



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento per gli Affari Economici
FORUM PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE
Centro di Coordinamento degli Enti Territoriali

GLI ENTI TERRITORIALI PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

B O Z Z A

VERSIONE 1.9 DI VENERDÌ 24 SETTEMBRE 1999

STAMPA ESEGUITA VENERDÌ 24 SETTEMBRE 1999

S o m m a r i o

PREMESSA.....	3
INTRODUZIONE	4
LA SITUAZIONE IN ITALIA	12
La riorganizzazione della PA	13
La collaborazione.....	21
Le Reti “civiche”: qualche osservazione.....	22
ESPERIENZE E CONSIDERAZIONI GENERALI	23
UN PIANO POSSIBILE DI INTERVENTO	27
Raccomandazioni per la costruzione di un programma con effetti a breve termine.....	27
ALLEGATO 1: UN APPROFONDIMENTO SULL’INFORMAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO.....	35
LE DIFFERENTI CONDIZIONI DI ACCESSO A LIVELLO EUROPEO	35
I META-DATI.....	36
LA TUTELA DELLA SFERA PRIVATA	37
LE VARIE POLITICHE DEI PREZZI SULL'ACCESSIBILITÀ E L'USO DELL'INFORMAZIONE PUBBLICA	37
IL DIRITTO D’AUTORE DELL’INFORMAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO.....	38
LA RESPONSABILITÀ POTENZIALE : UN OSTACOLO ALL’ACCESSO O ALL’USO DELL’INFORMAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO.	39
ALLEGATO 2: RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITI WEB DI INTERESSE.....	41

Premessa

L'obiettivo di questo documento è fornire alcuni argomenti di discussione per analizzare un ruolo possibile degli Enti Territoriali per lo sviluppo della Società dell'Informazione in Italia.

La stesura è stata fatta senza alcuna pretesa né di esaustività né di completezza, ritenendo essere l'argomento ancora molto (troppo) ampio e relativamente poco definito per poterne sintetizzare l'essenziale.

Così come non c'è alcuna pretesa di aver definito una struttura organica degli argomenti, ma piuttosto una collezione di osservazioni ed opinioni, raccolte da varie fonti, al fine di contribuire all'avvio di una discussione la più ampia ed approfondita possibile.

La prima (sommatoria) ricognizione compiuta è stata estesa alle esperienze internazionali, ai documenti della UE ed ai documenti dell'AIPA, nonché alle esperienze condotte in ambito locale sia con osservazioni dirette di quanto sia disponibile sulla rete italiana sia recuperando documentazione e commenti su esperienze territoriali localizzate in altri paesi. Un elenco dei documenti e dei siti di interesse utilizzati è fornito nell'Allegato 2.

La discussione da avviare, al di là di alcune prime indicazioni cui si può già ragionevolmente pensare a brevissimo termine, dovrà coinvolgere tutti i soggetti direttamente o indirettamente interessati, che vi potranno contribuire sia suggerendo aggiunte e modifiche, più o meno significative, sia partecipando ad occasioni da costruire (in forma virtuale e in forma diretta).

...

Introduzione

L'importanza del tema Società dell'Informazione non deriva dalla componente tecnologica, pur presente e innovativa, ma dal fatto che, su questo terreno, il processo di internazionalizzazione cioè, in un certo senso, della fine di una autarchia che si estendeva dallo Stato all'economia, è particolarmente rilevante.

Ciò costituisce pertanto un'occasione unica e forse non ripetibile per riuscire ad operare un creativo ripensamento dei valori e degli orizzonti culturali, una reinterpretazione della complessità sociale ed economica e, quindi, della riforma dello Stato e della PA.

Su questo terreno (delle infrastrutture, dei modelli organizzativi e della cultura che la Società dell'Informazione porta con sé) si può in modo più agile affrontare temi e misurare il risultato delle politiche adattate di quanto non sia possibile sui tradizionali terreni strutturali.

Ciò perché da un lato si utilizza il potenziale di innovazione delle nuove generazioni, con costi per addetto non comparabili a quelli necessari per dare occupazione nell'industria consolidata, ma soprattutto perché si può utilizzare come risorsa la complessa articolazione territoriale, istituzionale, che costituisce la storia del nostro paese.

La dirompente scoperta di questi anni è che le reti telematiche e i paradigmi organizzativi ad esse sottesi di governo della complessità sono una grande occasione di business e che la stessa frammentazione del nostro paese – le centinaia di tavoli di negoziazione da sempre presenti a livello locale – può costituire un ammortizzatore dei rischi, sociali ed economici, sempre presenti nelle fasi più veloci della transizione.

La dimensione locale, il radicamento territoriale e le interazioni tra Stato, economia e società che avvengono in questo ambito costituiscono lo snodo principale per lo sviluppo della Società dell'Informazione.

Da documenti recenti dell'Unione Europea si possono estrarre alcune osservazioni generali che servono per inquadrare l'approccio europeo alla Società dell'Informazione. Qui di seguito sono riportate (in corsivo) e commentate alcune linee di principio.

... l'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni è altrettanto, se non più, incisivo dell'era del vapore o dell'avvento dell'elettrificazione. [Infatti] se fino a qualche tempo fa si parlava delle "autostrade dell'informazione", oggi si preferisce il concetto di "società dell'informazione", che rispecchia con maggior precisione la consapevolezza che, a seguito della rivoluzione dell'informazione e delle comunicazioni, vi sono mutamenti sociali ed organizzativi di vastissima portata con cui ci si deve confrontare. ...

Almeno otto importanti principi ispirano la politica dell'Unione Europea:

1. *Le forze di mercato devono spingere il progresso verso la società dell'informazione. Ciò significa l'apertura alla concorrenza dell'infrastruttura e dei servizi dell'informazione. In Italia questa forma di apertura è ai livelli più alti, poiché la privatizzazione e l'internazionalizzazione del controllo delle Telecomunicazioni e della produzione di strumenti hardware e software sono avvenuti con straordinaria rapidità ed incisività rispetto agli altri Paesi d'Europa.*
2. *Occorre garantire un servizio universale unitamente all'interconnessione di rete e all'interoperabilità dei servizi e delle applicazioni nell'intera Unione. Il servizio universale implica la necessità di una connettività di buon livello anche nelle aree territoriali geograficamente marginali e un ruolo degli Enti Locali quali stimolatori e regolatori del rapporto con gli utenti e tra pubblico e privato.*
3. *Il compito di finanziare la società dell'informazione spetta soprattutto al settore privato ma, soprattutto in Italia, al settore pubblico spetta uno sforzo notevole verso una seria riforma delle proprie strutture e della propria cultura.*
4. *La diversità culturale e linguistica deve essere tutelata ed incentivata pur garantendo con opportune iniziative la possibilità di accesso anche a fonti culturali e linguistiche diverse dalla propria ed uno sforzo particolare per rendere accessibili i nostri contenuti alle altre comunità linguistiche.*
5. *La privacy personale deve essere protetta e l'informazione comunicata e trattata con adeguate misure di sicurezza e riservatezza, cum grano salis cioè salvaguardandosi dalla possibilità che con la riservatezza non si finiscano col coprire usi illeciti di dati individuali o che, viceversa, in nome della riservatezza, non si finiscano col favorire meccanismi di reazione all'interscambio "aperto"*
6. *E' necessario sviluppare la cooperazione con i paesi economicamente meno avanzati, in particolare con i paesi limitrofi dell'Europa centrale ed orientale*
7. *Occorre sensibilizzare gli operatori economici alle nuove opportunità che la società dell'informazione offre loro. In questo senso va definita la giusta dimensione territoriale atta ad iniziative incisive, che sembra essere quella regionale (vedi oltre per un approfondimento).*
8. *Il grande pubblico ha bisogno di una analoga sensibilizzazione. La gente ha bisogno di un accesso ad una formazione idonea a tutti i livelli di istruzione.*

Da ciò si desume che per garantire i principi suddetti sono indispensabili opportune politiche verso gli Enti Territoriali e proprie degli stessi, in Italia ma anche altrove.

«Nel riconoscere che le politiche nazionali devono essere formulate nell'ottica di una

visione comune, l'Unione è diventata legislatore, catalizzatore, coordinatore, consulente tecnico, promotore di una sensibilità pubblica e negoziatore internazionale in materia di problematiche inerenti alla società dell'informazione, sostenendo la ricerca e lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni con il programma Esprit nei primi anni '80. ...

Nel luglio 1994 la Commissione europea ha adottato un piano d'azione che concentra l'attività dell'Unione Europea su quattro aree:

- 1. Sviluppo di un contesto normativo e giuridico: ... la strategia dell'Unione Europea apre i tradizionali monopoli nazionali delle telecomunicazioni alla concorrenza sia nella fornitura dell'infrastruttura che in quella dei servizi. ... [garantendo] che tutte le reti nazionali siano in grado di operare come una singola rete di reti. ...*
- 2. Stimolazione delle applicazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: l'Unione sta prendendo iniziative in un vasto scenario che comprende lo sviluppo delle reti dell'informazione (telefono, satelliti e cavo), servizi di base (per es. posta elettronica, video interattivo) che consentono al pubblico di utilizzare la rete e le applicazioni (per es. apprendimento a distanza, telelavoro) che offrono soluzioni specifiche a fasce di utenza. ...*
- 3. Monitoraggio ed analisi degli impatti societari, sociali e culturali della società dell'informazione: desiderosa di sfruttare appieno e in modo equilibrato tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, la Commissione sta prendendo iniziative per valutare l'emergere della società dell'informazione nell'intento di assicurare che tutti i cittadini possano godere dei vantaggi attesi. ...*
- 4. Promozione della società dell'informazione: la Commissione sta facendo molto per sensibilizzare la pubblica opinione e stimolare il dibattito sulle problematiche della società dell'informazione. Ha creato l'Information Society Project Office (ISPO: Ufficio progetto società dell'informazione) quale "one-stop shop" per l'informazione sulle attività dell'Unione Europea in questo settore.*

L'Unione Europea ha inoltre perseguito con decisione una strategia internazionale volta a sfociare in una società dell'informazione globale. La conferenza dei ministri del gruppo G7 ... patrocinata dalla Commissione nel febbraio 1995 ha convenuto sulla necessità di creare la base delle reti globali e di aiutare i paesi meno sviluppati a partecipare alla rivoluzione dell'informazione. I paesi del G7 si sono dichiarati d'accordo per avviare la propria cooperazione tramite una serie di progetti pilota atti ad incentivare lo scambio di informazioni e a contribuire a creare nuovi mercati per i servizi e i prodotti. ...»

Il progetto Government On Line, nato dalla suddetta cooperazione dei paesi G7 e poi confermato dal G8, è arrivato ad un primo report conclusivo della fase di impostazione (reperibile presso <http://www.gip.int/GOL.htm>) determinando i suoi nuovi e più avanzati obiettivi riassumibili in questa forma:

1. *estendere e consolidare la capacità di interscambio elettronico di documenti amministrativi;*
2. *sviluppare il progetto verso un'iniziativa di collaborazione dei settori pubblici per spingere specifici sottoprogetti di governo elettronico, a supporto dello sviluppo di reali capacità di governo basate sui principi della società dell'informazione*
3. *...*
4. *Costruire il piano di lavoro in modo commisurato a quanto sia effettivamente raggiungibile in termini di risorse e di priorità dei singoli paesi partecipanti.*
5. *Aiutare il posizionamento del settore pubblico come elemento chiave della società dell'informazione*
6. *Collaborare con altri organismi internazionali (es. OCSE, COMNET-IT, ...) per dare valore aggiunto ai servizi e promuovere la diffusione dei risultati;*
7. *Spingere il trasferimento di tecnologie fra paesi membri a verso i paesi in via di sviluppo.*

Tutti i Paesi dell'UE, sia pure con velocità diverse, si stanno attrezzando anche autonomamente per la Società dell'Informazione, sia con iniziative governative che con proposte ed iniziative di associazioni e gruppi privati¹.

In special modo, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, la Commissione europea ha pubblicato nella primavera del 1999 un Libro Verde dal titolo "L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa", reperibile presso <http://www.echo.lu/info2000/it/publicsector/gp-index.html>. Tale documento sottolinea (e contemporaneamente chiede contributi e commenti sui) principali fattori critici che caratterizzano il ruolo del settore pubblico europeo nella Società dell'Informazione, tra cui: carenza di regole uniformi, vaghezza nei rapporti con il settore privato, problemi legati all'accesso e alla frammentarietà dell'informazione pubblica, ecc.

¹ Per esempio l'Associazione PUNTO.IT in Italia o la banca ParisBas con Atelier, entrambe con iniziative di un certo interesse in termini di diffusione delle tecniche informatiche legate alla diffusione delle informazioni.

Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, in questa situazione, è almeno triplice:

- come **motore** del cambiamento di contesto sopra definito in termini di attore di *governo* con:
 - interventi legislativi e normativi nazionali
 - spinta ad iniziative di marketing territoriale, aggregando interessi e specializzazioni e favorendo specifiche iniziative degli Enti Locali, **compresi Forum o tavoli di concertazione territoriali, presumibilmente di dimensione regionale, attraverso i quali consolidare il rapporto pubblico/privato**²
- come **agente** in prima persona del cambiamento di sé stessa³ per avviare opportune forme organizzative dei servizi pubblici basate sulle ICT, con:
 - interventi di armonizzazione e modifica delle strutture di Stato nazionali (dai Ministeri agli Istituti controllati direttamente e indirettamente, pur nel rispetto delle autonomie);
 - ricomposizione di funzioni e procedure, rianalizzando e ridefinendo obiettivi e modalità organizzative, con accordi con le forze sociali localmente e nazionalmente (associazioni culturali, professionali o di categoria, ...)
 - suggerimenti sul piano organizzativo alle strutture autonome, per facilitarne i meccanismi interni e di interscambio fra di loro e con gli altri attori pubblici
 - **costruzione di strumenti (enti) organizzativi all'altezza del problema**
- come **propositore** di strumenti propri (di concertazione e di azione diretta) effettivamente capaci di stimolare gli attori economici e sociali

In questo quadro è di notevole interesse una delle iniziative dell'AIPA, che ha prodotto uno studio organico sul problema della riorganizzazione (reperibile in formato Acrobat Reader presso: <http://www.aipa.it/servizi/pubblicazioni/monografie/bpr/>) suggerendo un approccio all'analisi organizzativa basato sulla ridefinizione degli iter dei procedimenti amministrativi, i cui principi generali erano già indicati nella L. 241/90. Dall'introduzione ricaviamo le seguenti indicazioni:

² Analogamente a quanto avviato qualche anno fa dall'Unione Europea con il Progetto IRISI (Inter Regional Information Society Initiative), che individuava, sulla base del rapporto Bangemann, la dimensione regionale come quella più adatta allo sviluppo di iniziative di coordinamento finalizzate alla diffusione della Società dell'Informazione.

³ Essendo uno dei maggiori attori della spesa (la PA muove direttamente l'equivalente del 50% del PIL) e quindi motore diretto per investimenti propri e indiretto come facilitatore di investimenti altrui.

L'interesse dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione per le problematiche di reingegnerizzazione dei processi [ndr: equivalente in questo contesto a ridefinizione degli iter] nasce principalmente dalla constatazione della diffusa difficoltà nelle amministrazioni nel definire, avviare e portare a realizzazione progetti di informatizzazione capaci di ottenere risultati evidenti e tangibili ... in termini di miglioramento dei servizi forniti ai cittadini e al paese e di economicità nelle operazioni. ...

L'ipotesi di fondo è che la "reingegnerizzazione dei processi" rappresenti una delle possibili risposte all' esigenza [di migliorare la propria operatività], anche sulla base delle esperienze in larga misura positive presenti sia nel mondo delle aziende private che nel settore pubblico di altri paesi (prima di tutto Stati Uniti e Gran Bretagna).

La reingegnerizzazione dei processi infatti si propone di ridisegnarli complessivamente, partendo dalla missione e dalle strategie ed agendo contestualmente su tutte le componenti dei processi stessi (flusso, organizzazione, personale, logistica, informazioni trattate...). In questo modo si tende a garantire la congruenza tra i vari tipi di intervento, eliminando la possibilità di automatizzare processi lavorativi male organizzati e superando la vecchia impostazione di guardare a queste problematiche solo come valutazione dell' "impatto organizzativo" di soluzioni informatiche nate principalmente da opzioni tecnologiche. ...

La reingegnerizzazione dei processi è una specifica modalità di cambiamento organizzativo caratterizzata schematicamente dai seguenti elementi:

- *interviene su uno o più processi di servizio tra loro correlati;*
- *è guidata dagli obiettivi strategici dell'organizzazione;*
- *non è vincolata, nell'individuazione delle nuove soluzioni, dalla situazione esistente ma mira ad un cambiamento radicale che assicuri un "salto" nei risultati;*
- *opera in maniera integrata su tutte le componenti del processo;*
- *vede le tecnologie come "fattore abilitante" di un cambiamento complessivo;*
- *è verificato attraverso un sistema di metriche.*

...

La reingegnerizzazione si caratterizza pertanto come una specifica modalità di cambiamento di una organizzazione. ... Nell'attuale situazione della P.A. italiana l'adozione dell'approccio per processi e della reingegnerizzazione appare particolarmente importante.

La reingegnerizzazione ha costituito per molte aziende la risposta ad un cambiamento radicale nel contesto esterno. Oggi la pubblica amministrazione è attraversata da un cambiamento (riforma) di uguale portata, e la risposta deve essere altrettanto radicale. ...

Rispetto all'esperienza aziendale emergono nell'esame della P.A. alcune specificità che debbono essere attentamente valutate.

Una prima questione deriva dal fatto che nel settore pubblico non è possibile accettare integralmente l'approccio di "completa reinvenzione" dei prodotti/servizi, delle attività e delle strutture, cioè la totale assenza di vincoli che è possibile (e auspicabile in molti casi) nel settore privato. La missione e le attività di una organizzazione pubblica non sono "optional". Esse sono soggette ad una normativa più forte e più puntuale e sono sottoposte alla gestione e alla supervisione della direzione politica e degli organi di controllo⁴.

La domanda iniziale per chi si accinge ad un cambiamento del proprio modo di operare non è, come nel settore privato, "come posso reinventare il mio ruolo, i miei servizi, i miei processi per poter ottenere migliori risultati sul mercato ?" bensì diventa "qual è il mio mandato, la mia missione, la direzione strategica che devo seguire e come posso ridisegnare e migliorare i miei processi per rispondere a queste aspettative ?".

Nel settore pubblico esiste una obiettiva centralità della "normativa". La regolazione normativa dei processi (i procedimenti amministrativi), rappresenta nel nostro contesto un aspetto decisivo per il miglioramento. Questo significa che ogni ipotesi di reingegnerizzazione deve assumere la normativa vigente come vincolo ma anche come campo di intervento, ossia che le ipotesi di reingegnerizzazione (come del resto anche le iniziative di automazione) possono individuare necessità di modifica normativa necessarie al pieno raggiungimento dei risultati. In questo caso le proposte di modifica normativa debbono essere oggetto di specifica attenzione e di specifica attività e possono trovare nelle iniziative di semplificazione un naturale canale di attivazione.

Viceversa la modifica normativa può costituire in molti casi l'occasione per un intervento complessivo di reingegnerizzazione. ... Nella direzione di una situazione otti-

⁴ Qui andrebbe notato che la normativa e la direzione politica e di controllo si sono quasi sempre occupate dei principi generali (quale debba essere cioè il risultato) ma non hanno quasi mai affrontato il problema del come vada raggiunto. Il che ha portato ad un ventaglio di modalità organizzative (e di preferenze informatiche) assai vasto, anzi talmente vasto da generare di per sé problemi assai critici di interconnessione e interscambio di informazioni in modo automatico. Basti pensare a quante forme possibili prendano i sistemi d'automazione delle Anagrafi dei Cittadini e le difficoltà incontrate nell'interscambio del modulo APR4 (che è pure un modulo!).

male che veda le nuove normative nascere contestualmente ad ipotesi organizzative e informatiche, l'importante è quindi l'armonizzazione dei vari piani di intervento. ...

*Si intende pertanto offrire principalmente un punto di riferimento e la metodologia è pensata come un possibile percorso da seguire e adattare flessibilmente in funzione della varietà dei contesti. **Qualunque impostazione di tipo prescrittivo e con finalità normative, infatti, rende poco efficace l'analisi e la riprogettazione organizzativa**⁵, come ha dimostrato ampiamente la stessa applicazione della reingegnerizzazione nei contesti industriali e di servizio. **In campo organizzativo**, dove i sistemi tecnici interagiscono con il sistema sociale, **è in primo luogo indispensabile un contributo originale di intelligenza** degli analisti nell'utilizzo di strumenti diagnostici **e grande capacità di interazione con gli attori coinvolti ai diversi livelli**. La comprensione del fenomeno organizzativo e l'ideazione di adeguate soluzioni progettuali non è infatti la risultante dell'applicazione meccanica di sequenze di azioni ma, come in tutte le attività professionali, richiede contemporaneamente conoscenza e disponibilità di tecniche e capacità di selezione e adattamento delle stesse in funzione del problema da risolvere. ...*

Quindi impostare un progetto⁶ e poi gli strumenti di attuazione che coprano il vuoto tra finalità (poco osservate) delle Leggi e aspirazioni (poco soddisfatte) dei cittadini.

Peraltro alcune iniziative in questa direzione, cioè che tendono a privilegiare il risultato rispetto al dare priorità alla pura procedura, pur con dei limiti non del tutto banali, sono già state avviate con lo Sportello unico per le Imprese⁷ e con l'avvio delle attività delle varie Authority.

⁵ NdR: il grassetto di alcuni termini di questa frase e del paragrafo seguente è dell'estensore di questa nota e non è presente sull'originale.

⁶ Cioè con obiettivi, modi, tempi, risorse, risultati attesi, pianificazione temporale e milestones di controllo ben definiti.

⁷ A tal proposito è illuminante la sintesi proposta da Nicola Melideo in *Bassanini in comune Decentramento amministrativo e fabbisogni di formazione nei Comuni*, D'Anselmi Editore 1999, che, a pagg. 51-52 sottolinea: «Molti provvedimenti ... cominciano con l'annunciare rivolgimenti epocali e finiscono con l'affidarsi solo alla buona volontà degli eventuali attuatori. Tale esito si ha quando essi sono fumosi, imprecisi, approssimativi per quanto riguarda l'indicazione del come, del quando e del con quali mezzi o, al contrario, perché impongono termini, scadenze, sanzioni chiaramente irrispettabili e inapplicabili, e finiscono, quindi, con il conseguire risultati opposti a quelli che si prefiggono. Esempi sono sotto gli sguardi di tutti: vogliamo citarne uno solo, à la page, ed è il provvedimento relativo allo sportello unico. Da attuare, indefferibilmente, entro maggio '99 ... Ma come si fa ... a ridefinire nel giro di tre mesi tutte le procedure autorizzatorie all'interno del Comune e all'esterno di esso, giacché, come è noto, con lo sportello unico il Comune agisce per sé e per conto di altre Pubbliche Amministrazioni. Che poteri, che saperi, che interessi avranno mai i Comuni per riuscire a fare in tre mesi, per sé e, si aggiunge, per altri (ASL, VVFF, Province, Regioni) quello che in decenni non si è potuto/voluto fare?»

La situazione in Italia

II DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2000-2003 (disponibile presso <http://www.tesoro.it> sia in forma sintetica che in forma estesa) si esprime molto chiaramente sul problema, sostenendo (fra l'altro):

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i servizi, i contenuti e quindi i processi di convergenza costituiscono i fattori di maggiore rilievo del grande mercato che è alla base della società dell'informazione. Il Governo ritiene lo sviluppo di quest'ultima un obiettivo fondamentale della propria azione da perseguire attraverso:

- *la diffusione della cultura informatica e digitale: da perseguire attraverso una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e mediante nuove forme di insegnamento che - attraverso l'uso della rete - stimolino anche la didattica a distanza e la promozione di corsi di formazione e riqualificazione professionale;*
- *lo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: attraverso misure intese ad avvicinare i giovani all'uso del computer e alla rete, a favorire il collegamento continuo con la rete delle piccole e medie imprese, ad accelerare la diffusione della tecnologia digitale e delle infrastrutture a larga banda;*
- *la promozione dei servizi, dei contenuti e della ricerca: attraverso la promozione della ricerca, del commercio elettronico e dei centri servizi on line, dell'industria multimediale ed il sostegno del telelavoro.*

reformare, semplificare, informatizzare la Pubblica amministrazione⁸

Gli anni trascorsi hanno visto l'avvio di una vasta opera di riforma del sistema amministrativo, intesa ad adeguare agli standard dei paesi più avanzati le prestazioni e i servizi delle pubbliche amministrazioni e la qualità del sistema della regolazione. Di questa opera di riforma è pressoché compiutamente delineato il quadro legislativo, con la legge di riforma del bilancio dello Stato, le quattro cosiddette leggi Bassanini e i conseguenti decreti legislativi e regolamenti.

Non meno impegnativo, e comunque decisivo, è ora il lavoro di attuazione, mediante la realizzazione del federalismo amministrativo, la riorganizzazione del Governo e delle amministrazioni centrali, la accelerazione del lavoro di semplificazione di normative e procedimenti, l'aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche, l'introduzione del controllo di gestione e della misurazione delle performance, la re-

⁸ Titolo originale, anche nella forma grafica. Pag. 22 della Sintesi.

sponsabilizzazione dei dirigenti in relazione ai risultati, l'orientamento alla soddisfazione del cliente.

Le leggi di riforma hanno posto le premesse normative per un ampio utilizzo delle tecnologie informatiche nella P.A., disciplinando il protocollo informatico, il mandato informatico, il telelavoro, la firma ed il documento digitali, la carta di identità elettronica, le carte elettroniche per l'erogazione dei servizi. Affinché questo grande disegno divenga operativo è tuttavia necessario integrare in un unico sportello, virtuale o reale, e decentrato sul territorio, i servizi erogati da amministrazioni diverse contribuendo così a rendere superflua tutta una serie di attività lucrative a carico delle amministrazioni e dei cittadini effettuate da operatori privati aventi il solo scopo di "intermediare" tra l'inefficienza dei servizi della P.A. e le esigenze dei cittadini.

Le azioni da intraprendere richiedono di concentrare risorse dedicate alla acquisizione e formazione di nuove professionalità (tecnici, informatici, esperti di controllo di gestione, ecc.), utilizzando il turn over per realizzare un consistente miglioramento della qualità professionale nella P.A.

A partire da queste indicazioni generali si possono fare alcune considerazioni ed alcune proposte di merito sul ruolo degli Enti Territoriali per lo sviluppo della Società dell'Informazione, grande occasione di rinnovamento di sé stessi e dei loro referenti principali: i cittadini e le imprese.

La riorganizzazione della PA

I tentativi di impostare razionalmente e coerentemente la Pubblica Amministrazione in Italia nascono insieme alla fondazione del Regno d'Italia, che assorbe e cerca di fondere Amministrazioni con storia e organizzazioni diverse.

In molte occasioni si è proceduto ad analisi ed a sperimentazioni⁹, praticamente tutte finite assai lontano dagli obiettivi dei vari riformatori, grazie anche al susseguirsi di grandi eventi (anche catastrofici) che spostavano altrove –qualche volta giustamente, qualche volta no- l'attenzione dei governanti.

« ... La storia [del riformismo amministrativo] è stata infatti, essenzialmente, una storia di vinti, di volta in volta sconfitti proprio dalle logiche inesorabili della continuità degli apparati e delle resistenze insormontabili delle varie burocrazie. Né il

⁹ Con un precedente non secondario nei lavori (e tentativi pratici) iniziati da Torquato Carlo Giannini sulla "Rivista delle Comunicazioni" con vari articoli sulla *Scienza del metodo di lavoro delle grandi amministrazioni pubbliche*, tra il 1918 e il 1919. Un tentativo legislativo seguente (legge sulla cointeressenza rd 1858 del 2 ottobre 1919), applicato al Ministero delle Poste e telegrafi, che avrebbe dovuto aprire la strada all'introduzione dell'organizzazione scientifica del lavoro ispirata a Taylor, fallì nell'arco di pochi mesi.

potere politico né il potere economico hanno avuto, nel corso della storia d'Italia, un reale interesse a riformare l'Amministrazione ... Per molti versi lo Stato burocratico è stato un aspetto di quello Stato debole (debole con i forti) che costituisce la caratteristica forse più tipica dell'esperienza industriale italiana del Novecento. ...

*Due fattori nuovi, tuttavia, consentono di non chiudere l'analisi [di questa storia] all'insegna del pessimismo. ... Il primo [fattore di cambiamento] è **il processo di integrazione europea**, che per la prima volta obbligherà nei prossimi anni la burocrazia italiana a commisurarsi con quella degli altri Paesi, che le imporrà ... un salutare contagio di norme, regole, prassi, consuetudini, linguaggi. ... Il secondo fattore di cambiamento è rappresentato invece dalla **riduzione in atto dello Stato centrale a vantaggio dei poteri decentrati**, dalla perdita di intere aree di funzioni e dai necessari mutamenti di ruolo che si impongono ... Dopo le leggi Bassanini, a meno di immaginare una loro totale inapplicabilità o revisione, nulla sarà più uguale a prima.*

Naturalmente in entrambi i casi occorrerà guidare con avvedutezza e determinazione il cambiamento. ... Nel caso dell'integrazione europea ... quel che già avviene nel campo del diritto (si pensi solo al radicamento nell'ordinamento italiano di istituti che gli sono storicamente estranei come le authority) fa ben sperare che la contaminazione riesca fruttuosa. Nel secondo caso ... bisognerà che parallelamente al trasferimento delle funzioni in periferia proceda l'attività di riordino del centro e che, allo stesso tempo, non si perda di vista l'esigenza di riorganizzare gli stessi apparati periferici: una burocrazia "federale" non sarebbe, solo per l'aggettivo che la caratterizzerebbe, meno burocratica di una burocrazia "statale". ...»¹⁰

La complicità misteriosa è la più antica forma di potere

Le tecnologie dell'informazione, delle Telecomunicazioni e dei servizi di rete in senso ampio, nelle applicazioni informatiche per la Pubblica Amministrazione (Enti locali in particolare), possono funzionare come uno strumento assai potente per stimolare la semplificazione amministrativa (contro la complicità), la trasparenza (contro il mistero), la democrazia (contro la gestione personale del potere).

E' assai opportuno, però, evitare lavori inutili e/o inutilmente faticosi (e dispendiosi) affrontando il vero problema, che non è una qualche applicazione degli strumenti informatici ma la riorganizzazione della struttura interna della PA da cui, di conseguenza, la riorganizzazione del sistema informativo.

Come già detto sopra riprendendo il lavoro dell'AIPA sulla reingegnerizzazione dei processi, la riorganizzazione (o il ripensamento più generale del ruolo e delle forme della PA) va fatta in maniera innovativa a partire dai bisogni dell'**utente** (cioè dai

¹⁰ G. Melis, La burocrazia, Il Mulino, 1998, pagg. 101-103. Grassetto non presente sull'originale.

prodotti e dai servizi che gli sono necessari) e dall'analisi dei **processi produttivi** di ogni singolo componente della PA, vista come un insieme coordinato, non con della pura normativa più o meno astratta, che prescrive obblighi e dinieghi e lascia le modalità operative per il raggiungimento degli obiettivi alla responsabilità degli Enti e delle relative strutture.

In questo senso, quindi, la PA andrebbe rivista nel suo insieme come struttura cooperante (quasi fosse una struttura unica) con un'architettura unitaria della base informativa, anche per evitare di illudersi sulla possibilità di riformare parti anche significative delle attività pubbliche intervenendo in modo tragicamente parziale, quindi di fatto avviando una innovazione impossibile.

«Il caso più plateale di innovazione impossibile è quello previsto dalla norma sul passaggio ai Comuni della gestione del Catasto: il legislatore ha deciso un tale passaggio senza preoccuparsi di cosa interessi davvero ai Comuni (dati catastali aggiornati e attendibili e facilmente ottenibili) né, soprattutto, di cosa interessi la vasta burocrazia ministeriale, distribuita negli Uffici decentrati del Dipartimento del Territorio, la quale si opporrà con ogni mezzo alla sottrazione delle prerogative riguardanti la gestione della base informatica catastale, attività remunerativa a vari e non tutti immediatamente percepibili livelli. Questo del Catasto è il caso classico del legislatore che detta norme sulla base di categorie astratte e a priori circa il “dover essere”, senza fare i conti con le dinamiche degli interessi, con le concrezioni burocratiche, con la forza necessaria per eliminarle, con il bilanciamento dei nuovi interessi, con chi debba poi fare le cose ...»¹¹

Il Sistema Informativo

Lo strumento Sistema Informativo, centrato sulla rete telematica, può giocare un ruolo di grande supporto alla riorganizzazione perché forzerà (o aiuterà a forzare) verso la razionalizzazione e la semplificazione delle attività nel loro insieme, con un ruolo di coordinamento complessivo e di supporto alle singole componenti, il che non significa né imposizioni, né sudditanza, né dipendenza. Detto ruolo può essere di grande utilità a condizione che:

- si sgombri il campo da interpretazioni quantomeno ingenue sulle potenzialità degli strumenti puri, senza demandare ad essi scelte di funzionamento che sono prima di tutto organizzative (e, prima ancora, politiche) e
- sia ben chiaro di che cosa si parla (cioè quali strumenti mettere in campo in funzione delle caratteristiche specifiche delle aree applicative).

¹¹ Nicola Melideo, in *Bassanini in comune Decentramento amministrativo e fabbisogni di formazione nei Comuni*, D'Anselmi Editore 1999, pagg. 53-54

Gli Enti Locali sono la faccia dello Stato più “visibile” ai cittadini, e da cui ci si aspetta sempre di più (il Sindaco è responsabile di qualunque cosa). Il rapporto con i cittadini (ex *sudditi*, adesso *utenti*, in futuro - forse - *clienti*¹²) non può non essere il centro di riferimento delle riforme; la tecnologia apre spazi, spinge ed esalta le possibilità date dalle telecomunicazioni ma l’attenzione deve andare sulle peculiarità nell’organizzazione dei sistemi .

Il ruolo centrale dell’interscambio è fortemente condizionato dalla capacità e dalla voglia di “lavoro cooperativo”, poiché la cooperazione è il motore della semplificazione e dell’efficienza, mentre la rete ne è puramente lo strumento (ci sono esempi di lavoro cooperativo che non hanno la rete ...)

Proviamo ad illustrare (esasperandolo) il modello di riferimento su cui si sono stratificati almeno 150 anni di abitudini profonde, descrivendo il prototipo “ancestrale”, che possiamo definire come una struttura militare¹³ dell’Esercito Sardo nel quale:

- la forza dell’organizzazione è collegata direttamente alla rigidità (anche nella terminologia, che definisce logismografia la tecnica contabile da utilizzare nella gestione del bilancio)
- a qualsiasi livello della scala gerarchica impera il modello del controllo totale e della conseguente ubbidienza cieca, cosa che diventa sempre più grottesca mano a mano che la dimensione diminuisce (non si dialoga con una Divisione, ma con un plotone forse si)
- ogni gruppo prende la sua forza dallo stare asserragliato su sé stesso, distinguendo a forti tinte il *noi* e il *loro*, con una conflittualità interna proporzionale al senso di inutilità e di ridicolo
- la distinzione, estendendo il modello, porta facilmente all’emarginazione di qualsiasi “diversità”, percependola non come una ricchezza aggiuntiva ma come pre-messa allo sgretolamento stesso dello Stato

E’ evidente il carattere “eversivo” di Internet rispetto a questo ossessionante tentativo di cancellare la complessità.

Non è questa la sede per affrontare il problema dal punto di vista sociale né sociologico, epperò se per un esercito (la cui motivazione è la difesa e la sicurezza in nome

¹² Mal visti, comunque. Peraltro nessun monopolio ama la sua utenza, poiché la sua esistenza ha motivazioni ontologiche e non dipende da altro che da mediazioni politiche di livello superiore.

¹³ “La lingua stessa della burocrazia si plasmò sui moduli tipizzati e semplificati della tradizione sabauda, largamente ispirata al modello militare.” G. Melis, La burocrazia, Il Mulino, 1998, pag. 14

delle quali è consentita qualunque spesa e qualunque atrocità) può essere comprensibile una forma di guida che, in nome di un controllo totale, porta alla distruzione dei suoi membri (ci sono momenti in cui la discussione è un pericoloso lusso) ciò non ha – né ha mai avuto – senso per una struttura di servizio.

Il problema è che in realtà la PA non è stata, nella sua storia, una struttura di “servizio” ma una struttura di “controllo” (più o meno forte) quindi perfettamente a tono con la logica dell’Esercito, che deresponsabilizza¹⁴ e che distorce i rapporti tra le persone. In questa “istituzione totale” lo scopo primario è il frenare le intelligenze e le fantasie, invece di sfruttarne la molteplicità, a tutto vantaggio della rigidità procedurale fine a sé stessa, costruendo una casta di dirigenti dedita sostanzialmente a riprodurre sé stessa in nome di una presunta totale garanzia della legittimità degli atti e della scarsa o nulla rilevanza del merito delle attività.

A ciò si aggiunga l’irresistibile ascesa del diritto amministrativo, iniziata dalla profonda trasformazione dei Corsi di Laurea in Giurisprudenza (ansiosi di differenziarsi dagli altri corsi umanistici) tra la fine del secolo scorso e l’inizio di questo secolo, *insieme ad una consapevole politica di arginamento delle professionalità tecniche nei Ministeri*, che porta la Giunta generale del bilancio della Camera, nel 1913, a sostenere:¹⁵

«E’ un errore il credere che un professore universitario sia idoneo a governare la direzione generale dell’Istruzione superiore, un idraulico la direzione generale delle opere idrauliche, un maestro elementare o un direttore didattico la direzione generale dell’istruzione didattica. Amministrare e dirigere non è la stessa cosa che operare per l’espletamento di un servizio pubblico. Troppo spesso i tecnici si appalesano di essere in completa ignoranza del meccanismo amministrativo e soprattutto di quella legge sulla contabilità generale e l’amministrazione del patrimonio dello Stato, che dovrebbe essere il Vangelo di ogni funzionario amministrativo in qualsiasi ministero. »

Il Diritto amministrativo divenne così la “regina delle prove” concorsuali, a scapito di qualsiasi altro tipo di professionalità. Gli Enti territoriali si adeguano assai rapidamente alle stesse modalità di organizzazione del lavoro. L’effetto è ancora fortemente presente: da una recente indagine statistica emerge che più del 50% dei Dirigenti pubblici in Italia sono laureati in Giurisprudenza, mentre, per esempio, in Francia la suddetta disciplina riguarda non più del 5% dei dirigenti, lasciando così ampio

¹⁴ “L’anzianità fa grado” è il contrario dell’efficacia, che si basa sulle capacità misurate e non su quelle inopinatamente implicite nei capelli bianchi.

¹⁵ G. Melis, La burocrazia, Il Mulino, 1998, pagg. 27-30

spazio alle altre specializzazioni.

Con un modello di questo genere vanno a scontrarsi le iniziative di rinnovamento¹⁶, nell'illusione che una macchina si fatta, pur con tutta la buona fede e la buona volontà, possa seriamente modificare sé stessa.

Quindi è fondamentale raccogliere altre forze e spianare la via dell'innovazione con:

- gli utenti organizzati (ed interessati al merito delle attività pubbliche, cioè quelli che hanno in gioco proprie iniziative economiche: dai commercianti ai professionisti ed alle piccole imprese);
- un costante lavoro di rimozione degli ostacoli (reali e formali) e delle ancore, inserendo nuovi elementi ma soprattutto cambiando radicalmente i vecchi.

In un altro modello di riferimento, da vedere solo come un esempio metaforico, la PA in senso lato (come qualunque struttura complessa) può essere descritta come un grande **organismo** vivente. Un organismo non è il semplice ammasso di grandi quantità di cellule ma una struttura organizzata, così come un assemblamento di persone non è spontaneamente una processione, una coda in fila o un corteo.

Il funzionamento (la sopravvivenza) di un organismo è dato dalla grande integrazione fra le singole parti che lo compongono e dalla loro capacità di comunicare e di finalizzare la propria specifica attività ad uno scopo comune.

I comportamenti singoli, anche molto specialistici, sono tutti finalizzati allo stesso scopo generale, con ottimizzazioni locali e generali attraverso meccanismi espliciti di mediazione e trattativa.

Ne consegue che la **struttura di controllo** del sistema è un problema assai serio:

- in una struttura organizzata la capacità decisionale e l'autoregolazione devono essere adeguatamente **distribuite**, pena il blocco di qualunque attività.
- Il sistema nella sua totalità non sarà dominabile da un unico centro di controllo bensì dall'insieme dei comportamenti e delle regole **condivise**, attraverso mecca-

¹⁶ A questo proposito un dibattito precedente da non dimenticare (riportato da Platone nel Fedro) è quello tra il Dio dell'Innovazione ed il Faraone. Alla proposta della scrittura avanzata dal primo quale ausilio della memoria, il Faraone ribatte che altro è il ruolo di ideatore di una nuova tecnologia altro è la funzione politica che ne valuta l'opportunità nell'interesse degli utenti e in particolare sostiene che la memoria, non più allenata, diminuirà invece di aumentare creando persone piene di sé perché illuse di conoscere quello che in realtà non è un loro patrimonio interiore.

nismi di **cooperazione** (più o meno spontanea) fra i componenti.

La capacità di comunicare, quindi, è vitale, poiché anche se il lavoro è fatto da singole persone, il prodotto finito viene fuori SOLO in collaborazione.

Il meccanismo generale: la comunicazione

Il sistema è definito a partire dalle caratteristiche generali dei componenti e del modo di comunicare dell'elemento più semplice che è la **postazione di lavoro** (la cellula di cui sopra), la cui architettura è **tendenzialmente** sempre uguale (uniforme) a prescindere dai compiti specifici che svolge e dalla struttura organizzativa in cui è inserita.

E' strategicamente importante la definizione di **uniformità** (o **uguaglianza tendenziale**) delle strutture ai vari livelli di aggregazione.

La ripetitività degli elementi, anche dal punto di vista organizzativo, permette di scomporre i grandi problemi in sottoproblemi più piccoli fino a portarli ad una dimensione affrontabile e, viceversa, di montare strutture sempre più complesse mantenendo un'immagine ed una capacità di **gestione** semplice.

Quindi la postazione utente dovrà essere capace di lavorare localmente ma anche (soprattutto) di coordinare il proprio lavoro con quello degli altri. In realtà una postazione utente isolata non avrà alcun senso.

L'elemento chiave delle strutture è la capacità di colloquiare ed interagire tra loro.

A prescindere dalle ovviamente necessarie connessioni hardware (la rete) e software (per es. la posta elettronica), la capacità di colloquiare è garantita davvero solo se viene definito un **linguaggio** (o **codice**) di **comunicazione** unico, semplice e sufficientemente potente, che è lo strumento chiave per il lavoro cooperativo fra componenti dell'organismo.

Per gli umani il suddetto codice è dato dall'avere in comune, consapevolmente o meno, lo **scopo** (o obiettivo) della comunicazione, la **lingua** usata e una **conoscenza condivisa** degli oggetti e dei concetti cui si fa riferimento nel colloquio.

Per i sistemi organizzativi è necessario definire gli elementi suddetti in modo esplicito e formale (per evitare incompletezze e contraddizioni):

- lo **scopo** è la volontà di cooperazione e quindi la possibilità di accedere a dati non propri lasciando che altri (in cambio) accedano ai propri,
- la **conoscenza condivisa** è la descrizione degli oggetti e dei concetti presenti nell'universo in cui il sistema vive (i metadati, vedi Appendice 1);

- il **linguaggio** è la capacità di fare riferimento agli oggetti ed alle operazioni che si possono fare con/su di essi.

In assenza anche di uno solo dei tre elementi, la comunicazione non sarà possibile e quindi il sistema non funzionerà.

La complessità del dominio

L'universo applicativo della PA è estremamente mobile e multiforme, poiché si riferisce alla multiformità delle attività dei cittadini e dei casi che essi propongono. Ne consegue che le applicazioni informatiche solo entro certi limiti possono avere comportamenti rigidamente deterministici, cioè nei soli relativamente pochi casi totalmente definiti e normati.

Nella maggior parte dei casi reali, invece, le applicazioni somigliano di più a decision support system che a sistemi procedurali stabili¹⁷, poiché la norma definisce i principi generali, magari assai complessi, lasciandone l'interpretazione e l'applicazione alla discrezionalità dei funzionari e degli operatori, che –nel dubbio- si difendono come possono, qualche volta anche moltiplicando corazze difensive a scapito dell'utenza finale.

Peraltro la presenza di oltre 150.000 leggi nazionali in vigore, senza contare leggi regionali, regolamenti di tutti i tipi e circolari ministeriali attuative ed interpretative, rende praticamente impossibile muoversi con tranquillità. Soprattutto perché né gli strumenti formativi né i sistemi automatici forniscono gli ausili necessari all'adattamento quotidiano. Dopo un po' anche la migliore buona volontà rischia seriamente di fermarsi.

La diffusione delle competenze

Le capacità (competenze) nell'individuare le informazioni utili ad affrontare e risolvere un caso non possono essere demandate alla sola capacità (e voglia) dei singoli individui ma devono essere parte del sistema, che così diventa sempre di più un meccanismo di orientamento delle competenze interne.

Ogni iter amministrativo può essere definito come un processo decisionale, per il corretto svolgimento del quale il motore da sviluppare è la competenza degli addetti e la consapevolezza del ruolo che svolgono, per il quale ognuno deve:

- sapere **cosa fare**: individuando con certezza qual è il problema posto
- sapere **perché farlo**: come trattare il problema secondo obblighi e regole *note*

¹⁷ Che sono peraltro impossibili in domini sottoposti a "interpretazione".

- sapere **come trattarlo**: quali siano le strade alternative possibili, se lo standard non può essere applicato

Gli strumenti

Il ruolo dell'information retrieval intelligente (dal Portale al database, con i motori di ricerca più sofisticati) e dell'analogia come strumento di conoscenza può essere notevole perché il nocciolo della questione è l'individuazione certa delle informazioni corrette (giuridiche e normative ma anche organizzative) per ogni problema da affrontare.

Quindi l'interfaccia, l'uniformità delle architetture e le modalità d'uso degli strumenti sono il punto chiave per aumentare la capacità degli addetti.

La collaborazione

Le Telecomunicazioni sono un serio canale di collaborazione di per sé, ma la collaborazione fra le persone deve essere voluta, organizzata, spinta: il lavoro cooperativo (prima di tutto all'interno della struttura organizzativa ma anche all'esterno) non è una modalità di lavoro spontanea e non nasce da sola, a meno di forti pressioni esterne (che generano nuove necessità organizzative) e scarsa concorrenzialità interna.

Il lavoro cooperativo, nell'accezione che ne stiamo dando qui, si basa sul sistema informativo in rete esaltando la possibilità di accedere a informazioni (comprensibili!), di generarne di nuove e di interscambiarle con i diretti interessati.

In altri termini, il poter disporre degli strumenti informativi e conoscitivi per affrontare al meglio i problemi quotidiani è l'espressione massima della Società dell'Informazione, cioè della società in cui le capacità delle persone si basano sulla conoscenza e su obiettivi perseguiti chiari ed espliciti.

I cittadini (ma anche le loro organizzazioni più o meno spontanee: dalle Associazioni agli Ordini Professionali) diventano un elemento attivo nella ricerca delle soluzioni se sono "inglobati" nel sistema, cioè se possono usare gli stessi strumenti conoscitivi di un qualunque operatore interno. Quindi il problema non è poter fare le pratiche stando a casa ma accedere alle conoscenze utili per capire se e quali pratiche sia davvero necessario fare e come vadano fatte.

Se poi dall'utente/osservatore esterno arrivano suggerimenti su come fare meglio o più semplicemente, vuol dire che il sistema informativo smette la sua veste di utile "televisione" e diventa canale di comunicazione attivo.

La Legge 142/90 propone uno strumento assai utile per avviare la cooperazione quando sollecita la creazione del Comitato provinciale per la PA, coordinato dal Prefetto, al fine di facilitare il più possibile, a partire dal livello locale, l'interscambio

cooperativo tra gli enti territoriali e le strutture decentrate dello Stato. Un bell'esempio dell'applicazione intelligente della suddetta norma è l'attività impostata dalla Prefettura di Firenze nei confronti degli URP, in collaborazione con la Regione Toscana e con il Comune di Firenze.

Le Reti “civiche”: qualche osservazione

Le chat line e le BBS¹⁸ sono stati i primi, civilissimi e rispettabilissimi strumenti *privati* di una certa diffusione sostituiti poi dalle attuali “reti civiche”. La loro esistenza, comunque, non esime la PA dall'affrontare il problema degli strumenti di democrazia e della loro perdurante crisi.

Peraltro le reti civiche organizzate dai Comuni **non** sono reti civiche in senso stretto, perché non sono fatte da cittadini che chiacchierano fra di loro in modo *spontaneo e naturale*, bensì sono un servizio pubblico fatto dal singolo Comune per informare i cittadini sulle “proprie” attività istituzionali, proprie iniziative di vario tipo ed un canale di accesso ai propri sistemi interni.

Le reti civiche vanno stimulate senza, però, sovrapporsi alle capacità che possono nascere in modo spontaneo e naturale. Gli stimoli non sono la diffusione di strumenti (spazio a chiunque voglia dire e fare, poi il mercato ci penserà) ma la diffusione delle capacità autonome di progettare, realizzare e gestire progetti interessanti di comunicazione: chiunque abbia delle cose da dire deve essere messo in grado di farlo, ma questo non significa che chiunque abbia la favella, o il personal computer con un modem, abbia anche delle cose da dire.

L'aiuto concreto consiste nell'aprire spazi per la concezione e realizzazione di propri progetti e di proprie proposte attraverso i quali si possa acquisire la capacità di comprendere ed esigere i propri diritti, senza ammantare l'iniziativa con una presunta e generica voglia di comunicare non finalizzata ad alcunché.

¹⁸ A titolo di esempio: le attività FIDONET in Italia si sono svolte con la seguente sequenza temporale: il primo nodo è stato aperto nell'autunno 1985 a Potenza, nel 1986 c'è stato un avvio piuttosto lento, nel 1987 hanno cominciato le grandi città, il vero boom c'è stato tra il 1989 e il 1991. Il fenomeno è stato superato per necessità di investimenti non più affrontabili dai privati e, poi, per l'apertura di Internet.

Esperienze e considerazioni generali

Dal 1995 sono cominciati ad apparire sulla Rete siti promossi o comunque facenti riferimento a pubbliche amministrazioni locali. Negli anni seguenti essi si sono moltiplicati, arrivando anche a livelli di “eccellenza” assai significativi.

Contemporaneamente anche le Scuole pubbliche, sia pure in modo discontinuo, hanno avviato proprie attività di presenza sulla Rete, a cominciare dagli Istituti Tecnici e dalle Università. Attualmente sono presenti con propri siti tutti gli ordini di Scuole.

Stesso dicasi per le Scuole private.

Sono comparsi, poi, siti di Associazioni no profit, di Ordini Professionali, di Imprese, prima con il solo scopo di farsi pubblicità su un nuovo media ma poi anche avviando concretamente attività commerciali.¹⁹

Alcuni studi recenti (RUR, Censis, Assinform) confermano che la diffusione non è marginale, anche se ancora discontinua.

Da osservazioni dirette fatte dal Forum per la Società dell’Informazione - Centro di Coordinamento per gli Enti Territoriali nel luglio 1999, sui siti specifici dedicati a Comuni capoluogo di Provincia, è possibile definire il seguente quadro:

Siti definibili “veri”, cioè organizzati e tenuti in esercizio direttamente o sotto il controllo della PA:	73	70,2%
Siti palesemente “falsi”, cioè organizzati da enti o persone che illustrano attività rilevanti per il territorio ma che nulla hanno a che vedere con le PA locali	19	18,8%
Siti “inesistenti”, cioè di cui è presente una home page con lavori in corso e senza rimando a null’altro né ad alcuna data di funzionamento	12	11,5%

Tra quelli “veri”²⁰ si possono definire le seguenti categorie da cui una valutazione (indicativa!) sulla significatività del sito stesso:

¹⁹ Senza contare iniziative tutte private come il portale KataWeb, di recentissimo lancio.

²⁰ Fatta esclusione dei siti in costruzione, cui non si può addebitare un’incompletezza dovuta solo all’avvio tardivo e non alla mancata volontà o all’incomprensione.

Siti che riportano	Percentuale
Informazioni sulla struttura organizzativa dell'Ente di riferimento (struttura direzionale e/o amministrativa, Giunta, Consiglio)	86,3%
Informazioni su Cultura, Sport e Tempo libero	82,2%
Informazioni su pratiche, procedimenti, documenti, ...	80,8%
Informazioni turistiche e storiche	73,4%
Link ad altri siti	71,2%
Pubblicazione di atti amministrativi istituzionali (statuto, bilancio)	64,4%
Promozione e informazione su progetti dell'Ente	60,3%
Servizi alle imprese	43,8%
Rete civica	38,4%
Pubblicazione di delibere	27,4%
Statistiche sugli accessi reali al sito	24,7%
Gruppi di discussione aperti ²¹	19,3%
Possibilità di richiesta di informazioni e/o documenti via rete	16,4%

Da cui si desume che, finché si tratta sostanzialmente di pubblicità, non si pone alcun problema, ma quando si va a parlare dei primi barlumi di servizi informativi veri (per es. l'accesso alle delibere²²) o addirittura interattivi, la quantità di quelli che osano mettersi in gioco decresce in modo significativo.

²¹ Laddove sia effettivamente possibile interagire e vedere le comunicazioni di chi partecipa alla discussione.

²² Che peraltro dovrebbe essere fatto con una sorta di traduzione di accompagnamento (come qualcuno peraltro già fa), in modo che anche chi non sia un raffinato conoscitore del Diritto Amministrativo e per di più dipendente di quella struttura, sia in grado di capire di cosa diavolo si sta parlando.

Dai dati e dalle valutazioni sopra accennate si desume che solo il 30% raggiunge un livello di qualità accettabile, mentre il 35% resta su un valore medio ed il 25% francamente non vale proprio la pena di visitarlo²³.

Le esperienze fatte –comunque e malgrado tutto- permettono di dire che in Italia una certa cultura della Rete, anche con i numeri relativamente bassi, esiste e lentamente cresce.

Il salto da compiere sta nel superare i limiti del volontariato e delle esperienze pionieristiche per avviare il consolidamento sia dei canali trasmissivi in senso stretto (banda larga e sicura) sia dell'offerta di servizi ulteriori rispetto a quelli puramente informativi (peraltro spesso assai preziosi).

Il puro accesso alla rete, inoltre, è diventato praticamente gratuito (a meno dei costi telefonici puri) poiché più di un gestore (Tiscali, Infostrada) propongono i propri servizi senza costi apparenti²⁴. **L'offerta della PA, quindi, non può essere più la sola connettività (come qualcuno faceva ed ancora fa) ma deve essere la possibilità di usufruire di servizi veri via rete.**

Si tratta di costruire, grazie alle iniziative che si concertano e si avviano a livello locale, la convinzione nei diversi interlocutori locali che la sinergia è possibile, che ci sono condizioni forse irripetibili per una scommessa vincente, che vada al di là del business plan fatto per ritardare il declino.

Lo sviluppo dell'utilizzo di Internet richiede iniziative che rendano l'accesso alla rete uno strumento indispensabile alla vita quotidiana, ponendosi l'obiettivo di raggiungere il 50% delle famiglie, analogamente a quanto avviene in California; se ciò può apparire a prima vista impossibile, non va dimenticato che il tasso di penetrazione dei telefonini cellulari ha raggiunto in Italia percentuali analoghe.

Poiché i siti «vetrina» risultano senza valore (quando non controproducenti) si tratta da parte degli Enti Locali di riorientare i propri sistemi informativi verso l'utenza esterna, oltre che verso quella interna agli enti stessi, introducendo i processi di firma elettronica e di cooperazione in rete, spingendo con specifici accordi il settore della distribuzione, il mondo delle imprese, il settore del credito e delle assicurazioni a fare altrettanto.

²³ In un quadro in cui l'accesso è gratuito. Se si aggiungessero delle valutazioni relative a “quanto sarei disposto a spendere per vedere il web del Comune” si andrebbe verso un notevole collasso verso il basso della significatività dei siti comunali.

²⁴ Da qualche tempo Infostrada distribuisce attraverso la catena McDonald un CD contenente il software e le modalità di installazione dello stesso per accedere a Internet. Nel “dono” è compresa la posta elettronica, con una casella individuale di 3Mb e uno spazio di 10Mb per costruire il proprio sito Web.

Analogamente Enti pubblici, Imprese, Scuole devono garantire, con gradualità ma rapidamente l'accesso alla rete ai propri dipendenti in ufficio e a casa, e ai propri allievi almeno a scuola.

A politiche di questa portata, che coinvolgono grandi volumi di servizi e di utenza devono essere chiamate a concorrere tutte le istanze della comunità, poiché questa è l'unica garanzia che sia possibile raggiungere la massa critica necessaria all'avvio reale del fenomeno.

Chi è l'utente

Una questione preliminare, però, è cercare di capire chi è l'utente di quel tipo di servizi. In realtà nella discussione degli ultimi anni (e anche nei paragrafi poco sopra) si discuteva e si discute sull'offerta, articolata, interessante, utile, ecc. Ma l'offerta a chi è rivolta? In altre parole: ormai sappiamo chi è (o dovrebbe essere) il promotore (l'attore) ma non sappiamo nulla del pubblico.

Fioriscono infatti ricerche di mercato e questionari di tutti i tipi che cercano di capire perché uno stia in rete e cosa si aspetta debba succedere. Se una volta questo tipo di analisi era sostanzialmente oggetto di tesi in sociologia (o simili) adesso, invece, sono raffinate società demoscopiche che, evidentemente pagate da qualcuno, si affacciano per capire (e suggerire) che aspettative abbia l'utente che si trova nello spazio virtuale della rete.

Il che è ben evidente dai tentennamenti delle aziende sul commercio elettronico, che stenta ad affermarsi sia per la cautela implicita nel tentativo di evitare errori di marketing, ma anche perché il mercato (che qualcuno sospetta già saturo, ancora prima di incominciare) prevede competenze anche tecniche sia del management che propone i servizi sia dell'utente che li utilizza.

In realtà chi sia l'utente non è ancora chiaro nemmeno negli USA, dove la "tradizione" della Rete vanta qualche anno e qualche investimento serio di più che in Europa, ma ne mantiene gli aspetti incerti (tra cui un forte dubbio sull'incremento delle disuguaglianze), anche perché, a parte alcuni tipi di mercato un po' particolari (come il software stesso) non è ancora ben definito cosa ci guadagna l'utente ad utilizzare servizi di rete piuttosto che servizi tradizionali.

La distanza fisica è un buon motivo ma solo se è riempita dalla rete stessa (prodotti virtuali, documenti elettronici e software) o da corrieri realmente efficaci. Quando la logistica stenta (come nel caso italiano) l'affare sfuma.

Un piano possibile di intervento

Il ruolo chiave è nel rapporto della PA con il sistema delle imprese sia in termini diretti che come promozione indiretta dello sviluppo economico del Paese.

Nel rapporto indiretto con le Imprese la PA ottiene migliori risultati dove si propone come catalizzatore per l'avvio di parchi e distretti tecnologici (Canavese, Bagnoli) anche allo scopo di effettuare un marketing territoriale con qualche contenuto.

La collaborazione diretta PA/imprese, invece, nell'attuazione della L. 142/90, può riguardare la gestione di servizi pubblici, ma deve superare un errore originale di impostazione evitando la costituzione di società miste a maggioranza pubblica e costruendo, invece, aziende vere e proprie finalizzate alla gestione dei servizi e dei relativi problemi. Questo significa non clonare banalmente gli iter procedurali pubblici, ma cercare di ottenere i vantaggi di una gestione elastica (ovviamente nei confini della legge) e risultati certi.

L'errore di fondo, non ancora superato, sta nel fatto che la PA tende a controllare le società cui partecipa con la stessa logica con cui controlla (meglio controllerebbe) sé stessa, cioè attraverso l'irrigidimento delle procedure. E' ben evidente, invece, che la capacità di controllo sta nella definizione di obiettivi e nella capacità di misura del loro raggiungimento, a prescindere dagli specifici iter procedurali (processi), che è meglio restino competenza del management interno.

In altri termini: non è vero che semplicemente controllando il processo si controlla anche la bontà e la significatività del risultato.

Raccomandazioni per la costruzione di un programma con effetti a breve termine

L'obiettivo principale da perseguire è l'ambizioso progetto di dare attuazione concreta ai principi proposti dalle leggi "Bassanini", costruendo schemi di intervento per obiettivi generali (per tutti) e per obiettivi specifici (per l'interno della PA), mantenendosi sempre agganciati alle iniziative comunitarie.

Sono qui di seguito elencate una serie di raccomandazioni, più o meno approfondite, che riguardano sia gli Enti Territoriali sia gli Enti di Stato, poiché senza l'intervento di questi ultimi con un loro effettivo impegno alla trasformazione anche di sé stessi, il livello territoriale non potrà che rimanere confinato a iniziative di respiro assai contenuto.

Una parte dei punti sono temi sui quali una concreta definizione di best practices (e non standard generali) richiede una formale apertura di una discussione, cioè un con-

fronto di merito tra diverse esperienze, attraverso il recupero e la diffusione delle esperienze “migliori” e con apposite liste di discussione, che potrebbero essere collocate, moderate, sintetizzate e diffuse nell’ambito delle iniziative del Forum.

L’elencazione non segue una strutturazione predefinita, poiché, a seconda dei punti di vista e degli interessi, essa potrebbe prendere forme diverse. Si suggerisce, anzi, agli Enti Territoriali, ai Forum regionali ed a tutte le organizzazioni che possono trovarvi un interesse, di provare a riaggregare, rispetto alla propria realtà, un sottoinsieme degli obiettivi di seguito elencati, aggiungendo eventuali ulteriori indicazioni, secondo le proprie priorità ed il proprio punto di vista, per montare così un piano di azione di merito specifico.

Un elenco possibile di azioni è il seguente:

1. Rafforzare i mezzi di bilancio dedicati alla Società dell’Informazione: ciascun Ministero identifichi i propri progetti principali per “l’amministrazione elettronica”, da valutare nella Legge finanziaria 2000. I progetti, ed i risultati attesi, sono da rendere noti attraverso comunicazioni specifiche al pubblico.
2. Avviare una grande campagna di comunicazione pubblica/istituzionale (con Pubblicità & Progresso) per chiarire al pubblico quale tipo di sforzo si stia facendo nella direzione della Società dell’Informazione e quali aspettative potranno essere soddisfatte con l’attuazione delle trasformazioni previste nel tempo.
3. Mettere Le tecnologie dell’informazione al centro della riforma dello Stato: collegare in rete lo Stato con dispositivi interministeriali operativi (G-Net), con nuovi strumenti di servizio ai cittadini ed alle imprese (per esempio con modulistica e norme di compilazione offerte sistematicamente in forma elettronica e accessibili via rete), con banche dati pubbliche essenziali (per es. annunci di gara d’appalto legati al mercato pubblico e relativi esiti), con rapporti pubblici prodotti dallo Stato, con decisioni di dettaglio (per es. nomine) pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, eccetera.
4. Migliorare e potenziare il piano per l’introduzione degli strumenti informatici per la didattica nelle scuole pubbliche, come previsto dal piano del M.P.I., avviando sperimentazioni concrete su dimensione locale sia sulla parte organizzativa e amministrativa che sulla parte inerente la didattica;
5. Trovare le forme corrette per l’accelerazione della spesa informatica della PA. (Come da piano Triennale Aipa)
6. Definire crediti d’imposta o finanziamenti agevolati per l’acquisto di tecnologie e servizi, in collaborazione con Abi e Ministero dell’Industria.

7. Definire crediti d'imposta o finanziamenti agevolati per stimolare la nascita di nuove imprese nell'area dei servizi telematici e dello sviluppo di contenuti innovativi in rete.
8. Dare sostegno, tramite opportune forme di incentivo, alla diffusione del Commercio Elettronico.
9. Dare diffusione all'impostazione di centri di produzione di sistemi multimediali e di parchi tecnologici.
10. Apertura archivi: come obiettivi di tipo generale, sono prioritarie le iniziative rivolte a rendere immediatamente fruibili da parte dei cittadini e delle imprese le informazioni provenienti dal settore pubblico. Occorre in particolare potenziare l'utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione e aumentare la loro interattività, in modo di consentire di fruire per via telematica di informazioni e servizi che oggi richiedono la presenza fisica degli utenti.
11. Accessi a pagamento: un primo passo "eversivo" consisterebbe nel tentare di superare la barriera dell'accesso a pagamento delle informazioni pubbliche, cioè generate e gestite dalla PA, nell'interscambio fra PA stesse, cancellando il concetto assai forte di *proprietà privata della cosa pubblica*, presente nell'Amministrazione dello Stato e nelle PA locali, le quali, vuoi perché convinti di incrementare il proprio potere (una minoranza) vuoi per un malinteso senso del "dovere del profitto" (la maggioranza), nel convinto tentativo di aiutare a ripianare il debito pubblico, non si occupano del proprio livello di spesa ma tentano di ricavare quattrini per qualunque servizio proposto, anche nel caso di obblighi di legge (cfr la storia degli innumerevoli tentativi di inserimento di elementari concetti di controllo di gestione nelle strutture pubbliche).

Prima ancora, dunque, di affrontare il complesso problema di quali siano le informazioni istituzionali dovute e quali, invece, siano servizi da fornire a pagamento al pubblico generico, potrebbe essere assai rilevante stabilire il principio secondo il quale, nell'interscambio fra pubbliche amministrazioni, per l'espletamento dei propri doveri istituzionali, non ci sia il balzello dell'onere economico: per esempio, se un Comune deve (come deve) effettuare controlli ICI ed ha bisogno, per questo, di utilizzare informazioni controllate dal Ministero delle Finanze, non dovrebbe pagare per ogni visura²⁵ catastale (più IVA, naturalmente).

²⁵ A parte i balzelli ulteriori dovuti alle Società di Telecomunicazioni (Telecom Italia) a causa di scelte infauste causate da "incomprensioni" fra l'AIPA ed il Ministero delle Finanze stesso. Il riferimento è all'abolizione della vecchia modalità di accesso terminale per linea diretta sulla sede provinciale sostituito con l'innovativo accesso TCP/IP, che però prevede una chiamata in commutata su Roma. L'effetto è la DECUPLICAZIONE delle spese telefoniche.

L'esempio si può estendere a quasi tutte le Amministrazioni nazionali, compresa la Motorizzazione Civile ed il PRA (per la ricerca delle auto rubate).

12. I bolli: analogamente a quanto detto sopra, andrebbe affrontato seriamente il problema dei bolli. Tra qualche anno (meno di tre) le ASL diventeranno aziende "private" che, come tutti i privati, dovranno imposte di bollo, per esempio, per ogni accesso anagrafico.

Questi sono soldi "cinesi" quando strappati da una componente della PA a favore di un'altra o, peggio, balzelli indiretti, quando –come spesso– sono scaricati sull'utente finale. In una logica di PA vista come un insieme (una holding) l'obiettivo di tutti è la massimizzazione del profitto collettivo e non l'accaparramento fatto da singoli componenti del gruppo.

13. Provvedimenti europei: per giungere ad una armonizzazione a livello europeo, è necessario sollecitare provvedimenti legislativi comunitari, in particolare direttive che identifichino requisiti minimi ed essenziali e che lascino gli Stati membri liberi di provvedere per il loro soddisfacimento. Con altri strumenti dovranno essere affrontati alcuni problemi di natura tecnica come le nomenclature e le identificazioni (vedi il capitolo "I meta-dati" nell'Allegato 1).
14. Utilizzo di strumenti di pagamento elettronico: superare i limiti normativi attuali che impediscono la diffusione dell'uso di mezzi di pagamento diversi dal denaro contante (bolli e tasse varie non sono scontabili con le percentuali bancomat o carta di credito ...)
15. Proposte per intervento sul piano organizzativo: scegliere e diffondere best practices e suggerimenti organizzativi per le PA territoriali, nel rispetto della loro autonomia ma con una forte sollecitazione all'uniformità²⁶ del comportamento verso l'utenza interna ed esterna, come premessa basilare per l'interscambio di informazioni e di servizi. Le attuali scelte organizzative derivano da scelte anti-che dei funzionari / raramente degli amministratori) anche nelle zone più stabili
16. Definire in modo chiaro le modalità di coordinamento del Decentramento amministrativo (Min. della Funzione Pubblica) chiarendo il rapporto di interscambio informativo tra il livello nazionale e regionale delle strutture centrali e gli Enti Territoriali.

²⁶ Uno degli aspetti di forza della catena McDonald è che qualunque negozio della catena è sempre uguale al modello generale, in tutto il mondo. L'utente, ovunque si trovi, è rassicurato dal fatto che non deve andare alla "scoperta" delle similitudini ma è capace, conoscendo quello sotto casa sua, di muoversi spontaneamente in qualunque altro paese si trovi.

17. Sollecitare infrastrutture locali (ragionevolmente a livello regionale), dando un ruolo anche istituzionale alle reti regionali unitarie (che cominciano ad esistere per davvero), inserendo nei capoluoghi di regione una struttura operativa di interscambio tra i service provider²⁷, per arrivare ad un attacco unico locale di tutti i servizi, compresi quelli decentrati dello Stato e per rendere davvero irrilevante la collocazione delle informazioni.
18. Evitare l'emanazione di nuove norme generali o regolamenti astratti, concentrandosi, invece, sull'eliminazione delle contraddizioni (anche tecnologiche) ancora esistenti. A titolo di esempio: per motivi di economicità ma anche di omogeneità con le direttive AIPA, sono da eliminare le norme che prescrivono (e di fatto rendono obbligatori) certi modi ormai antiquati (oltre che assai costosi e complicati) di connettersi alle applicazioni centrali di parecchi Ministeri. La prescrizione deriva dal fatto che la norma descrive (e quindi prescrive!) modalità coeve alla sua emanazione. La tecnologia però, nel frattempo, si è evoluta. La norma, no.
19. Definire incentivi anche significativi per gli Enti Territoriali che decidano di uniformarsi alle indicazioni nazionali sulle forme organizzative atte a favorire l'interscambio, attraverso la diffusione della metodologia AIPA per analisi degli iter amministrativi e la ridefinizione delle procedure. Poiché la collaborazione (fra Enti e fra persone) non è spontanea né naturale e comporta un certo sforzo, anche economico per la modifica e l'adeguamento dei propri sistemi informativi, le PA territoriali ci devono guadagnare (e molto!) a starci dentro. Gli incentivi possono essere sia di natura monetaria sia –meglio- atti a privilegiare l'interscambio e l'accesso rapido a informazioni gestite dagli Enti di Stato, per esempio definendo canali di servizio prioritari per chi si adegua ad una certa forma di colloquio.
20. Sostenere, ove esistano, o favorire la costituzione di Reti civiche quali forme di comunità virtuali, cui l'eventuale partecipazione della PA locale non costituisca elemento di freno o alibi per non realizzare servizi telematici pubblici;
21. Pianificare ed avviare la formazione dei pubblici dipendenti (attraverso il rilancio della Scuola di PA o strutture analoghe) all'utilizzo di strumenti di lavoro innovativi, per modificare la natura troppo giuridica dei funzionari e dirigenti, per diffondere le competenze necessarie, per reindirizzare la capacità dei dipendenti pubblici ed il loro ruolo diretto su Internet.

La consapevolezza degli Enti locali del bisogno di formazione ed i limiti

²⁷ Anche per problemi squisitamente tecnici (problemi di peering, cfr proposta del Gruppo I del Forum per la Società dell'Informazione, prof. Vannucchi), è assai opportuno prevedere una struttura operativa a livello regionale (le Regioni stesse?) che garantisca l'interscambio interno al proprio territorio fra tutti gli operatori pubblici,

dell'approccio attuale (ma anche altre necessità, cfr nota 7 a pag. 11) sono ben provate da Nicola Melideo che sottolinea: *«... deriva la consapevolezza che grandissima parte dell'attuale offerta formativa ... si connota per le seguenti caratteristiche: ...nei fatti mette a disposizione solo prodotti di carattere prevalentemente informativo, è di brevissima durata ...e il “saper fare” ... si limita, nel migliore dei casi, ad indicazioni su quello che va fatto, non su come farlo, propone ... una formazione monodimensionale: essa verte quasi esclusivamente su contenuti giuridico-normativi piuttosto che su altre forme di contenuto (studio e analisi di casi, sperimentazione di modelli di innovazione, esame critico dei fallimenti e Dio sa se ve ne sono a disposizione).»*²⁸

22. Le vocazioni professionali locali, attraverso una rete a larga banda che copra l'intero territorio nazionale e che faciliti al massimo la reciproca conoscenza e l'interscambio, potrebbero interagire positivamente contribuendo allo sviluppo complessivo del Paese.
23. Rafforzare l'accesso del pubblico alle tecnologie dell'informazione nei servizi pubblici con punti pubblici di accesso ai servizi (come già avviene per esempio in molte biblioteche civiche) e l'utilizzo di sedi private (associazioni culturali, professionali o di categoria, esercizi pubblici, sedi commerciali).
24. Impostare le tecniche di misura dei servizi (telematici): definire le metriche per la valutazione dei servizi offerti al pubblico in termini di raccolta delle aspettative dell'utente, misura della percezione del servizio, quantificazione del livello di soddisfazione, percezione del livello di importanza del servizio, preferenze nelle priorità negli interventi di miglioramento, disponibilità (propensione) al pagamento dei miglioramenti elettronici e non.

Il settore pubblico, peraltro, non è ancora in possesso di parametri precisi per individuare il valore dell'informazione nella vita dei cittadini e delle imprese, come avverrebbe all'interno di un mercato dove il prezzo è l'indicatore primario. Sarebbe utile in questo senso utilizzare dei sondaggi specialistici, utilizzando anche esperienze internazionali già in corso, per rilevare l'importanza che imprese e cittadini assegnano alle varie categorie d'informazione.

25. Affidare ai Forum regionali il compito di approfondire tutti gli aspetti (e le aspettative) sul ruolo della Società dell'Informazione, in particolare misurando, valutando e commentando i vantaggi sociali indotti dalla diffusione della Società dell'Informazione in quel sistema socioeconomico specifico;

²⁸ Nicola Melideo, *Bassanini in comune Decentramento amministrativo e fabbisogni di formazione nei Comuni*, D'Anselmi Editore – Hoepli, 1999, pagg. 13-14

26. Valorizzare nell'ambito suddetto il ruolo degli Atenei, che costituiscono cerniere locali di un sistema di relazioni internazionale;
27. Accelerare la diffusione gratuita dei contenuti culturali essenziali, anche per contribuire all'immagine del Paese sul piano internazionale, e rafforzare i dispositivi di aiuto alla creazione e all'editing di contenuti da pubblicare sulla rete;
28. Firma elettronica e Internet: anticipare il processo di attuazione della legislazione italiana sulla firma elettronica basata sulle Certification Authority, attraverso la negoziazione di intese tra soggetti che riconoscano reciprocamente la loro legittimità;
29. Verificare la possibilità di costruire opportuni Portali di indirizzo e ricerca trasversali per tutta la PA, con l'obiettivo specifico di rafforzare e diffondere le competenze necessarie per gli utenti interni allo svolgimento del proprio lavoro e per un rapporto proficuo tra l'utente esterno e la PA stessa
30. Stimolare la nascita di Motori di ricerca "italiani" che non siano la pura traduzione (anche non ottima, alle volte) di motori statunitensi²⁹
31. Stimolare la nascita di Portali a livello locale come collettori delle informazioni delle fonti pubbliche (dagli Enti Territoriali alle Scuole) e private di interesse collettivo e/o specialistico. Questi portali potrebbero essere la naturale estensione dei compiti che attualmente svolgono le reti civiche.

²⁹ Esempio evidente è <http://www.yahoo.it>, che è una forma troppo semplificata dell'originale <http://www.yahoo.com>, la cui potenza di ricerca, anche sui siti italiani, è assai maggiore.

GLI ENTI TERRITORIALI PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

ALLEGATO 1

UN APPROFONDIMENTO SULL'INFORMAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO

Questo testo è estratto da: L'informazione del Settore Pubblico nella Società dell'informazione: La Posizione Del Settore Pubblico In Italia, Documento di sintesi a cura del Dipartimento per le Politiche comunitarie, Agosto 1999.

Allegato 1: Un approfondimento sull'informazione del Settore Pubblico

Partendo dal presupposto che il settore pubblico comprende enti che hanno autorità o compiti di pubblico servizio, l'informazione da esso trattata è opportuno sia classificata in termini funzionali: cioè di disponibilità e di fruibilità. La sua definizione dovrebbe essere ampia e riguardare:

- da un lato, la natura dei soggetti che formano il settore pubblico, ovvero tutte le organizzazioni (amministrazioni, enti, agenzie, società) le cui finalità istituzionali generano e presuppongono l'acquisizione, la conservazione, l'elaborazione e la possibile diffusione di informazioni che rivestono interesse esterno;
- dall'altro, il carattere di fruibilità collettiva e sociale di tali informazioni, da apprezzare come valore aggiunto rispetto a scopi plurimi (economico-produttivi, culturali, scientifici, di ricerca applicata e non, di concertazione pubblico-privato, di programmazione delle politiche pubbliche).

Per quanto riguarda la classificazione va sottolineata la distinzione tra informazioni ritenute primarie, essenziali e quelle con un particolare valore aggiunto. Per le prime si ritiene vi sia un diritto del cittadino ad accedervi, così come un dovere dell'amministrazione a fornirle gratuitamente o ad un costo marginale. Per quanto riguarda le seconde, che rispondono, invece, ad interessi di gruppi ristretti, si ritiene che l'accesso debba comportare un costo e che, salvo casi specifici, debba essere il mercato a determinarne l'importo. Restano da determinare i criteri per la definizione della prima categoria di informazioni.

Alcune amministrazioni ritengono che l'informazione del settore pubblico si possa distinguere in tre grandi filoni:

- un'informazione sui progetti (ad esempio piani di investimento, piani di sviluppo, gare, appalti ecc.)
- informazione sulla normativa
- informazioni di interesse limitato a singole ditte o individui.

Le differenti condizioni di accesso a livello europeo

Si ritiene che gli ostacoli per la circolazione dell'informazione tra i diversi paesi europei derivino dalla differenza non solo delle condizioni normative, ma anche da quelle di fatto, connesse con le capacità reali delle amministrazioni pubbliche di organizzare, elaborare, rendere accessibili le loro informazioni. Si ritiene, inoltre, che le difficoltà di accesso all'informazione pubblica in uno Stato membro abbiano ripre-

cussioni per cittadini e imprese sia a livello nazionale che europeo. Vengono auspicati diversi livelli di intervento sulla regolamentazione dell'accesso: da una parte, un intervento minimo di coordinamento e armonizzazione comunitaria per assicurare, quanto meno, uno standard minimo di qualità dell'informazione del settore pubblico, che consenta di far progredire i paesi più arretrati in questo campo e favorire l'omogeneità delle regole di accesso; dall'altra parte, un intervento più incisivo, di tipo normativo-regolamentare, che dia risposta univoca al problema e consenta la predisposizione di una sorta di "manuale di procedura d'accesso standard" a cui tutti i livelli amministrativi possano adeguarsi.

Regole uniformi per l'informazione pubblica europea sono ritenute opportune soprattutto per quelle categorie di informazioni che, per ragioni di tutela della vita privata delle persone, non possono essere direttamente accessibili.

I meta-dati

La diffusione di informazioni da parte di entità complesse come le amministrazioni pubbliche si ritiene generalmente che non possa prescindere dalla disponibilità di cataloghi o guide di orientamento alle fonti di informazione. In questo senso è ritenuto necessario un grande sforzo di armonizzazione delle identificazioni e delle nomenclature. Per quanto concerne il procedimento migliore per effettuare tale raccolta vengono proposte essenzialmente tre differenti modalità:

1. la prima prevede l'utilizzo di Internet, eventualmente con la creazione di un apposito "Portale Europeo" che agevoli l'accesso sia ai dati che ai meta-dati delle pubbliche amministrazioni;
2. la seconda soluzione proposta prevede la raccolta di meta-dati per settore in formato elettronico che abbia all'interno di ogni area d'interesse un motore di ricerca in grado d'indirizzare tramite parole chiave opportunamente armonizzate con i partners europei;
3. l'ultima, infine, prevede una griglia logica (catalogo generale + cataloghi specifici) che si fondi su:
 - tipologie d'interessi
 - categorie di contenuti
 - fonti e soggetti pubblici produttori di informazioni
 - procedure (formali e di fatto) di accesso
 - reti e connessioni attraverso menu e richiami (links)

Il problema è quello di definire le categorie di contenuto che forniscono il patrimonio comune dell'informazione del settore pubblico.

La tutela della sfera privata

In una società come quella attuale ad alto profilo tecnologico, in cui l'informazione rappresenta un bene primario, la tutela della sfera privata delle persone assume un carattere imprescindibile. Una corretta gestione delle informazioni significa che i dati devono essere pertinenti agli scopi prefissati, utilizzati solo ed esclusivamente per questi scopi, gestiti con procedure rigorose e attraverso modalità che garantiscano la sicurezza e la non dispersione dei dati, anche attraverso l'opportuno utilizzo di sistemi di cifratura.

Occorre assicurare innanzitutto la trasparenza. Dati raccolti per finalità istituzionali non potranno essere usati o ceduti per altre finalità, per esempio di tipo commerciale. La redazione di codici di deontologia per le istituzioni potrebbe essere un ulteriore strumento di tutela per garantire ai cittadini e ai consumatori il rispetto dei principi di cittadinanza democratica e il pieno esercizio dei diritti d'accesso.

Si ritiene necessario sviluppare un giusto bilanciamento tra le esigenze di sicurezza, sviluppo economico, circolazione delle merci e delle persone, con il diritto alla tutela della riservatezza dei dati personali.

Le varie politiche dei prezzi sull'accessibilità e l'uso dell'informazione pubblica

E' opinione condivisa che differenti politiche dei prezzi sull'accessibilità all'informazione possano causare nuove "analfabetizzazioni" diffuse. L'accessibilità, l'affidabilità e la capillarità delle informazioni andrebbero comunque sempre garantite in maniera uniforme, a prescindere dal loro costo. La definizione del prezzo per l'utilizzo delle informazioni incide, inoltre, sia sulla fruizione da parte dei cittadini e delle imprese, sia sullo sfruttamento da parte dell'industria dei contenuti.

Per alcuni, un approccio commerciale nella gestione dell'informazione pubblica, che salvaguardi comunque la gratuità delle informazioni ritenute essenziali ai fini dell'esercizio dei diritti democratici, può condurre ad una selezione più adeguata tra domanda ed offerta. Secondo altri, sarebbe importante classificare le informazioni in termini di costo: quelle disponibili sempre e gratuitamente; quelle disponibili previo il pagamento di una tariffa; quelle, infine, disponibili a terzi per il trattamento e la vendita, nel rispetto delle regole di concorrenza, di prodotti informativi (pubblicazioni di settore, ad es. cartografiche, ecc.).

Tuttavia, stante la difficoltà di determinare prezzi standard in tutti i paesi, si potrebbe pensare ad una regola di quantificazione trasparente dei costi sostenuti dai soggetti

pubblici e quindi determinare prezzi “ragionevoli” da richiedere a soggetti interessati ad un utilizzo delle informazioni pubbliche ai fini di una loro commercializzazione. Vi è chi ritiene, infine, che l’influenza dei diversi livelli di tariffazione sia sovrastimata soprattutto se messa in rapporto agli altri ostacoli all’accesso.

Secondo alcuni, la concorrenza sleale non ha luogo se ci si limita alla diffusione delle informazioni pubbliche di livello primario, essenziali, per le quali sussiste un diritto d’accesso per il cittadino che, tra l’altro, in qualità di contribuente, ne ha già pagato indirettamente la produzione e diffusione. L’offerta di prodotti a prezzi inferiori rispetto a quelli di mercato, la fornitura di informazioni con diversa tempestività agli interessati, la cessione di diritti esclusivi sulla commercializzazione delle informazioni ad aziende private, sono tutti fattori che possono, tuttavia, compromettere la concorrenza leale a livello europeo del mercato dell’informazione da parte degli enti pubblici.

Alcuni indicano un esempio rilevante di deformazione delle regole di concorrenza ad opera del settore pubblico allorquando una amministrazione produce programmi informatici (distribuiti poi a cittadini e imprese) in grado di funzionare solo su macchine dotate di un determinato sistema operativo.

In linea generale, sono configurabili due forme di concorrenza sleale. La prima si determina quando una amministrazione pubblica opera sul mercato dell’informazione agendo da monopolista. La seconda si configura quando la cessione di dati “grezzi” a soggetti privati che li commercializzano avviene secondo modalità e costi differenti. Si viene a creare in tal senso un vantaggio competitivo dell’impresa privata che usufruisce di tali dati ad un prezzo inferiore rispetto ad altre imprese.

Il diritto d’autore dell’informazione del settore pubblico

I diversi regimi europei sul diritto d’autore confermano la tendenza degli Stati membri a non ricorrere a tale tutela per proteggere i testi ufficiali di tipo legislativo, amministrativo o giuridico e alle loro traduzioni ufficiali. L’ampiezza di un eventuale diritto d’autore su tali informazioni non sembra limitare in sé l’accesso del pubblico all’informazione. Eventuali restrizioni in tal senso andrebbero comunque attentamente temperate con le esigenze di massima conoscibilità dell’informazione. Si ritiene che l’applicazione del diritto d’autore da parte del settore pubblico risponde sia all’esigenza di assicurarsi un’importante fonte di reddito, sia alla volontà di garantire l’integrità dell’informazione che assume una valenza assai importante alla luce delle questioni di responsabilità. Tuttavia, una applicazione estesa del diritto d’autore potrebbe generare problemi di concorrenza e di distorsione del mercato tra società di Stati membri diversi che intendano riutilizzare le informazioni; in tal senso da taluni viene proposta una direttiva europea che potrebbe introdurre la regola in forza della quale il ricorso degli enti pubblici al diritto d’autore dovrebbe essere li-

mitato ai casi di sfruttamento commerciale dei loro testi e all'utilizzo dei risultati di ricerche sugli stessi ad elevato contenuto innovativo.

La responsabilità potenziale : un ostacolo all'accesso o all'uso dell'informazione del settore pubblico.

Si ritiene che le informazioni prodotte dal settore pubblico debbano considerarsi "intrinsecamente" certificate in relazione al loro contenuto; non sarebbero altrimenti utili per lo stesso soggetto pubblico che le produce e le utilizza e che ne ha la responsabilità. Su tale problematica, certamente ampia, taluni sembrano orientati verso una responsabilità identificata prevalentemente od esclusivamente nel soggetto pubblico che consente l'accesso a dati lesivi della privacy. Tale approccio può indurre il settore pubblico ad attuare una prudente politica d'informazione. La questione diventa più complessa quando a diffondere l'informazione sono più di due soggetti. Questa possibilità si verifica quando il settore pubblico cede l'informazione ad una società privata che l'utilizza a fini commerciali. In tal caso, gli enti pubblici continuano ad essere responsabili dell'informazione fornita a meno che il contratto non ne limiti la responsabilità. Stante la difficoltà di stabilire quale ordinamento nazionale vada applicato nei casi che coinvolgono più paesi, alcuni ritengono importante adottare una disciplina uniforme in tutta Europa ed in tal senso le soluzioni proposte nella Direttiva sul commercio elettronico sembrerebbero le più esportabili nell'ambito della diffusione dei dati personali.

GLI ENTI TERRITORIALI PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

ALLEGATO 2:

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITI WEB DI INTERESSE

Allegato 2: Riferimenti bibliografici e siti Web di interesse

1. Michel Crozier, La crisi dell'intelligenza, Saggio sull'incapacità delle élites a riformarsi, Edizioni Lavoro, Roma Ottobre 1996
2. Cronologia della Pubblica Amministrazione in Italia (1861-1992), a cura di Guido Melis e Francesco Merloni, Il Mulino, 1995
3. Guido Melis, Storia dell'Amministrazione italiana 1861-1993, le Vie della Civiltà, il Mulino, 1996-1999
4. Guido Melis, La burocrazia, Il Mulino, 1998
5. Nicola Melideo, *Bassanini in comune*, D'Anselmi Editore – Hoepli, 1999
6. Corrado Giustozzi Andrea Monti Enrico Zimuel, Segreti Spie Codi[ci]frati, Crittografia: la storia, le tecniche gli aspetti giuridici, APOGEO 1999
7. Stefano Nespor, Internet e la legge: come orientarsi negli aspetti giuridici della Rete, Hoepli, 1999
8. L'informazione del Settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa. Libro verde sull'informazione del Settore Pubblico nella Società dell'Informazione, Primavera 1999
9. Public hearing on the green paper on public sector information in the information society, Brussels, 25 may 1999
10. L'informazione del Settore Pubblico nella Società dell'informazione: La Posizione Del Settore Pubblico In Italia, Documento di sintesi a cura del Dipartimento per le Politiche comunitarie, Agosto 1999
11. Lo sviluppo della Società dell'Informazione in Italia. Linee guida per un piano di proposte a medio e lungo termine. Confindustria, Milano, aprile 1999
12. La riforma Bassanini, rivoluzione nella Pubblica amministrazione, il Sole 24 Ore On Line 19 luglio 1999
13. Indagine 19999 sull'occupazione nel settore dell'Informatica e delle Telecomunicazioni in Italia, Assinform
14. 1999-2000: vers l'administration électronique, Comité interministériel pour la Société de l'Information (CISI), Service d'Information du gouvernement (SIG) Republique Française 1999

15. Geoff Dinsdale and D. Brian Marson, Citizen/Client Survey: Dispelling Myths and redrawing maps, for the Citizen Centered Service Network, Canadian Centre for Management Development, March 1999
16. The emerging digital economy II, U. S. Dept. of Commerce, June 1999
17. Donna Hoffman and Thomas Novak, The evolution of digital divide: examining the relationship of race to Internet access and usage over time, draft working paper for the public conference "Understanding the Digital Economy: data, tools and research" 25-26 May 1999
18. Falling through the Net: defining the Digital Divide, a report on the Telecommunications and Information Technology gap in America, July 1999, National Telecommunication and Information Administration, U. S. Dept. of Commerce
19. La reingegnerizzazione dei processi nella Pubblica Amministrazione, AIPA, Giugno 1998
20. Government On Line (GOL) G8 pilot project Theme 9, Final report
21. J. Anderson, Home Internet penetration take off, 7 July 1999, Market & Opinion Research International Ltd (MORI)
22. Le Quotidien, Utilisation d'Internet par les ménages, le jeudi 15 juillet 1999, <http://www.stanacan.ca/Daily/Francais/990715/q990715a.htm>
23. Osservatorio Permanente sul Commercio Elettronico ed un primo programma di attività (1999), Ministero dell'Industria, Italia 1999, http://www.minindustria.it/Osservatorio/attivita_incorso.html
24. The Secretary's Conference on Educational Technology, Conference Research Materials, 12-13 July 1999, U. S. Dep. of Education, <http://www.ed.gov/Technology/TechConf/1999/whitepapers.html>
25. European Information technology Observatory, 1999
26. Eurobarometre 50.1: Les europeens et la société de l'information, rapport rédigé par INRA pour DG XIII e la DG X
27. Measuring information society 98, EC ISAC DG XIII
28. Faye Schmidt with Teresa Strickland, Client satisfaction surveying: common measurement tool, Citizen-centered Service Network, Canadian Centre for Management Development, December 1998

29. Commissione delle Comunità europee, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni aspetti giuridici del Commercio elettronico nel mercato interno, 18 novembre 1998
30. Quality of life, knowledge and competitiveness, premises and objectives for strategic development of the Finnish Information Society, Finnish National Found for Research and Development, SITRA 211, Helsinki 1988
31. Memorandum to Parliamentary Select Committee on E-commerce, 12 february 1999, in Virtual Society The social science of electronic technologies, 1999 su **www.brunel.ac.uk/research/virtsoc/**
32. Morgens Kühn Pedersen and Jens Hoff (Copenhagen Business School), Position paper UK Nordic, in Virtual Society The social science of electronic technologies, 1999 su **www.brunel.ac.uk/research/virtsoc/**
33. Living in cyberspace: myths and realities, report of a meeting 26 january 1999, in Virtual Society The social science of electronic technologies, 1999 su **www.brunel.ac.uk/research/virtsoc/**
34. LOGOV: the innovation in local governance electronic initiative su **Web.bham.ac.uk/l.montiel**
35. Best practice: public access to government information and services: good examples su **Web.bham.ac.uk/l.montiel/**
36. Documentazione e aree di dibattito sulle iniziative del Governo francese su **www.internet.gouv.fr/**