

L'evoluzione dell'informatica pubblica

Progetti per il passato?

Gli uffici della pubblica amministrazione sono pieni di computer male utilizzati. Si progetta una riforma, ma sulla base di quale modello? Uno studio di IDC Italia

di Manlio Cammarata



Padova: mi giunge la lettera di uno studente universitario, Fabio Cecchinato, che contesta una didascalia di Cittadini & Computer di febbraio. Si parlava di centro vivibile e traffico scorrevole all'esterno, grazie al controllo computerizzato della viabilità. «Quanto affermato è semplicemente falso - scrive Cecchinato - non solo l'informatica, per ora (infatti il processo di informatizzazione non consente di intervenire in tempo reale sui semafori) non è stata che un miraggio. Le "onde verdi", attuate già da alcuni anni con successo su tre-quattro strade a grande traffico, sono fuori uso da due anni».

Conservatorie dei registri immobiliari: in un articolo pubblicato su questa rivista nell'ormai lontano dicembre '91 avevo scritto che il problema delle Conservatorie era avviato a soluzione, sulla falsariga dell'informatizzazione del Catasto, al quale era dedicato il servizio.

Avanzavo il dubbio che i due archivi potevano essere compresi in un unico sistema informativo, ma i tecnici della Sogei mi avevano spiegato che il problema sarebbe stato troppo complicato e avrebbe richiesto tempi troppi lunghi. Sono passati più di due anni, le Conservatorie sono pronte? No.

Due articoli sul supplemento Affari & Finanza della Repubblica descrivono il caos e raccontano complicati retroscena di interessi privati sulle «visure» dei registri.

Motorizzazione Civile: più volte, su queste pagine, ho parlato in termini positivi di quel sistema informativo e della sua efficienza al servizio dei cittadini. Ma ora scopro (Cittadini & Computer del mese scorso) che a Torino ci vuole un anno e mezzo per avere il duplicato di una patente rubata (o è il sistema informativo della Prefettura quello che non va?).

Esigenze insoddisfatte

La realtà è che non sempre i risultati corrispondono alle intenzioni, o che situazioni particolari annullano i benefici di progetti validi. Quando sono andato a Padova per realizzare il servizio pubblicato nel dicembre '91, le onde verdi funzionavano a meraviglia, la segnaletica era ottima, il traffico scorreva benissimo. Se poi il sistema si è guastato, perché non lo riparano?

Per le Conservatorie, la Motorizzazione Civile e altre situazioni simili il discorso è più complesso. Le ricerche che sono alla base di questi articoli nascono a volte da «sentito dire», da relazioni ascoltate in qualche convegno o, in alcuni casi, da proposte dirette delle amministrazioni. Prendo appuntamenti, vado a parlare con tecnici e dirigenti, cerco di capire, anche attraverso le interviste, come stanno realmente le cose. Ma

non sempre ho la possibilità di verificare tutte le informazioni che mi vengono date. Se un'amministrazione mi dice che il cinquanta, il novanta o il cento per cento dei suoi uffici sono automatizzati, non posso fare altro che riportare come vera questa affermazione. Naturalmente ci sono casi in cui è evidente che un CED non soddisfa certe esigenze fondamentali: è il caso dei sistemi informativi parlamentari, che fuzionano a meraviglia ma non servono ai cittadini, o dell'Anagrafe Tributaria, dove c'è un «cervellone» che non viene impiegato correttamente (ma forse la situazione sta migliorando, ne parliamo più avanti). Ci sono poi situazioni nelle quali non si riesce a veder chiaro, perché i responsabili si sottraggono all'incontro. Nei convegni e nei documenti ufficiali si dicono meraviglie delle varie realizzazioni, ma quando cerco di avere notizie più concrete «il dottore è fuori stanza» oppure «ci mandi una richiesta scritta via fax, le faremo sapere». La redazione manda il fax e tutto finisce lì, nonostante le telefonate di sollecito.

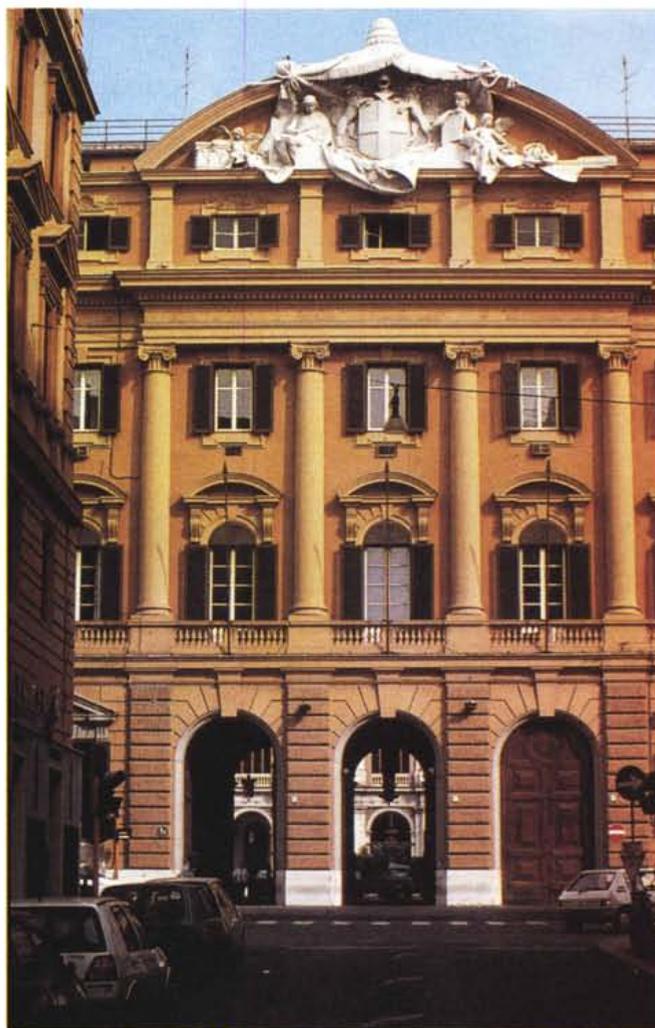
Ma qualche volta questo lavoro concede una soddisfazione. Ricordate Cittadini & Computer del n. 132, «Il 740: la burocrazia contro l'informatica?». In quell'articolo scrivevo che i grattacapi dei contribuenti per la compilazione della denuncia dei redditi non dipendevano dai computer del Ministero delle Finanze, ma dal cattivo uso, o dal non uso, che ne faceva una burocrazia «lunare». Pochi mesi dopo i giornali spiegavano il nuovo modello 740, quello che stiamo per compilare, nel quale sono state eliminate molte richieste relative a informazioni già presenti negli archivi del sistema o in altri archivi collegati o collegabili. Certo, non è merito mio: è che al Ministero c'è un nuovo segretario generale, Gianni Billia, che di informatica se ne intende. E che evidentemente non si lascia impressionare da presunte difficoltà di interconnessione o di information retrieval.

Occorrono le leggi

Ma con questo i problemi del fisco e dei contribuenti non sono stati risolti che in piccolissima parte. Ne ha parlato lo stesso Billia, in un recente convegno alla LUISS: tutto il sistema è da rifare, e non solo per quanto riguarda il Ministero delle Finanze.

I dati citati dal segretario (c'è un riassunto nel riquadro) sono impressionanti, le difficoltà sono insormontabili se non si mette mano a una legislazione realmente innovativa, che faccia funzio-

La sede dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio: la spesa per l'informatica pubblica non considera gli aspetti qualitativi.



nare la pubblica amministrazione come un'azienda privata.

E allora tutti i computer che funzionano, tutti i tecnici che lavorano ai sistemi informativi, tutte le connessioni telematiche che ci sono o che possono essere realizzate non servono a nulla? Questo è il punto centrale della questione. I sistemi informativi possono dare un contributo importante al reale miglioramento dei rapporti tra cittadini e uffici pubblici anche in assenza di una riforma radicale della burocrazia. Il caso della semplificazione del 740 lo dimostra. Ma una dichiarazione dei redditi meno «lunare» non sottintende un sostanziale miglioramento dell'efficienza del sistema fiscale.

E lo stesso Billia ne ha spiegato i motivi, legati ai vincoli molto rigidi che le leggi in vigore impongono all'organizzazione delle amministrazioni. L'introduzione delle nuove tecnologie comporta,

per esempio, la necessità di una diversa distribuzione del personale, nuove qualifiche professionali, processi decisionali più rapidi. Ma tutto questo non può essere realizzato, perché un ministero o un altro ufficio pubblico non possono auto-organizzarsi. Occorrono «riforme» che devono essere discusse e votate dal Parlamento, dove troppo spesso l'innovazione viene frenata dalla resistenza di chi vuole conservare vecchi privilegi o semplicemente ha paura del nuovo; occorrono estenuanti trattative sindacali, occorre soprattutto una visione dei problemi che non è patrimonio comune della burocrazia italiana, ma solo di alcuni tra i suoi componenti.

Negli ultimi mesi il ministro della Funzione Pubblica, Cassese, ha impostato una riforma dell'amministrazione che demolisce la fortezza burocratica edificata dall'unità d'Italia a oggi. È difficile dire se e quando le innovazioni pro-



INPS: informatica e collegamenti hanno portato un miglioramento del servizio ai cittadini.

poste troveranno reale applicazione. Quando questo numero sarà in edicola avremo un nuovo Parlamento, ma sarà troppo presto per capire se esso sarà in grado di portare avanti con decisione le iniziative avviate nell'undicesima legislatura. Sembra chiaro, però, che neanche la riforma Cassese potrà produrre effetti sostanziali se non si determinerà una sinergia molto stretta fra il disegno delle strutture amministrative e lo sfruttamento delle tecnologie informatiche e telematiche. I più recenti sviluppi attribuiscono alle reti di telecomunicazioni un ruolo fondamentale nell'evoluzione della società, ma non bastano i modem, i cavi e le centrali di commutazione per migliorare il funzionamento delle strutture, se non si sa dove attaccare i cavi, se non ci sono informazioni da trasmettere o non si sa a chi trasmetterle.

In altri termini, non serve riorganizzare uno o più ministeri, uno o più uffici, riqualificando e motivando il personale e installando computer e modem. Bisogna partire dall'idea che amministrare significa prima di tutto far circolare informazioni, e quindi che un ufficio è un luogo in cui le informazioni vengono create o ricevute, elaborate, organizzate, archiviate, trasmesse. Da qui nasce la concezione dell'ufficio come centro di trattamento delle informazioni, e da questo si forma l'idea della pubblica amministrazione come rete di comunicazioni, basata su «nodi» costituiti dagli uffici.

Uno studio interessante

Detto così, sembra facile. In realtà è un problema di enormi dimensioni. I flussi di informazioni all'interno degli uffici, tra un ufficio e l'altro, tra uffici e cittadini, tra uffici e imprese, costituiscono una matassa enorme e complicatissima anche esaminata in astratto, senza tener conto delle difficoltà che derivano dalle stratificazioni legislative e burocratiche che si sono sommate nel tempo.

Disegnare un modello di pubblica amministrazione come rete informativa può essere un esercizio molto istruttivo e può portare a risultati di grandissimo interesse. Ma poi il problema è calare questo modello nella realtà. Non si può cancellare da un momento all'altro la vecchia struttura e partire il giorno dopo con quella nuova. Bisogna procedere per gradi, eliminando i vincoli normativi esistenti, introducendo norme nuove, superando le resistenze corporative o psicologiche che si oppongono all'innovazione. Ma questo modello esiste, o è in fase di elaborazione, c'è qualcuno che ci pensa?

Una prima risposta può venire da uno studio che si intitola «Informatica e pubblica amministrazione: prospettive e direzioni per un piano di sviluppo». È stato realizzato da IDC Italia per Andersen Consulting, Bull, Digital, Finsiel, IBM, Olivetti e Siemens Nixdorf. Si divide in quattro parti fondamentali: quadro generale di riferimento, proposte operative a breve/medio termine, linee per un mo-

dello di sviluppo e note sulla politica industriale per l'informatica in Italia.

Nel quadro generale di riferimento sono esaminati gli aspetti più importanti dell'evoluzione del mercato dell'information technology. Si rileva in particolare che la crescente integrazione fra processi informativi e di comunicazione sta aprendo nuove possibilità non solo per gli utenti e le loro esigenze, ma anche per diverse tipologie di operatori alla ricerca di nuovi mercati. Con riguardo alle ripercussioni di tale processo di convergenza a medio e breve termine sul comportamento dei fornitori di IT, è ragionevole attendersi da parte loro la ricerca di nuovi strumenti per emergere anche in queste nuove aree «ibride» perseguendo, con gli operatori TLC, una politica di collaborazione e di accordi strategici. Il quadro tecnologico attuale e a medio termine, secondo la ricerca IDC, è caratterizzato dal *rightsizing* e dalle architetture distribuite con le applicazioni *client/server*. Si torna poi alle infrastrutture di comunicazione e alla convergenza verso le Information and Communication Technologies (ICT) che sta spingendo il parco delle possibili applicazioni informatiche verso la possibilità di generare servizi di tipo innovativo, basati sulla diffusione capillare dei posti di lavoro, indipendentemente dalla tipologia delle risorse e dell'informazione. Ciò premesso, sono analizzate le strategie e le spese delle PA europee in materia di informatica. Per le prime, la pubblica amministrazione italiana si segnala per i bassi valori d'uso dei servizi informatici, anche per i servizi tradizionalmente più utilizzati, mentre per quanto riguarda la spesa esiste la consapevolezza della necessità di un generico miglioramento delle infrastrutture tecnologiche disponibili e del loro uso, ma si incontrano difficoltà a tradurre questa consapevolezza in bisogni e quindi in soluzioni. Questo atteggiamento appare anche confermato dalla elevata propensione degli utenti pubblici a ragionare di spesa informatica in termini prettamente quantitativi, ponendo l'accento sulla tipologia di investimenti cui tale spesa dovrebbe essere diretta, più che sulla dinamica quantitativa della stessa. Ma a tale visione non si accompagna che una indicazione solo generica dei bisogni.

Il modello di sviluppo

Le proposte operative a breve e medio termine discendono dalla considerazione precedenti. Scrive il rapporto che esse sono state elaborate sulla base di alcuni elementi quali: lo stato di arretratezza dello sviluppo e dell'uso delle tecnologie nelle amministrazioni italiane; la

Billia: la PA cablata

«Information Technology: cambiamento organizzativo e qualità dei servizi nella pubblica amministrazione». Con questo titolo la LUISS (Libera Università Internazionale degli Studi Sociali) ha organizzato un convegno in collaborazione con Hewlett Packard e Hay Management Consultants. Tra i relatori c'era il professor Gianni Billia, segretario generale del Ministero delle Finanze, che propugna una visione avanzata della pubblica amministrazione fondata sulle nuove tecnologie. Ecco una sintesi del suo intervento (piuttosto libera, perché ricavata da rapidi appunti).

Nel 1994 bisognerebbe smetterla di parlare di applicazioni e di cominciare a rendersi conto che il sistema-paese richiede una pubblica amministrazione cablata. Quindi non bisogna fare più analisi di settore, ma un'analisi di sistema integrato: la questione del sistema integrato è determinante. Noi rischiamo di dare dei voti alla Cerved o all'Ufficio Brevetti (le relazioni che avevano preceduto il discorso di Billia), ma l'immagine della pubblica amministrazione continua a essere un'immagine di inefficienza. C'è il problema del ruolo del cittadino-utente nel passaggio da un'economia che nella realtà è stata molto consociativa, molto statale, non soltanto in termini economici, ma in termini di comportamento: in realtà del cittadino ci si ricorda quando ci sono le elezioni.

Non parliamo della 241, la 241 non si applica. Il cittadino chiede dove sta il procedimento che lo riguarda, la domanda di rimborso dell'IVA, o la domanda della pensione, o secondo quali regole avviene il rimborso IVA o la concessione della pensione. Del censimento che abbiamo fatto su 90.000 istituzioni, risulta che solo il cinque per cento applica la 241 con tecniche automatizzate, è inutile che parliamo di tecniche cartacee. E solo il venti per cento degli enti pianifica l'automazione nei prossimi cinque anni. Questo ci fa dire che, operando continuamente in via legislativa invece che realizzare sistemi, noi andiamo ad aumentare il distacco fra Paese reale e Paese giuridico.

Vediamo il caso delle banche, che hanno le reti telematiche. Le banche, per quanto riguarda l'IVA, consegnano i supporti magnetici tre mesi dopo la fine del semestre e le poste tre mesi dopo questo termine, ma sulla carta, perché nella realtà li consegnano dopo un anno. Questo sistema bancario come potrà pensare di fare il controllo in tempo reale dei flussi di cassa? Ecco, questo è il sistema-paese delle banche, con alti costi e con un differenziale molto alto tra tassi attivi e tassi passivi. E come si può fare l'home banking, cioè mandare da casa le disposizioni per spostare i soldi?

Bisogna incominciare ad affrontare i problemi veri dell'industrializzazione: noi abbiamo una rete voce e una rete dati separate, ma negli Stati Uniti ci sono voce, dati e im-



Gianni Billia.

magini su una sola rete, tanto che oggi si discute della realizzazione di una rete sulla quale viaggi anche la televisione. Sapete quanto è la spesa della pubblica amministrazione in voce e dati? Circa 2.100 miliardi, ma se ci fosse una sola rete per voce, dati e immagini, a parità di sviluppo del sistema, andremmo sui 1.500, 1.000 miliardi. È chiaro che a questo punto potremmo fare molto di più: teleconferenze, sistemi intelligenti, trasferimento di documenti tra sportelli, invece di far girare il cittadino.

In realtà non abbiamo avuto grandi cambiamenti nella pubblica amministrazione. Abbiamo fatto azioni di settore, non avendo ancora capito che la pubblica amministrazione, i suoi costi e il suo distacco dal cittadino portano verso la disaffezione per le istituzioni democratiche. Non è vero che non esistono le risorse, noi investiamo poco rispetto alla Francia o alla Germania, l'investimento per addetto è basso. Non è vero che abbiamo brillanti manager, è inutile che continuiamo a dire che siamo tutti bravi; è come andare al camposanto, al camposanto sono tutti bravi! Bisogna incominciare a dire che c'è un grande divario tra il nostro e il «grand commis» francese. Distacco culturale, retributivo, nelle selezioni. Rischiamo di confondere la buona volontà individuale di chi sta in ufficio venti ore al giorno con l'efficienza, che è una cosa diversa.

Allora qual è il salto che noi dobbiamo fare, qual è il ritardo che dobbiamo colmare? Noi abbiamo ancora un processo decisionale che si basa su due elementi: le riforme e i contratti triennali. Per esempio la riforma fiscale, pensata quindici anni fa, ma applicata alla società del '94-'95. E pensiamo che l'organizzazione del lavoro possa essere affrontata una volta ogni tre anni, salvo i ritardi che ci sono nei rinnovi contrattuali. Qual è la durata dello scenario che oggi ha di fronte un'azienda? Sarà bene che la pubbli-

ca amministrazione abbandoni questo concetto ieratico, di sacerdozio, e incominci a pensare ai servizi, perché un'azienda in questo periodo ha di fronte le sfide nate dopo la riprogettazione dei processi produttivi degli anni '80, quando si scoprì che non c'era un problema di prodotti, ma di processi maturi. Furono introdotte le tecnologie di processo, le isole, l'azienda «corta», l'azienda-rete. Noi dove siamo? Noi stiamo ancora a discutere le competenze, la dirigenza.

Allora qual è lo scenario che abbiamo di fronte? Innanzitutto la distruzione dei posti di lavoro esecutivi: possiamo pensare di competere, con nove livelli organizzativi al Ministero delle Finanze, con il 55% del personale dal quinto livello in giù? Questo presuppone un'organizzazione tayloristica del lavoro per cui, finita una fase, si passa a un'altra. Ma se io a questo punto faccio un input da nastro magnetico, mi trovo tremila o cinquemila persone di terza categoria o di quarta che non sanno più cosa fare, e non riesco ad avere i meccanismi per gestire lo sviluppo. L'outsourcing? Io qui non sono d'accordo. L'outsourcing ha significato in un ambiente statico, dove le regole non cambiano; fa tante cose ma sostanzialmente non cambia le regole e abbassa i costi diretti. Ma cos'è invece l'automazione nel processo decisionale delle Finanze o dell'INPS? Non è fare più in fretta quello che si faceva prima, ma suggerire dei meccanismi decisionali ai «politici» che devono prendere decisioni. Ne cito una: quando, tempo fa si, discuteva come fare un taglio delle pensioni, si fece l'ipotesi di dare delle detrazioni in funzione del reddito familiare, ma questo avrebbe significato la necessità di un calcolatore per gestire i nuclei familiari. Dare o non dare gli adeguamenti di scala mobile a due pensionati, uno dello Stato e uno dell'INPS, presuppone un archivio unico in cui l'uno sappia certamente se presso l'altro c'è o non c'è una domanda di pensione o una pensione in corso.

Sul processo decisionale, vediamo il discorso dei controlli dell'IVA intracomunitaria. Essa ha un significato solo se decidiamo di fare in un certo modo l'archivio automatizzato dei trasportatori e degli importatori, per collegare e controllare. Il processo decisionale è determinante perché è un processo di riprogettazione della pubblica amministrazione: diamo degli obiettivi e rispondiamo in termini di processo produttivo. E poi c'è il discorso della rete. Soltanto pochi giorni fa, all'Autorità, abbiamo raggiunto un pre-accordo fra Guardia di Finanza, Ministero delle Finanze, INPS e INAIL, a cui si aggiungerà il Ministero delle Poste, per incominciare a costruire una rete del Governo. È chiaro a questo punto che la SIP ci porrà un problema: questa rete diminuirà il fatturato.

Ma è chiaro che se il fatturato cala nella misura in cui aumentano i servizi, ci sarà un ulteriore aumento dei servizi...

necessità di recuperare efficienza, all'interno di un quadro di riorganizzazione delle strutture pubbliche; alcune evidenti priorità, derivanti dalla situazione economica del Paese; le opportunità offerte dall'evoluzione delle tecnologie... L'ottica più opportuna è quindi quella della valutazione dell'investimento e dei suoi effetti, non tanto, e non solo, quella del controllo dei costi. Si identificano quindi alcune aree di intervento a carattere generale: la riorganizzazione delle strutture e dei processi; la trasparenza dell'azione amministrativa; la definizione di «standard di descrizione» delle entità trattate (cioè degli insieme minimi di parametri comuni che consentano la comunicazione tra i sistemi); un sistema di comunicazioni tra le strutture informative delle varie amministrazioni; ridurre la produzione cartacea e il suo trasferimento fisico tra gli enti (e quindi l'accesso diretto alle informazioni e i sistemi self-service per i cittadini); la formazione dei dipendenti; il controllo dei costi; la necessità di definire gli standard in un'ottica di integrazione europea.

Segue un elenco di aree di intervento a carattere specifico, che non ci interessa in questa sede, e finalmente si passa alla definizione di un nuovo modello di sviluppo, che costituisce la terza parte dello studio.

Si parte da una constatazione: Per quanto riguarda il processo di automazione, proseguire sulla strada attuale sembra addirittura controproducente, in quanto non consente di uscire dai limiti prima indicati: vi è infatti il rischio che l'automazione si limiti a svolgere un ruolo di mero supporto amministrativo, certamente utile, ma limitato rispetto alle reali possibilità di utilizzo. Quindi gli estensori osservano che è utile definire, dal punto di vista logico e funzionale, un modello generale della pubblica amministrazione e delle sue attività, che costituisca lo schema di riferimento e permetta di definire gli obiettivi e le linee di sviluppo sulle quali impostare e verificare i singoli e specifici progetti di informatizzazione. Si avverte che si tratta solo di uno dei modelli possibili, non necessariamente il migliore e si passa quindi a descriverne l'approccio, che dovrebbe essere basato su alcuni punti fondamentali: Individuazione degli «obiettivi di governo», cioè delle finalità strategiche per cui opera la struttura, attività da realizzarsi prescindendo dagli assetti organizzativi esistenti...; individuazione, per ogni «obiettivo di governo», del flusso informativo visto globalmente, in modo non vincolato alla struttura «fisica» della

molteplicità eventuale degli enti che lo originano, lo gestiscono e ne sono destinatari; in altre parole la costruzione dei percorsi dell'informazione...; individuazione dei soggetti coinvolti nel flusso informativo in qualità di produttori, trasformati e destinatari e delle loro interrelazioni, realizzando a questo punto le relazioni tra informazioni e luogo (o struttura) d'uso specifico.

Da qui si può passare al progetto delle strutture informative, che dovranno soddisfare alcuni requisiti fondamentali: consentire, da qualsiasi punto terminale del sistema, l'accesso alle informazioni gestite dalle varie amministrazioni; garantire la possibilità di raccolta efficiente e tempestiva di tutte le informazioni necessarie da parte di tutti gli enti interessati per l'espletamento di una determinata attività o funzione; permettere l'interscambio di dati e informazioni tra i diversi enti dell'amministrazione.

MINISTERO DELLE FINANZE
DIREZIONE GENERALE TASSE
E SUGLI AFFARI

RICHIESTA N. 1

CONSERVATORIA DEI RR. E DI FORLÌ 8/04/87

CERTIFICATO GENERALE
FAC-SIMILE

Il sottoscritto Dirigente della Conservatoria dei RR. II.
vista la domanda innanzi riprodotta

CERTIFICA

che nei riguardi di :

Relativamente a
TUTTI gli IMMOBILI siti nella CIRCOSCRIZIONE TERRITORIALE della CONSERVATORIA
e a TUTTI i TIPI di formalità A FAVORE e CONTRO
dal 1/01/86 al 7/04/87

risultano pubblicate le seguenti formalità:

- ISCRIZIONE	N. 724	del 2/07/86	A FAVORE
- ISCRIZIONE	N. 905	del 13/09/86	A FAVORE
- TRASCRIZIONE	N. 936	del 3/03/87	A FAVORE
- ISCRIZIONE	N. 128	del 24/03/87	A FAVORE

non risultano pubblicate formalità di:

TRASCRIZIONE	CONTRO
ISCRIZIONE	CONTRO
PRIVILEGI	A FAVORE E CONTRO

IL CONSERVATORE
PRIMO DIRIGENTE
(A FAVORE)

1- FINE

Conservatorie dei registri immobiliari, miliardi spesi per un'informatizzazione insufficiente.

Che c'è di nuovo?

Lo studio di IDC Italia si conclude con pagine e pagine di schemi che traducono le impostazioni appena descritte. In pratica è un progetto di riorganizzazione della pubblica amministrazione che parte dall'ottica dei flussi di informazioni; in queste pagine sono riprodotti alcuni dei diagrammi più significativi. Naturalmente non è di nostra competenza un'analisi dei contenuti e delle scelte operate dagli estensori, ma un commento si impone. Il modello delineato presenta un fondamentale elemento di novità: il «sistema pubblica amministrazione» non è visto più come un insieme di uffici o di attività, gli uni e le altre funzionanti secondo determinate regole, ma come un complesso di «macrodomini» (norme, servizi, risorse), ai quali fa capo una serie di «domini», collegati da flussi di informazioni. Questa visione, nel campo della pubbli-

ca amministrazione, può essere considerata rivoluzionaria, e potrebbe essere definita come «lo Stato visto dai sistemisti informatici». Il vero problema è la distanza che separa lo schema teorico dalla situazione esistente e da ciò che è ragionevolmente possibile realizzare. In una parola, l'astrattezza dello studio in contrapposizione a una situazione concreta e consolidata, la cui evoluzione non può essere rapida. Ma astratto non vuol dire inutile, perché il modello è fondato su un meccanismo di analisi che può essere applicato alle singole situazioni o a complessi di attività per le quali deve essere progettato o riprogettato lo schema organizzativo e di informatizzazione. «Organizzativo e di informatizzazione» significa che non serve informatizzare senza riorganizzare, perché altrimenti il risultato rischia di essere «l'automazione dell'inefficienza». Ma qui si presenta un problema molto grave, che lo studio affronta di sfuggita e per sottintesi: l'unità di indirizzo tra riforma della pubblica amministrazione e le regole per l'informatizzazione: *È necessario ricondurre ad unità il governo del cambiamento della pubblica amministrazione sviluppando, ai massimi livelli istituzionali, l'attività di pianificazione strategica, da cui far derivare gli interventi specifici in relazione alle diverse necessità o competenze.* Tradotto dal politichese, significa che è necessario che l'Autorità per l'informatica nella PA abbia un più stretto collegamento con il Dipartimento della Funzione Pubblica. Non si vede infatti perché l'organismo che detta le regole per l'informatizzazione degli uffici non debba dipendere dall'ente preposto alla riforma degli uffici stessi. Fino alla fine del '92 c'era la «Commissione Informatica», che dipendeva appunto dal Dipartimento. Non aveva poteri effettivi, e anche il Dipartimento non svolgeva il ruolo incisivo che ha assunto con il ministro Cassese. Ora abbiamo un'Autorità con compiti e poteri reali, ma che non dipende più dal ministro competente per la materia.

Lo scollamento tra indirizzo politico e regolamentazione tecnica non è un fatto formale perché, per le ragioni espresse anche nello studio di IDC Italia, nel panorama attuale non si può concepire un indirizzo politico che non tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie. In caso contrario si possono realizzare progetti vecchi prima di vedere la luce, si rischia di progettare il passato. Attività notoriamente poco utile.

Esempi significativi

In Cittadini & Computer del mese scorso abbiamo citato una «innovazione al contrario»: la fine della validità della patente di guida come documento di identità, che obbliga il cittadino a procurarsi un secondo «certificato» da porta-

re sempre con sé. Invece le nuove tecnologie consentirebbero di riunire su un unico supporto (una carta a memoria magnetica o ottica, o a microprocessore) tutta una serie di informazioni e di «certificati» aggiornabili automaticamente in tempo reale ad ogni accesso ai sistemi della PA.

Quasi tutti i giorni la stampa riporta notizie di innovazioni nell'apparato burocratico che dovrebbero migliorare i rapporti tra PA e cittadini, ma in un'ottica che sfrutta solo in parte le capacità dei sistemi informativi. Per esempio, quando nasce un nuovo italiano, il padre non dovrà più andare di persona a richiedere il codice fiscale del bebè, ma sarà il Ministero delle Finanze a spedirlo. E se non lo farà? In questo caso ci sarà tutta una procedura da seguire, che però comporterà tempi non brevissimi. Questo potrà determinare qualche inconveniente, perché senza codice fiscale non è possibile l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, con tutte le possibili conseguenze negative. A questo qualcuno chiede: ma non si può fare automaticamente anche l'iscrizione al SSN? Certo, basterebbe collegare due sistemi informativi con una procedura adatta. Ma il punto è un altro, perché da anni si parla di adottare un unico codice identificativo del cittadino per tutte le amministrazioni. Se un certo signore per l'anagrafe tributaria si chiama «123ABC», perché per l'ufficio IVA il suo codice è «57490489» (e si tratta della stessa amministrazione!), mentre per l'anagrafe comunale deve essere «6809876», per l'INPS «ZXVBN67» e per la USL «0987XYZ?»

C'è un evidente sfasamento tra gli obiettivi che devono essere raggiunti, le opportunità offerte dalla tecnologia e le innovazioni che vengono proposte.

Per esempio, si rilancia l'autocertificazione (che non si riesce a far applicare dal lontano 1968), quando è evidente che della stragrande maggioranza dei certificati si può benissimo fare a meno. Anzi, «si deve» fare a meno, grazie al mai troppo citato articolo 18 della legge 241/90.

E vediamo, come ultimo esempio, le indicazioni del ministro Cassese sull'orario di apertura degli uffici al pubblico, che devono essere accessibili anche di pomeriggio. Giustissimo, anche se questa innovazione comporta una serie di inconvenienti, primo fra tutti il fatto che non elimina gli spostamenti dei cittadini per



Lo studio di IDC Italia sull'informatica pubblica.

accedere agli sportelli e anche quelli di molti impiegati, costretti all'orario «spezzato»: aumento del traffico, della congestione e dell'inquinamento atmosferico. Il punto è che oggi l'accesso agli uffici pubblici in moltissimi casi può essere realizzato a distanza, per via telefonica o telematica, con strumenti tipo Videotel. Che senso ha andare a uno sportello per parlare con un impiegato, che per rispondere alle nostre domande consulta il terminale di un sistema informativo? La stessa cosa si può fare per telefono. Se si deve fare una fila, meglio aspettare seduti a casa propria che in piedi davanti a uno sportello. Se poi per il completamento della «pratica» occorre un firma su un pezzo di carta, la cosa può avvenire per posta, come si fa da anni per i contratti di fornitura di energia elettrica e altre cose del genere.

Dunque anche una disposizione apparentemente innovativa come l'apertura pomeridiana degli sportelli al pubblico rivela un'impostazione vecchia, non adeguata ai tempi. Insomma, un progetto per il passato.