

# Nella città dei ministeri, gli uffici restano mille miglia distanti dalla gente

Un convegno alle ore 17 al Residence Ripetta

## Perché l'umiliante raccomandazione, se è un diritto?

Malgrado la Costituzione, i pubblici apparati non sono imparziali. Soprattutto, burocrazia improduttiva, controlli formali ed inefficaci

Gli uffici al servizio del cittadino, dovrebbero essere così in un'amministrazione pubblica che ai rispetti. Ma quante volte siamo costretti a constatare il contrario? Lentezza, inefficienza, arroganza sono mali non modificabili dal nostro apparato statale? In questa pagina cerchiamo di indagare nel pianeta degli uffici della capitale. Oggi, alle 17 al Residence Ripetta, il Pci affronta questi temi in un convegno con Luigi Berlinguer, Massimo Severo Giannini, Elio Giovannini, Stefano Redota, Francesca Sciviteri, Santa Soria, Ugo Vetere. Conclude Renato Zangheri

Ciò che in altri tempi poteva apparire come un male ineluttabile, oggi si presenta sempre più come un soprano insopportabile. La pratica della raccomandazione in Italia nulla si ottiene senza una spinta, una raccomandazione. Per ottenere la soddisfazione di una aspettativa, di un diritto, anche del più banale, bisogna avere un amico un conovente, un pezzo grosso insediato nell'ufficio giusto, qualcuno, insomma, che ti faccia il favore di rispettare il tuo diritto. La Costituzione prescrive l'imparzialità della pubblica amministrazione, ma la pubblica amministrazione è tutto tranne che imparziale. Se il regime imperante è quello del favoritismo, l'altra sua faccia è il sopruso. Perché laddove viene favorito, un altro risulta inevitabilmente danneggiato, un'ingiustizia. Ed i canali di tutela contro l'ingiustizia dello Stato, del pubblico potere sono tortuosi e di difficilissimo accesso, quasi impenetrabili.

Il cittadino manca in pratica di strumenti efficaci per difendersi contro gli abusi dell'amministrazione, e gli abusi sono tanti, continui, disparati. Le più diverse specie vanno dai danni più ingenti alle piccole disfunzioni, dai gesti di arrogante prevaricazione agli episodi di sciatta trascuratezza. Ne viviamo ogni giorno infiniti esempi in tutti gli uffici pubblici. Così al malato, al pensionato, al disoccupato di un tram, quando ha bisogno o reclama. Abbuono una amministrazione ingiusta perché non imparziale. E chi subisce è sempre il più debole, il meno armeggiato, che è come dire della base classica delle ingiustizie. In un'amministrazione improduttiva, inefficiente, che si svista su se stessa, che gira a vuoto, che allunga inutilmente le sue procedure, che complica le cose più semplici, che ossifica la sua burocrazia. E che,

quindi, costa un mare di soldi, non tanto in assoluto quanto in rapporto ai magri risultati che produce.

Questo perché abbiamo un'amministrazione che non risponde del suo operato salvo che per gli aspetti politici e giuridici. Non si sa mai chi è preposto ad una pratica particolare, ad un compito specifico. Se una cosa non funziona non si sa mai con chi prenderla. C'è una gran confusione tra il ruolo del politico e quello del funzionario tecnico o amministrativo. Lo Stato ha istituito una miriade di controlli formali, che incomprensibilmente le procedure e alla fine lasciano totalmente scoperto il vero ruolo del politico. La verifica, cioè, dei risultati conseguiti, della loro efficacia della loro effettiva validità. Di tutto questo e da tempo che si parla, da tempo è stato presentato il famoso rapporto (giannini), da tempo il Parlamento è stato investito con proposte concrete. Ma la Dc è stata sorda. Ha teso a non modificare nulla dell'impianto amministrativo pubblico, ha cioè teso a difendere il suo sistema di potere partitico. Perché, in fondo, il male peggiore da cui ormai tutto il resto deriva è appunto questo: il sistema della raccomandazione che è comoda e funzionale al metodo di governo democristiano.

Una riforma amministrativa sul serio, è quindi una rottura nella tradizione borbonica, fascista e democristiana presuppone infatti che la Dc passi all'opposizione.

Questa riforma non può che muoversi con un patto con i due fronti: tutela effettiva del cittadino e dei suoi diritti, ma anche a norma dei procedimenti e dell'organizzazione amministrativa analizzata nel senso della responsabilità. In pratica, si deve essere in grado di assicurare la praticabilità della raccomandazione e ripristinare diritto e imparzialità.

Luigi Berlinguer

Nel 1870 Roma diventò capitale del regno d'Italia. Aveva 200.000 abitanti e lo stato unitario che da essa veniva governato ne contava 273.000; si estendeva dal Monte Bianco a Pantelleria. Fino ad allora Roma era stata la capitale dello Stato Pontificio che aveva solo 135.000 sudditi e non andava oltre Bolsena a nord e Terracina a sud. Questo brusco cambiamento quantitativo - demografico e territoriale - è del tutto trascurato nella storia ufficiale, interessata al valore ideologico di Roma come obiettivo finale del Risorgimento e alla differenza politica tra il vecchio Stato clericale e il giovane regno laico. Ma esso ci fu e portò delle conseguenze gravi, in gran parte esplose nel tempo con il crescere della popolazione. Fino agli attuali 2.000.000 circa di romani e 66.000.000 circa di italiani.

Roma è capitale dello Stato unitario da 113 anni. È un indice di vecchiaia o di giovinezza? Dobbiamo rispondere senz'altro di giovinezza. Lisbona, Madrid, Parigi, Londra, Vienna sono capitali dei rispettivi stati da secoli e la loro struttura urbana si è formata contemporaneamente alla nascita, alla crescita, alle trasformazioni del Portogallo, della Spagna, della Francia, dell'Inghilterra, dell'Impero austro-ungarico.

Il nuovo stato laico italiano affrontò in maniera contraddittoria il problema della capitale. Il re si insediò al Quirinale nel palazzo del papa, sottolineando con ciò la rottura tra le due concezioni del potere e dello Stato (non dimentichiamo che Vittorio Emanuele II era allora sconosciuto). Ma per il resto invece si cercò piuttosto di smussare anziché di radicalizzare il cambiamento, insistendo sulla continuità dei valori che si presumeva continuassero più che sulle vec-



## Lo Stato abita qui. Ma è quasi un caso

La presenza fisica degli apparati pubblici nel tessuto urbano - L'infelice rapporto Stato-città-capitale - I regali ai «palazzinari» e il rifiuto di governare lo sviluppo urbanistico

Le strutture scomparse e le nuove arrivate con altri mezzi e scopi. Il prestigio, l'immagine e la presenza simbolica dello Stato furono affidati a pochi edifici (il palazzo di Giustizia, la Banca d'Italia, alcuni ministeri, il Parlamento) e a un monumento smisurato (quello di Vittorio Emanuele II). Per il resto lo Stato - il parastato ecc - si infilò nei conventi della città barocca e in seguito nelle palazzine della città fascista prima e democristiana poi. Questi edifici erano per lo più dispersi e comunque senza un disegno unitario delle loro reciproche funzioni e del loro rapporto con la città, la cui crescita fu un fatto incontrollabile. In una città capitale, ma non da questa diretta. Le grandi opere ur-

banistiche furono - allora e poi - in funzione della metropoli, dell'espansione e della trasformazione, ma non delle presenze fisiche dello Stato, né di una loro «filosofia». Proviamo a percorrere le grandi arterie di Roma e i suoi quartieri dove e come troviamo lo Stato? In una città in cui la presenza di uffici pubblici, ma non da questa diretta. Le grandi opere ur-

banistiche furono - allora e poi - in funzione della metropoli, dell'espansione e della trasformazione, ma non delle presenze fisiche dello Stato, né di una loro «filosofia». Proviamo a percorrere le grandi arterie di Roma e i suoi quartieri dove e come troviamo lo Stato? In una città in cui la presenza di uffici pubblici, ma non da questa diretta. Le grandi opere ur-

banistiche furono - allora e poi - in funzione della metropoli, dell'espansione e della trasformazione, ma non delle presenze fisiche dello Stato, né di una loro «filosofia». Proviamo a percorrere le grandi arterie di Roma e i suoi quartieri dove e come troviamo lo Stato? In una città in cui la presenza di uffici pubblici, ma non da questa diretta. Le grandi opere ur-

tributi a tempo per opere o scopi determinati (finanziamento di alcuni interventi di piano regolatore, finanziamento di edifici specifici, risanamento dei bilanci comunali dopo la grande crisi edilizia, finanziamento di espansioni e impianti).  
Due sole leggi avevano un diverso ruolo e potevano comportare la creazione di una struttura urbana adeguata ai complessi rapporti derivanti dalla capitale: le leggi Giolitti del 8-7-1904 e dell'11-7-1907 che istituivano la tassa sulle aree fabbricabili e ne disciplinavano l'esproprio.  
Ernesto Nathan - sindaco laico di Roma dal 1907 al 1913 - fece di quelle leggi la colonna vertebrale della sua amministrazione. «L'arma della tassa sulle aree fabbricabili fu il pugno d'aperta forza con cui il sindaco dichiarò nel 1913 proprio contro questa tassa si coalizzarono le forze di destra per far cadere Nathan nel 1914 furono i possidenti di aree fabbricabili - Colonna, Blumensthal, Medici dei Vascelli - a guidare la coalizione che pochi anni dopo sconfisse nel partito fascista.  
C'è un nesso tra questa città che sfrutta la presenza della capitale per aumentare i prezzi dei terreni e degli alloggi e la classe dirigente di un paese che non governa urbanisticamente la propria capitale proprio perché è l'espressione dei «palazzinari». Il titolo con cui trent'anni fa fu famoso settimanale satirico era «Capitali corrotti e nazione infetta» - è, come tutti gli slogan, limitativo e incompleto (e oggi anche invertito). «Nazione corrotta - capitale infetta», ma purtroppo c'è anche questo nella storia del rapporto Stato-città in Roma capitale.  
Italo Insolera

## Tutti scontenti con il Conto corrente. Merito delle Poste



Nelle brevi vite di un bollettino di conto corrente i mal di Posti in 72 ore un piccolo concentrato di contraddizioni, di velleità tecniche e di ritardi burocratici, di efficienza e di spreco, di cattivo rapporto con il cliente e di pessimo servizio alla grande utenza. Dal momento in cui il signor Mario Rossi si presenta allo sportello di uno dei 14 mila uffici postali disseminati in tutta l'Italia (chi può vantare una diffusione così capillare? Nemmeno i carabinieri e forse neppure le parrocchie che in questi ultimi tempi vengono accorpate e ridotte), al momento in cui il suo «eramento» sarà accreditato passano quasi tre giorni!  
Un'enormità, dicono gli addetti ai lavori, partendo dal presupposto che in un paese moderno, in una società che dovrebbe basare molto del suo sviluppo sulla rapidità delle informazioni, operazioni tipo versamento di un conto corrente dovrebbero avvenire in tempi quasi reali. In questo caso pagamento e accredito (anzi dovrebbero essere quasi simultanei. Vediamo che cosa succede, invece. Cerchiamo di capire perché un'operazione di tre minuti finisce per durare tre giorni.  
Chi non la conosce? Spettro dei frettolosi, supplimento mensile (ma spesso anche più frequente) di tutti quanti, la «coda» sembra una condanna quasi inevitabile per l'utente. Allo sportello di prima, del tempo del penultimo, del vasetto di colla, se non altro perché è stato un po' alleviato il lavoro massacrante degli impiegati che tuttavia, anche col nuovo sistema, sono costretti a ritardare il resto e così finsi. I guai cominciano, però, di nuovo subito dopo. Le

zione di scarto mette in moto gli impiegati ad una serie di noiose operazioni manuali, di trascrizione, il risultato è che si perde tempo, quasi quanto se ne era guadagnato con l'introduzione dei nuovi meccanismi.  
Fuori dall'ufficio postale - Ogni ufficio spedisce i bollettini lavorati durante tutta la mattina al centro di raccolta. Qui i ritardi si moltiplicano. Anche il servizio di raccolta postale non è stato modernizzato perché i bollettini arrivano al centro di raccolta di vogliono in media 24 ore. Ci sono alcuni uffici che trasmettono in tempo reale con i videotermini, ma, per ora, sono poco più che fiori all'occhiello della dirigenza ministeriale molto attenta, del resto, alle pubbliche relazioni e all'immagine di facciata.  
C'è chi propone che anche ai bollettini di conto corrente venga data priorità di circolazione assoluta sul resto della posta. Forse è una buona idea, ma siamo sicuri che funzionerebbe? Non ci sarebbe il rischio di rallentare ancora di più la corrispondenza ordinaria? Sono interrogativi forse dettati da un eccesso di preoccupazione perché il ministero delle Poste non sembra neppure sfiorare la possibilità di un intervento di un buon funzionario continuava a funzionare (si fa per dire) così chissà fino a quando.  
Il lettore attento - Supervelocità, moderno è in grado di vedere e selezionare migliaia di bollettini all'ora (anche sessantamila) una macchina utile che dopo tante frenate da un'altra accelerata al viaggio del conto corrente. Peccato che i bollettini gli arrivi con almeno 24 ore di ritardo rispetto al momento del versamento (ma se il signor Rossi è stato mattiniero il ritardo è di quasi 30 ore).  
L'errore - Il bravissimo lettore attento è in grado anche di scoprire gli errori ogni volta che al trova davanti ad un bollettino compilato male, lo scarta. E un caso abbastanza frequente ed è anche logico che succeda è impensabile che il povero impiegato non sia in un programma di fronte la fila allo sportello e che deve combattere con i tassi della macchina elettronica, alla fine non finisce per mettere un fuori posto. C'è apposta il personale lettore ottico che interviene. Ma fino ad un certo punto, perché la sua opera-

Daniele Martini

## Al Catasto sono rimasti alla città del dopoguerra

Cinquecento, forse seicentomila i fabbricati di Roma mai censiti. «L'unica tecnologia faticosamente introdotta sono le fotocopiatrici». Professionalità mortificata e proposte ignorate dall'Amministrazione

Quando si doveva decidere dove costruire la seconda università romana, la commissione parlamentare incaricata di trovare una zona adatta, molto opportunamente e diligentemente si rivolse agli uffici del Catasto. Dai funzionari si fece dare le mappe del luogo su cui erano caduti gli occhi e dalle mappe risultò che era tutto o quasi tutto un segno di case e appartamenti. Tutto libero. La seconda università romana, si decise quindi proprio dove queste carte indicavano l'assenza di fabbricati, un terreno vergine, si può edificare e il problema di soddisfare le esigenze della didattica e della ricerca. Su questa ipotesi si andò avanti per mesi, fino a quando non si scoprì che su quei terreni, liberi e insediamenti censiti sulle mappe catastali, nel frattempo era cresciuto un quartiere. Al Catasto non se ne erano accorti.  
E un episodio limite, ma emblematico. In fondo agli uffici del Catasto generale in via Ferruccio (selezione abbastanza accogliente negli stile del Ventennio) gli impiegati lo raccontano al cronista per introdurre in un mondo quasi esemplare di inefficienza e lentezza. «Ecco, qui siamo in quegli uffici dello Stato dove succedono cose di questo tipo».

Casi limite, dicevamo, ma non tanto. Alla domanda «Quanti anni di arretrati ha accumulato il Catasto romano?», nessuno è in grado di rispondere con esattezza. Nessuno lo sa. Si sa che il passo con i tempi è stato per lo più lento, ma qualcuno dice dieci o quindici. Si sa che quasi tutte le borgate sfuggono a qualsiasi accertamento e che cittadini che aspettano e aspettano di essere censiti, ma non si sono mai stati censiti e che solo a Roma in queste condizioni siano 500 o forse 600 mila costruzioni.  
Nelle stanze di via Ferruccio nelle altre otto sedi del Catasto della capitale non è raro trovare ancora impiegati curvi sul tavolo che a fianco si ricoprono gli atti. Nel corridoio circola una battuta: «L'unica tecnologia che è stata fatta entrare in questi posti sono le fotocopiatrici». Il risultato è sconfortante: l'apparato dello Stato che

deve fornire l'identikit aggiornato del territorio e delle proprietà, non è in grado da tempo di offrire un servizio né ai cittadini né allo Stato stesso. I mali del Catasto si intrecciano con la crescita rigogliosa della speculazione edilizia. Gli accertamenti catastali avrebbero potuto essere uno strumento eccezionale per tentare di frenare l'assalto alle città. Ma proprio per questo questi uffici sono stati fatti languire. Fino alla condizione disastrosa di oggi.  
Nel frattempo si moltiplicano i convegni quasi nessuno altro apparato dello Stato ha sollecitato un'attività convegnistica così corposo come il Catasto. Ma alla fine di ogni tornata di convegni questo apparato torna ad essere assai vicino a come lo vuole il luogo comune. L'ufficio polveroso ed inefficiente di sempre. Se ne riparla, magari con l'avvertenza che bisogna riformarlo, quando si pensa a tasse sugli immobili e sui terreni, ma dopo l'ennesima fiammata il Catasto risale in soffitta.  
Tra gli stessi lavoratori, perfino tra quelli impegnati sindacalmente è forte l'im-

pressione, che da questa condizione di emarginazione sia sempre più difficile uscire. L'accorpamento delle sedi è la prima rivendicazione che viene avanzata nel tentativo di invertire la tendenza. Oggi il Catasto romano è diviso in cinque sezioni con nove sedi sparpagliate in tutta la città, da Monte Mario e piazza Bologna, al Parioli, all'Eur, a via Cavour. La conseguenza immediata di questa proliferazione è il dispendio di personale e la disorganizzazione. In un Catasto moderno tra le varie sezioni che lo compongono (terreni, fabbricati, uffici del registro) dovrebbe esserci uno scambio continuo di notizie e di informazioni. È possibile solo con una sede unica - dicono i tecnici del settore - e con l'introduzione di macchinari e tecnologie moderne.  
La soluzione ovvia sarebbe che lo Stato decidesse di costruirsi impiegando le capacità di progettazione degli stessi uffici del Catasto, ovviamente, conoscano meglio di altri le esigenze che dovrebbero essere soddisfatte con i nuovi impianti. Invece è stato necessario combattere una battaglia per impe-

dire che fosse affittato un palazzo dell'Enasarco a Colli Albani.  
La sede unica dovrebbe essere il presupposto per l'introduzione di nuove tecnologie. C'è uno studio interno dettagliato e preciso che enumera in otto punti come e dove intervenire per far entrare il computer e una ventata di efficienza anche al Catasto. Ma ognuno di essi è seguito da una nota desolante non ci sono soldi a sufficienza, manca l'approvazione dell'organo competente, ci sono difficoltà istituzionali.  
Qualche esempio la microfilmatura non può essere introdotta perché si scontano le pesanti limitazioni delle risorse disponibili.  
Ancora, per incrementare l'attenzione ai punti di riferimento topografico è stata lanciata una campagna promozionale attuata anche con corsi di formazione dei giovani. In questi corsi gli studenti buoni, ma subito inseriti nuovi ostacoli: gli oneri proibitivi di assicurazione degli strumenti scemagliano chiunque ad adottarli.  
Anche per quanto riguarda il tentativo di approfondire gli studi sul trattamento elettronico delle informazioni geometriche c'è stato lo stesso divario tra la volontà di fare dei singoli dipendenti, in uno studio sperimentale, il risultato finale altrettanto deludente. In questo caso sono le ben note difficoltà istituzionali proprie dell'amministrazione dello Stato nei riguardi della specializzazione, della programmazione e dei processi di modernizzazione.  
Intanto l'arretrato continua ad ammucchiarsi sui tavoli.

d. m.

## Manicotto e visiera battono il computer

Entrato nell'apparato statale con l'ambizione di rivoluzionare tutti anche lui, il signor computer, ha indossato le mezzanine nere e la visiera dello statale delle vignette. «Ma era inevitabile» dice Francesco Piu della segreteria nazionale della Cgil-Funzione Pubblica - «credere che il cervello del solo potesse cambiare metodi e sistemi dell'amministrazione statale è stata fatta con il computer c'è stata, ma è stata fatta con lo stesso antico spirito ministeriale con il quale si dava la caccia all'ufficio più grande o alla scrivania nuova».

La contesa fra i direttori generali ha avuto l'effetto di una distribuzione squilibrata dell'informatica. Ci sono ministeri (Difesa, Finanze e Tesoro super-computerizzati) (possiedono il 58% dei Centri elaborazioni dati) mentre altri 10 ministeri sono sprovvisti di un proprio Centro. «Al Tesoro» - dice un impiegato del ministero - «abbiamo ben 9 centri, ma ognuno ragiona per conto suo e per comunicare tra un cervello e l'altro bisogna usare carta e matita». Lo Stato sta cercando di mettere a freno, di programmare l'acquisto e l'impiego dei mezzi di informatica. Ma il ritardo accumulato è forte. E stato presentato anche un progetto di legge per mette-

re ordine, ma l'ordine è ancora di là da venire.  
C'è un supervisore. Il Provveditorato Generale dello Stato, ma deve fare i conti con il margine di autonomia di cui godono comunque le amministrazioni. Per il momento siamo alla fase delle direttive, delle circolari.  
Lo Stato anche se ancora in misura minore rispetto ad altri paesi, spende miliardi per l'informatica. Nell'81 sono stati 378 - lo 0,2% del totale della spesa pubblica - mentre altre amministrazioni europee superano il 1% - Si spende ancora poco - sottolinea Piu - e soprattutto male».

Qualcosa di nuovo, però, di funzionale, una specie di fiore all'occhiello dell'amministrazione pubblica lo può vantare il ministero delle Finanze dopo il naufragio del progetto Athena ha preso in piedi in centro servizi delle imposte dirette che in quanto ad efficienza e razionalità è un vero gioiello. E un centro pilota, un altro simile è in funzione a Milano, e costituisce un primo pezzo della riforma. Ma anche qui dove viene effettuata la verifica formale dei modelli 740, 750, 770 e 101 si resta ad uno strumento parziale dell'informatica. Come legare questa fase ad un

lavoro scientifico per dare la caccia all'esercizio degli evasori e un discorso che non è stato ancora affrontato.  
Un'altra piccola novità questo centro servizi la offre sotto il profilo dell'inserimento diretto del personale statale. Il sistema è gestito dalla Sogel (società dell'Italtele) e quindi Partecipazioni Statali, ma a differenza di altre esperienze, anche se sempre ad un livello secondario, diversi tecnici sono impiegati dell'amministrazione e non dipendenti della società che ha installato il sistema.  
Quello dei personale di chi progetta e gestisce l'informatica dello Stato è uno degli altri grossi nodi. «Se per esempio» - dice Piu - «la Sogel annunciava che fra tre anni intendesse ritirarsi l'amministrazione non saprebbe come fare per subentrare in prima persona». A questo proposito illuminanti sono i dati del censimento fatto dal Provveditorato Generale. Lo Stato per il personale spende il 50% del totale contro il 33% per l'hardware e il «software» (le macchine e i programmi) e il 4% per la trasmissione dati. Degli addetti al computer però solo il 69% è alle dirette dipendenze dello Stato e la stragrande maggioranza di questi (80%) è adde-

to ai terminali, le mansioni meno qualificate. Nei posti strategici, analisi e progettazione, la percentuale è del 4%, poco più alta, il 7%, nella programmazione dei sistemi informativi. La «vesta» quindi è saldamente nelle mani dei dipendenti non statali. Quindi lo Stato interpreta ancora un ruolo regio, mentre, data l'importanza del suo mercato (è stato calcolato che la Pubblica Amministrazione occupa uno spazio del 20% del mercato informatico) dovrebbe fare la parte del protagonista.  
Per il dott. Vincenzo Damiani, direttore area pubblica amministrazione dell'IEM Italia, i rapporti con il cliente-Stato sono ottimi e sostiene che per uno sviluppo razionale ed efficiente dell'informatica nell'amministrazione pubblica da una fase di accanenti non bisogna arrivare ad un sistema di decentramento. È il caso dell'Inps dove il calcolatore centrale è costretto a dialogare con 4 mila terminali periferici, mentre, è il piano di via di realizzazione, con dei mini-calcolatori locali la periferia avrebbe un suo margine autonomo ed eviterebbe di mandare in tilt il cervello centrale.

Ronaldo Pergolini