

ORNELLA NICOTRA*

STRUMENTI TELEMATICI MULTIMEDIALI E USABILITÀ NELLA NORMATIVA ITALIANA

PREMESSA

L'obiettivo principale che ha caratterizzato fin dall'origine la pubblicazione *on line* dei siti governativi è stato quello di garantire un rapido accesso alle informazioni e ai servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione. In tal senso, la tecnologia web è stata progressivamente considerata quale strumento atto a facilitare l'accesso ai servizi, alle informazioni e alle fonti documentarie e, di conseguenza, a favorire la trasparenza dell'azione governativa.

La possibilità di reperire in tempo reale e velocemente l'informazione da parte del cittadino/utente si è considerata, inizialmente, quasi come un dato intrinseco al sistema multimediale stesso. Si riteneva che, in quanto i dati sono archiviati in forma ipermediale¹, fosse possibile ottenere l'informazione cercata o tramite l'interrogazione a un motore di ricerca interno, o per mezzo della navigazione tra i links. Ci si è però resi conto che le cose non erano così semplici e che occorreva studiare e definire la struttura informativa del sito con notevole attenzione, perché da questa dipendeva e dipende la possibilità di un ritorno di informazione veloce ed esaustivo. Si è cominciato a parlare, pertanto, di usabilità, termine coniato da Jacob Nielsen² con il quale si definisce usabile un sistema multimediale (off-line ed on-line) *quando soddisfa i bisogni informativi dell'utente finale che lo sta visitando o interrogando, fornendogli facilità di accesso e di navigabilità e consentendo un adeguato livello di comprensione dei contenuti. Nel caso non sia disponibile tutta l'informazione, un buon sistema demanda ad altre fonti informative.*³

Il termine è stato recepito dal legislatore italiano nell'ambito dell'emanazione di norme in materia di politica di informazione e comunicazione della PA.

LA NORMATIVA

La possibilità di comunicare ed informare i cittadini attraverso nuovi media appare per la prima volta nella legge n.150/2000⁴. La norma, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, nel disciplinare le attività di informazione e comunicazione della Pubblica Amministrazione, definisce attività di

informazione e comunicazione quelle volte a conseguire l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa e introduce accanto ai mezzi tradizionali (stampa e audiovisivi) gli strumenti telematici. Obiettivo primario di dette attività è quello di promuovere la comunicazione e l'informazione e di favorire un rapido accesso a informazioni e servizi.⁵ L'art.2, al comma 2 , nell'indicare le modalità tecniche per garantire la necessaria diffusione dei messaggi, cita i sistemi telematici multimediali e, all'art.8, affida all'URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico) la promozione dell'adozione di sistemi di interconnessione telematica, attività specificata più ampiamente dalla successiva norma in materia, la Direttiva del 7.02.2002 emanata dal Ministro per la Funzione Pubblica⁶.

La norma si preoccupa di qualificare le attività di informazione e comunicazione, di definirne gli obiettivi, ma anche di stabilire strutture e mezzi per conseguirli. Tra questi ultimi, vengono indicati per la prima volta i sistemi telematici multimediali accanto agli altri mezzi e strumenti di comunicazione.

Al fine di conseguire efficacemente le finalità indicate dalla suddetta legge, una successiva disposizione, la circolare che definisce le "Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni"⁷ considera l'uso di Internet come esigenza strategica per la PA. La rete viene riconosciuta quale mezzo importante per accrescere la produttività del lavoro all'interno degli uffici pubblici, per migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini e per promuovere una migliore informazione sulle attività della PA, nonché una maggiore partecipazione dei cittadini alle scelte delle amministrazioni. La circolare individua tre elementi fondamentali che concorrono a favorire la fruizione dei siti Web nelle amministrazioni pubbliche: il contesto organizzativo, l'usabilità del web e l'accessibilità alle informazioni.

Viene, in tal modo, introdotto il problema dell'usabilità, sottolineandone la relazione che esso ha con la efficace fruizione delle informazioni, le quali dovrebbero essere organizzate e strutturate in linea con i suggerimenti in materia di architettura delle informazioni⁸. Secondo le indicazioni sull'usabilità,⁹ si suggerisce di identificare le tipologie di utenti ai quali ci si rivolge, tenuto conto delle varietà delle caratteristiche personali, sociali e culturali dei cittadini. Viene, inoltre, segnalato di scrivere in modo chiaro e con un linguaggio comune, di usare le tecnologie più semplici e più comuni per risolvere un determinato problema, di scegliere tecnologie compatibili e rispettose degli standard di Internet, di progettare siti coerenti sia nell'organizzazione delle informazioni, sia nella loro presentazione. Si raccomanda, inoltre, di predisporre strumenti di consultazione atti a facilitare la ricerca degli argomenti, quali una mappa del sito corredata

di tutti i collegamenti ipertestuali aggiornati, una guida con indicazione delle principali difficoltà di navigazione, nonché degli strumenti per la ricerca semantica. L'intera struttura informativa dovrebbe, infine, essere progettata in modo flessibile, tale da permettere aggiornamenti e sviluppi senza modificare la struttura portante del sito e garantendo che l'informazione sia sempre reperibile, anche a distanza di tempo, senza che vadano perduti riferimenti e collegamenti ipertestuali.

Le disposizioni successive sottolineano sempre più l'importanza dei sistemi informativi basati su tecnologia web, quali strumenti per favorire l'avvicinamento dei cittadini alle istituzioni, la diffusione delle informazioni, la rapida erogazione dei servizi e, in generale, la trasparenza dell'azione amministrativa. Nella Direttiva¹⁰ "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione", emessa anche in considerazione del fatto che tra le priorità dell'azione governativa è previsto il potenziamento dell'e-government e dell'e-procurement¹¹, la realizzazione di un portale nazionale¹² è vista come uno strumento per avvicinare la pubblica amministrazione ai cittadini. Il portale si pone come punto nodale per l'informazione ai cittadini e alle imprese sulla Pubblica Amministrazione, nel quale convogliano i servizi digitali offerti dalle varie strutture con possibilità di avere informazioni relative alle procedure, ai servizi e al funzionamento, in generale, dell'amministrazione. Proprio al fine di qualificare l'opportunità dell'informazione offerta, vengono indicati standard minimi a cui riferirsi per la progettazione dei siti, standard che rientrano nelle indicazioni dei requisiti che dovrebbe avere un sito per definirsi usabile.¹³ Si consiglia, difatti di "organizzare dei contenuti informativi secondo uno schema logico che ripercorre i principali episodi della vita del cittadino, ... di comporre una vetrina di contenuti organizzati per aree tematiche, trasversali rispetto agli episodi della vita, relative alle nuove tecnologie e alla società digitale, di predisporre un indirizzario delle Pubbliche Amministrazioni e un motore di ricerca dei contenuti residenti nel portale e nei siti attivati da tutte le Amministrazioni".

Il 7 febbraio 2002 il Ministro per la Funzione Pubblica emette una Direttiva¹⁴ a integrazione della legge n.150/2000. La Direttiva disciplina, pertanto, le attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, ove se la normativa precedente aveva qualificato quali fossero e ne aveva indicato finalità, mezzi e strutture, parlando in senso generale di sistemi telematici multimediali, la disposizione attuale pone in forte rilievo l'importanza del sito Internet¹⁵, la cui gestione era stata affidata agli Uffici Relazione con il Pubblico, in quanto strutture preposte alla comunicazione con i cittadini.

Allo stato attuale, l'ultima disposizione in materia è la Direttiva emessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 maggio 2002¹⁶ per diffondere l'uso del dominio di secondo livello “.gov.it” attivato e registrato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie al fine di promuovere l'interazione delle Pubbliche Amministrazioni con il portale nazionale (di cui alla Direttiva citata¹⁷) denominato “Italia.gov.it”.

Secondo la Direttiva, le caratteristiche di qualità da perseguire nella progettazione dei siti di dominio “.gov.it”, sono la chiara presentazione di informazioni e servizi, il raggruppamento in modo organico degli stessi, la possibilità di reperire l'informazione tramite una navigazione semplice che parta dalla pagina web principale.

Il paragrafo 2 raccomanda quali devono essere le caratteristiche generali dei siti e dedica una sezione alle indicazioni sull'usabilità, evidenziando la differenza tra usabilità ed accessibilità¹⁸, ove quest'ultima si dice non garantire *ipso facto* la qualità dell'interazione. Si specifica, difatti, che “la rispondenza con le raccomandazioni WAI (Web Accessibility Iniziative) non assicura che il sito sia usabile”, ma la facilità di navigazione è connessa ad una struttura informativa che permetta un facile e veloce accesso all'informazione. Per garantire la navigabilità, si raccomanda di mantenere la stessa struttura di navigazione in tutte le sezioni del sito, di predisporre una intestazione con le voci principali, nonché di prevedere un motore di ricerca interno.

Occorre, infine, tenere conto delle raccomandazioni date dall'AIPA nel documento “I dati pubblici: linee guida per l'accesso, la comunicazione e la diffusione”¹⁹, ove si definiscono come qualità che devono avere i dati per essere conoscibili all'utente la *sicurezza* e l'*usabilità*, “intesa come la facilità con cui un soggetto interessato ed abilitato a conoscere il dato riesce ad accedervi con le tecnologie disponibili, tenuto conto della sua situazione fisica, psichica e culturale.”²⁰ Come si ricava da questa definizione e dai capitoli dedicati all'usabilità²¹, l'espressione è qui usata in termini di capacità di accesso al sistema, prescindendo dalle tecnologie usate, dalla tipologia dell'utente e da disabilità. Tali raccomandazioni si avvicinano maggiormente a quelle che riguardano l'accessibilità, più che ai criteri di qualità indicati per l'usabilità del web, i quali, schematizzando, possono essere così sintetizzati: organizzazione delle informazioni, navigabilità del sito, comprensibilità delle informazioni, identificazione del documento-risorsa, qualità dei links, identificazione dell'autore, dell'editore e del responsabile web, loro autorevolezza e attendibilità, affidabilità, pertinenza e rilevanza dei contenuti ed elementi grafici.²²

SOMMARIO

L'articolo delinea uno stato dell'arte della normativa italiana in materia di usabilità e information architecture dei siti web della Pubblica Amministrazione e considera il progressivo consolidarsi ed imporsi del nuovo media quale strumento per favorire la trasparenza dell'azione amministrativa e governativa.

SUMMARY

The study delineates the Italian norm in matter of usability and information architecture of the Public Administration web-site and considers the progressive to consolidate of the new media which instrument in order to favor the transparency administrative and the governance.

*Università<<La Sapienza di Roma>>.

¹ L'espressione deriva dal termine *ipertesto* coniato negli anni Sessanta da Theodor H. Nelson per indicare una scrittura non sequenziale costituita da links, in altri termini un testo elettronico formato da 'una serie di brani di testo tra cui sono definiti dei collegamenti che consentono al lettore vari cammini', M.BALDINI, *Storia della Comunicazione*, Roma, Tascabili Economici Newton, 1995, p. 80. Cfr. A. SALARELLI, *World Wide Web*, Roma AIB, 1997, p. 15; M. CALVO, G. RONCAGLIA, F. CIOTTI, M. A. ZELA, *Internet 2000*, 2^a ed., Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 455-460. L'ipertesto organizza l'informazione in modo reticolare, <<è costituito da un insieme di unità informative (i nodi) e da un insieme di collegamenti (i links) che da un nodo permettono di passare ad uno o altri nodi. Se le informazioni che sono collegate tra loro non sono solo documenti testuali, ma in generale informazioni veicolate da media differenti (testi, immagini, suoni, video) l'ipertesto diventa multimediale e viene definito **ipermedia**>> *Ibidem*, p. 458. Analoga definizione viene data dall'inventore del World Wide Web, TIM BERNERS-LEE, *Weaving the web*, 1999, London, Orion Business, p. 231.

² J. NIELSEN, *Web usability*, Milano, Apogeo, 2000 (titolo originale *Designing web usability: the practice of simplicity*, Textbook Binding, 1999.)

³ M. VISCIOLA, *Usabilità dei siti web*, Milano, Apogeo, 2000, p. 23.

⁴ Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

⁵ Art.1, comma 5, << Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a)illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fini di facilitarne l'applicazione; b)illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e)favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio del percorso dei procedimenti amministrativi;...>>

⁶ PCM, Dipartimento per la Funzione Pubblica, Direttiva del 7.02.2002 "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", G.U. 28 marzo 2002, n. 74.

⁷ PCM, Dipartimento della Funzione pubblica, Circolare del 13.03.2001, n. 3, "Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni", G.U. 19. marzo.2001, n.65.

⁸ Cfr. sull'argomento L. ROSENFELD, P. MORVILLE, *Information architecture for the World Wide Web. Designing large-scale web sites*, O'Reilly & Associates, Inc. Sebastopol, 1. Auflage 1998; D. SIEGEL, *Secrets of successful Website*, Hayden Books, Indianapolis, 1. Auflage 1997; O. NICOTRA, *L'organizzazione dei documenti e delle informazioni nei sistemi multimediali*, <<Archivi e Cultura>>, XXXII, Nuova Serie, 1999.

⁹ J. NIELSEN, *op. cit.*, passim.

¹⁰ PCM, Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, Direttiva del 21.12.2001, "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione, G.U. 5 febbraio 2002, n.30.

¹¹ DPCM, 15.11.2001, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002", paragrafo 2.

¹² Direttiva del 21.12.2001, *cit.* La realizzazione del Portale Nazionale è collocata nell'ambito dei Programmi per il 2002, al paragrafo 3.1: "Migliorare il livello di servizio".

¹³ M. VISCIOLA, *op. cit.*, pp.22-27, pp. 80-109.

¹⁴ Cfr nota 7.

¹⁵ Paragrafo 4.

¹⁶ PCM, Direttiva del 30.05.2002, "Conoscenza ed uso del dominio internet ".gov.it" ed efficace interazione del portale nazionale "Italia.gov.it" con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali", G.U. 11 luglio 2002, n.161.

¹⁷ PCM, Direttiva del 21.12.2001.

¹⁸ Per accessibilità si intende la possibilità di consentire la navigazione di un sito ad utenti disabili, in ordine a ciò sono state stilate delle linee guida dal World Wide Web Consortium (W3C) dal Web Accessibility Initiative (WAI). Per l'Italia occorre tener conto anche della citata Circolare n.3/2001, emessa dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

¹⁹ AIPA, *I Quaderni*, aprile 2002, n.8, supplemento al n. 2/2002 di *Informazioni*.

²⁰ *Idem.*, p.3.

²¹ *Idem.*, p.9; pp.14-17.

²² M. VISCIOLA, *op. cit.*, pp. 20-27.