

INTERVENTO DI APERTURA DEI LAVORI DELLA VI CONFERENZA NAZIONALE CISIS

PAOLA BALDI
Vice Presidente Cisis

La Conferenza Nazionale del Cisis costituisce tradizionalmente l'occasione per una riflessione su temi di rilevante attualità e interesse connessi alla gestione della risorsa informazione e allo sviluppo delle relative tecnologie nei sistemi regionali, nonché alle relazioni dei sistemi regionali tra loro e con il sistema nazionale.

I temi delle nostre Conferenze riflettono in qualche modo l'evoluzione dell'attività del Cisis come luogo di confronto e approfondimento a livello regionale e interregionale, oltre che nella sua veste istituzionale di organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Tre anni fa, a Matera, si è ampiamente discusso del ruolo del sistema informativo e dell'informazione statistica nella riforma federale dello Stato. Nel 2000, a Cagliari, oggetto del dibattito erano stati la globalizzazione dell'informazione e il ruolo delle Regioni nello sviluppo delle reti telematiche e dei sistemi informativi e statistici.

Come risulterà evidente dagli interventi che seguiranno, per la prima volta la Conferenza analizzerà anche il ruolo dei sistemi informativi geografici che, accanto alla statistica e all'informatica, costituiranno il terzo settore in cui sarà articolato il Cisis a seguito della prevista integrazione con il Centro Interregionale di coordinamento e documentazione per le informazioni territoriali. Ciò consentirà di costituire una struttura tecnica unificata che possa meglio confrontarsi con gli organi centrali, in grado di fornire alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome supporto tecnico per le istruttorie relative a tutto lo spettro dei sistemi informatici, statistici e geografici.

L'integrazione di questa nuova componente costituirà senza dubbio un punto di forza della collaborazione interregionale. Se il Cisis ha acquisito sempre maggiore visibilità in questi anni, affermandosi nel panorama istituzionale come uno degli interlocutori privilegiati nel

confronto tra i diversi livelli di governo, ciò è sicuramente da rintracciare nella soluzione organizzativa adottata. Il “modello Cisis” si fonda sulla convinzione che la gestione della trasversalità delle tematiche affrontate nel settore pubblico e dei ruoli rivestiti dai soggetti che vi operano, i quali appartengono, allo stesso tempo, a una singola amministrazione, a un sistema istituzionale (nel nostro caso, quello regionale) e a una comunità di operatori, richieda l'adozione di nuovi sistemi di cooperazione. La soluzione consiste in sintesi nel creare una sede di raccordo tra tutti coloro che, pur provenendo da differenti amministrazioni, operano su medesime tematiche o in settori affini e si trovano pertanto ad affrontare quotidianamente questioni simili e tra loro collegate. Il funzionamento del Centro si ispira alla cooperazione orizzontale e allo spirito di collaborazione. Questo modello si è dimostrato di successo nell'individuazione di soluzioni condivise e nel promuovere la circolazione delle migliori pratiche, contribuendo a rendere più incisivo il ruolo delle amministrazioni regionali nel confronto interistituzionale e a valorizzare all'interno delle stesse il ruolo delle strutture che operano nel settore informatico e in quello statistico.

Attualmente, le prospettive di sviluppo del Cisis risiedono nell'ulteriore rafforzamento, al proprio interno, dell'integrazione delle competenze statistiche, informatiche e, in prospettiva, geografiche, in relazione ai progetti per lo sviluppo dei sistemi informativi, dell'e-government e più in generale della società dell'informazione, e nella prosecuzione del percorso di rafforzamento organizzativo che si è andato sviluppando in questi ultimi anni. Ciò appare indispensabile affinché il Centro possa sempre meglio rappresentare il punto di raccordo unitario delle diverse esigenze delle amministrazioni regionali, offrendo servizi agli associati e garantendo lo scambio continuo di esperienze tra gli stessi.

Per quanto riguarda la funzione del Cisis di organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, è possibile e necessario –nell'ambito del nuovo modello organizzativo adottato dalla Conferenza– esplicitare meglio tale funzione e individuare modalità più efficienti per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto tecnico alla Commissione Affari Finanziari, competente per materia.

Come quelle precedenti, anche questa sesta Conferenza nazionale intende affrontare una tematica che, per diverse ragioni, ritengo decisiva per comprendere la futura evoluzione degli assetti pubblici e, più in generale, della nostra società.

Sono passati ormai sei anni da quando il Consiglio europeo ha assegnato all'Europa l'obiettivo di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo".

La promozione della società dell'informazione rientra quindi tra le strategie individuate in sede comunitaria come prioritarie per garantire un recupero di competitività delle economie europee.

In questo contesto, la produzione statistica, l'innovazione tecnologica e l'informazione geografica rivestono indubbiamente un ruolo di primaria importanza. La prima, in quanto molte delle informazioni prodotte e utilizzate nelle società contemporanee, e in particolare quelle di rilievo per orientare le attività delle istituzioni pubbliche e degli operatori economici, si basano, o dovrebbero basarsi, su dati statistici. La seconda, perché rappresenta il presupposto affinché le informazioni, ovviamente non solo quantitative, ma anche testuali e multimediali, siano prodotte e veicolate in misura (e con una velocità) tale da far percepire una trasformazione di carattere epocale, l'avvento di un nuovo tipo di società: quella dell'informazione, appunto. La terza, in quanto offre uno strumento di conoscenza e di analisi del territorio ormai imprescindibile per i decisori.

Desidero quindi aprire i lavori di questo importante appuntamento svolgendo alcune brevi considerazioni riferite a tutti e tre questi aspetti e alle loro reciproche connessioni.

Come Vice Presidente del Cisis ritengo infatti fondamentale che le molteplici relazioni che sussistono tra informatica, statistica e sistemi geografici vengano adeguatamente valorizzate: innovazione tecnologica, informazione statistica e descrizione del territorio rappresentano fondamentali strumenti di governo, oltre che di creazione e diffusione della conoscenza.

Questa osservazione si collega a una seconda ragione per riconoscere l'attualità e l'importanza del tema che sarà affrontato nel corso della Conferenza.

I cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nel sistema amministrativo e nel modo stesso in cui è concepito il suo ruolo all'interno della società hanno modificato profondamente il ruolo assegnato alla statistica e all'informatica all'interno del sistema pubblico. Ad

un'amministrazione burocratica e autoritativa si sta cercando di sostituire un'amministrazione di servizio, orientata a soddisfare le effettive esigenze del cittadino. Diverse sono le conseguenze dell'affermarsi di questi nuovi principi sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni.

In primo luogo, l'amministrazione deve mettersi in grado di leggere, interpretare e anticipare le domande che provengono dal territorio e trovarvi risposte adeguate. Per questo, la valutazione dei risultati si sta sostituendo alla tradizionale verifica della regolarità giuridica come parametro per valutare l'azione pubblica. Le attività di programmazione e la valutazione delle politiche e degli interventi devono essere costantemente alimentate da informazioni accurate, pertinenti e tempestive. La produzione di tali informazioni richiede peraltro adeguati investimenti per la sua progettazione e realizzazione, nell'ambito dei sistemi statistici regionali e nazionale e degli specifici interventi di programmazione.

In secondo luogo, all'amministrazione si richiede di essere non solo valutabile, ma anche trasparente, in modo da rendere conto del proprio operato ai cittadini. La modifica dei rapporti tra amministrazione e cittadino richiede inoltre la disponibilità di strumenti che garantiscano effettiva possibilità di accesso e partecipazione all'attività amministrativa. Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione offre alle amministrazioni enormi potenzialità in questa direzione.

In terzo luogo, l'abbandono dei tradizionali modelli gerarchici e il progressivo affermarsi del paradigma della rete accentuano l'importanza degli strumenti di integrazione e condivisione delle informazioni tra le diverse amministrazioni, richiedendo un ingente sforzo, anche economico, necessariamente co-finanziato, per una rapida conversione dell'infrastruttura di back office delle amministrazioni coinvolte.

In sintesi, nel nuovo panorama istituzionale la produzione e la circolazione delle informazioni diventano non solo leve dello sviluppo dei territori, ma anche strumenti di un rinnovato controllo democratico sull'azione amministrativa e di un nuovo modo di governare

Questa Conferenza intende stimolare un confronto interistituzionale sul ruolo rivestito dai soggetti pubblici, e dalle Regioni in particolare, rispetto a questi temi.

Se, infatti, la transizione verso la società dell'informazione è per certi versi spontanea e inarrestabile, è tuttavia necessario che le istituzioni rivestano un ruolo proattivo in questo processo. Il passaggio dall'informazione alla conoscenza richiede che le informazioni, di per sé ormai sovrabbondanti, siano attendibili e rese disponibili con forme, modalità e tempistiche tali da soddisfare effettive esigenze conoscitive. Ciò chiama in gioco la questione dell'ufficialità dell'informazione statistica. Se, da un lato, è prevista ed è indiscutibile la facoltà di soggetti pubblici e privati di realizzare indagini statistiche a fini conoscitivi, dall'altra è necessario attribuire il giusto valore alla statistica ufficiale, la quale, in quanto rispettosa di principi e regole di qualità prestabilite, consente di offrire al Paese e agli organismi internazionali le necessarie garanzie di imparzialità, completezza e affidabilità delle informazioni.

In un sistema di governo multilevello come quello che si è andato affermando negli ultimi anni, ciò richiede una riflessione circa il ruolo e i compiti di ciascuno dei soggetti pubblici nel perseguimento di questi obiettivi nell'ambito della produzione statistica ufficiale e nella gestione dei flussi informativi.

Punti di partenza per una riflessione di questo tipo non possono che essere il progressivo affermarsi del principio di sussidiarietà, orizzontale e verticale, e gli assetti istituzionali che sono derivati dalla sua applicazione nel contesto italiano.

La riforma costituzionale dello Stato in senso federale e il processo di integrazione europea hanno mutato radicalmente i rapporti tra i diversi livelli di governo, assegnando alle Regioni un ruolo guida nella promozione dei processi di sviluppo socioeconomico dei territori. Ciò ha importanti conseguenze sul ruolo rivestito dalle amministrazioni regionali nel campo dell'innovazione tecnologica e della produzione statistica, implicandone necessariamente un coinvolgimento nella programmazione delle attività e una responsabilità diretta nella *governance* dei rispettivi territori.

Questa esigenza di cambiamento risulta particolarmente evidente nel caso dell'**innovazione tecnologica**, ormai da tempo riconosciuta come una leva fondamentale dei processi di sviluppo economico.

Anche ai fini di una razionale gestione degli investimenti, quello regionale appare il livello di governo più adeguato, da un lato per adottare politiche rispettose delle specificità dei diversi territori e, dall'altro, per assicurare il necessario coordinamento a livello di sistema. Il

riconoscimento di un ruolo più incisivo delle Regioni nella gestione delle politiche di promozione della Società dell'informazione consente, in sintesi, di valorizzare il ruolo che la pubblica amministrazione locale può rivestire nella promozione della competitività del paese nel suo complesso.

Il decentramento delle competenze richiede naturalmente un rafforzamento delle sedi di confronto tra le Regioni e tra queste e le amministrazioni centrali, soprattutto nell'identificazione delle priorità strategiche e per garantire coerenza ai progetti che travalicano i confini regionali. Il ruolo svolto negli ultimi anni dal Cisis in questa direzione è stato rilevante, come testimonieranno alcuni degli interventi che seguiranno nel corso della Conferenza.

Il decentramento delle competenze richiede inoltre che alle Regioni venga garantita un'adeguata capacità di finanziamento. In questa direzione vanno diverse delle richieste avanzate in questi ultimi anni dalle amministrazioni regionali, a partire dalla revisione della misura e dalle modalità di riparto delle risorse comunitarie e nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) dedicate alle iniziative di rafforzamento della Società dell'informazione.

Parallelamente, è necessario incrementare le risorse dedicate allo sviluppo dell'*e-government* e soprattutto razionalizzare quelle già disponibili, evitando sprechi e sovrapposizioni che generano duplicazioni di attività e ridondanza e scarso coordinamento degli interventi.

Se, infatti, l'impiego dell'ICT nella pubblica amministrazione può garantire nel medio periodo importanti risparmi per il settore pubblico, ciò può avvenire solo a seguito di un serio sforzo finanziario iniziale e di razionalizzazione delle disponibilità, nella consapevolezza che nessuna riforma, e a maggior ragione questa, possa essere realizzata a costo zero.

Per quanto riguarda le soluzioni da adottare, il nuovo assetto istituzionale richiede la creazione di un sistema policentrico dotato di infrastrutture fisiche e logiche in grado di garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le amministrazioni poste ai diversi livelli di governo. Il progetto ICAR rappresenta un esempio rilevante di attuazione di questi principi per almeno due motivi: in primo luogo dimostra di fatto che il sistema interregionale è già in grado di esprimere un'elevata capacità di coordinamento, in secondo luogo rappresenta la sintesi fra le più importanti azioni avviate negli ultimi anni: il Sistema

Pubblico di Connettività (SPC), il Sistema Pubblico di Cooperazione (SPCoop), il raccordo con questi sistemi dei sistemi informativi regionali.

Nei prossimi anni, infatti, l'obiettivo deve essere quello di dare nuovo impulso all'adeguamento dei sistemi informativi decentrati alle linee guida nazionali, concludendo e concretizzando le azioni avviate, creando i presupposti per una nuova fase concertata fra i diversi livelli.

Nel campo della **produzione statistica**, si impongono alcune riflessioni preliminari:

1. il decentramento delle funzioni legislative e amministrative ha accresciuto l'esigenza di disporre di informazioni dettagliate a livello territoriale;
2. il recepimento del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento rappresenta il riconoscimento, anche sul piano giuridico, dell'eterogeneità delle esigenze dei singoli territori; le informazioni di supporto all'attività di governo dovrebbero essere coerenti con tali specificità;
3. le amministrazioni locali dispongono ormai di ingenti patrimoni informativi, spesso non adeguatamente utilizzati. L'emersione di tali informazioni può essere agevolata da un coordinamento territorialmente vicino ai soggetti che, oltre a produrle, ne sono i principali beneficiari.

Queste considerazioni sottolineano l'esigenza di ripensare l'organizzazione del Sistema statistico nazionale, la cui configurazione attuale non è di fatto orientata a produrre informazioni che rispondano alle esigenze di governo dei singoli territori. E' necessario puntare più decisamente a un policentrismo in grado di garantire allo stesso tempo autonomia e cooperazione delle sue diverse componenti, nel rispetto dei principi di differenziazione, sussidiarietà, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Una strada percorribile in questo senso è rappresentata dalla valorizzazione dei sistemi statistici regionali (SISTAR) e delle Province autonome (SISTAP). I SISTAR e SISTAP, ad oggi costituiti in otto Regioni e nelle due Province autonome, hanno in primo luogo lo scopo di soddisfare le esigenze informative di livello locale e regionale, permettendo di individuare le variabili rilevanti per leggere le caratteristiche e le dinamiche dei diversi territori in funzione delle loro specificità. In secondo luogo, essi consentono di far emergere e di coordinare la produzione statistica dei diversi soggetti operanti sul territorio.

Ciò risulta funzionale, tra l'altro, alla razionalizzazione dei flussi informativi necessari ad adempiere alle previsioni del Programma statistico nazionale.

Si tratta di esperienze che hanno finora restituito risultati molto positivi, dimostrando che il nuovo Sistema statistico nazionale può essere utilmente riconfigurato come rete tra i sistemi statistici regionali e quello centrale. Ciò consentirebbe di realizzare una produzione statistica in grado di soddisfare le esigenze informative locali e regionali, oltre che, in modo più efficiente, quelle nazionali e comunitarie.

Non si può peraltro nascondere che, accanto a positive esperienze di sviluppo di sistemi statistici regionali, si registrano anche situazioni di criticità della funzione statistica nell'organizzazione regionale, evidenziabili anche immediatamente per il numero irrilevante di risorse professionali assegnate agli uffici di statistica di alcune Regioni, che risultano costituiti quasi solo formalmente. Questo è conseguenza probabilmente di diversi fattori, riconducibili ai differenti modelli organizzativi adottati, alla crescente carenza di risorse, alla mancata previsione di specifici finanziamenti a sostegno della funzione statistica, ma anche alla incompleta –ancora oggi– attuazione della normativa istitutiva del Sistema statistico nazionale, soprattutto per quanto riguarda i compiti degli uffici di statistica e i rapporti istituzionali tra gli enti del Sistan.

E' dunque necessario un ulteriore impegno, sia da parte del Cisis, sia da parte del Sistema statistico nazionale e dell'Istat, della Conferenza delle Regioni e Province autonome e del Governo, per promuovere e sostenere il raggiungimento in tutto il Paese di livelli adeguati di organizzazione, produzione e utilizzo delle informazioni statistiche a supporto delle funzioni istituzionali e dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche e delle comunità locali.

Anche nel campo dei **sistemi informativi geografici** il processo di decentramento delle funzioni amministrative ha determinato notevoli sviluppi nella richiesta di “informazione geografica” sia nella PAL che tra i cittadini, innescando fenomeni di stretta interrelazione con l'informazione statistica.

Tale fenomeno, già oggi evidente, sarà sempre più sviluppato man mano che il processo di decentramento si radicherà nelle nostre strutture organizzative.

Anche in tale ambito, purtroppo, assistiamo ad interventi degli Organi di Stato, che senza raccordarsi né a livello centrale né a livello interregionale realizzano inutili duplicazioni di interventi.

L'auspicio per il futuro è quello di riuscire a realizzare una infrastruttura di interscambio e cooperazione applicativa che garantisca la circolazione dell'informazione geografica tra le P.A. , passando dalla condizione attuale in cui poche persone hanno accesso ai dati spaziali, su sistemi locali, ad una situazione in cui si realizzi quanto previsto nella Direttiva CE "INSPIRE": la circolazione dell'informazione all'interno di una vera e propria "Spatial Data Infrastructure" (SDI).

Dal punto di vista organizzativo tale processo potrà attuarsi attraverso:

- ✓ il rafforzamento della componente regionale all'interno del "Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni" istituito presso il CNIPA ai sensi dell'art. 59 del D.Lgs 82/2005 ("Codice dell'Amministrazione Digitale") come modificato dal successivo D.Lgs. 159/2006;
- ✓ dalla attribuzione al Comitato delle funzioni del Comitato dei Dati Spaziali della direttiva CE INSPIRE, nonché di programmazione e controllo di tutti gli investimenti pubblici nel settore dei dati territoriali;
- ✓ dalla predisposizione di un ulteriore task operativo del progetto ICAR per la realizzazione dell'infrastruttura di interscambio e cooperazione applicativa tra i sistemi informativi geografici a livello sia interregionale che centrale.

La partecipazione ai lavori della Conferenza del Ministro degli Affari Regionali e Autonomie Locali, del Ministro delle Riforme e Innovazioni nella pubblica amministrazione e degli Assessori di diverse Regioni segnala l'attenzione rivolta dai governi, ai vari livelli territoriali, ai temi che stiamo per affrontare. Questa presenza testimonia inoltre la concorde volontà di stabilire un maggiore raccordo tra l'amministrazione centrale e quella regionale, identificando sedi di discussione comune che consentano, attraverso l'ascolto reciproco, di identificare obiettivi e strategie condivise.

Questa Conferenza rappresenta quindi un'importante occasione di confronto interistituzionale, da cui auspico che emerga una riflessione sul presente in grado di indicare gli sviluppi futuri che si rendono necessari per orientare nella giusta direzione i sistemi informatici e della produzione statistica nell'interesse di tutto il paese. E' coltivando questa speranza che porgo a tutti i presenti gli auguri di buon lavoro.