

Considerazioni sul sesto Forum della pubblica amministrazione

L'informatica pubblica non è un ipertesto

Alla mostra-convegno promossa dal Dipartimento per la Funzione Pubblica si fa il punto sull'organizzazione degli uffici e sull'applicazione delle tecnologie. Il panorama di quest'anno mette in luce profonde contraddizioni tra la persistente impostazione burocratica e l'inarrestabile avanzata della logica della società dell'informazione

di Manlio Cammarata

Urp.

Non è la trascrizione onomatopeica di un suono sconveniente, ma il frutto della sciattezza ortografica che ha irrimediabilmente guastato la lingua italiana scritta.

URP, invece, sarebbe la sigla degli «Uffici per Relazioni con il Pubblico», che sono la risposta della burocrazia all'esigenza di comunicazione fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini, e costituiscono una delle novità di rilievo dell'edizione '95 del Forum che si svolge ogni anno in primavera.

Degli URP parliamo nel riquadrato. Qui è opportuno fare il punto sulle altre novità della manifestazione e su altri aspetti che invece non sono affatto nuovi, ma continuano a essere presentati come grandi innovazioni. Prendiamo, per esempio, la semplificazione delle procedure amministrative. Negli ultimi anni diversi personaggi si sono avvicendati sulla poltrona di ministro per la Funzione Pubblica, e tutti hanno regolarmente annunciato come una novità la riduzione del numero dei passaggi burocratici che vengono compiuti dalle «pratiche». Ancora, abbiamo visto il presidente dell'Autorità per l'Informatica nella PA, che per il terzo anno si è presentato all'apertura del Forum per annunciare con la dovuta solennità che è in corso il censimento dei sistemi informativi pubblici. Peccato che, quando il censimento sarà completato, le informazioni raccolte saranno in buona parte obsolete, vista la velocità di evoluzione delle tecnologie. E ancora una volta il professor Gesualdo Le Moli, membro della stessa Autorità, ci ha informato con il consueto garbo dell'urgenza di interconnettere i sistemi informativi pubblici per costruire la rete della pubblica amministrazione.

Quando poi si parla della necessità di mettere la PA al servizio dei cittadini, che non dovranno più fare da fattorini per portare da un ufficio all'altro le informazioni che gli uffici stessi non riescono a scambiarsi tra loro, il discorso sembra una di quelle filastrocche per bambini che ricominciano sempre dall'inizio. Da almeno quattro anni nelle manifestazioni di settore molte aziende presentano variopinti totem detti «sportelli elettronici», più o meno «polifunzionali», che dovrebbero risolvere il problema delle informazioni e delle certificazioni. Regularmente la stampa annuncia che, recandosi al Forum o in altra manifestazione del genere, i

cittadini potranno richiedere informazioni, certificati e quant'altro, palpeggiando gli schermi subito bisunti dei totem, o rivolgendosi ai cortesi addetti ai terminali. Peccato però che, finita la fiera, tutti debbano rimettersi in fila davanti agli sportelli (che da ora in poi si chiameranno Urp...).

Ma il nuovo avanza

Fermiamoci qui, perché per sapere il resto basta rileggere gli articoli pubblicati negli anni scorsi su MCmicrocomputer. Vediamo invece che c'è di nuovo.

La prima novità si chiama «outsourcing» e «financing». Concetti noti da anni e oggi di moda nel settore privato, ma nuovi per la pubblica amministrazione, almeno nella loro concezione attuale. Outsourcing significa, a grandi linee, affidare a un'entità esterna la gestione di un'attività propria: è il caso, molto comune, di un professionista che delega a un altro professionista la gestione dei rapporti con il fisco. Si tratta cioè di affidare certe attività a chi dispone di mezzi e di conoscenze specifiche per svolgerle meglio e a costi più bassi. È qualcosa di diverso dalle tradizionali procedure di appalto o di concessione; senza addentrarsi in spiegazioni complesse, si può dire che ora il rapporto tra i due soggetti è visto in un'ottica privatistica, ed è finalizzato quindi al risultato più che risolversi in una delega all'esterno delle procedure proprie di un ente.

Nella stessa ottica si inserisce il financing, che in pratica consiste nel coinvolgere un soggetto esterno anche nell'investimento necessario a realizzare una certa attività, facendolo partecipe degli utili che deriveranno dall'attività stessa. Sotto molti aspetti si tratta di una vera rivoluzione culturale, perché introduce il concetto di utile economico da ricavare da un'attività amministrativa. Sono principi finora sconosciuti alla pubblica amministrazione, probabilmente risolutivi per orientare finalmente la burocrazia dal fine procedurale a quello dell'efficacia. Introdotti forse per la prima volta nel piano triennale dell'AIPA, sono alla base anche del progetto di direttiva della Funzione Pubblica del quale abbiamo parlato un mese fa su queste pagine.

I risultati non potranno vedersi in tempi brevi, perché la completa realizzazione di questi principi

Cittadini e fattorini

richiede il superamento non solo di barriere psicologiche, organizzative o corporative, ma anche la revisione di norme fondamentali per il funzionamento della PA. Prendiamo, per esempio, il caso della gestione dell'anagrafe di un piccolo comune. In mancanza di personale specializzato (problema sempre in primo piano nelle amministrazioni pubbliche) o di strutture adeguate, si può affidarlo a un'azienda privata. Ma questa azienda, che potrebbe disporre di un sistema informativo di grandi dimensioni, chiederebbe un compenso più basso se potesse gestire le anagrafi di più comuni. Nessun problema sul piano pratico, perché con le attuali tecnologie è del tutto indifferente il luogo fisico nel quale sono custoditi i dati e si svolgono le elaborazioni; il problema è sul piano giuridico, perché la legge sulle autonomie locali dispone che gli archivi anagrafici siano fisicamente conservati nel territorio del comune al quale si riferiscono. Dunque un solo sistema informativo, pubblico o privato, non può gestire le anagrafi di più comuni, e l'auspicato risparmio economico non si può realizzare. L'adeguamento delle normative al progresso tecnologico è uno dei problemi più difficili che oggi si presentano ai legislatori.

La seconda novità, ancora più interessante, è la diffusione a macchia d'olio (o a «pelle di leopardo»? Fate voi...) dei modelli della società dell'informazione, soprattutto tra le amministrazioni locali. Si è incominciato più o meno un anno fa, con i primi esperimenti di reti civiche, dovuti alla cultura e alla fantasia di pochi amministratori cittadini. Ma il «modello Internet» è per sua natura contagioso, e non solo si diffonde, ma produce anche frutti che possono avere conseguenze di grande importanza.

Il modello Internet

Non a caso uno dei (troppi?) convegni che si sono svolti nell'ambito della manifestazione romana ha interessato il «Forum intercomunale per per l'innovazione tecnico-organizzativa», che riunisce cinquantotto comuni capoluogo di provincia. Attraverso cinque gruppi di lavoro e di coordinamento questi enti si scambiano le rispettive esperienze, con l'obiettivo di arrivare a un modello di «città dei servizi». Nella discussione condotta da Piero Sandulli, assessore all'Informatica del Comune di Roma, è emerso con grande evidenza il concetto di «comunicazione orizzontale» tra i sistemi informativi delle amministrazioni e tra le amministrazioni stesse e i cittadini, sempre attraverso sistemi informatizzati (a Roma c'è uno sportello elettronico in ogni circoscrizione, ma l'atmosfera è ancora troppo «sperimentale»).

Il modello Internet come paradigma del rapporto tra gli uffici e i cittadini-utenti-clienti è irreversi-



Tutti in fila davanti allo sportello. Anche se è elettronico....

bilmente acquisito da un numero sempre crescente di amministrazioni. Ma quando si parla di questo modello non bisogna pensare tanto alla relativa facilità della sua implementazione, quanto al contesto nel quale viene attuato: la decisione di introdurre un sistema di dialogo telematico, il progetto e la sua realizzazione, avvengono nell'ambito dell'ente stesso, anche in virtù dei costi estremamente contenuti che la realizzazione comporta. Una rete civica, o un sistema come quello in fase di realizzazione al Senato, costa poche decine di milioni. Sono spiccioli, di fronte ai miliardi che le amministrazioni investono in progetti di innovazione la cui efficacia è tutta da dimostrare. Invece il successo del modello Internet ha il solo limite del numero ancora esiguo di cittadini che sono capaci di servirsene. Ma è un limite che si supera da solo, perché la diffusione stessa dei servizi (oltre al progresso delle interfacce-utente e alla diminuzione del costo degli apparati) accresce l'interesse degli individui e la disponibilità ad apprendere i meccanismi.

Si è capito in breve tempo, e le esperienze presentate al Forum lo hanno dimostrato, che l'obiettivo non deve essere tanto quello di «dare ai cittadini l'accesso a Internet», quanto quello di applicare il modello Internet al rapporto tra amministratori e amministrati. Applicando compiutamente questo principio, il Comune di Roma ha coinvolto le strutture telematiche private già presenti sul territorio, trasformandole di fatto in altrettanti «nodi» della rete civica. È facile immaginare che questo porterà alla nascita di altre strutture, allargan-



Stai per arrivare all'uscita, ma c'è una barriera. Tira di nuovo i dadi e fatti un altro giro tra gli stand.

do geometricamente il collegamento tra amministrazione e pubblico e aumentando il numero dei servizi disponibili. Fra parentesi, c'è da osservare che anche in questo caso si pongono problemi normativi: solo per fare un esempio, su quali disposizioni dovranno applicarsi, per quanto riguarda il trattamento dei dati personali, al BBS privato che svolge un ruolo di nodo pubblico.

Qual è il passo successivo? Per chi conosce il modello di sviluppo di Internet la risposta è immediata: il collegamento tra diverse reti civiche, in modo che possa essere messo in comune un certo numero di servizi. Ma se estendiamo questo

principio alla generalità degli enti locali, ecco che abbiamo costruito il primo livello dell'ancora chimerica «rete della pubblica amministrazione»!

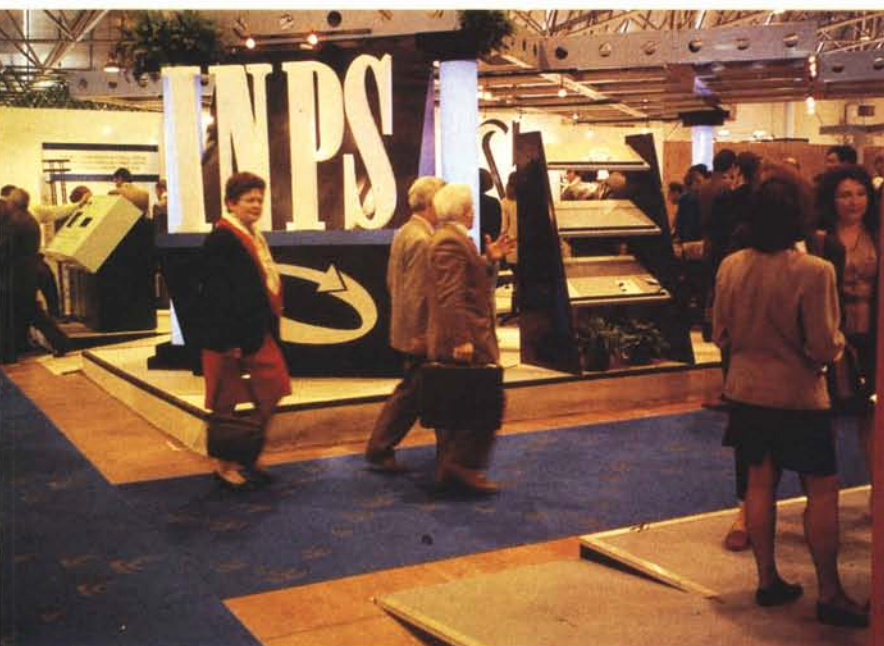
Ripensare lo schema del rinnovamento

Tutto questo comporta una serie di problemi tutt'altro che irrilevanti. Ma come, chiederà qualcuno, dove lo mettiamo il grande progetto di rete che sta elaborando l'AIPA? E il piano triennale? Ma lo sai che la bolletta telefonica dello Stato è di 2.500 miliardi, e che se ne potrebbero risparmiare un bel po' connettendo in rete tutti gli uffici? Lo so, lo so, sono anni che continuate a ripeterlo, anche se i giornali lo raccontano ogni volta come se fosse una scoperta dell'ultima ora. Il punto non è la necessità della rete (su questo siamo tutti d'accordo), ma su come questa rete debba essere progettata e realizzata.

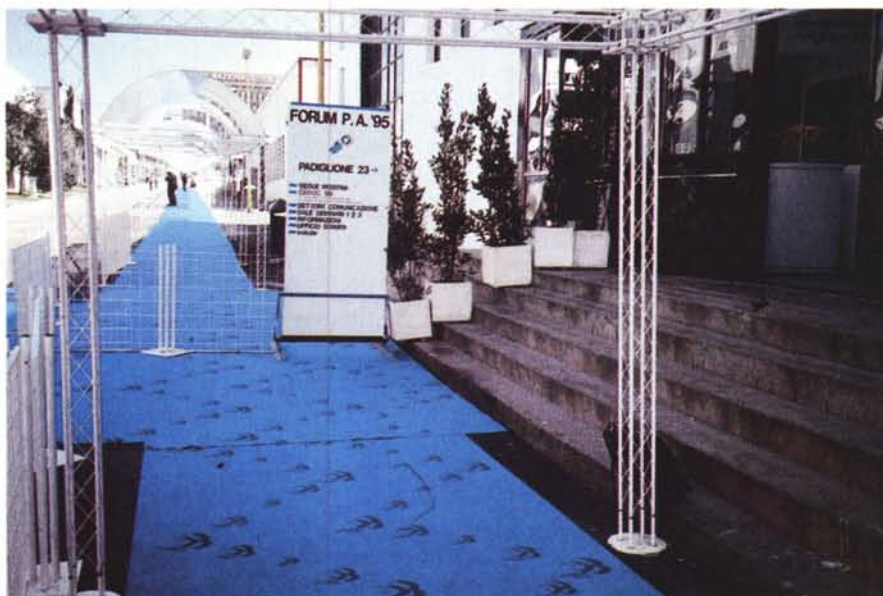
Riflettiamo su un fatto banale, ma fondamentale: mettere in piedi una rete sul modello Internet, (una rete civica, ma lo stesso discorso vale per qualsiasi ente) costa una cifra iniziale che va dai cinquanta ai duecento milioni, lira più, lira meno. Ora si dà il caso che la competenza dell'AIPA, per quanto concerne i «pareri», che sono l'elemento essenziale per avviare gli investimenti, riguardi i progetti da trecento milioni in su. Questo significa che, in astratto, la rete della pubblica amministrazione si potrebbe costruire all'insaputa della stessa Autorità preposta al progetto...

In realtà le cose non sono così semplici. Non basta qualche «router» e qualche disco rigido in più per rendere realmente funzionante un sistema di diffusione e di scambio delle informazioni della pubblica amministrazione. Ci sono i problemi di compatibilità dei sistemi, ma questi possono essere risolti dagli ingegneri. Ci potrebbe essere il problema dei protocolli di comunicazione, se qualcuno decidesse di non seguire il TCP/IP che colle-

Lo stand dell'INPS. I pensionati devono per forza essere tristi?



Per arrivare alla sede dei convegni, tira di nuovo i dadi e fatti un giro per il secondo padiglione.



ga la stragrande maggioranza degli «host» di tutto il mondo. C'è il più difficile, fondamentale problema di compatibilità del formato dei dati, che riguarda anche il più piccolo degli enti, ma che deve essere risolto a livello sovranazionale (l'Unione Europea funzionerà quando funzioneranno gli scambi di informazioni, vedi le questioni legate all'applicazione dell'accordo di Schengen). E c'è, soprattutto, il problema degli uomini. Occorrono le competenze tecniche e anche la «cultura della rete», per costruire il sistema. «Cultura della rete» significa molte cose, a partire dal fatto che i dati devono essere considerati patrimonio comune dell'intera amministrazione, e non del singolo ufficio che li raccoglie, cultura della rete significa consapevolezza delle potenzialità della messa in comune dei dati, ma anche dei rischi per la «privacy» dei cittadini che derivano dalla comunicazione dei dati stessi; significa conoscenza dei problemi della sicurezza dei sistemi, che non deve essere il terrore paralizzante per le possibili incursioni di hacker o le infezioni da virus, ma che deve indurre a progettare sistemi intrinsecamente sicuri, nei limiti del possibile.

Ma tutto questo non si risolve con i piani triennali, con i pareri dell'Autorità, con l'emanazione di norme bizantine. Il punto non è tanto «deregolamentare», ché le regole servono, se non sono troppe e non si contraddicono tra loro. Il punto deve essere «deburocratizzare», cioè liberare il sistema dai vincoli formalistici e puntare sulle iniziative «dal basso», dove esse si sviluppano, e stimolarne la nascita, dove manchi una cultura che le produca spontaneamente.

Su questo punto il bilancio del Forum di quest'anno è deludente. Esso è apparso ancora una volta come fiera delle soluzioni proposte dall'industria, unite a una vetrina di innovazioni amministrative ancora troppo poco numerose e troppo isolate perché si possa parlare di effettivo

progresso. Anche le decine di convegni e seminari, alcuni di notevole interesse, si risolvono in un orgia di bla-bla in cui è difficile identificare un filo conduttore.

Occorre un ipertesto

In effetti il sesto Forum descrive la realtà della pubblica amministrazione italiana forse meglio di quanto si proponessero gli organizzatori (per la cronaca, all'edizione di quest'anno l'AIPA si è unita al Dipartimento della Funzione pubblica). Come descrivere l'insieme?

Pensiamo a un ipertesto. Il valore dell'ipertesto è nel fatto che ciascuno può raggiungere le informazioni che gli interessano, determinando in piena autonomia il percorso da seguire, e magari scegliendo sul momento strade diverse da quelle immaginate all'inizio. Il Forum della pubblica amministrazione è stato realizzato partendo da una concezione esattamente opposta: è stato creato un percorso obbligato, con l'intenzione evidente di costringere il visitatore a vedere tutto. Si è arrivati a interrompere con una transenna un percorso rettilineo tra il primo padiglione e il centro congressuale, per costringere i visitatori a salire alcuni gradini, entrare nel secondo padiglione e riuscirne. Fra l'altro in questo modo si sono create inutili barriere architettoniche per i disabili, in aggiunta a quelle già esistenti. È stato creato un vero labirinto: a un certo punto si poteva pensare di essere vicini all'uscita, ma una barriera fiorita impediva il passaggio e imponeva un ennesimo giro! Anche gli stand rendevano spesso con troppa precisione l'idea della realtà che volevano presentare. Quello dell'INPS, per esempio, tra il nero e il viola, come gli abiti delle signore anziane di una volta; o quello del Senato e della Camera, arredato con mobili presumibilmente d'epoca, una stonatura evidente in una mostra dedicata soprattutto alle tecnologie.

Percorsi obbligati

Altrove la realtà degli uffici si rivelava con scoraggiante evidenza. Allo stand della Presidenza del Consiglio dei Ministri c'era un campione di URP, con cortesi signore che offrivano un opuscolo e davano istruzioni su come ottenere le informazioni. Numeri di telefono, uffici appositi... «Magnifico - faccio io - c'è anche un indirizzo di posta elettro-

nica?». Sguardo disperato dell'interlocutrice: «Posta elettronica? Che cos'è?»...

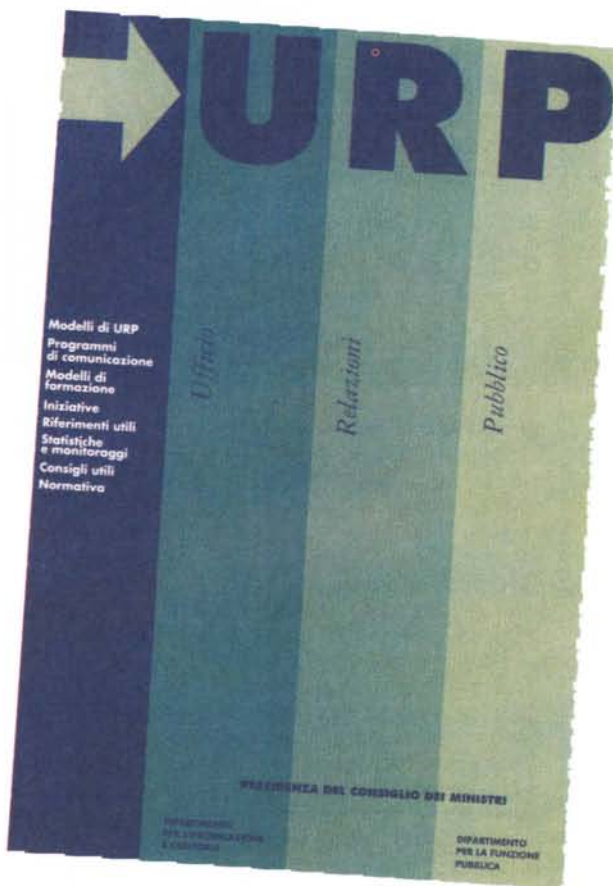
E, visto che siamo in argomento, bisogna spendere due parole anche sull'ufficio stampa della manifestazione, che dovrebbe avere il non facile lavoro di aiutare i giornalisti a svolgere il loro compito, con un'assistenza logistica e informativa.

Urp!

Ufficio per le Relazioni con il pubblico: questa indicazione dovrebbe in breve tempo diventare familiare a tutti gli italiani. È, nelle intenzioni, una delle innovazioni più importanti della pubblica amministrazione, il superamento della vecchia concezione del cittadino come «suddito» e dell'ufficio come cittadella fortificata, custodita dai severi difensori della prassi, del timbro e della carta bollata.

Gli URP sono la realizzazione del principio di trasparenza dell'attività degli uffici pubblici introdotto da due importantissime leggi del 1990: la 142 sull'ordinamento delle autonomie locali e la 241 sul nuovo procedimento amministrativo (quando questa legge sarà compiutamente applicata l'Italia sarà diversa). È stato però necessaria un'altra disposizione di legge, l'articolo 12 del decreto legislativo 29 del '93, per avviare la realizzazione di questi uffici.

Stefano Rolando, capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e considerato un po' l'ideatore degli URP, scrive nell'apertura di un libretto diffuso al Forum: «Uno dei nodi da sciogliere, in partenza, è quello dell'area amministrativa in cui collocare i processi generanti queste nuove strutture. Non è un problema formale, perché si tratta di individuare - con realismo e pragmatismo - nei diversi casi l'ambito in cui è più garantita la doppia natura di questi servizi: il profilo di struttura di comunicazione e immagine (quindi produttore - ove capace di gestire reali servizi - anche legittimo consenso, con tradizionale attenzione a tale obiettivo da parte del momento politico dell'istituzione: il profilo di struttura di produzione di servizi a reale valore aggiunto sia per l'utente esterno che per la struttura amministrativa interna (quindi fattore di innovazione organizzativa, con maggiore attenzione a tale obiettivo di quelle componenti - normalmente minoritarie nell'apparato pubblico - sensibili alle cause di sviluppo organizzativo). Il fatto che l'ambito generante sia stato per lo più finora individuato - almeno nell'Amministrazione centrale - nelle direzioni del personale (anziché in uffici, per lo più inesistenti, di comunicazione e di relazione esterna) non deve allarmare troppo i partigiani del forte ruolo comunicazionale di questi nuovi servizi, perché è probabile che - a fronte di un certo numero di casi in cui tale collocazione copre intenzioni di parcheggio e di sostanziale marginalità -



siano pure costi individuati i pochi contesti in qualche modo applicati nella cultura della modernizzazione organizzativa della Amministrazione». In altre parole, l'istituzione degli URP presenta due risvolti: uno verso il pubblico, nei confronti del quale l'erogazione di servizi efficienti contribuisce a migliorare l'immagine dell'amministrazione, e uno verso l'amministrazione stessa, che in questo modo concentra la propria attenzione verso gli aspetti del tanto auspicato rinnovamento. Senza dimenticare il rischio che questi uffici, nella scarsa diffusione della «cultura della modernizzazione amministrativa», possano rivelarsi semplicemente come nuove propaggini delle strutture esistenti, burocrazia aggiunta alla burocrazia.

Nello suo scritto Rolando esamina a fondo gli aspetti organizzativi, formativi e culturali della costituzione e del funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico, mettendo

Prosa ministeriale

Nelle passate edizioni era stata raggiunta una discreta efficienza, nonostante la limitatezza delle strutture. Quest'anno è stato cambiato il personale, rompendo quel rapporto di conoscenza tra gli operatori dell'informazione che rende più facile il lavoro. E rendendo possibili scenette come questa. Mi presento al bancone con il mio cartellino

in grande evidenza il ruolo essenziale degli strumenti informatici e l'importanza della loro corretta progettazione e utilizzazione. Ma non nasconde le difficoltà e gli ostacoli da superare per giungere all'effettiva realizzazione del progetto. Insomma, è una lettura da consigliare a chiunque voglia rendersi conto di quali e quanti siano i problemi da risolvere per giungere a un effettivo rinnovamento della pubblica amministrazione.

L'opuscolo della Presidenza del Consiglio, «firmato» dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria e da quello per la Funzione Pubblica, e rivolto all'interno delle amministrazioni, descrive alcune tra le prime iniziative già realizzate e fornisce una serie di informazioni utili per realizzarle, dai modelli di formazione per il personale agli schemi delle campagne di comunicazione di iniziativa del Governo. L'ultima parte contiene i testi delle norme che sono alla base dell'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico, dagli articoli 6, 7 e 8 della legge 142/90, ai numerosi passaggi della 241/90, fino alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio '94, che riassume i «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici».

Insomma, il dado è tratto. La partita è difficile: sarà vinta in tempi ragionevolmente brevi o sarà perduta, perché il rinnovamento dei rapporti civili conseguente allo sviluppo della società dell'informazione procede a ritmo serrato, e ogni ulteriore ritardo nel progresso organizzativo degli uffici aggraverà il distacco tra la gente e la pubblica amministrazione, con conseguenze che è difficile immaginare.

Resta da esprimere una perplessità: in tanto lodevole furore comunicazionale, non si poteva inventare una denominazione più accattivante, meno burocratica, per queste strutture? Una volta accettata la visione privatistica della comunicazione dell'immagine, non si poteva affidare a un'agenzia di pubblicità lo studio di un nome adatto?

Si aggiunga il fatto che la consuetudine ormai diffusissima di scrivere le sigle con la sola iniziale maiuscola (invece che in tutte lettere maiuscole, come suggeriscono la tecnica di comunicazione e anche una normativa internazionale), trasforma le sigle stesse in parole di difficile lettura o in fonemi impronunciabili. O, come in questo caso, in versacci sconvenienti. Il fatto è che la burocrazia è una bestia astuta, colpisce quando meno te l'aspetti...

rosso, riservato alla stampa, appuntato al taschino della giacca: «Sono Manlio Cammarata di MCmicrocomputer. Vorrei gli ultimi comunicati stampa». Risposta: «Mi dispiace, sono riservati ai giornalisti».

D'altra parte c'è da chiedersi a che serva un ufficio stampa efficiente, se i giornalisti stessi non



si danno troppa pena di fornire un'informazione completa e di prima mano. Le rassegne stampa (ben curate dallo stesso ufficio, a parte il problema di farsele dare), erano una desolante ripetizione di comunicati dell'Ansa, più attenti all'apparenza e alla notizia d'impatto (i 2.500 miliardi della bolletta telefonica di Stato, per esempio) che alla sostanza della manifestazione. Ma qui si apre un altro discorso delicato, su come la stampa di informazione tratta, o non tratta affatto, le notizie che interessano il mondo delle tecnologie. Un argomento che approfondiremo nel prossimo futuro.

Per concludere queste note sul Forum, c'è da chiedersi se non sia il caso di pensare, per i prossimi anni, a una formula diversa. Si potrebbe forse immaginare una specie di grande ipertesto, dove le relazioni più importanti che oggi si perdono nell'orgia dei convegni siano legate in qualche modo ad alcuni «nodi» da creare nell'area espositiva. E la stessa area espositiva potrebbe offrire differenti percorsi di lettura, considerando i diversi tipi di visitatori: componenti della pubblica amministrazione, esponenti dell'industria, e soprattutto comuni cittadini.

Se oggi uno dei problemi più delicati delle strutture statali è comunicare con la gente, sarebbe bene incominciare a farlo proprio in queste occasioni di incontro collettivo.

Nella formula attuale il Forum è invece l'immagine fedele della parte più tradizionale della pubblica amministrazione: un percorso obbligato e contorto come le procedure della burocrazia. MS

Il Forum è dedicato alle nuove tecnologie per la pubblica amministrazione.