



Il sistema condiviso che abbatte le barriere

di Lorenzo Spallino

Il Codice della Pa digitale impone alle Ps centrali di realizzare «siti istituzionali che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità» (articolo 53). L'elencazione altro non è che una perifrasi di due principi ampiamente noti a chi si occupa di Internet: ossia accessibilità e usabilità. In termini generali la prima indica la possibilità per l'utente di utilizzare un servizio. Applicata a Internet, viene generalmente intesa come l'insieme delle tecniche per consentire l'utilizzo di un sito anche in presenza di problemi visivi, uditivi e motori. La seconda è - secondo la definizione Iso 9241 - «il grado in cui un prodotto può essere usato da particolari utenti per raggiungere certi obiettivi con efficacia, efficienza e soddisfazione in uno specifico contesto d'uso».

Come per altre disposizioni, l'articolo 53 costituisce un'affermazione di principio che per essere attuata necessita di disposizioni puntuali, tanto è vero che il Codice non fornisce neppure una definizione di usabilità e accessibilità. In ordine a quest'ultima può essere utile la legge 4/2004, sen-

za tuttavia che la stessa possa essere invocata per assegnare un contenuto puntuale all'articolo 53. Mentre infatti la legge 4/2004 detta sanzioni civilistiche, amministrative e disciplinari per l'ipotesi di siti Internet realizzati attraverso contratti che non prevedano il rispetto dei requisiti tecnici in materia, è assente una disposizione analoga all'interno del Codice dell'amministrazione digitale. Né, pare banale ricordarlo, è possibile immaginare un trasferimento tout court del regime sanzionatorio dettato dalla legge 4/2004 al più ampio ambito di riferimento del Codice, operando per le sanzioni amministrative il principio di legalità e il divieto di interpretazione analogica. La legge 4/2004 può essere utile per assegnare contenuto - per quanto discutibile - all'espressione «accessibilità»: l'articolo 2 la qualifica infatti come «la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari».

I DESTINATARI

Il Codice dell'amministrazione digitale indica i propri destinatari all'articolo 2, n. 2, richiamando la nozione di Pa contenuta del-

l'articolo 1, comma 2, del Dlgs 165/2001. Questo definisce Pa «le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale». Attuando la riserva contenuta nell'articolo 2, più di una disposizione del Codice individua quale categoria più ristretta di destinatari le «pubbliche amministrazioni centrali»: tra queste l'articolo 53. La definizione è fornita direttamente dal Codice all'articolo 1, lettera z), che le individua nelle «amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300». È pos-

Non solo l'obbligo di completezza, trasparenza e chiarezza. I siti istituzionali sono vincolati al rispetto dei principi dell'accessibilità e dell'usabilità anche nei confronti delle persone disabili. Predisponendo le soluzioni tecniche e innovative più efficaci





Le buone pratiche

La Regione Basilicata ha portato avanti negli anni scorsi il progetto «Un computer in ogni casa» (40.000 Pc distribuiti) e ne ha rinnovato le finalità con svariate nuove iniziative del programma «Cittadinanza elettronica» (sostenuto anche dall'iniziativa Sax promossa dal Mit per il Mezzogiorno), tra cui l'assegnazione di contributi all'acquisto di Pc, all'ottenimento della patente Ecdl e alla dotazione di Carta nazionale dei servizi a circa 50.000 cittadini che hanno presentato domanda.

Le altre Regioni del Mezzogiorno che hanno aderito ai progetti Capsd e Sax vedranno anch'esse interventi per agevolare le dotazioni tecnologiche, per la creazione di centri di accesso pubblico a Internet più o meno presidiati. In Calabria, il Progetto Cisd (Apq Si) prevede che i Comuni organizzino iniziative informative sulle opportunità della Società dell'Informazione rivolte a specifiche categorie della società civile.

In Campania, l'iniziativa del Por «Cluster - Pro-

getti idea Pubblica amministrazione» vede nel cluster «Accessi semplificati» tre progetti rivolti specificamente a soggetti svantaggiati e disabili. Inoltre, la riprogettazione del portale della Regione Campania è stata tutta improntata a garantire la massima accessibilità e usabilità del sito.

In Emilia-Romagna, le esperienze di promozione e di monitoraggio dei Punti di accesso pubblico a Internet nelle province di Parma e di Modena.

In Liguria, le due integrazioni dell'Apq «Liguria in rete» hanno riguardato la «Terza età e Welfare nella Società dell'Informazione» e poi la «Carta regionale dei servizi per la Terza età». Tra i risultati ottenuti: 4.090 anziani che hanno partecipato al progetto, 45.000 cittadini che si sono rivolti agli sportelli Liguria informa e due call center aperti (uno con un numero verde informativo e uno per assistenza alla formazione) che rispondono rispettivamente a circa 700 e 100 chiamate al giorno. ●

sibile quindi giungere a una conclusione: l'obbligo di realizzare siti istituzionali rispettosi dei «principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità», è in carico alle sole Pa centrali di cui all'articolo 1, lettera z), del Codice.

UNA DEFINIZIONE

L'articolo 1, lettera z), del Codice colloca, all'interno della categoria «pubbliche amministrazioni centrali», due diverse entità: da un lato «le amministrazioni dello Stato», dall'altro, tutti quei soggetti elencati successivamente all'inciso «ivi compresi», ossia istituzioni e scuole, istituzioni educative, aziende e ammini-

strazioni dello Stato a ordinamento autonomo, istituzioni universitarie, enti pubblici non economici nazionali, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pa e agenzie ministeriali. Ma cosa si deve intendere per «amministrazioni dello Stato», che lo stesso articolo 1 individua come soggetto primo della disposizione ma di cui non fornisce la definizione? La formulazione è infelice perché identica a quella utilizzata per definire, attraverso il richiamo al Dlgs 165/2001, il *mare magnum* delle Pa, mentre nella fattispecie è evidente il desiderio del legislatore di restringere, non allargare, il campo d'azione della norma. Al di là dell'evidente illogicità di un sistema di definizioni legislative che si autociti senza soluzione di continuità, è d'obbligo immaginare, se si vuole dare un senso al-

l'espressione, che l'elemento centralità caratterizzi l'applicazione della norma con l'effetto, nel caso che ci occupa, di circoscriverne l'ambito. Per cercare di non svuotare di significato la norma, l'operatore è costretto, in prima battuta, a identificare le «amministrazioni dello Stato» di cui alla lettera z) dell'articolo 1, con le «pubbliche amministrazioni centrali» di cui all'intitolazione della stessa lettera, e in seconda battuta, a rivolgersi alla dottrina giuridica per comprendere cosa si intenda con quest'ultima espressione.

Non è rintracciabile a livello legislativo una definizione, né tanto meno una disciplina organica, di amministrazione centrale come tale. Se una definizione in positivo non è agevole (P.G. Lignani, 1990) e se una definizione in negativo, è complessa perché rapportata ai poteri dello Stato e alle altre strutture amministrative statali titolari di funzioni proprie, muovendo dalle attribuzioni di questi a livello costituzionale, è però possibile, pur semplificando, identificare la Pa centrale con i ministeri e le strutture da questi immediatamente dipendenti, ponendo attenzione al fatto che la legge 1453/1853, e successivo regolamento (su iniziativa di Cavour) disponeva all'articolo 1, comma 1, che «i Ministeri provvederanno all'amministrazione centrale dello Stato per mezzo di uffici posti sotto l'immediata loro direzione» e che questa è stata la struttura organizzativa dello Stato per oltre un secolo, sostanzialmente mantenuta dalla riforma attuata con il Dlgs 300/1999.





L'INDAGINE/Le tecnologie in famiglia

Descrizione	Video-registratore	Televideo	Cellulare	Pc	Lettore Cd Rom	Lettore DVD	Tv satellitare o a pagamento	Palmare o telefono palmare	Console di videogiochi
Totale presenza	84,6	88,1	90,3	68,5	67,6	59,9	26,9	7,9	27,2
Esiste in famiglia e lo usa personalmente	71,1	73,6	82,9	51,0	53,2	49,9	23,2	5,2	10,4
Esiste in famiglia ma non lo usa	13,5	14,5	7,4	17,5	14,4	10,0	3,7	2,7	16,8
Non è disponibile									
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censis, 2005

L'aggettivo "istituzionale" indica il collegamento con un'istituzione, l'essere proprio di un'istituzione. L'espressione può essere intesa in due modi: "istituzionale" come riferimento all'organismo istituzione (la macchina amministrativa, per intenderci); "istituzionale" con riferimento a ciò che è proprio dell'istituzione in quanto tale, non in quanto alla macchina amministrativa, in sé indifferenziata rispetto a organismi analoghi. In questa seconda accezione i siti istituzionali non sono soltanto quelli attraverso cui i ministeri entrano in contatto con il cittadino - attraverso l'indicazione di strutture, sedi, recapiti, competenze e funzioni - ma tutti quelli attraverso i quali perseguono, attraverso le attribuzioni e le competenze di cui sono stati dotati, le finalità per le quali sono stati istituiti. Se riteniamo che l'obbligo per i siti istituzionali di rispettare principi di accessibilità, "elevata" usabilità e reperibilità, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e in-

teroperabilità, sia espressione di valori comunicativi - standard, linguaggi - fissati dallo Stato nel momento in cui le sue amministrazioni si rapportano con il cittadino, allora potremo optare per la prima soluzione. Diversamente, se riteniamo che l'articolo 53 sia espressione del più vasto principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, non potremo non concordare con la seconda ipotesi, perché in presenza di dettati che vanno letti alla luce della concreta idoneità della norma a concorrere all'attuazione del principio generale, non al contenuto dell'azione amministrativa in sé.

NUOVI PANORAMI

Infine: accessibilità e usabilità sono gli strumenti attraverso i quali il legislatore italiano ha inteso perseguire il tentativo, certamente encomiabile, di ricondurre la presenza della pubblica amministrazione su internet a principi generali di efficienza ed efficacia, sottraendola alla deriva della buona volontà dei singoli e ai pericoli di produzioni esterne che pur ineccepibili sul piano tecnico si rivelino dram-

maticamente carenti sotto quello culturale. Il principio di efficacia dell'azione amministrativa sancito dalla legge 241/1990 non si esplica infatti nel solo prodotto dell'azione, ma va ovviamente inteso riferito all'azione stessa: in tal senso, d'altro canto, si era espresso lo stesso legislatore con la legge 150/2000, in materia di attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Il rammarico sta nel fatto che il legislatore sembra aver omesso di considerare che Internet è solo una delle modalità interattive delle pubbliche amministrazioni e, per di più, quella dove il digital divide si preannuncia più difficile da ridurre. Tra pochi anni, solo per fare un esempio, la Televisione digitale terrestre (Dtt) potrebbe offrire canali e forme di comunicazione interattive ben più incisivi e diffusi di quelli oggi disponibili via modem: le norme potranno passare d'attualità, ma non i principi. L'estensione dei principi di accessibilità e usabilità a qualsiasi forma di interazione delle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dai canali utilizzati, sarebbe stata un gesto molto apprezzato e particolarmente innovativo. ●

