

La gamma degli investimenti tecnici e organizzativi rivolti a moltiplicare nelle amministrazioni pubbliche e nei servizi le opportunità d'incontro e di scambio informativo con i cittadini, ma anche le condizioni per una più efficace autotutela dei diritti si va estendendo ben al di là delle strutture sopra ricordate, cogliendo tutte le potenzialità delle nuove tecnologie e dei nuovi modelli di comunicazione sociale e promuovendo, anche con modelli derivati dall'esperienza dei settori privati (dell'impresa come del "privato-sociale"), strumenti per attivare forme nuove di cittadinanza amministrativa: call center e numeri verdi, servizio clienti nelle aziende di servizi pubblici, uffici dei diritti del cittadino, siti web e punti internet, acquisto spazi sui mezzi di comunicazione di massa per illustrare iniziative legislative o nuovi servizi. Si tratta di un insieme di iniziative che vedono coinvolte amministrazioni pubbliche di diverso livello e di diversa dislocazione territoriale che è, almeno al momento, difficile quantificare: esse, però, testimoniano certamente con la loro variegata tipologia la capacità da parte delle amministrazioni pubbliche di cogliere tutte le opportunità offerte oggi dal capitale di conoscenze e di pratiche del mondo della comunicazione e, aspetto ancora più importante, la diffusione di un modello di amministrazione *dialogante e amichevole*.

E' uno sforzo che va potenziato e perseguito ulteriormente perché non vadano deluse le aspettative promosse e non vada disperso il patrimonio di esperienze, fin qui accumulato.

Un nuovo strumento rivolto a "codificare" (e ad attivare) il diritto del cittadino alla "qualità" dei servizi pubblici e a modificare sensibilmente la tradizionale condizione di squilibrio tra servizio pubblico e utente, è stato anticipato dalla Direttiva del 27 gennaio 1994 sui principi per l'erogazione dei servizi pubblici e dotato di efficacia normativa dalla legge 11 luglio 1995, n.273. Costituisce un'altra opportunità posta a disposizione dei cittadini ed è rappresentato dalla "Carta dei Servizi" . Ulteriormente regolata dall'art.17, comma I, lettera b) della legge 15 marzo 1997, n.59 e dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, la Carta dei Servizi non soltanto fissa, per ciascuna area "servita" degli standard di qualità e ne sanziona il rispetto attraverso il diritto al risarcimento riconosciuto all'utente, ma coinvolge gli utenti, attraverso le loro rappresentanze associative, nella ridefinizione degli standard e nel miglioramento dei servizi. La piena attuazione dello "spirito" della Carta dei Servizi e la sua completa attuazione operativa sono processi ancora in corso e che incontra non poche difficoltà.

Dall'indagine condotta da DataMedia nel 2002 per incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica si rileva, facendo riferimento al periodo 1994 / 2002, che il maggior numero di adozioni (44,5%) si è avuto nel primo triennio, con una punta nel 1996 (in seguito alla approvazione della legge 273); nel successivo triennio le nuove adozioni scendono al 37,4 % e nell'ultimo triennio al 18 %, con una soglia minima di adozioni nel 2002 corrispondente al 2,1% del totale delle Carte dei Servizi adottate.

Questo strumento rivolto a migliorare la qualità dei servizi e a trasferire agli utenti un potere di controllo e di sanzione presenta però ancora nella sua concreta attuazione alcune criticità. Sempre dall'indagine DataMedia risulta che soltanto per il 23,8 % delle Carte prese in esame viene specificata l'effettuazione di monitoraggi aziendali interni; poco più della metà delle aziende pubbliche che effettuano tali monitoraggi evidenziano l'elenco degli indicatori utilizzati e, a loro volta, soltanto meno della metà di queste ultime pubblicano i risultati del monitoraggio. In relazione ai principali settori presi in considerazione (elettricità, gas, acqua, igiene ambientale, sanità, trasporti) è il settore dei trasporti quello in cui risulta un relativamente più elevato ricorso alle procedure di monitoraggio.

Per quanto attiene i reclami e rimborsi in caso di mancato rispetto degli standard fissati, si rileva che un poco più del 90 % delle aziende che hanno adottato la Carta dichiara di aver realizzato procedure codificate per la ricezione dei reclami, ma soltanto il 56 % ha introdotto procedure per i rimborsi.

L'analisi rileva altresì che gli uffici principali a cui è stata affidata la gestione della Carta sono gli URP (nel 47,1 % dei casi) e le direzioni aziendali (nel 22,1 % dei casi). Tra i punti di forza dell'introduzione della Carta, segnalati dalle stesse aziende pubbliche, prevalgono,

indipendentemente dal settore di intervento, gli aspetti “relazionali-informativi” (l'adeguato riscontro del reclamo del cliente, l'accesso rapido del cliente a tutte le informazioni utili), mentre più deboli appaiono gli aspetti relativi alla qualità professionale e organizzativa delle modalità di “incontro” con il cliente; tra i punti di debolezza, segnalati comunque in misura minore, viene segnalata – ed è un rilievo non indifferente circa la capacità della Carta di contribuire a riconfigurare il rapporto tra servizi pubblici e cittadini – l'insufficiente introduzione nelle aziende di servizi pubblici di una “cultura di ascolto”.

E' evidente che l'adozione dello strumento – la Carta dei Servizi – va inquadrata in un processo più generale che metta la qualità dei servizi pubblici al centro delle politiche centrali e locali di sviluppo economico e sociale, ma è altrettanto necessaria, come ha previsto il legislatore, la trasformazione delle modalità di governo dell'attuazione delle Carte, creando, a livello centrale, strutture tecniche che sostengano le amministrazioni e le aziende pubbliche chiamate a coniugare l'*aziendalizzazione* dei servizi e la regolamentazione della qualità.

Siamo in presenza di una significativa crescita del “capitale” (risorse infrastrutturali, tecnologiche, organizzative, professionali) destinato alla diffusione e al miglioramento delle relazioni con cittadini.

Dobbiamo chiederci ora quale sia il “valore aggiunto” del capitale relazionale della P.A. e la risposta possiamo trovarla innanzitutto nella realtà e nella qualità delle dinamiche relazionali.

5.3. Le dinamiche relazionali

Le relazioni tra P.A. e cittadini o organizzazioni collettive (imprese, associazioni, ecc.) possono assumere caratteri diversi a seconda che si sviluppano “a una via” o “a due vie”. Dal punto di vista giuridico sono sempre da considerare “a due vie”, perché, sia che provengano dalla amministrazione pubblica (la comunicazione di un provvedimento adottato, una intimazione di pagamento, ecc.) sia che provengano dai cittadini (richieste di autorizzazione, domanda di erogazione di una prestazione) presuppongono o producono una “reazione” da parte dell'altro soggetto destinatario dell'input relazionale (un ricorso amministrativo, la comunicazione dell'accoglimento o meno della domanda, ecc.).

Da un punto di vista organizzativo (ma anche culturale e psicologico) viceversa le relazioni possono essere “a una via” quando l'amministrazione o il cittadino “vivono” e gestiscono il rapporto in modo unilaterale, quando questo rapporto non implica nel suo realizzarsi un processo interattivo, quando cioè l'amministrazione rimane chiusa in una dimensione autoreferenziale o quando, di contro, l'azione del cittadino rimane a livello della protesta passiva o, peggio, si esaurisce nel “ciclo delle lamentazioni”, anch'esso in qualche misura autoreferenziale.

Le relazioni possono costituirsi secondo la pluralità di manifestazione della “missione” della P.A. e secondo la pluralità dei bisogni e degli interessi del cittadino e quindi dirigersi (o derivare da) verso una molteplicità di amministrazioni e uffici pubblici. Possono assumere connotazioni diverse e manifestarsi secondo differenti livelli di “espressione” (informative, comunicative, partecipative, negoziali, cooperative). Anche le relazioni “conflittuali” (proteste organizzate, attivazione del contenzioso amministrativo) sono una componente “fisiologica” delle dinamiche relazionali tra P.A. e cittadini; sono infatti un modo per realizzare pienamente la “cittadinanza amministrativa” e perché i cittadini possano concorrere al miglioramento delle funzioni amministrative segnalando disfunzionalità, errori, deviazioni; ma sono anche la condizione che segnala, di contro, atteggiamenti e comportamenti disinformati, particolaristici, non corretti da parte dei cittadini nei cui confronti la P.A. deve “allertarsi”.

Su questo aspetto, anche a causa della estrema pluralizzazione delle dinamiche relazionali, non esiste una dotazione adeguata di informazioni quantitative; su questo obiettivo, così come si è detto in precedenza per altre esigenze conoscitive, si avvierà nel corso del prossimo anno il processo di costruzione di un sistema informativo che potrà garantire alle

future relazioni sullo stato della pubblica amministrazione dati e indicatori con caratteri di sistematicità e con sequenze omogenee.

E' possibile, però, prima di utilizzare le limitate informazioni disponibili, proporre una prima osservazione di carattere generale. Malgrado i processi di "privatizzazione" abbiano ridotto l'intervento della P.A. in tutta una serie di aree della vita economica e sociale del Paese, il flusso delle relazioni tra P.A. e cittadini non si è attenuato e, anzi, può stimarsi in aumento; si è però trasformato: a livello delle amministrazioni centrali per il prevalere delle funzioni regolatorie; a livello delle amministrazioni regionali per il maggior sviluppo di funzioni ancora di regolazione e di programmazione; a livello degli enti locali per l'aziendalizzazione di molti servizi pubblici.

Le informazioni disponibili possono essere utilizzate:

- per "misurare", almeno tendenzialmente, la frequenza di tali relazioni in riferimento ai bisogni e agli interessi dei cittadini e in riferimento alle specifiche organizzazioni amministrative cui questi si rivolgono;
- per identificare la forma che queste relazioni assumono e il "canale" attraverso cui si realizzano;
- per valutare la "qualità" delle relazioni (aumento della capacità di ascolto delle amministrazioni, maggior informazione e miglior orientamento del cittadino, capacità da parte del cittadino di utilizzare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e dai nuovi modelli organizzativi della P.A., snellimento delle procedure che assicurano la risposta della P.A.).

L'indagine campionaria, condotta nel 2002 dall'Istituto Cattaneo per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, ci indica che la spinta che attiva la relazione del cittadino singolo con la P.A. è la richiesta di informazioni e la presentazione di domande.

I canali cui ricorre il cittadino per chiedere informazioni sono ancora in misura prevalente il contatto personale (recandosi fisicamente) con l'ufficio (35,8%) e il contatto telefonico (34,5%); dall'indagine risulta anche che il contatto telefonico sembra rinforzare, piuttosto che sostituire, il contatto personale: è, cioè, la manifestazione che il contatto personale non si esaurisce in una dimensione meramente "burocratica", ma è la chiave per sviluppare una continuità di relazioni anche informali sull'oggetto di interesse del cittadino.

Un livello più elevato di istruzione (diploma di scuola superiore e, soprattutto, la laurea) dei cittadini favorisce il contatto telefonico nelle relazioni con diversi tipi di amministrazione: ma sono soprattutto le strutture sanitarie (che tra quelle cui fa riferimento l'indagine sono certamente le più "aziendalizzate") a essere avvicinate attraverso il contatto telefonico; e la prevalenza di questo tipo di accesso all'informazione è diffusa, pur in misura diversa, a tutti i livelli di istruzione, il che fa pensare a una precisa scelta di *front-office* di queste amministrazioni.

Un segnale nuovo e significativo è quello rappresentato dalla presenza di un 18,7 % di cittadini che complessivamente utilizzano i media informatici (chiosco elettronico, accesso al sito Internet, posta elettronica), in misura maggiore dei contatti per posta (10,9 %).

Nel caso di presentazione di domande prevale naturalmente l'accesso di persona agli uffici interessati (49,8 %) e, in misura assai più limitata, l'invio per posta.

E' un dato confortante che, complessivamente, due terzi dei cittadini che debbono attingere informazioni dalla pubblica amministrazione abbiano la possibilità – e l'hanno tradotta in abitudine – di evitare la pratica defatigante della "fila" agli sportelli e che, per altro verso, questa possibilità concorra, specialmente nelle grandi città (dove anche i Municipi circoscrizionali servono territori e popolazioni di dimensioni corrispondenti a quelle di una città media), anche se in misura modesta, a ridurre gli spostamenti infraurbani.

Sono le strutture sanitarie e gli uffici comunali le strutture amministrative cui si rivolge la maggior parte dei cittadini sia recandosi in essi personalmente (rispettivamente l'80,6 e il 63 %) sia attraverso contatti telefonici (rispettivamente il 43,9 e il 22,4 %); gli enti previdenziali sono contattati personalmente nel 26,9 % e telefonicamente nel 12,9 % dei casi; molto meno frequenti sono i rapporti con le amministrazioni regionali (8,3 %).

Le relazioni si infittiscono, almeno quelle che interessano i singoli cittadini, comprensibilmente con quelle amministrazioni che offrono servizi, erogano prestazioni o regolano amministrativamente lo "status" di cittadino.

A quale profilo corrisponde il cittadino che più frequentemente si reca personalmente nelle strutture pubbliche?

Tra i cittadini che almeno una volta nell'anno si sono recati personalmente in una amministrazione pubblica, mentre l'età più avanzata si evidenzia comprensibilmente soprattutto nel contatto con gli enti previdenziali, tutte le classi di età sono più o meno presenti nei contatti con le altre amministrazioni; spicca, però, tra i limitati contatti con le amministrazioni regionali, una presenza più elevata della media dei giovani dai 18 ai 29 anni (13,1 %) probabilmente giustificata dal maggiore intervento delle Regioni nell'area delle politiche giovanili (politiche dell'impiego, formazione professionale, diritto allo studio).

Una ulteriore informazione sui caratteri quantitativi del flusso di relazioni con la P.A. può essere ricavata dal numero medio di contatti (personali e/o telefonici) che i cittadini hanno avuto nell'ultimo anno. Il maggior numero di contatti personali e telefonici (rispettivamente in media 6,50 e 2,97 per ogni cittadino) si è avuto con le strutture sanitarie, seguite a notevole distanza dagli uffici comunali (rispettivamente 2,97 e 1,28); i cittadini di età più elevata, ma ancora in condizioni di attività professionale, fanno registrare un numero di contatti maggiore rispetto alla media nei confronti degli enti previdenziali; i cittadini delle fasce centrali di età (30/54 anni) fanno registrare una quantità di contatti superiore alla media nei confronti degli uffici comunali coerentemente con la domanda di servizi amministrativi e sociali propria di una fase di maturità del ciclo di vita familiare e lavorativo.

La ricerca dell'Istituto Cattaneo evidenzia un altro fenomeno degno di rilievo per la sua criticità: la fruizione degli URP da parte dei cittadini. L'indagine è limitata ai Comuni delle più grandi città italiane: Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli e Palermo; pur con questi limiti l'indagine è di notevole interesse perché descrive la risposta degli URP alla domanda informativa e relazionale dei cittadini proprio in quelle realtà che per la complessità metropolitana e per la dimensione "orizzontale" dell'intervento pubblico esaltano la funzione attribuita all'URP come "facilitatore" del rapporto P.A./cittadini.

In quattro delle città-campione (Torino, Milano, Genova e Napoli) i cittadini intervistati non conoscono l'esistenza dell'URP; poco più di un quarto dei cittadini, pur conoscendone l'esistenza, non hanno mai avuto occasione di entrare in contatto con esso (nel caso di Roma, questa percentuale sale al 39,1 %); soltanto un ottavo dei cittadini hanno preso contatti con l'URP uno o più volte (la percentuale sale, anche se in misura non rilevante, per i cittadini di Palermo e di Napoli).

Un dato in contrasto viene segnalato da Bologna dove il numero dei cittadini che hanno o avuto uno o più contatti con l'URP sale al 31,3 %: certamente il Comune di Bologna ha svolto un ruolo di pioniere nel settore, ma può essere prudente ricordare anche che l'Istituto che ha svolto l'indagine ha sede e forte radicamento in Bologna.

Questo segnale critico deve sollecitare interventi rivolti alla maggiore qualificazione degli URP attraverso la formazione del personale e la promozione dell'*immagine* dell'URP nel territorio: non è sufficiente che le amministrazioni pubbliche aprano "finestre" informative e relazionali a disposizione dei cittadini. In un certo senso, sia pure simbolicamente, la logica che va perseguita non è quella che aspetta che il cittadino "vada" all'URP, ma quella dell'URP che "va" dal cittadino.

Un supporto a qualificare sempre di più gli URP in questa missione viene – e dovrà essere ulteriormente potenziato – dall'iniziativa assunta dal Dipartimento della Funzione Pubblica ormai da un quinquennio del così detto URP degli URP, uno strumento che, utilizzando le opportunità delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, consente agli operatori URP di tutte le amministrazioni, sia centrali che locali, di interagire e di scambiare esperienze, migliorando la qualità del lavoro e favorendo la diffusione delle "buone pratiche".

Abbiamo già rilevato come un'altra modalità di relazionarsi con la P.A. sia quella telematica: possiamo ulteriormente approfondire il rilievo sulla scorta dell'indagine Cattaneo; in media il 36,6% dei cittadini intervistati ha visitato una o più volte la "rete civica": questa percentuale sale progressivamente a partire dai Comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti fino a interessare oltre metà del campione (56,3 %) nei Comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti.

Secondo la ricerca condotta dal CENSIS-RUR sui "cittadini digitali", i cittadini che conoscono – non necessariamente per esperienza diretta – gli strumenti tecnologicamente innovativi adottati o in corso di adozione da parte della P.A. sono aumentati dal 2002 al 2003 soprattutto riguardo alla "carta d'identità elettronica" e alle "reti civiche".

Il livello di conoscenza è sensibilmente più alto nel Nord e scende, anche se in misura modesta, nell'Italia Centrale. Nel Sud il livello di conoscenza appare decisamente più basso, anche se è confortante rilevare che esso ha goduto di un significativo aumento dal 2002 al 2003.

Il flusso delle relazioni tra P.A. e cittadini e il ventaglio dei "canali" utilizzati si arricchisce anno per anno. Nel 2001 è stato attivato, su iniziativa del Dipartimento, TelePA, un "Tg *on line*" interamente dedicato alla trasmissione di informazioni e di notizie sulla pubblica amministrazione e rivolto sia a coloro che operano all'interno dell'amministrazione che ai cittadini; come un vero e proprio "telegiornale" viene edito quotidianamente (dal lunedì al venerdì) con una durata di 10 minuti e con la possibilità di fruizione del video-monitor in ogni momento della giornata. L'articolazione del Tg comprende la lettura di notizie da parte di uno speaker, servizi filmati e interviste su tutti gli aspetti della vita amministrativa, dando voce anche alle segnalazioni su uffici che non funzionano. Ogni giorno i giornalisti di TelePA visitano gli uffici pubblici con fotocamere digitali, presentano personaggi, mostrano la molteplicità delle realtà amministrative del nostro Paese coinvolgendo sempre di più coloro che operano all'interno dell'amministrazione e facendo "entrare" quotidianamente i cittadini nella vita di quella pubblica amministrazione con cui hanno spesso – o sentono di avere – un rapporto complicato e difficile.

L'accesso a TelePA si svolge prevalentemente nella mattinata con picchi che riguardano l'arco orario 10-11: si dovrà nel futuro adottare tecniche per identificare il profilo (interno/esterno, giovane/anziano, maschile/femminile, attivo/non attivo, ecc.) degli utenti del prodotto comunicativo e programmare gli orari e la durata delle trasmissioni a più stretta misura delle caratteristiche dell'utenza.

Nel nuovo modo di relazionarsi tra P.A. e cittadini si inserisce l'esperienza dell'autocertificazione.

Oltre ad alleggerire il carico della produzione "cartacea" imposta al cittadino e a semplificare il lavoro degli uffici pubblici, questa innovazione è portatrice di un alto valore simbolico perché comunica una immagine meno autoritaria e distante della pubblica amministrazione e, insieme, dirispetto e di fiducia verso il cittadino.

Nel 2002 è stato istituito, per iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, e affidato per la sua realizzazione al FORMEZ (in collaborazione con la Fondazione Rosselli) l'Osservatorio sui rapporti tra azione pubblica e attività economica, con il compito di analizzare e monitorare con continuità il rapporto tra P.A. e imprese e coglierne tendenze e possibili

mutamenti. Il monitoraggio si attua attraverso una indagine (che sarà ripetuta annualmente) che ha l'obiettivo di rilevare la "pressione" che la P.A. esercita sul sistema delle imprese italiane.

Nell'indagine già realizzata su un campione di 1000 aziende si rileva come le certificazioni siano, dopo gli adempimenti tributari, il motivo principale di interazione tra aziende e P.A.

Nello stesso tempo, però, si rileva come lo "sportello unico" sia divenuto un interlocutore importante per le aziende. Il 95% delle aziende del campione ne conosce l'esistenza, anche se poi è soltanto il 44 % a dichiararne la presenza nel territorio della sua localizzazione. L'utilizzazione dello sportello unico avviene in misura più rilevante per la richiesta di informazioni (84 %), per le pratiche relative all'avvio (80 %) o alla cessazione dell'attività (79 %), ma riguarda un po' tutte le fasi del ciclo di vita di un'impresa.

Il ricorso allo sportello unico sembra in grado di ridurre i tempi per lo *start-up* d'impresa, secondo le dichiarazioni di un poco più della metà degli intervistati, entro un arco tra sei mesi un anno (per il 30 % degli intervistati, addirittura, entro i sei mesi); questa informazione è confermata più o meno in tutte le grandi aree territoriali del Paese, con l'eccezione dell'Italia Centrale per la quale le dichiarazioni indicano tempi più lunghi.

Le "zone" critiche nelle relazioni delle imprese con gli apparati pubblici riguardano l'amministrazione della giustizia civile e l'amministrazione tributaria i cui tempi lunghi (nel caso del recupero di crediti per via giudiziaria o in quello dei ricorsi tributari) costituiscono un sovraccosto aziendale (spesso intollerabile per i bilanci, specie delle piccole imprese) e spingono le aziende, dove possibile, verso soluzioni extragiudiziali.

Infine, soltanto un quarto delle imprese intervistate ricorre, per la ricerca di personale, ai "centri per l'impiego", mentre la maggior parte di esse utilizza canali informali o ricorre ad avvisi sulla stampa.

Innovazioni assai significative negli obiettivi, ma che devono, però, ancora raggiungere uno stadio di avanzata diffusione nel loro impiego, sono quelle che si concretizzano da una parte in iniziative rivolte ad accertare ex-ante i bisogni cui una politica di settore, un programma di intervento pubblico o un servizio devono rispondere o a promuovere l'attenzione dei cittadini e delle imprese verso le innovazioni normative e i nuovi servizi e, dall'altra, nell'impegno a registrare il livello di soddisfazione degli utenti (identificati come *clienti*) nei confronti di un servizio o di una prestazione, come valutazione dell'efficacia *sostanziale* dell'intervento pubblico: la pubblica amministrazione si avvale sempre più di metodologie e tecniche (dall'Analisi dell'impatto regolativo al Marketing, alla Customer satisfaction analysis) in cui la "relazionalità" al cittadino e all'impresa non è soltanto nello *scopo* (un' amministrazione che si pone l'obiettivo dell'orientamento al cliente), ma è anche nel *processo*, nel senso che i cittadini, le organizzazioni collettive *non profit* e le imprese sono coinvolti con le loro conoscenze, con le loro opinioni, con i loro suggerimenti nelle procedure di valutazione e, quindi, contribuiscono a correggere gli errori, confermare i successi, disegnare le alternative delle azioni amministrative.

E' un processo ancora agli inizi, che coinvolge soltanto alcune amministrazioni (e, più spesso, quelle locali che si confrontano quotidianamente con i cittadini) e che ha visto, nell'anno trascorso, la promozione di alcuni progetti-pilota da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica o il sostegno a iniziative sperimentali avviate da singole amministrazioni pubbliche o da "cartelli" di amministrazioni.

In una uguale prospettiva – quella che tende a cancellare la separatezza tra amministrazioni pubbliche, rendendone così le procedure più semplici, più rapide e più integrate, e ad associare il cittadino, nei suoi diversi ruoli, all'esercizio della funzione amministrativa – si colloca lo sviluppo delle relazioni negoziali tra le stesse amministrazioni pubbliche e tra esse e i cittadini organizzati e no. Alla prima tipologia appartengono la "conferenza di servizi", le convenzioni tra enti locali e gli accordi tra amministrazioni pubbliche che, seppure hanno come obiettivo primario la semplificazione e la contrazione temporale del confronto degli interessi di cui sono portatrici le diverse amministrazioni pubbliche, operano

anche a favore della costruzione di un "costume" di cooperazione amministrativa tale da offrire all'esterno una immagine nuova, più efficiente certamente, ma anche ricca di visione strategica della amministrazione.

Alla seconda tipologia appartengono una gamma variegata e fluida di formule derivate dal principio della "programmazione negoziata" (accordo di programma, patto territoriale, contratto di programma, contratto di area, ma anche contratti di quartiere, ecc.) e che perseguono obiettivi di sviluppo locale o di rinnovo urbano. All'interno di queste modalità entrano non soltanto gli interessi e le competenze dei diversi livelli di governo e delle diverse amministrazioni, ma anche gli interessi e le competenze (questa volta in senso non giuridico, ma tecnico-professionale) dei gruppi organizzati (imprese, sindacati, ordini professionali, ecc.) che sono gli "attori" del processo di sviluppo. Tutti questi strumenti di programmazione si qualificano come processi *bottom up*, fondati sui principi della coesione sociale e del partenariato. Malgrado l'avvio, già dal 1997, di tali strumenti abbia dato risultati non sempre soddisfacenti (a causa della inevitabile lentezza e complessità iniziale dei meccanismi istituzionali: basti pensare alla "concertazione" tra gli enti locali), ci troviamo oggi di fronte a esperienze di programmazione negoziata che hanno coinvolto oltre 2000 tra Comuni, Comunità Montane, Province insieme alle "autonomie funzionali" (camere di commercio, università, ecc.), alle imprese, agli istituti di credito, alle parti sociali e che hanno visto l'attivazione di oltre 220 accordi locali per lo sviluppo, con un effetto moltiplicatore per altre meno strutturate azioni di collaborazione tra Enti locali e altri soggetti pubblici e privati, sempre finalizzate a implementare su specifici territori processi integrati di sviluppo.

Più analiticamente rileviamo come siano stati avviati sull'intero territorio nazionale 230 *patti territoriali* (a cui vanno aggiunti i quattro patti territoriali promossi dalla Provincia di Trento), localizzati per il 69 % nel Sud e nelle Isole e per il 31 % nel Centro Nord. L'investimento complessivo per i patti messi in cantiere ammontava al 30 dicembre 2002 a oltre 10,5 miliardi di Euro, con un onere complessivo per lo Stato di 5,5 miliardi, di cui 1,2 miliardi (il 22 %) già erogati.

Non si possono ignorare i punti di debolezza di questo tipo di iniziativa: l'eccessiva proliferazione dei patti, la scarsità degli investimenti destinati al potenziamento delle infrastrutture locali (chiamate a "fare rete" con gli investimenti produttivi e di economia sociale), la lentezza nella erogazione dei finanziamenti.

Dietro queste criticità si intravedono quelle condizioni di rigidità usuali nel difficile funzionamento delle innovazioni amministrative: la farraginosità normativa, le resistenze centralistiche, il ruolo ancora marginale delle Regioni.

Migliore appare la situazione dei 10 patti territoriali per l'occupazione, per i quali l'erogazione ha raggiunto mediamente il 98,3 % degli stanziamenti previsti e che hanno riguardato complessivamente 210 mila unità lavorative di cui 60 mila di "nuova occupazione".

Per quanto riguarda i *contratti d'area*, strumento sempre ispirato al principio del partenariato sociale e indirizzato specificamente alla riconversione economica di aree limitate del territorio nazionale, caratterizzate da una fase critica di evoluzione economica, ne risultano attivati a oggi 18, prevalentemente nelle aree dismesse del Mezzogiorno. Lo stato di avanzamento dei programmi (dato dal rapporto tra il totale delle risorse spese e il totale delle risorse programmate) è pari al 34 %, un valore medio che si alza sino al 100 % nel caso di Gela e si abbassa sino al 10% per i contratti d'area più recenti (Avellino e Salerno).

Il Dpef 2003-2006 privilegia fra gli strumenti della programmazione negoziata il *contratto di programma*, individuato come lo strumento di intervento più efficace per l'attuazione delle politiche rivolte a favorire l'attrazione di insediamenti produttivi nel Mezzogiorno. Esso costituisce per l'Italia il primo esperimento di sviluppo basato sulla negoziazione tra le parti, in cui si sostituisce la logica dell'obbligazione bilaterale all'atto amministrativo. E' con questo strumento che sono stati realizzati gli investimenti della Fiat a Melfi, della SGS Thomson a

Catania, della Texas ad Avezzano, della Natuzzi a Bari, della Barilla a Foggia e a Melfi, della Cetrag a Bari e della Olivetti a Napoli.

Infine, il più alto livello di concertazione si ha con l'*intesa istituzionale di programma* che vede Stato e Regioni impegnati a definire un accordo strategico per la realizzazione di programmi comuni; a oltre anni dall'approvazione del primo gruppo di accordi (Toscana, Umbria e Lombardia) risulta, però, programmato soltanto il 59,3 % delle risorse assegnate alle Regioni.

In conclusione, malgrado queste relazioni negoziali siano previste dalla normativa fin dagli anni '90 e nonostante siano state attivate sulla spinta di interessi pubblici di grande respiro strategico e anche di interessi di "attori" privati di notevole peso e influenza, il loro andamento è ancora incerto e le acquisizioni in termini di risultato di dubbia efficacia. Certamente ha giocato a sfavore, oltre alle nuove strategie di politica economica che sembrano (come risulta anche dalla "finanziaria" per il 2003) accordare minore attenzione allo sviluppo dal basso e minore legittimazione al metodo della programmazione, il contrasto tra il "principio del contratto" che ispira e modella le relazioni negoziali e il "principio di gerarchia" su cui si basano ancora, almeno formalmente, gli ordinamenti amministrativi. Il problema, però, rimane nell'*agenda* della pubblica amministrazione; anzi acquista nuovo valore per le esigenze di attuazione – e di regolazione – del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Ma non va dimenticato un altro fattore di criticità: lo sviluppo del modulo negoziale nella pubblica amministrazione richiede la presenza di "competenze relazionali" che sono tradizionalmente poco presenti nella pubblica amministrazione.

Occorrerà quindi un forte investimento professionale in questa direzione e appare come un segnale positivo che in questi ultimi anni questo tipo di competenze trovi sempre più spazio nelle iniziative formative per la P.A.

Nel complesso il volume e la multiformità di queste dinamiche relazionali P.A./cittadini sono tali da cancellare tendenzialmente la tradizionale configurazione di una pubblica amministrazione distante, chiusa e autoreferenziale. L'interpenetrazione tra cittadini e P.A. sembra un processo inarrestabile e può rivelarsi come un valore aggiunto nel tentativo di integrare modernizzazione e democratizzazione.

5.4. L'immagine della pubblica amministrazione

Qual è il livello di informazione e la percezione (aspettative, opinioni, giudizi, stereotipi) che i cittadini hanno oggi della pubblica amministrazione e qual è il contributo che le comunicazioni di massa offrono per il miglioramento dell'informazione e per la rappresentazione realistica dello stato della pubblica amministrazione e delle sue trasformazioni ?

Rispondere a questa domanda non è facile perché la memoria dell'amministrazione tradizionale tende a persistere nel tempo, alimentata com'è dai corti circuiti dell'immaginario collettivo che viene sollecitato da *media* che (per le logiche stesse che sorreggono il processo di trasformazione del "fatto" in "notizia") tendono a esaltare gli aspetti critici, paradossali, allarmanti spulciati, dalle cronache di "ordinaria vita burocratica" e che, per parte sua, finisce con il "leggere" le notizie "attese", quelle che appaiono coerenti con le opinioni già possedute e con gli stereotipi correnti.

Rispondere a questa domanda è però utile specialmente se può essere l'occasione di un confronto con i temi che sono stati affrontati precedentemente. Se il capitale relazionale è cresciuto, se le dinamiche relazionali sono diventate più frequenti e hanno acquisito nuovi, più efficaci canali e migliori risultati, in che misura questo ha influito sull'immagine della P.A. e sulla percezione che ne hanno i cittadini ?

Opinioni e giudizi dei cittadini

Alcune indagini già utilizzate per rilevare altri aspetti del funzionamento della P.A. (CENSIS-RUR, Istituto Cattaneo) e altre indirizzate specificatamente a rilevare il grado di informazione e disoddisfazione dei cittadini (Ispo, UIPA del Dip. Funzione Pubblica, CENSIS-Forum P.A., Alphabet) offrono un quadro significativo, anche se nei limiti di una stima (dato il metodo campionario), degli atteggiamenti dei cittadini nei confronti della P.A., in qualche caso consentendo di valutare i cambiamenti avvenuti negli ultimi due anni.

L'indagine Ispo, condotta su scala nazionale, misura con un giudizio sulla scala 0-10 una serie di variabili che vanno dall'apprezzamento del funzionamento degli uffici pubblici (file agli sportelli, tempi di risposta per ottenere le prestazioni, quantità di documenti e di passaggi burocratici richiesti) a quello del personale (cortesia, disponibilità all'ascolto, efficienza, competenza e professionalità).

Giudizi positivi (da 6 a 10) sono espressi dalla metà degli intervistati, con un attestarsi prevalente sui gradi più bassi del giudizio positivo. Questa tendenza rileva un lieve aumento dal 2001 al 2002. Risultati sostanzialmente analoghi offre l'indagine CENSIS-RUR dalla quale si rileva come soltanto un quarto degli intervistati giudichi il funzionamento della P.A. peggiorato nell'ultimo anno, mentre un terzo e più lo considera migliorato: i giudizi più positivi provengono da intervistati con istruzione superiore e universitaria (il 46,9 % degli intervistati provvisti di laurea giudica migliorato il funzionamento della P.A.) che fruiscono di maggiori informazioni e che sono certamente più dotati di "destrezza amministrativa", cioè delle risorse informative e relazionali necessarie per "destreggiarsi" tra uffici e procedure.

Significativo è anche il dato relativo alla percezione, da parte dei cittadini, delle capacità comunicative dei dipendenti pubblici (fonte: Istituto Cattaneo). Essi sono ritenuti capaci di farsi capire "molto" o "abbastanza" dal 56 % degli intervistati; questo giudizio è influenzato dai contatti diretti dell'intervistato con la P.A., cresce con l'aumento dei contatti che permettono presumibilmente lo sviluppo di una "abitudine" al linguaggio amministrativo.

I cittadini esprimono le loro speranze sul futuro miglioramento dei servizi contando sulla diffusione delle tecnologie informatiche e in particolare di Internet ed è una valutazione che cresce nel tempo: nel 2000 erano il 45,6 % a ritenere Internet capace di migliorare "di molto" il funzionamento della P.A.; nel 2003 sono saliti al 52,6 %; la previsione del miglioramento caratterizza soprattutto gli intervistati provvisti di istruzione superiore o universitaria, ma questa crescita di aspettative positive riguarda comunque gli intervistati in generale a prescindere del livello di istruzione.

Se si articola il giudizio di soddisfazione per singoli aspetti del funzionamento degli uffici pubblici, si rileva come l'aspetto tecnologico sia ancora una volta la "carta vincente" nella percezione comune: il giudizio positivo sull'utilizzo delle nuove tecnologie nella P.A. occupa la migliore posizione (47 %) ; gli altri aspetti più apprezzati sono la preparazione del personale (44 %) e la vicinanza e la comodità degli sportelli (43 %). I giudizi positivi su questi aspetti del funzionamento amministrativo (ma in generale su tutti gli aspetti del funzionamento) si ritrovano soprattutto tra gli intervistati del Nord-Est: questo dato contrasta uno stereotipo diffuso circa l'insofferenza verso il "Pubblico" di una area caratterizzata da una recente e forte vitalità imprenditoriale, anche se, presumibilmente, il giudizio positivo nasce soprattutto dall'esperienza delle relazioni con gli Enti Locali. Va aggiunto ancora che i giudizi positivi crescono, sia pure lievemente, dal 2002 al 2003.

L'indagine condotta dall'UIPA del Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso gli operatori degli URP, anche se ormai lontana nel tempo (ottobre 2001), ci permette di rilevare alcune aree di insoddisfazione. Gli elementi maggiormente critici sono rappresentati ancora dalla mancanza di integrazione tra i vari uffici preposti alle informazioni e alle operazioni amministrative richieste e dai tempi troppo lunghi delle risposte amministrative. Confrontando

questi giudizi con i risultati delle indagini più recenti, prima citate, ci si può rendere conto che queste aree di insoddisfazione vanno, sia pure in misura modesta, attenuandosi.

Dalla ricerca dell'Istituto Cattaneo si può rilevare inoltre quali siano i canali preferiti per ricevere informazioni da parte della P.A. La comunicazione postale è quella che fa registrare il più alto indice di gradimento (47,8 %), seguita dagli spot radio-televisivi (25,1 %): la preferenza per quest'ultimo canale sale però al 38,6 % tra gli intervistati con più basso livello di istruzione.

La stessa indagine distingue tra *old media* (posta, affissioni, inserzioni sulla stampa, spot radio-televisivi) e *new media* (siti Internet, posta elettronica, kiosco elettronico e messaggi sms): gli *old media* sono ancora i canali preferiti addirittura dal'89 % degli intervistati. Le preferenze tra *old* e *new media* non sono però distribuite in modo uniforme tra tutte le categorie dei cittadini, ma sono influenzate dalla età e dal livello di istruzione: tra coloro che esprimono preferenza verso i *new media* sono percentualmente più presenti i giovani (24,6 %) e i laureati (20,2 %), i soggetti cioè che utilizzano questi *new media* in una pluralità di occasioni della loro vita quotidiana.

Questi dati sollecitano alla considerazione della esigenza di accompagnare i rilevanti investimenti finanziari e organizzativi a favore dell'e-government con adeguate politiche di informazione e di promozione, rivolte verso i soggetti più svantaggiati.

Un altro dato positivo ci è proposto da un'altra indagine dell'Istituto Cattaneo rivolta a giovani tra i 18 e i 24 anni e tendente a rilevare la fiducia accordata dagli intervistati a una pluralità di fonti di informazione. Il 65,6 % (quasi due terzi) degli intervistati dichiara di avere abbastanza o molta fiducia nelle informazioni che provengono dalla pubblica amministrazione; il 52 % dichiara di avere abbastanza o molta fiducia nella stampa quotidiana, il 48,6 % nelle informazioni rilevate dai siti web e il 47 % nella informazione televisiva. La pubblica amministrazione sembra quindi offrire in maggior misura garanzie di obiettività anche se coloro che dichiarano questa fiducia hanno ancora, come abbiamo visto in precedenza, pochi contatti con le strutture amministrative.

Indagini a carattere qualitativo come i *focus group* condotti dall'Ispo nel 2003 nell'ambito di una ricerca sulla complessità delle pratiche burocratiche indicano come ci sia una correlazione assai stretta tra problematicità anche emotiva di certe aree della vita del cittadino (salute, previdenza sociale) e rilievi critici che si appuntano sulla adeguatezza, sulla competenza e, anche, sulla disponibilità e "cortesia" del personale, sulla capacità informativa del front-office. Nelle aspettative di miglioramento si evidenziano proprio quelle richieste che sono al centro dei processi di riforma della P.A. e delle politiche di sviluppo delle risorse umane: competenza professionale, responsabilità personale, orientamento all'utente degli atteggiamenti e dei comportamenti degli operatori pubblici.

Sul fronte amministrativo più esposto nei confronti dei cittadini, quello degli enti locali, possiamo utilizzare un altro "pacchetto" di informazioni, reso disponibile dall'indagine condotta dal CRESME nel 2003 in occasione del Secondo Rapporto sulle Autonomie Locali.

L'indagine si è posta in particolare due obiettivi: a) la "misurazione" delle insicurezze e delle precarietà che preoccupano gli abitanti di un determinato territorio in relazione al proprio status di cittadino e la percezione del ruolo attribuito al Comune nelle azioni di contrasto o di eliminazione di queste insicurezze e di queste precarietà; b) la valutazione della "disposizione" dei cittadini a subire l'intervento pubblico o, viceversa, a partecipare alla programmazione e alla attuazione di questo intervento e a condizionarlo.

Le tre emergenze principali segnalate dagli intervistati sono nell'ordine la sanità pubblica (22,3 %), la "questione lavoro" (18,5 %) e il degrado ambientale (17,3 %).

Nel rivolgersi al Comune, lamentandone l'insufficiente intervento o richiedendone un maggior impegno, i cittadini prescindono in qualche misura dalla valutazione della specifica competenza e facoltà di agire efficacemente; il Comune è l'amministrazione della porta accanto, il governo di prossimità, cui è più naturale rivolgere le proprie aspettative, segnalare il proprio disagio, denunciare i problemi.

Nel dettaglio è la sanità pubblica, sul piano dei servizi pubblici quello che si attribuisce i giudizi più negativi, giudizi che si aggravano passando dal Nord al Sud e alle Isole. Mentre le strutture scolastiche e gli asili nido sono i servizi che si meritano i giudizi più positivi.

Giudizi positivi sono attribuiti in ancora più larga misura (87 %) agli uffici e agli sportelli cui ci si rivolge per la richiesta di autorizzazioni e di certificati. Quando si avanzano al riguardo critiche, queste attengono alla mancanza di attenzione verso la soddisfazione del cittadino, alla scarsità degli sportelli, alla mancanza di informazioni adeguate.

L'indagine rivela infine un fenomeno che appare altamente positivo nella prospettiva di un diverso, più interattivo rapporto tra P.A. e cittadini. Troviamo, infatti, diffusi, in misura maggiore di quanto solitamente si tende a pensare, atteggiamenti di "cittadinanza attiva": il 52 % degli intervistati ritiene di avere consigli, suggerimenti, proposte da offrire al proprio Comune; il 58 % parteciperebbe a incontri in Comune per la valutazione di nuovi progetti; il 57 % vorrebbe essere coinvolto direttamente in occasione di decisioni importanti. Va sottolineato come questi atteggiamenti siano addirittura più diffusi in un'area, il Sud e le Isole, tradizionalmente ritenuta più povera di "capitale civico"

Opinioni e giudizi delle imprese

Dall'indagine FORMEZ già citata si possono ricavare ulteriori informazioni sulle valutazioni espresse dalle imprese sulla efficienza amministrativa. Circa il 40 % delle imprese intervistate ritiene migliorata l'efficienza dei servizi della P.A., mentre soltanto meno del 7% la considera peggiorata. Il miglioramento è individuato soprattutto sul versante della chiarezza e della semplicità delle procedure.

Le imprese manifestano la loro soddisfazione soprattutto nei confronti del Comune che, per i servizi offerti, è il loro principale interlocutore; un livello di soddisfazione elevato è espresso anche in riferimento alle amministrazioni centrali, mentre Regioni e Province sembrano "godere" di una immagine molto meno positiva.

Uno strumento amministrativo certamente innovativo quale lo Sportello Unico per le attività produttive viene percepito come una buona intenzione non ancora realmente concretizzata e diffusa: a Milano è giudicato poco più di un centro di "smistamento" verso i diversi uffici di competenza. Là dove manca lo Sportello Unico – e secondo le dichiarazioni delle imprese intervistate questa assenza sarebbe abbastanza diffusa – le imprese continuano a essere costrette al defatigante andirivieni da un ufficio all'altro, scontando la scarsa interconnessione tra uffici e lo scarso aggiornamento degli addetti.

Va ricordato, al contempo, che, come è stato segnalato in precedenza, le imprese così come altre organizzazioni collettive si muovono nel rapporto con le pubbliche amministrazioni da una condizione "privilegiata" rispetto al cittadino perché dispongono di maggiori risorse organizzative e perché riescono a ottenere un maggior ascolto dalle pubbliche amministrazioni. La ricerca Alphabet segnala che il 58 % delle imprese possiede, prima dell'avvio di una pratica, tutte le informazioni necessarie e che soltanto un quarto di esse è costretta a chiedere informazioni direttamente all'ufficio competente. Le pratiche amministrative costituiscono però ancora per le imprese un costo piuttosto rilevante: questo costo ammontava (secondo dati del 2001) allo 0,47 % del PIL nazionale soltanto per gli adempimenti amministrativi legati al personale, al fisco, alla sanità, sicurezza e ambiente, pari a 57 miliardi di euro, con un carico maggiore per le imprese industriali – 1,53 %). Il costo grava particolarmente sulle piccole imprese: il costo medio per addetto passa dai 160 euro delle grandi imprese ai 1.539 euro delle imprese con 10-49 addetti.

Immagine interna e immagini esterne

Possiamo mettere a confronto, utilizzando le informazioni di una ricerca commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica a Datamedia nel 2002, le rappresentazioni e i giudizi che si formano sullo stato della pubblica amministrazione sia all'interno, tra i dipendenti, sia all'esterno tra cittadini e imprese.

In generale le rappresentazioni e i giudizi dei dipendenti sono più positive e favorevoli di quanto non siano quelle dei cittadini, ma con qualche eccezione, come vedremo, provocata da temi che sollecitano di più la sensibilità dei dipendenti.

Dipendenti e cittadini sono d'accordo, anche se in proporzioni diverse (rispettivamente 86,8 e 78%), a riconoscere l'importanza dei sistemi informatizzati nel miglioramento della efficienza amministrativa e anche nella offerta più pronta di servizi ai cittadini; un concorde apprezzamento sulle nuove tecnologie porta tutti e due i soggetti a convenire sull'effetto che esse hanno avuto sul miglioramento della comunicazione pubblica; è singolare anche che un uguale accordo si ritrovi nelle due categorie (e, ovviamente, soprattutto per le risposte provenienti dai cittadini) nell'ammettere che "i cittadini spesso hanno dei pregiudizi nei confronti della P.A."; piena è la concordanza sul fatto che "un posto di lavoro nella P.A. rappresenta un obiettivo ambito"; un po' più sensibile il divario sul giudizio relativo alla modernizzazione della P.A. : i segnali di modernizzazione sono visibili per il 77 % dei dipendenti, ma questa visibilità risulta minore (67,2 %) per i cittadini.

Tra quanti, dipendenti o cittadini, ritengono la P.A. ancora lenta, inefficiente, burocratica, la causa principale di questa condizione è identificata da tutti e due i soggetti nelle leggi e nelle procedure (rispettivamente dal 40,9 e dal 37,9 % dei dipendenti e dei cittadini).

Passando a un confronto tra le opinioni dei dipendenti e quelle delle imprese sulla differenziazione territoriale del livello di efficienza/qualità della P.A., pur convergendo ambedue i soggetti nel riconoscere la presenza di migliori standard amministrativi nel Nord, si rivela un notevole scarto nella espressione di questo riconoscimento: il 78,2 % dei dipendenti si esprime in questo senso di fronte a un 59,5 % delle imprese.

La manifestazione di opinioni positive o negative sulla P.A. sembra influenzata dal modo in cui il tema proposto si impone all'attenzione degli intervistati, in altre parole dalla maggiore o minore ampiezza valoriale che essa assume per l'intervistato. Di fronte alla proposta di opinioni che richiamano, in termini generali il grande tema dell'effettivo cambiamento della P.A. i giudizi degli intervistati si fanno più cauti o si rifugiano nello scetticismo: il 35,4 % dei dipendenti, il 48,4 % delle imprese, il 52,7 % dei cittadini rifiutano la stessa ipotesi di un possibile cambiamento e soltanto il 22,4 % dei dipendenti, il 14,4 % delle imprese e l'11,4 % dei cittadini accetta la piena evidenza del cambiamento; confortante è comunque che un cambiamento relativo ad alcuni servizi pubblici sia riconosciuto dal 41,8 % dei dipendenti, dal 38,9 % delle imprese e dal 30,5 % dei cittadini.

I giudizi diventano più positivi quando l'attenzione è richiamata su aspetti specifici della realtà amministrativa.

Riferendosi ai concreti segnali di cambiamento dipendenti, cittadini e imprese concordano nel mettere al primo e al secondo posto rispettivamente l'utilizzo di tecnologie moderne e le modalità di comunicazione della P.A. con i cittadini. Concordano ancora dipendenti e imprese nell'identificare il terzo segnale, per ordine d'importanza, nella maggiore cortesia e disponibilità del personale, mentre i cittadini lo individuano nella maggior efficienza.

Il cambiamento si manifesta soprattutto – e il giudizio accomuna anche se con una gradualità discendente imprese, cittadini e dipendenti – nelle pubbliche amministrazioni di livello locale (Regioni, Province, Comuni). Gli esempi di cambiamento significativo sono individuati concordamente da tutti e tre i soggetti nell'informatizzazione degli uffici, nella introduzione dell'autocertificazione e nei processi di semplificazione.

Ancora una indicazione positiva deriva dalla certezza che tutti e tre i soggetti condividono (con una più forte convinzione da parte dei dipendenti pubblici) che i cambiamenti si espanderanno ulteriormente oltre i casi di isolata eccellenza; ma non si nascondono gli intervistati che la strada del cambiamento potrà incontrare i maggiori ostacoli nella cultura burocratica e, di conseguenza, in certe abitudini amministrative consolidate: può apparire singolare che siano in misura minore i cittadini a segnalare questo rischio e che a dividerlo siano invece, insieme alle imprese, i dipendenti.

La ricerca, infine, propone un'altra osservazione che segnala un *gap* tra "comunicazione pubblica" e mass media (che, pure, la legge 150/2000 era rivolta a colmare): secondo tutti e tre i soggetti l'informazione di massa evidenzia in misura molto limitata i cambiamenti in atto nella P.A.: anzi, per quasi un quinto degli intervistati non lo fa per nulla o continua ad alimentare stereotipi negativi.

Certamente, in questa come in altre delle rilevazioni utilizzate, non mancano contraddizioni, persistenza di vecchi stereotipi: il problema è – come ci suggerisce un approccio come quello scelto a favore di una analisi sistematica e puntuale delle relazioni P.A./cittadini – che non soltanto ogni amministrazione è "una storia in sé", ma che ogni cittadino o impresa (ma anche ogni dipendente pubblico) ha una molteplicità di esperienze amministrative e ciascuna di esse provoca su di lui un effetto o imprime una immagine che alimentano (o possono alimentare) valutazioni e reazioni diverse. Il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini è pertanto un rapporto dinamico e complesso che non può essere chiuso entro una formula più o meno stereotipata e deve essere oggetto di una "manutenzione" attenta e flessibile.

Tra luci e ombre, tra accelerazioni e ritardi, le relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini sono diventate comunque una componente sistemica del funzionamento della amministrazione ed evidenziano ricadute positive sui processi di modernizzazione e di democratizzazione dello Stato italiano.

Se appare notevole il peso che le innovazioni tecnologiche hanno nella facilitazione di queste relazioni, non può essere trascurato il ruolo dei nuovi modelli organizzativi assunti dalla P.A. e della sempre maggiore qualificazione del personale pubblico.

La tradizionale rappresentazione della pubblica amministrazione come sistema statico e uniforme arretra progressivamente di fronte a una realtà articolata di pubbliche amministrazioni che esprimono dinamicità e competitività, che accrescono il proprio capitale relazionale e che tendono ad avviare nuove modalità relazionali con i cittadini caratterizzate da una più elevata capacità d'ascolto, dalla molteplicità dei canali relazionali offerti, dalla qualità stessa delle relazioni rivolte tendenzialmente ad assicurare non soltanto la piena soddisfazione delle domande del cittadino, ma di farlo divenire protagonista del processo amministrativo.

E' un percorso, certamente più lento di quanto sarebbe necessario, ma di direzione costante, di cui si colgono – e si coglieranno – di anno in anno i piccoli, ma significativi progressi.

E la segnalazione puntuale, anno per anno, di questi progressi è essa stessa una forte spinta alla conferma e allo sviluppo di questo percorso.

PAGINA BIANCA