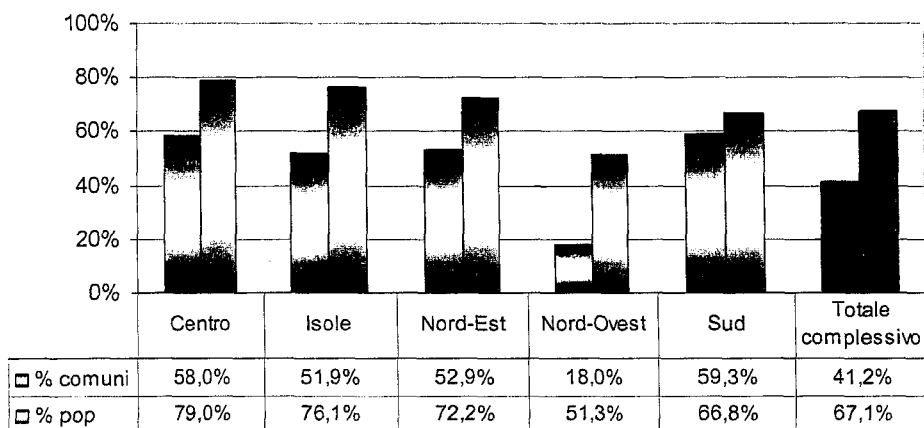
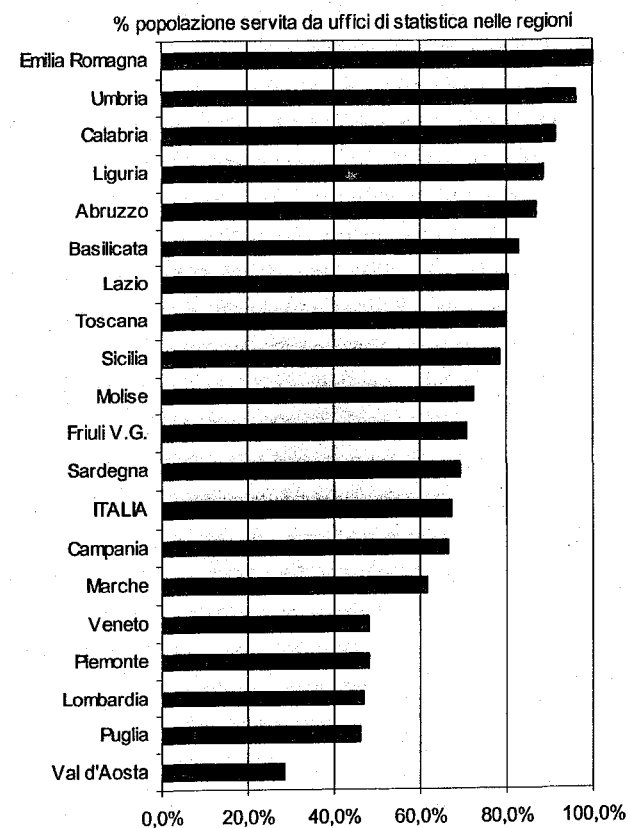
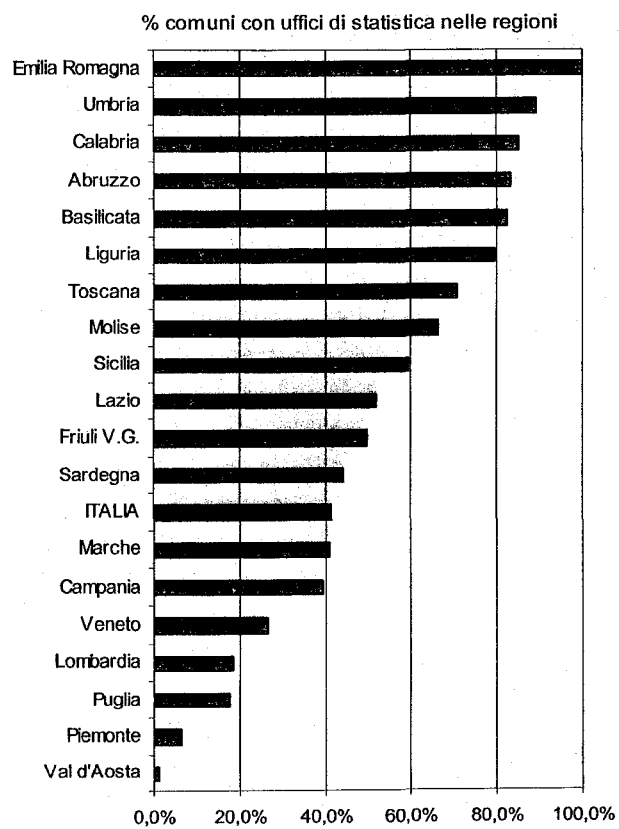


Gli Uffici di Statistica nei comuni
diffusione e copertura della popolazione nelle ripartizioni geografiche

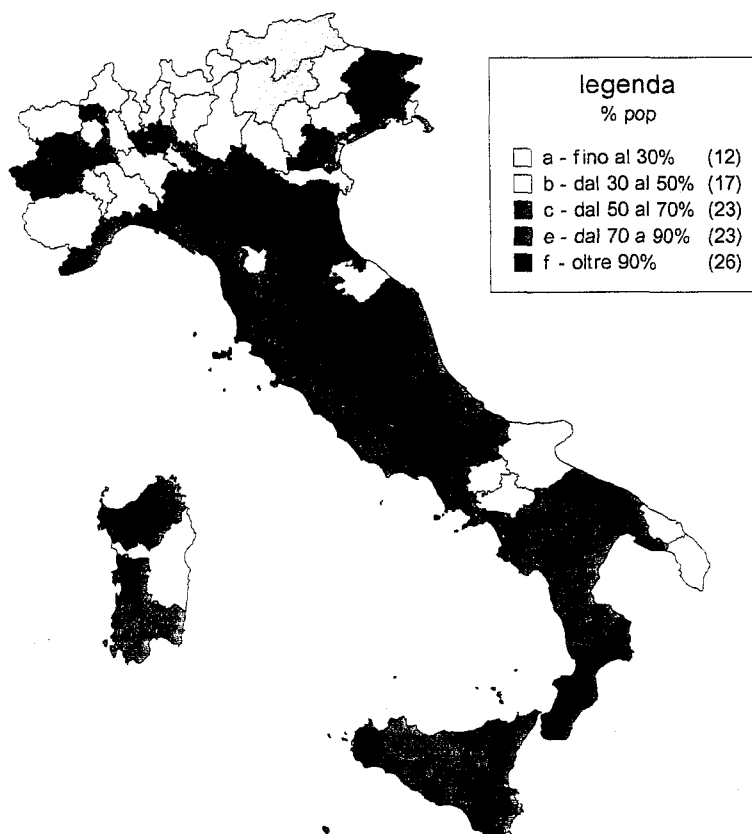


Le regioni in cui la presenza degli Uffici di Statistica è più capillare (oltre l'80% di comuni e di popolazione servita) sono la Liguria, l'Abruzzo, la Calabria, l'Umbria e l'Emilia Romagna (100%), mentre la Lombardia, la Puglia, il Veneto ed il Piemonte presentano tassi di copertura ancora lontani dalle medie nazionali.



La cartina seguente illustra la distribuzione per province dei tassi di popolazione servita dagli Uffici Comunali di statistica. Tale partizione permette di osservare ancora meglio la correlazione esistente tra frammentazione amministrativa territoriale (numero dei comuni per provincia, e relative dimensioni medie) e difficoltà di copertura (presenza dell'Ufficio di Statistica). Si osservino ad esempio le percentuali di copertura (meno del 30% della popolazione) nelle province di Brescia (206 comuni, di cui 18 con l'Ufficio di Statistica), Alessandria e Pavia (rispettivamente 2 e 6 comuni con Ufficio di Statistica su 190 per provincia), Cuneo (7 comuni con Ufficio di statistica su 250). Tra le province che invece mostrano un forte grado di penetrazione nel territorio con un numero elevato di comuni troviamo L'Aquila (100 comuni con Ufficio di Statistica su 108) e Catanzaro (78 su 80).

Gli Uffici Sistan nei comuni - % popolazione servita per provincia



Le considerazioni svolte hanno messo in luce l'esistenza di una difficoltà oggettiva, da parte dei piccoli comuni ad istituire un Ufficio di Statistica comunale. Tale difficoltà è da mettersi evidentemente in relazione con le ridotte disponibilità di risorse (umane e di bilancio) rinvenibili nelle realtà amministrative più piccole.

Per questo negli ultimi anni si è assistito ad un ricorso crescente all'istituzione di Uffici di Statistica in forma associata. Tale forma di collaborazione, fortemente incoraggiata dall'Istat, ha permesso alla data del 31/12/2002, mediante l'istituzione di 31 Uffici di Statistica - quasi sempre presso le Comunità Montane dal momento che i piccoli comuni si collocano spesso nelle aree montane e collinari - di esercitare la funzione statistica amministrativa in 211 comuni con un bacino residenziale di oltre 900 mila abitanti.

Provincia	Uffici di statistica in forma associata	Numero di comuni associati	Popolazione
Bergamo	2	5	9.584
Brescia	1	15	46.577
Treviso	1	12	62.555
Piacenza	2	15	36.980
Parma	2	25	61.244
Modena	1	8	65.754
Bologna	2	10	44.182
Ravenna	1	9	95.072
Forlì-Cesena	2	11	57.349
Rimini	2	15	52.484
Massa Carrara	1	12	45.552
Lucca	2	18	49.501
Firenze	1	5	59.827
Siena	3	14	66.675
Grosseto	1	4	19.506
Monterotondo	1	15	14.466
Ascoli Piceno	1	6	25.582
Roma	1	2	75.032
Latina	1	4	20.357
Sassari	1	5	25.876
Totale	31	211	920.123

Capitolo 5

Gli utenti

PAGINA BIANCA

Capitolo 5

Gli utenti

5.1 I cittadini e la pubblica amministrazione

Premessa

Il generale processo verso una dislocazione dei poteri pubblici più vicina ai cittadini si è avviato non soltanto attraverso la maggiore valorizzazione delle autonomie locali sia nell'ambito delle istituzioni pubbliche sia nell'ambito dell'associazionismo civico e sociale, ma anche attraverso una tendenziale riforma del modello organizzativo e della cultura della pubblica amministrazione.

Si sono aperti sostanzialmente (e si vanno aprendo sempre più) ampi spazi di sussidiarietà verticale (tra diversi livelli di governo) e orizzontale (tra istituzioni pubbliche e realtà, organizzate e non, della società civile).

Queste spinte verso la democratizzazione reale dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini hanno come orizzonte valoriale e funzionale la *centralità* del cittadino come portatore di bisogni , ma anche come risorsa insostituibile, per il suo patrimonio di conoscenze e di disponibilità cooperative, di un nuovo modo di "fare amministrazione".

Gli apparati pubblico-amministrativi, sia quelli che gestiscono i poteri d'indirizzo e la produzione e l'implementazione delle politiche pubbliche, sia, a maggior ragione, quelli che si pongono direttamente in contatto con i cittadini attraverso l'organizzazione di servizi e la fornitura di prestazioni, escono progressivamente dalla logica autoreferenziale (quando non autoritativa) che ha connotato tradizionalmente il modello burocratico di amministrazione; assumono – anche se il cammino è ancora all'inizio – le connotazioni di una amministrazione *colloquiale*. Questo modo di qualificarsi della pubblica amministrazione implica la capacità di comunicare efficacemente strategie e politiche, di aprirsi all'*ascolto* e alla *partecipazione* dei cittadini-utenti, di semplificare, rendendole trasparenti e comprensibili, le proprie procedure, di valutare l'efficacia dei propri interventi a partire dal reale miglioramento della qualità della vita dei cittadini e della percezione che essi ne hanno e, infine, se e in quanto questi obiettivi vengono perseguiti quotidianamente e in ogni ambito della vita amministrativa, l'attenzione a trasmettere una *immagine* di sé che aiuti lo sviluppo all'interno dell'amministrazione identità professionali forti e incrementi all'esterno quel capitale di fiducia civica che costituisce la principale fonte di legittimazione dei poteri amministrativi.

Si moltiplicano nella realtà attuale della vita della P.A. i flussi di relazioni tra amministrazione e cittadini e assumono forme diverse a seconda delle occasioni che le generano; sono relazioni nel segno della informazione, della partecipazione, della comunicazione, della negoziazione e della cooperazione, ma a volte anche del confronto conflittuale, componente non soltanto *fisiologica*, ma necessaria del processo di produzione di *valore pubblico*. Le condizioni perché esse contribuiscano al processo di miglioramento delle *performance* amministrative sono assicurate dalla loro pubblicità e trasparenza, dalla reciprocità, dal progressivo costituirsi come esercizio di cittadinanza amministrativa. Anche il modello organizzativo della pubblica amministrazione deve adeguarsi a supportare questa sua configurazione relazionale; sviluppando al proprio interno, tra organizzazioni amministrative diverse, dinamiche relazionali (informative, comunicative, cooperative, ecc.) che superino le tradizionali separatezze e offrano, quindi, al cittadino che si rivolge a un ufficio o a un servizio la garanzia di una circolarità di informazioni e di interventi tra tutte le amministrazioni che si occupano della questione che lo riguarda; costruendo postazioni e nodi che rendano possibile, agile, flessibile, in una logica di net-work, il flusso di relazioni. Il nuovo assetto che il complesso delle istituzioni pubbliche del nostro Paese va assumendo (illustrato in altro capitolo di questa relazione) è una testimonianza significativa di questa tendenza.

L'amministrazione pubblica del nostro Paese si sta muovendo in questa direzione; naturalmente con luci e ombre, tra punti di forza e punti di criticità. Per meglio valutare la reale incidenza, il significato, la continuità e i progressi di questo cambiamento, le informazioni quantitative e qualitative disponibili possono essere aggregate rispetto a tre nuclei principali:

- il capitale relazionale;
- le dinamiche relazionali;
- l'immagine della pubblica amministrazione.

L'analisi è certamente condizionata dalla limitata disponibilità di dati quantitativi sui fenomeni presi in esame, una disponibilità che non può non essere influenzata dalla fluidità di tali fenomeni e dalla loro dispersione in rapporto all'universo delle pubbliche amministrazioni italiane e alle sue diverse tipologie di organizzazioni e di azioni amministrative e ai forti differenziali di ordine territoriale.

Anche le informazioni qualitative, originate dalle attività di ricerca di istituzioni scientifiche e di amministrazioni pubbliche, rilevabili dalla letteratura *grigia* e dalla stampa quotidiana e periodica (che si occupa del funzionamento della pubblica amministrazione, spesso dal punto di vista del cittadino) pur costituendo un patrimonio conoscitivo assai ricco non sono sempre identificabili con certezza e sono utilizzabili soltanto alla condizione di essere sottoposte ad elaborazioni complesse e costose.

Proprio al fine di rendere la "Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione in Italia" uno strumento sempre più efficace di conoscenza e di valutazione politica del processo di modernizzazione della P.A., il Dipartimento della Funzione Pubblica sta costruendo una Banca-dati sulle organizzazioni e sui comportamenti amministrativi e un Archivio delle ricerche che potranno consentire una analisi sistematica e omogenea dello stato della pubblica amministrazione e delle sue dinamiche.

Disponiamo, nonostante tutto, di un non indifferente nucleo di informazioni provenienti da ricerche, alcune ripetute periodicamente, commissionate puntualmente dal Dipartimento della Funzione Pubblica secondo una strategia di "monitoraggio" dei cambiamenti in corso nella pubblica amministrazione, che disegnano in modo significativo, anche se per campione, tutti i tratti che il rapporto tra Pubblica Amministrazione e Cittadini manifesta oggi in Italia e a queste attingono le osservazioni che seguono.

5.2 Il capitale relazionale della P.A.

Il primo ordine di valutazioni va proposto in ordine alle infrastrutture e alle risorse dedicate alla realizzazione del flusso di relazioni tra P.A. e cittadini o, comunque, in esse coinvolte.

Nel capitale relazionale possono essere ricomprese le infrastrutture (edifici, attrezzature, segnaletica, ecc.) e i loro attributi estetici e funzionali come *facilitatori* della accessibilità e della fruibilità dei “luoghi amministrativi” da parte dei cittadini, ma anche come “veicolo” della immagine che di sé l’Amministrazione Pubblica oggettivamente trasmette all’esterno.

Vanno a esso ricondotte anche le risorse finanziarie, organizzative e umane impegnate nelle attività relazionali; i dati relativi vanno poi confrontati con la complessiva estensione dell’universo amministrativo e con il territorio e la popolazione serviti, identificando, quindi, il tasso di copertura amministrativa, territoriale e demografica.

L’amministrazione pubblica ha sempre utilizzato un imponente patrimonio immobiliare, sia demaniale che reperito sul mercato, per allocarvi le proprie attività e i servizi pubblici (trasporti, sanità, scuola, ecc.) e ha svolto un ruolo primario nell’apprestamento, nella manutenzione e nella gestione di edifici (monumenti di valore storico-artistico, musei, teatri, spazi espositivi, biblioteche, ecc.) destinati alla fruizione culturale dei cittadini. Tradizionalmente queste “infrastrutture” relazionali erano da una parte manifestazione di una cultura dell’amministrazione che ne privilegiavano la monumentalità e l’immagine “autorevole” rispetto alla funzionalità e alla accessibilità da parte dei cittadini; dall’altra perseguitavano, più o meno intenzionalmente, interessi conservativi piuttosto che di reale e diffusa fruibilità, che, semmai, veniva “pensata” più in riferimento a una utenza elitaria che a una utenza generalizzata.

Di contro le nuove amministrazioni (Regioni) e i servizi pubblici di nuova attivazione e di maggiore espansione (scolastici, universitari, sanitari, ecc.), giunti ultimi nella costituzione del patrimonio immobiliare pubblico, hanno spesso trovato allocazioni precarie, disfunzionali, di basso livello estetico. In ogni caso le infrastrutture pubbliche a cui erano imputate funzioni con risvolti comunicativi e relazionali rafforzavano viceversa, almeno simbolicamente, l’autoreferenzialità della pubblica amministrazione e si qualificavano tendenzialmente, anche quando provviste di valori estetici come *non-luoghi*. Anche le attrezzature, la segnaletica, spesso definita con linguaggi criptici o burocratici, i luoghi di ricevimento del pubblico (portinerie, front-office, sportelli, ecc.) erano – e in gran parte ancora sono – inaccoglienti, poco orientati alla informazione, non di rado poco rispettosi della dignità dell’utente.

Negli ultimissimi anni, però, il patrimonio infrastrutturale pubblico è divenuto oggetto di un processo di riqualificazione che cerca di attribuirgli standard sempre più elevati di funzionalità e di qualità, soprattutto ai fini delle sue potenzialità relazionali.

Sia per intervento pubblico diretto sia ricorrendo a forme originali di partenariato con imprese o con organizzazioni non-profit, si è avviata una concreta azione perchè una serie di edifici di pubblica utilità assumano connotati rivolti a potenziarne le qualità relazionali sul piano simbolico come sul piano funzionale. Possiamo fare riferimento al patrimonio museale divenuto più accogliente e più fruibile non soltanto a causa di una migliore utilizzazione dei “tempi” e di una maggiore informazione del visitatore, ma anche attraverso la localizzazione di una pluralità di servizi (luoghi di sosta e di riposo, librerie e shop-center, apparecchiature multimediali, caffetterie e luoghi di ristoro). Uno stesso processo di miglioramento delle condizioni di fruibilità sta caratterizzando le biblioteche pubbliche. Il processo non investe soltanto le biblioteche pubbliche più grandi o di tradizione storica, cui si è trovata in molti casi una allocazione più prestigiosa, con la ristrutturazione di vecchi edifici storici, e si sono offerte condizioni di maggiore funzionalità attraverso l’organizzazione di moderni spazi con attrezzature multimediali

e di aree dedicate alla socialità. Anche le piccole biblioteche, gestite dagli enti locali, tendono a “fare sistema”, talvolta con la formula dei consorzi, e cercano di qualificarsi nell’orientamento all’utente, utilizzando la normativa sui servizi pubblici locali.

A testimoniare la vitalità delle biblioteche pubbliche locali si affermano le iniziative della biblioteca “fuori di sé”, come si chiamano quelle strutture che, invertendo la tradizionale logica conservativa, vanno “a caccia del lettore”, curando la distribuzione dei libri nei luoghi di potenziale aggregazione dei cittadini (supermercati, stazioni ferroviarie, spiagge, ecc.), con il duplice scopo di incentivare la lettura e di far conoscere la biblioteca. Si può fare riferimento, in un settore assai diverso, al progetto “Grandi Stazioni” che sta rinnovando il volto delle stazioni ferroviarie delle maggiori città italiane, non soltanto migliorandone l’accessibilità e la mobilità interna e integrandovi una pluralità di postazioni informativi e di servizi di accoglienza, ma anche facendone dei luoghi multifunzionali di aggregazione sociale e di consumo, più adeguati ad affrontare le nuove esigenze di masse sempre crescenti di viaggiatori e di turisti.

Anche sotto il profilo della organizzazione degli spazi amministrativi di lavoro e di rappresentanza, pur spesso entro i limiti oggettivi di “contenitori” nati in una fase storica di vita della pubblica amministrazione assai lontana e diversa rispetto alle esigenze attuali (ma, comunque, irrinunciabili perché, spesso, se pur non dotati di particolari valori formali, fortemente contrassegnati dal valore simbolico che la storia ha a essi conferito), ci si sta muovendo nella direzione di una maggiore razionalizzazione degli spazi sia ai fini di una migliore qualità della vita di lavoro sia ai fini dei rapporti con il pubblico. L’ufficio pubblico è oggi caratterizzato dalle esigenze di una spazialità ridotta, ma fortemente articolata, dalla presenza mobile e puntiforme degli addetti, dalla presenza di nodi delle reti tecnologiche, dalla sempre maggior incidenza delle funzioni di informazione, di accoglienza, di rappresentanza. La Presidenza del Consiglio ha bandito, insieme all’Ordine degli Architetti di Roma un concorso nazionale di idee per la progettazione di un “ufficio ideale” caratterizzato da “accessibilità, funzionalità, trasparenza, accoglienza, funzionalità, flessibilità, serialità e, soprattutto, qualità”. Nei progetti vincitori predominano gli spazi aperti, i percorsi orientati, l’immediatezza dei rapporti e la scorrevolezza del flusso delle informazioni che fanno leva sulle nuove tecnologie e su un più articolato disegno delle strutture architettoniche. Ed è in questa direzione che la stessa Presidenza del Consiglio ha avviato una serie di progetti-pilota.

Il secondo importante momento dello sviluppo del capitale relazionale della P.A. riguarda l’attuazione del programma di *e-government*. Come sottolinea il “Rapporto sull’innovazione e le tecnologie digitali”, presentato dal Ministro Stanca il 9 ottobre del 2003, lo sviluppo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione ha un impatto significativamente positivo sulla produttività dei sistemi economici e la crescita del sistema-Paese: il 50 % dell’incremento della produttività del lavoro nell’UE tra il 1995 e il 2000, un punto di crescita del PIL negli Usa e un mezzo punto nell’UE nello stesso periodo sono attribuibili all’introduzione di tali tecnologie. Nello stesso periodo l’Italia ha investito in questo settore e in particolare nella componente informatica in misura minore della media UE e degli USA e ciò ha contribuito a determinare un differenziale negativo di crescita, indebolendo la nostra competitività a livello mondiale. Ma lo sviluppo del governo elettronico è anche una occasione straordinaria per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione e per dare una risposta positiva alla crescente domanda di servizi efficienti e efficaci dei cittadini e delle imprese e di maggiore partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (dall’*e-government* all’*e-democracy*). Il tema è reso ancora più importante e urgente dalla trasformazione dello Stato in senso federale: l’attuazione del federalismo non è infatti soltanto un percorso politico e normativo, ma anche il più importante processo di riorganizzazione della macchina amministrativa pubblica verso una “amministrazione di risultato”.

Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione sono risorse strategiche per l’instaurarsi di un nuovo rapporto tra autonomie locali e necessità di coordinamento e di

armonizzazione dei processi amministrativi a livello nazionale. Le politiche per l'innovazione tecnologica si stanno concretamente muovendo in questa direzione. Il piano triennale per l'informatizzazione della P.A. 2001-2003, predisposto dall'AIPA e approvato dal Governo prevedeva una serie di progetti intersettoriali orientati al funzionamento interno e ai servizi per i cittadini e le imprese. Con l'Avviso n.78 del 3 aprile 2002 si è previsto di destinare 120 milioni di euro per co-finanziare, in misura non superiore al 50%, i progetti proposti dalle Regioni e da enti locali. Sono giunti al Dipartimento circa 400 progetti provenienti da tutto il territorio nazionale e che interessano, come enti capofila tutte le Regioni e tutte le Province italiane.

Tra questi progetti sono identificabili alcuni interventi destinati a incidere sulla trasparenza e sulla tempistica dei procedimenti amministrativi e, più in generale a promuovere - attraverso l'automazione dello scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni pubbliche e tra i diversi uffici all'interno della stessa amministrazione - significativi ritorni in termini di miglioramento dei processi operativi e della cultura organizzativa (progetto di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali, progetto di mandato informatico e di revisione dei sistemi dei pagamenti, sistema informativo unitario del personale). Questi interventi sono una parte significativa - insieme alla prevista introduzione della carta d'identità elettronica - del più generale programma di *E-government* e, per quel che riguarda il tema affrontato in questo capitolo della Relazione, costituiscono uno stimolo allo sviluppo di un flusso d'informazioni tra le amministrazioni e, quindi, una possibilità di più stretta cooperazione tra il livello centrale e il livello locale in una logica di amministrazione-rete.

Il decollo dei supporti e servizi informatici e informatizzati orientati alla efficienza e all'efficacia interna costituisce la condizione indispensabile per il pieno sviluppo dei progetti intersettoriali focalizzati sulla erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

I progetti intersettoriali orientati ai servizi per i cittadini e per le imprese riguardano diverse aree : progetto di Integrazione delle Anagrafi, Sistema integrato relativo all'anagrafe degli agenti economici, Catasto Comuni, Sportello Territoriale Integrato, Sistema di Comunicazione dei dati Territoriali. La creazione di queste "infrastrutture" informatiche consente la condivisione delle principali informazioni relative ai soggetti che entrano in rapporto con le amministrazioni pubbliche, produce un incremento del "valore pubblico" delle azioni amministrative e costituisce un "facilitatore" nello sviluppo della qualità delle relazioni tra P.A. e cittadini.

Le maggiori opportunità create da queste e dalle altre componenti del programma di *e-government* nell'anno di riferimento sono attribuibili all'aumento della efficienza dei servizi, al miglioramento dei tempi di attuazione delle prestazioni, all'incremento del patrimonio di competenza della P.A.; minori sono ancora le opportunità relative al progresso affermarsi di una "cultura del risultato" e al costituirsi di un dialogo più immediato tra burocrazia e cittadini. Rimangono al riguardo vincoli psicologici e culturali soprattutto nelle fasce più anziane sia degli operatori amministrativi sia degli utenti; intervengono inoltre ritardi nell'adeguamento dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni alle nuove possibilità offerte dalla diffusione delle tecnologie informatiche e telematiche.

Il Rapporto del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie riconosce l'urgenza di una forte e socialmente capillare azione di alfabetizzazione e di sensibilizzazione alle nuove tecnologie a partire dalle fasce sociali più deboli, quelle stesse che ne beneficerebbero maggiormente. Si tratta, quindi, di avviare una grande campagna di divulgazione di conoscenze e di diffusione di strumenti tecnologici per tutti, richiamando su questo obiettivo l'impegno non soltanto della Pubblica Amministrazione e degli operatori del settore, ma anche dei grandi mezzi di comunicazione.

Il miglioramento delle possibilità di accesso all'amministrazione e della qualità dei servizi sembra essere colto e utilizzato più velocemente e proficuamente dai soggetti organizzati (imprese, mondo della comunicazione, organizzazioni non-profit) piuttosto che dai cittadini e

dalle famiglie; questa indicazione deve essere oggetto di riflessione e di attenzione verso la ricerca di soluzioni tecnologiche di più generalizzata fruibilità.

I centri regionali di competenza hanno stilato il primo rapporto sulle attività delle Regioni e degli Enti Locali dal quale possiamo trarre alcuni dati che seppure non possono dar conto del complessivo impegno finanziario delle pubbliche amministrazioni per il miglioramento delle relazioni cittadini/amministrazione offrono alcune indicazioni utili a comprendere l'orientamento assunto dalle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito degli investimenti previsti si possono individuare progetti rivolti da una parte a servizi per i cittadini e le imprese e dall'altra a servizi cosiddetti infrastrutturali, per complessivi 500 milioni di euro di cui 120 a carico dello Stato.

La modalità di finanziamento scelta dall'avviso (co-finanziamento con soglia massima del 50% dell'importo del progetto) ha determinato un orientamento di fondi verso le iniziative di *e-government* non soltanto da parte degli enti locali, proponenti i singoli progetti, ma anche da parte di alcune Regioni, che hanno espresso la volontà di coprire (entro certi limiti) con propri fondi la quota residua dei costi del progetto non co-finanziata dal MIT. L'ambito prioritario d'intervento dei 98 progetti di servizi ai cittadini e alle imprese approvati è quello relativo ai "portali", per il quale sono stati finanziati 44 progetti per un valore di 52,21 milioni di euro, mentre è stato finanziato un solo progetto per lo sviluppo di informazione e partecipazione (110 mila euro). Per quanto riguarda i progetti di infrastrutture regionali e territoriali, spicca il dato relativo ai servizi di interscambio e cooperazione tra amministrazioni: 21 progetti approvati per complessivi 21,94 milioni di euro. Per il supporto tecnico alle reti sono stati approvati 2 progetti per 1,32 milioni di euro.

L'*e-government* può contare certamente su un futuro ricco di prospettive, ma si trova ancora in una fase in cui gli studi, i progetti e le sperimentazioni sono molto avanzati, ma non altrettanto le realizzazioni concrete. Un monitoraggio delle possibilità oggi offerte concretamente dall'accesso ai web delle pubbliche amministrazioni, intrapreso da una fonte non ufficiale (l'Assolombarda attraverso un portale collegato, oltre agli enti nazionali, ai 100 maggiori Comuni italiani) segnala che il servizio più diffuso è il pagamento dell'ICI (possibile direttamente in 22 Comuni ai quali bisogna aggiungere i pagamenti tramite intermediari); solo cinque amministrazioni permettono il pagamento on line della Tarsu, nove consentono il pagamento delle contravvenzioni comunali e soltanto in tre casi (Ancona, Milano e Roma) è possibile richiedere tramite Web certificati personali, recapitati poi a domicilio con pagamento alla consegna.

La diffusione dell'*e-government* è, inevitabilmente, più lenta fra i Comuni, specialmente tra quelli di minori dimensioni. Un processo assai positivo, per superare questa difficoltà, è quello intrapreso attraverso forme consortili che possono godere del sostegno finanziario del Ministero per l'Innovazione: possono essere citate l'esperienza di Asme-net che raccoglie 483 enti locali di Campania, Basilicata e Calabria, il progetto Polis Comune Amico che raccoglie circa duecento Comuni (per il 60 % con popolazione inferiore ai 5000 abitanti) ed è stato promosso dal Comune di Bergamo. I progetti sono ancora in fase di decollo, ma aprono una prospettiva nuova alla cooperazione tra amministrazioni pubbliche e potranno produrre un effetto-annuncio e allargare quindi l'area della cooperazione intercomunale.

L'obiettivo di migliorare e rendere più efficace il programma di *e-government* è affidato anche alle attività di formazione del personale nell'area informatica-telematica. Per quanto riguarda l'attività formativa erogata sui temi informatici-telematici, si può constatare che nel 2002 tali temi relativi sono stati scelti dal 18,9 % di tutti i partecipanti ad attività formative per le amministrazioni centrali (Ministeri, Enti pubblici, Autorità, ecc.), dal 26 % dei partecipanti appartenenti alle amministrazioni regionali e dal 21,7 % di quelli dei Comuni; si rileva un aumento – rispetto al 2001 – per le amministrazioni centrali e una sostanziale conferma del peso percentuale per i Comuni, mentre le amministrazioni regionali fanno registrare una drastica diminuzione nella fruizione delle tematiche informatiche.

Naturalmente un miglior apprezzamento del dato può venire soltanto dal confronto con gli anni precedenti; infatti è ipotizzabile che questo tema sia stato, già in passato, quello oggetto di maggiori attenzioni sotto il profilo formativo. Nel capitolo di questa Relazione che fa riferimento alle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane si potrà cogliere meglio il contributo puntuale dell'azione formativa al riguardo.

Un altro elemento che rende visibile lo sforzo per potenziare il capitale relazionale della P.A. è quello delle strutture operative e dei servizi attivati - o di certa prossima attivazione - come sostegno e facilitatore del flusso di relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini e imprese.

Sono quelle strutture e quei servizi previsti dalla legge 7 giugno 2000, n.150 e quelli, più in generale, attuati in base a specifiche normative o a iniziative promosse direttamente da alcune amministrazioni pubbliche. I dati di cui si può disporre sono quelli offerti dal confronto tra le due indagini nazionali sullo stato di attuazione della legge 150/2000 svolte nel 2002 e nel 2003 che utilizzano un campione rispettivamente di 728 e di 895 amministrazioni. I dati riguardano le seguenti strutture e servizi:

- Ufficio Stampa
- Ufficio del Portavoce
- URP
- Sportello per i cittadini/utenti
- Sportello polifunzionale
- Sportello per le imprese
- Struttura tecnico-informativa per gestire i flussi informativi
- Struttura per le attività su Internet

In generale, per tutti e due gli anni considerati, il servizio più diffuso risulta l'URP ; seguono nell'ordine la struttura per le attività su Internet, gli sportelli per i cittadini, gli sportelli per le imprese e gli sportelli "informagiovani".

La maggiore ampiezza del campione preso in esame nel 2003 (e il fatto che in quest'ultimo anno abbiano partecipato all'indagine un numero più elevato di piccoli comuni) produce una apparente diminuzione delle strutture rispetto all'anno precedente; si rileva, quindi, certamente significativo l'incremento o la riproduzione del precedente tasso di attivazione di alcuni servizi come gli sportelli "informagiovani", gli sportelli per le imprese e gli sportelli polifunzionali che testimonia il successo di questa modalità organizzativa nelle relazioni di informazione e di assistenza tecnicoamministrativa con i cittadini e con le imprese.

L'indice di copertura amministrativa nel 2003 raggiunge il 100 % nei Ministeri, nelle Regioni e nelle Province per quanto riguarda gli Uffici Stampa e gli URP ; raggiunge il 98,6 % per gli URP nei Comuni con popolazione superiore ai 25 mila abitanti e nelle ASL e il 91 % per gli Uffici Stampa nei Comuni con popolazione superiore ai 25 mila abitanti.

Sembra utile utilizzare alcune altre informazioni sugli URP che costituiscono la struttura per eccellenza dedicata allo sviluppo delle relazioni tra la P.A. e i cittadini. Accanto alla diffusione "fisica" dell'URP va valutata anche la sua diffusione telematica, cioè la presenza degli URP nei siti istituzionali.

L'indagine "Gli URP sul Web", condotta dal Laboratorio di *benchmarking* del Dipartimento della Funzione Pubblica nel secondo trimestre del 2003 utilizza quattro indicatori:

- 1) il livello quantitativo di presenza degli URP "riconoscibili" sui siti Web della P.A.;
- 2) il grado di raggiungibilità delle sue pagine all'interno del sito-livello link;
- 3) la tipologia delle informazioni e dei servizi erogati;

4) la tipologia di interazione.

Le conclusioni dell'indagine hanno evidenziato alcune criticità. Innanzitutto l'URP è presente in misura limitata nei siti istituzionali. Su 533 siti censiti, soltanto il 37 % hanno una pagina o una sezione relativa all'URP: il tasso di presenza è più elevato nelle Regioni (75 %) e scende nei Comuni (33%), dato su cui incide certamente la realtà dei Comuni più piccoli. La sua raggiungibilità è abbastanza immediata in più di due terzi dei siti (presenza in homepage); rimane, però, un numero considerevole di siti (il 37%) in cui l'URP va "cercato" attraverso una "barriera" di 3 o 4 "clic": la "barriera" riguarda in modo particolare Regioni (46 %) e Comuni (31 %): il dato Web discorda con il dato "fisico" dell'URP, perché equivarrebbe metaforicamente a una collocazione fisica dell'URP al terzo o al quarto piano. In contraddizione, quindi, con i suoi requisiti costitutivi di immediata riconoscibilità e accessibilità. La tipologia delle informazioni riguarda principalmente l'amministrazione e l'URP, recapiti, attività, orari dell'URP (in una misura che va, a seconda dell'amministrazione, dal 70 al 100%); più basso il numero dei siti che comunicano gli orari in generale dell'amministrazione di riferimento e il nome del responsabile. La tipologia dei canali che consentono o qualificano il contatto tra cittadini e URP sono prevalentemente il telefono o fax e l'email (che raggiungono una frequenza oltre il 60 %).

Se la presenza degli URP, al di là dei servizi e delle opportunità on line comunque offerte dall'amministrazione, significa più accesso, maggiori garanzie di effettività per il diritto all'informazione, maggiore partecipazione, la strada che devono ancora percorrere questi uffici e i loro operatori per raggiungere questo obiettivo è ancora lunga.

Le strutture per le attività su Internet coprono il 100% dei Ministeri e rispettivamente il 92,9, il 90 % e l'87,5 % delle Regioni, delle Province e dei Comuni superiori a 25 mila abitanti, mentre le strutture tecnico-informatiche per la gestione dei flussi informativi coprono l'85,7 delle Regioni, il 72,5 delle Province e il 70,8 delle ASL.

Gli sportelli "informagiovani" e per le imprese sono presenti soprattutto nei Comuni superiori ai 25 mila abitanti; gli sportelli per i cittadini-utenti sono presenti in misura più rilevante nelle ASL(87,5%), nelle Regioni (78,6 %) e nei Comuni con popolazione superiore ai 25 mila abitanti (73,6 %).

Risulta minore il tasso di copertura amministrativa per gli sportelli polifunzionali: soltanto nei Comuni superiori a 25 mila abitanti supera di qualche punto il 50 %.

In generale appare coerente la maggior presenza di certi servizi in alcune pubbliche amministrazioni piuttosto che in altre: la copertura in termini di Uffici Stampa o di Uffici del Portavoce si rileva più elevata in quelle amministrazioni che hanno un più spiccato profilo politico di produzione di indirizzi generali e di misure regolatorie (Ministeri, Regioni, ecc.); gli Sportelli sono diffusi in misura maggiore in quelle Amministrazioni che gestiscono servizi rivolti direttamente ai cittadini; strutture come gli URP o quelle dedicate alla rete informatica sono invece trasversali rispetto a diversi tipi di amministrazione e sembrano ormai prossime a raggiungere un tasso di copertura totale.

Complessivamente, quindi, tenuto conto della diversa ampiezza dei campioni considerati, questa componente del *capitale relazionale* è cresciuta significativamente nel biennio soprattutto nei Comuni medi e grandi: questo incremento abbraccia tutte e due le articolazioni delle strutture operative, sia quella degli URP e degli Sportelli sia quella tecnologica rivelando la crescente consapevolezza delle pubbliche amministrazioni della esigenza di utilizzare, per favorire le relazioni con i cittadini e con le imprese, una molteplicità di *media*.

Il tasso di copertura territoriale nel 2002 era, per il complesso delle strutture e dei servizi, più elevato nel Centro (area che comunque vede la maggior concentrazione di amministrazioni pubbliche) e nel Nord-Est; una rilevazione più analitica consente di rilevare alcune congruità significative: che le Isole e il Mezzogiorno vedano attivati, rispettivamente, il 92,5 e il 91,8 %

degli URP è certamente collegabile alle caratteristiche di una realtà sociale che ha visto storicamente disattesa, per diversi fattori politici, economici e culturali, non soltanto la domanda di informazioni, ma la stessa domanda di "amministrazione" proveniente dai cittadini; così come appare congrua la concentrazione nell'Italia centrale (per le ragioni sopra ricordate e per le funzioni "sistemiche" proprie alle amministrazioni centrali) delle strutture Internet, degli Uffici Stampa, degli Sportelli per i cittadini, delle strutture tecnico-informative per la gestione dei flussi informativi.

Altrettanto funzionale appare il più elevato tasso di attivazione degli Sportelli per le imprese nel Nord-Est e nel Nord-Ovest (rispettivamente con il 70 e con il 66,7 %). Gli altri dati non sono di sicura spiegazione se non ricorrendo al "differenziale" di attivismo che caratterizza realtà territoriali e realtà amministrative: ad esempio l'attivazione dell'Ufficio del Portavoce che complessivamente riguarda il 20,2 % delle amministrazioni censite sale al 30,9 % per l'Italia Meridionale e al 57,1 %

per le Regioni.

Non sono disponibili dati sulla distribuzione territoriale delle strutture operative e dei servizi per il 2003 che possano consentire un riscontro analitico dei cambiamenti intervenuti nella dotazione di singole strutture e servizi. L'unico dato che può essere confrontato è quello relativo alla dichiarazione da parte delle amministrazioni sul recepimento o meno della legge 150/2000.

Partiamo dal dato complessivo: dalla indagine del 2003 si rileva che il 63 % delle amministrazioni, comprese nel campione, ritiene che la legge sia stata recepita almeno in parte e soltanto il 23 % la ritiene recepita nella sua totalità. Gli indirizzi e gli strumenti proposti dalla "150" sono, quindi, al centro di un processo che è ancora in corso e che deve essere potenziato e accelerato perché esso possa diventare una funzione strategica dello sviluppo positivo delle relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione.

Tenendo sempre presente la maggior ampiezza del campione del 2003, non appare significativa la diminuzione complessiva, tra il 2002 e il 2003, del numero di amministrazioni che hanno recepito la legge; appare invece significativa la percentuale delle amministrazioni che l'hanno recepita in parte (dal 47,7 al 62,2 %) e appare significativo che, mentre il tasso di copertura territoriale fa registrare sempre la migliore posizione del Nord e del Centro, il Sud e le Isole migliorano complessivamente la loro posizione.

La copertura delle amministrazioni e delle aree territoriali va misurata anche attraverso la presenza di operatori professionali impegnati nelle attività d'informazione e di comunicazione della PA e la valutazione della loro "qualità" professionale (attraverso gli unici indicatori disponibili: le modalità di reclutamento e gli investimenti formativi).

Sia nel 2002 che nel 2003 le figure professionali attivate sono nell'ordine gli addetti stampa, i comunicatori pubblici, i capi ufficio stampa e i portavoce. Tra il 2002 e il 2003 la figura del capo ufficio stampa ha accresciuta la sua presenza nelle Regioni e nelle ASL, quella dell'addetto stampa nelle Regioni, nelle Province, nei Comuni con popolazione superiore ai 25 mila abitanti e nelle ASL, quella del porta voce nei Ministeri e nelle Regioni, quella del comunicatore nelle Regioni, nelle Province, nei Comuni superiori a 25 mila abitanti e nelle ASL.

La distribuzione territoriale (per la quale sono disponibili dati soltanto in riferimento al 2002) evidenzia che il Centro si attribuisce in percentuale il maggior numero di addetti stampa (69,1 %), di comunicatori pubblici (56,6 %) e di capi ufficio stampa (48,5 %), mentre il Sud mostra un tasso di attivazione relativamente più elevato di portavoce (33,7 %).

Il reclutamento, nel 2002 come nel 2003, è assicurato dalla selezione interna o dal conferimento di incarichi all'esterno; soltanto in misura esigua da modalità concorsuali.

Migliorano nel biennio considerato gli investimenti formativi; le amministrazioni che hanno dichiarato di avere già attivato corsi di formazione per i "comunicatori" (in esecuzione di quanto previsto dalla legge 150/2000) sono passati dal 29,9 al 47 %: sono in testa nella attivazione di corsi di formazione le Regioni, seguite dai Comuni con popolazione superiore ai

25 mila abitanti e dalle Camere di Commercio, mentre più dei due terzi dei Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti non hanno attivato né programmato corsi di formazione.

Sembra comunque che le professioni della comunicazione pubblica siano ancora nel nostro Paese lontane da una condizione di "eccellenza" a causa delle limitate risorse economiche disponibili per la maggior parte delle amministrazioni pubbliche e della difficoltà di reperire soprattutto all'interno delle amministrazioni le necessarie competenze tecnico-professionali.

Le attività di comunicazione e informazione svolte dalle strutture operative dedicate sono sostanzialmente uguali nel 2002 e nel 2003: prevalgono le forme tradizionali (fornitura d'informazioni, accoglienza di richieste e domande da parte dei cittadini), mentre la gestione dei rapporti con i media appare come un impegno prevalente per le amministrazioni ministeriali, delle Province e delle Regioni. La gestione della comunicazione interna è curata da una percentuale sensibilmente inferiore al 50% delle amministrazioni intervistate (con un peso maggiore nelle ASL e nelle amministrazioni regionali); attività di relazione con i cittadini più innovative come il marketing sono richiamate da appena un sesto delle amministrazioni.

Quali sono le cause della ancora non completa ricezione della legge 150/2000? Nell'indagine 2002 il motivo preponderante era complessivamente individuato in generiche "difficoltà organizzative" (23,1 %); nelle amministrazioni provinciali e in quelle ministeriali questa difficoltà veniva prioritariamente segnalata rispettivamente nel 46,2 e nel 33,3 % dei casi. Nei comuni minori, invece, le ragioni, come è inevitabile, sono soprattutto legate alle piccole dimensioni, alla carenza di personale e di risorse economiche. Nell'indagine 2003 il motivo prevalente è complessivamente quello della carenza del personale (45,4 %), soprattutto per le amministrazioni ministeriali , per le Camere di Commercio e per i comuni piccoli e medi. Le amministrazioni ministeriali denunciano in egual misura la carenza di risorse economiche. Le ASL presentano una condizione particolare perché attribuiscono le maggiori difficoltà ai processi di riorganizzazione in corso nel settore e perché segnalano il mancato inquadramento delle loro attività di comunicazione nell'ambito della legge. 150/2000. Infine è da valutare come un indicatore critico il fatto che amministrazioni come i Ministeri o le Province denuncino ancora in misura elevata, tra le ragioni dell'insufficiente recepimento della legge. 150/2000, la mancanza di cultura e conoscenza della comunicazione. Il percorso attuativo della legge. 150/2000 si era fatto carico di queste possibili difficoltà e aveva previsto forme articolate d'intervento nonché la mobilitazione di adeguate risorse tecniche e organizzative, fissando standard, criteri di valutazione e chiamando a cooperare, accanto alle istituzioni pubbliche, anche le organizzazioni private competenti. Queste nuove funzioni rappresentano ormai un dovere dello Stato. Come ha ricordato il Presidente della Repubblica nel messaggio inviato alla X edizione del Salone bolognese della comunicazione pubblica e dei servizi al cittadino, esse sono "un mezzo strategico, non sussidiario, per conseguire un bene pubblico". E ha aggiunto che devono, però, essere realizzate con professionalità e senza improvvisazioni. La rapida espansione dell'offerta formativa pubblica e privata sui temi della comunicazione istituzionale è certamente una voce positiva nel bilancio di quest'ultimo anno di iniziative per l'ammodernamento della pubblica amministrazione.

Ma rimane, ancora, troppo lontana dalla domanda che proviene dalle amministrazioni più decentrate o, al contrario, da quelle che affrontano con organizzazioni complesse compiti istituzionali che spesso possono apparire soverchianti rispetto alla "distrazione" di risorse umane qualificate verso attività formative lunghe e impegnative. E, d'altra parte, non è caratterizzata sempre da quei caratteri di "qualità" che ne possono assicurare i risultati. L'impegno del Dipartimento della Funzione Pubblica nella costruzione di sistemi sperimentati di valutazione delle iniziative formative e del loro impatto sulla organizzazione dovrà muoversi con sempre maggiore attenzione e rigore in questa direzione.