realizzavano applicazioni separate, ciascuna con i propri archivi e i propri dati, ora si tende a pensare prima alla costituzione di archivi comuni, inerenti specifici aspetti della realtà regionale, e a realizzare le procedure in un secondo tempo, attorno al perno costituito dalla base di dati" (16).

Significativa appare anche l'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia che già con la legge n.22 del 1972 aveva posto le premesse per dotarsi di uno strumento operativo nel campo del trattamento automatico delle informazioni, "sia per la raccolta e la elaborazione di dati socio-economici nell'ambito regionale, sia per il soddisfacimento delle esigenze di automazione dell'Ente Regione e delle analoghe esigenze di altre pubbliche amministrazioni e di altri enti che operano nel territorio regionale". L'art.2 del

la citata legge prevede infatti che l'impianto, lo sviluppo e la gestione del sistema informativo, anche disgiuntamente, possano essere affidati dall'Amministrazione regionale a società o enti specializzati a prevalente capitale pubblico. In Friuli Venezia Giulia fu giudicato opportuno avvalersi di un'organizzazione esterna che "offrisse quei livelli di professionalità e di affidabilità necessari a garantire il successo nella realizzazione del Sistema Informativo e, sulla base di uno studio di fattibilità preliminare, fu stipulata una convenzione con l'Italsiel per dare attuazione al progetto. Nel 1973 all'Italsiel, come previsto dalla convenzione, subentrò una società per azioni a capitale misto, l'Informatica Friuli Venezia Giulia, al cui capitale la Regione tuttora partecipa.

La Regione "si è prefissata, come obiettivo principale, la costituzione di un sistema informativo integrato, a scala regionale, con garanzie, oltre che di affidabilità, di grande capacità di correlazione e di sintesi".

Il SIER (Sistema Informativo Elettronico Regionale) è stato "progettato, realizzato ed attuato con il coordinamento diretto della Regione e con il concorso di quegli Enti (Amministrazioni Provinciali, Comuni, Camere di Commercio) verso i quali la Regione stessa ha rivolto prioritariamente la propria iniziativa e che vi hanno spontaneamente aderito.

Successivamente alla completa realizzazione del progetto originario, il SIER si è andato via via ampliando ed estendendo sia in senso territoriale (estensione a nuovi Enti dell'uso di procedure già esistenti), sia in senso funzionale (sviluppo di nuovi settori di automazione)" (17).

In Emilia Romagna, sin dal 1977, una legge regionale aveva previsto la costituzione dell'Azienda regionale per la gestione del Centro elettronico.

In attuazione degli orientamenti programmatici del Consiglio regionale e dei criteri fissati dalla Giunta, essa ha il compito di "acquisire e memorizzare sistematicamente le informazioni ed i dati statistici di carattere economico, demografico, sociale, amministrativo, finanziario, derivanti dalle rilevazioni ufficiali e attinenti alle diverse zone del territorio regionale", nonché di "provvedere su richiesta del Consiglio regionale, della Giunta regionale o dei gruppi consiliari, alla elaborazione delle informazioni di cui sopra, predisponendo le documentazioni opportune ai fini dell'attività legislativa, amministrativa e di programmazione".

Ebbene, l'attività di questa Azienda, che aveva tra i suoi scopi anche quello "di assicurare l'esercizio in automazione delle fondamentali attività amministrative della Regione", è stata caratterizzata proprio dai contributi forniti alla gestione ed allo sviluppo dell'automazione dei servizi regionali, più che alla crescita dell'informatica di governo.

Forse proprio per tale ragione la Giunta regionale ha presentato nel marzo 1985 un organico progetto di legge che, nel ridefinire all'art. 14 le funzioni dell'Azienda, delinea un complessivo sistema informativo di nuova concezione, che si articola nel livello regionale, infraregionale e dei Comuni e che attribuisce a ciascuno livello "il compito di punto unificante alla propria scala dei flussi informativi che interessano il sistema informativo regionale. Questo è infatti il presupposto di un sistema policentrico nel quale ciascun ente tratta le informazioni sue proprie, rendendo disponibili a livello regionale le quelle di sintesi ad esso necessarie. Sotto il profilo operativo, ciò significa l'opposto della concezione che vede il livello regionale e provinciale come punto di accumulazione di tutte le informazioni provenienti dai Comuni, dagli altri enti,

dalle organizzazioni sociali ed economiche, con il compito di attuare un'altrettanto colossale redistribuzione periodica di elaborazioni" (18).

3 I SOGGETTI DEI SISTEMI INFORMATIVI REGIONALI: IN PARTICOLARE LA REGIONE E GLI ENTI LOCALI.

La Regione, evidentemente, deve esercitare un ruolo di primo piano sia nella fase della progettazione che in quella della conduzione di un sistema informativo a livello regionale, anche perchè, essendo il soggetto cui istituzionalmente competono funzioni di indirizzo politico, programmazione, coordinamento e controllo nell'ambito di tutte le materie di competenza propria o delegata, dovrebbe anche fruire nella misura massima delle basi conoscitive offerte dal sistema.

Ma la Regione, a sua volta, appare come un soggetto unitario solo nel momento della "rappresentanza" che compete al suo Presidente, mentre il rilievo costituzionale che hanno gli altri due organi, Consiglio e Giunta, le loro diverse funzioni e, correlativamente, la loro distinta organizzazione impediscono, anche da un punto di vista fattuale oltre che giuridico, la configurazione di un ente a struttura semplice e indifferenziata.

Anche per le finalità che qui interessano ciò è rilevante perchè, allo stato attuale, il supporto conoscitivo che può essere utilizzato dal Consiglio regionale non è lo stesso di cui può disporre la Giunta.

E' abbastanza chiaro che si è di fronte a un problema che inerisce alla sostanza dei rapporti tra gli organi costituzionali della Regione. Basti pensare che nell'esperienza storica del Parlamento inglese (19) il maggior ostacolo all'avvento delle tecnologie informatiche negli apparati assembleari è stato costituito dalla possibilità che in tale modo si sarebbe offerta agli organi rappresentativi di disporre in tempo reale di conoscenze di cui in precedenza erano depositari soltanto gli organi dell'esecutivo. Il Congresso degli Stati Uniti, poi, "ha sempre considerato l'informazione come la chiave di volta del proprio potere e del proprio ruolo di contrapposizione attiva al potere presidenziale" (20).

Anche se i sistemi politici e costituzionali cui si è fatto riferimento presentano connotazioni diverse rispetto alla nostra realtà, si deve sottolineare che i problemi che sorgono sotto questo profilo sono sintomatici delle necessità di soddisfare le medesime esigenze.

Del resto, con più specifico riguardo alla realtà delle Regioni, è stato posto in evidenza il valore veramente essenziale che tende ad assumere il profilo degli strumenti conoscitivi propri (anche se non esclusivi) che il Consiglio regionale è in grado di utilizzare (21).

La costituzione di un sistema informativo regionale di carattere unitario avrebbe quindi l'effetto, sotto tale profilo, di mettere a disposizione di tutti gli organi della Regione una comune base conoscitiva che, ovviamente, sarebbe poi suscettibile di essere variamente utilizzata attraverso elaborazioni autonome da parte di ciascuno di essi.

Altri soggetti cui va istituzionalmente riconosciuto un ruolo di rilievo in ordine al sistema informativo regionale sono gli enti locali.

Manca un'indagine completa e aggiornata sulla situazione generale dell'utilizzazione dell'informatica applicata a fini di governo da parte delle Pubbliche Amministrazioni locali (22), anche se alcune Regioni hanno realizzato studi ricognitivi sulla propria realtà territoriale.

Nei mesi scorsi è stata avviata, per esempio, una rilevazione analitica sulla situazione esistente in Toscana per quanto riguarda procedure, flussi informativi, strutture e strumentazione esistenti presso gli Enti locali (23).

E' emerso che "l'assenza di standards informativi per i contenuti degli archivi e relativi collegamenti e la mancanza di adeguate procedure di elaborazione impedisce o comunque ostacola l'utilizzo integrato a scala territoriale" dei patrimoni informativi disponibili a fini di programmazione.

"Complessivamente la situazione è caratterizzata dalla scarsità di risorse qualificate con capacità progettuali, di disegno architettonico, di formazione e consulenza ai vari livelli, unita spesso alla scarsa attenzione da parte dell'Amministrazione sulla rilevanza politica della questione "Sistema Informativo".

"La mancanza di un momento forte di coordinamento ha portato alla dispersione delle energie e alle difficoltà di realizzare esperienze di cooperazione su progetti".

Ciò, del resto, appare almeno parzialmente in linea con un'indagine condotta in dieci Paesi dell'OCSE sulle politiche nazionali per l'introduzione della informatizzazione negli Enti locali (24).

In termini generali, è emerso che "politiche nazionali forti ed organiche tendono a promuovere l'uniformità nell'adozione e nell'impiego della tecnologia dei computer; il che, simultaneamente, accelera un ampio processo di adozione delle tecnologie da parte degli enti locali, ma ne ritarda gli impieghi più avanzati ed innovativi da parte dei singoli enti.. Lasciare lo sviluppo della tecnologia dei computer agli stessi enti locali tende a far sì che non venga pienamente favorita l'adozione di questa tecnologia da parte di potenziali utenti, ma consente una maggiore diversificazione degli approcci e dei livelli di impiego delle tecnologie, favorendo maggiori sviluppi innovativi a livello locale".

Fatte queste premesse in ordine alla situazione di fatto, senza peraltro pretendere di voler pervenire a generalizzazioni, si deve ora ricostruire qual'è, sotto il profilo normativo, il ruolo assegnato agli enti locali nelle leggi regionali più organiche in materia di sistemi informativi.

Secondo la L.R. n.15 del 1981, la Regione Lombardia, nel quadro degli obiettivi del sistema informativo regionale, anche al fine di consentire l'interscambio di informazioni tra i vari livelli amministrativi, "promuove le attività ... degli enti autonomi territoriali e degli altri enti locali dirette alla raccolta, all'organizzazione ed al trattamento, secondo criteri omogenei, dei dati utili all'esercizio delle funzioni di programmazione ed amministrazione di loro competenza". A tal fine la Regione propone l'adozione di procedure e di metodologie uniformi, concorre all'addestramento degli operatori locali, fornisce l'assistenza specializzata necessaria per la migliore definizione dei sistemi informativi a livello locale, promuove l'uso coordinato delle risorse informatiche da parte degli enti locali (art.7).

Allo scopo di coordinare le attività inerenti ai sistemi informativi propri degli enti locali, è previsto che della "Consulta per il coordinamento delle iniziative interessanti il sistema informativo regionale" facciano parte anche un rappresentante dell'Unione regionale delle province lombarde ed uno dell'Associazione regionale dei Comuni lombardi . Complessivamente si può dire che l'autonomia propria degli enti locali esistenti sul territorio lombardo nel decidere del proprio sistema informativo trova un suo limite e al tempo stesso un incentivo nell'azione di coordinamento che la Regione si propone di esercitare.

In Friuli Venezia Giulia, in linea con le previsioni generali della L.R. n.22 del 1972 che aveva contemplato convenzioni tra Regione ed enti locali nonché interventi finanziari da parte dell'Amministrazione regionale, utenti del SIER sono stati, sin dalla prima fase di avvio, tre delle quattro Amministrazioni provinciali, nonché cinque dei principali Comuni (Gorizia, Monfalcone, Pordenone, Tolmezzo e Udine) con una popolazione complessiva di circa 250.000 abitanti.

Più recentemente è stato avviato un nuovo progetto destinato a coprire le esigenze di automazione dei comuni medio-piccoli della Regione.

Il nuovo progetto aderisce al criterio di "assicurare quell'intermediazione informatica tra il Governo centrale e tutto il complesso delle Autonomie locali che appare sempre più necessaria non solo nei settori tradizionali, quali, ad esempio, la demografia , ma anche settori di scottante attualità quali la Finanza pubblica e il Servizio sanitario nazionale". Il progetto introduce inoltre un significativo elemento di evoluzione tecnologica con l'adozione di architetture informatiche non solo largamente decentrate mediante reti di tele informatica... ma anche con capacità di archiviazione e di elaborazione di-

istribuita sul territorio..."(25).

.....

In Emilia Romagna l'Azienda regionale per la gestione del Centro elettronico si configura come un ente strumentale della Regione il quale, attraverso apposite convenzioni, fornisce agli enti pubblici della Regione (e quindi anche agli enti locali) elaborazioni statistiche e informazioni di carattere legislativo, economico, sociale, amministrativo, sia in base a richieste periodiche od occasionali, sia in forma continua attraverso collegamenti a distanza per la trasmissione dei dati in tempo reale. Gli enti locali sono quindi considerati dei fruitori dei servizi resi dall'Azienda ma non rivestono un ruolo attivo di partecipazione al sistema informativo. Diversamente, nel citato progetto di legge n.434 vi sono alcune disposizioni normative, illustrate da un apposito paragrafo delle relazione, sul "raccordo politico e tecnico con gli enti locali". E' prevista la creazione di una Consulta regionale per la realizzazione del sistema informativo regionale, quale "momento di intesa tra i responsabili politici a scala regionale, infraregionale e delle rappresentanze dei Comuni e Unità sanitarie locali". E' inoltre contemplato, a livello tecnico, un comitato di supporto e coordinamento della Consulta in rapporto allo sviluppo dei progetti per la realizzazione del sistema.

.....

In Piemonte sin dal 1975 è stato costituito un Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione. La Regione partecipa con l'Università degli studi ed il Politecnico di Torino. Partecipano, inoltre, gli enti locali del Piemonte (e, ancora, ogni altra Università o Istituto superiore o centro di ricerca del Piemonte; le organizzazioni sindacali, sociali o di categoria operanti nella Regione).

Finalità generale del Consorzio, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, è quella di mettere a disposizione degli enti consorziati, attraverso la creazione di un organico sistema informativo regionale, i mezzi per il trattamento automatico dei dati "oggi indispensabili a ciascuno di essi per conseguire i rispettivi fini istituzionali nei campi della programmazione, della ricerca, della didattica e della gestione operativa" (art.3, L.R. 4.9.1975, n.48). Compito del Consorzio è la progettazione, la realizzazione e la gestione del sistema regionale di elaborazione dei dati attraverso la promozione della connessione tecnica ed operativa degli enti ed organizzazioni consorziate.

Nell'assemblea del Consorzio, di cui fanno ovviamente parte anche rappresentanti degli enti locali, i rappresentanti della Regione Piemonte sono previsti in numero non inferiore a tre.

Con la successiva legge n.13 del 1978 la Regione Piemonte ha precisato che, attraverso il Consorzio, essa persegue le finalità del coordinamento tecnico ed operativo delle iniziative degli Enti pubblici e degli Enti locali, in particolare nel settore dell'informatica, anche attraverso la standardizzazione delle procedure, la formazione e l'aggiornamento del personale, lo sviluppo della ricerca e della didattica.

In tale quadro normativo pare che il ruolo degli enti locali - enti consorziati, partecipi della realizzazione del sistema informativo e fruitori delle conoscenze da questo messe a disposizione - sia adeguatamente valorizzato, almeno alla luce di una considerazione normativa e non di effettività.

In Veneto la Regione, allo scopo di favorire l'acquisizione degli elementi informativi necessari alla propria programmazione, promuove la formazione di sistemi di informatica intercomunale, concedendo contributi in conto capitale a Comuni associati per la costruzione e la gestione di una propria rete di informatica distribuita (L.R. n.37/1982). I contributi vengono concessi a condizione che gli enti destinatari si impegnino a trasmettere alla Giunta regionale, su richiesta, gli elementi informativi necessari per la programmazione regionale e che gli enti stessi osservino le direttive impartite dalla Giunta regionale sulla unificazione dei metodi, delle procedure e dei linguaggi dei sistemi informativi adottati.

Un cenno merita, infine, lo stato della ricerca che, proprio nel settore che interessa più da vicino i Comuni, appare particolarmente attenta. Nell'ambito del Progetto Finalizzato Informatica del Consiglio Nazionale delle Ricerche - conclusosi nel corso del 1984 - e del Secondo sottoprogetto (finalizzato alla informatizzazione della Pubblica Amministrazione) si è sviluppato l' "Obiettivo Comuni" e sono stati predisposti sistemi informativi per la sanità ed il governo del territorio urbano(26).

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

E' evidente che la realizzazione di un progetto di sistema informativo regionale che abbia le caratteristiche generali che si è in precedenza cercato di delincare comporta il superamento di non poche difficoltà.

Si pensi, anzitutto, alla necessità di scegliere, tra quelli configurati, un modello adatto alla realtà della Regione sarda, oppure un nuovo modello.

Per la completezza del sistema c'è poi l'esigenza di assicurare la partecipazione di un molteplicità di soggetti, quali il Consiglio e la Giunta regionali, i diversi Assessorati, gli Enti strumentali della Regione, i Comuni, le Province, i Comprensori, le Comunità montane, le Unità sanitarie locali, i Distretti scolastici, le Camere di Commercio, le Aziende autonome di soggiorno, il C.I.S. e gli Istituti di credito operanti in Sardegna, le organizzazioni periferiche degli apparati statali che esercitano competenze in materie di rilevanza regionale (si pensi all'ANAS e alle Ferrovie dello Stato). E infine, ma non certo ultimo per importanza, l'Istituto Centrale di Statistica.

Mentre su alcuni di tali enti e organismi la Regione può direttamente influire in ragione delle proprie competenze (per es. sugli enti strumentali, sulle Aziende autonome di soggiorno e sugli Enti provinciali per il turismo), per altri sarà necessario raggiungere accordi e stipulare convenzioni (come per l'ISTAT e per gli Istituti di credito).

In ogni caso, al completamento del sistema si giungerebbe per fasi successive. Questo metodo, suggerito e direi quasi imposto dalla vastità del progetto, non deve peraltro far pensare che si possa procedere a sperimentazioni estemporanee, slegate rispet-

to ad un complessivo piano generale di massima. Al contrario, si impone lo studio e la realizzazione di un progetto di fattibilità valido e completo, affidato ad esperti che abbiano acquisito un livello di alta qualificazione nel settore, affiancati da funzionari regionali in grado di indicare le esigenze e di offrire reali contributi, anche di idee.

Non si potrà comunque prescindere, così come si è fatto in alcune delle altre Regioni, dal formulare una legge organica che regolamenti i vari aspetti dell'attività in questione, disciplinando, tra l'altro, il ruolo di ciascun soggetto nel sistema ed il diritto di accesso al sistema stesso da parte, eventualmente, di terzi. Sarebbe opportuno che la legge intervenisse allorché lo studio di fattibilità fosse stato completato o ne fossero noti tutti gli elementi rilevanti.

L'obiettivo finale, e cioè il funzionamento del sistema a regime nelle sue varie articolazioni e la possibilità di ottenere risultati di sintesi e integrazione, non è certo vicino, ma, una volta rilevato l'attuale patrimonio informativo della Regione sarda e messo a punto il progetto generale di massima dell'intero sistema, si potrebbe cominciare a lavorare al completamento di singoli sottosistemi (per es. trasporti), secondo le priorità fissate dagli organi politici.

Occorrerà mobilitare, naturalmente, risorse intellettuali e finanziarie di notevole rilevanza, ma l'investimento in uomini e mezzi appare sin d'ora altamente remunerativo per lo sviluppo economico e sociale della Sardegna.

(Dr. Gianni Nizzero)

N O T E :

- 1) vedi BOBBIO-MATTEUCCI, voce "Comunicazione politica" in Dizionario di Politica, UTET, 1976.
- 2) Sul concetto di "processo decisionale", vedi anche "Il processo decisionale: analisi e problemi", ISAS, Palermo, n.4/1985. Questa ricerca, che si inserisce nel filone di studi sull'organizzazione e la direzione, è utile anche per l'ampia bibliografia richiamata.
- 3) Sul tema della fattibilità e della copertura amministrativa delle leggi il dibattito in Italia si è arricchito soprattutto in questi ultimi anni e la letteratura è ormai abbastanza ampia. Un sicuro punto di riferimento è dato dalla Relazione conclusiva della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità ed applicabilità delle leggi, a cura del Prof. Alberto BARETTONI ARLERI, i cui atti sono stati pubblicati da Maggioli nel 1983.

Importante è anche il lavoro di LOSANO M.G. "Proposte per innovare la tecnica legislativa", Relazione presentata all' Ufficio di Presidenza della Regione Piemonte il 21 dicembre 1982. La rivista "Le Regioni" ha poi recentemente dedicato un intero numero (2/3 del 1985) all'approfondimento di questo tema.
- 4) E' evidente che i confini tra informatica di gestione e informatica di governo non sono netti, ma che è possibile, al contrario, un'utilizzazione dei principali dati di gestione anche a fini di governo.
- 5) Vedi "L'intervento straordinario in Sardegna e l'attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale" Atti del Seminario di studi, Quartu S.Elena, 27-28 settembre 1983.

- 6) L'ordine del giorno, sulla nuova legge di attuazione dell'art.13 dello Statuto, è a firma Gianoglio, Raggio, Pili, Onnis, Medde, Giagu, Barranu, Mercu Salvatorangelo, Mereu Orazio. Nella presente legislatura è stata presentata e poi in parte discussa una mozione democristiana a firma Giagu e altri che si richiama al citato ordine del giorno.
- 7) E' da osservare che, almeno a livello statale, l'adozione delle scelte strategiche ha come suo presupposto la piena conoscenza di non molti macro-indicatori, come ha sottolineato il direttore generale dell'ISTAT Guido Rey durante i lavori di un seminario di studi svoltosi presso il Dipartimento di teoria dello Stato dell'Università di Roma nell'ottobre 1985.
- 8) La considerazione si riferisce, in particolare, all'attività del Congressional Research Service, PAPPAGALLO C., "Gli apparati di supporto del Congresso degli Stati Uniti d'America", in Bollettino di informazioni costituzionali parlamentari, n.1/1982, pag.203.
- 9) Il C.E.D. era stato istituito con un decreto del Presidente della Giunta regionale del 1965. Il Servizio ora fa capo alla Presidenza della Giunta regionale nelle previsioni dell'art.1 del D.P.G. 10 dicembre 1984, n.110, concernente l'istituzione dei servizi e dei settori in esecuzione della L.R. n.51/1978.
- 10) In materia di informatica giuridica si è ormai formata una letteratura piuttosto ampia. Un sicuro punto di riferimento, con un cenno anche sulle esperienze straniere, è rappresentato da "Note per un sistema di informatica giuridica" di R.Pagano, Capo Servizio del Centro per la documentazione automatica della Camera dei deputati, in Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Bollettino di legislazione e documentazione regionale, 1979, 1.
- 11) Proposta di legge n.288, a firma Carrus, Raggio, Corona, Desanay, Maddalon, Pigliaru, Rojch, Saba, Sechi, Tronci.

- 12) Si citano qui le seguenti leggi che sono apparse più importanti:

FRIULI VENEZIA GIULIA

L.R. 27.4.1972, n.22, "Istituzione di un sistema informativo elettronico di interesse regionale ed intervento a favore del Centro di calcolo dell'Università di Trieste";

L.R. 12.6.1978, n. 66, "Partecipazione azionaria alla Società Informatica Friuli-Venezia Giulia P.A.";

EMILIA ROMAGNA

L.R. 27.6.1977, n.29, "Istituzione dell'Azienda regionale per la gestione del Centro elettronico";

L.R. 27.8.1982, n.39: all'art.1 prevede l'istituzione del Servizio informativo e statistico, funzionalmente dipendente dall'Assessorato alla programmazione e bilancio;

PIEMONTE

L.R.4.9.1975, n.48, "Costituzione del Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione e del Comitato provvisorio per la progettazione di un sistema regionale integrato dell'informazione";

L.R. 15.3.1978, n.13, "Rapporti tra Regione e Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione";

BASILICATA

L.R.3.11.1979, n.38, "Gestione diretta del servizio di informatica regionale";

UMBRIA

L.R. 24.3.1980, n.21, "Istituzione del sistema informativo regionale per la programmazione";

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

L.P. 6.5.1980, n.10, "Istituzione di un sistema informativo elettronico provinciale";

ABRUZZI

L.R.20.6.1980, n.67, "Istituzione del Settore Informatico" (nell'ambito della Presidenza della Giunta regionale);

LOMBARDIA

L.R.16.3.1981, n.15, modificata con L.R.25.5.1981, n.24, "Disciplina del sistema informativo regionale";

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

L.P.8.11.1982, n.33, "Provvedimenti in materia di informatica provinciale";

LIGURIA

L.R.9.4.1985, n.17, "Partecipazione della Regione Liguria ad una Società di progettazione informatica";

VENETO

L.R.7.9.1982, n.37, "Contributi per la costruzione di una rete informatica intercomunale";

16.8.1983, n.44, "Costituzione di una società d'informatica a partecipazione regionale".

Per informazioni più dettagliate e per riferimenti bibliografici si può consultare la voce "Informatica" curata da alcuni anni da Isabella CIAMPI D'ELIA sull'Annuario delle Autonomie Locali diretto da Sabino CASSESE, Roma, Edizioni delle Autonomie.

Per quanto concerne i progetti di legge presentati presso i Consigli regionali, oltre a quello di iniziativa della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, di cui si riferisce nel testo, si segnalano: n.329, Calabria, "Istituzione di una rete informativa regionale computerizzata delle attività regionali" (Meduri e Giardini, 5.2.1985); n.345, Marche, "Interventi per l'anno 1985 relativi all'attivazione o al completamento del sistema informativo regionale" (Giunta, 11 gennaio 1985); L.R. Umbria, approvata il 17 dicembre 1984 ma rinviata dal Governo, concernente "Costi

tuzione della Società regionale per l'informazione e il trasferimento delle tecnologie - SORIT S.p.A."

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei programmi elaborati a livello regionale, è in corso un'indagine promossa dal FORMEZ, in collaborazione con l'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche, i cui risultati definitivi saranno presentati in un volume di prossima pubblicazione.

- 13) Regione Lombardia, "Proposta di programma operativo '85 per la realizzazione del sistema informativo regionale", pag.28.
- 14) Università L.Bocconi, Centro di Ricerca sulla Organizzazione Aziendale "Il patrimonio informativo della Regione Lombardia" (ipotesi per una mappa globale)", Milano, settembre 1982.
- 15) Regione Lombardia, Proposta di programma operativo '85, cit. pag.26. Anche D'ELIA, cit. Annuario 1984, pag.350, nota che "... le persistenti difficoltà di coordinamento.. e .. il processo di crescita e stabilizzazione della S.p.A. a partecipazione pubblica hanno condizionato... l'adempimento degli impegni del primo programma operativo, sicchè ancora una volta sono prevalsi gli interventi urgenti e frammentari (soprattutto nel settore della sanità)".
- 16) Proposta di programma operativo, cit., pag.26-28.
- 17) Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, "Progetto di automazione dei servizi nei Comuni del Friuli Venezia Giulia", giugno 1982.
- 18) Regione Emilia Romagna, progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale n.434 del 27 marzo 1985, "Costituzione del sistema informativo regionale", pag.6 della relazione.

- 19) MACCHITELLA C., "Gli apparati informativi del Parlamento inglese", Fondazione Agnelli, Quaderno n.23/1978, pag.40-41.
 In relazione al ruolo del Parlamento italiano sono stati messi in evidenza il rilievo essenziale che assumono le attività conoscitive e di informazione, l'istituzionalizzazione dei raccordi con i soggetti esterni "che si presentano come i maggiori accumulatori pubblici di conoscenze (Banca d'Italia, ISTAT, ISPE, CNR e Università) e l'alternativa se utilizzare in prevalenza apparati propri (secondo il modello del Congresso americano) o altrui (secondo il modello inglese)". Su questo tema vedi CHELI E., "Modello del parlamentare e ruolo del funzionario", in "La burocrazia parlamentare", Camera dei deputati, Roma, 1983. Vedi anche CHELI E., MACCHITELLA C., "L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema", in Parlamento, Istituzioni, Democrazia, atti del Seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Giuffrè, 1980, pag.97 ss..
- 20) CHELI E., prefazione a "Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America" di S.VANNUCCI, Fondazione Agnelli, Quaderno n.26/1978.
- 21) CHELI E., TOSI S., "Funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio regionale toscano" (relazione di sintesi), in "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", Consiglio regionale Toscana, Vol. I, pag.341, Firenze, giugno 1982.
- 22) Vedi D'ELIA, Annuario 1984, cit. pag.340-341.
- 23) Vedi la Relazione generale dell'Assessore regionale della Toscana Guido Biondi al Convegno su "Sistema informativo regionale e tecnologie dell'informazione. Rapporti Regione - Enti locali", Firenze 6/7 marzo 1985.
- 24) KENNET L., KRAEMER E John LESLIE KING, "Le politiche nazionali per l'introduzione dell'informatizzazione negli enti locali: un bilancio delle esperienze in dieci paesi OCSE", FORMEZ, Problemi di Amministrazione Pubblica, n.1 1985/, pag.125".

- 25) Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, "Progetto di automazione dei servizi nei Comuni del Friuli Venezia Giulia", cit. pag. 129-130.
- 26) Rapporto Assinform sulla situazione dell'informatica in Italia, giugno 1985, pag.38.