

CNR Consiglio Nazionale delle Ricerche
IRI Istituto per la Ricostruzione Industriale

L'INFORMATICA NELLO STATO

Atti del convegno
Roma, 28 giugno 1978

L'INFORMATICA NELLO STATO: QUESTIONI DI METODO E PROBLEMI REALI

di Stefano Rodotà

1. Siamo ormai pienamente entrati in una fase di profondo ripensamento delle caratteristiche dell'azione pubblica nel settore dell'informatica, che coinvolge, da una parte, specifici problemi di politica industriale e, dall'altra, la questione della definitiva uscita dall'epoca dell'informatizzazione selvaggia, che ha fino a ieri caratterizzato troppa parte dell'introduzione degli elaboratori elettronici nella Pubblica Amministrazione.

Riflettendo su quest'ultima questione, appare immediatamente la priorità di due problemi: quello della programmazione e quello della qualificazione della domanda pubblica. Le soluzioni finali in entrambe queste direzioni, ad ogni modo, sono destinate ad essere profondamente influenzate dalle scelte relative al quadro istituzionale in cui collocare i poteri di programmazione, all'interno o all'esterno dell'attuale struttura amministrativa. Né si tratta soltanto di stabilire la collocazione formale del potere programmatico, ma pure di definire i criteri ai quali l'attività di programmazione dovrà obbedire: e qui torna la contrapposizione accentramento/decentramento, sia pure riformulata in modo tale da far cadere l'accento sulla necessità di far sì che i dati siano gestiti da chi li produce. E, per sottolineare l'attualità del problema, basta ricordare le ritornanti polemiche sul ruolo delle Regioni (ma non di queste soltanto) e le discussioni rinnovate intorno al Centro elettronico della Corte di Cassazione.

In sede di bilancio critico della prima fase di informatizzazione della Pubblica Amministrazione, tuttavia si aggiungono critiche che toccano il modo stesso in cui questa informatizzazione è avvenuta, attraverso una dipendenza eccessiva dalle industrie costruttrici di elabora-

tori e da società di servizi. Di conseguenza, ai rilievi sulla mancanza di programmazione si aggiungono quelli riguardanti la mancanza di autonomia della Pubblica Amministrazione, o addirittura la vera e propria abdicazione da parte di quest'ultima ai suoi compiti fondamentali. Si è parlato di volontà di « privatizzare lo Stato », magari in nome dell'efficienza, con il rischio che proprio nelle mani di privati vengano a concentrarsi dati in forme tali da poter creare situazioni di pericolo per le stesse libertà dei cittadini.

2. All'interno di quest'insieme di valutazioni critiche, la cui presentazione eccessivamente frontale può determinare una sottovalutazione pure delle indubbe realizzazioni positive, è tuttavia indispensabile muoversi con molto discernimento, per evitare di far di tutt'erba un fascio e di precludere così un'analisi razionale delle situazioni da considerare.

E' indubbia, tanto per cominciare, la situazione di dipendenza dall'esterno che, per talune amministrazioni soprattutto, si è venuta a determinare. Ma questo fenomeno e le sue cause possono davvero essere ritenute tipiche della materia dell'informatizzazione, o non riflettono piuttosto condizioni più generali di debolezza dell'azione pubblica?

Più volte, negli anni recenti, si è parlato di « supplenze » per indicare casi in cui l'azione di altri soggetti colmava i vuoti lasciati da un'azione carente dei poteri pubblici: sono così nate espressioni come « supplenza giudiziaria », « supplenza sindacale », e via dicendo. Nel momento in cui si è determinata la spinta all'informatizzazione, la scoperta di condizioni di impreparazione e di deficienze strutturali dell'Amministrazione ha aperto varchi consistenti alle iniziative di soggetti estranei all'Amministrazione che, più o meno correttamente, si presentavano appunto come quelli che meglio potevano avviare il decollo della nuova tecnologia all'interno dell'Amministrazione. Si sono così determinate, anche in questo settore, vere e proprie situazioni di supplenza: tra le quali, probabilmente, le più gravi sono le meno appariscenti, quelle cioè in cui una sottile crosta di gestione tutta pubblica copre una realtà caratterizzata, invece, dal permanere della massiccia presenza delle case costruttrici.

L'analogia con il fenomeno delle supplenze non può essere spinta oltre. Ma il ricorso ad essa può essere utile per suggerire una visione più equilibrata e meglio corrispondente alla realtà dei fatti, dei problemi riassunti con la formula « l'informatica nello Stato ». L'analisi di questi problemi, infatti, deve essere condotta tenendo nel giusto conto le debolezze reali dell'Amministrazione, evitando di chiudersi in una visione che colloca solo nella malvagità altrui le ragioni degli in-

successi e degli infeudamenti delle strutture pubbliche. Tra l'altro, solo così è possibile studiare seriamente i modi per uscire dalle attuali situazioni di dipendenza, sfuggendo alle suggestioni di chi, in una materia tanto complessa crede di poter additare ingannevoli scorciatoie.

3. Distorsioni notevoli possono pure essere prodotte da una impostazione che metta con enfasi eccessiva l'accento sui rischi che l'affidamento a soggetti estranei all'Amministrazione della progettazione e della gestione di sistemi informativi può far correre alla libertà stessa dei cittadini. Intendiamoci: si tratta di rischi reali, la cui analisi però non può essere condotta indulgendo ad eccessi di semplificazione, che porterebbero a far credere che il semplice subentrare di una gestione pubblica ad una privata sia sufficiente ad offrire ai cittadini il massimo di garanzie.

Qui non si vuol certo riassumere una discussione vecchia ormai di anni, ed il cui svolgimento ha fatto sì che ci si discostasse assai dal semplicismo di chi è pronto a riportare allo schema totalitario del « Grande Fratello » qualsiasi introduzione o integrazione di sistemi informativi. In realtà, man mano che veniva percepito il significato effettivo della informatizzazione delle strutture pubbliche, emergeva con sempre maggiore chiarezza che concrete garanzie per le libertà di tutti potevano discendere soltanto da modifiche sostanziali dell'azione amministrativa, resa più visibile e controllabile dalla generalità dei cittadini.

Anche sul terreno della difesa dei diritti individuali, in altri termini, il vero problema appare essere quello di una trasformazione in profondità dell'Amministrazione, che accompagni l'introduzione dell'informatica nello Stato. D'altra parte, ciò è quanto è accaduto in altri Paesi. Così, negli Stati Uniti, la fase più significativa non è certo quella che si lega alla opposizione contro la istituzione di un National Data Center, bensì quella che ha portato alla legislazione sulla privacy (1974), sull'accesso dei cittadini ai documenti pubblici (1967 e 1974), sull'amministrazione alla luce del sole (1976). Vicende analoghe sono percepibili in tutti gli altri Paesi dove il ricorso crescente agli elaboratori elettronici è stato accompagnato da leggi sulla privacy (Svezia 1973, Repubblica Federale Tedesca 1976, Francia e Canada 1977) e da un ampliamento del diritto di accesso dei cittadini ai documenti pubblici (Svezia 1967, Norvegia e Danimarca 1970, Austria 1973, Francia 1977): carattere comune a queste riforme è il loro essere sostanzialmente rivolte a dettare nuove regole per l'azione amministrativa, anche quando sembrano esclusivamente dirette ad ampliare la sfera individuale dei privati.

La conclusione di questa digressione può essere così sintetizzata. Il vero criterio di giudizio, per stabilire quale sia il grado di protezione delle libertà dei cittadini nelle aree contrassegnate da un massiccio ricorso agli elaboratori elettronici, non può essere rappresentato soltanto dalla gestione pubblica e privata del sistema informativo. Si deve invece guardare all'intensità dei controlli che, sul sistema considerato, può essere esercitato dagli stessi interessati.

4. Le considerazioni finora svolte dovrebbero aver messo in evidenza come i problemi dell'introduzione dell'informatica nello Stato siano assai più complessi di come certi frettolosi bilanci critici o talune semplicistiche denunce vorrebbero mostrare. L'analisi dei rapporti tra informatica e Stato, allora, deve essere piuttosto rivolta a considerare realisticamente tre questioni, tra loro profondamente connesse:

1) la crescita complessiva della razionalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa;

2) i rapporti tra gli apparati pubblici e le strutture imprenditoriali operanti nel settore dell'informatica;

3) la tutela delle libertà dei cittadini, intese non tanto in senso difensivo e statico, ma come espansione delle possibilità di partecipazione e di controllo dei cittadini stessi.

S'intende che, adottando questo approccio realistico, bisogna affrontare la questione delle effettive condizioni di funzionamento della Pubblica Amministrazione, considerate dall'angolo visuale della idoneità tecnica a darsi carico dell'intero problema dell'informatizzazione delle strutture pubbliche.

Il punto è di grande delicatezza. Si è già ricordata la polemica di chi afferma che qualsiasi ricorso a soggetti esterni all'Amministrazione può tradursi in una sostanziale abdicazione dello Stato a gestire settori fondamentali. E, puntando in modo eccessivamente frontale sull'argomento dell'efficienza, si corre appunto il rischio di aprire le porte alla critica di chi, nel breve periodo almeno, vede in quella linea la via più diretta verso la privatizzazione dello Stato.

Si tratta di argomentazioni non trascurabili e certo non prive di un rilevante valore di principio. Di esse, ad ogni modo, deve pure essere messo in evidenza un certo massimalismo, e perciò un difetto di realismo: nel senso che una analisi concreta delle strutture della Pubblica Amministrazione impone di considerare con molta cautela, oggi, l'idoneità di queste ad una autonoma assunzione di tutte le azioni immediatamente necessarie nel settore dell'informatica. Seguendo un'impostazione massimalistica, e perciò astratta, si potrebbe perfino giungere alla paralisi dell'azione pubblica in taluni settori o,

comunque, al ripetersi di insuccessi analoghi a quelli che hanno costellato il recente passato.

Bisogna, allora, individuare più precisamente quali sono, in questa fase, i termini reali del problema. E, nella prospettiva finora delineata, sembra almeno fuorviante una impostazione che si risolve tutta nella contrapposizione frontale tra azione diretta ed esclusiva della Pubblica Amministrazione e ricorso a Società di servizi. I termini reali sembrano essere altri, e possono essere così sintetizzati:

a) il ricorso (eventuale) a società di servizi non deve far venire meno nessuna delle garanzie offerte ai cittadini ed alla stessa Pubblica Amministrazione dalla presenza esclusiva di soggetti pubblici come protagonisti dell'informatizzazione;

b) tale ricorso non deve mai essere attuato in forme tali da impedire lo sviluppo all'interno dell'Amministrazione dell'insieme di competenze, tecniche e politiche, indispensabili per la direzione effettiva del settore considerato;

c) deve essere salvaguardata l'economicità della gestione.

Analizzando puntualmente questi diversi problemi è possibile abbandonare impostazioni pericolosamente mitiche, individuando così qual è il vero punto nodale della questione: l'assunzione, e il mantenimento, da parte dei soggetti pubblici dell'intera capacità di governo del settore. E a questo risultato si può pervenire per vie diverse, a condizione che tutte facciano salvo l'obiettivo finale di una presenza pubblica sempre più incisiva, qualificata, autonoma.

S'intende che la materia dell'informatica impone cautele particolari: e ciò deve essere considerato anche dal punto di vista degli strumenti istituzionali da adoperare, eventualmente ricorrendo ad una loro progettazione integralmente nuova. Già in altri settori, come quello della tutela delle informazioni personali, l'impiego degli elaboratori elettronici ha imposto la messa a punto di discipline legislative profondamente diverse da quelle del passato: non sarebbe certo sorprendente, e tanto meno scandaloso, che ciò avvenisse pure in relazione alle questioni qui ricordate. E per ciò appare opportuno un approccio analitico, che distingua tra diverse aree tematiche, tra diversi livelli territoriali d'intervento, e così via.

Della politica di razionalizzazione, dunque, fa parte anche una robusta smitizzazione di alcune impostazioni correnti, certo giustificate da non poche sopraffazioni del settore privato, ma che, proprio per questa loro matrice, rischiano ad ogni passo di tradursi in prese di posizione soltanto negative, contribuendo così obiettivamente all'aggravarsi della situazione presente.

5) Cercando di indicare gli obiettivi dell'azione pubblica, questi possono essere indicati nella programmazione del settore (con i relativi problemi di accentramento-decentramento ricordati all'inizio) e nella gestione diretta dei sistemi informativi operanti e progettati. Accanto a tali obiettivi, ma da essi distinti, si pongono quelli connessi alla determinazione degli obiettivi ed alla realizzazione operativa dei sistemi stessi. Essendo evidente che la determinazione degli obiettivi non può essere integralmente affidata a soggetti estranei all'Amministrazione, senza che questa abbandoni un suo specifico compito istituzionale, appare evidente che il superamento degli attuali limiti delle strutture pubbliche deve essere perseguito puntando anzitutto sulla crescita delle loro capacità di progettazione e di gestione dei sistemi informativi, ferma restando, almeno nel medio periodo, la possibilità di un ricorso a terzi per la realizzazione dei sistemi stessi. Non sembra, infatti, incompatibile con le caratteristiche dell'Amministrazione che questa commetta ad un terzo un prodotto di cui ha bisogno. S'intende, però, che tale prospettiva implica una forte crescita della capacità dell'Amministrazione di controllare le proposte provenienti dal settore imprenditoriale e, più ancora, della sua attrezzatura tecnica in vista di una definizione non solo degli obiettivi generali (come oggi accade, quando accade), ma delle specifiche funzionali del « prodotto ». E, di conseguenza, la crescita delle possibilità e delle tecniche di controllo in ordine alle modalità di realizzazione dei sistemi.

Da una ridefinizione realistica delle caratteristiche dell'azione pubblica che non metta minimamente in discussione i compiti istituzionali dell'Amministrazione, può dunque essere sciolta qualcuna delle ingannevoli contrapposizioni che oggi rendono inutilmente faticoso il dibattito. E possono, quindi, essere meglio precisate le diverse strade che è possibile seguire, fermi restando gli obiettivi finali indicati in precedenza.