

Società, informazioni e tecnologie: per una amministrazione invisibile"

di Michele Morciano

Publicato in "ASTRID – Rassegna" n. 19 del 2005

Premessa. In questo documento viene avanzata una proposta per una radicale semplificazione dell'amministrazione pubblica perseguita attraverso un drastico cambiamento delle modalità di relazione con la società, reso possibile da una profonda trasformazione dei suoi processi produttivi basati su di una forte integrazione tra le anagrafi fondamentali e i principali procedimenti dell'amministrazione.

L'obiettivo è quello di costruire un'amministrazione attiva e non passiva, partecipativa e non burocratica, anticipatrice dei bisogni della società, almeno di quelli fondamentali, e in grado di relazionarsi con essa responsabilmente e non attraverso funzioni meramente notarili; un'amministrazione pubblica molto vicina ai bisogni dei cittadini, che non ha bisogno di loro e che con essi si relaziona secondo modalità "minimaliste": un'amministrazione "*invisibile*"!

Una simile amministrazione non solo è possibile, ma può essere realizzata in un ragionevole arco di tempo, certamente all'interno di una singola legislatura, e impiegando risorse non superiori a quelle che già oggi vengono impegnate nel settore dell'e-government.

1. L'amministrazione che c'è e quella che vogliamo.

La modalità tradizionale di relazione tra cittadini e amministrazione è basata, nella stragrande maggioranza dei casi, sullo scambio di una *istanza*; il cittadino, cioè, "si fa vivo" con l'amministrazione con una richiesta e l'amministrazione, su questa base, avvia un procedimento amministrativo. Sia per far valere un proprio diritto, sia per soddisfare ad un adempimento di legge, l'iniziativa *parte* dal cittadino e l'amministrazione assume un ruolo passivo; essa acquisisce le informazioni che le sono necessarie attraverso l'istanza del cittadino e, talvolta, ne elabora delle altre, ma solo quelle di "sua competenza", cioè quelle che risiedono nei suoi archivi, (eventualmente, il cittadino farà la spola tra varie amministrazioni per acquisire presso di loro le informazioni "mancanti") e, finalmente, si dà avvio al procedimento. Una volta risposto a quell'istanza, l'amministrazione si *dimentica* del cittadino e "*distrugge*" le informazioni utilizzate: ad una nuova istanza, il ciclo si ripete.

L'amministrazione pubblica, nei suoi comportamenti quotidiani, *non ha memoria* degli eventi, *non conserva l'esperienza* dei cittadini, *non anticipa i suoi bisogni*; di conseguenza, ogni singolo atto amministrativo che ci riguarda è un atto amministrativo "nuovo" e del

tutto “indipendente”, per l’amministrazione, rispetto a tutti gli altri eventi e a tutti gli altri atti amministrativi che ci hanno riguardato o in passato, o per il tramite di componenti diverse dell’amministrazione. L’amministrazione non tiene conto della sequenza degli eventi che nella vita di un cittadino si sono consumati e che hanno originato, ogni volta che questi eventi hanno avuto rilevanza sociale, uno “scambio informativo” con l’amministrazione medesima; la vita dei cittadini non esiste come un ciclo continuo di fatti tra loro collegati, ma viene rappresentata, nei suoi archivi e dai suoi procedimenti amministrativi, come un insieme di *eventi singolari*, indipendenti, non raccordabili, non cumulabili.

Ma la memoria dei cittadini è *conservata* negli archivi dell’amministrazione, la loro esperienza è *cumulabile* e le loro istanze future sono *prevedibili*. Perché dunque l’amministrazione si comporta in modo passivo e non attivo, *reagendo* burocraticamente alle istanze dei cittadini invece di *anticiparle*, almeno rispetto ai suoi bisogni fondamentali? Perché, ogni volta, in quasi ogni circostanza, il cittadino *risulta sconosciuto* all’amministrazione e deve non solo “riaccreditarci”, ma anche riassumere lui stesso le informazioni necessarie ad alimentare il procedimento che lo riguarda? Perché la nostra pubblica amministrazione opera in modo così irrazionale, antieconomico e, per di più, profondamente antidemocratico, non risponde della sua inefficienza ed è, anzi, in grado di scaricare sui singoli soggetti tutti i costi che derivano da simili prassi amministrative? Ma questa amministrazione può e deve essere *radicalmente riorganizzata e trasformata* in una infrastruttura responsabile ed efficiente, a supporto dei bisogni della società e della “competitività” complessiva del sistema.

L’amministrazione di cui abbiamo bisogno è una amministrazione che *conserva* l’esperienza dei cittadini, che *ha memoria* degli eventi, che *li raccorda* tra di loro derivandone indicazioni per le azioni future, assumendosi, per di più, la *responsabilità* dell’iniziativa; essa opera prevalentemente per linee interne, avendo razionalizzato il proprio “back office”, sia attraverso un opportuno ridisegno organizzativo, sia attraverso un uso effettivamente “abilitante” delle tecnologie ICT; ottimizza i flussi informativi tra i vari procedimenti amministrativi in modo da minimizzare gli “scambi informativi” con i cittadini (e le imprese); “anticipa” gli eventi sottoposti a regolamentazione e favorisce con la sua azione lo sviluppo democratico e “competitivo” della società.

I requisiti principali di questa amministrazione, dal punto di vista del cittadino, riguarderanno la sua accessibilità ed efficacia, in termini di capacità di “soluzione” da dare alle proprie istanze, unitamente a modalità comode e tempestive di relazione; ma, soprattutto, i cittadini apprezzeranno una amministrazione che, qualsiasi siano le modalità di contatto, eviti di scomodarli con richieste ridondanti o inutili di informazioni e che continuamente gli richieda l’attivazione di una specifica “istanza”, sia per veder riconosciuto un proprio diritto, sia per poter adempiere ad un qualsiasi obbligo.

L’ufficio pubblico ideale per un cittadino è quello sempre accessibile da una molteplicità di canali diversi, sempre aperto, che consente diverse modalità di relazione; ma la principale qualità di questo ufficio sarà quella di *non essere necessario*, un ufficio pubblico che non ha ragione di esistere, salvo casi eccezionali, perché l’amministrazione ha già tutte le informazioni ed è in grado di utilizzarle con cadenze autonome, secondo i

bisogni correlati al ciclo di vita dei cittadini (o delle imprese): l'ufficio pubblico ideale è l'ufficio pubblico di cui non c'è bisogno, è un ufficio pubblico "*invisibile*".

La soluzione dell'amministrazione "*invisibile*", ci consente di definire con chiarezza il modello organizzativo di riferimento e di superare d'un balzo le problematiche dei "rapporti con il pubblico" e le fuorvianti soluzioni, ad esempio, dei front office "innovativi", come i cosiddetti "portali informativi", da cui si scaricano i moduli "da riempire", stravagante interpretazione di un modello di PA "avanzata". L'unica modalità *avanzata* di relazione con il pubblico è quella di cui "non c'è bisogno", dato che l'amministrazione è in grado di operare efficacemente per "linee interne", senza dover attendere alcun input da parte dei cittadini.

2. Le relazioni tra stato e società: "scambi informativi" e processi di servizio.

La vita sociale dei cittadini, (o il ciclo produttivo di una impresa) possono essere più o meno regolamentati e per ciascun specifico diritto/dovere, legato ad un evento civile, (o ad una qualsiasi fase dell'attività produttiva), si attiva uno scambio di informazioni tra amministrazione e soggetti finali. In occasione di specifici "eventi della vita" si instaurano, tra i cittadini e l'amministrazione, rapporti che sono regolamentati da norme che sovrintendono anche, di solito, alle modalità formali attraverso cui tali rapporti devono essere mantenuti. L'intensità di questi rapporti risulterà più o meno profonda a seconda della legislazione generale e specifica: sistemi molto deregolamentati tenderanno ad esserlo anche nelle modalità di relazione con i vari soggetti e quindi tenderanno ad aver bisogno di meno informazioni; sistemi più rigidamente regolamentati tenderanno a definire tali rapporti secondo modalità più rigide e formali e richiederanno quindi scambi informativi più intensi.

Il ciclo di vita di un cittadino è cadenzato quindi da "eventi amministrativi" che lo incardinano nella società attraverso lo scambio di informazioni con le amministrazioni pubbliche; tali informazioni, una volta in possesso dell'amministrazione, vengono archiviate e conservate, anche se, spesso, esse non possono essere successivamente rintracciate e riutilizzate.

L'informazione scambiata con l'amministrazione, per un qualsiasi evento di rilevanza civile ed economica è *nota*, essendo tali eventi ed informazioni definiti dalle norme; sono noti i canali e le modalità attraverso cui tali informazioni sono acquisite, come pure è noto il procedimento di servizio attraverso cui inizialmente si acquisisce l'informazione, la procedura amministrativa su cui l'informazione agisce, le altre procedure amministrative che, di conseguenza, saranno attivate. Ma questa concatenazione di eventi non trova corrispondenza funzionale ed organizzativa nell'amministrazione, che opera per "competenze" indipendenti; le sue funzionalità risultano "troncate" e frammentate, con la conseguenza che vengono anche frammentate e quindi perse, cioè non più riutilizzate, le informazioni che contribuiscono a descrivere la successione degli eventi e che sono, di volta in volta, acquisite dall'amministrazione.

La riutilizzabilità delle informazioni pone un problema dunque che non riguarda solo gli standard tecnici di archiviazione, ma l'essenza stessa dei procedimenti amministrativi che risultano tra di loro indipendenti, "rispondono" gerarchicamente ad

una singola “competenza”, non riconoscono né organicità, né continuità agli eventi che originano le istanze dei cittadini e, di conseguenza, né comunicano tra di loro, né possono razionalizzare l’uso delle informazioni.

Ottimizzare i propri processi di servizio implica, per una amministrazione, ottimizzare i propri flussi informativi e, di conseguenza, minimizzare gli scambi informativi con la società; in tal caso, essa sarà in grado di conservare e poi riutilizzare non solo le informazioni sui singoli eventi, ma sarà anche in grado di correlarle tra di loro e acquisire una sua capacità autonoma di relazione con i soggetti della società, rispetto ad un quadro normativo che regolamenta gli eventi della vita.

Una diversa organizzazione dell’amministrazione può consentire di “riprodurre” funzionalmente ed organizzativamente la stessa sequenza che esiste tra i diversi eventi; ad una data concatenazione di eventi e di correlate informazioni, corrisponde una analoga concatenazione di procedimenti amministrativi, attuata attraverso un autonomo trasferimento di informazioni da un procedimento amministrativo all’altro; ad eventi concatenati e alle rispettive informazioni corrispondono così procedimenti amministrativi concatenati tra di loro da informazioni correlate ai diversi eventi; la sequenza degli eventi e quindi dei procedimenti amministrativi, genera da sola le nuove informazioni necessarie all’amministrazione ad attivare i procedimenti amministrativi sugli eventi successivi.

Gli unici “scambi informativi” che i cittadini dovrebbero continuare a fornire autonomamente, a fronte di un’amministrazione così organizzata, riguarderebbero quelle informazioni derivanti da decisioni non “prevedibili” dall’amministrazione stessa, o che rappresentano una discontinuità rispetto alla predefinita (dalle norme) concatenazione del ciclo degli eventi.

3. Le informazioni (e gli archivi) come protagoniste del cambiamento.

Un procedimento amministrativo, come un qualsiasi altro processo produttivo, utilizza diversi fattori per attuare una politica: la legislazione generale, la normativa tecnica, l’organizzazione, le risorse umane, la tecnologia, le risorse finanziarie, oltre ad un’altra specifica risorsa che assume una particolare rilevanza nei procedimenti amministrativi: la risorsa “informazione”.

Qualsiasi processo di servizio non può prescindere da nessuno di questi fattori e la loro combinazione e il loro grado di utilizzo influenzerà non solo il livello della sua efficacia in relazione alla sua capacità di raggiungere predeterminati obiettivi in termini di politiche, ma determinerà il livello complessivo di efficienza di quella funzione amministrativa. Nel caso specifico della risorsa informazione, la sua mancanza, o incompletezza, potrà risultare, in molti casi, così critica da rendere impossibile il funzionamento di un particolare procedimento amministrativo, oppure rendere inefficace l’attuazione di una politica.

La modalità più efficiente ed efficace per disporre di dati sistematicamente contrassegnati dal desiderato livello di completezza e di qualità, passa per l’organizzazione dei processi di servizio: una buona organizzazione produrrà dati di qualità e una cattiva organizzazione produrrà dati scadenti e a costi superiori;

un'organizzazione carente, fra l'altro, non potrà che relegare le ICT ai più bassi livelli di utilizzo tipici della *office automation*, depotenziandone gli effetti di rinnovamento.

E' obiettivo prioritario, quindi, recuperare "l'informazione perduta", ricostruire cioè il patrimonio informativo di ciascun processo di servizio, dato che solo per questa via sarà possibile perseguire l'effettivo miglioramento qualitativo prima (efficacia) ed economico poi (efficienza) di ciascuno e di tutti i processi di servizio dell'amministrazione.

La carenza della risorsa "informazione" può essere superata, sostanzialmente, in due modi: da una parte, risulterà particolarmente importante poter individuare quelle forme organizzative che consentono, tramite opportuna ingegnerizzazione dei processi di servizio, di minimizzare la necessità di importare informazioni dall'esterno e minimizzare, quindi, i flussi informativi tra le singole amministrazioni e tra queste e la società; dall'altra, un'altra possibile soluzione consisterà nello sviluppare un sistematico impiego di tecnologie di "cooperazione" che consentono, attraverso l'ottimizzazione dei flussi informativi tra le varie componenti dell'amministrazione, di "completare", sotto il profilo delle informazioni disponibili, tutti i processi di servizio, soprattutto quelli non "autosufficienti".

Le informazioni e le loro modalità di acquisizione, archiviazione e riuso, risultano quindi centrali in una efficace strategia orientata ad una radicale trasformazione e ammodernamento dell'amministrazione pubblica.

4. La realizzazione di una PA "invisibile": norme e tecnologie.

Le esperienze di riforma della pubblica amministrazione, per lungo tempo, si sono sviluppate attraverso modalità che hanno privilegiato interventi di carattere normativo e senza che ad essi siano poi seguiti i necessari interventi sul piano organizzativo volti alla loro pratica attuazione. Negli anni più recenti, la sempre maggior diffusione delle tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione, anche all'interno delle amministrazioni, non sempre si è tradotta in modalità più equilibrate di intervento, dato che, spesso, la dimensione tecnologica ha finito con il sostituirsi, più che accompagnarsi armonicamente, alle altre e molteplici dimensioni che caratterizzano il funzionamento di una amministrazione, con il risultato di riproporre un approccio al cambiamento ancora una volta pericolosamente "monodimensionale" e di "tradire" così, sistematicamente, le effettive capacità abilitanti delle ICT; in un ambizioso programma di ammodernamento dell'amministrazione occorre quindi recuperare, prima di tutto, una progettazione organica dei contributi che *tutti* i fattori della produzione possono fornire ai processi di cambiamento, enfatizzandone le reciproche capacità *abilitanti*.

4.1. Le norme: semplificazione e ri-regolamentazione. Le norme costituiscono l'impalcatura che definisce e delimita le funzionalità e gli obiettivi di servizio di una amministrazione; la loro semplificazione, o la ri-regolamentazione di specifiche funzioni, può risultare indispensabile per consentire all'amministrazione di rimodulare i procedimenti di attuazione delle politiche di sua competenza, o di rivedere le modalità di relazione con la società. Occorre, ovviamente, in questi casi, intervenire sì normativamente, ma sulla base di un organico disegno riorganizzativo che prenda in considerazione, regolamentandoli, i contributi di *tutti* i fattori della produzione: occorre

“normare” il prodotto-servizio, il procedimento, le modalità di archiviazione e le modalità di accesso e di scambio delle informazioni, soprattutto tra procedimenti diversi, secondo una logica di workflow. Occorre ridisegnare normativamente i procedimenti amministrativi in modo da stabilire un raccordo funzionale tra le fasi di lavoro anche di procedimenti *diversi*, ma che utilizzano le *stesse* informazioni e che quindi risultano tra di loro “concatenati”, secondo una logica di “ciclo degli eventi”, perseguendo, per questa via, una effettiva semplificazione dei processi di servizio, dell'uso delle informazioni e, di conseguenza, delle modalità di relazione con la società.

4.2. Le tecnologie ICT: abilitanti, ma non sufficienti. Le tecnologie ICT sono certamente “abilitanti”, nel senso di consentire una profonda razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, ma a patto però, che si abbia il coraggio di impiegarle per attuare un radicale cambiamento, prima di tutto, del modo di pensare i rapporti tra stato e società; altrimenti le ICT serviranno solo, al più, ad “informatizzare” prassi amministrative inefficaci ed inefficienti, perdendo quindi ogni capacità di effettiva abilitazione al cambiamento.

La capacità delle ICT di rendere effettivo il cambiamento non risiede tanto nella possibilità di “specializzare”, ad esempio, i front office, o altri procedimenti “verticali”, quanto nelle sue enormi potenzialità di razionalizzazione dei back office e nel favorire una sistematica integrazione, per renderli “cooperativi”, degli archivi e dei procedimenti amministrativi che sovrintendono all'erogazione delle differenti politiche. Il vero uso strategico delle ICT sta nella sua capacità di integrare, con le necessarie informazioni, processi di servizio diversi, in una logica di cooperazione “trasversale” che raccordi segmenti diversi del ciclo degli eventi, quindi procedimenti amministrativi diversi, lungo un percorso preordinato dalla regolazione.

Naturalmente, la tecnologia, da sola, non potrà incidere significativamente sulla qualità delle funzioni dell'amministrazione, ma essa dovrà trovare integrazione con l'insieme degli altri fattori della produzione: le sue capacità “abilitanti” agiscono infatti non tanto sui singoli fattori, quanto sulle loro combinazioni produttive.

Tutto ciò implica che gli archivi fondamentali dell'amministrazione, (anagrafi dei cittadini, delle imprese, tributaria, catasto, etc.) e i principali procedimenti amministrativi, (stato civile, fisco, etc.), siano riorganizzati secondo logiche di condivisibilità delle informazioni, attraverso soluzioni architettoniche e organizzative appropriate e la realizzazione di servizi di interoperabilità e di cooperazione applicativa.

Tutto ciò implica un *prioritario e straordinario* intervento sul back office delle amministrazioni.