

4.4 La Comunicazione istituzionale. Finalità e funzioni complesse

Non potrebbe essere compiuta una sintesi dell'andamento di un settore in evidente trasformazione - per impulso delle normative, delle tecnologie, della maturazione della domanda sociale, dei riflessi delle riforme istituzionali (dall'integrazione europea al lungo dibattito sulla riforma del titolo V° della Costituzione), dei processi organizzativi della funzione pubblica - senza una premessa che connoti, a grandissime linee, le aree di applicazione di una funzione chiaramente non univoca.

Si estenderà qui una classificazione che è stata proposta in forma tripartita aggiungendo un quarto segmento che sottolinea ulteriormente la specificità disciplinare e professionale di questo settore rispetto ai più consolidati radicamenti delle esperienze della comunicazione di impresa (prevalentemente al servizio dell'induzione di comportamenti di acquisto).

A tale proposito si possono articolare tre finalità:

- la comunicazione istituzionale rivolta a **fini regolativi** (atti formali);
- la comunicazione istituzionale rivolta a **fini di servizio** (funzionamento e fruizione)
- la comunicazione istituzionale rivolta a **fini persuasivi** (miglioramento del rapporto tra P.A. e cittadini per la condivisione delle politiche pubbliche).

Si consenta di aggiungere:

- la comunicazione istituzionale orientata all'**accesso alle conoscenze** (come estensione con caratteri autonomi delle dimensioni "di servizio", in quanto fortemente dipendente da volontà dei decisori e da innovazioni organizzative sorrette da visione sociale).

Queste articolazione si esprime operativamente in una matrice in cui sono individuate **funzioni specialistiche** e comunque **figure professionali** in grado di presidiare un **vasto campo di attività**:

- le relazioni con i media
- le relazioni con il pubblico
- la comunicazione integrata esterna
- la comunicazione interna
- il sistema di "sportelli" informativi mirati a target definiti
- la gestione di eventi e di relazioni sociali
- le relazioni inter-istituzionali
- i presidi telematici e gli sviluppi comunicativi multimediali.

La **prima "fotografia"** che si può scattare sull'Italia dell'anno 2002 rispetto a questo "quadrilatero" è:

- di percezione acquisita del **rilievo della materia**;
- di consapevolezza da parte di una filiera piuttosto vasta - interna ed esterna alla P.A. - della necessità di **adeguamenti culturali e organizzativi** al riguardo;
- del **parziale conseguimento di risultati** capaci di coniugare efficienza ed efficacia (sommariamente con una metà del sistema che non può ancora dirsi a norma);
- del carattere oggettivamente transitorio dell'anno 2002 rispetto a cicli di **metabolizzazione di processi innovativi** in cui si intrecciano :
- **responsabilità politiche** (in un anno di tensioni inter-istituzionali per effetto di riforme incompiute);

-responsabilità manageriali (in un anno ancora non compiutamente ricettivo della direttiva ministeriale che su questo terreno ha cercato di dare impulso al coordinamento delle funzioni previste dalla legge 7 giugno 2000, n.150);

-responsabilità formative (in un anno che ha visto iniziare le prime esperienze di organica offerta di formazione post-experience da parte del sistema universitario italiano e in cui la spinta alla formazione provocata nelle pubbliche amministrazioni dalla legge 150/2000 ha potuto trovare solo parziali accoglienze, pur consolidando profili di esperienza già in atto nelle varie scuole di formazione della P.A.);

-responsabilità organizzative per il carattere di potenziale trasformazione dello scenario operativo che proprio l'anno 2002 ha consentito di percepire grazie all'annuncio di applicazioni di innovazioni nell'*Information System* delle Pubbliche Amministrazioni (a cui si far qualche successivo riferimento)

Insieme a valutazioni di ordine generale che argomentano, pur sinteticamente, queste percezioni, l'andamento dell'anno 2002 trova, sulla materia, nel **monitoraggio riguardante l'attuazione della legge 150/2000** - voluto e commissionato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica - un **punto di illustrazione centrale**, determinando tale normativa la parte ormai più consistente di cornice degli adempimenti, delle prestazioni e delle funzioni stesse che le Pubbliche Amministrazioni svolgono in argomento.

4.4.1 Il "back office" delle conoscenze

Un vasto scenario potrebbe e dovrebbe essere illustrato riguardante ciò che è **a monte e a valle dei processi comunicativi** delle pubbliche amministrazioni : l'organizzazione della conoscenza. Essa può essere inquadrata in tre essenziali ambiti:

- il **profilo di monitoraggio e controllo delle funzioni stesse della P.A.** (con conseguente aggiornamento dei processi di funzionamento reale, dei rendimenti e delle relative nozioni che si trasformano in informazione di pubblica utilità, ivi compreso l'aggiornamento statistico);
- L'aggiornamento della **banca dati sulle informazioni strutturali, essenzialmente di tipo normativo e regolamentativo**, così da assicurare un patrimonio conoscitivo che si configura come garanzia della legittimità delle prestazioni;
- l'**analisi statistico-interpretativa della realtà e dei processi dinamici** del quadro sociale o comunque riferito all'ambito di competenza della materia trattata e di competenza.

La connessione tra questi profili di funzioni e le attività di informazione e comunicazione non è sempre assicurata da modelli organizzativi interni alle Amministrazioni, i quali tendono a separare strutturalmente le funzioni di comunicazione dalle funzioni di studio (salvo alcuni virtuosi casi di *link* strutturale o comunque di pratica interattiva funzionale).

Va in realtà incoraggiata la connessione, per dare ulteriore spinta alla qualità interpretativa - in entrata e in uscita - delle funzioni comunicative. E per irrobustire i contenuti stessi della comunicazione - secondo una domanda di concretezza e di conoscenza a valore aggiunto - offrendo elementi di certezza al servizio.

Da questo punto di vista sta prendendo corpo anche un'idea **“economica” della comunicazione di pubblica utilità**, ovvero il principio che - fatta salva l'informazione dovuta (che è parte comunque cospicua delle finalità in precedenza descritta) - vi sia un ambito di comunicazione derivata da ricerca e da elaborazione di dati che possa costituire materia di “equo mercato” della conoscenza, così da mettere in regime di stimolazione sia la ricerca che la produzione di conoscenze sistematiche, da un lato in rapporto a profili di doverosità istituzionale, dall'altro lato in rapporto alle dinamiche della domanda.

Nel contesto specifico oggetto di questa breve analisi, l'anno 2002 fa registrare alcuni eventi che questa relazione ha l'obbligo di citare:

- nell'ambito del potenziamento dell'informazione statistica sulla P.A. il 2002 ha posto le premesse (con le “Linee guida per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura”) del protocollo di intesa - successivamente firmato tra il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie e l'ISTAT - riguardante **lo sviluppo e la gestione di un sistema informativo statistico sulla Società dell'Informazione**;
- nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica si è costituito un **Osservatorio sulla modernizzazione della P.A.** operante presso l'UIPA;
- sempre presso il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato attivato un **Osservatorio permanente sulle opinioni dei cittadini in materia di fiducia e sulle attività delle Amministrazioni e dei Servizi pubblici** (che trova nel 2003 il suo sviluppo operativo).

4.4.2 Direttive e strumenti di attuazione delle normative

Come è noto il decennio che ricostruisce le basi normative che mancarono nel testo della carta costituzionale (ove, pur in presenza di molteplici diritti individuali e collettivi normati e di disposizioni connesse agli obblighi alla rimozione degli ostacoli allo sviluppo nonché e al buon andamento delle Amministrazioni, non è costituzionalizzato il “diritto all'informazione” e conseguenti obbligatorie prestazioni) è proprio quello degli anni 90.

Decennio che si apre con **la legge 7 agosto 1990, n.241** sulla trasparenza e l'accesso e **la legge 8 giugno 1990, n. 142** che configura, soprattutto per gli enti locali, autonomia organizzativa in materia di partecipazione ed accesso all'informazione.

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 “mette le gambe” ai provvedimenti del 1990 determinando l'obbligo di istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico. Un aggiornamento della materia è oggetto del **decreto legislativo n. 166/2001** (G.U. n. 106 del 9.5.2001) che trova nel 2002 un particolare sviluppo applicativo.

Una **direttiva ministeriale dell'anno successivo** ne tratteggia ampiamente l'attuazione. Inizia nel 1994 l'iter - che per la delicatezza della materia viene assicurato a carattere parlamentare - di quella che, solo nel 2000, diventerà **la legge 150/2000**, ovvero uno dei primi provvedimenti generali in Europa per dare finalità specificate, legittimazione professionale e inquadramento organizzativo alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, nonché per aprire l'importante connessione tra tali attività e la formazione degli operatori (che sarà materia di una specifica successiva disposizione, il D.P.R. n. 422 del 21 settembre 2001 che ha particolare attenzione all'individuazione dei titoli professionali da utilizzare presso le P.A. per svolgere le attività indicate dalla legge e per disciplinare gli interventi formativi).

La direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla attività di comunicazione delle P.A. 7 febbraio 2002 (G.U. n 74 del 28.3.2002) insiste su alcuni profili della legge sottolineandone il significato riguardo a:

- la strategicità della formazione
- l'importanza dei caratteri di professionalità
- il rilievo del ruolo di coordinamento delle funzioni previste dalla legge 150 per dare coesione alle attività e managerialità alla gestione complessiva
- la priorità del tema "qualità del linguaggio" nella comunicazione istituzionale.

Alla fine dell'anno 2001 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2001) con operatività che diventa esecutiva a regime nel 2002 (G.U. n. 43 del 20.2.2002) - viene costituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica una **Struttura di missione per la comunicazione** che, oltre ad assicurare l'attuazione delle funzioni relativamente alle competenze di quel Dipartimento, interviene con una **proiezione trasversale sulla attuazione della normativa in tutto l'ambito delle P.A.** ovvero in tutto il quadro in cui si esplica, appunto, la funzione pubblica.

Rilevante ancora nel 2002 è la Direttiva del 26 febbraio relativa al sito Intranet della Funzione Pubblica. E ancora la Direttiva dell'8 maggio 2002 relativa alla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi.

Insomma, **si va costituendo un corpo normativo** che - pur risolvendo alcuni problemi e aprendo questioni di razionalizzazione e di necessario aggiornamento - mette le basi per un organico sviluppo non più lasciato al caso o alla buona volontà. Tra operato delle persone e padroneggiamento delle tecnologie si va altresì configurando la questione essenziale della nuova fase organizzativa della comunicazione delle istituzioni che, proprio grazie agli sviluppi delle reti, trova nuove superfici di applicazione e di relativa disintermediazione rispetto alle funzioni una volta totalizzanti (Gazzetta Ufficiale e qualche pubblicazioni editoriale a parte) dei mass media.

Il 4 dicembre 2002 il **nuovo Ministro per la Funzione Pubblica avv. Luigi Mazzella** svolge il suo primo intervento pubblico sulla materia presentando ufficialmente il "Piano di comunicazione" (che successivamente avrà naturali correzioni e adattamenti) che incide operativamente sull'anno in arrivo con risvolti importanti sulla cooperazione inter-istituzionale, con sviluppo di progetti collegati nell'ambito della Funzione Pubblica (tra cui il progetto "Cantieri" che presenta particolari sinergie con la materia coniugando risultati gestionali e chiarezza della comunicazione), nonché sviluppando più organicamente le politiche per la formazione degli operatori.

4.4.3 . Prima verifica di attuazione della legge 7 giugno 2000 n.150

A metà dell'anno 2002 il Dipartimento della Funzione Pubblica realizza il primo monitoraggio nazionale sullo stato di attuazione della legge 150/2000, rivolto a tutti gli Enti Pubblici e alle Istituzioni Italiane con l'obiettivo di misurare, sulla base delle loro dichiarazioni, l'adempimento degli obblighi previsti e gli eventuali ostacoli incontrati.

I principali risultati emersi mostrano una **situazione in itinere**, nel tentativo, da parte delle amministrazioni, di recepire la legge a livello formale, ma soprattutto, sostanziale, con l'effettiva organizzazione e attivazione delle strutture, del personale, della formazione, previsti dalla normativa.

In generale, la maggior parte degli enti (47,7%) ha recepito la legge solo parzialmente e i primi ad adeguarsi sono stati gli enti del Centro-Nord rispetto al Sud e alle Isole. Le pubbliche amministrazioni di maggiori dimensioni sono state avvantaggiate rispetto alle piccole, che lamentano strutture spesso inadeguate e finanziamenti insufficienti. Tra i motivi di non recepimento, infatti, figurano soprattutto difficoltà organizzative (23,1%), carenza di personale (17,3%) e carenze economiche (13,1%). Significativo che alcuni enti (13,1%) segnalino nella "mancanza di cultura e conoscenza della comunicazione" l'ostacolo all'adeguamento.

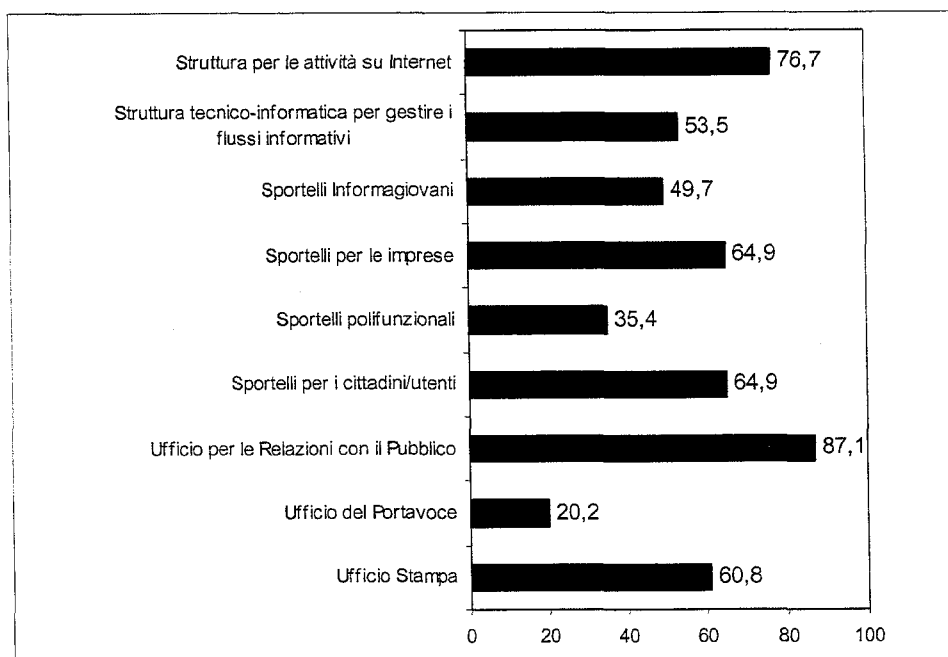
Recepimento della Legge 150/2000

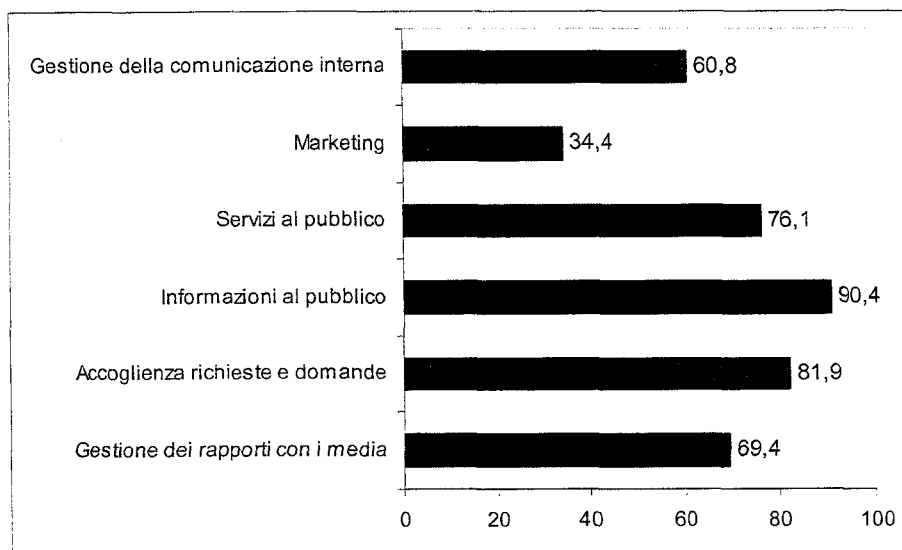
Quanti enti hanno recepito in generale la Legge 150/2000	Aree geografiche Italia					
	Totale enti	Nord Ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole
hanno recepito la legge	35,5	29,5	40.5	40.0	36.1	24.5
hanno recepito la legge in parte	47,7	53,1	45.4	44.8	44.3	50.9
non hanno recepito la legge	14,1	15,0	11.5	12.4	16.5	22.6
non so	2.6	2.4	2.6	2.8	3.1	1.9
Totale enti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Valori %di colonna,risposte singole

Per quanto riguarda l'attivazione delle strutture, la maggior parte delle amministrazioni (87,1%) ha un URP, una struttura che si occupa dell'attività su Internet (76,7%), uno sportello per i cittadini e per le imprese (64,9%) e l'Ufficio stampa (60,8%). Il portavoce è stato attivato solo da un ente su cinque.

Quasi tutte le Regioni hanno Urp e Ufficio stampa; la maggioranza dei Comuni è provvisto di Urp, ma solo la metà ha attivato una struttura dedicata ai rapporti con la stampa. Riguardo ai dati sulle attività svolte dalle varie strutture operative, è interessante notare, come la quasi totalità degli enti si preoccupi di dare informazioni al pubblico, ma solo poco più della metà svolga attività di comunicazione interna (60,8%) e pochissime attività di marketing (34,4%).

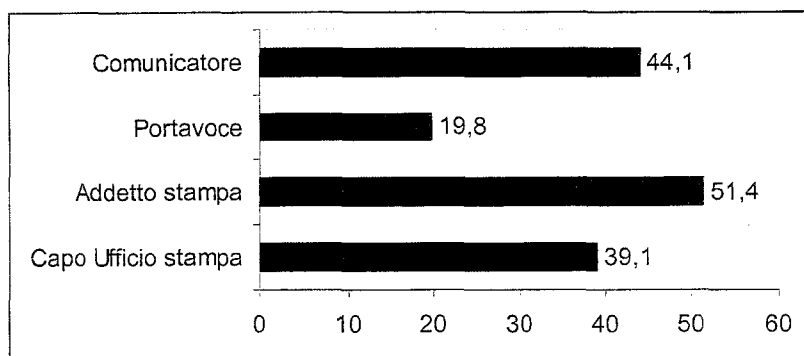


Strutture operative di comunicazione attivate**Attività svolte dalle varie strutture operative**

I problemi più frequenti all'organizzazione e gestione delle strutture risultano essere la mancanza di fondi (55,3%), l'assenza di spazi adeguati (45,1%), l'insufficiente flessibilità dell'organizzazione interna (42,7%), la difficoltà a coordinare e formalizzare le attività delle varie strutture (23,6%), la carenza di personale (17,4%) e di competenze (12,6%). Risorse, rigidità burocratica, necessità di formazione e di coordinamento, dunque.

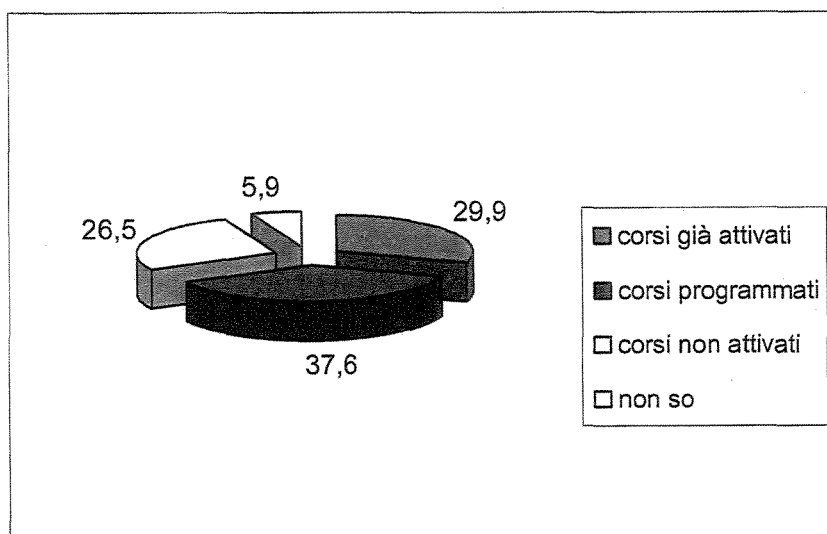
In apparente contraddizione con quanto detto riguardo alla strutture, dall'indagine emerge che tra le **figure professionali** previste dalla 150, gli addetti stampa sono presenti nel 51,4% degli Enti, i comunicatori pubblici nel 44,1%, i capi ufficio stampa nel 39,1%, e la figura del portavoce solo nel 19,8% dei casi.

Un'evidenza interessante riguarda il dato dell'inserimento formale nello schema organizzativo dell'ente delle figure professionali citate: i capi ufficio stampa sono le professionalità che risultano inserite con maggior frequenza, ma solo in poco più della metà dei casi (nel 53,9%); i comunicatori pubblici, invece, trovano un posto formale nel modello organizzativo solo nel 49,2% degli enti.



Quanti enti hanno attivato le figure professionali previste dalla legge 150/2000

Alcune delle amministrazioni intervistate individuano nei "titoli non adeguati ai profili richiesti" (14,1%) e nelle "competenze/esperienze professionali non adeguate" (14,1%) i problemi legati alla scelta delle figure professionali da destinare alla comunicazione. **La formazione**, di conseguenza, è percepita come essenziale per superare l'ostacolo: il 29,9% degli enti che già ha provveduto a corsi specifici; il 37,6% li ha programmati e il vero impedimento sembra essere rappresentato dall'incidenza dei costi.



L'ultima parte dell'indagine è dedicata all'**uso delle nuove tecnologie** e all'attivazione o programmazione di **sistemi di monitoraggio** dell'efficacia/efficienza del piano di comunicazione. Il peso delle nuove tecnologie sull'intera attività di comunicazione è ancora percepito come marginale dalla maggior parte degli enti (49,8%), soprattutto per quel che riguarda l'utilizzo degli strumenti interattivi a supporto della relazione con l'utente, dove l'unico strumento davvero attivato sembra essere il sito internet (90%).

Pochissimi enti hanno già predisposto sistemi di valutazione dei piani di comunicazione annuali (solo il 16,3%), ma il 43,2% delle amministrazioni li ha pianificati.

4.4.4 Il 2° monitoraggio nazionale sullo stato di attuazione della legge 7 giugno 2000 n.150 (2003)

Il secondo sondaggio - che **svolto a metà del 2003 riguarda ovviamente anche una parte dell'anno precedente** - rivela una diminuzione del divario tra Nord e Sud, ma non di quello tra piccole e grandi amministrazioni. La legge 150, infatti, continua ad essere recepita come una complicazione dalle amministrazioni di piccole dimensioni, che restano indietro e incontrano molte difficoltà nell'attuare una normativa che reputano sovradimensionata per le proprie esigenze. Rispetto al 2002, infatti, aumenta la quota di enti che hanno recepito la legge almeno "in parte" (85%), ma sono soprattutto i piccoli comuni ad apparire in difficoltà (27% di non recepimento).

Si evidenzia un generale incremento di tutte le **strutture operative** attivate rispetto al 2002. Principali ostacoli all'attivazione sono la carenza di personale (50%, +33% rispetto al 2002) e di risorse economiche (48%, -7%), seguite dalle difficoltà di tipo logistico (34%), dai problemi di coordinamento interno (26%) e dalla carenza di formazione e competenze specifiche (23%).

Le **figure professionali** della comunicazione sono inserite stabilmente nella maggior parte degli enti di grandi dimensioni, mentre nei Comuni, soprattutto quelli piccoli, si nota una certa flessione della loro presenza rispetto al 2002. In media una figura su 2 è inserita formalmente negli schemi organizzativi degli enti.

La **formazione** registra un notevole incremento, il 47% degli enti (+17% rispetto al 2002) hanno attivato i corsi di formazione previsti dalla legge 150/2000. I problemi incontrati per attivare i corsi sono ancora una volta soprattutto di tipo economico (38%).

Le nuove tecnologie di comunicazione interattive e online sono ormai una realtà consolidata presso gli enti pubblici italiani (oltre il 90% degli enti ha un proprio sito Internet), stenta invece a diffondersi l'abitudine di monitorare l'efficacia e l'efficienza dei piani di comunicazione annuali mediante strumenti idonei. Solo il 16% degli enti ha attivato sistemi di monitoraggio permanenti, il 32% ritiene probabile l'attivazione in futuro, ma il 45% non ha né attivato né programmato il monitoraggio (+17% rispetto al 2002).

In materia di monitoraggio della legge 150/2000 con riferimento all'andamento dell'anno 2002 va segnalata un'ulteriore fonte di analisi. La riorganizzazione dei ministeri a seguito delle riforme Bassanini ha influito indirettamente sulle attività regolamentate dalla legge 150/2000. L'interpretazione degli atti organizzativi è utile per capire come la funzione di comunicazione è stata considerata dall'amministrazione. Su specifico mandato della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, si è voluto indagare non già sull'attuazione complessiva delle norme bensì sulle modalità organizzative scelte per dare corpo e sostanza all'obiettivo perseguito con la legge 150/2000. L'indagine, basata sulla somministrazione di questionari strutturati è stata inviata a 95 responsabili di strutture legate alla comunicazione di 25 amministrazioni (14 ministeri, 4 agenzie fiscali, Pcm, 6 dipartimenti retti da un ministro senza portafoglio). Sono stati analizzati 65 questionari per un totale di 1885 risposte date complessivamente.

Dalla ricerca (effettuata tra ottobre e dicembre 2002) emerge un adeguamento alla legge 150/2000 più formale che sostanziale: la marginalità dell'ufficio relazioni con il pubblico sotto il profilo della posizione organizzativa e della limitatezza delle funzioni attribuite. La centralità dell'Ufficio stampa per posizione organizzativa (sono sempre uffici di staff) e gestione della filiera comunicazione. Questi uffici presidiano di fatto anche il sito Internet anche quando è dato in outsourcing. La novità che emerge - a cui sembra legato anche il futuro della legge 150/2000 (in linea con la direttiva del 2002) - è il trend in crescita degli uffici di coordinamento della comunicazione a livello di direzione generale. Presenti attualmente nei ministeri che hanno una competenza di forte impatto sociale: Lavoro, Istruzione, Salute.

4.4.5 Stime sul quadro occupazionale e professionale

La stima di cui si da conto nella seguente tabella - che vede convergere l'opinione delle associazioni di categoria dei p.r., dei comunicatori pubblici, dei giornalisti e degli "internettisti" - contiene altresì una riarticolazione del lavoro nell'ambito dell'area di attività di consulenza che attribuisce un terzo degli operatori rivolti a prestazioni per il settore pubblico e due terzi per il settore di imprese.

Con un dato complessivo stimato al primo semestre 2002 di **165.000 operatori non precari attivi nel settore della comunicazione di impresa e 94.000 attivi nel settore della comunicazione pubblica.**

	Sfera pubblica	Imprese (1)	Consulenza	Totale
Media relations	6.000	6.000	4.000	16.000
Comunicazione e pubblicità	2.000	40.000	50.000	92.000
Web, reti, sportelli (2)	41.000	20.000	25.000	86.000
P.R. e eventi (3)	5.000	18.000	15.000	38.000
Altri settori (4)	3.000	7.000	18.000	28.000
Totale	57.000	91.000	112.000	260.000

Fonte : stime Civicom

Riportate nel volume *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, a cura di S.Rolando, II edizione aggiornata, Etas, Milano 2003.

(1) terzo settore compreso

(2) call center esclusi

(3) convegnistica compresa

(4) comunicazione interna compresa

La sinteticità di questa analisi non consente di mettere in rilievo tutte le implicazioni di questi dati. L'**assenza di un quadro statistico significativo e ufficiale** - comunque certificato - rispetto all'intero perimetro della comunicazione delle pubbliche amministrazioni è tuttavia il primo risolto metodologico che va qui segnalato.

I dati sono qui stimati dalle associazioni di categoria. Ma non si hanno elementi, per esempio, per ripartirli tra ambiti istituzionali (soprattutto disaggregandoli all'interno), ambiti sociali e ambiti politici. Così come non si conosce lo *spending* complessivo del settore e neppure quello, fino a qualche anno fa raccolto e divulgato dall'Autorità garante, relativo alla spesa pubblicitaria delle P.A.

Dunque le dinamiche strutturali del settore, di cui l'occupazione è quella più rilevante, debbono accontentarsi di un approccio per approssimazione.

Qual è l'elemento certo di tendenza? Che l'emersione di uno spazio di comunicazione legato alla cultura socio-istituzionale, alle relazioni sussidiarie, al campo della rappresentazione dei valori e dei diritti è il più generale e importante apprezzamento che la tabella presentata consente di fare, sollecitando indagini quantitative e qualitative oltre a tutto mirate anche alla dialettica interna di questo "settore pubblico", tra soggetti diversi, che la stessa "comunicazione pubblica" manifesta.

4.4.6 Lo scenario evolutivo delle tecnologie dell'informazione

L'anno 2002 è certamente al centro di un processo di trasformazione del sistema delle tecnologie dell'informazione che è parte essenziale dei processi qui accennati. Nell'impossibilità di dar conto dei caratteri articolatissimi di questo processo, si fa qui riferimento solo agli ambiti - intesi come "contenitori" di politiche e attività - che hanno certamente avuto e continuano ad avere connessione importante con la materia fin qui trattata.

Infatti un approccio qualificato di governo dei processi dell'ICT, *e-Governance* - si dimostra nelle P.A. in grado di raccogliere, rielaborare e coordinare l'insieme dei significati frutto delle relazioni che si stabiliscono attraverso le nuove tecnologie della comunicazione tra le istituzioni pubbliche, i rappresentanti eletti, i cittadini - intesi sia come individui che come associazioni di rappresentanza - e le imprese.

Significati che coinvolgono praticamente tutti gli ambiti della sfera pubblica: dai sistemi delle relazioni, ai processi di organizzazione, ai meccanismi di esercizio dei poteri istituzionali e che è possibile riassumere in cinque "modernizzazioni informative" rappresentative di una filiera organicamente consequenziale di una politica rivolta verso l'utente, i processi organizzativi interni, l'elettore, le imprese, il management pubblico e che vanno consolidandosi sotto il nome di:

- *e-Publicity*: crescita di trasparenza rispetto ad atti e attività e di accesso a servizi e strutture della Pubblica Amministrazione;
- *e-Government*: miglioramento dell'efficacia operativa interna delle singole amministrazioni e dell'efficienza nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese;
- *e-Democracy*: crescita della partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica attraverso i nuovi strumenti dell'interazione digitale;
- *e-Procurement*: semplificazione dei processi di acquisto e razionalizzazione della spesa di beni e servizi della Pubblica Amministrazione, garantendo la massima trasparenza delle operazioni;
- *e-Learning*: miglioramento dei processi di formazione interna alla pubbliche amministrazione e diffusione delle esperienze/sperimentazioni realizzate;

Trasversali alle verticalizzazioni organizzative di cui sopra, sono le applicazioni tecnologiche di relazione e comunicazione interna-esterna che appaiono sempre più determinanti nella capacità di adattamento di un'amministrazione alle condizioni di innovazione richieste dagli attori pubblici e privati del proprio contesto operativo. Materia questa che tocca un aspetto innovativo della legge 150/2000 (il trasferimento della competenza sulla comunicazione interna all'area della "comunicazione") che deve ancora, in generale, trovare reale attuazione.

In questo quadro si collocano - ancora con insufficienza rispetto ai profili di fabbisogno sociale e in una logica di pieno sviluppo - le iniziative di lotta all'analfabetismo tecnologico (o *Digital Divide*, che costituisce una componente della stessa cultura di *e-Democracy*) che hanno naturalmente da un lato uno sviluppo verso i cittadini e dall'altro lato uno sviluppo verso l'intera Amministrazione.

4.4.7 Principali problemi aperti

A conclusione di una scheda con carattere di "istantanea" su una **tematica che si presenta in modo trasversale** anche rispetto alle scansioni di questa *Relazione al Parlamento* (nel suo perimetro vanno infatti colti aspetti normativi, sviluppi delle politiche, influenza delle condizioni infrastrutturali, questioni essenziali di prodotto e prestazione, importanti profili di formazione, riscontri sull'utenza, nuove dimensioni degli investimenti finanziari) è d'obbligo segnalare pur fugacemente alcuni **problemi che si presentano con caratteri ancora aperti ad adeguate soluzioni da parte dei soggetti diversamente implicati** e - anche per la natura di provvedimento di formazione parlamentare della legge che sostiene lo sviluppo della materia - sottoposti ad una doverosa attenzione di vigilanza e controllo del legislatore.

- **Un quadro differenziato nell'ambito dell'ordinamento costituzionale**

Per se i principi generali della legge 150/2000 tendono ad uniformare finalità e funzioni essenziali in tutto l'ordinamento, è scontato ricordare l'autonomia legislativa sulla materia da parte del sistema regionale (allo stato con ancora poche esperienze di vere e proprie leggi sulla materia, prima delle quali varata dalla Regione Toscana) e una flessibilità organizzativa, ovvero riguardante la delineazione di funzioni e relative figure professionali, nell'ambito degli enti locali (*ex lege* 142/1990). Lo stesso ambito comunitario presenta un proprio quadro di direttive che interagiscono - sia pure per contenuti mirati - con i modelli nazionali e territoriali di comunicazione istituzionale. Tutto ciò comporta l'attivazione di tavoli di raccordo e concertazione metodologica in sede applicativa, regolati dal principio di un cittadino-utente che è al contempo appartenente e fruitore dei diversi ambiti dell'ordinamento, con diritto a prestazioni se non uguali almeno omogenee.

- **La responsabilità delle amministrazioni a fronte dei processi innovativi**

Il ruolo del Ministro per la Funzione Pubblica e quello del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie presentano ovvie problematiche di sinergia e cooperazione su un terreno che è essenziale per ricordare l'accogliibilità di una costante trasformazione di strumenti e processi tecnologici nel quadro di priorità e adattamenti a culture amministrative differenziate settorialmente e territorialmente. Una parte cospicua del rendimento delle amministrazioni nell'adempimento delle funzioni di informazione e comunicazione istituzionale passa oggi attraverso questo primario fronte di collaborazione, che si trasferisce poi nel concerto di funzioni similari (gestione delle risorse umane e gestione delle infrastrutture operative) in ordine specifica amministrazione. L'insufficiente alimentazione di "saperi" nell'ambito di direzioni gestionali oppure l'insufficiente capacità di gestione dei "vincoli burocratici" da parte di settori detentori di adeguate conoscenze sull'innovazione tendenzialmente produce quella che Piero Bassetti - in una recente conferenza alla *London School of Economics* su questo argomento - ha definito "il rischio di generare di fronte all'innovazione

continua, un crescente principio di deresponsabilizzazione".

- ***Il problema del coordinamento nel quadro della messa a punto dei modelli organizzativi***

La sedimentazione delle funzioni ha prodotto una naturale frammentazione dei modelli organizzativi. Ai primi nuclei di uffici stampa, spesso a diretto riporto dell'autorità politica, si sono affiancati gli Urp (a disomogeneo riporto a seconda delle tradizioni e delle vocazioni), la gestione di siti e sportelli, segmenti di uffici studi applicati *ex-ante* ed *ex-post* all'analisi dell'utenza, uffici relazionali (con target mirati e in particolare i soggetti della rappresentanza o altre istituzioni), la gestione di eventi. Pare evidente che il richiamo della direttiva di attuazione della legge 150/2000 ad un solido coordinamento capace di dare management a queste diverse funzioni, con uno uso strategico della tastiera operativa a disposizione delle amministrazioni appare come un tema essenziale di cultura organizzativa (modelli e responsabilità) attorno a cui ancora poche Amministrazioni stanno adottando adeguate soluzioni sorrette da necessarie ricerche finalizzate a formazione e orientamento.

- ***La specificità del profilo dei rapporti inter-istituzionali***

Si stima che quasi la metà di atti delle Pubbliche Amministrazioni appartenenti all'area della comunicazione istituzionale abbiano oggi come destinatari altre Amministrazioni. Così come il segmento cittadini-utenti (su cui vi è più letteratura e più dibattito) presenta caratteri specifici di approccio, linguaggio, supporto nel marketing sociale, rispetto di normative specifiche, eccetera; ugualmente questo fronte - delle relazioni inter-istituzionali - presenta caratteristiche tecnico-professionali che richiedono un approccio meditato e presidiato, perché linguaggi, format e razionalità di questi processi comunicativi sono alla base di un obiettivo generale di coesione istituzionale (che è parte essenziale dello sviluppo di qualunque processo di riforma) oppure al contrario determinano incremento di conflittualità e di paralisi istituzionale.

- ***Il rilancio della comunicazione interna***

Vi è qui un importante opportunità di dare attuazione ad uno specifico passaggio della legge 150/2000 rimasta sostanzialmente inattuata per la complessità della materia (lo è anche per le più efficienti organizzazioni del sistema di impresa), per le implicazioni tecnologiche (gestione adeguata dei processi in intranet) ma soprattutto per la reingegnerizzazione di competenze tra le direzioni risorse umane (che avevano tradizionalmente la gestione della funzione e a cui deve restare un segmento tecnicamente non trasferibile) e le direzioni relazioni esterne e comunicazione che devono approntare profili funzionali a svolgere ruoli informative sulle dinamiche evolutive dell'ente, in ordine ad una maggiore motivazione e inclusione delle filiere operative interne.

- ***Lo sviluppo del controllo strategico***

La questione dell'obbligo a svolgere attività di valutazione è stata non poco dibattuta in relazione alla legge 150/2000 il cui articolato iniziale era esplicito al riguardo mentre il testo approvato dal Parlamento ha marginalizzato il tema, tuttavia ripreso e rilanciato dalle direttive ministeriali di attuazione.

Nel più generale approccio delle Pubbliche Amministrazioni a un moderno profilo di accountability, è qui in discussione la possibilità di dare organicità ad una funzione essenziale per lo sviluppo e la qualità della comunicazione istituzionale, anche con riferimento agli orientamenti del decreto legislativo 286/1999) almeno per tre ordini di

ragioni:

- di **alta trasparenza** rispetto all'uso delle risorse finanziarie del cittadino-contribuente destinate ad attività informative e comunicative (sospettate genericamente di essere 'propaganda politica');
- di **rendicontazione di un profilo interpretativo** che ricompona l'**identità** della comunità territoriale di competenza nei suoi tratti essenziali e nella sua rappresentazione;
- di individuazione di **misure di incentivazione o di correzione** di processi gestionali che, come è naturale, in parte debbono essere consolidati, in parte debbono essere modificati.

Pare evidente che queste attività (che il monitoraggio dell'attuazione della legge 150/2000 ha visto svolte dal 16% delle P.A. a metà 2002, rimasto il 16% a metà 2003) possono essere esercitate ove :

- il presidio della comunicazione sia managerialmente qualificato,
- i piani di comunicazione siano realizzati (e quindi verificabili),
- vi sia una massa critica sufficiente di prodotti e servizi,
- la volontà dei decisori sostenga quella degli operatori,
- siano riscontrati ambiti di autorevolezza, competenza e neutralità per svolgere tali funzioni.

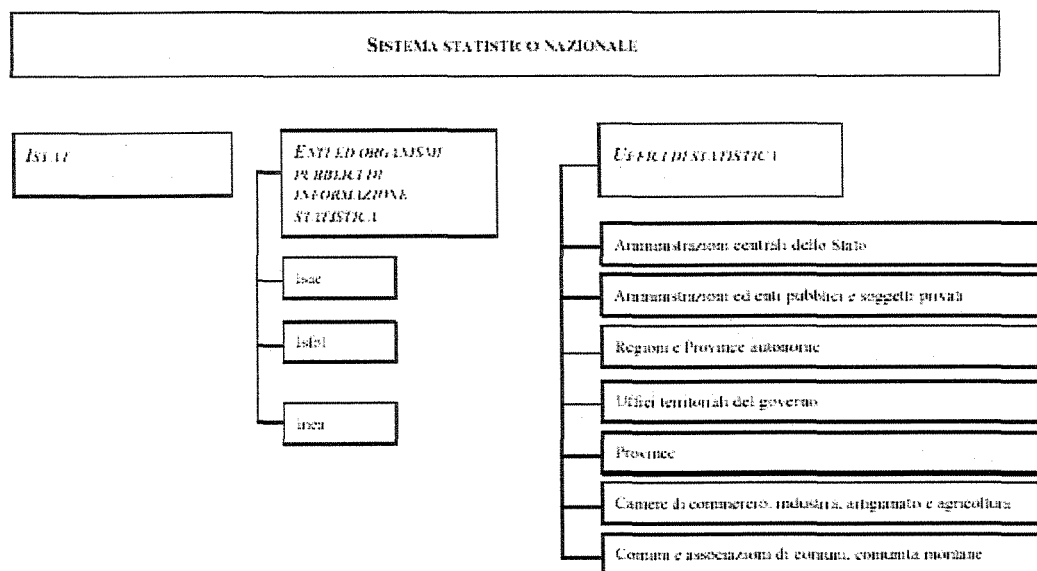
4.5 Il Sistema Statistico Nazionale: la funzione statistico-amministrativa sul territorio

Il Sistan si configura come una rete di circa diecimila operatori statistici impegnati nell'opera di rendere disponibile un'informazione statistica di qualità per il Paese e per coloro che in tutto il mondo sono interessati alla realtà italiana. Ogni anno, nel quadro del Programma statistico nazionale, si producono circa un migliaio di lavori statistici, di carattere nazionale e locale.

Il Sistan si fa garante dell'unità di indirizzo, dell'omogeneità dei metodi e della razionalizzazione dei flussi dell'informazione statistica ufficiale attraverso un disegno di coordinamento organizzativo e funzionale che coinvolge l'intera Amministrazione pubblica, centrale, regionale e locale. Il coordinamento del Sistema statistico nazionale (Sistan) è affidato per legge all'Istituto nazionale di statistica. Fanno parte del Sistema, oltre all'Istituto nazionale di statistica (Istat), gli enti ed organismi pubblici d'informazione statistica (Isae, Inea, Isfol), gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e delle aziende autonome, gli uffici di statistica delle amministrazioni ed enti pubblici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, gli uffici di statistica degli Uffici territoriali del Governo, gli uffici di statistica di regioni e province autonome; gli uffici di statistica di province, comuni (singoli o associati), aziende sanitarie locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; gli uffici di statistica di soggetti privati che svolgono funzioni o rendono servizi di interesse pubblico, ovvero che si configurano come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Sistema stesso. Tutti questi

uffici, pur rimanendo incardinati nelle rispettive amministrazioni di appartenenza, sono uniti dalla comune funzione di fornire al Paese l'informazione statistica ufficiale.

La figura seguente illustra, sinteticamente, la struttura del Sistema Statistico Nazionale al 31/12/2002.



Obiettivo primario del Sistan (istituito con il decreto legislativo n. 322/89) è quello di fornire al Paese e agli organismi internazionali una informazione statistica ufficiale che soddisfi i seguenti principi: affidabilità, imparzialità, pertinenza, tempestività, tutela della riservatezza, trasparenza, minimo carico sui rispondenti, efficienza. Sul piano organizzativo, il Sistema si basa sui principi di autonomia, differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

La programmazione dell'attività statistica di interesse pubblico affidata al Sistan avviene attraverso il Programma statistico nazionale (Psn) che ha valenza triennale ed è aggiornato ogni anno. Il Psn individua le rilevazioni, le elaborazioni e gli studi progettuali che uffici, enti ed organismi del Sistan sono chiamati a realizzare per soddisfare il fabbisogno informativo del Paese. Di grande importanza nella definizione del Programma è l'armonizzazione con i programmi di altri organismi internazionali, specialmente con quello dell'Unione Europea. Il Psn è il risultato di una articolata procedura, che garantisce l'autonomia scientifica delle rilevazioni, la partecipazione di tutti i soggetti responsabili della produzione di statistiche pubbliche, la tutela della privacy di cittadini e imprese.

Se consideriamo il Programma Statistico Nazionale 2002-04 osserviamo che esso ha previsto per il 2002 lo svolgimento di 971 lavori:

- 393 rilevazioni (di cui 174 condotte dall'Istat)
- 418 elaborazioni (182 svolte dall'Istat)
- 160 studi progettuali (113 svolti dall'Istat)

Sulle risorse umane e materiali impegnate negli Uffici di Statistica (dei quali non si dispone ancora di dati relativi all'anno osservato) si è dato già conto nel corso della Relazione al Parlamento relativa al 2001. In questa Relazione invece, si cercherà di offrire qualche elemento di analisi sulla distribuzione geografica e territoriale degli Uffici di Statistica che, alla luce dei processi di decentramento in atto, vanno configurandosi sempre più come unità di osservazione e di studio dei bisogni di prossimità oltre che come terminali dell'ormai consolidato Sistema Statistico Nazionale.

	N. Comuni	Popolazione	Comuni con Uff.Stat.	Pop. di comuni con Uff.Stat.
Centro	1.003	10.906.626	582	8.612.448
Isole	767	6.600.871	398	5.023.093
Nord-Est	1.141	9.694.804	604	7.000.558
Nord-Ovest	3.061	14.938.562	551	7.663.175
Sud	1.790	13.914.865	1.061	9.289.011
Totale complessivo (*)	7.762	56.055.728	3.196	37.588.285

(*) con l'esclusione dei comuni delle province di Trento e di Bolzano

Gli Uffici di Statistica sono presenti nel 41,2% dei comuni italiani e servono i due terzi (67,1%) della popolazione nazionale. I tassi di copertura sono maggiori della media nazionale nelle regioni del Centro, mentre – anche in ragione di un altissimo numero di comuni di piccole dimensioni – è inferiore alla media nel Nord-Ovest.