

R. Squitieri (15.6.1985)

Archivio elettronico delle leggi regionali e dei rinvii governativi presso il Dipartimento AA.RR. della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

Il Direttore del Servizio Studi e Ricerche

nota bene

ALL'ORIGINALE MANCA LA PAG. N.4

14 GIU. 1985

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Riunione di Cagliari, 14 giugno 1985

Archivio elettronico del Dipartimento AA. RR. della
Presidenza del Consiglio dei Ministri

L' invito a prendere parte ai lavori di questo Osservatorio interregionale, per fornire più dettagliati elementi circa i contenuti e le modalità di accesso all' archivio elettronico costituito presso il Dipartimento degli Affari Regionali è stato accolto con grande soddisfazione, oltre che, ovviamente, da chi vi parla, dal Ministro per gli Affari Regionali, che, uno dei principali artefici della iniziativa volta

Zona - tel Poligr e Zecca de J. Diato p.v.



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

alla costituzione di un archivio elettronico polivalente, costantemente la stimola e la segue, allo scopo di ottenere uno strumento di lavoro e di conoscenza sempre più completo ed utile, che già costituisce, e potrà costituire anche per le Regioni che saranno interessate, un mezzo per agevolare lo svolgimento dell'attività istituzionale, nonché gli stessi rapporti Stato-Regioni.

Per meglio evidenziare la funzione e la collocazione del Centro elaborazione dati, attualmente in fase di sviluppo, è forse bene fare alcuni, brevissimi cenni al Dipartimento degli Affari Regionali ed alla attività da questi istituzionalmente svolta, nel contesto della quale si inserisce il ruolo del sistema informativo elettronico.

Come è noto, il Dipartimento per gli Affari Regionali è una delle grandi strutture nelle quali, sin dal 1982, sono stati articolati gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione ai vari settori di competenza della stessa.



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

Il Dipartimento costituisce l' apparato organizzativo di cui si avvale il Ministro per gli Affari Regionali per le funzioni allo stesso delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e, principalmente, per quelle afferenti il controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali.

Si tratta di una attività delicata e complessa, non solo sotto il profilo qualitativo, in relazione alla vasta gamma di competenze regionali ed ai riflessi che dal controllo possono derivare, ma anche sotto quello quantitativo.

Basti, al riguardo, rammentare, a titolo esemplificativo, che, nel 1984, sono pervenuti al Dipartimento 1149 provvedimenti legislativi regionali, con una media mensile di circa 95 provvedimenti, afferenti i più disparati settori, oltretutto da sottoporre ad esame entro rigidi termini fissati legislativamente.

Per consentire al Dipartimento di ottemperare con tempestività ed efficacia agli importanti suoi compiti,



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

rispettivamente, alla produzione e al controllo delle Leggi regionali, che ha evidenziato i seguenti aspetti:

A) - Definizione dei sistemi

L'insieme costituito dal Ministro, dal Dipartimento, dai Commissari di Governo è stato considerato alla stregua di un sistema che interagisce con quelli costituiti dalle singole realtà regionali.

B)- Le attività

Si è considerata la funzione del Ministro (coadiuvato dal suo Ufficio e dal Dipartimento) finalizzata al controllo, che consiste principalmente nella formulazione di un giudizio, da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri, il quale può



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

approvare l' ulteriore corso, rinviare o impugnare l' iniziativa di legge regionale.

Si è inoltre tenuto presente che al Ministro compete anche il compito della conoscenza, della valutazione e dell' avvio a soluzione dei problemi degli enti territoriali, nonché quello di analisi della situazione regionale, attraverso l' esame delle informazioni che è in grado di raccogliere.

C)- Classificazione delle attività

All' interno del sistema suddetto e' stato possibile distinguere:

-attività decisionale, consistente nella formazione del giudizio;

-attività di documentazione, di carattere strumentale, consistente nella gestione delle informazioni interne od esterne rispetto al sistema centrale;



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

-attività di trasmissione di informazioni tra gli enti costituenti il sistema centrale e di scambio delle stesse con gli altri sistemi di interesse regionale, distribuiti su tutto il territorio nazionale.

D)- L' input dei dati nel sistema

E' stato studiato il flusso delle informazioni, relative ai controlli, che avviene tra i vari sistemi (ed, all' interno di un sistema, fra gli organismi che lo compongono) determinato, come è noto, da documenti, (costituiti dalle Delibere di Consiglio), trasmessi dai Presidenti delle Assemblee ai competenti Commissari di Governo, e da questi ultimi inviati al Dipartimento, unitamente ad integrazioni del contenuto informativo.

E) - L' output dei dati dal sistema



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

E' stato quindi analizzato il risultato delle azioni ora descritte, che, come è noto, e' costituito:

-relativamente al controllo, da un messaggio rivolto al Commissario di Governo (e, per conoscenza, ai Ministeri eventualmente interessati), contenente l' esito dell' esame;

-relativamente alle attività di informazione e di intervento, da circolari o note ai Commissari di Governo, oppure da lettere di vario contenuto dirette ad Amministrazioni statali o regionali e, comunque, verso l' esterno.

F) - Aree di intervento

Effettuata l' analisi ora schematizzata, sono state individuate tre distinte aree in cui sarebbe stato possibile introdurre delle procedure automatizzate:

-automazione di ufficio finalizzata alla compilazione ed alla conservazione, su un supporto

More - del Polig. e Iscra dell' Un. - 1/1



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

magnetico, dei documenti generati all' interno del sistema;

-documentazione automatizzata, finalizzata alla conservazione e ricerca di informazioni generate sia all' interno che all' esterno del sistema tramite la costituzione o la consultazione di "basi di dati" informative;

- trasmissione dati attraverso una rete tecnologicamente avanzata per il collegamento con i Commissari di Governo, le Regioni, e gli altri Enti di interesse regionale.

G) - Costituzione di un centro per la documentazione automatica

Il Servizio studi e ricerche, ritenendo che la disponibilità di informazione sia un indispensabile supporto al complesso delle attività afferenti, in senso lato, gli affari regionali, ha iniziato a



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

sperimentare, nell' ambito della seconda delle aree ora indicate, l' uso delle tecnologie informatiche finalizzato alla gestione automatizzata delle informazioni, dotandosi di un Personal Computer di elevata capacità di memoria, di un "software" per la gestione di un base di dati, e di collegamenti, attraverso linee telefoniche, ad importanti "banche dati" italiane ed estere.

Sono attivi i collegamenti con la Camera, il Senato, e, tramite la rete ITAPAC con la Corte di Cassazione, con Euris-Celex e con altre "banche dati".

Sono in corso di ultimazione quelli con il Centro elettronico del Servizio elettorale del Ministero dell' interno e dell' ISTAT.

La documentazione disponibile, attraverso questi collegamenti, riguarda l' attività politica nazionale, l' attività legislativa nazionale e regionale, la attività giuridica ed amministrativa e l' attività comunitaria.

Il centro elettronico è a disposizione dei



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

funzionari del Dipartimento, oltre che di "esterni qualificati" per l'effettuazione di ricerche su argomenti di interesse regionale da condursi tramite la consultazione delle "basi di dati" da esso accessibili;

H) - Attività documentaria interna

Il Servizio ha inoltre costituito una "base di dati" informativi relativi al controllo di costituzionalità delle leggi regionali.

L'archivio contiene una "scheda" per ogni iniziativa legislativa delle Regioni a Statuto ordinario e speciale (con eccezione della Sicilia e della Valle d' Aosta, per le quali il controllo di costituzionalità viene effettuato in sede periferica).

Ciascuna scheda indica distintamente, per "campi":

-la Regione;

-il codice di classificazione per materia e per



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

sub-materia;

-il protocollo di archivio;

-la data della delibera consiliare;

-la data entro la quale deve essere effettuato il controllo;

-il titolo della legge;

-la data del telegramma al Commissario di Governo che autorizza l'ulteriore corso;

-in alternativa, la data del telegramma di rinvio, oppure quella di impugnazione;

-nei casi in cui la legge ha formato oggetto di rinvio o di eventuali osservazioni, è inserito l'estratto del telegramma contenente le motivazioni.

L'elaboratore permette la consultazione diretta (dal posto di lavoro) della "base di dati", attraverso un semplice linguaggio di ricerca delle informazioni, oppure la stampa, ordinata secondo criteri che possono essere di volta in volta selezionati, di tutta, o di una parte, della base informativa.

E' pure possibile la predisposizione, con cadenza

Recep. - Int. - Reg. - e Zecce di la Riv.



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

periodica, di tabulati contenenti organiche e complete informazioni relative al controllo costituzionale sulle Leggi regionali, che possono essere messi a disposizione di quelle Amministrazioni che hanno interesse a richiederli.

Attualmente il Centro sta procedendo al "caricamento" di una "base di dati" contenente informazioni generali sulle attività delle Regioni, estratte, principalmente, dalle periodiche relazioni dei Commissari di Governo, i quali, con apposita circolare del febbraio 1985, al fine di omogeneizzare il contenuto informativo, sono stati invitati a riassumere i dati in loro possesso su "schede" appositamente predisposte dal Servizio.

La base dati contiene informazioni sugli organi regionali, sul personale delle Amministrazioni regionali, sugli Enti amministrativi dipendenti, sulle società a partecipazione regionale, sulle deleghe e subdeleghe di funzioni, sui residui di bilancio, sulle consulenze, studi e indagini commissionati dalle



*Galvani del Ministro
per gli Affari Regionali*

Amministrazioni regionali, sui piani e programmi di sviluppo regionale, sul contenzioso, sui controlli e sull'attuazione di leggi quadro.

Si tratta di elaborare una notevole massa di informazioni, che saranno ovviamente poste a disposizione, nelle forme già descritte, anche delle Regioni, e che consentendo un approfondimento della conoscenza della realtà regionale, potranno soddisfare la necessità, propria di ogni amministratore, di disporre di una tempestiva documentazione concernente gli oggetti della gestione

E' appena il caso, al riguardo, di sottolineare che i tempi tecnici per la realizzazione di tale nuova ed importante iniziativa sono subordinati alla celerità delle risposte dei Commissari del Governo, a sua volta condizionata dal grado di collaborazione delle Regioni.

Pertanto, un contributo fondamentale potrà essere fornito proprio dalle Regioni, attraverso la tempestiva adesione alle richieste di elementi loro formulate allo scopo dai Commissari.

Nome - In Poligr. - Roma - 1954 - 1000



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

I) - Linee di sviluppo interne

Soffermandosi ora sulle prospettive future, interne al Dipartimento, si può aggiungere che il Servizio ritiene utile sviluppare anche il settore della automazione d' ufficio, volto soprattutto alla redazione di testi automatizzata, che può consentire l' integrazione delle funzioni di scrittura con quelle di un archivio automatizzato nel quale sia possibile ritrovare il documento voluto attraverso la ricerca di parole nello stesso contenute.

Altra linea di sviluppo all' esame è quella relativa alla impostazione di un più efficiente sistema di trasmissione dei dati informativi.

In particolare l' Ufficio, che dispone attualmente di una linea telex e dell' accesso alla rete ITAPAC, sta valutando la convenienza di avvalersi, per



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

colloquiare con i suoi interlocutori abituali, delle più moderne tecnologie di trasmissione, quali:

-il telefax (trasmissione a distanza di un facsimile attraverso linee telefoniche), sistema che, peraltro, oltre a non essere integrabile con le attività di documentazione automatica, comporta un elevato costo telefonico di utilizzo;

-il teletex (tipo di telex con tecnologia completamente elettronica, integrabile con il servizio telex), che permetterebbe l'invio e la ricezione di testi redatti nella forma voluta ed il cui costo di utilizzo, tra utenti teletex, è notevolmente inferiore a quello del telex (e che non esclude la possibilità di comunicare tra un posto teletex con uno telex, sia pure a una tariffa superiore a quella telex);

-la rete a commutazione di pacchetto ITAPAC, già a disposizione del Servizio, che è collegata con le analoghe reti estere e che sarà, in futuro, distribuita su tutto il territorio nazionale.

Questo sistema, che consiste in una sorta di "rete



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

autostradale delle informazioni", è destinato a diventare la struttura portante della telematica, e permette, oltretutto, una economia di scala nei sistemi di trasmissione-dati.

L'accesso alla rete avviene attraverso un collegamento su linee telefoniche con un "nodo" della stessa rete.

Per contenere i costi telefonici e' però necessario disporre di un nodo della rete possibilmente entro l'ambito del distretto telefonico urbano.

Attualmente, come è noto, la rete funziona a livello sperimentale e sono attivi solo sei nodi.

Si auspica che entro breve tempo, essa, uniformemente estesa su tutto il territorio nazionale, possa costituire, sia per gli Enti pubblici che per lo Stato, un fondamentale supporto per la distribuzione e la trasmissione delle risorse informative su scala nazionale.

Nome - tel. Fedigi - e verte ...



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

L) - Ipotesi per la costituzione di un sistema informativo interregionale.

La constatazione della disponibilità sul mercato delle tecnologie necessarie consente di ampliare il discorso e di saggiare la possibilità di pervenire al più ambizioso obiettivo della costituzione di un sistema informativo interregionale che risponda all'esigenza di documentare l'attività amministrativa del Governo e delle stesse Regioni.

Le Amministrazioni regionali potrebbero, in particolare, realizzare e gestire una propria base informativa, concernente uno "spettro" delle loro attività e metterla a disposizione degli altri Enti interessati.

A tal fine sarebbe necessario, in via preliminare, che tutte le Regioni uniformassero il contenuto della "base informativa", adottando apparecchiature che siano in grado di comunicare tra loro e di scambiare le informazioni con gli altri



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

componenti del macrosistema informativo interregionale.

Attraverso una preliminare azione di coordinamento interregionale, che potrebbe essere svolta proprio da questo Osservatorio, dovrebbero previamente individuarsi le informazioni da catalogare ed i criteri di catalogazione (potrebbero, ad esempio, venir memorizzate le delibere di Giunta e di Consiglio, in testo integrale od in estratto, accompagnate da opportuni codici di materia per facilitarne la catalogazione).

Parallelamente a queste informazioni potrebbero essere raccolti dati statistici riguardanti i settori di intervento regionale, quali, ad esempio, quelli dell'agricoltura, dei lavori pubblici, dei trasporti, del turismo....

Per quanto riguarda la struttura fisica del sistema informatico è appena il caso di sottolineare l'importanza, anche per il generale sviluppo di servizi ad elevata tecnologia sul territorio nazionale, del disporre di una efficiente rete pubblica di trasmissione



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

dati.

Al riguardo è da ribadire il ruolo che potrebbe svolgere la rete ITAPAC che, qualora diffusamente articolata sul territorio, renderebbe l'architettura organizzativa del sistema completamente indipendente da quella fisica.

Sarebbe possibile sia una architettura centralizzata, (con un unico elaboratore centrale al quale si collegherebbero tutti gli utenti), che una architettura distribuita (con un elaboratore ogni una od ogni gruppo di Regioni, tutti però collegati con la rete).

Per avviare la concreta realizzazione di questo progetto potrebbe incrementarsi la collaborazione tra il Dipartimento e le Regioni al fine di sviluppare la sperimentazione dell'archivio del Servizio sulle attività regionali.

Un adempimento fondamentale, che non comporterebbe nessun costo in termini finanziari, ma solo una mera integrazione alle procedure di archivio, sarebbe quello



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

di catalogare per materia gli atti regionali adottando un sistema di codici comune tra tutte le Regioni; il Servizio già si avvale di un simile codice, che potrebbe eventualmente venire utilizzato come fac-simile per le Regioni.

In attesa di poter disporre di una rete efficiente e di elaboratori di più alto livello, le Regioni potrebbero attivarsi, non solo mettendo a disposizione le informazioni, come già avviene, ma anche attraverso il caricamento diretto dei dati su apparecchiature anche di basso livello come i Personal Computer.

Ogni Regione verrebbe così a creare direttamente una sua base di dati che potrebbe essere trasposta su un altro elaboratore, o attraverso una linea di trasmissione dati, oppure, medio tempore, tramite il trasferimento del contenuto su dischi o su nastri da spedire per posta.

Il Servizio potrebbe così integrare i frammenti di informazione provenienti dalle singole Regioni in un corpo unico ed organico ed inviarlo alle Regioni



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

attraverso lo stesso sistema di trasmissione ora
indicato.

Conclusione

E' superfluo porre in evidenza che una intergazione
informatica interregionale, comunque raggiunta,
costituirebbe un utilissimo supporto alle funzioni
istituzionali sia dello Stato che delle Regioni.

E' tuttavia parimenti evidente come il
perseguimento di un siffatto obiettivo, pur non
risolvendosi in una mera ipotesi di studio, si
presenti oggi forse non immediato per una variegata
serie di ragioni politiche, tecniche, finanziarie, etc.

Si ritiene peraltro che gli ostacoli maggiori che
si frappongono al raggiungimento di tale meta non siano
quelli di ordine tecnico o finanziario, ma,
soprattutto, quelli di carattere intellettuale e
politico.



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

In effetti, in questi ultimi tempi nel nostro Paese, dopo un vero e proprio "boom" dell'informatica, si sta finalmente assistendo ad un ridimensionamento della errata mentalità (fondata sull'entusiasmo fisiologicamente connesso con le novità, o derivante dalla sottile azione di plagio nella quale le imprese pubblicitarie sono maestre) secondo cui l'elaboratore è in grado di risolvere qualunque problema.

Necessita tuttavia, anche nel campo dell'informatica applicata agli apparati pubblici, pervenire ad un giusto equilibrio, bandendo sia gli entusiasmi che le avversioni eccessive.

Occorrerà, soprattutto, ovviare a quella diffusa ritrosia che molti (in specie presso le Amministrazioni pubbliche) dimostrano, e spesso dichiarano di nutrire, nei confronti dell'informatica; avversione che induce a guardare con sospetto, ad esempio, alla eventuale sostituzione del "fascicolo" con un tabulato o di un archivio cartaceo con un archivio elettronico.



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

Una volta che sia stata recepita l'idea dell'enorme ausilio che anche in questo settore l'informatica può fornire, dovranno superarsi, versandosi in tema di rapporti tra Stato e Regioni, anche le residue perplessità di ordine politico che potrebbero essere connesse con il timore che un efficiente sistema informativo, rendendo più agevoli i controlli, le verifiche e l'acquisizione di elementi conoscitivi precisi e completi in tutti i settori della realtà regionale, si presti a divenire strumento di politiche accentratrici.

E' da considerarsi ormai superato nell'ambito delle Amministrazioni regionali il primo dei due problemi, quello che potrebbe definirsi di ordine intellettuale, come confermano le risposte fornite al questionario inviato dal Servizio invia. o ai Commissari del Governo, dal quale si evince che alcune Regioni sono già autonomamente attivate nel settore.

Ma si ritiene di poter affermare, stando a quanto è dato desumere dai rapporti con gli Amministratori



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

regionali, dai loro interventi e dallo stesso invito a venire qui a Cagliari, che anche il problema di carattere politico sia da considerarsi risolto.

Del resto, le stesse Regioni non hanno mancato non solo di dichiarare pubblicamente la loro disponibilità alla realizzazione di un sistema informatico pubblico integrato, ma di sollecitarne la realizzazione, propugnando (ad esempio in un convegno sul tema "Informatica ed enti locali" organizzato dal CEIL nel 1984) l'adozione nel settore di un provvedimento legislativo nazionale che definisca finalità, criteri e standard unificanti, la cui necessità sarà ovviamente indiscutibile quando si vorrà passare dai proponenti alle realizzazioni concrete.

Si può aggiungere al riguardo che anche da quello che verrà ad essere l'assetto delle competenze delle Regioni nel quadro dell'ormai imminente riforma delle autonomie locali, che tornerà a privilegiare per l'ente Regione le funzioni di programmazione e di indirizzo, emergerà di tutta evidenza la necessità



*Gabinetto del Ministro
per gli Affari Regionali*

non solo che esse si dotino di apparati elettronici idonei ed efficienti, ma che abbiano anche la disponibilità di una adeguata rete di collegamenti che consenta ad ogni ente di conoscere in tempi brevi le linee generali e concrete dell'attività governativa e di quella delle altre Amministrazioni regionali.

In un futuro ormai prossimo, quindi, l'approntamento di collegamenti elettronici ben integrati tra le Regioni e tra queste e il Governo centrale si rileverà indispensabile, tanto da diventare, prevedibilmente, uno dei principali obiettivi delle politiche sia statali che regionali.

Ed è evidente che una effettiva ed efficace volontà politica consentirà di superare anche quei problemi di carattere finanziario e tecnico che potrebbero frapporsi al successo dell'iniziativa.

Cons. RAFFAELE SQUITIERI