

- il valore e le rispettive relazioni ed interdipendenze, dei diversi atti formali di programmazione governativa: programma di Governo, DPEF, bilancio dello Stato, legge finanziaria, ecc..;
- la sequenza logica e temporale dei diversi passaggi: da quella attuale ⇒ organizzazione ⇒ bilancio ⇒ programmazione ⇒ ad una che ne modifichi la sequenza ⇒ programmazione ⇒ bilancio ⇒ organizzazione ⇒;
- le modalità di integrazione-raccordo tra i diversi soggetti: Ministero dell'Economia e finanze, Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento per l'attuazione del programma di governo, Dipartimento per le tecnologie e l'innovazione, ecc..

In prospettiva, è auspicabile che il processo di pianificazione strategica all'interno dei singoli Ministeri sia anticipato all'inizio dell'anno precedente (a settembre per il 2002) e comunque concluso entro l'anno stesso, in modo da consentire l'emanazione delle Direttive all'inizio dell'anno, entro breve termine dall'approvazione in Parlamento del bilancio dello Stato, come tra l'altro già previsto dalle attuali norme.

Su questi aspetti richiama specificamente l'attenzione il DPEF 2003-2006, nella parte dedicata alla riforma del bilancio dello Stato (par IV.2.1). Esso sottolinea in particolare:

- il nesso di coerenza logica e di contenuto che deve intercorrere tra le note preliminari agli stati di previsione dei Ministeri (elaborate per l'anno 2003 a settembre 2002) e le Direttive annuali dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione (emesse nel gennaio successivo);
 - l'intenzione di ampliare, a partire dal 2003, il contenuto delle note preliminari che accompagnano gli stati di previsione dei singoli Ministeri, al fine di rendere più trasparente e leggibile il bilancio dello Stato, di precisare maggiormente i macro-obiettivi delle politiche pubbliche di settore per l'anno successivo e di meglio raccordare le risorse finanziarie destinate a ciascun Ministero.
- *La individuazione e la comunicazione di un percorso di avvicinamento dalla situazione attuale al modello "a tendere".*

E' opportuno che la riflessione sul modello complessivo di governance interna sia accompagnata da un'altrettanto organica riflessione sui tempi di attuazione di tale modello che tenga conto della necessità di un percorso graduale, ma comunque scandito da tappe annuali che sottolineino la continua progressione verso l'obiettivo finale.

Il percorso di avvicinamento manifestato in maniera chiara a tutti i soggetti, conferisce autorevolezza al processo di cambiamento, riconoscendone le difficoltà e individuando contemporaneamente gli obiettivi conseguibili, per non alimentare resistenze e per incoraggiare gli innovatori.

Inoltre, il *feed-back* dell'esperienza concreta come valore aggiunto è garantito a chi è preposto all'individuazione delle metodologie e degli strumenti operativi dall'esistenza di un canale di comunicazione continuo fra i diversi soggetti interessati al processo.

- *La differenziazione dei modelli di Direttiva rispetto alle diverse realtà e l'individuazione dei comuni denominatori.*

La Direttiva madre della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale atto di indirizzo metodologico, può rappresentare lo strumento per promuovere:

- Il superamento delle criticità emerse, anche eventualmente in relazione alla diversità e specificità dei diversi Ministeri e/o dipartimenti;
- l'individuazione di archetipi di Direttiva per le situazioni tipiche dei diversi Ministeri;
- l'approfondimento delle problematiche relative ai vari profili di ruolo che caratterizzano le diverse posizioni organizzative preposte ai centri di responsabilità amministrativa di primo livello.

- *Lo sviluppo della cultura, delle competenze e degli strumenti all'interno dei Ministeri.*

Si tratta di individuare le modalità operative per:

- assicurare, in tempi brevi, un salto di qualità dell'operato degli staff di programmazione e controllo ai vari livelli (Se.C.In. e unità di controllo di gestione nei dipartimenti), attraverso una maggiore specializzazione delle competenze;
- implementare i sistemi di contabilità analitica e di controllo di gestione direzionale all'interno dei centri di responsabilità di primo livello e, in prospettiva, anche ai livelli inferiori (per esempio nelle sedi territoriali dei Ministeri);
- accelerare il percorso di crescita dei dirigenti da tecnici a manager di obiettivi e risorse. Al di là degli staff e degli strumenti di supporto, il controllo di gestione è infatti, prima di tutto, una componente naturale dell'azione manageriale di proprietà dei dirigenti.

3. Le azioni del Dipartimento della Funzione pubblica a sostegno del cambiamento: il progetto finalizzato "Controllo di Gestione: Best Practices e il "Progetto Governance"

Il progetto finalizzato "Controllo di Gestione: *Best Practices*" è stato promosso dal Dipartimento della funzione pubblica allo scopo di fornire un supporto operativo per la concreta attuazione dei sistemi di controllo previsti dal d.lgs 286/99. Il progetto, relativo al periodo 2000-2002, è articolato nelle seguenti fasi:

- ricognizione della letteratura teorica e operativa in tema di controllo di gestione applicato al settore pubblico;
- somministrazione di due questionari on line sul controllo di gestione per le amministrazioni, al fine di individuare delle *best practices* da esaminare;
- visita presso le 34 amministrazioni selezionate nella fase precedente per l'approfondimento degli strumenti adottati.

I risultati dell'indagine hanno evidenziato come il controllo di gestione sia uno strumento a cui numerose amministrazioni, a seguito del D.lgs 286/99, hanno fatto ricorso, ma ancora poco diffuso capillarmente, soprattutto nelle realtà del Mezzogiorno.

Le esperienze prese in esame sono state diffuse e condivise attraverso la costituzione di un sito web e l'organizzazione di una serie di *workshop* sull'argomento. Sono stati inoltre promosse iniziative di tutoraggio e periodi di scambio di personale tra le amministrazioni *best in class* e quelle in una fase iniziale di sviluppo.

Il Dipartimento della funzione Pubblica, in linea con la sua missione istituzionale di promotore, facilitatore, e supporto al cambiamento, ha inoltre promosso, in un'ottica di cooperazione istituzionale, il "Progetto Governance", al fine di fornire un supporto ai processi di riorganizzazione interna, di orientamento dei rapporti tra livelli istituzionali (amministrazione statale, regioni ed enti locali) e di miglioramento del "rendimento istituzionale" degli investimenti di risorse nazionali e regionali. Tale logica può essere riassunta nel concetto generale di accrescimento delle professionalità e delle competenze della pubblica amministrazione.

Gli ambiti di intervento sono i sistemi di *governance* intesa come:

- governabilità interna ai singoli enti (Ministeri, regioni, province, comuni, ecc.) che costituiscono i nodi della rete. E' il cuore del sistema di funzionamento della singola amministrazione in termini di coordinamento delle diverse componenti (decisori, modello organizzativo, strumenti, performance, ecc.);
- governabilità esterna, intesa come trasferimento di obiettivi strategici e programmatici e come verifica del loro conseguimento nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e loro enti strumentali;
- cooperazione interistituzionale (rete delle istituzioni): si tratta di coordinare e/o trasferire la programmazione di obiettivi, risorse e attività tra i diversi livelli istituzionali (amministrazioni centrali, regioni, comuni, province, comunità montane e soggetti dello sviluppo locale).

Il Progetto Governance persegue i seguenti obiettivi:

- monitorare ed indirizzare il cambiamento per assicurare la congruenza delle soluzioni e la sincronizzazione dei tempi, ferma restando la titolarità delle singole amministrazioni a compiere le proprie scelte, compresi gli strumenti di cui dotarsi.

Ciò potrà consentire benefici rilevanti in termini di riduzione dei costi complessivi e dei tempi di introduzione degli strumenti stessi;

- condividere i nuovi possibili modelli, metodologie di implementazione e strumenti di programmazione, bilancio e controllo per l'individuazione di un "*minimo comune denominatore*" sul tema della *governance*.
- consolidare la implementazione e/o lo sviluppo dei sistemi e degli strumenti di supporto alla *governance interna* nella logica dell'autocontrollo nelle singole amministrazioni centrali e territoriali, riducendo il divario attualmente esistente tra le amministrazioni. Questa è una delle condizioni per avvicinare le diverse realtà anche in termini di opportunità di miglioramento delle performance complessive sui risultati;
- favorire la cooperazione delle istituzioni ai diversi livelli per assicurare la congruenza delle politiche e dei programmi di intervento e la circolarità delle informazioni e dei controlli;
- capitalizzare il know - how a livello istituzionale e orientare il mercato attraverso una definizione delle "caratteristiche di fondo" (dei modelli di programmazione, bilancio e controllo, metodologie di implementazione dei sistemi, caratteristiche software, ecc.) da elaborare e presentare alle amministrazioni quali punti di riferimento nella scelta dei fornitori e nella formulazione dei capitolati di gara da mettere a bando;
- in generale, contribuire alla crescita della cultura del risultato e alla responsabilizzazione degli amministratori e dei dirigenti, in funzione del miglioramento delle performance della P.A. specifiche e come sistema.

Il Progetto Governance si propone di attivare un processo di *empowerment* istituzionale, in cui siano coniugati gli elementi di coerenza esterna con le specificità istituzionali, tecniche ed operative delle singole amministrazioni.

Capitolo V

I rapporti tra la P.A. e i cittadini

Capitolo 5

I rapporti tra la P.A. ed i cittadini

1. Informazione e comunicazione

L'anno 2000 ha inizio proprio con le ultime battute dell'iter di approvazione della legge che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni: la legge 7 giugno 2000, n.150. Sono occorsi cinque anni di discussione parlamentare dalla presentazione della proposta di legge di iniziativa dell'on. Franco Frattini, nel 1996. La legge è stata più volte modificata, per adeguarla ai rapidissimi cambiamenti del mondo amministrativo e della comunicazione.

Con la sua approvazione la comunicazione nelle pubbliche amministrazioni viene definitivamente legittimata e, fatto ancor più significativo, diviene un obbligo istituzionale per tutte le amministrazioni dello Stato.

La comunicazione non può più essere considerata una funzione aggiuntiva e residuale rispetto all'agire delle pubbliche amministrazioni. Assume ora il ruolo di variabile strategica nella progettazione di quella attività, parte integrante, e diventa strumentale alle diverse politiche pubbliche.

Proprio in tal senso la successiva direttiva del Ministro per la Funzione pubblica sulle attività di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni (7 febbraio 2002) contiene l'invito ad individuare un apposito capitolo di bilancio per le spese di comunicazione a cui attribuire fondi in una percentuale non inferiore al 2% delle risorse generali.

E' da sottolineare inoltre che, a seguito dell'atto di indirizzo del Ministro, l'attività della dirigenza verrà valutata anche alla luce del raggiungimento di obiettivi legati a programmi di comunicazione istituzionale.

La legge 150/2000 tenta una composizione tra: l'esigenza, da un lato, di dare struttura ad una serie di attività di informazione e comunicazione, svolte in maniera certamente diffusa ma spesso incoerente e disomogenea dalle diverse amministrazioni; l'attenzione, dall'altro, a non vincolare, non cristallizzare in una definizione eccessivamente rigida il campo di una esperienza ancora in evoluzione, sia nelle tecnologie cui ricorre, sia nelle professionalità che coinvolge.

Le attività di “informazione” e “comunicazione” vengono attribuite a soggetti diversi (art. 8 e 9) senza peraltro richiamare una esplicita distinzione nel contenuto delle due e senza definire e individuare chiaramente le differenze tra l’informare ed il comunicare.

Se per un verso questa mancanza di definizione avrebbe potuto creare problemi di applicazione, essa ha, per un altro verso, consentito di leggere insieme i due termini come due dimensioni della stessa funzione.

La trasformazione dei rapporti tra Stato e cittadini ha infatti messo in luce la complessità del processo di relazione e comunicazione che racchiude al suo interno sia aspetti strettamente connessi al passaggio di informazioni, sia aspetti di comunicazione “a due vie” e di vera e propria “relazione” in cui assume rilevanza la dimensione bidirezionale, di “messa in comune” e condivisione di una comunicazione che chiama in causa elementi linguistici ed espressivi assai complessi. Per questi motivi sarà utile in futuro allargare lo spettro della problematica del rapporto amministrazioni-cittadini al tema della relazione.

Il primo aspetto, quello della informazione, ha come scopo principale fornire notizie utili ad interpretare il proprio mondo di riferimento e di appartenenza. L’amministrazione che informa deve fornire notizie aggiornate, complete, comprensibili, tali da facilitare l’azione del destinatario-cittadino.

E’ l’informazione, direttamente dalle amministrazioni ai cittadini/utenti, che veicola tutte le notizie utili a poter meglio usufruire dei servizi resi o necessari per rispondere in maniera puntuale alle richieste normative. Abbiamo in questo caso una versione della comunicazione pubblica impostata sul modello ormai consolidato della trasparenza, che vede l’intera organizzazione proiettata verso l’esterno. La novità è rappresentata dal fatto che ora si richiede alle amministrazioni in prima persona di farsi carico della funzione di informazione, senza attendere passivamente la richiesta del cittadino.

Questa prima modalità si realizza fondamentalmente con il circuito informazione-mezzi di comunicazione di massa attraverso gli uffici stampa. Scopo principale di questa versione dell’informazione, da parte dell’amministrazione, è quello di “arrivare ai cittadini” attraverso la produzione di un flusso costante di eventi e informazioni che abbiano nei *media* (giornali, radio e tv) la cinghia di trasmissione.

Ma mentre l’informazione via-*media* consegna l’amministrazione ad una immagine pubblica che altri costruiscono (in termini tecnici si parla di *immagine eteroprodotta*), la presa in carico diretta della costruzione del messaggio da parte dell’amministrazione e la scelta di canali diversi (dalla *cartellonistica* e le affissioni al sito *internet*) consente ora una vera e propria gestione della costruzione della identità. Parliamo di *immagine autoprodotta*.

Alla costruzione della propria immagine l'organizzazione pubblica deve arrivare anche attraverso la progettazione di una identità visiva, con un logo che la identifichi in modo univoco e chiaro, con uno stile definito nelle pubblicazioni, nei manifesti, negli stessi documenti ufficiali.

Il settore, in realtà, è ancora in evoluzione, come mostrano i dati sulla spesa pubblica dedicata alla comunicazione emersi da una ricerca commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica al Gruppo Carat.

Dall'analisi delle risorse investite per acquistare spazi pubblicitari sui mezzi di comunicazione di massa (tv nazionali, stampa nazionale, radio, cinema e affissioni) si rileva una spesa complessiva di 86.850 euro nel 2000 e 107.150 euro nel 2001.

Gli investimenti della P.A. sono cresciuti a velocità doppia rispetto agli investimenti del totale del mercato e la pongono, nell'insieme, tra i primi dieci investitori pubblicitari sul mercato.

L'ammontare complessivo di questi investimenti si è concentrato essenzialmente su poche grandi campagne con una forte predominanza dell'attività del Governo centrale (con una quota del 60%) ed in particolare della Presidenza del Consiglio, mentre è marginale il ruolo delle Province e dei Comuni (con il 2 o 3 % della quota).

In relazione all'utilizzo dei media si è visto come il Governo abbia privilegiato il ruolo della televisione ed abbia usato i quotidiani con un ruolo di supporto mentre i livelli periferici dell'Amministrazione hanno utilizzato prevalentemente la stampa.

Sembra ancora molto marginale il contributo degli altri mezzi: radio, affissioni ed internet.

L'informazione *via-media* passa attraverso la funzione dell'ufficio stampa (e/o del *portavoce*), mentre l'informazione *autoprodotta* viaggia attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico o un apposito ufficio per la comunicazione. Ma è bene avvertire che ci troviamo qui in un campo di vero e proprio *marketing della comunicazione* – con professionalità e conoscenze diverse ed in continuo mutamento.

Se l'informazione vede l'iniziativa partire solo da uno dei soggetti coinvolti, la comunicazione presuppone una condivisione dell'iniziativa ed una gestione comune del rapporto. Il flusso comunicativo non è più soltanto *unidirezionale* e verticale, dalla PA al cittadino, ma soprattutto *bidirezionale* e orizzontale, tra cittadino e PA.

Il risultato di un'azione di informazione si può misurare, infatti, sulla base dei destinatari raggiunti, mentre quello di un'azione di comunicazione si misura sulla base dei rapporti instaurati, delle reazioni ottenute al primo messaggio inviato.

L'aspetto della sola informazione si confonde con quello della comunicazione nel momento in cui l'amministrazione ha costruito il proprio messaggio in funzione di una risposta, nell'attesa di una reazione da parte del destinatario dei propri messaggi. E così diventa comunicazione anche quella informazione data ai giornali che abbia saputo contribuire alla creazione di una "identità condivisa", in cui il destinatario cittadino si riconosca o a cui attribuisca valore e soprattutto sulla base della quale modifichi i propri comportamenti.

Diventerà, ancora, comunicazione quell'informazione data sullo svolgimento di un servizio quando la struttura che lo fornisce ha saputo abbinare un altro compito: quello di imparare ad ascoltare le risposte che arrivano dagli utenti e di volerle utilizzare per modificare se stessa e l'organizzazione della propria attività secondo i criteri di efficacia ed efficienza.

In questo modo, la distinzione fra le competenze dei vari soggetti incaricati della comunicazione istituzionale esterna trova la sua logica negli obiettivi che ognuno di questi si pone, pur dovendo necessariamente fare i conti con un'attività che non può essere rigidamente classificata e che deve essere coordinata nell'ambito delle politiche dell'istituzione.

Dal punto di vista della semplice informazione, i soggetti individuati dalla legge come gestori e promotori della comunicazione non si identificano con i produttori delle informazioni necessarie a svolgere le attività di comunicazione. La possibilità di diffondere informazioni corrette all'esterno dipende strettamente dall'esistenza di un flusso di comunicazioni fra le strutture interne e con le altre amministrazioni coinvolte.

Nell'esperienza fatta negli ultimi anni, inoltre, la comunicazione emerge come funzione che coinvolge l'intera amministrazione e tutto il processo dell'agire pubblico: dalla individuazione dei bisogni attraverso l'azione di "ascolto", alla gestione delle scelte politiche di intervento (trasparenza e partecipazione), alla valutazione della qualità dell'intervento o dei servizi resi, alla ricerca di nuove soluzioni.

La comunicazione può risultare vincente come strumento di verifica dei risultati dell'azione amministrativa in un'ottica di "governance". La riforma della PA, il federalismo e l'attuazione del principio di sussidiarietà possono infatti realizzarsi solo con il pieno consenso e la piena partecipazione dei cittadini.

E tutto ciò potrà realizzarsi attraverso un corretto e diffuso ascolto delle esigenze degli utenti, al centro come alla periferia dell'agire amministrativo: strumento di management del cambiamento in grado di portare ad un ripensamento della struttura e dei suoi stessi processi produttivi interni.

Diventerà quindi rilevante anche il rapporto comunicativo tra le diverse strutture incaricate della comunicazione sia verso l'esterno sia verso tutta la struttura interna.

Il coordinamento di questi flussi è stato sino ad ora implicitamente o esplicitamente attribuito agli URP ma questa funzione dovrà coinvolgere trasversalmente tutta l'amministrazione.

L'impegno dei prossimi anni dovrà mostrarsi attento alle due dimensioni, della comunicazione all'interno ed all'esterno dell'amministrazione: due processi che si condizionano e valorizzano a vicenda, non solo dal punto di vista dell'organizzazione dei processi ma anche da quello culturale.

In questo senso la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del febbraio 2002, di indirizzo per lo sviluppo della intranet dipartimentale, integra un aspetto della comunicazione che la legge accenna ma non declina in tutte le sue implicazioni.

Una rete intranet correttamente strutturata può favorire il passaggio di flussi documentali, la condivisione di progetti e valori, l'emulazione e lo scambio delle migliori esperienze. La struttura stessa della organizzazione si modifica e si evolve in funzione di una corretta comunicazione interna. Allo stesso modo, l'implementazione della rete intranet può contribuire a creare un senso di appartenenza tra coloro che operano nella sfera pubblica e a costruire al meglio l'identità di una amministrazione.

La legge 150/2000, nel confermare i ruoli delle strutture tradizionali di comunicazione e le funzioni al personale che già le svolge, suggerisce la necessità di individuare le strutture finalizzate al coordinamento delle loro azioni (art.6, comma 2) per mantenere alto il livello di coerenza di tutte le iniziative tra di loro e con gli altri atti di tipo gestionale ed organizzativo, creando sinergie ed esplicitando i valori guida a cui riferirsi. Soprattutto alla luce del prepotente sviluppo della comunicazione web e delle reti comunicazione interna *intranet* — meglio si dovranno evidenziare l'importanza del coordinamento tra le funzioni di comunicazione (tradizionali e nuove) e l'esigenza di una vera e propria comunicazione integrata secondo il modello delle realtà complesse del mondo delle imprese.

I segmenti della comunicazione pubblica sono ricondotti dalla Legge sia alle tre principali strutture: URP, Ufficio stampa e Portavoce, sia ad "analoghe strutture" e a possibili ulteriori strutture di coordinamento.

Gli strumenti individuati in direzione della comunicazione sono quelli, ormai tradizionali per il mondo delle imprese, non sempre e non ancora integralmente utilizzati dalla PA: la pubblicità e le affissioni, le manifestazioni, le fiere e i congressi; i prodotti editoriali; le strutture informatiche ed i sistemi multimediali.

Viene ribadito l'essenziale ruolo comunicativo interpretato dalle funzioni di sportello, nell'ottica di un servizio/prodotto inteso come principale strumento di comunicazione di una amministrazione fornitrice di servizi. Il servizio è comunicazione in se ma va anche *comunicato*, deve raggiungere cioè un pubblico vasto, deve interessarlo ed allo stesso tempo sottoporsi alla valutazione del cittadino- cliente.

Viene infine sottolineata l'importanza di adeguare la comunicazione ai nuovi *media* ed alle possibilità offerte dall'ICT (*Information & Communication Technology*). Acquista quindi un ruolo centrale l'URP, gestore delle reti civiche e del sito Web.

L'uso di internet, della posta elettronica e di tutti gli strumenti di comunicazione in tempo reale rendono infatti possibile una comunicazione personalizzata che soddisfi le esigenze di un pubblico sempre più differenziato e cosciente dei propri diritti.

Gli strumenti del web sono rilevanti non solo per la relazione con l'esterno, cittadini e imprese, ma anche e soprattutto – come sopra accennato - per le nuove modalità di relazione verso l'interno che offrono.

Per fare questo è necessario però conoscere i pubblici (interni ed esterni) a cui ci si rivolge, progettare ricerche ed analisi sulla loro composizione, i loro valori, la loro cultura e le loro attese.

In questo panorama, in cui la comunicazione è strumento strategico ed in cui i centri di potere e di servizio al cittadino si moltiplicano, dando luogo a differenti processi di comunicazione, è sempre più necessario pensare ad una progettazione di un vero e proprio piano di comunicazione annuale secondo obiettivi concreti e misurabili. Si deve creare perciò una sinergia tra le funzioni di comunicazione per dare all'esterno ed all'interno un'immagine coerente. E' necessario inoltre programmare gli investimenti economici in funzione di un ritorno in termini di soddisfazione dei bisogni, di modifica dei comportamenti o in termini di afflusso del pubblico/cliente.

Appare anche necessario sia progettare una coerente e specifica formazione del personale investito delle funzioni comunicative sia procedere ad una generale formazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di modernizzazione dell'amministrazione che avviene anche attraverso la comunicazione.

La legge 150/2000 prevede di valorizzare le esperienze e le competenze del personale che sino ad oggi abbia svolto queste funzioni all'interno dell'amministrazione, promuovendo al contempo una formazione capace di rendere omogenee le basi teoriche di chi con passione e dedizione, ma senza disporre di una formazione specifica, si era impegnato sul fronte comunicazione.

A raggiungere queste finalità è dedicato il decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422 ("norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi"). Questo decreto costituisce la prima attuazione della legge 150/2000 e disciplina i titoli per l'accesso alla professione aprendo così la strada per una coerente progettazione del percorso formativo del personale che già svolge funzioni legate alla informazione e alla comunicazione e per l'individuazione, in un apposito contratto collettivo, dei profili professionali degli operatori del settore.

Con tutta evidenza – proprio per la complessità che attraversa lo sviluppo del mondo della comunicazione, le sue tecnologie e professioni – nasce il problema di individuare profili professionali che non si limitino alla tradizionale distinzione tra giornalista e comunicatore URP, ma che tengano conto delle diverse funzioni che ormai il dipendente

pubblico può essere chiamato a svolgere nell'ampio e mutevole settore della comunicazione.

2. Le strutture della comunicazione

2.1 *Gli Uffici relazioni con il pubblico*

Gli uffici per le relazioni con il pubblico sono stati, negli ultimi anni, uno dei soggetti principali del processo di cambiamento nei rapporti tra amministrazione e cittadino.

Nati per soddisfare l'esigenza istituzionale di dare attuazione ai principi di trasparenza, accesso e partecipazione sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n.241 sono diventati il termometro delle richieste di comunicazione provenienti dai cittadini e dalla imprese, da un lato, e dalla stessa amministrazione dall'altro.

Il ruolo strategico di queste strutture è stato ripreso e sottolineato dalla legge 150/2000. Questa, infatti, prevede una più ampia articolazione del loro ruolo ed un conseguente ripensamento delle professionalità coinvolte.

Fra i compiti a cui sono stati chiamati gli Urp: quelli di ascolto delle esigenze degli utenti e di verifica della loro soddisfazione, di promozione dell'immagine dell'ente, di semplificazione e di innovazione.

L'Urp diviene ora la voce istituzionale dei cittadini, l'ufficio deputato a cogliere i loro bisogni e a verificare sulla base di questi la qualità dei servizi dell'amministrazione per poter così formulare proposte di tipo innovativo o riorganizzativo. L'amministrazione, attraverso gli Urp, legge i bisogni dei cittadini e delle imprese in un'ottica di marketing istituzionale e dei servizi, per farne oggetto ed obiettivo della propria programmazione.

Se l'amministrazione nel suo complesso si sta evolvendo verso il modello di amministrazione elettronica e dei servizi on-line, gli Urp sono chiamati a svolgere il loro ruolo di interfaccia attraverso gli strumenti dell'ICT.

Proprio grazie a questi strumenti può essere realizzata l'interconnessione telematica tra le strutture interne ed esterne all'ente, vera e propria piattaforma per una efficace e tempestiva comunicazione. L'Urp, come ufficio di front-office deve poter contare su banche dati aggiornate e facilmente raggiungibili, deve creare aree di discussione e di lavoro comune dove progettare e sperimentare nuove procedure e nuovi servizi, deve poter comunicare in tempo reale verso l'interno e verso l'esterno.

Il Dipartimento della funzione pubblica nell'aprile 2001 ha promosso un'indagine sullo stato di attivazione e sulle modalità di funzionamento degli Urp, realizzata dal

Consorzio MIPA. I dati rilevati sono incoraggianti anche se ancora mostrano una realtà disomogenea, fotografata al 31 gennaio 2001. L'indagine ha registrato i cambiamenti occorsi dalla prima rilevazione, effettuata nel 1997, per accertare il livello di qualità degli Urp, il loro grado di aderenza ai livelli richiesti dal legislatore e quindi la loro capacità o potenzialità a svolgere l'importante azione di raccordo tra sfera pubblica e società civile.

Dalla rilevazione risulta che su 3.803 pubbliche amministrazioni incluse nell'indagine, quelle che hanno costituito almeno un Urp sono 1.452, ovvero il 38,2%; un ulteriore 42,5% invece dichiara di svolgere i compiti stabiliti dalla legge 150 pur non avendo formalmente istituito l'Urp.

Il dato percentuale non appare elevatissimo. In realtà è fortemente influenzato dall'ampiezza del numero delle amministrazioni comunali di piccole dimensioni dove gli Urp sono stati istituiti solo nel 22,9% dei casi. Le amministrazioni con la maggiore percentuale di Urp attivati sono quelle fornitrici di servizi sanitari (il 93,4 % delle strutture analizzate); seguono le amministrazioni regionali (60 %) e le amministrazioni centrali - Ministeri, PCM e Dipartimenti della PCM (56 %).

Nel totale, al 31 gennaio 2001, gli Urp costituiti risultavano essere complessivamente 2993.

Quello che preme rilevare è, però, la crescita lenta ma costante di questi uffici. Dal 1997 al 2001 il loro numero è quasi quadruplicato. Soltanto nel corso del 2000 ben 177 amministrazioni centrali e 247 uffici periferici hanno costituito l'Ufficio relazioni con il pubblico.

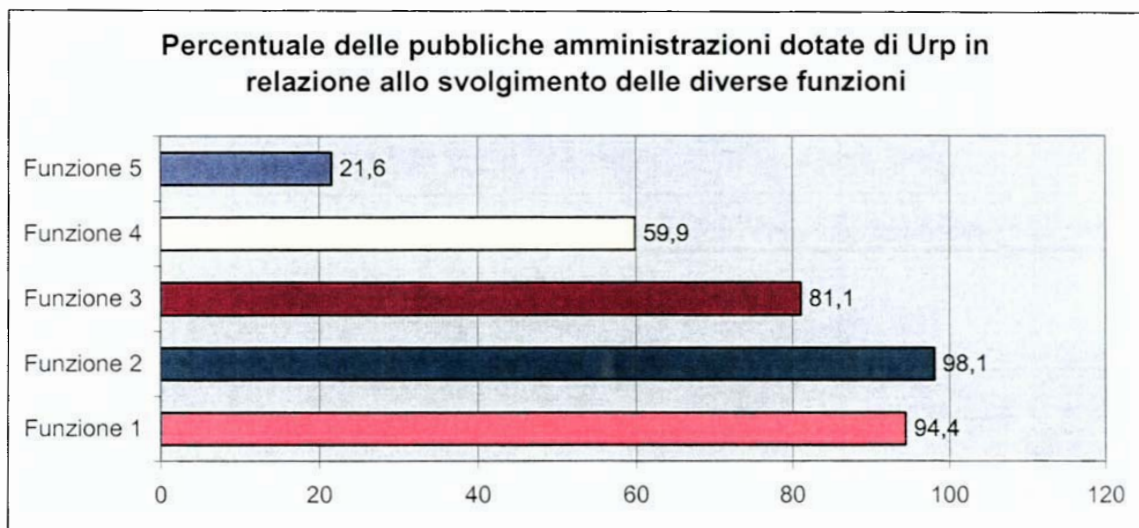
A metà del 2002 i dati a disposizione del Dipartimento indicano 4.212 Uffici relazioni con il pubblico attivati, secondo la suddivisione riportata nella tabella seguente:

Tipo di Amministrazione	N. URP istituiti
Comuni	2.395
Province, Regioni, Com. montane e Camere di Commercio	177
Enti e Agenzie territoriali, aziende di servizio	62
Aziende e strutture sanitarie	428
Università e Provveditorati agli Studi	107
Enti di Previdenza	275
Enti ed Amministrazioni centrali dello Stato	603
Prefetture e questure	165
Totale	4.212

Per quanto riguarda le funzioni svolte, dall'indagine del 2001 emerge che la quasi totalità degli Urp adempie soprattutto alla funzione di informazione, relativa ai servizi dell'amministrazione e alla tutela del diritto di accesso e partecipazione, ai sensi della legge 241/1990.

La funzione di verifica della qualità dei servizi e del gradimento degli utenti è svolta fondamentalmente dagli enti produttori di servizi sanitari e dagli enti di previdenza.

La comunicazione interna, invece, non è ancora una funzione propria degli Urp. Solo il 21 % dichiara di svolgere questa attività e gli Urp attivi risultano essere soprattutto quelli centrali dei ministeri e quelli dei dipartimenti della PCM.

**Legenda**

- Funzione 1: La struttura svolge servizi all'utenza per la partecipazione al procedimento e all'accesso ai sensi della Legge 241/1990
- Funzione 2: La struttura fornisce informazioni relative alle altre strutture dell'amministrazione e ai servizi erogati dalla stessa
- Funzione 3: La struttura effettua comunicazioni di pubblica utilità (ad esempio carta dei servizi, ecc.)
- Funzione 4: La struttura ha predisposto strumenti appositi per valutare la qualità dei servizi erogati dall'amministrazione per verificare il gradimento degli stessi
- Funzione 5: La struttura effettua comunicazione interna

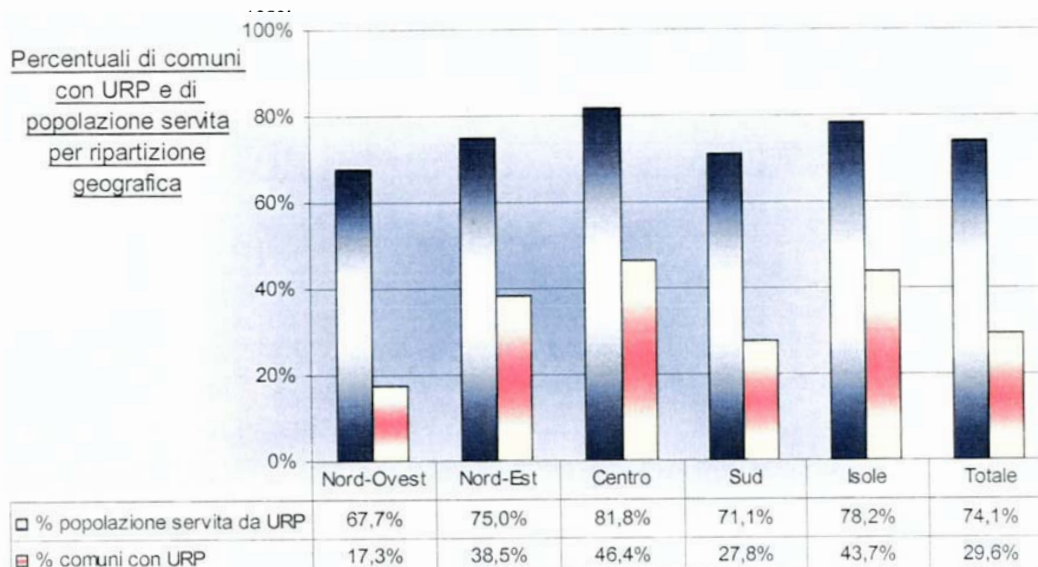
Per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie, l'indagine ci mostra una realtà ancora fortemente disomogenea, dove il 100% degli Urp dispone di un *pc* (personal computer) ma nella maggioranza dei casi non ha a disposizione altri strumenti della cosiddetta *information and communication technology*.

Di interesse possono risultare i dati recenti relativi alla distribuzione degli Urp nei comuni italiani.

A metà del 2002 ancora solo il 29,6% dei comuni ha attivato l'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Si deve rilevare, però, che il bacino di popolazione italiana potenzialmente servita è pari al 74,1%. Questo perché gli Uffici Relazioni con il pubblico sono stati istituiti soprattutto nei comuni più grandi i quali raccolgono, nel loro territorio, la più alta percentuale di abitanti (la popolazione media dei comuni serviti da URP è pari a 17.888 abitanti: circa 2,5 volte la popolazione del comune "medio" italiano).

Come si vede in tabella tali percentuali hanno un campo di oscillazione che va dall'81,8% della popolazione servita nei comuni del centro (46,4% dei comuni) al 67,7% della popolazione nei comuni del Nord-Ovest (17,3% dei comuni).

Gli URP dei comuni più grandi hanno anche più di uno sportello sul territorio; per le nostre finalità abbiamo considerato solo il numero di comuni che hanno istituito l'URP e non se sono stati aperti più sportelli sul territorio.



La media nazionale del "tasso di copertura della popolazione" si colloca al 74,1 % come oltre un terzo delle province italiane (32). Si segnala in particolare il 100 % raggiunto dalle province di Trieste, Firenze e Livorno.