

Patrocinio e collaborazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Promosso dalla Università IULM di Milano



IULM

Libera Università di Lingue e Comunicazione

Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)

Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica

coordinato da Stefano Rolando

Presentazione di **Mario Baccini** (*Ministro per la Funzione Pubblica*)

Prefazioni di **Luigi Mazzella** (*già Ministro per la Funzione Pubblica*) e **Giovanni Puglisi** (*Rettore della Università IULM*)

Postfazione di **Federico Basilica** (*Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica*)

Patrocinio e collaborazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Promosso dalla Università IULM di Milano



Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)

Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica
coordinato da Stefano Rolando

Presentazione di **Mario Baccini** (*Ministro per la Funzione Pubblica*)

Prefazioni di **Luigi Mazzella** (*già Ministro per la Funzione Pubblica*) e **Giovanni Puglisi** (*Rettore della Università IULM*)

Postfazione di **Federico Basilica** (*Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica*)

Indice

PRESENTAZIONE

Mario Baccini - (<i>Ministro per la Funzione Pubblica dal 2.12.2004</i>)	5
---	---

PREFAZIONI

Luigi Mazzella - (<i>Ministro per la Funzione Pubblica fino al 2.12.2004</i>)	6
Giovanni Puglisi - (<i>Rettore dell'Università IULM</i>)	7

INTRODUZIONE - TENDENZE GENERALI E PROPOSTE

Stefano Rolando	9
----------------------------------	---

TEMI DI BASE

• La comunicazione pubblica "parte integrante" dell'azione amministrativa (<i>Gregorio Arena</i>)	23
• La comunicazione come strumento di innovazione della Pubblica Amministrazione (<i>Pia Marconi, Mauro Bonaretti</i>)	24
• La comunicazione per la formazione della classe dirigente delle istituzioni (<i>Domenico De Masi</i>)	28
• Il cittadino-utente (<i>Fiammetta Mignella Calvosa</i>)	30
• La relazione tra comunicazione e marketing (<i>Giorgio Fiorentini, Erika Mallarini</i>)	44
• La relazione tra comunicazione e tecnologie (<i>Sebastiano Bagnara</i>)	48
• La comunicazione istituzionale in Italia e i suoi significati simbolici (<i>Fulvio Ronchi</i>)	56
• Comunicazione istituzionale, identità e territorio (<i>Roberto Louvin</i>)	58
• Tra Stato e territorio, attuazione differenziata della normativa (<i>Pierluigi Severi</i>)	59
• Lo sforzo europeo nella comunicazione istituzionale italiana (<i>Roberto Santaniello</i>)	62
• La prospettiva normativa (<i>Adriana Laudani</i>)	64

ANALISI DEI PROCESSI

• Linee generali (<i>Maria De Benedetto</i>)	69
• Attuazione delle normative (<i>Rossella Rega</i>)	71
• Risorse finanziarie (<i>Ferruccio Sepe e Giovanni Vetrutto</i>)	74
• Tendenze della formazione (<i>Stefano Sepe</i>)	77
• L'offerta formativa del sistema universitario (<i>Stefano Martelli</i>)	81
• Modelli organizzativi (<i>Patrizia Galeazzo, Valeria Peverelli</i>)	83
• Occupazione e profili professionali (<i>Alessandro Rovinetti</i>)	87
• Reti e tecnologie (<i>Giorgio Pacifici</i>)	89
• Linguaggi e stile (<i>Riccardo Fedriga</i>)	90
• La ricerca per la comunicazione pubblica (<i>Guido Di Fraia</i>)	95

QUADRO DELLE PRESTAZIONI

• La dimensione della comunicazione "di servizio" (<i>Franca Faccioli</i>)	99
• Piani di comunicazione (<i>Nicoletta Levi</i>)	101
• Siti: web e intranet (<i>Alessandro Papini</i>)	106
• Uffici per le Relazioni con il Pubblico (<i>Pier Domenico Lonzi</i>)	110
• Relazioni con i media (<i>Daniele Comboni</i>)	113
• Eventi (<i>Guglielmo Trillo</i>)	115
• Comunicazione interna (<i>Giuseppe Nucci</i>)	121
• Pubblicità (<i>Emanuele Gabardi</i>)	125
• Comunicazione integrata (<i>Anna Wizemann</i>)	132
• Relazioni istituzionali (<i>Paolo Pietrangelo</i>)	136
• Relazioni sociali (<i>Carlo Gelosi</i>)	137

METODOLOGIA DELLA RICERCA

• Progetto e destinatari (<i>Adriana Janiri</i>)	143
• Autori, questionario, elaborazione (<i>Valentina Casiraghi</i>)	145
• Questionario	147

POSTFAZIONE

La comunicazione in rapporto al sistema politico-istituzionale Federico Basilica (<i>Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica</i>)	169
---	-----

GLI AUTORI	175
-----------------------------	-----

Mario Baccini

(Ministro per la Funzione Pubblica dal 2 dicembre 2004)

Sono lieto di mettere a disposizione delle nostre amministrazioni e del sistema universitario e professionale, media compresi, il *Rapporto* che, promosso nel corso dell'anno 2004 dal mio predecessore - con la collaborazione dell'Università IULM di Milano - contiene la prima indagine a tutto campo sulle attività di informazione e comunicazione che le pubbliche amministrazioni italiane - centrali e territoriali - svolgono ai sensi della legge n. 150 del 2000.

La ricerca, i cui elementi emergono dalle risposte fornite da tutte le amministrazioni italiane ad un articolato questionario, viene presentata come un vero e proprio censimento. Essa testimonia del completamento di una "prima fase" di attuazione di una normativa che, all'inizio di questo decennio, ha dato una decisiva svolta alla legittimazione e al radicamento di funzioni professionali e di prestazioni che oggi paiono ineludibili e implicite nel concetto stesso di "funzione pubblica" ma che, fino a qualche anno fa, avevano carattere casuale e volontario.

Questo pregiudizio, va detto, pesa ancora. Non solo perché la legge in parte non è applicata, ma anche perché, quando è applicata, risulta incompleta l'attuazione dell'insieme degli indirizzi operativi che essa delinea: attività di informazione, attività di comunicazione, attività di relazione interattiva con l'utenza, attività di analisi dei bisogni e verifiche degli impatti, attività di comunicazione interna. Cui va aggiunto il necessario coordinamento di queste diverse funzioni che deve, poi, tradursi in una adeguata attività di pianificazione e di monitoraggio.

Credo che le occasioni di confrontarci con i dati e le analisi che il *Rapporto* presenta non mancheranno nel breve periodo, tenuto conto anche degli appuntamenti abituali già iscritti in calendario.

Ritengo anche che le analisi e le proposte che il coordinatore del *Rapporto* avanza nella sua introduzione siano meritevoli di attento esame da parte del nostro Dipartimento, affinché gli strumenti di governo del settore possano beneficiare di pareri che appaiono interessanti, innovativi e utili per la definizione di quella "fase due" auspicata. Una fase che, in realtà, consiste nella verifica delle potenzialità ancora vive della normativa in atto, sebbene i cambiamenti nel campo della comunicazione siano evidenti anche in cicli di medio periodo.

In particolare, ritengo che per tracciare un bilancio sugli strumenti di intervento e coordinamento - nel rispetto, naturalmente, dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni locali e dell'autonomia legislativa delle amministrazioni regionali - l'idea di attivare una conferenza di settore sia valida e possa costituire il punto di arrivo del dibattito che la pubblicazione di questo testo potrà determinare.

Ritengo, infine, che il patrimonio di esperienza racchiuso in tale documento debba essere consolidato, ciò nell'interesse stesso delle responsabilità che la Funzione Pubblica vuole rafforzare in un campo che è determinante per la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e per la credibilità della "cultura del servizio" che deve investire prioritariamente il modo d'essere di una moderna amministrazione pubblica.

Ringrazio tutti coloro che hanno contribuito al lavoro di ricerca e di analisi, primo fra tutti il Rettore dell'Università IULM di Milano, prof. Gianni Puglisi, al quale mi legano anni di attiva e fervida collaborazione in materia di promozione della cultura italiana all'estero, e ringrazio l'eccellente équipe di studiosi e ricercatori che, coordinati dal prof. Stefano Rolando, ha condotto l'indagine ed egregiamente elaborato il *Rapporto*.

Roma, 26 gennaio 2005

Prefazione

Luigi Mazzella

(Ministro per la Funzione Pubblica fino al 2 dicembre 2004)

Introduco con soddisfazione la pubblicazione di un *Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica* che è frutto di collaborazione tra l'Amministrazione di cui ho la responsabilità e il sistema universitario e professionale grazie al coinvolgimento della Università IULM di Milano e all'iniziativa del prof. Stefano Rolando, responsabile del progetto di ricerca.

È un documento utile e atteso. Che fornisce un profilo aggiornato di una materia in forte cambiamento, la comunicazione istituzionale. Dopo quattro anni dal varo della legge 150 del 2000 il progetto si è posto l'ambizioso obiettivo di tentare di "fotografare" con spirito critico, nel quadro delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni italiane, sia aspetti strutturali e organizzativi, sia aspetti creativi (legati cioè a prodotti e servizi) che riguardano le funzioni comprese nel perimetro di quella legge: l'informazione e la comunicazione.

Gli oltre mille questionari ritornati sui duemila inviati sono un buon risultato soprattutto se si considera – come il Rapporto indica – che le risposte esprimono una rappresentazione territoriale e ordinamentale.

Conoscere per decidere è prassi di buon governo. In questo caso si trattava, in prima istanza, di comprendere se il trend di attuazione della legge è ancora in atto, con quale intensità e con quali visibili implementazioni; in secondo luogo, se i livelli di attuazione raggiunti possono comunque essere considerati soddisfacenti; infine, se i problemi segnalati come irrisolti possono essere affrontati e nel quadro di quali compatibilità.

Non riassumo qui i termini della rilevazione, trattati nelle pagine seguenti sia nei profili generali che specifici.

Constato – in ordine ai quesiti che ho posto – che il trend di attuazione è in fase ancora ascendente, dal momento che la metà delle Amministrazioni ha ancora seri problemi attuativi mentre si riscontrano segnali di nuova iniziativa e nuova progettualità in vari aspetti del campo operativo.

Rilevo altresì che i livelli di attuazione sono interessanti anche se ancora non soddisfacenti.

Osservo infine che i problemi irrisolti possono essere materia governabile solo se fanno parte di una strategia che prevede tempi e modalità differenziate.

Qualche parola di approfondimento. Leggi che dettano principi e implicano modifiche sia nell'assetto organizzativo che nella cultura delle pubbliche amministrazioni richiedono sicuramente tempi non brevi per la completa attuazione. Dal rapporto emerge come uno dei punti principali della legge, la conferma di ruolo nelle Amministrazioni di un ufficio per presidiare le relazioni con il pubblico, disposto già dal decreto legislativo 29 del 2003, è oggi attuato dai due terzi delle Amministrazioni. L'ufficio per presidiare le relazioni con i media - che aveva prima carattere volontario e che è dunque norma dall'anno 2000 – è attuato circa nella metà delle Amministrazioni. Il risultato può considerarsi nel complesso positivo, soprattutto perché riferito ad un vasto insieme di pubbliche amministrazioni con dimensioni e caratteristiche molto diversificate.

Meno soddisfacenti sono invece i dati relativi a coordinamento, comunicazione interna, uso delle tecnologie disponibili, attività di pianificazione e di valutazione, formazione degli operatori, per i quali si va da un 20% ad un 50% di casi di attuazione positiva. È interessante constatare che tutto sia oggi in movimento, anche se non possono essere considerati soddisfacenti quei livelli di adeguamento inferiori alla metà delle amministrazioni.

Vorrei concludere questa breve nota introduttiva ringraziando tutti coloro che si sono impegnati nel lavoro di rilevazione e di analisi, rivolgendo al Rettore della Università IULM di Milano prof. Giovanni Puglisi un sentito ringraziamento per aver creato le condizioni di lavoro rigoroso e neutrale al servizio dell'istituzione.

Credo che la diffusione di questo Rapporto nelle nostre Amministrazioni centrali e territoriali – oltre che nelle strutture di Governo e nel Parlamento – possa costituire un passaggio utile per la presa di coscienza del cammino svolto soprattutto grazie ad una normativa che il Parlamento ha voluto e varato dopo un lungo iter; ma anche utile per allargare la condivisione circa il cammino da svolgere e per aprire dunque un esame più vasto, sui risultati e sulle criticità di tema quale la comunicazione istituzionale.

Roma, 15 novembre 2004

Prefazione

Giovanni Puglisi

(Rettore della Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM)

Signor Ministro per la Funzione Pubblica,

in data 17 dicembre 2003, Ella ha risposto positivamente alla proposta di concedere il patrocinio della Sua Amministrazione e di promuovere una attiva collaborazione delle strutture amministrative competenti per dare realizzazione al progetto di ricerca che la nostra Università ha collocato nei propri programmi, teso a indagare la situazione e le tendenze della comunicazione istituzionale in Italia.

Il progetto è stato agevolato – per le funzioni di elaborazione – da un contributo di ricerca messo a disposizione della nostra Università dalla Fondazione Cariplo con particolare riferimento alla materia dell'innovazione del settore pubblico. Il progetto è stato coordinato in sede scientifica dal prof. Stefano Rolando, professore di ruolo e titolare della cattedra di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* presso questa Università, nonché segretario generale della Fondazione dell'Università IULM, che ha presentato uno schema di ricerca attraverso questionari da somministrare alle pubbliche amministrazioni – ambito su cui la collaborazione del Dipartimento per la Funzione Pubblica è stata naturalmente preziosa – e attraverso una analisi dei risultati compiuta da esperti del settore rappresentanti di università, ambiti istituzionali e ambiti professionali.

Ella ci ha fatto altresì l'onore di annunciare l'avvio delle operatività di ricerca il 2 febbraio 2004 nel corso di una Sua conferenza presso la nostra Università a Milano posta come prolusione dei master universitari di primo e secondo livello nell'area della comunicazione pubblica.

Sono lieto di trasmettere ora alla Sua attenzione il documento scientifico che è stato prodotto, in forma di *Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica*.

Esso è introdotto da una sintesi dei principali dati emersi nelle due parti dell'indagine (processi e prestazioni) compiuta dal curatore-coordinatore che, anche grazie ad indicazioni delle amministrazioni rispondenti e alle opinioni degli autori, ha individuato alcune proposte che completano la parte introduttiva e che sono sottoposte alla Sua sensibilità di governo riguardo alle problematiche qui analizzate.

Questo Rapporto mette in evidenza che metà delle pubbliche amministrazioni italiane si è andata attrezzando per svolgere adeguati compiti di informazione, comunicazione e relazione con le proprie utenze, pur segnalandosi ancora un forte problema di adeguamento. Si evidenzia pure un dato importante di operatività in atto che comporta tuttavia manutenzione, ricerca, formazione, adeguamento di schemi interpretativi, dal momento che si tratta di un terreno assai delicato nel quale si gioca il rapporto di servizio e di fiducia tra istituzioni e società.

Il problema di adeguamento, poi, si scompone in vari segmenti, alcuni dei quali investono le responsabilità di governo, altre forse responsabilità dei legislatori, alcune – certamente – della comunità scientifica che opera con esperienza e tradizione nei settori della comunicazione.

Consenta ad un esponente del sistema universitario di svolgere una sola considerazione in riferimento ai dati qui analizzati.

Credo che il dato, che emerge nel Rapporto, della metà degli operatori del settore ancora fuori da ogni esperienza di formazione sia un po' una metafora dello spazio che oggi dovrebbe impegnare – su tanti campi, con coinvolgimento di tanti soggetti – una relazione progettuale strategica tra istituzioni e sistema universitario, nel rispetto del ruolo che le scuole interne delle pubbliche amministrazioni svolgono ma anche nella consapevolezza che il potenziale che le università esprimono ha più di una ragione per essere chiamato al tavolo di questa responsabilità: perché sono in gioco interessi generali veri del Paese (tra cui la crescita di competitività del sistema nel suo complesso che passa attraverso un rafforzamento non un indebolimento delle pubbliche amministrazioni); perché la materia di analisi è appassionante e fa parte di un sapere moderno; perché l'orientamento al mercato del lavoro può riguardare in modo più ampio e più mobile le opportunità del settore pubblico solo a condizione di conoscerlo approfonditamente.

Le esprimo ancora, Signor Ministro, il ringraziamento per aver Ella accolto con vivo interesse la proposta di collaborazione in merito allo svolgimento di questo programma di ricerca i cui esiti sono lieto di rimettere alla Sua attenzione nei tempi programmati e con l'auspicio che – con una Sua nota introduttiva – il "Rapporto" possa essere editato al fine di trasferire adeguatamente agli interessati gli elementi di conoscenza e di interpretazione qui contenuti.

Milano, 3 novembre 2004

Tendenze generali e proposte

Stefano Rolando

Signor Ministro,

rivolgo innanzi tutto un **vivo ringraziamento** a Lei che ha voluto questa iniziativa e al Rettore Magnifico dell'Università IULM di Milano (alla quale appartengo come professore di ruolo, oltre che come Segretario generale della Fondazione dell'Università) che ha agevolato le condizioni di svolgimento di questa ricerca e del raccordo che è alla base del lavoro interpretativo, anche destinando alla ricerca stessa un contributo della Fondazione Cariplo mirato a studi sull'innovazione nel settore pubblico.

Questa iniziativa colloca entro la sua legittima funzione conoscitiva l'esigenza di tracciare finalmente un primo acclarato perimetro attorno ad un fenomeno che chi scrive ha seguito fino dalla prima parte degli anni ottanta. Tale fenomeno ora è patrimonio normativo, professionale, educativo, sociale delle istituzioni e degli utenti. Con quali punti di forza e quali punti di debolezza, con quali problemi superati e quali problemi aperti, ecco, appunto, le principali motivazioni dell'indagine svolta.

Leggi e regolamenti, presidi formati nelle prestazioni e nei servizi, attività di aggiornamento e benefici per i cittadini hanno costituito infatti il **complesso quadro** di ricerca che ora il Rapporto intende rendicontare alla Sua attenzione e a quella dei molti decisori e osservatori che ritengono strategica la materia della comunicazione istituzionale.

Il ringraziamento del coordinatore si estende ben inteso a tutti gli autori del Rapporto, a chi – alla Funzione Pubblica e nell'ambito della Università coordinante – ha dato ogni meritorio apporto culturale, tecnico e organizzativo e a chi ha, nelle Amministrazioni, sentito il dovere civile di impegnarsi per fornire al meglio le risposte¹⁾.

Premesse

Come si evince dai caratteri metodologici di questa esperienza di ricerca, a differenza di ogni precedente rilevazione qui non si è lavorato su campioni ma sull'**intero universo delle Amministrazioni**. Ovvero dei soggetti implicati come fonti che riconoscono – magari anche solo per i principi generali, adattando poi alla propria autonomia organizzativa alcuni aspetti funzionali – la normativa in essere e il principio costituzionale di trasparenza (coniugato a quello del buon andamento) che regola le funzioni informative e comunicative della

comunicazione.

La legge 150/2000 si colloca come un pilastro dell'arco che l'ultimo decennio degli anni Novanta ha eretto per riparare ad una sostanziale omissione del dettato costituzionale in ordine ad un principio di **diritto all'informazione**. L'altro pilastro essendo quello della **problematica dell'accesso**, materia di normativa dell'inizio di quel decennio, ovvero della legge 241/1990.

Hanno risposto 1023 Amministrazioni su 1842 (55,5%) a cui è stato indirizzato un articolato e abbastanza complesso questionario. Un risultato da valutare positivamente.

Cioè **più della metà delle Amministrazioni** che hanno ricevuto il questionario, preavvertite da un messaggio formale del ministro, hanno potuto dare **compiuta compilazione** alle molte e per altro non tutte facilissime domande. Tenuto conto di una certa frammentazione soprattutto dei soggetti comunali (sopra i diecimila abitanti) e tenuto conto di una equa distribuzione delle risposte in tutti i livelli dell'ordinamento di cui la ricerca ha tenuto conto, il team dei ricercatori considera positivo l'esito dimensionale in relazione alla significatività dei dati.

Sarà bene precisare con chiarezza che i dati non sono riferibili all'universo del settore come lo sarebbero stati in caso di completo e riuscito censimento o in caso di una pur difficile analisi su un campione statisticamente rappresentativo. Qui, sebbene in presenza di un censimento riuscito su più della metà della P.A., i dati vanno sempre e solo riferiti e questa parte corrispondente delle amministrazioni, non essendo possibile stimare valutazioni e comportamenti per la parte non rispondente.

Anche se il carattere ufficiale della rilevazione, l'attenzione sollecitante da parte della Funzione Pubblica e quindi l'accompagnamento efficace ai problemi di compilazione fanno ragionevolmente propendere per una verità piuttosto semplice: chi esercita e presidia funzioni tendenzialmente ha risposto, chi non esercita e non presidia funzioni tendenzialmente non ha risposto. Affinché questo capitolo introduttivo non perda di un certo valore comunicativo si restringeranno valutazioni generali in ordine ad alcuni precisi punti:

- la tenuta della **normativa**
- la capacità di intercettare il **bisogno sociale**
- la capacità di promuovere **profili organizzativi** adeguati
- la capacità di assicurare **la formazione delle risorse umane**

¹⁾ Un incontro metodologico tra gli autori del Rapporto si è svolto prima dell'estate 2004 con l'amichevole collaborazione del Capo del Servizio Stampa della Presidenza della Repubblica, dott. Paolo Peluffo, che ha propiziato presso gli uffici del Quirinale, sia pure con carattere di informalità, un'occasione così particolare di dibattito.

- l'incidenza dei **fattori tecnologici**
- la capacità di realizzare **prodotti e servizi di comunicazione**
- la criticità delle **funzioni di pianificazione e di valutazione**
- la situazione italiana nel **contesto europeo**
- la **specificità della materia**.

Un punto finale, dedicato ad **alcune proposte**, risponde signor Ministro ad una Sua diretta raccomandazione.

L'espressione "**situazione e tendenze**" intende focalizzare, nel periodo 2001-2004, l'arco temporale in cui sono collocati fenomeni per lo più a valle della legge di settore (ma ben inteso anche con radicamenti precedenti) e che oggi esprimono sia transitorietà che implementazione.

La **fotografia di estrema sintesi** di questa analisi potrebbe essere quella del famoso **bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto**, con gli stessi ambigui riferimenti ad una possibile duplice lettura della prevalenza.

Le analisi che fanno seguito non risparmiano di sottolineare e segnalare problemi, ma propendono globalmente per la tesi del "bicchiere mezzo pieno", dal momento che il carattere adempiente di oltre metà delle Amministrazioni italiane circa i nodi essenziali della legge ha avuto evidenti accelerazioni nel quadriennio ed è materia – con resistenze e sviluppi – di attenzione decisionale viva. In ogni caso – pur generosa possa essere la valutazione della propria esperienza da parte delle Amministrazioni – il dato del 97,5% di riferimento nella materia a "esperienze fatte", con qualunque limitazione di gamma voglia esser immaginata, è un risultato che per chi ha lavorato all'avviamento operativo negli anni ottanta del sistema appare oggi come brillante. Consolidato dal dato del 61% che considera tali esperienze trasformate in "struttura".

Dato il carattere autovalutativo, non sorprenderà il dato complessivo di un 64,2% di risposte di Amministrazioni che considerano di "**avere una buona immagine**" (che, sia chiaro, non è la risultante complessiva di tutto il processo qui considerato, giacché è sul terreno più ampio delle prestazioni e dei servizi resi che dovrebbe avvenire la misurazione finale) contro il 27% che considera "mediocre" la propria immagine.

Come è noto non vi è analogo rapporto né nelle esperienze europee né nel precedente decennio, ovvero in quegli anni novanta che hanno prodotto la parte prevalente delle normative e la diffusione delle esperienze. Anche se lo scrivente desidera ricordare di avere coordinato nel 1995 su richiesta del CNEL – allora presieduto da Giuseppe De Rita – un "Rapporto sulla comunicazione pubblica in Italia" (edito nel 1996 da La Bibliografica, Milano) che proveniva dall'interesse di quella istituzione di conoscere un processo insorgente che era anche alla base della formazione di nuove professioni e il cui trattamento si allargava a tutto il campo della "comunicazione pubblica"

(istituzionale, politica, sociale e di rappresentanza di impresa), qui limitato alla sfera delle istituzioni.

- **Quel Rapporto** aveva il compito – unendo l'analisi di processi ad una certa casistica – di legittimare il profilo ormai abbastanza diffuso di una esperienza per sostenere l'inizio di quello che avrebbe dovuto essere un lungo iter legislativo.
- **Questo Rapporto**, quasi dieci anni dopo, ha il precipuo scopo – anche per il suo **carattere di censimento** – di dare sintesi alla prima fase di attuazione di quella legge (varata nel 2000 ma concepita nel 1994) e valutare se di *fase due* è necessario parlare e a quali condizioni per migliorare **la relazione tra modernizzazione delle istituzioni e diritti del cittadino**.

Dal punto di vista metodologico generale, rinviando per altro alla nota in allegato, si vuole ancora ricordare che la rilevazione privilegia naturalmente il **carattere di autopercezione** da parte delle Amministrazioni e che quindi una lettura completa dei fenomeni qui ricordati e nelle pagine di seguito più distesamente illustrati dovrà essere compiuta utilizzando anche dati di ricerca sulle **valutazioni dei cittadini** e in generale sugli **impatti sociali** della comunicazione istituzionale.

Come Le è noto, signor Ministro, l'Amministrazione della Funzione Pubblica proseguendo a svolgere periodiche rilevazioni (a cui Lei stesso ha dato impulso) sul rapporto di **fiducia tra opinione pubblica e Amministrazioni**, dedica proprio in questo periodo un'intera rilevazione al tema delle funzioni comunicative, così che la convergenza dei dati sarà una agevole opportunità per gli Uffici competenti.

1. La tenuta della normativa

La legge ha fatto radicamento.

Essa è stata importante perché ha collocato funzioni essenziali di interazione con gli utenti e con i media fuori dalla casualità organizzativa e all'interno di alcune regole che la legge stessa e le successive regolamentazioni hanno previsto all'insegna della necessità del coordinamento, del valore delle funzioni formative e del principio di efficacia.

Quanto poi ai significati che le stesse attribuiscono ai vincoli della legge alcuni sono ben metabolizzati altri trovano ancora resistenze (tra cui il criterio del presidio giornalistico al segmento di responsabilità proprio del rapporto con i media, che tuttavia – pur richiedendo prudenze applicative all'interno di una compatibilità generale del lavoro specialistico in ambito pubblico – non paiono misure su cui si debba fare marcia indietro).

E' rintracciabile nelle rilevazioni che questa legge – come Lei stesso, signor Ministro, ha avuto di recente occasione di osservare – è scritta più con la cultura dell'irrobustimento dei principi della legge 241/1990

sull'accesso (e successivo decreto legislativo 29/93 istitutivo gli Urp) che con la cultura oggi percepibile (tra l'altro dieci anni dopo l'avvio dell'era internet) di un nuovo patto necessario tra problematiche di diritti e cittadinanza e problematica di una moderna professionalizzazione dei servizi e delle pubbliche Amministrazioni. Fosse stato questo l'inchiostro essenziale della legge essa forse avrebbe avuto carattere più snello – da vera legge quadro, come pure era stata chiamata – e avrebbe collocato la problematica delle prestazioni non chiudendo ogni dimensione all'interno delle funzioni di un unico contenitore per la comunicazione e un unico contenitore per l'informazione.

Dalla crescita dei processi interattivi on-line all'importanza di funzioni di animazione e di educazione sociale che nascono all'interno delle attività relazionali, per non parlare del segmento (che questo Rapporto tocca solo per cenni finali, nell'ipotesi di darvi con una successiva ricerca risalto centrale) delle relazioni sociali, economiche e interistituzionali, si configurano ambiti di attività che l'Urp non può contenere.

E la stessa tipologia di prodotti che costituiscono l'output prevalente della comunicazione istituzionale richiede strutture di progettazione e realizzazione (interne o integrate da soggetti consulenziali) che hanno una loro dignità e una loro fisionomia organizzativa diversa dal front desk dell'ascolto e dell'erogazione del servizio.

Questi "caratteri stretti" non debbono però mettere in ombra l'importanza della legittimazione delle funzioni base e il carattere ancora aperto a implementazioni importanti di una faticosa attuazione della legge per una parte rilevante del settore pubblico. Ecco perché il Rapporto tenderà a delineare non la necessità di una nuova legge, ma l'opportunità di condurre per mano i profili di una fase due della 150 con alcune misure che anche le rilevazioni qui presentate sottolineano come opportune.

Le Amministrazioni si pronunciano al 36% per il consenso ad una legge "che va bene così come è" e per il resto per modifiche articolate in diversi punti: il 35%, come accennato, contro i vincoli nell'area dell'informazione, il 24,3% chiedendo strumenti certi per non separare le strutture, il 16,4% contro l'obbligo istitutivi degli Urp e solo il 6,2% per modifiche alla seconda parte della legge. Occorrerà costruire su alcuni focus group tecnici mirati l'ulteriore approfondimento di questa parte di proposte di modifica affinché si chiarisca se tali modifiche nascono da ragioni di crescita o da ragioni di resistenza.

Dopo di che sarà più facile promuovere strumenti di governo di queste funzioni certamente condivisi.

2. La capacità di intercettare il bisogno sociale

Anche se l'assenza di qualunque strumento di marketing (ovvero anche le funzioni minime di ascolto) è segnalata

nel 40% dei casi, la presenza invece di un 60% di funzioni di intercettazione dei bisogni esterni è un segnale di crescita, anch'esso bisognoso di essere seriamente sezionato ma che fornisce un dato generale un po' clamoroso: l'amministrazione pubblica italiana ha, per effetto della crescita delle funzioni comunicative, un **primo nucleo professionale diffuso che la caratterizza come "amministrazione sociale"**.

La capacità di costruire **filiera di conoscenza e filiera di prestazione** intrecciate e strategiche è, ben inteso, altro problema, ovvero di managerialità dinamica di questo profilo "sociale". E anche di **volontà politica**, ovvero di sensibilità (che non si creda ancora generalizzata) ad accogliere nelle ragioni dell'ascolto un principio del proprio cambiamento organizzativo.

Limitiamo questa sintesi a tre dati:

- **il 72,4% di installazione degli uffici per le relazioni con il pubblico** non deve essere un dato sottovalutabile, qualunque sia ancora la resa complessiva di uffici che hanno profili talvolta di relazione sociale efficace e talvolta di puro e semplice tamponamento;
- **la presenza di strutture di interazione on-line (38,4%)** ancorché non esaltante fa uscire dalla marginalità la qualità innovativa di questo genere di prestazioni relazionali;
- considerando infine l'utenza connessa in larga parte alle attività delle istituzioni anche attraverso i media (locali e nazionali) **il dato del 48,1% di uffici stampa strutturati** offre un'ulteriore estensione non solo alle funzioni "distributive" della comunicazione ma anche a quelle interpretative, nella misura in cui – in particolare a livello territoriale – i media hanno una certa rappresentanza di bisogni emersi da parte della cittadinanza.

3. La capacità di promuovere profili organizzativi adeguati

Questa tematica riporta alla parte prevalente di quell'area che il Rapporto indica come "processi". Si citeranno qui solo pochi dati perché è necessario ricondursi a tutte le componenti ugualmente importanti di questa area. Tuttavia va osservato che il 50,3% delle Amministrazioni ritiene che l'introduzione della legge 150/2000 abbia inciso sugli assetti organizzativi complessivi o molto (12,5%) o abbastanza (37,8%). Ecco il segno più chiaro di quel "bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto" a cui si è fatto cenno. Che tenendo conto del carattere di lenta metabolizzazione organizzativa della Amministrazione italiana e del tempo reale di cambiamento qui considerato va collocato tra **i dati interessanti riguardanti un processo trasformativo**.

Dato che le modifiche di budget connesse all'esercizio di questa gestione (si vedrà in quale forma e incidenza

articolate) investono il 73,4% delle Amministrazioni, la controprova che non si tratta di cambiamento puramente gattopardesco dovrebbe essere data.

Beninteso il grosso delle Amministrazioni è scontenta: il 55,4% giudica inadeguate le risorse (umane e finanziarie), il 13,5% estremamente inadeguate.

E ancora la consapevolezza che questa modifica organizzativa pone problemi ancora non risolti (risorse, motivazioni, professionalità, eccetera) rende il processo in corso vivo e bisognoso di alta attenzione di governo affinché la sommatoria delle resistenze non riduca l'effetto del cambiamento.

La varietà delle tipologie non solo organizzative ma anche connesse alla "regia" del sistema (31,8% a riporto del vertice politico, 31,6% in staff al vertice amministrativo, 19,5% a livello di quadri e funzionari, 17,1% a livello di vertici amministrativi) rende chiaro un **problema di flessibilità** dei caratteri di gestibilità di queste funzioni.

Qui potrà adoperarsi uno strumento amministrativo correttivo, sempre ricordando che le differenze segnalate hanno ragioni di essere in tradizioni, presidi professionali, cultura del negoziato possibile tra politica e amministrazione e altre questioni che sono essenziali su una materia di alta delicatezza istituzionale e politica come è quella della comunicazione.

Per il 73,8% delle Amministrazioni i **profili professionali** individuati dalla legge 150 sono sufficienti a coprire le diverse aree di operatività. Il dato va compreso in questa fase di avviamento e comunque lascia aperto un profilo più maturo che investe il 26,2% delle strutture.

Un dato generale va particolarmente sottolineato e riguarda il **principio del coordinamento** delle diverse unità che operano nelle aree informazione e comunicazione:

di illustrare quanto le funzioni di informazione e comunicazione, a seguito dell'introduzione della legge 150/2000, abbiano inciso sulle problematiche organizzative complessive delle Amministrazioni (esplicitando meglio un dato prima sintetizzato) e quanto nel breve periodo (un biennio comprendente il 2004 in fase di svolgimento nel periodo di compilazione dei questionari) questo comparto conterà nell'investimento complessivo delle Amministrazioni nel quadro complessivo di tutte le azioni iscrivibili nel capitolo "rinnovamento funzionale".

Ebbene la **tabella 2** che fa seguito colloca il dato che abbiamo in precedenza sottolineato (il 50,5 % dichiara che la legge ha inciso molto o abbastanza) in un panorama che vede le Amministrazioni provinciali (22,6% *molto*, 32,1% *abbastanza*) e quelle centrali (19,4% *molto*, 41,7% *abbastanza*) più coinvolte nell'applicazione della legge e le Comunità Montane (7,3% *molto*, 24% *abbastanza*) meno coinvolte. Territorialmente, sommando le due risposte positive e le due risposte negative, è il centro a segnalare maggiore coinvolgimento (53,2%) e il *sud e isole* a segnalare quello minore (45,9%) con il *nord-ovest* al 51,2% (pur con la più alta segnalazione di molto (16,9%) e il *nord-est* al 50,7%.

La **tabella 3**, di tipo previsionale, ci dice che il 34,5% delle Amministrazioni prevede una incidenza del comparto nel complesso delle iniziative di "rinnovamento" compresa tra lo 0,1% e il 10%, il 20,5% la prevede tra il 10,1% e il 20%, il 18,4% tra il 20,1% e il 30%, l'8,8% tra il 40,1% e il 50% e il 5,3% tra il 30,1% e il 40%. L'1,5% delle Amministrazioni prevede incidenza zero. L'articolazione tra i soggetti (con un dato dell'8,7% delle Regioni che prevede, pur a fronte di un 65,2% di risposte comprese tra il 20,1% e il 40% di incidenza prevista, una incidenza zero

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N° 859	138	35	23	42	474	133	14	212	183	197	234
No	% 58,5	39,1	34,3	30,4	40,5	62,4	83,5	35,7	58,5	60,1	55,8	62,8
Si	% 41,5	60,9	65,7	69,6	59,5	37,6	16,5	64,3	41,5	39,9	44,2	37,2
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 1 – Coordinamento delle funzioni

Nella Sua Amministrazione, è stata formalizzata una posizione di coordinamento a presidio delle funzioni finora descritte?

- il 41,5% delle Amministrazioni ha costituito una posizione di coordinamento,
- il 58,5% non lo ha fatto.

Sul dato pesa la situazione di Comuni e Comunità Montane. Per le Amministrazioni dimensionalmente maggiori il coordinamento è assicurato al 69,6% nelle Regioni, al 65,7% nelle Amministrazioni centrali, al 60,9% in Sanità e al 59,5% nelle Province.

Attraverso alcune tabelle – le uniche che vengono compendiate in questo capitolo introduttivo – cerchiamo

che meriterebbe un supplemento di indagine che segnaliamo alle Conferenze di coordinamento di Giunte e Consigli regionali) merita un esame della tabella che qui non è il caso di illustrare voce per voce, non trascurando tuttavia di cogliere che mediamente il 73,4% delle segnalazioni prevede che l'incidenza si collochi tra il 10,1% e il 40% , di cui il 38,9% tra il 20,1% e il 40%.

La **tabella 4** indica che la minoranza della risposte non vede sviluppi di carriera manageriale per chi si occupa del settore (il 19,3%, mentre il 9,1% non sa). Chi crede a

sviluppi di carriera attraverso l'esperienza dell'area comunicativa e relazionale è il 23,9%, a cui si aggiunge un'abbondante 47,6% di prudenziale auspicio.

La **tabella 5** riporta lo stesso tema nell'area dei neoassunti che tendenzialmente hanno più formazione specifica nelle materie di applicazione. Il 65,5% delle risposte considera che questo profilo formativo non ha minore potenzialità per gli sviluppi di carriera rispetto ad altri profili, mentre il 31,2% pensa che abbia un carattere facilitante. E solo un 3,3% un carattere limitante.

Dunque una **previsione di tendenza** in crescita del settore che, proprio nell'imminenza, vede una parte cospicua di implementazione della legge 150, che è segnale di attenzione ad accompagnare e incoraggiare questo processo relazionandolo con tutti i profili che questa stessa ricerca mette in evidenza in ordine a

bisogni correttivi.

Per quanto riguarda **l'area dell'informazione e delle relazioni con i media**, dai dati si comprende che i soggetti maggiori rispetto a Comuni e Comunità montane risultano piuttosto ben presidiati. Tuttavia il dato medio tra tutte le Amministrazioni – con disomogeneità dei dati acquisiti attraverso diverse domande – definisce l'operatività degli uffici stampa nella metà delle Amministrazioni.

La difformità delle risposte va dal dato del 57,2% (uffici stampa formalizzati) al dato già citato del 48,1% (strutture segnalate per le relazioni con i media) al dato del 44,3% (reali attività condotte con costanza verso il sistema mediatico). Solo il 6,5% segnala l'esistenza di un portavoce. Le Regioni utilizzano meglio di tutti l'opportunità organizzativa prevista dalla legge in materia di informazione.

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	965	146	36	27	53	537	150	16	236	205	220	270
molto (per oltre il 50% dell'organizzazione) - 4	%	12,7	17,1	19,4	14,8	22,6	11,5	7,3	12,5	16,9	10,2	10,0	11,5
abbastanza (per oltre il 30% dell'organizzazione) - 3	%	37,8	43,8	41,7	33,3	32,1	40,4	24,0	43,8	34,3	40,5	43,2	34,4
poco (per oltre il 15% dell'organizzazione) - 2	%	34,2	30,1	33,3	25,9	28,3	34,3	42,0	37,5	31,8	34,1	32,3	37,8
per niente (per aspetti marginali) - 1	%	15,4	8,9	5,6	25,9	17,0	13,8	26,7	6,2	16,9	15,1	14,5	16,3
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 2 - Legge 150/2000 e assetti organizzativi delle Amministrazioni

Secondo Lei, a seguito della legge 150/2000, la Sua Amministrazione ha modificato gli assetti organizzativi nel settore delle attività di informazione, comunicazione e relazioni esterne?

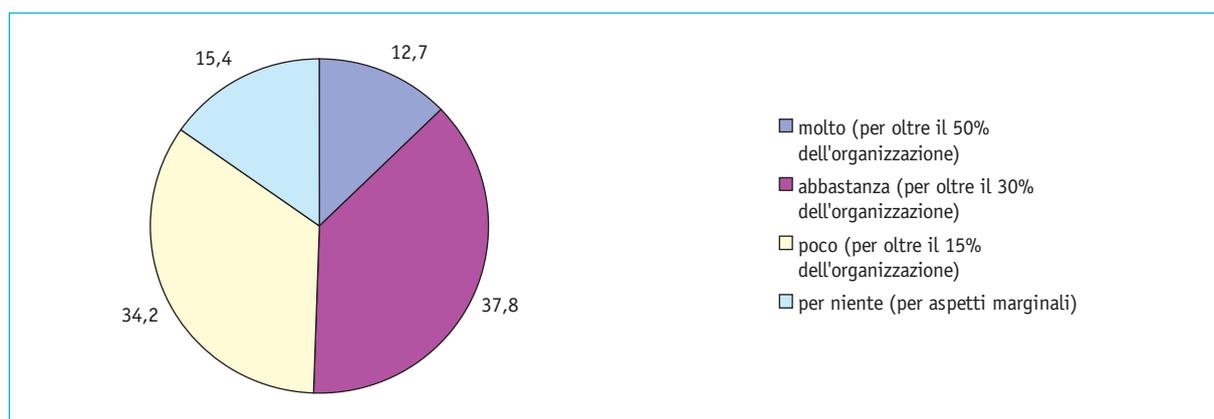


Grafico 1 - Legge 150/2000 e assetti organizzativi delle Amministrazioni

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	872	129	28	23	47	488	144	13	217	190	196	240
0%	%	1,5	1,6	7,1	8,7	2,1	0,4	2,8	0,0	0,9	2,1	2,0	0,4
da 0.1% a 10%	%	34,5	44,2	21,4	8,7	44,7	32,6	33,3	38,5	34,6	34,7	37,2	33,3
da 10.1% a 20%	%	20,5	17,8	32,1	26,1	21,3	19,1	25,0	23,1	20,7	22,1	18,4	19,2
da 20.1% a 30%	%	18,4	12,4	35,7	26,1	17,0	19,7	16,0	23,1	21,2	17,9	17,3	15,8
da 30.1% a 40%	%	5,3	6,2	3,6	13,0	4,3	5,7	2,8	7,7	4,6	6,3	4,6	5,8
da 40.1% a 50%	%	8,8	8,5	0,0	4,3	6,4	9,6	9,0	7,7	5,1	6,8	11,7	12,5
da 50.1% a 60%	%	3,6	1,6	0,0	4,3	2,1	4,7	2,8	0,0	4,1	3,7	2,6	4,2
da 60.1% a 70%	%	3,3	3,1	0,0	8,7	2,1	3,3	4,2	0,0	5,1	2,1	3,1	3,3
da 70.1% a 80%	%	3,3	2,3	0,0	0,0	0,0	4,1	4,2	0,0	3,2	3,7	2,6	3,8
da 80.1% a 90%	%	0,6	1,6	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,8
da 90.1% a 100%	%	0,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 3 – Prospettive di investimento in comunicazione

Fatto 100 l'investimento progettuale e organizzativo rivolto al rinnovamento funzionale della Sua Amministrazione (sia verso l'esterno che verso l'interno) per il prossimo biennio 2004-2005, qual è, secondo Lei, la percentuale che verrà destinata all'area informazione, comunicazione e relazioni esterne (compresa l'innovazione tecnologica)?

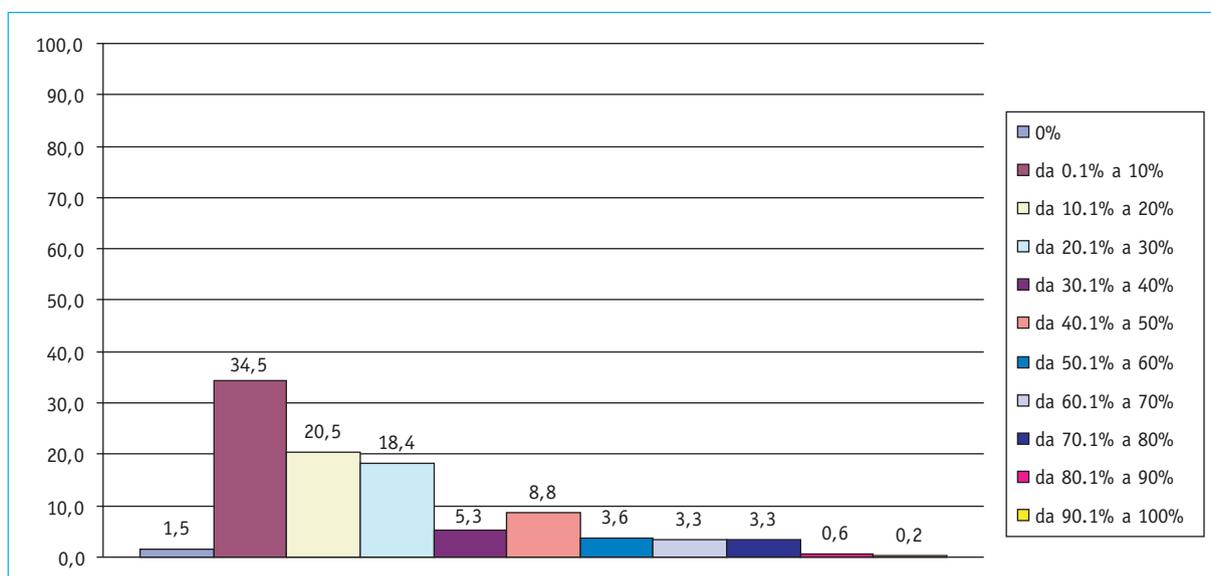


Grafico 2 - Prospettive di investimento in comunicazione

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	902	139	35	26	49	497	143	13	225	190	207	247
Si	%	23,9	28,8	22,9	19,2	24,5	23,1	23,8	23,1	24,0	19,5	22,2	29,1
Si, ma solo parzialmente	%	47,6	49,6	62,9	42,3	51,0	47,9	39,2	61,5	45,3	49,5	49,3	44,1
No	%	19,3	12,9	11,4	30,8	20,4	19,3	24,5	15,4	20,4	18,9	22,7	17,0
Non so	%	9,1	8,6	2,9	7,7	4,1	9,7	12,6	0,0	10,2	12,1	5,8	9,7
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 4 - Sviluppi di carriera

Secondo Lei, nell'ambito della Sua Amministrazione, le esperienze maturate da funzionari e dirigenti nelle aree informazione e comunicazione sono ritenute fonte di conoscenze, competenze e responsabilità sufficienti per sviluppi di carriera sia nell'ambito dell'Amministrazione stessa che di carattere più generale?



Grafico 3 - Sviluppi di carriera

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 890	139	34	23	46	495	140	13	222	189	205	243	
Ha gli stessi effetti degli altri percorsi formativi	% 65,5	74,1	91,2	78,3	71,7	61,4	60,7	84,6	70,3	67,7	65,4	56,8	
Facilita gli sviluppi di carriera interna	% 31,2	23,7	2,9	8,7	21,7	35,2	38,6	15,4	26,6	29,6	32,7	38,7	
Limita gli sviluppi di carriera interna	% 3,3	2,2	5,9	13,0	6,5	3,4	0,7	0,0	3,2	2,6	2,0	4,5	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 5 - Sviluppi di carriera per neoassunti

Secondo Lei, nell'ambito della Sua Amministrazione, il fatto che i neoassunti provengano da percorsi di comunicazione ed informazione...



Grafico 4 - Sviluppi di carriera per neoassunti

4. La capacità di assicurare risorse umane

Lette come unità separate, si tratta ben inteso di microstrutture, con gli Urp – a traino già del decreto legislativo 29 del 1993 e poi della legge 150 del 2000 – che appaiono i più definiti contenitori polifunzionali e quindi per il 49% con addetti da 1 a 3 e per 22,9% da 4 a 10.

Una parte delle Amministrazioni (il dato, prima ricordato, è del 41,5%) connette e coordina queste unità contando

quindi su sinergie operative e razionalizzazione dei servizi interni.

Le Amministrazioni si arrangiano. Il 73,8% anzi dichiara che i profili disegnati dalla legge coprono le esigenze. Ma a richiesta segnalano lacune: il 71,3% necessita di operatori internet, il 59,1% di tecnici pubblicitari, il 45,7% di operatori di relazioni con soggetti economici (anche a scopo di creare condizioni di sponsorizzazione per eventi e attività), il 38% di organizzatori di eventi e il

14,3% di esperti di comunicazione di crisi. Più dell'80% delle Amministrazioni vuole contratti flessibili per questo genere di operatori, anche se il 33,5% vorrebbe stabilizzare certe funzioni mediante concorso. Cominciano ad entrare nelle Amministrazioni operatori qualificati con titoli e specializzazioni ad hoc. Una minoranza, ma la contaminazione tra università e pubblica amministrazione, nel settore, dà suoi primi segnali.

Metà delle Amministrazioni ha formato il personale, metà no. Nelle Amministrazioni territoriali c'è stato più impegno al riguardo. Globalmente l'84,4% di chi ha promosso formazione lo ha fatto con convenzioni con soggetti pubblici o privati come previsto dall'art. 7. del regolamento applicativo della legge 150. Il Forze ha assicurato il 19,4% dei fabbisogni, la SSPA il 15,9% e altre Scuole della P.A. il 3,6%, i corsi di laurea di scienze della comunicazione hanno fornito risorse coprendo il 9,2% del fabbisogno. Si rinvia alle analisi più puntuali il delicato tema della formazione. Resta aperto il quesito di come fronteggiare la metà non formata del personale in servizio in questi settori in un quadro in cui si coglie l'esigenza di più qualità e più controlli.

Quanto ai **bilanci** sei Amministrazioni su dieci investono in comunicazione non più dello 0,5% delle dotazioni complessive. Il 25,7% si colloca tra lo 0,5% e l'1%. Il 9,6% tra l'1% e il 3%. Le Regioni considerano, in lieve maggioranza, che la spesa in corso sia adeguata. Chi si lamenta di più sulla spesa sono gli Enti locali in particolare nell'area Sud-Isole. Sono le Province ad avere operato meglio sulla sagomatura dei bilanci.

5. L'incidenza dei fattori tecnologici

Senza internet si dichiara il 7,8% delle Amministrazioni.

Senza intranet si dichiara il 55,1% delle Amministrazioni.

Il processo, decollato in particolare verso la fine degli anni novanta, è in accelerazione. Le Amministrazioni sono abbastanza soddisfatte dei risultati conseguiti. Ma è il 52,3% degli intervistati ad annunciare entro il 2005 un rinnovo dei siti esistenti o la creazione di nuovi siti.

Salvo le Amministrazioni centrali (71% dei casi positivi) una parte considerevole della P.A. non ha ancora aderito alla RUPA. E' incoraggiante la percentuale di chi dichiara che lo farà entro il 2005 anche se lo zoccolo di chi non ha intenzione di entrare nella rete unitaria della P.A. sfiora il 10% della P.A. centrale, supera il 20% delle Regioni e dei Comuni, sfiora il 30% della Sanità e delle Comunità montane, arriva al 37,5% delle Province.

Accanto a questi dati – qui solo accennati – di tipo infrastrutturale, argomento e visuale di questa analisi è la relazione tra queste dotazioni e la capacità di generare attraverso di esse adeguati contenuti di comunicazione istituzionale. Qui dati sembrano un po' lacunosi. L'accesso ai siti è analizzato nel 31,3% dei casi (Regioni e Comuni in percentuale quasi doppia).

La tendenza prevalente segnala una **maturazione recente sull'uso "qualitativo" delle infrastrutture on-line**. Essa segnala, insomma, una dinamica di maturazione nella gestione dei processi di comunicazione legati all'uso dei nuovi media, caratterizzata da un'attenzione sempre più orientata a costanti qualitative sia rispetto l'offerta on-line, di contenuti e servizi, che per quanto concerne le infrastrutture di supporto. Dopo una prima fase, coincidente con il cosiddetto "boom di internet", in cui la priorità percepita era fondata sulla necessità da parte delle P.A. di "essere presenti" in rete, oggi, consolidato in maniera quanto mai stabile e concreto questo aspetto (la pressoché totalità delle Amministrazioni centrali e locali dispongono di funzionalità web), la propensione emergente porta a **comportamenti orientati specificatamente al miglioramento delle modalità di utilizzo della rete come strumento integrato di comunicazione e interazione con l'esterno**.

Sul versante dell'analisi, tre fattori possono essere chiamati in causa come motrici di tale processo di maturazione:

- anzitutto la regolare **crescita del grado di penetrazione di internet** e di conseguenza dei fruitori dei nuovi strumenti della comunicazione come pubblici interessati all'interazione con la Pubblica Amministrazione;
- in seconda istanza un **radicamento degli aspetti normativi e d'indirizzo legati all'uso pubblico delle nuove tecnologie** ad opera soprattutto del Ministro dell'Innovazione e delle Tecnologie;
- infine un maggior radicamento nelle amministrazioni non solo centrali della **cultura connessa all'utilizzo dell'ICT come portato di esperienza derivante dai processi formativi innestati dalla legge 150/2000**.

Sul piano delle criticità, sensibile appare, ancora, il **disallineamento organizzativo** rispetto ad un chiaro e definito quadro di coordinamento per la gestione delle nuove tecnologie che, pur mostrando deboli segnali di scostamento dall'area puramente tecnologica e di avvicinamento a contesti più orientati alla gestione delle relazioni con l'esterno, non sembra aver a tutto oggi definito una vera e propria cabina di regia per la conduzione di tali processi. E la sensazione è che sarà proprio l'esito negoziale di questo aspetto a caratterizzare l'orientamento futuro del rapporto tra fattori tecnologici e scenari di comunicazione.

6. La capacità di realizzare prodotti e servizi di comunicazione

Tra i molteplici dati che le successive analisi del Rapporto certamente metteranno in evidenza segmento per segmento – che potrebbero far dire, in sintesi, che le

Amministrazioni hanno ormai una **soglia di operatività nella comunicazione** che non scende al di sotto del 30% dei presidi tecnici e **che, aggregando le maggiori aree di iniziativa, supera in generale il 60% dei casi di esperienze acquisite** – consentono qualche riflessione più dinamica due dati che dichiarano una cosa semplice e piuttosto preoccupante: **il prodotto in buona sostanza c'è, quello che manca è il progetto.**

I dati sono che il 65,2% dichiara che **nell'area grafica manca progettualità** riferita al principio di coerenza della rappresentanza istituzionale; mentre il 72,1% dichiara che – pur esistendo siti (86,1%), brochures e opuscoli (80,7%), guide (58%), gestione di eventi (71,8%), convegni (81%), eccetera – **non c'è progettazione e quindi non c'è linea editoriale.**

E' questa una realtà da connettere ai dati sull'insufficienza di pianificazione (punto successivo) e sull'ancora maggioranza di casi in cui non è costituita una posizione di coordinamento nel settore (punto 3). "Linea" e "progetto" sono infatti risultati di un processo di professionalizzazione e di organizzazione in cui ciascuna Amministrazione individua un presidio stabile a tutela della propria rappresentazione identitaria, certo ligia alle direttive della politica ma anche capace di determinare continuità istituzionale in ordine ad alcuni valori propri della missione e della tradizione, da leggere sempre in controluce rispetto ai cambiamenti e alle innovazioni.

Nel dato del 46,5% che segnala una proficua **collaborazione tra gli uffici stampa e la realizzazione di prodotti e servizi di comunicazione** va forse anche individuato un ambito di supplenza che il settore in molti casi più professionalizzato (l'informazione) in assenza di un management di prodotto nell'area di comunicazione interviene con contributi sinergici e positivi.

Qualche annotazione.

- **Le campagne pubblicitarie** sono esperienza del 36,2% delle Amministrazioni (nel 60,7% fuori da gare). Pur essendo chiaro che – rispetto alla comunicazione di impresa – l'advertising non ha lo stesso ruolo centrale e trainante in un settore che deve dedicare molte più energie e molte più realizzazioni all'ambito dell'accompagnamento e dei servizi, pesa su questo dato il **quadro di vincoli e di rigidità** che le leggi (in particolare quelle dell'editoria) hanno determinato nella pianificazione della pubblicità pubblica allo scopo di creare aree di assistenza a vari media (quotidiani ed emittenza locale soprattutto). Così non facendo decollare adeguatamente un settore con costi piuttosto elevati che doveva avere maggiore flessibilità operativa per poter prendere il volo.
- Il 55% delle Amministrazioni dichiara di promuovere **eventi in collaborazione con il mondo della**

scuola. Questo è un dato molto importante per costruire una tessitura divulgativa costruendo format di valore sociale e modalità interattive, che può trovare molti altri ambiti applicativi e orientare una parte importante delle strategie di comunicazione.

- Infine – segno metaforico un po' di tutti i dati nodali di questa rilevazione – per metà delle Amministrazioni la **comunicazione interna** migliora (50,8%) per metà no (48,1%). Anche questo è un lungo cammino culturale, procedurale e organizzativo a cui non bastava forse l'enunciazione della legge 150 richiedendosi forse più sostegni in sede applicativa.

7. La criticità delle funzioni di pianificazione e valutazione

Sempre facendo riferimento al 55,5% di chi ha risposto nell'ambito dell'universo della P.A., **pianifica il 20% delle Amministrazioni, non redige un piano di comunicazione l'80% delle Amministrazioni.**

Chi non pianifica giustifica l'assenza di una programmazione con la mancanza di risorse (57,35%) o con precarietà organizzativa (25,6%) o con la mancanza di volontà politica (20,1%).

Questo rapporto si ritrova anche nella attività di ricerca condotta attorno alle funzioni e ai risultati nei settori della comunicazione: un sistematica funzione di ricerca si riscontra solo nel 3,7% delle Amministrazioni, una episodica attività di ricerca nel 21,3%, una rara attività di ricerca nel 20,4% e nessuna attività di ricerca nel 54,5%.

Molti altri dati sono da esaminare negli ambiti delle analisi che si riferiscono a questi due segmenti, ma bastano questi pochi riferimenti per fissare questo **rapporto di 8 a 2** riguardante un'attuazione delle normative secondo piani, previsioni e valutazioni oppure rispondendo a bisogni occasionali senza procedere a nessuna forma di valutazione.

Sta qui il nodo critico maggiore di tutto il processo pure in crescita fin qui esaminato.

Sta qui un nodo organizzativo che merita qualche riflessione sulle sue motivazioni per poter profilare correttivi.

Come si sa l'obbligo della valutazione era parte dell'originario articolato di quella che poi divenne la legge 150, ma durante l'iter parlamentare questa parte finì cestinata. In altra sede si sono analiticamente esaminate le ragioni di una omissione della legge e di una precarietà delle organizzazioni. Qui è evidente che non creando vincoli rispetto alle funzioni valutative si depotenziano anche gli stimoli a creare adeguate condizioni progettuali, dato che un "piano" presuppone management, visione, strategia, budget, risorse professionali, capacità di esternalizzare funzioni, controllo.

8. La situazione italiana nel contesto europeo

Non è qui in esame la non entusiasmante risposta – che troverà in seguito illustrazione e commento – circa la modesta percentuale di “contenuto europeo” nell’insieme dei messaggi trattati dalle pubbliche Amministrazioni italiane verso i cittadini (21,9% tra molto e abbastanza), ancorché non si possa dire che il tema sia assente, in particolare grazie all’iniziativa delle Amministrazioni comunali.

Nel quadro invece di problemi prevalentemente strutturali c’è da chiedersi quale posto abbia la “fotografia” che questo Rapporto presenta nell’album comunitario. Ovvero nel novero di paesi che hanno in materia storie diverse, tradizioni diverse, sensibilità che pur vanno confrontandosi alla ricerca di un denominatore, profili del loro diritto pubblico interno che rispondono a gradi dissimili negli equilibri tra centro e territorio e, infine, una disomogenea cultura civica dell’opinione pubblica che condiziona una domanda di prestazioni e di servizi più o meno diffusa e più o meno garantita dalle norme e dai negoziati.

Non vi sono dati o analisi in applicazione di seri parametri di rilevazione. Dunque – sia detto chiaramente – queste valutazioni sono più che altro frutto di una sperimentata relazione con il quadro comunitario (che è materia degli annuali meeting del Club di Venezia, ovvero del coordinamento informale tra i responsabili della comunicazione istituzionale dei governi di tutti i paesi membri e delle stesse istituzioni comunitarie, ovvero Commissione, Consiglio, organismo che chi qui scrive ha fondato nel 1986 e che è tuttora operante).

Ove si volesse mettere mano a qualche analisi di confronto (spunto, signor Ministro, che confluirà nelle successive proposte) bisognerebbe costruire ambiti di omogeneità almeno attorno alle seguenti aree:

- le basi normative
- l’advertising
- la comunicazione integrata (da quella simbolica alla segnaletica, all’editoria e alla grafica di servizio) all’utenza
- l’ascolto (diretto o attraverso ricerca) e i desk
- le prestazioni *on-line*
- gli eventi (contenitori di servizi e di comunicazione)
- l’infrastruttura statistica
- la comunicazione interna.

Qui, senza tali misurazioni che potranno essere importanti anche al fine dell’avvio di una politica comunitaria di maggiore armonizzazione, si potrà riassumere la problematica in tre espressioni:

- l’Italia dalla fine della seconda guerra mondiale ha messo il silenziatore a questo quadro di opportunità a causa delle **ombre della propaganda e della censura sui media** che avevano caratterizzato il profilo di comunicazione istituzionale del regime fascista;

- il **ritardo costituzionale e professionale** con cui fino a metà degli anni ottanta si connota la posizione italiana sia rispetto ai grandi paesi della Comunità e in particolare rispetto alla sensibilità civile delle istituzioni nordiche, trova **un’originale risposta reattiva nella elaborazione legislativa dell’ultimo decennio del secolo** che crea condizioni organizzative che tolgono l’Italia dalla posizione marginale;
- pur restando **alcuni paesi europei capaci di alte prestazioni specialistiche nel settore** (gli inglesi nell’area della pubblicità, i francesi nell’area demoscopica e nella documentazione statistica e interpretativa parte di una politica efficace di diffusione delle conoscenze istituzionali, i tedeschi nell’area della comunicazione integrata all’utente, gli scandinavi nelle forme di desk di servizio, gli spagnoli nell’organizzazione degli eventi, eccetera) **la condizione dell’attuale capacità italiana nel settore non è estranea a nessuna di queste** aree ma non si configura quasi mai come area di eccellenza, fatta salva la rete degli sportelli di servizio che – efficacia e rendimento da dimostrare – non ha pari nel resto del continente).

Rispetto alla tradizione anglosassone che, per brevità, definiremmo delle “Amministrazioni di rendimento”, il dato già segnalato al punto 7 di una **insufficiente valutazione delle attività di comunicazione e di informazione e di una ancora troppo fragile attività di ricerca** attorno alla gestione delle funzioni comunicative (a monte sui bisogni e le opinioni, a valle sugli impatti) segnano un elemento di differenza che merita attenzioni riparatorie.

9. La specificità della materia

Se si mette mano ai profili quantitativi che questa ricerca mette in evidenza circa la trasformazione di sistemi organizzativi delle pubbliche Amministrazioni generati da obblighi di prestazioni nell’area delle funzioni di informazione e comunicazione istituzionale, non si può non connettere questo grande cambiamento a quello generato dalla legge 241/1990 riguardante i profili di trasparenza e di accesso. Così che il primo cambiamento che include tutti gli altri appare proprio di natura **culturale**.

Questo intreccio è profondamente centrato su una specificità delle pubbliche Amministrazioni e della loro storia. Ci sono qui i segnali di un percorso che ha visto la burocrazia italiana attraversare periodi storici diversi con ruoli di maggiore e minore protagonismo, fino a marginalizzare (e poi a recuperare) una capacità di relazionamento diretto con le dinamiche sociali e la loro rappresentazione che proprio i fenomeni qui descritti hanno appunto cercato negli ultimi anni di correggere.

Dunque le funzioni comunicative hanno le loro motivazioni in **una storia che non è facilmente assimilabile a quella del sistema di impresa**. Quest'ultimo abbraccia le opportunità della comunicazione per una ragione connessa ai caratteri competitivi delle imprese stesse in relazione alla loro maggiore o minore capacità di indurre comportamenti di acquisto, privilegiando strategie, stili e linguaggi seduttivi rispetto ai profili di servizio attorno a cui ruota la cultura e la motivazione della "comunicazione pubblica". Va da sé che, nel tempo, tecniche, strumenti, buona parte dei percorsi formativi operativi e molte altre cose sono diventati materia comune tra questi due forti filoni della comunicazione. Ma nel quadro di sistemi organizzativi regolati da norme, vincoli, deontologie e scopi che differenziano in modo molto caratterizzato la specificità disciplinare.

Questa sottolineatura trova spazio nel capitolo introduttivo perché il tema corrisponde ad un punto importante del dibattito – professionale e istituzionale – in corso, con frequenti interrogativi in sedi convegnistiche e nella letteratura.

Dalla sagomatura dell'offerta formativa agli adattamenti di criteri creativi, dalle modalità dei rapporti con i media all'uso delle tecnologie on-line, dalle motivazioni delle attività di ricerca ai parametri della valutazione (i criteri di successo di un'azione comunicativa debbono necessariamente rispondere a diverse priorità, essendo infatti cosa diversa essere leva per acquisire quote di mercato o essere strumenti per indurre comportamenti civici) si disegnano spazi convergenti ma anche spazi differenziati che il voler omologare potrebbe comportare condizioni di povertà culturale.

Questa caratteristica dovrà dunque essere presente nell'azione di tutti i soggetti coinvolti a cominciare da chi opera per consolidare profili teorici e metodologici che il tempo per altro modifica e contestualizza in una realtà in cui comunque istituzioni e società, pubblico e privato, cercano sempre più argomenti di avvicinamento.

10. Proposte

Le analisi che fanno seguito, Signor Ministro, sono ben più essenziali di questa sintesi per esprimere i contorni più corretti di un fenomeno che finora non è mai stato oggetto di una rilevazione a tutto campo.

Di questa iniziativa ancora desidero renderLe merito. Senza l'apporto intellettuale e organizzativo della Funzione Pubblica non sarebbe stato possibile raggiungere in modo così rapido ed efficace una grande quantità di Amministrazioni inducendo un elevato numero di risposte.

Desidero anche segnalare che nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica si è prodotto un importante coinvolgimento sulla metodologia e i

contenuti di questa rilevazione. Che è un fattore chiave per consolidare anche il quadro di competenze – conoscitive e di azione amministrativa – attorno all'esigenza che tutte le Amministrazioni italiane esprimono di interagire con un'area di competente coordinamento circa gli sviluppi applicativi delle normative nel settore.

Questo capitolo introduttivo, che ha fin qui sottolineato alcune **tendenze**, si conclude sottoponendo alla Sua attenzione anche alcune **proposte**.

Le prime tre investono l'area di ricerca in cui l'iniziativa di questo Rapporto è stata collocata.

1. **Il Rapporto** – come osservato in premessa – **rendiconta un fenomeno di autopercezione delle Amministrazioni**. In pari tempo presso la Funzione Pubblica avanza un'esperienza di indagine demoscopica attorno ai temi della fiducia dei cittadini verso le istituzioni che, proprio in questo periodo, ha riguardato anche giudizi di accoglienza e di impatto delle attività di comunicazione della P.A. così come i cittadini stessi sentono ed esprimono. Sarà dunque importante **ricollocare in un documento di congiunta lettura il confronto tra queste due analisi per cogliere conferme o divergenze nella percezione dei problemi tra gli operatori e gli utenti**.

2. Sono passati dieci anni da un primissimo rapporto che aveva finalità analoghe, sia pure gestito con metodologia diversa. Troppi per costruire analisi corrette di trend. La proposta che qui si avanza è di **rendere biennale questo genere di rilevazione** e di conseguenza il Rapporto di analisi che ne fa emergere i profili.

3. Sempre come accennato nelle premesse il questionario, già carico di contenuti, ha visto la necessità di sacrificare una parte finale di domande riguardanti le attività più propriamente relazionali (rispetto a quelle informative e comunicative) delle Amministrazioni. E' un tema altrettanto importante che compendia molteplici direzioni: verso il quadro sociale, verso i sistemi produttivi, verso i soggetti delle rappresentanze, verso i centri di ricerca e formazione, verso lo stesso quadro istituzionale, verso la realtà internazionale. Una sorta di **"Rapporto sulle attività relazionali delle pubbliche Amministrazioni italiane"** potrebbe essere **messo in cantiere per l'anno 2005** e a sua volta **biennializzarsi**.

L'opinione che lo scrivente ha confrontato con gli autori di questo Rapporto in ordine alla **tenuta della normativa vigente** ha configurato alcune considerazioni in chiaroscuro.

Una nuova legge tuttavia sarebbe sostanzialmente determinata dal pieno esaurimento del potenziale innovativo della legge 150, mentre per una buona metà delle Amministrazioni il cammino deve ancora essere compiuto pressoché integralmente. Da qui la **proposta di una linea di governo del settore che, per il biennio**

2005-2006, agisca operando necessari correttivi attraverso strumenti sostanzialmente amministrativi declinati nelle quattro successive indicazioni.

4. **Indire nella primavera dell'anno 2005 una Conferenza nazionale di settore**, aperta ai responsabili di questo ambito di competenze delle Amministrazioni, ai soggetti professionali, formativi, di ricerca per creare condivisione sul nuovo percorso di iniziativa che i punti successivi (**direttive**) in particolare esprimono, nell'ipotesi cioè che le tre direttive suggerite (eventualmente accorpabili in un unico provvedimento) costituiscano la materia prevalente di confronto di quella assise condotta non tanto con la linea dei dibattiti convegnistici ma con i criteri organizzativi propri della Pubblica Amministrazione. La Conferenza risulterebbe altresì il **crocevia essenziale per la messa a punto e la pubblicizzazione del grosso delle proposte qui e altrove avanzate** per l'adeguamento delle politiche nel settore.

5. **La prima direttiva** dovrebbe riguardare la **materia propriamente organizzativa**, ovvero fornire indicazioni chiare e praticabili in ordine ad **un modello che dia attuazione alle funzioni previste dalla legge**, ovvero anche a quelle più ampiamente comunicative e relazionali che potrebbero non essere comprimibili entro l'Urp e comunque tenga in rapporto coordinato l'insieme dei profili che esprimono tutti gli obiettivi che la normativa e i suoi atti regolamentativi hanno posto in essere.

6. **La seconda direttiva** dovrebbe riguardare la delicata ed essenziale **materia della valutazione**, ovvero fissare criteri in ordine a cui ciascuna amministrazione è messa nelle condizioni di compiere verifiche – su parametri omogenei – circa le proprie attività discendenti dall'attuazione della legge 150/2000. Potrebbe essere ripresa in considerazione, in tale quadro, l'ipotesi che ha già fatto preliminarmente materia di attenzione dei competenti uffici della Funzione Pubblica di una sorta di simmetria tra le problematiche della legge 241/90 sull'accesso richiedente un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e vigilanza di una Commissione operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le problematiche di indirizzo (parametri) e vigilanza (verifica dei rapporti di valutazione) attraverso una simile **Commissione che potrebbe essere radicata presso la Funzione Pubblica**.

7. **La terza direttiva** dovrebbe riguardare la **materia della formazione**. I percorsi formativi obbligati ai sensi del regolamento (DPR 422/2001) di attuazione della legge 150 sono stati prorogati nel 2004 e vanno a scadenza a fine anno. Pur nella comprensione della necessità di dare garanzie al **rapporto tra qualificazione professionale e salvaguardia del lavoro** che, secondo i dati emersi in questa ricerca, interessa la metà degli addetti, è opinione di larga parte dei competenti che questo indirizzo dovrebbe subire

precisazioni in ordine alla qualità dei percorsi, alla natura dei soggetti eroganti e ai controlli da esercitare per assicurare la rispondenza tra prestazioni e condizioni oggettive dei beneficiari. Al riguardo una direttiva potrebbe anche riorientare con diversi poteri e diverse finalità l'attuale non facile lavoro della **Commissione che opera presso la Funzione Pubblica per fornire pareri** in ordine a conflitti insorgenti nell'applicazione di quel citato aspetto del regolamento. Accanto alla proposta n. 7 dedicata alla formazione altri tre spunti investono questo delicato ambito di opportunità.

8. Il primo investe **l'offerta universitaria specialistica** (appunto i **corsi di laurea specialistica**) e i **master** universitari nell'ambito della comunicazione pubblica che rappresentano oggi un segmento di orientamento verso il lavoro nel settore pubblico di tanti giovani che esprimono importanti motivazioni a favore di questo sbocco e che si autofinanziano il primo importante percorso formativo. Questa realtà meriterebbe attenzioni particolari affinché con opportuni protocolli e opportune convenzioni venga **facilitata la "borsa" delle opportunità professionali**, ovvero meglio regolato l'importante quadro di opportunità rappresentato dagli *stages* e, in generale, dalla problematica del *placement* dei diplomati.

9. Il secondo investe un **raccordo necessario tra le Scuole superiori della P.A. e le stesse Università** ove l'offerta di indirizzi specialistici risulti operativa e qualificata affinché, pur nel rispetto dell'autonomia della programmazione, alcuni **parametri**, ovvero alcuni **requisiti**, di **formazione del management del settore** siano frutto di meditate comune analisi.

10. Il terzo – materia mista **tra formazione continua e flessibilità degli strumenti di occupazione** – riguarda la domanda di operatori specializzati che la ricerca ha messo in evidenza e che nel breve e medio periodo non sarà certo soddisfatta da regolari opportunità di concorso. Uno strumento da analizzare con attenzione negli ambiti di competenza del lavoro nel settore pubblico può essere rappresentato da facilitazioni nella osmosi **per progetto e a tempo tra settori della P.A. e settori di impresa e di agenzia per il "transito mirato" nei due sensi**.

Ancora un tema di questo sintetico profilo propositivo scaturito dai dati acquisiti e dalle analisi effettuate tocca **la prospettiva comunitaria** di questa materia che è sia quadro di confronti obbligati sia area di regole che – tra il profilo dell'Europa intergovernativa e quello dell'Europa comunitaria – deve trovare un punto di elaborazione fino ad ora sostanzialmente disatteso.

11. Ebbene chi ha compiti di governo del "laboratorio" di comunicazione istituzionale che l'Italia rappresenta grazie all'attuazione del primo organico provvedimento di legge che è stato tentato nel settore tra i paesi membri della UE, potrebbe profilare **un'iniziativa che produca una**

prima soglia di normativa europea sulla comunicazione istituzionale.

12. Accanto ad una iniziativa di tipo “politico” l’Amministrazione italiana potrebbe sostenere la proposta avanzata nel consesso del citato *Club di Venezia* (coordinamento dei responsabili della comunicazione istituzionale dei governi dei paesi membri della UE e delle strutture comunitarie, operante dal 1986) di condurre una **ricognizione sui modelli normativi e organizzativi della comunicazione istituzionale nei contesti nazionali e nel contesto comunitario**, con riferimento anche ai profili definiti dalla Costituzione europea (trasparenza, accesso, pubblicità e democrazia partecipativa).

Infine un tema che riguarda **il quadro di competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica**. I quattro anni di attuazione della legge 150 hanno ben dimostrato che – rispetto alla funzione trainante esercitata negli anni novanta direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – proprio la complessità della normativa ha fatto segnare un passaggio del testimone da uffici attenti essenzialmente all’innovazione di prodotto ad uffici attenti all’innovazione di processo.

13. Un’opzione essenziale parrebbe quella di **separare nettamente la competenza di coordinamento amministrativo del processo di attuazione della legge 150** (e corpo regolamentativo connesso) **dalla competenza riguardante le funzioni di comunicazione istituzionale della Funzione Pubblica**. Il secondo è un ufficio che offre visibilità al lavoro di un’Amministrazione che non gode di una particolare notiziabilità. Il primo è un *desk* al servizio dei bisogni applicativi di migliaia di

Amministrazioni che – tra momenti di ricerca e momenti di raccordo – possono modificare una velocità non sempre adeguata solo attraverso l’attenzione di una struttura competente ad agire a largo raggio e presso la quale siano altresì radicate le Commissioni di controllo qui evocate.

Proporre – dicono gli adagi – è diritto, decidere è facoltà commisurata a molteplici equilibri, non solo determinati da un profilo di ricerca. Ciò è chiaro a chi scrive, Signor Ministro, ma vi è consapevolezza che quattro anni di applicazione di una legge importante pensata molti anni prima del suo varo, abbiano creato oggettive condizioni per radunare e razionalizzare obiettivi e strumenti **per un ineludibile sforzo di governo del settore**.

Le autonomie organizzative di alcuni soggetti, la delicatezza “politica” della materia, la crescita di alcune innovazioni strutturali determinate dall’incidenza delle tecnologie, non cancellano questo bisogno di government. Esso deve essere irrorato da fattori ricognitivi attenti e sofisticati, tra cui quello che qui si presenta è solo una parte da mettere a registro con altre parti in cui vari ambiti di competenza, alcuni dei quali distribuiti nella Sua stessa Amministrazione, sono attualmente esercitati con validità ma a volte senza i necessari raccordi.

Milano, 3 novembre 2004

La comunicazione pubblica “parte integrante” dell’azione amministrativa

Gregorio Arena

Se si ripercorre la storia dell’amministrazione italiana usando come griglia i rapporti fra amministrazioni e cittadini risulta evidente come nell’ultimo quarto di secolo si sia verificato un cambiamento di fondo, di cui questo stesso Rapporto sulla comunicazione istituzionale è la testimonianza migliore.

In un periodo di tempo relativamente breve (considerati i ritmi di cambiamento di un grande sistema amministrativo come il nostro), si è passati da un’amministrazione fondata sul segreto ad una in cui il Ministro pro-tempore della Funzione Pubblica può emanare una direttiva nella quale afferma che la “comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell’azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte integrante” (“Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”, 7 febbraio 2002).

Il punto di svolta, al tempo stesso approdo e punto di partenza per nuovi sviluppi, è stata la legge n. 241/1990. Da allora è stato un susseguirsi di interventi che hanno introdotto nel nostro Diritto Amministrativo principi completamente nuovi, spesso antitetici rispetto a quelli tradizionali, ma tutti comunque in qualche modo riconducibili all’idea di fondo della legge sul procedimento, secondo la quale i privati sono molto di più che non semplici amministrati, utenti, assistiti: sono cittadini ed in quanto tali devono essere ascoltati, partecipare al processo decisionale ed in generale essere considerati dall’amministrazione interlocutori su un piano il più possibile paritario.

La legge n. 241/1990 aveva come obiettivo la partecipazione e la trasparenza, le due parole d’ordine che avevano non a caso caratterizzato gli anni Settanta e Ottanta, il periodo di gestazione della legge. Ma negli anni Novanta il concetto di trasparenza ha avuto uno sviluppo che è andato ben oltre il significato immaginato dal legislatore, quel semplice (ma pur sempre rivoluzionario) “guardar dentro” l’amministrazione consentito dal diritto d’accesso ai documenti amministrativi; essa è stata intesa come un diverso modo di essere complessivo dell’amministrazione, tale da giustificare non solo il diritto dei cittadini ad informarsi sulle attività dell’amministrazione, ma anche il loro diritto ad essere informati su iniziativa autonoma dell’amministrazione, a prescindere da una loro richiesta. L’informazione ai cittadini, un profilo essenziale della trasparenza amministrativa, diventava così un obbligo delle amministrazioni.

Da qui, lo sviluppo della comunicazione pubblica, che oggi è molto di più che non semplice trasmissione di informazioni, è “parte integrante dell’azione delle amministrazioni”.

La legge n. 150/2000, che chiude il decennio delle riforme amministrative, rappresenta anch’essa, come la legge sul procedimento, un punto di arrivo e un punto di partenza. Punto di arrivo, perché disciplinare con legge le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni vuol dire riconoscere che le amministrazioni ormai non possono non comunicare, perché oggi se fra amministrazioni e cittadini non c’è comunicazione amministrare è difficile e, in alcuni casi, impossibile.

Ma la legge n. 150/2000 è anche un punto di partenza perché da essa (o da una nuova legge) bisogna muovere per spostare ancora più avanti i confini della cittadinanza amministrativa, sapendo che la qualità del rapporto fra cittadini e amministrazioni è misurata anche dalla qualità della comunicazione di interesse generale. Come le lucciole sono indicatori della qualità dell’ambiente, perché non possono vivere in un ambiente inquinato, allo stesso modo la comunicazione pubblica è un indicatore della qualità dei rapporti fra cittadini e amministrazioni: non può esserci una buona comunicazione pubblica laddove l’amministrazione non rispetta i cittadini (ed i dipendenti...) e non applica i principi di efficienza, imparzialità e trasparenza dell’azione amministrativa.

Consolidata la funzione di comunicazione (sia pure, come sempre accade nel nostro Paese, in maniera molto diversificata da zona a zona e da amministrazione ad amministrazione), è necessario porsi adesso alcuni traguardi per i prossimi anni.

In primo luogo, sul piano per così dire “interno”, bisogna mantenere alta la tensione che ha caratterizzato i tumultuosi (dal punto di vista della comunicazione pubblica) anni Novanta, evitando che l’applicazione della legge n. 150/2000 e, in generale, l’attività di comunicazione decadano a mero adempimento burocratico; che le competenze dei professionisti della comunicazione siano considerate come accessorie e marginali rispetto alle competenze tradizionalmente presenti nelle amministrazioni; e che le strutture per la comunicazione siano viste unicamente come caselle da occupare secondo le solite logiche spartitorie e autoreferenziali.

Bisogna in altri termini che le amministrazioni pubbliche siano realmente convinte e consapevoli che all’interno di quel processo quotidiano di cambiamento in cui consiste la riforma amministrativa la funzione di comunicazione è strategica.

In secondo luogo, è necessario che le amministrazioni riscoprano il vero significato della comunicazione, che non significa solo informare, ma anche ascoltare. Oggi molte amministrazioni informano i propri utenti, poche li ascoltano veramente, con l’attenzione e il rispetto con cui si ascolta qualcuno che ha qualcosa di importante da dirci. Pur rimanendo all’interno dello schema bipolare di tipo tradizionale (per cui l’amministrazione è l’unico soggetto legittimato al perseguimento dell’interesse pubblico ed i

cittadini sono semplici amministrati) dovrebbe essere comunque possibile per chi opera nelle pubbliche amministrazioni porsi nei confronti dei cittadini in maniera meno "verticale", per cui tutto fluisce comunque e sempre dall'amministrazione verso la società, comprese le informazioni.

In realtà, considerata la complessità della società attuale, è impensabile oggi pensare di poter amministrare efficacemente privandosi dell'apporto di conoscenze, esperienze, idee di cui sono portatori i cittadini. Ascoltarli è dunque prima di tutto nell'interesse delle amministrazioni stesse.

Infine, la comunicazione pubblica dei prossimi anni dovrebbe accompagnare e sostenere lo sviluppo del nuovo modello di amministrazione fondato sul principio di sussidiarietà, l'amministrazione condivisa. In questo modello il ruolo della comunicazione è ancora più centrale, se possibile, di quanto non lo sia nel modello tradizionale, perché il funzionamento dell'amministrazione condivisa si fonda per definizione su quel *cum-munus*, quel "fare insieme", che è la radice etimologica del termine "comunicazione".

Realizzare la sussidiarietà vuol dire amministrare insieme, costruire alleanze fra soggetti pubblici e cittadini in nome dell'interesse generale, creare reti di amministrazioni, associazioni, singoli cittadini per affrontare meglio, insieme, la complessità dei problemi con cui quotidianamente noi tutti, governanti e governati, dobbiamo fare i conti. Tutto ciò si può fare solo creando fra l'amministrazione ed i cittadini canali per comunicare, continuamente percorsi da flussi di informazioni di cui ogni snodo della rete, soggetto pubblico o cittadino, farà l'uso migliore possibile per la realizzazione dell'interesse generale.

Quell'interesse generale che alla fine si identifica con la missione che la Costituzione assegna all'amministrazione, cioè la creazione delle condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno, secondo quanto previsto dall'art. 3, 2° c. della Costituzione. Solo che, mentre secondo lo schema bipolare tale missione è compito esclusivo dell'amministrazione, secondo il nuovo paradigma della sussidiarietà all'amministrazione si affiancano, in veste di alleati, quei medesimi cittadini che secondo il modello tradizionale non sono altro che semplici amministrati.

Amministrazione e cittadini insieme, dunque, alleati per realizzare un obiettivo comune, l'autonomia e la piena realizzazione di ogni persona. E fra alleati si comunica.

La comunicazione come strumento di innovazione per le amministrazioni

Pia Marconi, Mauro Bonaretti

La funzione di comunicazione ha assunto un ruolo fondamentale nel panorama delle leve a disposizione delle amministrazioni pubbliche nei processi di innovazione. Le

ragioni di questa centralità sono molteplici e riconducibili ad alcuni importanti mutamenti avvenuti sul piano istituzionale e sul piano dei rapporti tra istituzioni e società. In particolare, possono essere individuati tre ambiti rispetto ai quali la comunicazione assume un ruolo centrale per favorire l'innovazione nelle amministrazioni: i servizi ai cittadini e alle imprese, i processi di produzione di policy, lo sviluppo organizzativo.

In primo luogo, la relazione tra amministrazioni e cittadini è mutato negli ultimi quindici anni in modo radicale. Essa relazione è divenuta più simmetrica e ai cittadini sono stati riconosciuti, anche sul piano giuridico, diritti nuovi. Questi nuovi orientamenti hanno contribuito a sviluppare nelle amministrazioni una maggiore attenzione alla qualità nell'erogazione dei servizi, a orientare l'azione amministrativa in funzione dei bisogni dei cittadini, a ricercare soluzioni innovative sul piano dell'ascolto e dell'accesso ai servizi.

La comunicazione in questa prospettiva svolge un ruolo rilevante nel rendere le amministrazioni più amichevoli e capaci di rispondere ai bisogni dei cittadini e delle imprese. Informare i cittadini sulle opportunità offerte, possibilmente anticipando i loro bisogni, significa infatti porre le condizioni concrete per assicurare l'esercizio dei diritti e farsi carico in modo responsabile delle esigenze dei cittadini.

In questo senso la comunicazione assolve non solamente una funzione persuasiva del "comportamento di fruizione", ma anche di equità sociale nel garantire pari opportunità ai cittadini nell'accesso ai servizi. Nella stessa prospettiva, la necessità di utilizzare strumenti per dare conto ai cittadini dell'utilizzo delle risorse e dei risultati conseguiti diviene un'esigenza importante per le amministrazioni che intendono stabilire condizioni di fiducia e trasparenza nella relazione con i propri cittadini.

Ma la comunicazione gioca anche un ruolo decisivo nel percorso inverso della relazione tra amministrazione e cittadini: è sempre più importante ascoltare le esigenze, predisporre canali adeguati per raccogliere i suggerimenti, valutare la soddisfazione degli utenti. Per migliorare i servizi infatti occorre sviluppare apprendimento organizzativo e questo a sua volta necessita di percorsi strutturati di ascolto e confronto con i fruitori dei servizi.

	Rilevazione della soddisfazione degli utenti	Iniziative di rendicontazione (es. bilancio sociale)
Lo utilizzano	41,7%	22,2%
Non lo utilizzano ancora, ma intendono farlo	32,6%	27,4%
Non lo utilizzano	25,8%	50,4%

Tabella 6 - Strumenti per migliorare le relazioni con i cittadini

Strumenti di rilevazione della soddisfazione degli utenti

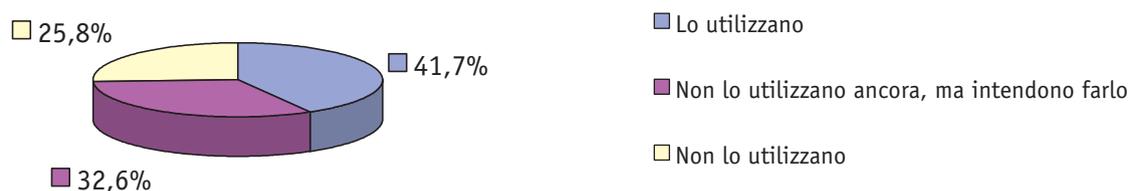


Grafico 5 - Strumenti per migliorare le relazioni con i cittadini

Iniziative di rendicontazione (es. bilancio sociale)

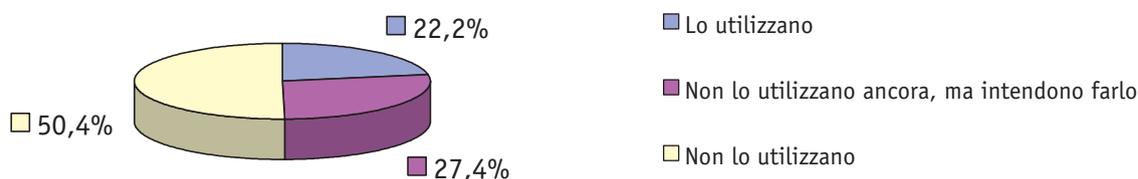


Grafico 6 - Strumenti per migliorare le relazioni con i cittadini

Come si può osservare dai dati raccolti (tab. 6) l'importanza di ascoltare gli utenti per migliorare la qualità dei servizi è ormai consapevolezza diffusa nella maggioranza delle amministrazioni. Oltre il 70% degli intervistati dichiara infatti di utilizzare o di avere intenzione di utilizzare strumenti di rilevazione della soddisfazione, evidenziando come questa leva organizzativa sia ormai entrata a far parte della cultura amministrativa. È interessante infatti notare che, sebbene non abbiano ancora realizzato esperienze concrete, numerose amministrazioni sono in attesa di trovare le occasioni, o forse le competenze e le risorse, per effettuare analisi di customer satisfaction.

Non sembra altrettanto evidente la propensione delle amministrazioni a dare conto delle proprie attività. La maggior parte delle amministrazioni intervistate infatti non utilizza e non intende neppure impiegare gli strumenti di rendicontazione, non ritenendo evidentemente rilevante questa prospettiva. A questo proposito occorre segnalare che, mentre le logiche di ascolto dell'utenza hanno beneficiato di sostegni istituzionali sul piano normativo – si pensi alla recente Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del marzo 2004 e di processi isomorfici rispetto alla cultura industriale, il tema dell'*accountability* è tuttora poco

conosciuto in buona parte delle amministrazioni italiane.

In secondo luogo la comunicazione rappresenta un importante strumento di innovazione nei processi di elaborazione e produzione delle politiche pubbliche. In questo caso comunicare non è più un'esigenza connessa al processo di erogazione di un servizio. La comunicazione assume una valenza strategica e di supporto ai processi decisionali attraverso i quali vengono individuati e affrontati i problemi collettivi.

La comunicazione diviene uno strumento da attivare in tutte le fasi del processo di produzione delle politiche pubbliche, dalla individuazione dei bisogni, alla progettazione degli interventi, alla loro attuazione e, infine, alla valutazione degli effetti. Infatti, essa è strumento fondamentale per fare interagire tra loro soggetti istituzionali tradizionali e nuovi soggetti anche di natura privata che svolgono compiti di interesse generale. Diventa fondamentale per affrontare nuove politiche basate su strategie di prevenzione e di coinvolgimento attivo dei cittadini. La comunicazione assume dunque un ruolo centrale per l'agire amministrativo, come strumento di governo della complessità sociale. A fianco dunque dell'obiettivo di migliorare il rapporto con i cittadini sul piano dell'ascolto,

dell'informazione, dell'accesso, della valutazione della qualità dei servizi, la comunicazione assume valore come strumento di governo per elaborare e attuare politiche pubbliche sempre più articolate e complesse.

In questo contesto, la comunicazione può rappresentare uno degli strumenti più rilevanti per sviluppare capitale sociale e costruire rapporti di fiducia con gli stakeholders. La presenza di relazioni consolidate con alcuni interlocutori chiave rappresenta una delle leve più rilevanti per favorire l'innovazione nelle amministrazioni. Si pensi ad esempio al rilievo della relazione con le associazioni di rappresentanza per assumere decisioni condivise o al rapporto con il sistema universitario per favorire l'introduzione nelle amministrazioni di innovazioni di policy o alla sempre crescente importanza che rivestono le relazioni istituzionali con le organizzazioni sovranazionali.

Tuttavia l'attenzione delle amministrazioni ai processi di elaborazione e realizzazione delle politiche pubbliche è certamente inferiore, come osservato in altre analisi¹⁾, rispetto a quelli di produzione dei servizi. Di conseguenza, nonostante l'elevato potenziale, l'utilizzo degli strumenti di comunicazione nei processi di produzione delle politiche pubbliche è ancora molto limitato (tab.7).

	Consultazione per la progettazione degli interventi	Sondaggi per valutare la accettabilità degli interventi
Lo utilizzano	38%	18%
Non lo utilizzano ancora, ma intendono farlo	22,8%	25,8%
Non lo utilizzano	39,2%	56,2%

Tabella 7 - Strumenti per migliorare i processi di policy making

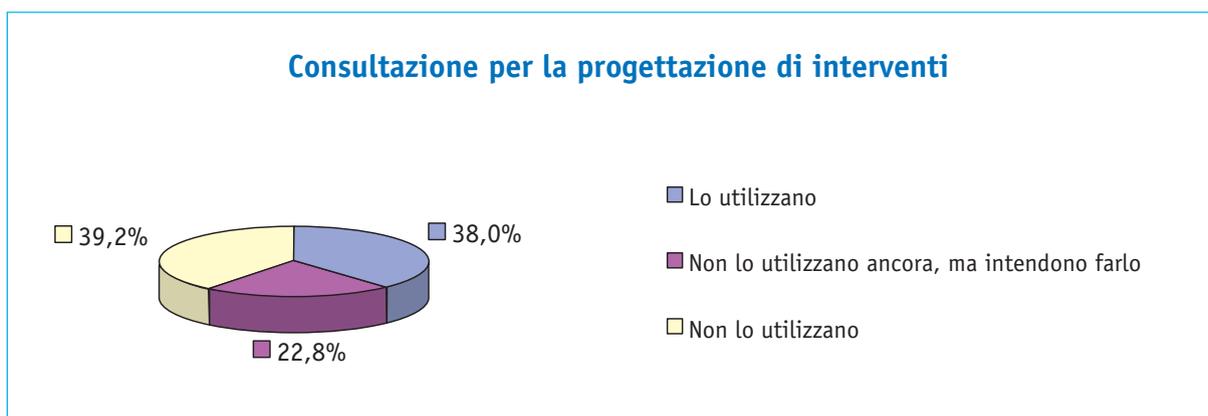


Grafico 7 - Strumenti per migliorare i processi di policy making

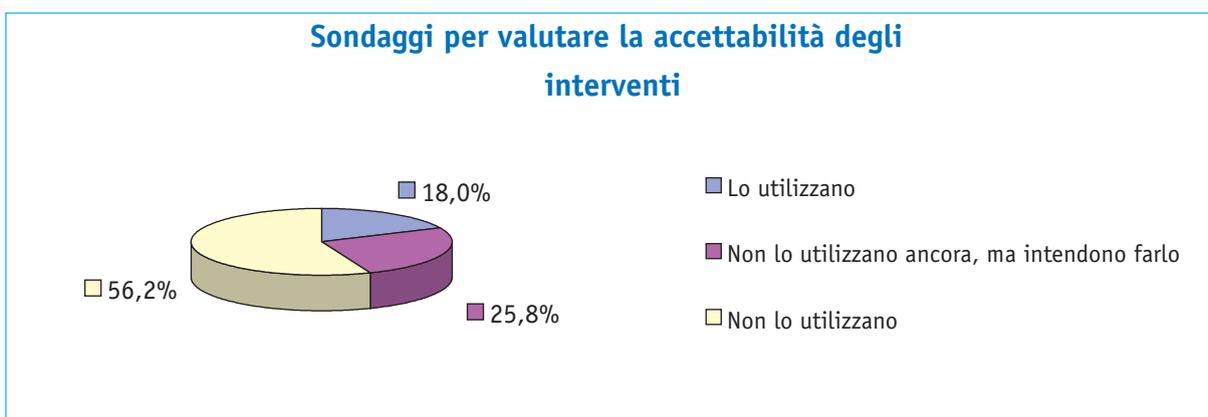


Grafico 8 - Strumenti per migliorare i processi di policy making

¹⁾ I successi di Cantieri edizione 2003

Sono poche le amministrazioni che effettuano sondaggi per valutare l'accettabilità degli interventi e ciò appare piuttosto critico se si pensa alla difficoltà crescente di costruire processi decisionali condivisi. Così sono ancora numerose (quasi pari al 40%) le amministrazioni che non coinvolgono gli utenti nell'individuazione dei problemi al fine di progettare gli interventi.

Ciò nonostante le amministrazioni sono consapevoli del reticolo istituzionale al quale sono di fronte (tab. 8). Praticamente tutte le amministrazioni intervistate devono intrattenere relazioni con una pluralità di attori che sempre di più svolgono funzioni di interesse generale interdipendenti con quelle delle amministrazioni pubbliche. La relazione con questi soggetti è dunque ben presente, ma la modalità utilizzata per gestirla è di tipo informale e non prevede percorsi strutturati e stabili di confronto.

Associazioni di volontariato	86,2%
Sindacati	82,8%
Enti e organizzazioni non profit	72,2%
Associazioni di imprese	63,4%
Associazioni di tutela dei cittadini	50,4%
Altro	26,9%
Nessuno di questi	2,8%

Tabella 8 - Enti/ organismi con cui le amministrazioni hanno attività di relazione (Dati generali)

In terzo luogo, la comunicazione diviene una delle leve principali per lo sviluppo organizzativo. Le amministrazioni infatti stanno concentrando sempre più la propria azione in funzioni di governo e di relazione con i portatori di interesse diffusi. Per questa ragione è necessario poter contare su personale motivato, coinvolto negli obiettivi delle istituzioni, dotato di un forte senso di appartenenza. Per favorire lo sviluppo di queste qualità occorre costruire

relazioni consolidate con i lavoratori: ascoltare i bisogni, informare, condividere valori organizzativi, coinvolgere nei processi decisionali. Il benessere organizzativo richiede investimenti consistenti in questa direzione. Le tradizionali relazioni organizzative fondate solamente sul rapporto con le organizzazioni sindacali non sono più sufficienti. Emergono esigenze di segmentazione e personalizzazione del rapporto di impiego che richiedono una relazione più diretta e meno mediata con i lavoratori.

In questa prospettiva la comunicazione interna assume una valenza fondamentale. Numerosi strumenti della comunicazione pubblica potrebbero trovare un impiego efficace nelle relazioni interne per favorire il coinvolgimento e la motivazione dei lavoratori.

Tuttavia le amministrazioni mostrano a questo proposito alcune carenze (tab.9): quasi la metà degli intervistati non intende introdurre meccanismi di ascolto dei lavoratori e oltre la metà non utilizza strumenti di comunicazione in cui esplicitare le proprie attese nei confronti dei lavoratori. Probabilmente lo sviluppo delle risorse umane viene percepito come un fatto di esclusiva competenza della direzione del personale, dimenticando che l'aumento della complessità organizzativa richiede anche sul fronte interno un approccio multidisciplinare alle relazioni.

	Meccanismi di ascolto dei lavoratori	Codici di comportamento, carte dei valori organizzativi
Lo utilizzano	30,9%	19,6%
Non lo utilizzano ancora, ma intendono farlo	21,8%	27,7%
Non lo utilizzano	47,3%	52,7%

Tabella 9 - Strumenti per migliorare i processi di sviluppo organizzativo

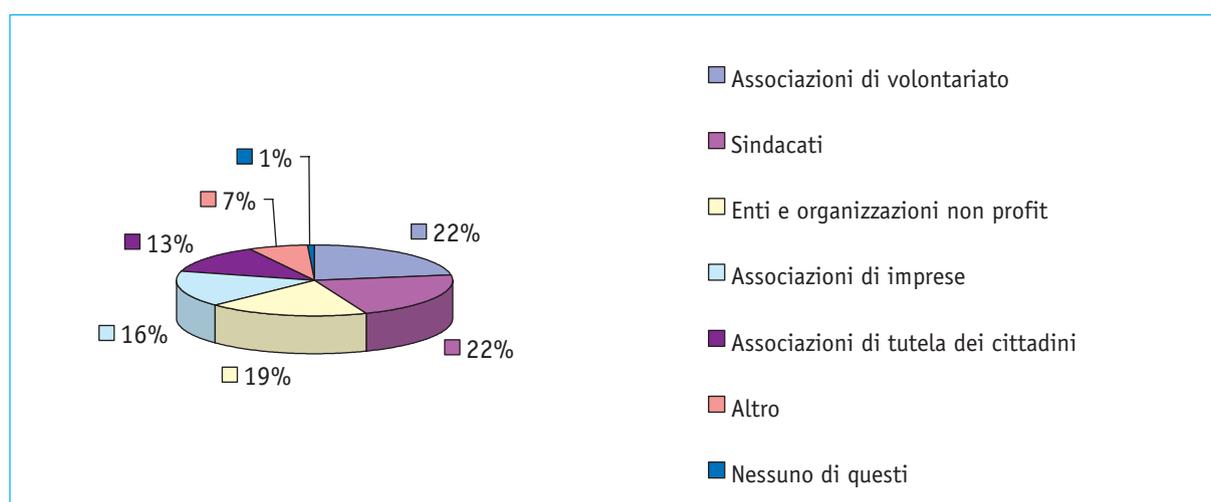


Grafico 9 - Enti/organismi con cui le amministrazioni hanno attività di relazione

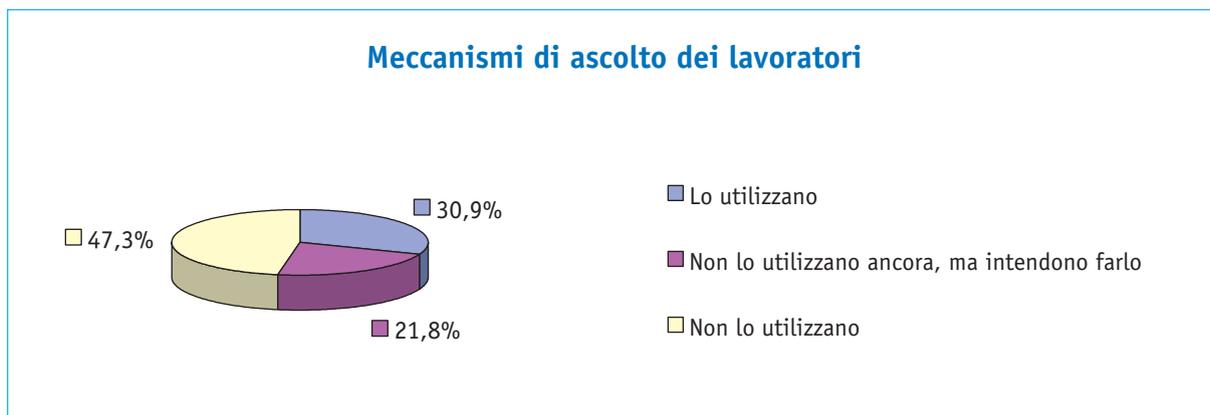


Grafico 10 - Strumenti per migliorare i processi di sviluppo organizzativo

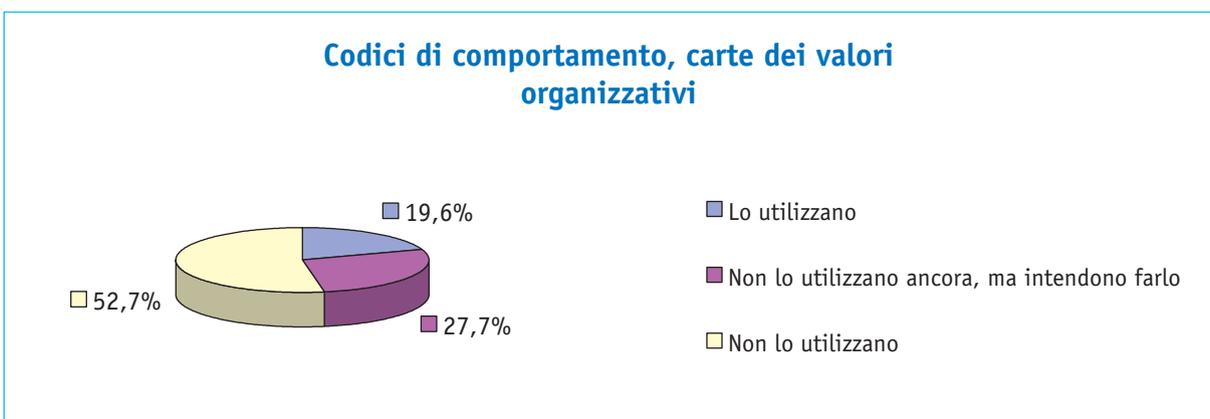


Grafico 11 - Strumenti per migliorare i processi di sviluppo organizzativo

In definitiva, è interessante osservare come le prospettive di evoluzione delle strategie adottate dalle amministrazioni rendano sempre più stretta la relazione tra comunicazione e innovazione. Tra le leve di management, la comunicazione assume sempre maggiore rilievo in quanto le amministrazioni sono sempre più impegnate a svolgere un ruolo di mediazione e coordinamento delle relazioni esterne ed interne per assicurare governo della complessità e delle interdipendenze reciproche.

Tuttavia, nonostante questa prospettiva appaia evidente da molti dati di analisi, gli sforzi nell'ambito della comunicazione sono concentrati maggiormente sul piano del miglioramento della relazione tra cittadini e utenti nella erogazione dei servizi. Questo ambito, seppure importante, non sembra essere quello rispetto al quale saranno maggiormente impegnate, in prospettiva, le amministrazioni.

Si tratta quindi di rendere coerenti il livello strategico con quello gestionale: anche sul versante della comunicazione occorre ampliare gli ambiti di intervento sia al miglioramento dei processi di policy making, sia alla creazione di organizzazioni in grado di rendere sostenibili le politiche di innovazione.

La comunicazione per la formazione della classe dirigente delle istituzioni

Domenico De Masi

*“La porta dell'apprendimento è chiusa dal di dentro”
Chris Argyris*

*“Educare significa arricchire le cose di significati”
John Dewey*

La storia umana è caratterizzata da un mutamento continuo. Tuttavia – dice Francesco Bacone – “il tempo, come lo spazio, ha i suoi deserti e le sue solitudini”: alcune trasformazioni sono più intense e veloci di altre, tanto da sfuggire alla consapevolezza di chi si trova a viverle.

La società industriale, centrata sulla produzione in grandi serie di beni materiali, ha coperto l'arco temporale che va dalla metà del Settecento alla metà del Novecento. A partire dalla seconda guerra mondiale si è verificata una nuova discontinuità epocale con la rapida affermazione di un modello socio-economico del tutto nuovo, che per comodità chiamiamo post-industriale, centrato sulla

produzione di beni immateriali: informazioni, servizi, simboli, valori, estetica.

Nel passaggio dal XX al XXI secolo questo modello ha rivelato più chiaramente alcune sue caratteristiche connesse a nuove forme di economia, di cultura, di informazione, di convivenza. È in questo nuovo contesto che si svolge il processo formativo diretto ai dirigenti della Pubblica Amministrazione.

Le trasformazioni in atto sia nell'intera società che nella P.A. dipendono soprattutto da sette fattori: il progresso tecnologico, che diffonde macchine sempre più capaci di sostituire l'uomo sia nel lavoro fisico che nel lavoro intellettuale; il progresso organizzativo, per cui si riesce ad ottenere sempre più efficienza anche a parità di tecnologia; la globalizzazione, che consiste nell'apertura crescente degli scambi su scala sovranazionale, nell'offerta integrata e nell'interdipendenza fra le economie, nella competizione planetaria, con il conseguente e simultaneo ridimensionamento sia dei salari che dello stato sociale; la divisione internazionale del lavoro, per cui una parte crescente di commesse viene dirottata là dove la manodopera è meno costosa; le privatizzazioni, che comportano forti recuperi di efficienza e, quindi, drastiche riduzioni di personale; la diffusione dei mass media e di internet, che consentono la trasmissione rapida di notizie in tutto il pianeta; la scolarizzazione di masse sempre più vaste, che consente la decodifica e la comprensione delle informazioni.

Si possono individuare le seguenti caratteristiche del mutamento in atto nella società, con riflessi diretti o indiretti sulla Pubblica Amministrazione e sulla formazione dei suoi dirigenti: progresso così veloce da apparire ingovernabile; precipitare così ricco di accadimenti diversi, da indurre uno smarrimento e una perdita di senso; allungamento della vita media e soprattutto del periodo successivo ai 50 anni; crescita della popolazione mondiale; omologazione delle culture; prevalenza del lavoro intellettuale, flessibile, creativo su quello manuale, rigido, esecutivo; prevalenza quantitativa del tempo libero sul tempo di lavoro; *jobless growth*; destrutturazione del tempo e dello spazio; emergere di nuovi valori (intellettualizzazione, etica, estetica, soggettività, emotività, femminilizzazione, destrutturazione del tempo e dello spazio, virtualità, qualità della vita); ibridazione tra studio, lavoro e tempo libero.

Altre caratteristiche del sistema emergente sono che la creatività e l'estetica diventano valori dominanti, il potere dipende sempre più dal possesso di sapere, l'economia prevale sulla politica, la finanza prevale sull'economia, la velocità prevale sulla lentezza, la globalizzazione prevale sull'identità, la virtualità prevale sulla tangibilità, l'intellettualità prevale sulla fisicità, il binomio fornitore-cliente prevale sul binomio compratore-venditore, l'ibridazione prevale sulla

separazione, la mercificazione si estende dai beni materiali ai beni immateriali, ai rapporti, alla cultura.

Tutti questi elementi giocano un ruolo determinante nella formazione organizzativa ed esaltano il ruolo che la comunicazione riveste nell'ambito dei processi formativi. Nella situazione lavorativa emerge la perdita di centralità da parte del lavoro stesso, mentre l'incremento di mansioni intellettualizzate, flessibili e creative comporta la sostituzione del controllo con la motivazione, la destrutturazione del tempo e dello spazio, l'orientamento al mercato e al valore, la microconflittualità, la diffusione dell'autonomia.

La creatività diviene centrale e consente alle organizzazioni di progettare il proprio futuro coniugando fantasia e concretezza, ideazione individuale e collettiva, team creativi, leadership carismatica, clima organizzativo fortemente orientato verso la mission condivisa.

In quasi tutte le grandi *business school* straniere (si pensi alla mitica Phillips Academy americana o alla Yoyogi School giapponese), cui troppo spesso si ispira la formazione manageriale pubblica e privata in Italia, i ritmi sono ossessivi, l'orario è stressante, la competitività è senza quartiere. L'unica nostra differenza è che la teoria prevale ancora sulla pratica e, nelle scuole di pubblica amministrazione, le materie giuridiche prevalgono ancora sulle discipline manageriali. Spesso si insegnano discipline professionali a chi già le conosce, ispirando insicurezza; si adottano cadenze e durate contrastanti con ogni sano bioritmo; sottolineando l'importanza dei singoli ruoli direttivi si finisce per ignorare l'efficienza complessiva del sistema, il senso e la qualità dell'organizzazione.

Per una formazione "totale" occorrono dunque interventi capaci di preparare la classe dirigente della Pubblica Amministrazione sia sul piano organizzativo che su quello sociale e individuale.

A *livello organizzativo* occorre formare alla destrutturazione del tempo e dello spazio (telelavoro, ecc.), alla ulteriore femminilizzazione, alla prevalenza della creatività sulla proceduralità, all'attribuzione di senso a ciascuna mansione, alla sostituzione del controllo con la motivazione.

A *livello sociale*, occorre puntare su una più equa distribuzione del lavoro e della ricchezza.

A *livello individuale*, ogni dirigente coinvolto nelle attività formative deve essere aiutato a riformarsi al lavoro, modulandone il ruolo e la durata; abituarsi a fornire i risultati e non il tempo; acquisire le capacità necessarie per fornire solo risultati ad alto valore aggiunto, per progettare il futuro proprio e altrui, per ibridare lavoro, studio e tempo libero attraverso la crescita culturale; raffinare il proprio senso estetico; tendere a una qualità sempre più alta del proprio lavoro, in funzione di una qualità sempre più alta della propria vita.

Quali contributi può dare la comunicazione alla formazione

dei dirigenti della Pubblica Amministrazione? Per rispondere a questa domanda occorre farne un'altra: quali sono i fattori costitutivi del processo di comunicazione?

Lo scopo principale del comunicare consiste nel modificare, rafforzare o creare i presupposti sui quali si basa il comportamento del ricettore, in modo che questi possa conformare tale comportamento agli interessi del comunicatore. Ciò significa che la comunicazione, a differenza della costrizione fisica, non agisce direttamente sul comportamento organizzativo del partecipante al processo formativo ma ne modifica l'entroterra psichico predisponendo le sue scelte in modo che esse, pur conservando tutti i margini di libertà, risultino il più funzionali possibile alla *mission* dell'organizzazione.

Il comportamento organizzativo, come tutti i comportamenti umani, rappresenta l'aspetto fenomenico di una serie di fattori che ne costituiscono la premessa e il substrato. Costituisce, cioè, l'ultimo atto (esteriore, per sua natura) di un complicato processo interiore nel quale entrano in gioco sia le componenti razionali (conoscenze e abilità), sia le componenti emotive (emozioni e sentimenti, opinioni e atteggiamenti) della personalità del dirigente.

Come cuore di tutto il meccanismo, infine, agiscono le motivazioni e i bisogni, ossia quel motore primo che, giocando sulle pulsioni profonde, riesce ad innescare tutta quella complessa alchimia per cui le componenti emotive e razionali si combinano fino a tradursi in comportamento organizzativo.

I formatori sanno bene che le due sfere psichiche (razionale ed emotiva) sono raggiungibili attraverso comunicazioni differenziate: quella razionale è catturabile con argomentazioni logiche costituite da promesse e da prove mentre quella emotiva è influenzabile solo attraverso appelli altrettanto emotivi, atti a creare un'atmosfera capace di predisporre i dirigenti a comportarsi conformemente alla *mission* della Pubblica Amministrazione.

Ovviamente, il dirigente della Pubblica Amministrazione, come tutti i soggetti organizzativi, non elabora mai le sue decisioni e non mette mai in atto i suoi comportamenti sulla base della sola sfera razionale o sulla base della sola sfera emotiva ma si serve di entrambe, anche se in misura diversa: il ricorso alla ragione è molto più marcato in alcuni casi, il ricorso ai sentimenti e alle emozioni è più marcato in altri casi.

Ovviamente, anche la comunicazione impiegata dal formatore sarà di volta in volta modulata in base al giusto mix di razionalità e di emotività.

C'è da fare una ulteriore osservazione. Già da alcuni decenni è stato scoperto che, nell'ambito della comunicazione, gli appelli emotivi risultano tanto più

efficaci quanto più inconsapevole ne è il ricettore cui essi sono diretti: meglio, quindi, dissimularli in forma simbolica, o evocarli tramite opportune associazioni di idee, o addirittura celarli a livello psicanalitico, ottenendo così i vantaggi congiunti di comunicare con il destinatario senza che egli opponga barriere preconcepite alla comunicazione. Se invece la comunicazione fa leva su argomentazioni logiche, allora tanto più guadagna di efficacia quanto più il ricettore ne è consapevole. Ne deriva che la comunicazione razionale va effettuata con sistemi e in momenti capaci di attirare su di essi la massima attenzione dei destinatari.

Ovviamente, come tutti i processi comunicativi, anche la comunicazione a scopo formativo è soggetta alle regole, ai vincoli, alle tecniche di ogni comunicazione. Occorre quindi tener conto del target, della decodificabilità dei messaggi, dei loro significati espliciti e impliciti. "I significati - ha scritto D.K. Berlo già nel 1960 - non sono nei messaggi... i significati sono nelle persone, i significati sono relazioni latenti, insite nell'organismo umano... I significati vengono appresi. Essi sono personali, sono nostra proprietà. Noi impariamo dei significati, ne aggiungiamo degli altri, li storpiamo, li dimentichiamo, li cambiamo. Non possiamo trovarli. Essi sono in noi, non sono nei messaggi. Fortunatamente, in genere troviamo altre persone che possiedono dei significati simili ai nostri. Le persone riescono a comunicare nella misura in cui possiedono dei significati simili.

Se non hanno significati simili in comune non possono comunicare. La comunicazione non consiste nella trasmissione dei significati. I significati non si possono trasmettere né trasferire. Si possono trasmettere solo i messaggi, e i significati non sono nel messaggio, sono in colui che usa il messaggio".

Ciò costituisce un serio vincolo per il formatori che intende comunicare con i dirigenti in formazione. Il primo può solo tentare un varco nella volontà dei secondi, ma la porta dell'apprendimento è chiusa dal di dentro.

Il cittadino utente²⁾

Fiammetta Mignella Calvosa

Il binomio cittadino-utente costituisce una coppia concettuale che è tra le più usate in questa fase di cambiamento delle Amministrazioni pubbliche. In essa sono compresi ad un tempo elementi della tradizione democratica occidentale che riconosce al cittadino per antica tradizione di essere un soggetto di diritto cui sono riconosciute tutele, prerogative, ma anche doveri ed oneri nei confronti della collettività e dello Stato, e elementi che

²⁾ Alcune tabelle riportate in questo paragrafo sono oggetto anche di successivi commenti, in altro ambito tematico. In particolare, negli scritti di Giorgio Fiorentini ed Erika Mallarini, di Franca Faccioli e di Guido Di Fraia. Si è ritenuto di non ripubblicare altrove la stessa tabella facendo rinvio alla prima e unica pubblicazione.

derivano essenzialmente dal mondo economico e di mercato che ne sottolineano la funzione di utilizzatore di servizi, rispetto ai quali egli può esprimere preferenze, soddisfazioni, rivendicazioni, piuttosto che disaffezione, critiche e abbandono.

L'espansione dei diritti sociali, che caratterizza la fase più recente dello sviluppo delle società europee, e della società italiana, in particolare, include a pieno titolo i diritti di informazione e di conoscenza dei servizi, che modificano il rapporto dei cittadini con l'Amministrazione, collocando quest'ultima non più in una posizione sovraordinata, ma piuttosto paritetica rispetto ad essi. Questo nuovo equilibrio tra cittadini e Amministrazione apre evidentemente un nuovo spazio di interazione nel quale si sviluppano comportamenti e strategie degli attori che rendono possibili risultati collettivi che erano difficilmente raggiungibili in un sistema organizzativo formale quale era quello che caratterizzava precedentemente la Pubblica Amministrazione. Pensare la Pubblica Amministrazione all'interno di uno schema concettuale che ricomprende insieme organizzazione sociale formale e informale significa riconoscere in essa un ampio campo di interazione sia a livello macro sociale, che micro sociale. E' in questo nuovo schema concettuale che si sviluppa il binomio di cittadino-utente.

La questione principale che il binomio in esame richiama non è tanto, dunque, quella dell'inventario delle funzioni che ad esso si ricollegano, ma piuttosto di come questi due aspetti stanno insieme, si rapportano l'uno con l'altro.

In questa analisi non è possibile evidentemente entrare nel merito del processo con cui si è sviluppato il riconoscimento reciproco degli attori che ha definito il potenziale di azione cooperativa che la nuova organizzazione della Pubblica Amministrazione ha messo a disposizione dei cittadini, tuttavia lo studio seppure parziale delle relazioni che tra i due attori intercorrono dà modo di comprendere la continuità di rapporti e le potenzialità di sviluppo.

Dal momento in cui l'Amministrazione Pubblica si è cominciata a dare nuove regole e nuove procedure a partire da D.Lgs. 29 del 1993 in poi, fino ad arrivare alla L.150 del 2000, si è innestato un processo che gradualmente tende a farne una organizzazione "aperta"; ciò significa sostanzialmente che l'interazione con l'ambiente esterno diventa essenziale per il funzionamento del sistema.

I sistemi aperti sono capaci di auto mantenersi proprio sulla base di un passaggio di risorse, informazioni e conoscenze prelevate dall'ambiente ed in esso reimmesse. Un tale processo comporta un sostanziale cambiamento della cultura organizzativa e a volte può sembrare che l'Amministrazione operi cercando piuttosto di proteggersi dalla complessità ambientale e ponendosi in posizione difensiva rispetto all'ambiente ed ergendo dei confini per mantenere i quali sono necessarie più o meno energie che finiscono con l'assorbire notevoli risorse organizzative.

In realtà non è tanto un processo di difesa dalla complessità ambientale che si ha bisogno di sviluppare, quanto piuttosto un processo di trattamento delle informazioni e di eventuale rimozione delle equivocità che esse possono generare.

Infatti, le materie prime con cui una organizzazione opera - e per la Pubblica Amministrazione di una società complessa e inserita in processi di globalizzazione quale è quella italiana, ma di tutte le società capitalistiche avanzate, ciò è particolarmente pregnante - sono appunto input informativi equivoci, incerti ed ambigui e il raggiungimento degli obiettivi di una organizzazione è in buona misura dovuto a quanto essa riesce a stabilire un livello di certezza tale che le consenta di lavorare.

In altri termini, definire l'ambiente che l'Amministrazione ha di fronte dovrebbe costituire una delle attività prevalenti che i membri dell'organizzazione dovrebbero svolgere per adattarsi ad esso e pervenire alle più efficaci ed efficienti pratiche per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Coloro che trattano le informazioni provenienti dall'esterno sono all'interno dell'organizzazione coloro che definiscono l'ambiente con cui l'Amministrazione ha a che fare, hanno, pertanto un ruolo fondamentale nella trasformazione delle pratiche e della cultura organizzativa dell'amministrazione stessa.

Applicare all'amministrazione la prospettiva organizzativa di un sistema aperto, significa porre l'accento sui singoli membri e sulle relazioni tra di essi, oltre che sulle modalità con cui le informazioni vengono trattate. L'analisi dell'intero processo con cui le informazioni vengono trattate fa comprendere come viene ridotta l'equivocità dell'ambiente e quale sia la capacità di innovazione che l'organizzazione è in grado di mettere in campo al fine di mantenere un equilibrio tra flessibilità e stabilità. Questo equilibrio sembra infatti essere oggi per la Pubblica Amministrazione di questo paese il nodo cruciale della sua azione se essa vuole guardare con sicurezza ad un futuro che se rassomiglierà per alcuni aspetti al passato, inevitabilmente da esso differirà.

La ricerca condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica su "Situazioni e tendenze della comunicazione istituzionale" costituisce un punto di partenza di grande importanza per avviare nelle Pubbliche Amministrazioni l'analisi sistematica del processo con cui si stabiliscono da parte delle organizzazioni le relazioni con l'ambiente e con il cittadino-utente, che appunto non è più sottovalutato come accadeva in un modello di organizzazione burocratico, non è estraneo e potenzialmente ostile come si ritiene accada in una prospettiva di organizzazione naturale, ma è piuttosto collegato con l'organizzazione stessa, la circonda e la penetra, stabilendo con essa dei legami e offrendo energie e informazioni che costituiscono risorse vitali per la sopravvivenza del sistema.

La vecchia immagine di una Amministrazione chiusa,

autoreferenziale e autosufficiente esce da questa indagine completamente sconfitta, anche se i nuovi orizzonti organizzativi e nuovi aspetti della realtà legislativa e regolamentare non appaiono completamente applicati e digeriti.

Le domande che nell'indagine erano rivolte a mettere in luce le modalità con le quali le diverse amministrazioni si sono attrezzate per conoscere i bisogni dei cittadini-utenti e che quindi erano tendenzialmente tese a capire come si fosse attivato un processo di raccolta delle informazioni e trattamento di esse, ma anche come ci si sia attrezzati per reagire ad esse al fine di selezionarle e introdurle nel sistema e al fine di modificare, sulla base di quelle ritenute "degne di fiducia" lo stesso assetto organizzativo, hanno trovato risposte da parte del 70% dei soggetti che hanno riempito il questionario. Tuttavia solo da parte di circa l'11% dei rispondenti si è dichiarata

l'esistenza di un osservatorio sistematico dei cittadini ai quali l'Amministrazione si rivolge.

Le Amministrazioni che appaiono dall'indagine più attente e aperte verso l'esterno sono le Amministrazioni centrali e le Aziende Sanitarie, mentre gli enti locali, in particolare i Comuni sono quelle meno attrezzate in questo senso, (solo il 5,6% dei 377 Comuni che hanno risposto a questa domanda ha dichiarato di aver predisposto un osservatorio).

E ancora sono i Comuni che alla domanda relativa alla eventuale predisposizione della rilevazione della soddisfazione dei cittadini rispondono positivamente solo nel 3,2% dei casi. Mentre sono ancora le Aziende Sanitarie e le Amministrazioni centrali che in misura più consistente danno risposte positive.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	708	115	33	17	33	377	119	14	183	155	165	174
No	%	45,0	11,3	33,3	47,1	42,4	49,6	68,9	28,6	44,8	39,4	40,6	57,5
Si, vengono svolte occasionalmente ricerche sugli ambiti di intervento dell'Amministrazione	%	44,2	56,5	42,4	41,2	42,4	44,8	29,4	64,3	42,1	51,0	51,5	32,8
Si, è stato predisposto un osservatorio sistematico dei segmenti di cittadini ai quali l'Amministrazione si rivolge	%	10,8	32,2	24,2	11,8	15,2	5,6	1,7	7,1	13,1	9,7	7,9	9,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 10 - Esistenza di un monitoraggio periodico degli utenti
La Sua Amministrazione effettua un monitoraggio periodico dei propri utenti?

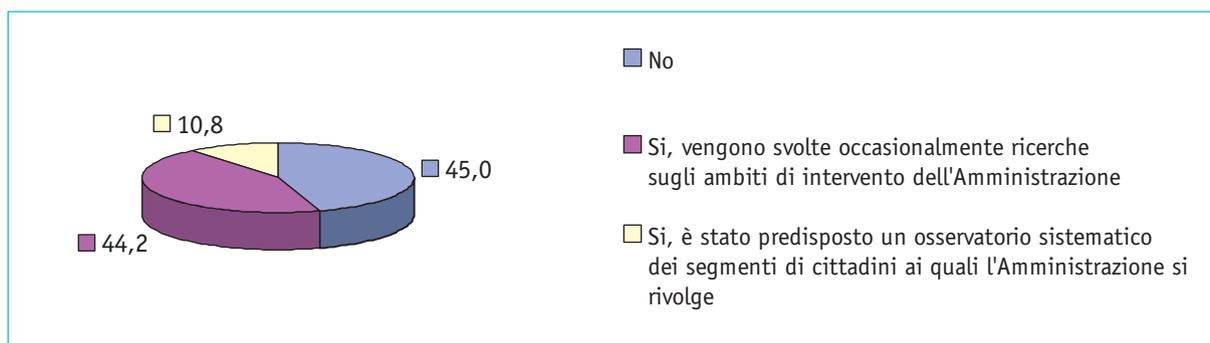


Grafico 12 - Esistenza di un monitoraggio periodico degli utenti

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	697	114	31	16	31	374	118	13	180	153	162	173
No	%	46,9	6,1	38,7	50,0	54,8	50,5	75,4	53,8	44,4	43,1	40,7	60,7
Si, vengono svolte occasionalmente rilevazioni di customer satisfaction	%	44,3	64,0	41,9	25,0	35,5	46,3	22,9	46,2	41,7	49,0	54,3	33,5
Si, è stato predisposto un osservatorio sistematico del livello di soddisfazione dei cittadini-utenti	%	8,8	29,8	19,4	25,0	9,7	3,2	1,7	0,0	13,9	7,8	4,9	5,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 11 - Esistenza di un monitoraggio periodico dei servizi erogati
La Sua Amministrazione effettua un monitoraggio periodico del livello di soddisfazione relativo ai servizi erogati?

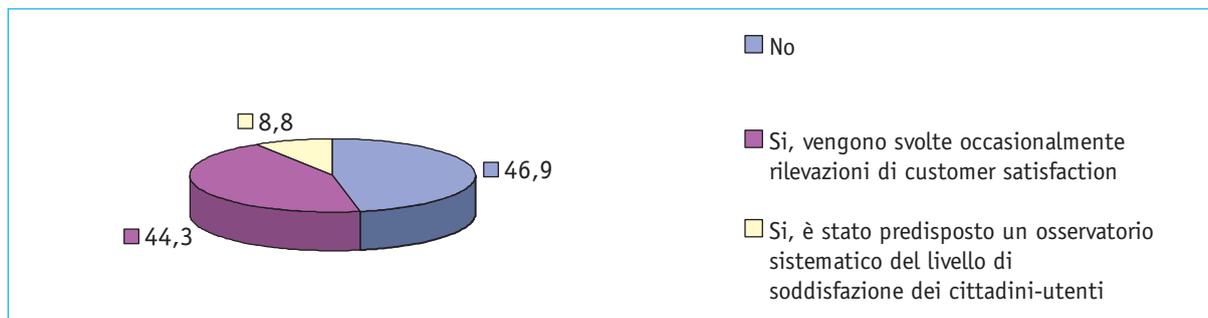


Grafico 13 - Esistenza di un monitoraggio periodico dei servizi erogati

Questa particolare carenza nella disponibilità a raccogliere le opinioni e le informazioni che provengono dai cittadini da parte delle Amministrazioni comunali costituisce un elemento di particolare criticità con riferimento al rapporto che questi soggetti istituzionali hanno con i cittadini-utenti. Le amministrazioni locali ed ancor più i Comuni costituiscono il primo livello istituzionale con cui si raccordano i cittadini, quello più vicino e più idoneo a soddisfare i bisogni fondamentali. La carenza informativa da parte di queste istituzioni svela difficoltà organizzative e ancor più sfiducia nei confronti di modalità diverse rispetto al

contatto faccia a faccia per conoscere la realtà esterna e l'ambiente.

È pur vero che alla domanda su quali siano i canali ai quali si attribuisce maggior importanza per introdurre innovazioni politico amministrative, se i Comuni sono ancora quelli che nel 62,3% dei casi pongono al primo posto il contatto personale con i cittadini, questa modalità di relazione è prescelta significativamente anche dalle altre Amministrazioni quali quelle sanitarie e le Amministrazioni centrali che erano apparse più disponibili a predisporre osservatori sistematici.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	701	116	33	16	31	374	117	14	181	153	163	173
Contatto diretto con i cittadini / utenti	%	49,6	42,2	30,3	25,0	19,4	62,3	36,8	21,4	50,3	52,9	45,4	53,8
Lettere inviate da cittadini / utenti	%	13,0	19,8	0,0	0,0	9,7	11,5	16,2	21,4	16,0	11,8	17,8	9,2
Quotidiani	%	12,3	7,8	9,1	37,5	41,9	10,7	12,0	14,3	9,4	12,4	12,9	15,6
Assemblee e riunioni politiche	%	11,7	6,9	9,1	18,8	12,9	9,1	25,6	7,1	12,7	12,4	12,3	9,8
Atti formali di carattere istituzionale (interrogazioni, interpellanze, ecc.)	%	8,9	17,2	33,3	12,5	9,7	3,7	6,0	21,4	7,2	7,8	8,0	8,1
E-mail inviate da cittadini / utenti	%	1,6	0,0	12,1	0,0	3,2	1,3	0,0	7,1	1,1	0,0	1,2	1,2
Radio e Televisione	%	1,0	0,0	0,0	6,2	3,2	1,1	0,9	0,0	1,7	0,0	0,0	1,7
Altro	%	2,0	6,0	6,1	0,0	0,0	0,3	2,6	7,1	1,7	2,6	2,5	0,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 12 - Canali di rilevazione della customer satisfaction

Tra i canali attraverso i quali, ogni giorno, la Sua Amministrazione riceve indicazioni su come agire per soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti ed introdurre innovazioni nella sua azione politico-amministrativa, quale metterebbe al primo posto?

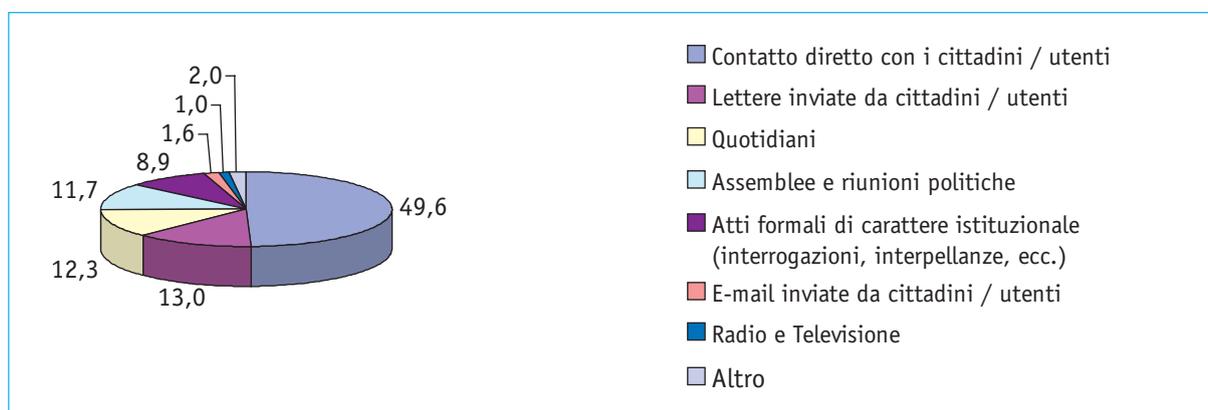


Grafico 14 - Canali di rilevazione della customer satisfaction

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	692	114	32	16	31	372	113	14	179	149	161	172
Lettere inviate da cittadini / utenti	%	25,6	28,9	25,0	6,2	12,9	29,8	16,8	21,4	25,7	31,5	23,6	22,1
Assemblee e riunioni politiche	%	19,3	14,9	3,1	18,8	9,7	21,8	23,0	7,1	20,1	22,1	21,1	16,9
Contatto diretto con i cittadini / utenti	%	16,2	20,2	9,4	0,0	16,1	14,8	20,4	14,3	16,8	20,8	18,0	11,6
Quotidiani	%	12,7	14,0	18,8	18,8	22,6	10,8	13,3	14,3	14,5	6,7	13,0	15,1
E-mail inviate da cittadini / utenti	%	9,3	7,9	21,9	18,8	12,9	8,9	4,4	21,4	12,8	5,4	9,3	6,4
Atti formali di carattere istituzionale (interrogazioni, interpellanze, ecc.)	%	8,7	10,5	9,4	12,5	9,7	7,0	10,6	14,3	3,9	7,4	8,7	14,5
Radio e Televisione	%	5,7	2,6	0,0	25,0	16,1	5,1	8,0	0,0	4,5	4,7	5,0	9,9
Altro	%	2,4	0,9	12,5	0,0	0,0	1,9	3,5	7,1	1,7	1,3	1,2	3,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 13 - Canali di rilevazione della customer satisfaction

Tra i canali attraverso i quali, ogni giorno, la Sua Amministrazione riceve indicazioni su come agire per soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti ed introdurre innovazioni nella sua azione politico-amministrativa, quale metterebbe al secondo posto?

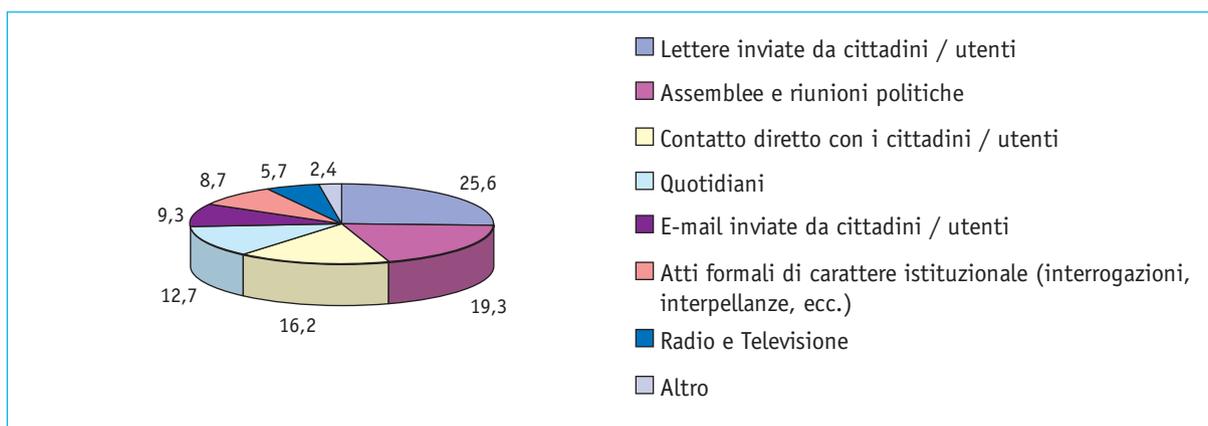


Grafico 15 - Canali di rilevazione della customer satisfaction

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	676	111	32	16	28	366	111	12	178	147	154	166
Lettere inviate da cittadini / utenti	%	19,5	18,0	12,5	18,8	10,7	23,0	14,4	8,3	16,9	23,1	20,1	19,3
Quotidiani	%	16,9	30,6	9,4	6,2	21,4	14,2	15,3	0,0	18,0	15,0	18,8	17,5
Assemblee e riunioni politiche	%	16,7	8,1	6,2	25,0	17,9	19,1	20,7	8,3	16,9	21,1	13,6	18,1
Contatto diretto con i cittadini / utenti	%	13,3	15,3	25,0	18,8	21,4	9,6	17,1	16,7	12,9	10,2	16,2	10,2
Atti formali di carattere istituzionale (interrogazioni, interpellanze, ecc.)	%	12,0	6,3	9,4	0,0	10,7	15,3	9,9	16,7	12,4	10,9	13,6	12,0
E-mail inviate da cittadini / utenti	%	10,1	10,8	21,9	6,2	0,0	10,9	5,4	25,0	14,6	11,6	7,1	4,8
Radio e Televisione	%	4,3	3,6	3,1	25,0	17,9	3,0	3,6	0,0	3,4	4,8	2,6	6,6
Altro	%	7,2	7,2	12,5	0,0	0,0	4,9	13,5	25,0	5,1	3,4	7,8	11,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 14 - Canali di rilevazione della customer satisfaction

Tra i canali attraverso i quali, ogni giorno, la Sua Amministrazione riceve indicazioni su come agire per soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti ed introdurre innovazioni nella sua azione politico-amministrativa, quale metterebbe al terzo posto?

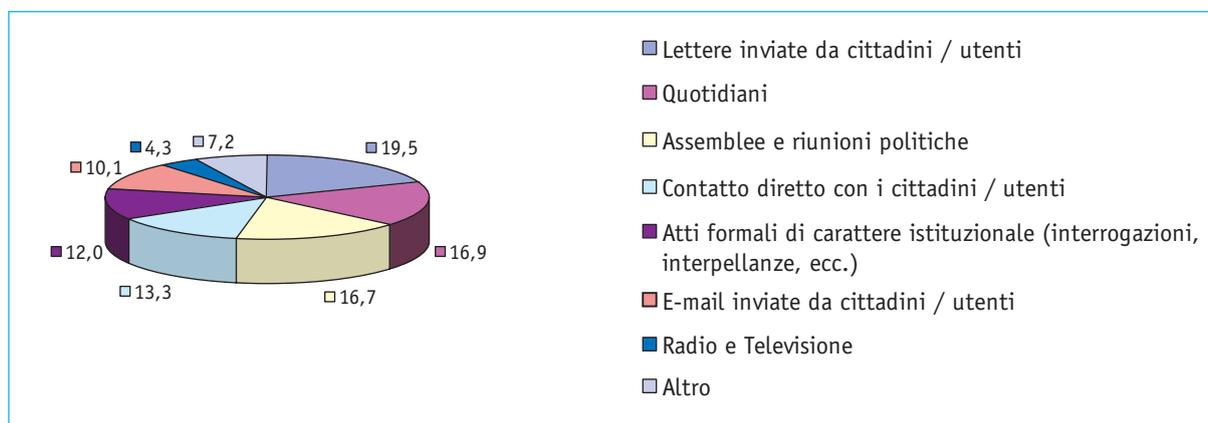


Grafico 16 - Canali di rilevazione della customer satisfaction

È interessante rilevare con riferimento a questo tema delle modalità con cui le istituzioni in esame ritengono sia utile ricevere indicazioni per la propria azione, che le Regioni e le Province attribuiscono notevole importanza alla stampa quotidiana, mentre gli atti formali di carattere istituzionale (quali interrogazioni, interpellanze e così via), sono quelli a cui appaiono più sensibili le Amministrazioni centrali. La radio e la televisione sono da tutte le istituzioni scarsamente considerati mezzi informativi idonei per acquisire elementi utili alla propria azione.

Un tale atteggiamento potrebbe essere approfondito al fine di individuare le direzioni verso le quali sta cambiando la cultura organizzativa di coloro che operano nelle istituzioni con riferimento alla sensibilità espressa nei confronti dei diversi canali informativi. Il testo scritto, la lettera dei cittadini, piuttosto che il canale istituzionale, o la stampa quotidiana, conservano una forza informativa che non è soppiantata da altre emittenti di informazioni

alle quali forse si riconosce minor portata istituzionale seppure una diffusione di massa. Quasi che permanesse una sfiducia nella portata reale di offrire elementi di analisi utili all'azione amministrativa a mezzi di comunicazione di massa pervasi da modelli spettacolari e ludici.

Sarebbe interessante conoscere l'identità professionale del rispondente con riferimento alle sue caratteristiche soggettive e di ruolo all'interno dell'Amministrazione per comprendere se tali risposte derivano da una diffusa cultura che spinge in tal senso all'interno dell'organizzazione o sia piuttosto il risultato di una concreta analisi dei comportamenti che effettivamente si produce negli uffici di comunicazione.

Spingerebbe a ritenere che sia questa ultima la direzione interpretativa più congrua l'analisi delle risposte alla domanda relativa alle modalità con cui vengono analizzati e classificati i reclami che pervengono all'Amministrazione.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	697	116	32	15	31	374	115	14	179	154	161	173
I reclami vengono classificati e sono stati predisposti dei protocolli di risposta	%	29,5	38,8	43,8	46,7	22,6	27,5	19,1	50,0	37,4	26,0	26,7	23,1
I reclami vengono archiviati senza alcun criterio di classificazione	%	27,7	6,9	12,5	20,0	41,9	31,8	38,3	14,3	23,5	31,8	25,5	33,5
I reclami vengono classificati sulla base di modelli prestabiliti ed aggiornati periodicamente	%	18,9	52,6	3,1	0,0	12,9	16,0	3,5	7,1	16,8	24,0	23,0	15,6
Non viene conservata alcuna traccia dei reclami	%	2,6	0,0	0,0	0,0	3,2	3,7	2,6	0,0	3,4	1,9	3,1	2,3
Altro	%	21,3	1,7	40,6	33,3	19,4	20,9	36,5	28,6	19,0	16,2	21,7	25,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 15 - Modalità di classificazione dei reclami

In che modo la Sua Amministrazione analizza e classifica i reclami che provengono dai cittadini-utenti?

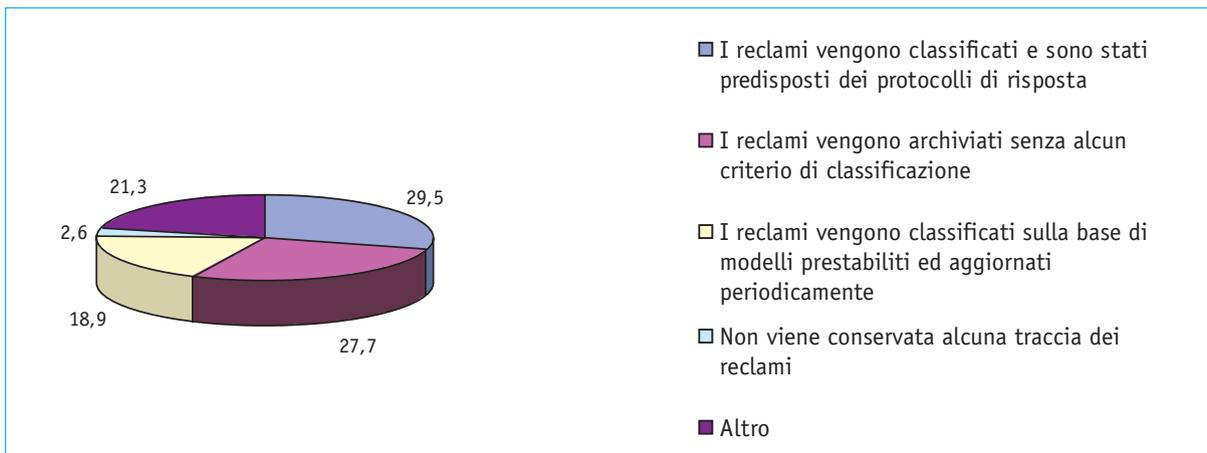


Grafico 17 - Modalità di classificazione dei reclami

Soprattutto nelle Amministrazioni centrali e nelle Regioni i reclami vengono classificati e sono stati predisposti dei protocolli di risposta. Ciò conferma che il testo scritto ha ancora all'interno delle Amministrazioni una forza legata alle "carte" come strumento di operatività e comunicazione riconosciuta. Naturalmente resta la valenza positiva della classificazione dei dati anche se sarebbe interessante valutare quale è l'uso che a fini interni viene fatto di tale documentazione e come si aggiornino eventualmente i protocolli di risposta. Le Amministrazioni sanitarie sono quelle che più di tutte le altre agiscono verso un continuo aggiornamento e in ciò con-

fermano di essere tra le istituzioni quelle che per il contenuto specifico delle loro prestazioni manifestano la maggiore sensibilità nei confronti dei cittadini-utenti. D'altra parte l'indagine mette chiaramente in evidenza che gli stessi cittadini hanno oramai acquisito una capacità di rendersi presenti alle Amministrazioni e sono molto propensi ad avere contatti diretti con esse, recandosi direttamente nei loro uffici e che tale modalità di contatto, nonostante l'onerosità che sicuramente comporta, almeno in termini temporali, è molto praticata, e in ciò non si rileva una differenziazione né territoriale, né di comparto significativa.

Descrizione	N	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	663	114	30	14	31	353	108	13	169	148	150	168
Spesso - 4	%	79,1	78,1	36,7	42,9	67,7	89,2	75,0	23,1	81,7	82,4	75,3	85,7
Qualche volta - 3	%	13,1	16,7	46,7	28,6	19,4	4,2	18,5	61,5	11,8	9,5	18,0	6,0
Raramente - 2	%	3,4	3,5	10,0	14,3	9,7	0,6	5,6	15,4	3,0	3,4	3,3	3,0
Mai - 1	%	4,3	1,8	6,7	14,3	3,2	5,9	0,9	0,0	3,6	4,7	3,3	5,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 16 - Frequentazione degli uffici della P.A.

Con quale frequenza i cittadini si recano personalmente negli uffici dell'Amministrazione?

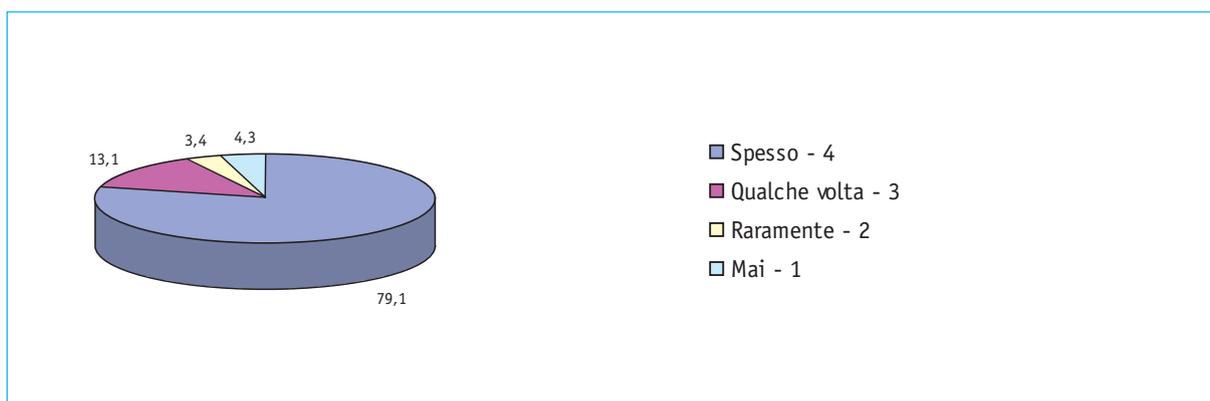
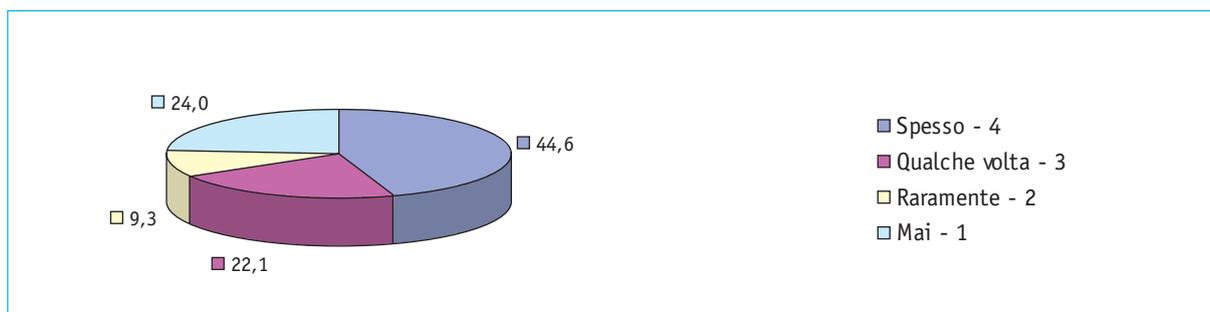


Grafico 18 - Frequentazione degli uffici della P.A.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	649	114	29	13	31	349	101	12	165	142	147	167
Spesso - 4	%	44,6	76,3	51,7	53,8	54,8	40,4	15,8	41,7	43,0	52,8	51,7	31,1
Qualche volta - 3	%	22,1	20,2	24,1	7,7	19,4	27,2	10,9	8,3	23,0	19,0	19,7	26,3
Raramente - 2	%	9,3	0,9	10,3	7,7	9,7	10,6	13,9	16,7	9,7	5,6	7,5	13,2
Mai - 1	%	24,0	2,6	13,8	30,8	16,1	21,8	59,4	33,3	24,2	22,5	21,1	29,3
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 17 - Frequentazione telefonica dell'URP

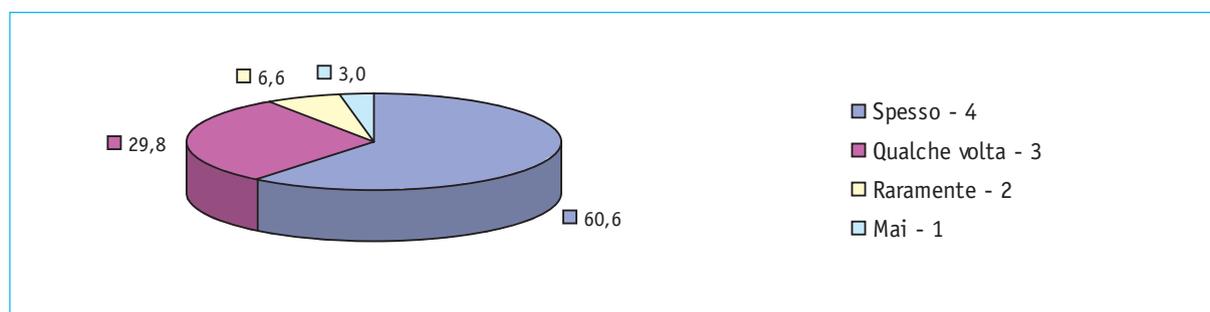
Con quale frequenza i cittadini telefonano all'URP?


Grafico 19 - Frequentazione telefonica dell'URP

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	661	114	29	14	30	353	108	13	169	147	150	168
Spesso - 4	%	60,6	44,7	41,4	42,9	66,7	62,0	83,3	30,8	67,5	61,9	57,3	59,5
Qualche volta - 3	%	29,8	44,7	37,9	21,4	30,0	28,9	13,0	38,5	24,3	27,9	35,3	31,0
Raramente - 2	%	6,6	8,8	17,2	28,6	0,0	4,8	3,7	30,8	6,5	6,1	4,0	6,5
Mai - 1	%	3,0	1,8	3,4	7,1	3,3	4,2	0,0	0,0	1,8	4,1	3,3	3,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 18 - Frequentazione telefonica degli uffici della P.A.

Con quale frequenza i cittadini telefonano ai singoli uffici dell'Amministrazione?


Grafico 20 - Frequentazione telefonica degli uffici della P.A.

È interessante rilevare che il contatto telefonico ricercato dai cittadini utenti è più rivolto verso specifici uffici piuttosto che verso l'URP, svelando con ciò che ancora l'URP non è compiutamente percepito come soggetto idoneo a risolvere le eventuali questioni da porre alle Amministrazioni, ma è ancora per molti versi considerato residualmente un ufficio informazioni

o reclami piuttosto che il referente esterno dell'Amministrazione per tutte le sue funzioni.

Resta nel complesso ancora minoritaria la modalità di contatto via e-mail, che è sopravanzata dalle lettere che vengono inviate a tutte le Amministrazioni in maniera pressoché omogenea, confermando la forte rilevanza che viene data anche dai cittadini alle "carte"

rispetto ai nuovi strumenti di comunicazione, che peraltro non sono ancora, come è noto, sufficientemente diffusi nella cultura e nella disponibilità della popolazione italiana. L'analisi delle funzioni dell'URP fa emergere la prevalenza della funzione informativa, che nel caso delle Aziende Sanitarie è compiutamente svolta in oltre il 96% dei casi. È

ampiamente svolta la funzione di accoglienza delle domande degli utenti, mentre nel 25% dei casi viene svolta la funzione di comunicazione interna e resta residuale la funzione di gestione della rete telematica e della rete civica. Anche le funzioni connesse all'accesso agli atti amministrativi sono in buona parte svolte dall'URP.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	649	113	30	13	30	346	104	13	165	142	148	165
Informazioni al pubblico sui servizi offerti	%	75,7	96,5	66,7	61,5	73,3	79,8	47,1	53,8	77,6	78,2	79,1	70,9
Accoglienza richieste e domande	%	67,3	87,6	63,3	69,2	70,0	68,2	45,2	46,2	66,1	71,8	71,6	62,4
Verifica della qualità e del gradimento dei servizi offerti	%	34,2	71,7	36,7	53,8	36,7	29,8	6,7	15,4	32,1	31,7	42,6	30,9
Gestione della comunicazione interna	%	25,5	43,4	30,0	38,5	23,3	24,6	6,7	23,1	19,4	30,3	29,1	23,6
Gestione della rete telematica e della rete civica	%	17,6	15,9	3,3	7,7	10,0	25,4	2,9	0,0	16,4	19,7	22,3	15,8
Nessuna di queste	%	19,8	0,9	23,3	30,8	23,3	16,2	47,1	38,5	18,8	19,0	18,2	21,8
Totale	%	240,2	315,9	223,3	261,5	236,7	243,9	155,8	176,9	230,3	250,7	262,8	225,5

Tabella 19 - Funzioni assegnate all'URP

Quali delle seguenti funzioni sono state assegnate all'URP secondo quanto previsto dalla Legge 150/2000?

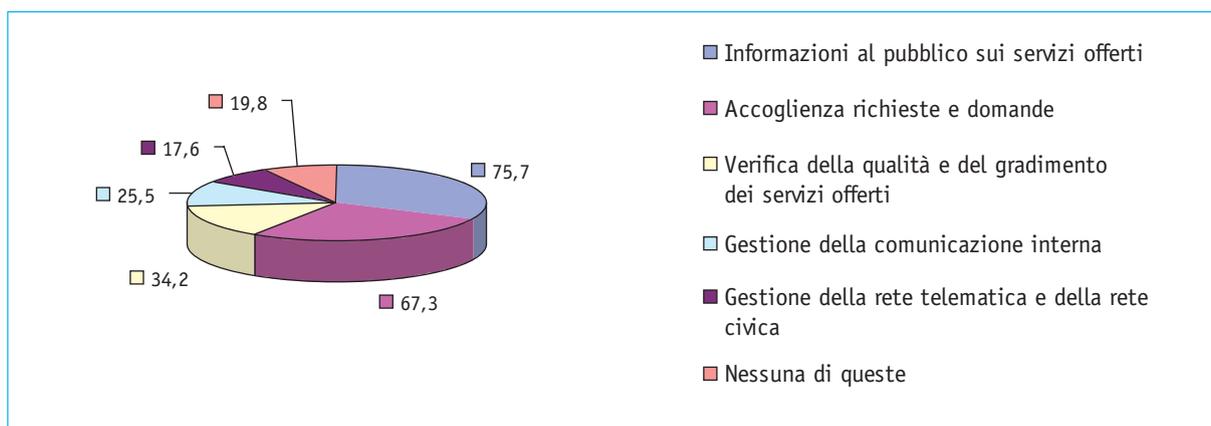


Grafico 21 - Funzioni assegnate all'URP

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	659	114	30	14	30	350	108	13	168	146	151	166
Si tecnicamente, ma fanno capo a diverse responsabilità interne	%	51,2	52,6	56,7	28,6	40,0	56,0	39,8	53,8	49,4	53,4	46,4	54,8
Si	%	35,6	21,1	16,7	28,6	46,7	38,3	45,4	30,8	41,7	35,6	39,7	29,5
No	%	13,2	26,3	26,7	42,9	13,3	5,7	14,8	15,4	8,9	11,0	13,9	15,7
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 20 - Funzioni connesse all'accesso

Le attività di informazione e comunicazione della Sua Amministrazione - incluse quelle svolte dagli sportelli aperti al pubblico - comprendono anche le funzioni connesse all'accesso agli atti amministrativi?

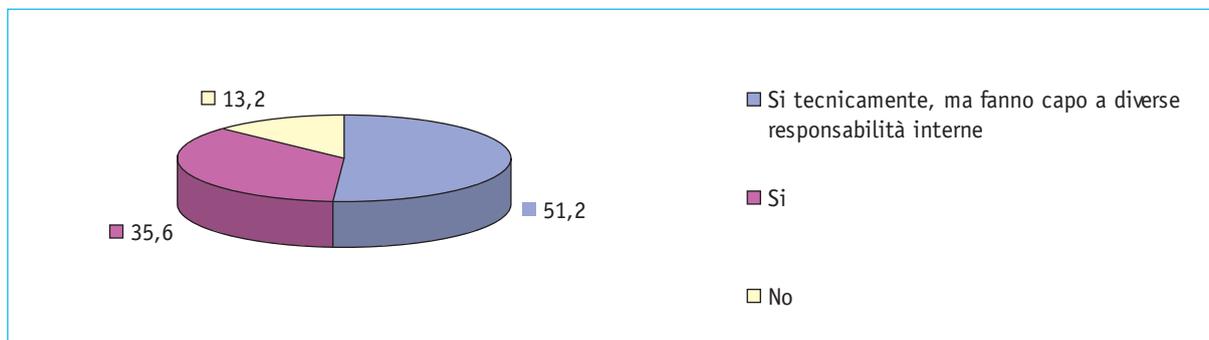


Grafico 22 - Funzioni connesse all'accesso

L'indagine fa, dunque, emergere che il compito particolarmente innovativo assegnato all'URP che è quello della comunicazione verso l'interno e che è volto a consentire all'organizzazione di ricevere le informazioni necessarie per avviare modifiche o cambiamenti nella propria azione a ragione delle richieste provenienti dai cittadini, è ancora residuale.

La comunicazione interna è quella che asseconda un cambiamento culturale prima ancora che organizzativo, che motiva i dipendenti, che rafforza il senso di appartenenza, che stimola la creatività, che migliora la collaborazione e che deve fortemente essere potenziata in adempimento alla realizzazione della Legge 150.

La "riforma" della Amministrazione Pubblica introdotta da questa Legge si fonda proprio sull'assunto che le persone nelle organizzazioni costruiscono il proprio sapere rispondendo alle situazioni esterne e che il modo in cui gli stimoli sono aggregati e interpretati all'interno dell'organizzazione definisce l'efficienza dell'Amministrazione stessa.

Ma la qualità degli assetti organizzativi interni se è rilevante ai fini dell'efficienza, lo è anche ai fini dell'interazione sociale. In altri termini, la qualità della società civile dipende dalla qualità delle istituzioni. Ed è proprio tale qualità che si vuol far crescere dando

piena attuazione a questa riforma, poiché per l'efficienza delle istituzioni pubbliche diventa particolarmente rilevante il potenziale "riflessivo", che esse sono in grado di attivare, vale a dire le condizioni di apprendimento e di sviluppo delle potenzialità culturali.

La comunicazione interna è quella che consente alle organizzazioni di creare mappe cognitive degli ambienti in cui le Amministrazioni operano e quindi consente alle organizzazioni di operare mutamenti nelle proprie azioni, al fine di adeguare il proprio intervento rispetto alle nuove situazioni e raffinare la capacità di corrispondere ai bisogni dell'ambiente. Questo potenziale innovativo della Legge 150 appare essere ad oggi appena avviato, ma non sembra abbia ancora inciso nei comportamenti reali degli attori. Una riforma amministrativa è, infatti possibile in quanto coinvolge livelli concreti dell'organizzazione e avvia percorsi di riorganizzazione praticati e rielaborati culturalmente all'interno dell'Amministrazione stessa e ad oggi è questa rielaborazione culturale che si sta iniziando a compiere.

La sensibilità nei confronti dei bisogni dei cittadini trova un altro indicatore significativo che è costituito dalla predisposizione di una Carta dei Servizi.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	698	115	32	16	31	374	117	13	180	153	162	173
No	%	65,4	2,6	75,0	68,8	93,5	73,5	89,7	69,2	62,2	59,5	66,0	71,7
Sì	%	34,6	97,4	25,0	31,2	6,5	26,5	10,3	30,8	37,8	40,5	34,0	28,3
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 21 - Carta dei Servizi

La Sua Amministrazione ha predisposto una Carta dei Servizi?

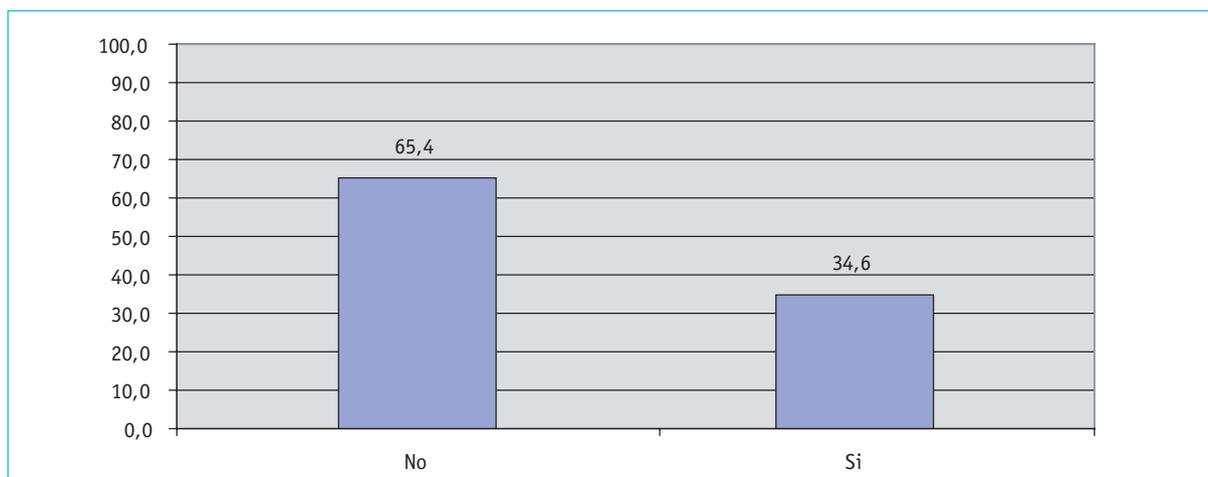


Grafico 23 - Carta dei Servizi

Le aziende Sanitarie nella quasi totalità dei rispondenti hanno predisposto tale strumento fondamentale di rispetto e riconoscimento dei diritti del cittadino-utente. Le Amministrazioni centrali lo hanno fatto solo nel 25% dei casi, mentre le ultime in questa direzione appaiono essere da questa indagine le Province.

È evidente che predisporre una Carta dei servizi significa dotarsi di modalità di permeabilità e accoglienza nei confronti dell'ambiente esterno continuamente verificabili e eventualmente sanzionabili dagli stessi cittadini, ammettendone la possibilità e accettando tale sanzione con modalità regolamentate. Si tratta, in altri termini, di predisporre degli strumenti di controllo dell'operato dell'organizzazione immediatamente utilizzabili da parte

dei cittadini-utenti che danno concretezza e visibilità a quel processo di "apertura" del sistema del quale si sta qui discutendo.

Il segnale più forte della diffusione di una cultura organizzativa che corrisponda ad una concezione dell'Amministrazione come sistema aperto, si rileva, tuttavia, quando emerge la capacità di analizzare la propria attività comunicativa. In questo senso assumono particolare rilievo le ricerche sulla attività di comunicazione effettuata, che stanno cominciando a divenire una attività ricorrente nelle Amministrazioni esaminate. Il 25% dei rispondenti dichiara che si sono svolte attività di ricerca in tal senso. E questo dato sfiora il 40% nelle Amministrazioni centrali e il 50% nelle Regioni.

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N° 1023	148	39	28	58	572	161	17	245	217	232	284
Si, sistematicamente - 4	% 3,7	4,1	12,8	21,4	1,7	2,8	1,2	11,8	3,3	2,3	5,6	2,1
Si, qualche volta - 3	% 21,3	39,9	25,6	28,6	22,4	19,4	4,3	41,2	20,0	21,7	18,1	23,2
Si, raramente - 2	% 20,4	20,3	20,5	10,7	37,9	22,9	8,7	23,5	16,7	20,7	20,7	23,6
No, mai - 1	% 54,5	35,8	41,0	39,3	37,9	54,9	85,7	23,5	60,0	55,3	55,6	51,1
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 22 - Ricerca

La Sua Amministrazione ha svolto ricerche sull'attività di comunicazione effettuata?

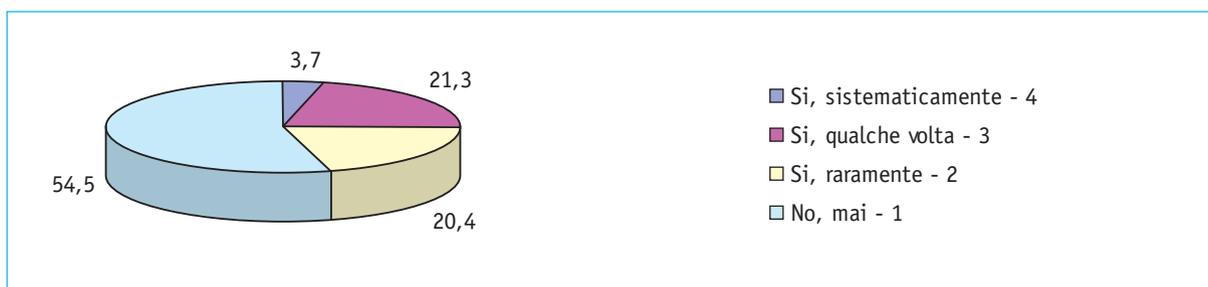
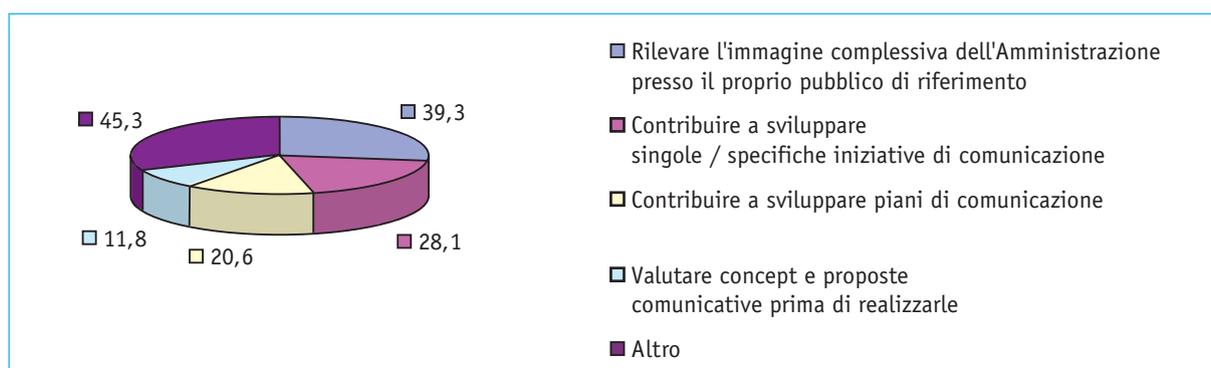


Grafico 24 - Ricerca

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	465	95	23	17	36	258	23	13	98	97	103	139
Rilevare l'immagine complessiva dell'Amministrazione presso il proprio pubblico di riferimento	%	39,3	50,6	45,0	60,0	70,8	36,9	17,6	54,5	35,3	36,1	41,4	44,0
Contribuire a sviluppare singole / specifiche iniziative di comunicazione	%	28,1	39,3	40,0	30,0	33,3	26,1	10,8	63,6	29,4	27,8	34,5	18,7
Contribuire a sviluppare piani di comunicazione	%	20,6	32,6	30,0	40,0	41,7	16,4	9,5	36,4	16,2	20,4	23,3	21,6
Valutare concept e proposte comunicative prima di realizzarle	%	11,8	19,1	20,0	20,0	20,8	8,4	5,4	45,5	11,0	8,3	19,0	8,2
Altro	%	45,3	29,2	25,0	20,0	16,7	49,5	68,9	18,2	48,5	47,2	43,1	44,8
Totale	%	145,1	170,8	160,0	170,0	183,3	137,3	112,2	218,2	140,4	139,8	161,2	137,3

Tabella 23 - Obiettivi della ricerca

Quali sono stati gli obiettivi principali di queste ricerche?


Grafico 25 - Obiettivi della ricerca

Le motivazioni di tali ricerche sono prevalentemente riconducibili alla necessità di rilevare quale sia l'immagine dell'Amministrazione presso i cittadini-utenti e attraverso l'acquisizione della conoscenza di tale immagine, le organizzazioni si predispongono ad avviare un processo di ristrutturazione e rielaborazione della propria azione, che mantiene elevato il livello del sistema stesso, contribuendo a definire maggior ordine, ma

anche maggiore complessità.

L'interdipendenza tra ambiente e organizzazione dà contenuto al concetto di cittadino-utente e ne definisce la presenza all'interno delle Amministrazioni. È indubbia, pertanto, l'importanza di sviluppare ricerca sulle modalità con cui l'Amministrazione comunica con i cittadini, e il ritardo in tale direzione sembra attribuibile alla scarsità di risorse di cui le organizzazioni dispongono.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	465	95	23	17	36	258	23	13	98	97	103	139
La ricerca sulla comunicazione sarebbe utile ma la Pubblica Amministrazione non ha le risorse per effettuarla	%	74,9	61,4	61,3	56,2	46,7	81,6	80,9	71,4	75,3	75,7	70,7	81,0
La comunicazione non può prescindere dall'attività di ricerca	%	32,1	43,9	48,4	56,2	53,3	29,2	15,7	42,9	27,0	29,6	40,1	28,2
Se i comunicatori sono bravi la ricerca non serve	%	6,2	3,5	3,2	6,2	23,3	5,7	6,1	7,1	5,6	5,3	5,7	8,0
La ricerca sulla comunicazione è utile per le aziende private ma non per la Pubblica Amministrazione	%	3,4	4,4	3,2	0,0	3,3	3,0	4,3	7,1	2,8	2,6	5,7	2,9
Totale	%	116,6	113,2	116,1	118,8	126,7	119,5	107,0	128,6	110,7	113,2	122,3	120,1

Tabella 24 - L'utilità della ricerca

Secondo lei, quali delle seguenti affermazioni descrivono meglio il punto di vista di chi, all'interno della Sua Amministrazione, ha il potere di decidere sull'utilità delle attività di ricerca relative alla comunicazione?

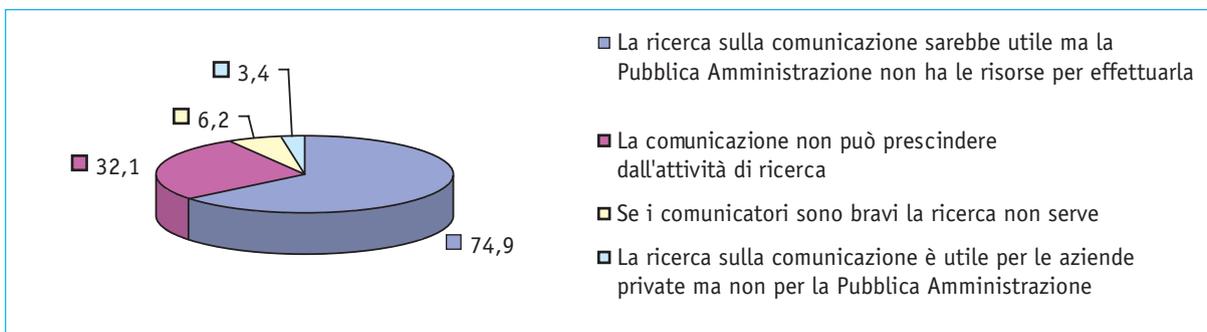


Grafico 26 - L'utilità della ricerca

La attuale situazione sociale è, come è noto, caratterizzata da un forte tasso di eterogeneità, pertanto maggiore risulta il mutamento e l'instabilità cui le Amministrazioni devono far fronte e maggiore risulta la necessità non solo di acquisire informazioni e inviare informazioni, ma in senso più ampio e complesso, maggiore è la necessità di "strutturare l'attenzione" dell'organizzazione sull'ambiente.

Coloro che prendono le decisioni all'interno delle Amministrazioni, lo fanno prevalentemente fondandosi su comunicazioni verbali o scritte, riunioni o incontri bilaterali, ma non ancora sulla base di una attivazione di

un articolato e compiuto sistema informativo, che qualora fosse regolare e continuo, diverrebbe invece inevitabilmente punto di attrazione di attenzione dei livelli decisionali e costituirebbe la base sulla quale definire e progettare il sistema dei servizi offerti dall'Amministrazione stessa.

Tuttavia, sebbene, continui a prevalere una progettazione del sistema dei servizi che ha il suo fondamento nel sistema normativo, sta emergendo una progettazione che avviene sulla base delle esigenze espresse dai cittadini, anche se questi sono in grado di rendersi visibili con maggior forza quando sono associati e collegati tra loro.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	697	115	32	16	32	371	117	14	182	153	161	171
Attraverso l'attuazione delle normative	%	79,7	87,8	84,4	68,8	71,9	79,5	75,2	78,6	83,0	77,8	76,4	80,7
Sulla base di analisi delle esigenze di specifici gruppi di cittadini (associazioni, categorie, ecc.)	%	52,6	56,5	34,4	50,0	46,9	54,7	50,4	35,7	53,3	57,5	55,9	46,2
Sulla base di informazioni raccolte con rilevazioni della soddisfazione degli utenti o altre forme di rilevazione	%	36,6	59,1	43,8	31,2	34,4	34,8	17,9	42,9	40,1	42,5	37,9	24,6
Totale	%	168,9	203,5	162,5	150,0	153,1	169,0	143,6	157,1	176,4	177,8	170,2	151,5

Tabella 25 - Progettazione servizi

Come viene definito/progettato il sistema di servizi offerto dalla Sua Amministrazione?

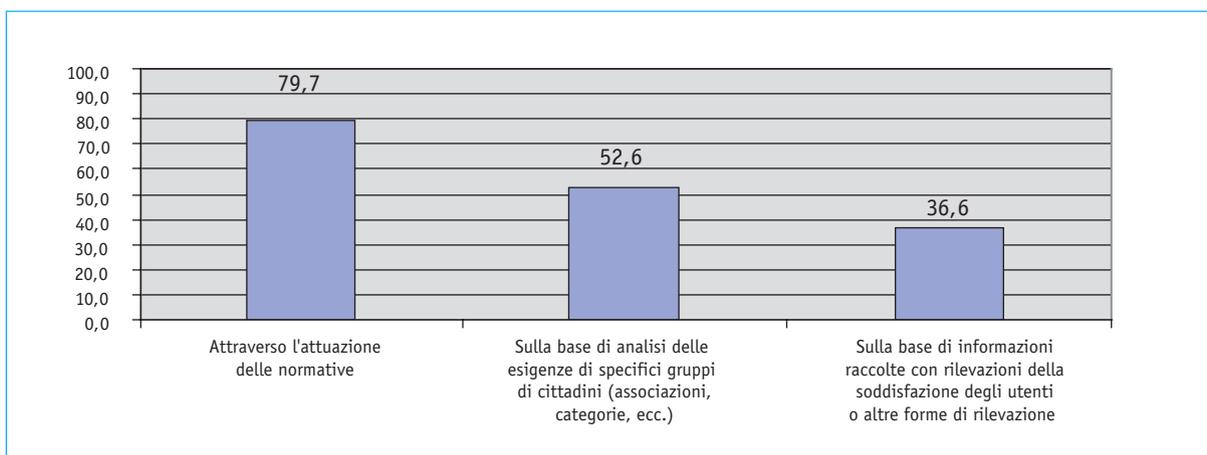


Grafico 27 - Progettazione servizi

La rilevazione della soddisfazione dei singoli utenti come individui e persone che costituiscono l'interfaccia organizzativa delle Amministrazioni, costituisce una innovazione non solo dal punto di vista delle procedure comunicative da attivare, ma sostanzialmente nei termini culturali della definizione dei destinatari dell'azione amministrativa. Ed è questo uno degli elementi fondamentali compreso nel complesso della normativa di riforma della Pubblica Amministrazione.

Infatti, è il cittadino-utente, l'attore che è veramente legittimato a sindacare la qualità del servizio erogato dalle Amministrazioni, e a dichiarare che lo svolgimento della funzione è stata tale da soddisfare o meno il suo interesse. Ma il cittadino-utente può realmente essere presente all'interno dell'organizzazione e modificare l'azione di essa

nei propri confronti solo in quanto consapevolmente attiva le proprie energie, capacità, esperienze, conoscenze professionali, ai fini di una effettiva partecipazione all'azione amministrativa.

Questo presuppone non solo che il cittadino contribuisca a cambiare l'amministrazione, ma al tempo stesso che egli cresca sul piano civile e personale. Vale a dire che nelle nuove modalità di interazione tra attori che si stanno avviando egli rappresenta un soggetto fondamentale del nuovo processo ed è egualmente responsabile della sua attuazione.

In questa direzione le attività di marketing che le Amministrazioni stanno avviando hanno una funzione fondamentale al fine di promuovere la crescita di consapevolezza dei diritti dei cittadini-utenti.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	697	114	31	16	32	373	117	14	181	151	162	174
Diffondere informazioni sui servizi offerti dall'Amministrazione	%	38,6	49,1	32,3	37,5	31,2	38,6	35,9	7,1	38,1	43,7	38,9	35,6
Promuovere le prestazioni ed i servizi offerti dall'Amministrazione	%	33,7	42,1	38,7	31,2	50,0	32,4	25,6	21,4	33,7	33,1	37,0	29,9
Promuovere e diffondere l'immagine dell'Amministrazione	%	32,0	36,0	48,4	37,5	43,8	30,8	25,6	21,4	28,2	28,5	37,0	31,6
Migliorare la qualità dei servizi dell'Amministrazione	%	26,3	33,3	25,8	31,2	25,0	26,5	19,7	14,3	22,7	25,2	26,5	31,0
Far partecipare i cittadini alle scelte strategiche dell'Amministrazione	%	12,5	10,5	0,0	25,0	12,5	15,8	7,7	0,0	12,7	12,6	14,2	13,2
Gestire la domanda di prestazioni e servizi rivolta all'Amministrazione	%	8,4	12,3	9,7	6,2	9,4	8,3	5,1	7,1	8,8	9,3	9,3	6,3
Non esiste una funzione marketing all'interno dell'Amministrazione	%	42,2	28,9	35,5	43,8	40,6	42,6	52,1	64,3	45,3	39,7	38,9	44,8
Totale	%	193,7	212,2	190,4	212,4	212,5	195,0	171,7	135,6	189,5	192,1	201,8	192,4

Tabella 26 – Marketing

Qual'è il ruolo principale della funzione marketing nell'ambito della Sua Amministrazione?

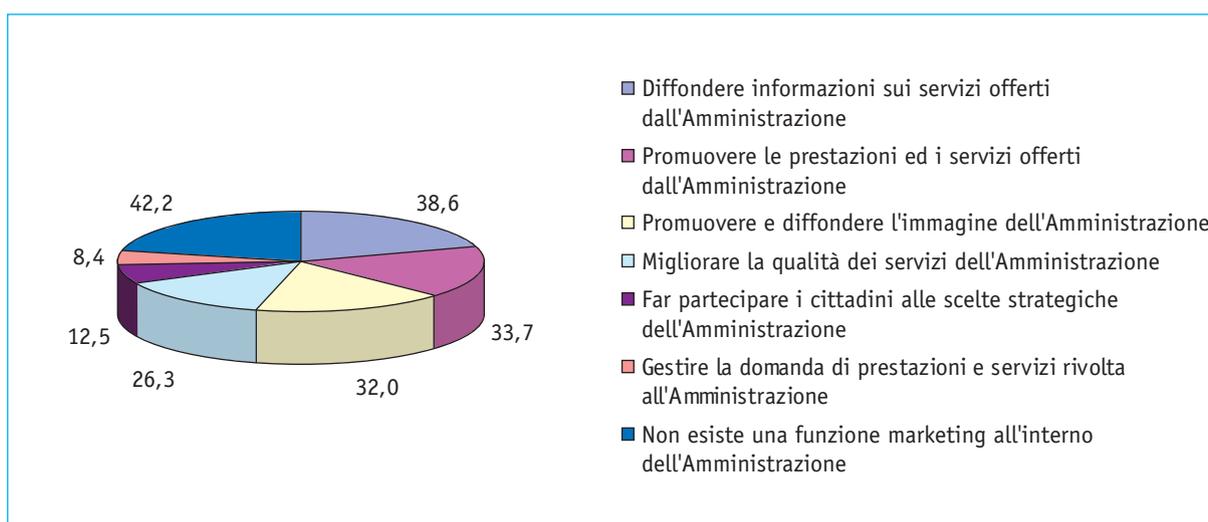


Grafico 28 – Marketing

In realtà l'indagine svolta su questo punto mette in evidenza che tale funzione non appare ancora consolidata nelle Amministrazioni esaminate. Oltre il 40% dei rispondenti afferma che non esiste una funzione di marketing all'interno dell'amministrazione di appartenenza. E tra coloro che la svolgono è prevalente l'opinione di coloro che ritengono che essa consista prevalentemente in una attività informativa.

Lo sviluppo più pieno e ampio di una attività di marketing della pubblica amministrazione, che è azione ben diversa da quella del marketing di impresa, ha in realtà grandi potenzialità non solo ai fini della promozione del mutamento organizzativo interno, ma anche ai fini della condivisione di una base di valori tra amministrazione e cittadini che permetta intese, compromessi, ma anche semplice comprensione. La ricerca di conoscenza reciproca, di partecipazione civile, ha rilievo in snodi particolarmente critici dell'agire delle Amministrazioni, quali le fasi di progettazione e definizioni di strategie istituzionali, la fase di monitoraggio della gestione e la fase di valutazione. In altri termini il marketing potrebbe generare sia tra coloro che operano nelle organizzazioni che tra i cittadini senso civico, culture pubbliche, partecipazione al discorso pubblico sulle scelte collettive.

In definitiva, lo stato della comunicazione istituzionale rilevato dall'indagine in esame, per quanto riguarda la nuova configurazione dell'identità del cittadino-utente, ha messo in evidenza che si è aperto uno spazio di interazione percorso da una molteplicità di processi, che presentano tuttavia, ancora gradi significativi di indeterminazione.

Proprio per questo è necessario sviluppare ulteriormente le azioni intraprese e potenziarle al fine di sviluppare una maggiore consapevolezza degli attori coinvolti e affrontare compiutamente lo spessore e l'indeterminazione di questo spazio che complica, ma arricchisce l'interazione tra amministrazione e cittadini.

La relazione tra comunicazione e marketing

Giorgio Fiorentini e Erika Mallarini

Negli ultimi anni si è riscontrato un frequente ricorso a tecniche e strumenti tipici dell'economia aziendale, per

affrontare e risolvere problemi relativi al funzionamento delle pubbliche amministrazioni, tanto da influenzare e permeare la stessa attività del legislatore³⁾. Si è compreso che il presidio di funzioni *aziendali* quali l'organizzazione, la programmazione e controllo, il marketing e la comunicazione sono elementi indispensabili per gestire la continuità e per incrementare l'efficacia operativa al fine di soddisfare le esigenze dei cittadini che esprimono bisogni di cittadinanza attiva.

Infatti l'azienda è una categoria logica indicante la natura dei fenomeni indagati, di conseguenza è sempre possibile individuare la componente aziendale nell'ambito degli istituti pubblici⁴⁾. Perciò lo Stato nella sua articolazione accentrata, decentrata e federale è l'insieme delle organizzazioni che possono operare all'interno di una logica di tipo aziendale; questo non significa essere automaticamente aziende, ma quanto meno, "aziende potenziali"⁵⁾ o "aziende in fieri".

Infatti l'azienda, in quanto forma organizzata di svolgimento di un'attività che impiega beni economici, è strumento e mezzo operativo tramite il quale un istituto persegue le proprie finalità. Le aziende rappresentano un patrimonio per la società, in quanto permettono di soddisfare un maggior numero di bisogni essendo orientate ad un uso responsabile e razionale delle risorse.

La logica economico-aziendale determina due importanti conseguenze sulla natura dell'attività dell'azienda pubblica⁶⁾:

- l'insieme delle operazioni non costituiscono "esercizio di funzioni o poteri", ma sono poste in essere per ottenere un certo risultato che consiste nel dare una risposta ad un bisogno/problema di pubblica utilità;
- l'insieme delle operazioni non possono essere analizzate ed interpretate come applicazione di "modelli di comportamento predefiniti", ma devono essere svolti secondo sequenze ricostruite partendo da quantità e qualità dei risultati che si intendono conseguire.

È importante ricordare, tuttavia, che nell'applicazione dei principi e dei criteri dell'economia aziendale si devono considerare i differenti contesti istituzionali, ossia le differenti regole che stanno alla base dell'esercizio dei poteri di prendere decisioni su produzione, trasferimento ed impiego di ricchezza⁷⁾; si è affermata l'esigenza di impostare l'indagine economico-aziendale riferita agli enti

3) "Ripartire dall'azienda significa per gli studi delle e sulle aziende pubbliche riprendere con vigore un filone di approfondimento della nostra disciplina per lungo tempo lasciato un po' in disparte e considerato marginale quando non addirittura estraneo. Significa riprendere una parte del cammino scientifico della disciplina avendo anche lo stimolo di una normativa che, a partire dalla fine degli anni Ottanta contiene continui e sempre più puntuali riferimenti alla necessità di introdurre e applicare in modo diffuso nell'amministrazione pubblica italiana a tutti i livelli principi e criteri aziendali idonei a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, l'efficienza dell'impiego di risorse, l'economicità della gestione" E. Borgonovi, *I principi dell'azienda nell'economia pubblica*, Introduzione, in AA.VV., *Ripartire dall'azienda*. Atti del Convegno dedicato al prof. Carlo Masini, Egea, Milano, 1996, pag. 127.

4) Cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996, pag. 103.

5) Cfr. Anselmi L., *Il modello aziendale nel nuovo Servizio Sanitario Nazionale*, in Mecosan n. 16, 1995. Si veda inoltre Anselmi L., *L'azienda salute*, Giuffrè, Milano, 1990.

6) Si veda Borgonovi E., *Gli indicatori di efficacia e di efficienza in sanità*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* n.2, 1996.

7) Si veda Borgonovi E., *Principi e sistemi per le amministrazioni pubbliche*, cit.

pubblici secondo approcci più “sensibili” ai caratteri che distinguono il settore pubblico da quello privato, da una parte, e le unità di produzione da quelle di erogazione dall'altra.

Adottare una logica aziendale, pertanto, non implica abbandonare il modello classico di stampo giuridico-istituzionale, ma significa integrarlo con un modello economico, costruito in una logica di servizio, coniugando garantismo, efficacia ed efficienza.

In particolare, attualmente, l'intervento pubblico sviluppato “sic et simpliciter” nella logica burocratico-istituzionale, risulta essere inadeguato rispetto alla tipologia di domanda che si diversifica, si ridimensiona, si amplia, si sviluppa, cambia e passa da un assetto indistinto e generalista ad una richiesta di servizi pubblici divisibili, esclusivi nell'uso e personalizzati. Nei contesti dove questo avviene emerge la necessità di adottare, tra gli approcci di stampo aziendale, l'orientamento al marketing. Tuttavia questo approccio, rispetto ad altri, risulta di difficile interpretazione e recepimento nell'ambito della P.A., per due ordini di motivi:

- da un lato lo stesso termine lascia spazio ad interpretazioni sbagliate, ma purtroppo diffuse, che associano il marketing alla semplice promozione o alla propaganda politica;
- dall'altro esso si fonda sul concetto di differenziazione che difficilmente si adatta alla cultura egualitaria propria della P.A.

Il marketing, al contrario, è un processo aziendale che ha l'obiettivo di progettare e realizzare un'offerta coerente rispetto alle esigenze della domanda, attraverso l'adozione (1) di strumenti analitici che interpretino e tengano sotto costante monitoraggio esigenze ed aspettative di cittadini e utenti/clienti, e (2) di strumenti operativi che definiscano le variabili dell'offerta.

In altri termini marketing applicato alla pubblica amministrazione vuol dire stabilire, mantenere, rafforzare il rapporto di fiducia (informativa, tecnico-qualitativa, di partecipazione strategica) tra la l'Ente e il cittadino.

È evidente che il marketing applicato agli Enti e alle aziende pubbliche, anche quando essi erogano servizi, assuma caratteristiche diverse rispetto al marketing adottato dalle imprese. Seguendo come ordine le diverse fasi del processo di marketing, le principali differenze tra marketing pubblico e marketing privato si sostanziano:

1. nella fase analitico-conoscitiva l'impresa tende a monitorare prevalentemente le aspettative della domanda. L'ente pubblico, al contrario, deve affiancare all'analisi delle aspettative la più rilevante analisi dei bisogni della comunità di riferimento;
2. nella definizione del posizionamento aziendale o dei servizi l'ente pubblico, a differenza dell'impresa, deve

tenere in piena considerazione le scelte di tipo politico - istituzionale che stanno a monte della definizione dell'offerta di servizi;

3. nella fase operativa, mentre le leve di marketing mix del privato si sostanziano in prodotto/servizio, processo, persone, prezzo, comunicazione, nel pubblico rispetto al servizio l'ente/azienda non può chiaramente definire il servizio base⁸⁾ che corrisponde a decisioni relative al ruolo della funzione pubblica, ma può solo promuovere lo sviluppo di componenti della cosiddetta offerta allargata, ovvero può agire sulle modalità di erogazione e di distribuzione del servizio stesso; rispetto al processo, spesso questo è organizzato sulla base di normative specifiche, può però, in alcuni casi, procedere alla sua semplificazione, rispetto alle persone può coordinare gli aspetti legati alla comunicazione interna ma chiaramente non può influire sulle politiche retributive e sui sistemi di incentivazione; rispetto ai prezzi non sempre il marketing ha libertà di azione nella determinazione delle tariffe e neppure queste si traducono sempre in un posizionamento, in alcuni casi possono avere finalità diverse (ad esempio la copertura di parte del fabbisogno finanziario).

La comunicazione esterna è l'area dove sicuramente il marketing mantiene in buona sostanza la propria autonomia, anche se nella pubblica amministrazione è necessario da un lato distinguere tra gli aspetti legati alla comunicazione politica e quelli legati alla comunicazione specificatamente istituzionale, e differenziare il concetto di comunicazione dal concetto di promozione e propaganda. Pur modificando la composizione e il contenuto delle leve, il marketing pubblico mantiene dal marketing privato il concetto di “mix”, ovvero di coerenza nella progettazione dell'insieme delle leve: è comunque la loro combinazione a determinare il posizionamento. Tali leve possono inoltre variare a seconda del tipo di servizio pubblico o del tipo di attività dell'amministrazione: ciascuna di esse è da considerarsi una leva di marketing solo quando determina una percezione da parte del cittadino o dell'utente/cliente e quindi quando impatta sulla qualità, sulla capacità percepita di rispondere a un bisogno, sulla soddisfazione: in ultima analisi sulla fiducia.

4. Infine, rispetto al marketing privato, il marketing pubblico prevede una quarta ed ulteriore fase: la fase di verifica della capacità di aver soddisfatto, tramite l'offerta, attese e bisogni dei cittadini, tramite analisi di qualità dei servizi e di citizen satisfaction.

Una notevole spinta alla diffusione del marketing nella P.A., è stata data dalla legge 150/2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”, che affida a un Ufficio

⁸⁾ Nonostante non sia il marketing a decidere quali servizi di base l'Ente debba erogare, il sistema informativo di marketing fornisce ai soggetti decisori le informazioni necessarie a sviluppare un sistema di offerta coerente con i bisogni del territorio ed equo dal punto di vista della distribuzione delle risorse -marketing garante di trasparenza nel rapporto Ente-cittadini.

specifico la gestione e il coordinamento dei processi di marketing. Con questa norma, infatti, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, viene investito del ruolo di "(...) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle medesime; promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica; attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni".

L' "Ufficio Relazioni con il Pubblico" secondo la legge 150/2000, è la funzione responsabile di:

- avvicinare l'Ente al cittadino fornendo un supporto all'organizzazione sia nella definizione di politiche di analisi della domanda e relativa segmentazione dell'utenza sia nella definizione di politiche di comunicazione esterna;
- diffondere nell'Ente una cultura orientata al cittadino/cliente e stimolare l'integrazione tra le strutture operanti all'interno dell'amministrazione attraverso politiche sistemiche e strutturate di comunicazione interna;
- sfruttare al meglio la capacità di offerta attraverso la combinazione di qualità, quantità e prezzo/tariffa per la progettazione di servizi che tengano conto delle esigenze del cittadino, delle altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché delle varie amministrazioni;
- valutare la qualità tecnica e la qualità percepita attraverso indagini strutturate di citizen satisfaction, di "clima interno" e di verifica del sistema di qualità aziendale.

Strumenti del marketing pubblico supportati dall'URP (secondo la legge 150/2000):

- Analisi e segmentazione della domanda per comprendere i bisogni dell'utenza
- Comunicazione interna finalizzata alla diffusione di una cultura orientata ai bisogni e alle esigenze del cittadino e all'integrazione nella gestione dei servizi tra le strutture operanti nell'amministrazione
- Progettazione di servizi orientati a specifiche aree di bisogni dell'utenza
- Comunicazione esterna per garantire trasparenza ed equità distributiva e per facilitare l'accesso ai servizi
- Verifica del Sistema Qualità aziendale al fine di verificare la capacità dell'Ente/servizio di rispondere ai bisogni espressi dalla domanda.
- Indagini di citizen satisfaction per valutare la qualità percepita

Tuttavia, nonostante la necessità di attivare processi di marketing nella P.A., e la legittimazione derivante dalla normativa, ancora oggi si assiste a una difficoltosa

diffusione dei principi di marketing nelle amministrazioni.

Infatti, se analizziamo come gli enti pubblici percepiscono il ruolo del marketing attualmente, (si veda la tabella 26 pubblicata nel precedente paragrafo insieme al grafico 28) esso ha una valorizzazione a due cifre in tutta la sua articolazione e nelle aree geografiche (nord, centro, sud e isole) con specificazioni che identificano la funzione in: diffondere informazioni sui servizi offerti (eccetto "altre amministrazioni"), promuovere le prestazioni ed i servizi, promuovere e diffondere l'immagine, migliorare la qualità dei servizi, far partecipare i cittadini alle scelte strategiche (in questo caso eccetto le Amministrazioni centrali, le Comunità Montane ed altre amministrazioni). C'è invece minore percezione del marketing inteso come gestione dei servizi pubblici in rapporto alla domanda. Appare pertanto evidente che il marketing pubblico è inteso come immagine, comunicazione, partecipazione, qualità ma ancora non si ipotizza un continuo e perdurante rapporto con la domanda che necessita di una integrazione fra le componenti del marketing mix tradizionale. E ciò giustifica le elevate percentuali inerenti la non esistenza della funzione di marketing.

È interessante notare alcune evidenze quantitative in Sanità dove la diffusione delle informazioni ha un rilievo elevato (49,1%) e la promozione dei servizi ha un significativo "score" (42,1%) unitamente alle Province (50,0%); ed inoltre nelle Amministrazioni centrali (48,4%) e nelle Province (43,8%) la promozione dell'immagine. In sintesi un marketing prevalentemente "estetico" e poco collegato strutturalmente alla cultura diffusa e istituzionale delle aziende pubbliche. Il passaggio da "questo" marketing, che comunque già attiva un cambiamento nella cultura dominante delle amministrazioni pubbliche solitamente preconcepita già sul nominalismo (marketing è delle imprese di profitto; marketing vuol dire incrementare la domanda; marketing significa allargare il mercato dei servizi pubblici in modo artificiale e manipolatorio) al marketing che è funzione organizzativa e gestionale dell'attività pubblica "in re ipsa" e quindi strutturalmente utile per il raggiungimento del bene comune/bene collettivo, è segno di avanzamento gestionale utile per incrementare il consenso dei cittadini nei confronti della "cosa pubblica".

In questa visione prevalentemente "burocratico amministrativa" del marketing i reclami giocano un ruolo importante perché sono percepiti come una delle modalità utili per rapportarsi alla domanda (si veda la tabella 15 pubblicata nel paragrafo precedente, insieme al grafico 17). È evidente che "il reclamo" è simbolo di relazione (quasi fosse l'espressione del peccato originale della pubblica amministrazione poco

efficiente ed efficace) e quindi l'attenzione ad esso si sostanzia nella classificazione e nella predisposizione di protocolli di risposta (si veda il 38,8% della Sanità, il 43,8% delle Amministrazioni centrali, il 46,7% delle Regioni). Questa attenzione classificatoria e procedurale di risposta nei confronti dei reclami dovrebbe indicare una efficiente e veloce attività di risposta che è la sequenzialità logica attesa dai cittadini. Comunque per la Sanità si nota che anche il "second best" del trattamento dei reclami inerente la classificazione su modelli prestabiliti ed aggiornati periodicamente ha una elevata percentuale (52,6%) che sommata con il dato precedente indicano una particolare attenzione a questo strumento di relazione con i cittadini. Le Province (41,9%) non risultano essere particolarmente attente allo strumento dei reclami.

A questa attenzione agli strumenti di "osservazione passiva" (su azione dell'utente) della soddisfazione dei cittadini, non corrisponde altrettanta attenzione agli strumenti di "valutazione attiva." Nonostante essa costituisca un tema di fondo della stessa disciplina del marketing e sia anche uno dei principali criteri di valutazione per misurare la "qualità" di un'azienda anche pubblica, il monitoraggio degli utenti/clienti delle aziende pubbliche, la definizione/progettazione del sistema di servizi pubblici offerti e le relazioni che vengono attivate per soddisfare i bisogni dei cittadini e introdurre innovazioni nell'azione politico amministrativa sono metodologie che risultano meno approfondite.

Riguardo al monitoraggio degli utenti con una cadenza periodica che struttura un auspicato rapporto costante con i cittadini (si veda tabella 10 pubblicata nel paragrafo precedente insieme al grafico 12) si nota come lo Stato, in modo abbastanza equilibrato geograficamente, sia polarizzato nell'esistenza o non esistenza del monitoraggio dell'efficacia di servizio pubblico negli ambiti e rispetto agli utenti. Il Sud e le Isole sono più carenti di questo strumento gestionale (57,5%). Riguardo alle tipologie di amministrazione, la Sanità (88,7%) e le Amministrazioni centrali (66,6%), hanno un orientamento deciso sul monitoraggio integrando l'occasionalità con la sistematicità ed inoltre si prospetta questo strumento sia per verificare l'efficacia rispetto agli ambiti di intervento e sia i segmenti dei cittadini. Le altre tipologie di amministrazione sono invece proiettate sull'occasionalità riguardo agli ambiti a discapito di una osservazione costante tramite un osservatorio sulla soddisfazione dei segmenti di cittadini. Si può presumere più un orientamento sul monitoraggio delle politiche e quindi una personalizzazione del rapporto

servizi offerti/bisogni soddisfatti che infatti hanno percentuali basse di implementazione del monitoraggio. Si veda infatti che eccetto la Sanità e l'Amministrazione centrale, tutte le altre amministrazioni pubbliche sono al di sotto del 15,2% riguardo all'osservazione sistematica dei segmenti dei cittadini.

Su tale assenza di osservazione sistematica si basa quindi anche la tabella 25, che mostra come i sistemi di offerta siano progettati prevalentemente sulla base delle normative (79,7%), percentuale che si eleva in ambito sanitario e nelle Amministrazioni centrali.

Questo è dovuto probabilmente non solo a un fatto culturale di autoreferenzialità del sistema, ma anche a un utilizzo di mezzi soprattutto diretti per il contatto con i cittadini (tabella 12): relazione diretta, lettere, ecc. vengono privilegiati rispetto ai momenti di concertazione quali assemblee e atti formali di carattere istituzionale, che potrebbero garantire sistematicità e continuità.

Se fino ad oggi, la maggior parte degli Enti, si sono relazionati con l'utenza in una prospettiva meramente giuridico-formale, ovvero per regolare formalmente i rapporti fra i soggetti membri dell'ordinamento, per applicare norme, fornire certezze, ottenere la conoscenza giuridica di un atto ed altre simili attività attraverso certificazioni, verbalizzazioni, notificazioni e procedimenti dichiarativi, e ancora raccolte ufficiali di atti, affissioni ad albi, depositi permanenti di documenti con esposizioni al pubblico, registri e simili, oggi grazie al contributo del marketing e delle funzioni ad esso preposte, primo fra tutti l'URP, la relazione tra Pubblica Amministrazione e Cittadino si sta trasformando in un processo di conoscenza reciproca/scambio di utilità. Il cittadino non è inteso solamente come colui che direttamente richiede informazioni per meglio fruire dei servizi di utilità pubblica dell'Ente; nella nuova prospettiva è l'Ente stesso a muoversi verso il cittadino per comprenderne i bisogni e per articolare l'offerta di servizi simmetrici alla qualificata della popolazione.

Questo nuovo orientamento richiede che marketing e comunicazione siano strettamente legati alla strategia dell'Ente, affinché il servizio non rappresenti solo la fase finale di un procedimento amministrativo, ma ne costituisca il momento logico iniziale (marketing strategico, conoscitivo, operativo). Il rischio da evitare è che gli strumenti di marketing siano gestiti come fini a sé stessi, approccio questo che porta a dare maggiore enfasi al modo e alla forma secondo la quale fornire o raccogliere informazioni utili piuttosto che al contenuto/tipo/specifiche del servizio da erogare.

La relazione tra comunicazione e tecnologie⁹⁾

Sebastiano Bagnara

La relazione fra comunicazione e tecnologie governa l'ampiezza dell'audience e la qualità della comunicazione. Se il fatto comunicativo coinvolge solo due persone non c'è necessità delle tecnologie, anche se l'uso di tecnologia può migliorare il processo comunicativo, ad esempio aggiungendo, alla trasmissione orale dell'informazione, illustrazioni visive. Quando però il numero di persone coinvolte nel processo comunicativo diventa più elevato, non è possibile alcun processo comunicativo senza tecnologia.

A partire dagli anni Novanta le tecnologie per la comunicazione hanno conosciuto uno sviluppo qualitativo: è diventata disponibile una tecnologia che consente l'interattività a distanza, non solo fra due persone (già garantita al telefono), ma fra molti. È diventato possibile non solo parlare a distanza a molti contemporaneamente (radio e televisione già lo permettevano), ma ascoltare e avere conversazioni e transazioni con molti nello stesso momento, e anche cambiare interlocutore, sempre a distanza, pressoché istantaneamente. È una tecnologia che mantiene sempre aperti canali di comunicazione interattivi fra chi eroga un servizio e i suoi clienti, ed anche fra chi eroga i servizi. Un medesimo cliente può così interagire con più fornitori di servizi. È la tecnologia di internet.

La pubblica amministrazione si trova nella condizione di dover comunicare, per la maggior parte dei casi, ad un'audience così ampia che richiede necessariamente, per essere coinvolta nei processi comunicativi, l'adozione e

l'uso di tecnologie. Inoltre, eroga una molteplicità di servizi attraverso i vari enti ad amministrazioni che la compongono. Una condizione essenziale perché il cittadino possa interagire a distanza con la pubblica amministrazione in maniera efficiente è che tutte le sue articolazioni sia aperte ai processi comunicativi non solo verso i cittadini ma anche fra di loro. La condizione indispensabile per la comunicazione interattiva è che siano in rete.

Purtroppo i risultati dell'indagine indicano che la pubblica amministrazione è ancora lontana dalla condizione ottimale in cui tutte le componenti parlano fra di loro. Una consistente parte non ha ancora aderito alla RUPA (poco meno di metà). Soprattutto preoccupa che un quarto del campione, e probabilmente un gruppo ben più numeroso nella realtà, dichiara di non avere nessuna intenzione di aderire alla RUPA. E preoccupa soprattutto che le componenti che non intendono far parte dalla rete unificata sono rappresentate proprio dalle Amministrazioni centrali: quasi tre quarti di esse esprimono la volontà di non condividere la medesima infrastruttura tecnologica, che è una condizione essenziale per un'efficace comunicazione non solo fra amministrazioni, ma soprattutto con i cittadini.

La partecipazione a specifici progetti è perciò ridotta e riguarda lo sviluppo di reti fra enti locali e i progetti intersettoriali: le amministrazioni locali che sentono il bisogno e si muovono per stabilire la condizione indispensabile per costruire un sistema comunicativo efficace. In una rete a macchie di leopardo, in cui molti attori indispensabili non sono presenti né hanno intenzione di partecipare, è evidente che la percezione di un miglioramento nel livello di comunicazione non può essere molto brillante.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	682	108	31	14	32	366	118	13	179	147	158	169
L'Amministrazione non ha ancora aderito alla Rupa ma intende farlo nei prossimi mesi	%	42,8	44,4	6,5	21,4	31,2	49,5	38,1	30,8	40,8	33,3	41,8	60,9
L'Amministrazione non intende aderire alla Rupa	%	24,8	29,6	9,7	21,4	37,5	22,4	27,1	30,8	29,1	36,7	25,9	12,4
L'Amministrazione ha aderito ed ha attivato il collegamento	%	21,5	18,5	71,0	42,9	21,9	16,9	22,0	30,8	22,3	22,4	19,6	11,8
L'Amministrazione ha aderito ma non ha ancora attivato il	%	10,9	7,4	12,9	14,3	9,4	11,2	12,7	7,7	7,8	7,5	12,7	14,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 27 – Adesione alla Rupa

La Sua Amministrazione ha aderito alla Rupa?

⁹⁾ Alcune tabelle riportate in questo paragrafo sono oggetto anche di successivi commenti, in altro ambito tematico. In particolare, negli scritti di Giorgio Pacifici e Alessandro Papini. Si è ritenuto di non ripubblicare altrove la stessa tabella facendo rinvio alla prima e unica pubblicazione.

Internet è apparsa molto precocemente, già a partire dal 1992, nei Comuni, e si è andata diffondendo in maniera molto rapida nelle Regioni e nelle Amministrazioni centrali dopo il 1996, e dopo il 1998 nelle Province e nella Sanità. Le Comunità Montane hanno conosciuto uno sviluppo rallentato e ancora ridotto. Attualmente, non vi sono

praticamente amministrazioni e Province senza sito web. La Sanità e il Sud mostrano un ceto ritardo, ma sostanzialmente tutta la pubblica amministrazione conosce questa tecnologia, che viene anche aggiornata con una certa continuità.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	221	28	26	7	10	103	42	5	58	47	50	43
Reti territoriali di amministrazioni locali	%	53,7	58,6	23,1	71,4	50,0	57,1	62,8	20,0	63,8	55,3	54,0	58,1
Specifici progetti "intersectoriali" (iniziative che favoriscono la collaborazione di diverse amministrazioni ed enti pubblici)	%	31,7	34,5	38,5	57,1	30,0	29,5	27,9	20,0	27,6	38,3	28,0	30,2
Attività di formazione (In particolare ad attività connesse alla Information Communication Technology)	%	11,0	6,9	15,4	14,3	0,0	11,4	14,0	0,0	1,7	2,1	16,0	25,6
Nessuna di queste	%	30,0	31,0	38,5	14,3	40,0	28,6	23,3	60,0	25,9	27,7	34,0	25,6
Totale	%	126,4	131,0	115,4	157,1	120,0	126,7	127,9	100,0	119,0	123,4	132,0	139,5

Tabella 28 – Iniziative attraverso la Rupa

A quale delle seguenti iniziative la Sua Amministrazione ha preso parte attraverso la Rupa?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	216	28	24	7	9	102	41	5	57	44	48	42
Le altre Amministrazioni	%	38,5	39,3	54,2	28,6	22,2	36,3	41,5	20,0	29,8	54,5	35,4	28,6
I cittadini e le imprese utenti dei servizi della Pubblica	%	5,5	3,6	0,0	14,3	0,0	6,9	7,3	0,0	3,5	4,5	6,2	9,5
Entrambi	%	29,4	32,1	25,0	42,9	44,4	26,5	31,7	40,0	35,1	20,5	31,2	33,3
Nessuno dei due	%	26,6	25,0	20,8	14,3	33,3	30,4	19,5	40,0	31,6	20,5	27,1	28,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 29 – Livello di comunicazione e Rupa

Attraverso la Rupa, l'Amministrazione ha potuto migliorare il proprio livello di comunicazione con...

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	676	113	33	15	30	359	112	14	170	150	156	170
1990	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,6	0,0
1991	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1992	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
1993	%	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6
1994	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
1995	%	1,9	0,9	3,0	0,0	3,3	1,9	1,8	0,0	1,2	0,7	3,2	1,8
1996	%	5,1	1,8	18,2	20,0	6,7	5,3	0,9	14,3	5,3	3,3	7,1	2,4
1997	%	7,2	4,4	12,1	20,0	6,7	7,8	4,5	7,1	7,1	10,0	5,8	5,3
1998	%	12,2	13,3	15,2	20,0	23,3	11,7	6,2	14,3	13,5	12,7	14,1	7,6
1999	%	13,2	14,2	12,1	13,3	33,3	12,5	8,9	14,3	12,4	16,0	11,5	13,5
2000	%	16,7	22,1	6,1	6,7	10,0	17,0	16,1	28,6	17,1	16,0	20,5	15,9
2001	%	14,2	15,0	18,2	0,0	13,3	14,2	16,1	7,1	14,7	19,3	10,9	11,8
2002	%	10,4	12,4	12,1	0,0	0,0	10,9	11,6	7,1	14,1	9,3	9,0	8,8
2003	%	7,8	4,4	0,0	6,7	3,3	8,6	13,4	0,0	5,9	8,7	4,5	13,5
2004	%	2,9	0,0	3,0	0,0	0,0	3,9	4,5	0,0	2,9	0,7	1,3	6,5
La Sua Amministrazione non ha ancora un sito Internet	%	7,8	11,5	0,0	13,3	0,0	5,0	16,1	0,0	4,7	3,3	10,9	12,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 30 – Sito internet - Prima versione

Qual è l'anno di pubblicazione on-line della prima versione del sito Internet della Sua Amministrazione?

Molte amministrazioni hanno assegnato ad un ufficio dedicato il coordinamento per la creazione e l'aggiornamento del sito, ma spesso, soprattutto nella Sanità e nei Comuni, questa attività è attribuita all'URP o all'ufficio stampa. Però, le soluzioni sono diverse e difficilmente

classificabili. Le persone che lavorano al sito sono poche (1-3) nei Comuni, nelle Comunità Montane e nella Sanità, numerose, come è ovvio nelle Amministrazioni centrali e nelle Regioni con posizioni molto diversificate in funzione del tipo di amministrazione.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	624	100	33	13	30	340	94	14	162	145	139	149
Si	%	69,0	68,0	90,9	78,6	93,3	67,4	55,3	84,6	63,4	67,1	76,8	64,2
No	%	31,0	32,0	9,1	21,4	6,7	32,6	44,7	15,4	36,6	32,9	23,2	35,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 31 – Nuove versione sito internet - A

In seguito, sono state sviluppate nuove versioni del sito Internet della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	430	68	30	10	28	230	52	12	103	97	107	96
1990	%	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3	0,0	0,0	0,9	0,0
1991	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1992	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1993	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1995	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1996	%	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	1,0
1997	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1998	%	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	2,0	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0
1999	%	1,4	0,0	6,7	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,0	0,0	2,8	0,0
2000	%	8,9	5,9	6,7	30,0	3,6	9,8	5,9	16,7	11,7	12,0	6,6	5,2
2001	%	13,7	8,8	23,3	10,0	21,4	13,7	7,8	8,3	11,7	14,0	17,0	8,3
2002	%	19,9	23,5	13,3	20,0	21,4	17,9	27,5	25,0	20,4	19,0	20,8	21,9
2003	%	32,0	42,6	43,3	20,0	17,9	30,8	27,5	41,7	29,1	36,0	25,5	34,4
2004	%	22,6	19,1	6,7	20,0	35,7	23,9	29,4	0,0	24,3	19,0	23,6	29,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 32 – Nuove versioni sito internet - B

In che anno sono state sviluppate nuove versioni del sito Internet della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	673	112	32	15	30	357	113	14	171	151	155	166
Si	%	67,8	83,0	71,9	73,3	70,0	66,1	54,0	85,7	67,8	62,9	65,8	72,9
No	%	32,2	17,0	28,1	26,7	30,0	33,9	46,0	14,3	32,2	37,1	34,2	27,1
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 33 – Previsioni nuove versioni sito internet

Nel biennio 2004-2005 sono previste nuove versioni del sito/ E' prevista la creazione di un sito?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	678	113	33	15	30	360	113	14	171	150	156	171
URP e sportello unico	%	21,2	31,9	3,0	0,0	13,3	25,3	8,8	7,1	21,6	22,0	23,1	21,6
Ufficio web	%	18,2	13,3	36,4	33,3	30,0	19,7	10,6	7,1	19,3	18,0	18,6	13,5
Ufficio stampa	%	9,3	12,4	18,2	13,3	23,3	8,3	0,9	28,6	9,4	9,3	10,3	7,0
Ufficio del Portavoce	%	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6	2,3
Altro	%	46,3	38,9	39,4	46,7	33,3	41,7	71,7	57,1	47,4	49,3	42,3	48,0
Nessuno	%	4,1	3,5	3,0	6,7	0,0	3,3	8,0	0,0	1,8	1,3	5,1	7,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 34 – Coordinamento sito internet

A quale ufficio della Sua Amministrazione è assegnato il coordinamento della creazione/aggiornamento dei contenuti del sito Internet?

Insomma, la configurazione organizzativa e delle competenze per la gestione della comunicazione interattiva sono ancora in via di definizione. Non è ancora chiara la soluzione organizzativa adeguata per gestire questa tecnologia e la comunicazione che supporta.

I siti presentano però in modo sufficientemente buono i principali contenuti istituzionali ed informativi, mentre lascia un po' a desiderare. Sono scarsamente proattivi ed offrono poche possibilità di personalizzazione.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	670	112	33	14	30	359	108	14	169	151	154	166
Nessun addetto	%	13,4	14,3	9,1	21,4	3,3	10,3	26,9	0,0	12,4	9,3	11,7	19,9
da 1 a 3 addetti	%	66,0	67,0	33,3	14,3	80,0	71,3	63,0	57,1	67,5	72,8	64,3	68,1
da 4 a 10 addetti	%	16,2	15,2	45,5	42,9	13,3	14,5	10,2	28,6	14,8	14,6	18,8	11,4
da 11 a 15 addetti	%	1,3	0,0	3,0	14,3	0,0	1,1	0,0	14,3	1,8	1,3	1,3	0,0
da 16 a 20 addetti	%	1,2	0,0	3,0	0,0	3,3	1,7	0,0	0,0	1,8	0,0	2,6	0,0
da 21 a 25 addetti	%	0,4	1,8	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	1,2	0,0	0,6	0,0
Più di 25 addetti	%	1,3	1,8	6,1	7,1	0,0	0,8	0,0	0,0	0,6	2,0	0,6	0,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 35 - Addetti sito Internet

Quante persone, all'interno della Sua Amministrazione, lavorano direttamente sul sito internet?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	581	96	30	11	29	322	79	14	148	137	136	133
Impiegati	%	67,1	62,5	70,0	72,7	69,0	69,3	61,7	57,1	73,8	71,0	64,2	57,1
Funzionari	%	37,9	27,1	60,0	54,5	51,7	37,5	32,1	71,4	36,9	34,1	44,5	30,8
Quadri	%	18,3	22,9	20,0	72,7	13,8	18,3	8,6	14,3	21,5	23,2	16,1	12,0
Dirigenti	%	17,1	34,4	26,7	54,5	10,3	10,8	9,9	42,9	11,4	18,1	13,1	23,3
Altro	%	16,3	19,8	23,3	9,1	13,8	14,9	17,3	14,3	11,4	13,0	19,0	20,3
Totale	%	156,7	166,7	200,0	263,6	158,6	150,8	129,6	200,0	155,0	159,4	156,9	143,6

Tabella 36 - Posizione addetti sito internet

Che posizione hanno nell'Amministrazione quelli che lavorano direttamente sul sito internet?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	666	111	33	14	30	353	111	14	171	149	151	165
Buono - 4	%	49,9	46,8	78,8	57,1	63,3	49,6	36,0	78,6	58,5	55,0	48,3	31,5
Sufficiente - 3	%	33,3	37,8	15,2	14,3	26,7	32,6	43,2	14,3	29,8	28,9	33,8	44,8
Scarso - 2	%	8,2	6,3	0,0	7,1	6,7	8,8	11,7	7,1	5,8	10,1	7,3	11,5
Insufficiente - 1	%	8,6	9,0	6,1	21,4	3,3	9,1	9,0	0,0	5,8	6,0	10,6	12,1
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 37 - e-Publicity - Giudizi sull'offerta del sito internet

Facendo riferimento alla e-Publicity (intesa come incremento della possibilità di accesso ai servizi ed alle strutture della Pubblica Amministrazione ed aumento della trasparenza delle attività svolte) come giudica l'offerta del sito della Sua Amministrazione rispetto alla presenza dei principali contenuti istituzionali e informativi?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	208	31	14	10	19	102	28	4	50	46	48	48
No	%	60,7	58,1	20,0	27,3	50,0	72,3	71,4	25,0	56,0	75,0	55,1	70,2
Si	%	39,3	41,9	80,0	72,7	50,0	27,7	28,6	75,0	44,0	25,0	44,9	29,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 38 - Gare

Avete bandito una gara per la scelta delle strutture esterne che hanno collaborato con voi nella realizzazione delle campagne pubblicitarie?

Questi dati indicano che in generale non si sono ancora formate cultura e organizzazione che sappiano cogliere le caratteristiche principali della interattività: la continuità nell'aggiornamento, la capacità di ascolto, con la creazione di luoghi per stimolare il dialogo adattivo rispetto alle diverse caratteristiche dei cittadini.

I siti internet della pubblica amministrazione sanno parlare, ma non sanno ancora ascoltare, rispettando le peculiarità, i cittadini. Però, la situazione non è omogenea, è a macchia di leopardo: le Regioni, le Province e i Comuni sono normalmente più avanti. E probabilmente anche le Amministrazioni centrali presentano notevoli differenziazioni.

La tabella offre un quadro riassuntivo particolarmente efficace. I siti di tutte le amministrazioni sono poco efficaci quando vengono valutati in base al criterio principe della interattività: le informazioni per fruire dei servizi specifici. Pochissimi raggiungono la sufficienza.

Sono ancora siti vetrina, magari belli da vedere, ma non danno i servizi che promettono.

Siccome l'erogazione di un servizio non è riducibile al sito, ma coinvolge tutta l'organizzazione, questo dato indica che il sito web è poco o per nulla integrato nella organizzazione e nella cultura delle amministrazioni. Rimane ancora un corpo sostanzialmente separato.

Le amministrazioni hanno quasi tutte un sito web, ma quando operano, per la gran parte, si comportano ancora come se non lo avessero. Lo suggerisce la valutazione sostanzialmente negativa sulla adeguatezza delle informazioni sulle procedure e sugli adempimenti necessari all'espletamento del servizio. Adirittura lo conferma in modo inequivocabile la scarsa disponibilità di moduli scaricabili o stampabili, la mancata possibilità di inviare moduli on-line per iniziare di un procedimento. La firma digitale è ovviamente ancora agli inizi.

La possibilità di effettuare la transazione completa on-line non è sostanzialmente nulla per tutte le amministrazioni.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	667	114	33	14	30	351	111	14	170	148	151	168
da 0 a 10 punti	%	11,1	7,0	12,1	7,1	10,0	11,7	13,5	21,4	4,7	10,8	13,9	14,9
da 11 a 20 punti	%	15,9	14,0	9,1	7,1	26,7	15,7	18,0	21,4	15,3	18,2	16,6	15,5
da 21 a 30 punti	%	23,1	10,5	15,2	21,4	30,0	29,1	18,9	21,4	24,1	25,7	21,9	23,2
da 31 a 40 punti	%	21,1	24,6	27,3	28,6	10,0	21,9	17,1	0,0	22,9	22,3	19,9	17,9
da 41 a 50 punti	%	16,8	22,8	18,2	21,4	13,3	12,0	22,5	35,7	20,0	10,1	17,9	16,7
da 51 a 60 punti	%	5,0	8,8	3,0	14,3	10,0	3,4	5,4	0,0	6,5	6,1	4,0	4,2
da 61 a 70 punti	%	2,8	5,3	3,0	0,0	0,0	2,8	1,8	0,0	2,9	2,0	2,6	3,6
da 71 a 80 punti	%	2,1	4,4	6,1	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,8	2,0	2,6	1,8
da 81 a 90 punti	%	0,6	0,9	3,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,7	0,6
da 91 a 100 punti	%	1,5	1,8	3,0	0,0	0,0	0,9	2,7	0,0	1,2	2,7	0,0	1,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 39 – e-Government – A

Faccia riferimento all'e-Government (inteso come miglioramento dell'efficacia operativa interna delle singole amministrazioni e miglioramento dell'efficienza nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese) e ripartisca 100 punti tra alcuni servizi offerti dalla Sua Amministrazione, in base al loro livello di interattività con l'utente. Attribuisca un punteggio tra 0 e 100 alle informazioni sul servizio specifico.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	667	114	33	14	30	351	111	14	170	148	151	168
da 0 a 10 punti	%	13,2	11,4	18,2	14,3	10,0	12,5	15,3	14,3	9,4	14,2	12,6	15,5
da 11 a 20 punti	%	24,8	24,6	21,2	21,4	36,7	24,5	24,3	28,6	22,4	27,0	25,2	26,2
da 21 a 30 punti	%	35,3	34,2	42,4	21,4	46,7	35,6	32,4	42,9	35,9	39,9	38,4	26,2
da 31 a 40 punti	%	16,8	16,7	9,1	28,6	3,3	18,2	17,1	7,1	22,9	12,8	14,6	17,9
da 41 a 50 punti	%	8,9	12,3	9,1	14,3	0,0	8,0	10,8	0,0	8,8	4,7	7,9	13,1
da 51 a 60 punti	%	0,4	0,0	0,0	0,0	3,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,6
da 61 a 70 punti	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,7	0,0	0,0
da 71 a 80 punti	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
da 81 a 90 punti	%	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
da 91 a 100 punti	%	0,1	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 40 – e-Government – B

Faccia riferimento all'e-Government (inteso come miglioramento dell'efficacia operativa interna delle singole amministrazioni e miglioramento dell'efficienza nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese) e ripartisca 100 punti tra alcuni servizi offerti dalla Sua Amministrazione, in base al loro livello di interattività con l'utente. Attribuisca un punteggio tra 0 e 100 alle informazioni sulle procedure e gli adempimenti necessari all'espletamento del servizio.

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 667	114	33	14	30	351	111	14	170	148	151	168	
da 0 a 10 punti	% 27,0	50,9	30,3	42,9	10,0	18,8	28,8	35,7	28,2	18,2	27,8	32,1	
da 11 a 20 punti	% 28,6	27,2	39,4	14,3	23,3	27,6	32,4	28,6	25,3	24,3	29,1	32,7	
da 21 a 30 punti	% 23,9	14,9	24,2	28,6	33,3	27,1	18,9	28,6	22,9	33,8	22,5	17,3	
da 31 a 40 punti	% 10,7	4,4	3,0	14,3	23,3	13,4	8,1	7,1	13,5	14,9	7,9	8,3	
da 41 a 50 punti	% 5,5	1,8	3,0	0,0	3,3	6,8	8,1	0,0	5,9	4,7	7,3	4,8	
da 51 a 60 punti	% 1,0	0,0	0,0	0,0	3,3	1,4	0,9	0,0	1,8	0,7	0,7	1,2	
da 61 a 70 punti	% 1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,9	0,0	1,2	0,7	2,6	0,6	
da 71 a 80 punti	% 1,2	0,9	0,0	0,0	3,3	1,4	0,9	0,0	0,0	2,0	2,0	1,2	
da 81 a 90 punti	% 0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,6	0,7	0,0	0,6	
da 91 a 100 punti	% 0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,9	0,0	0,6	0,0	0,0	1,2	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 41 – e-Government – C

Faccia riferimento all'e-Government (inteso come miglioramento dell'efficacia operativa interna delle singole amministrazioni e miglioramento dell'efficienza nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese) e ripartisca 100 punti tra alcuni servizi offerti dalla Sua Amministrazione, in base al loro livello di interattività con l'utente. Attribuisca un punteggio tra 0 e 100 alla disponibilità di moduli scaricabili o stampabili.

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 667	114	33	14	30	351	111	14	170	148	151	168	
da 0 a 10 punti	% 76,1	72,8	75,8	85,7	73,3	80,1	68,5	57,1	87,1	75,7	70,2	70,2	
da 11 a 20 punti	% 15,1	15,8	15,2	14,3	20,0	12,5	19,8	28,6	8,2	16,2	17,9	19,0	
da 21 a 30 punti	% 6,5	6,1	6,1	0,0	6,7	6,0	9,0	14,3	3,5	5,4	9,9	7,7	
da 31 a 40 punti	% 1,2	1,8	0,0	0,0	0,0	1,1	1,8	0,0	1,2	2,0	0,7	1,2	
da 41 a 50 punti	% 0,6	1,8	0,0	0,0	0,0	0,3	0,9	0,0	0,0	0,0	1,3	1,2	
da 51 a 60 punti	% 0,1	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
da 61 a 70 punti	% 0,1	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	
da 71 a 80 punti	% 0,1	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	
da 81 a 90 punti	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
da 91 a 100 punti	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 42 – e-Government – D

Faccia riferimento all'e-Government (inteso come miglioramento dell'efficacia operativa interna delle singole amministrazioni e miglioramento dell'efficienza nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese) e ripartisca 100 punti tra alcuni servizi offerti dalla Sua Amministrazione, in base al loro livello di interattività con l'utente. Attribuisca un punteggio tra 0 e 100 alla possibilità di inviare moduli on-line per l'avvio del procedimento.

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 667	114	33	14	30	351	111	14	170	148	151	168	
da 0 a 10 punti	% 89,0	89,5	84,8	85,7	86,7	91,7	86,5	57,1	98,2	89,9	84,1	84,5	
da 11 a 20 punti	% 7,4	9,6	9,1	7,1	13,3	4,0	10,8	28,6	1,8	8,1	10,6	9,5	
da 21 a 30 punti	% 1,8	0,9	0,0	0,0	0,0	2,3	2,7	0,0	0,0	1,4	4,0	2,4	
da 31 a 40 punti	% 0,9	0,0	3,0	0,0	0,0	1,1	0,0	7,1	0,0	0,7	0,7	1,8	
da 41 a 50 punti	% 0,6	0,0	3,0	0,0	0,0	0,6	0,0	7,1	0,0	0,0	0,7	1,2	
da 51 a 60 punti	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
da 61 a 70 punti	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
da 71 a 80 punti	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
da 81 a 90 punti	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
da 91 a 100 punti	% 0,3	0,0	0,0	7,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 43 - e-Government – E

Faccia riferimento all'e-Government (inteso come miglioramento dell'efficacia operativa interna delle singole amministrazioni e miglioramento dell'efficienza nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese) e ripartisca 100 punti tra alcuni servizi offerti dalla Sua Amministrazione, in base al loro livello di interattività con l'utente. Attribuisca un punteggio tra 0 e 100 alla possibilità di effettuare la transazione completa on-line.

Il quadro diventa più variegato quando si tratta di usare internet per l'e-Democracy: le Regioni e le Province permettono l'accesso ai forum più delle Amministrazioni centrali, e fanno uso anche deliberativo della informazione raccolta. Ma, drammaticamente, Comuni, Comunità Montane, Amministrazioni centrali, Province e Regioni troppe volte non fanno

alcun uso dell'informazione che proviene dagli strumenti di ascolto forniti da internet. Per troppe amministrazioni pubbliche la e-Democracy è un'operazione di facciata. Così, non sono previste nella maggioranza dei casi forme di consultazioni dei cittadini, e non sono favorite altre forme di partecipazione attiva alla creazione di contenuti.

In sostanza, l'e-Democracy è ancora agli albori, anche se la tendenza è verso un impegno rilevante.

Si osserva un elevato impegno a tenere conto nella costruzione dei siti dei diversi profili dei cittadini, uguali nei diritti ma diversi nelle capacità e nelle competenze, soprattutto da parte delle Province, ma anche delle Amministrazioni centrali.

È la testimonianza che sta nascendo una sensibilità, nuova, verso l'utente, che viene confermata dall'esistenza

e dall'uso di manuali di stile per la pubblicazione dei contenuti sul sito. Questa sensibilità verso l'utenza è ribadita anche dal monitoraggio del livello di soddisfazione dell'utenza che viene condotto soprattutto dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni, ma viene considerato da una minoranza significativa di tutte le altre amministrazioni.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	668	113	32	14	30	356	109	14	169	148	152	170
No	%	82,6	87,6	81,2	50,0	70,0	84,0	83,5	71,4	86,4	84,5	82,2	79,4
Si	%	17,4	12,4	18,8	50,0	30,0	16,0	16,5	28,6	13,6	15,5	17,8	20,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 44 – e-Democracy - A

Faccia riferimento all'e-Democracy (intesa come crescita della partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica attraverso i nuovi strumenti di interazione digitale). Attraverso il sito della Sua Amministrazione è possibile accedere ad un Forum?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	667	112	33	14	29	353	112	14	168	148	155	166
Si	%	54,9	51,8	48,5	64,3	58,6	58,6	44,6	64,3	56,0	53,4	63,9	47,6
No	%	45,1	48,2	51,5	35,7	41,4	41,4	55,4	35,7	44,0	46,6	36,1	52,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 45 – e-Democracy - B

Nel biennio 2004-2005 è prevista l'implementazione di funzionalità di e-Democracy nell'ambito della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	618	100	33	12	30	335	94	14	161	142	137	148
No	%	83,0	77,0	48,5	83,3	76,7	86,9	95,7	50,0	87,0	81,7	83,2	87,8
Si	%	17,0	23,0	51,5	16,7	23,3	13,1	4,3	50,0	13,0	18,3	16,8	12,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 46 – Manuale di stile per il sito

Esiste un manuale di stile per la pubblicazione dei contenuti sul sito?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	617	101	33	12	29	335	93	14	161	142	136	148
No	%	86,2	89,1	72,7	75,0	89,7	85,4	91,4	85,7	87,6	89,4	87,5	83,8
Si	%	13,8	10,9	27,3	25,0	10,3	14,6	8,6	14,3	12,4	10,6	12,5	16,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 47 - Monitoraggio

Attraverso il sito della Sua Amministrazione viene rilevata la soddisfazione degli utenti?

I dati di accesso al sito sono elaborati statisticamente in media da un terzo di tutte le amministrazioni, ma da più di due terzi delle Amministrazioni centrali e delle Regioni, soprattutto tramite strumenti non web, e anche con sondaggi on-line. E circa metà delle amministrazioni in media (ma le Amministrazioni centrali e le Regioni in netta maggioranza) ha una organizzazione responsabile della qualità del sito.

Le amministrazioni pubbliche hanno fatto già un buon percorso verso l'usabilità e la qualità dei siti. Soprattutto nelle Amministrazioni centrali e nelle Regioni, c'è ormai consapevolezza che un sito non usabile o peggio non accessibile determina un deterioramento dell'immagine complessiva dell'ente.

La comunicazione interattiva è un formidabile strumento comunicativo anche all'interno delle organizzazioni, anzi

la comunicazione con l'esterno funziona bene solo se la comunicazione interattiva interna all'organizzazione funziona, altrimenti, il sito internet è una vetrina senza negozio. La tecnologia che permette la comunicazione interattiva interna è l'intranet, che è stata introdotta nella pubblica amministrazione alcuni anni dopo internet, e non è ancora altrettanto diffusa: in media, più della metà, delle amministrazioni non è ancora dotata di intranet. Naturalmente, è più diffusa nelle grandi amministrazioni piuttosto che nelle piccole (Comunità Montane e Comuni).

Essendo una tecnologia recente, è ancora in via di sviluppo, non assestata organizzativamente. È interessante notare però che né l'ufficio web né l'Urp si sono impadroniti della gestione dell'intranet.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	652	109	33	13	30	347	106	14	167	147	146	162
1990	%	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	7,1	0,0	0,7	0,7	0,0
1991	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1992	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1993	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	%	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
1995	%	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0
1996	%	0,8	0,9	0,0	7,7	0,0	0,9	0,0	0,0	0,6	0,0	1,4	1,2
1997	%	2,6	2,8	6,1	0,0	0,0	2,9	0,0	14,3	2,4	2,0	2,7	2,5
1998	%	4,6	10,1	15,2	0,0	16,7	2,3	0,9	0,0	7,2	2,7	4,8	1,2
1999	%	5,2	6,4	12,1	7,7	6,7	3,7	3,8	7,1	4,2	6,1	6,8	0,6
2000	%	9,1	10,1	9,1	7,7	16,7	7,5	9,4	21,4	6,0	12,9	14,4	4,3
2001	%	6,2	8,3	15,2	7,7	16,7	4,9	0,9	21,4	6,0	6,1	8,9	3,1
2002	%	8,0	11,0	9,1	15,4	3,3	8,1	6,6	0,0	13,2	9,5	4,8	3,7
2003	%	4,6	2,8	6,1	15,4	6,7	4,6	4,7	0,0	5,4	4,8	2,1	5,6
2004	%	3,3	4,6	0,0	7,7	0,0	3,5	3,8	0,0	1,8	5,4	2,1	4,9
La Sua Amministrazione non ha ancora un sito Intranet	%	55,1	43,1	27,3	30,8	33,3	61,1	68,9	28,6	52,1	49,7	51,4	72,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 48 – Intranet – Prima versione

Qual è l'anno di pubblicazione on-line della prima versione del sito Intranet della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	653	112	32	14	30	347	105	13	166	147	146	165
Ufficio web	%	16,1	16,1	28,1	28,6	23,3	16,7	9,5	0,0	21,1	11,6	17,8	11,5
URP e sportello unico	%	10,3	17,9	0,0	0,0	10,0	11,8	1,9	7,7	9,6	12,9	8,2	12,1
Ufficio stampa	%	3,0	8,0	6,2	7,1	3,3	1,2	0,0	23,1	2,4	2,0	4,1	2,4
Ufficio Personale	%	1,1	0,0	3,1	0,0	0,0	1,4	1,0	0,0	1,2	0,0	1,4	1,2
Ufficio del Portavoce	%	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Altro	%	37,7	43,8	53,1	50,0	43,3	34,6	30,5	61,5	30,7	41,5	37,7	38,8
Nessuno	%	31,7	14,3	9,4	14,3	20,0	34,0	57,1	7,7	34,9	32,0	30,8	33,3
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 49 – Intranet – Coordinamento

A quale ufficio della Sua Amministrazione è assegnato il coordinamento della creazione/aggiornamento dei contenuti del sito Intranet?

Il destino organizzativo è ancora incerto: la gestione della intranet è assegnata a svariati uffici con pochissimo personale con qualifiche diverse.

Questa incertezza indica difficoltà nei processi di trasformazione che l'introduzione dell'intranet innesca. Intranet è non solo una nuova tecnologia che bisogna imparare ad usare, ma rappresenta un modo di lavorare che richiede un cambio di mentalità e di organizzazione: passare dalla separatezza alla condivisione, dal lavoro diviso al lavoro collaborativo. È funzionale al lavoro per team e a una cultura della responsabilità esplicita e condivisa. E forse proprio rispetto a questo c'è ritardo nelle pubbliche amministrazioni.

Internet è la tecnologia della trasparenza verso l'esterno, l'intranet richiede collaborazione all'interno della organizzazione. La prima è stata in parte digerita dalla pubblica amministrazione, ma piuttosto come vetrina. Intranet sostanzialmente è ancora da assimilare. Se le pubbliche amministrazioni riusciranno ad allineare intranet a internet, eliminando contemporaneamente le macchie di leopardo nella infrastruttura, allora la P.A. entrerà veramente nell'era della comunicazione interattiva. Ora, pare sulla buona strada, ma il cammino è ancora lungo.

La comunicazione istituzionale in Italia e i suoi significati simbolici

Fulvio Ronchi

I caratteri simbolici della comunicazione istituzionale hanno una valenza storica, politica e semiologica relevantissima.

Le tracce dei poteri istituzionali sono costituite, in tutto il mondo e in ogni epoca, da **contenuti simbolici che esprimono identità, rappresentatività, valorialità** allo scopo di rafforzare all'interno i sentimenti di appartenenza e di creare, all'esterno, condizioni di riconoscibilità e di rispetto.

La declinazione – in pace e in guerra – di questa rappresentazione offre profili funzionali immensamente diversificati e non solo riconducibili alla "logica di potere" ma anche alla "logica di servizio" e una serie di prestazioni contenute nel quadro della pubblica utilità. Senza simboli nessuna epoca storica avrebbe caratterizzazioni che legano significati a sentimenti collettivi. Gli esempi sono innumerevoli e qui non sintetizzabili.

Per quanto riguarda la Repubblica italiana, il contenitore costituzionale di tutto il nostro ordinamento secondo quanto previsto e prescritto dalla Costituzione in vigore dall'1 gennaio 1948, i simboli sono parte non trascurabile della stessa lettera della Carta, esplicitamente agli articoli 12 (bandiera) e 87

(onorificenze, tra altre disposizioni) ma indirettamente in molteplici aspetti che modellano i caratteri formali dei profili istituzionali. Se ne deduce l'ovvia necessità che, attorno a tali valori, vi sia presidio, gestione, monitoraggio. In questi anni – e certamente negli anni che questo Rapporto prende in considerazione (2000-2004) – la Presidenza della Repubblica, per impulso del Presidente Ciampi, ha rappresentato un luogo di attenzione costante in ordine alla cura dei valori simboli costituzionali.

L'argomento è trattato nella consapevolezza del quadro – anche simbolico – rappresentato dalla integrabilità del principio di appartenenza a diverse dimensioni territoriali e istituzionali (dal livello locale a quello regionale, dal livello nazionale e a quello comunitario), ma anche dell'importanza di salvaguardare, per ciascuno di quei livelli, una specificità, una riconoscibilità e una alimentazione vitale nel rapporto tra le singole istituzioni e i cittadini.

È giusto pertanto che questo segmento costituisca una componente delle politiche e delle funzioni comunicative di ciascuna istituzione, di ciascuna pubblica amministrazione e che al tema sia consacrato uno spazio autonomo di rilevazione e commento nelle pagine di questo Rapporto.

Prima di commentare le tabelle dei dati che raccolgono le risposte delle Amministrazioni, va ricordato che nel più vasto perimetro del tema della comunicazione simbolica (un accenno è anche presente nel questionario proposto alle Amministrazioni) si colloca anche uno dei campi applicativi di maggiore funzionalità ed efficacia sociale della stessa comunicazione pubblica, ovvero il campo della **segnaletica** (urbana, stradale, ospedaliera, dei servizi pubblici, eccetera). Che è terreno ancora poco esplorato da una ricognizione accurata dei livelli di qualità, efficacia e razionalità e, quindi, da misure di generale modernizzazione e adeguamento che produrrebbero una rilevante incidenza nella percezione di utilità da parte dei cittadini. Rinviando ad una auspicabile analisi di settore la possibilità di generare contributi qualificati sulla materia, prendiamo qui in esame ciò che è stato oggetto della rilevazione promossa dalla Funzione Pubblica e coordinata dalla amici dell'Università IULM di Milano.

In generale e in sintesi si nota che le pubbliche amministrazioni:

- hanno e utilizzano una connotazione simbolica in larga maggioranza dei casi di comunicazione (83,7%)
- utilizzano simboli grafici per connotare visivamente particolari eventi (75%)
- hanno di recente agito innovativamente sulla segnaletica (45,1%)
- considerano la loro immagine formale ricavabile da aspetti comunicativi e di décor buona nel 64,2% dei casi.

Questa “fotografia” di carattere generale consente qualche riflessione anche osservando i dati di dettaglio.

In realtà il dato sull'utilizzo del **simbolo grafico** (tabella 51) è tendenzialmente attorno al 90% per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni. Abbassa la media nazionale il dato del 71,1% delle Amministrazioni locali del Sud e delle Isole. Nessun altro elemento simbolico ha un utilizzo che supera, in media, la maggioranza dei casi: il **gonfalone**, storico emblema degli enti territoriali, ha alti dati di utilizzo appunto nel territorio (80,6% Province, 75,1% Comuni, 64,7% Regioni) ma è marginale nella comunicazione delle Amministrazioni centrali; anche le **bandiere** segnano questo andamento (con il dato più alto di utilizzo nelle Regioni, al 76,5%). Attenzione ai **colori istituzionali** nella gestione dell'identità visuale è maggiore nelle Amministrazioni centrali (75%) ma abbastanza caratterizzata anche nella Amministrazioni territoriali (64,5% Province, 52,9% Regioni, 42,3%

Comuni). **Onorificenze, premi e riconoscimenti** vedono in testa le Regioni (47,1%) poi i Comuni (40,7%), le Province (35,5%) e infine le Amministrazioni centrali (34,4%).

Le cosiddette “**diciture connotative**” (Brescia leonessa d'Italia, ad esempio), ovvero l'uso di un lessico simbolico, vedono ovviamente un dato medio nazionale modesto (12,1%).

Chi è più intervenuto sulla **segnaletica** (tabella 52) è il sistema delle Province (66,7%), poi le Regioni (64,7%) e le Amministrazioni centrali (60,6%). Il più basso dato riferito ai Comuni (40,5%) è sintomo di una maggiore precarietà delle applicazioni nei centri urbani, dove infatti anche in apparenza la condizione generale di efficacia e modernità è considerabile con meno favore rispetto a tante realtà europee.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	693	113	32	17	31	369	117	14	176	151	163	173
Simbolo grafico	%	83,7	92,9	90,6	88,2	90,3	77,5	88,0	92,9	87,5	85,4	90,2	71,1
Gonfaloni	%	48,9	0,0	6,2	64,7	80,6	75,1	18,8	0,0	54,0	49,7	39,9	59,5
Colori istituzionali	%	42,9	41,6	75,0	52,9	64,5	42,3	25,6	71,4	48,3	39,7	46,6	30,1
Bandiere	%	36,4	6,2	37,5	76,5	48,4	50,1	14,5	7,1	34,1	39,7	31,3	40,5
Onorificenze, premi e riconoscimenti	%	30,3	8,0	34,4	47,1	35,5	40,7	17,9	0,0	35,8	33,8	23,9	27,7
Segnaletica	%	28,6	33,6	34,4	17,6	25,8	25,7	31,6	28,6	26,7	33,8	35,6	17,9
Diciture connotative (ad es. Brescia "La Leonessa d'Italia")	%	12,1	1,8	31,2	5,9	22,6	15,2	6,0	7,1	9,7	12,6	11,0	11,6
Nessuno di questi	%	2,9	5,3	0,0	5,9	3,2	1,4	5,1	7,1	2,8	2,0	1,2	5,2
Totale	%	285,7	189,4	309,4	358,8	371,0	327,9	207,7	214,3	298,9	296,7	279,8	263,6

Tabella 50 - Simboli di comunicazione

Quali dei seguenti simboli di comunicazione sono predisposti in occasione delle iniziative ordinarie e degli eventi promossi dalla Sua Amministrazione

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	696	114	32	17	31	370	118	14	179	151	163	173
Si	%	75,0	69,3	87,5	94,1	93,5	77,0	62,7	78,6	79,9	76,2	79,1	62,4
No	%	25,0	30,7	12,5	5,9	6,5	23,0	37,3	21,4	20,1	23,8	20,9	37,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 51 – Simboli connotativi

Sono stati realizzati simboli/prodotti per connotare visivamente particolari eventi?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	693	113	33	17	30	368	118	14	177	151	162	172
No	%	54,9	47,8	39,4	35,3	33,3	59,5	62,7	35,7	59,9	43,0	48,8	68,6
Si	%	45,1	52,2	60,6	64,7	66,7	40,5	37,3	64,3	40,1	57,0	51,2	31,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 52 – Segnaletica

Negli ultimi tempi ci sono stati interventi significativi che hanno comportato una innovazione di design e di creatività simbolica della “segnaletica”

Una **“buona immagine”** è autopercepita dalla Amministrazioni centrali nel 78,8% dei casi (da sommare al dato di **“ottima immagine”** del 9,1%). Seguono le Province (77,4% più 3,2%), i Comuni (62% più 3,3%), infine le Regioni (62,5% ma che va sommato al 18,8% di casi che stima la propria immagine **“ottima”**).

Pare insomma da questo quadro di risposte che ciò che è stato un punto di forza dell'era preverbale della comunicazione istituzionale resti un presidio abbastanza considerato in una relazione comunicativa in cui questi fattori non sono certamente pure forme ma anche risvolti di caratteri identitari forti e vivi. La lettura in negativo dei dati acquisiti tuttavia consentirebbe di comprendere meglio che, nel settore, si esprime una esigenza di nuova iniziativa comunicativa che le maggiori istituzioni del Paese possono e debbono ulteriormente promuovere, tenendo conto che oggi le **tecnologie di comunicazione a rete** favoriscono questo ambito. Esse infatti trovano nei profili grafico-visuali un elemento di caratterizzazione molto importante che consente riconoscibilità e fruibilità, non solo in funzione dei testi messi a disposizione nei siti, ma anche in funzione del loro inquadramento sintetico che, nel campo dei consumi, consente un ruolo importante alle immagini fotografiche e audiovisive riferite al prodotto o a contesti evocativi, mentre nel campo istituzionale è naturalmente favorita la più sobria forma dei simbolismi grafici.

Resta aperto il problema, che trova comunque la sua risposta nei capitoli di questo Rapporto dedicati al coordinamento, di una **visione strategica di questa delicata gamma di fattori comunicativi** che possono trovare un loro spazio applicativo di tipo inerziale e burocratico oppure anche un ruolo di intelligente inquadramento formale che ha caratteri ispiranti ogni sviluppo che voglia assumere come ineludibile la coerenza applicativa e la costante alimentazione con le ragioni identitarie stesse dell'istituzione.

Comunicazione istituzionale, identità e territorio

Robert Louvin

Il legame fra l'amministrazione, l'identità e il territorio è un fattore tradizionalmente trascurato o comunque sottovalutato nella nostra storia amministrativa.

Poco avvezza al self-government, l'amministrazione pubblica italiana ha assunto fin dall'ottocento connotati di uniformità e centralismo, oltre a connotati marcatamente autoritativi e formalistici, che hanno portato a trascurare la valenza positiva di un rapporto collaborativo, intenso e empatico con la comunità degli amministrati.

Perciò, mentre il dato umano e sociale su cui gli enti

pubblici operano in Italia è straordinariamente ricco di sfaccettature culturali e territoriali, al punto da diventare culla di una tradizione municipaliste fra le più robuste in Europa, il codice normativo cui questa amministrazione ha improntato la propria struttura e il proprio agire è costantemente stato di segno uniformatore.

Le nostre strutture burocratiche sono così state abituate a sviluppare le loro reazioni piuttosto in termini di esecuzione che non di governo autonomo; l'amministrazione decentrata e quella locale hanno perciò acquisito riflessi lenti nel recepire innovazioni tali da liberare energie riformatrici sostanzialmente indipendenti. Non deve quindi sorprendere che questo stesso sistema amministrativo locale o decentrato, frastagliato da un lato ma anche in larga misura ancorato a schemi organizzativi relativamente arcaici, non potesse cogliere nell'arco di pochi anni nella loro pienezza i contenuti di una riforma organizzativa e culturale complessa come quella sottesa alla L. 150/2000.

Le opportunità di questa riforma sono state prevalentemente colte in termini di generica maggiore efficienza dell'agire burocratico e dei servizi, di miglior relazionamento e di soddisfazione dell'utenza, lasciando in secondo piano l'interesse per una sinergia forte con il territorio. È perciò restato in ombra il dato dell'intrinseca utilità di un corretto meccanismo di comunicazione nel rafforzare il legame identitario e l'aderenza dell'istituzione ai luoghi in cui opera. È questo d'altra parte un dato che emerge difficilmente nel quadro di un'analisi quantitativa come quella di cui si nutre questo rapporto. Lo si può soltanto percepire fra le righe delle risposte fornite dai destinatari del sondaggio, con un tentativo di ricostruzione d'insieme dello scenario, a rischio di qualche forzatura interpretativa.

L'individualità storica o culturale della componente umana amministrata è cruciale nel rafforzamento degli organi di governo locale; essa rafforza fisiologicamente riflessi di coesione, solidarietà, comunanza e partecipazione.

Meno evidente, eppure ugualmente decisivo, è il presupposto identitario per incrementare la possibilità di aiuto reciproco, lo spirito di corpo della collettività anche nella prospettiva di altre compagini, compresi i rami decentrati dell'amministrazione centrale.

Una comunità amorfa, priva di personalità e di validi motivi di aggregazione, è oggettivamente più difficile da accompagnare nella sua crescita; ciò è tanto più vero nella prospettiva oggi predominante di una riscoperta della sua stessa capacità di auto-organizzazione e di promozione delle risorse endogene per il suo sviluppo sociale, culturale, ed economico, nei campi più disparati, dalla sicurezza alla sanità.

L'innesto comunicativo è quindi oggettivamente necessitata a cercare di valorizzare, e non deprimere, questi connotati identitari, a promuovere alleanza,

sinergia, consonanza d'immagine e di sostanza nel modo di agire (se non proprio di essere) tra la struttura amministrativa e il corpo sociale: poterla sentire l'amministrazione come propria è, per la comunità, fattore decisivo di sostegno e di comunanza d'interesse con le strutture burocratiche che su di esse operano.

Valgono per il territorio, che dell'identità è d'altra parte elemento costitutivo intrinseco, riflessioni analoghe a quelle che abbiamo finora svolto.

Si può immaginare questo territorio in una dimensione astratta, come semplice area geografica, circoscrizione o giurisdizione. Il limite fisico dell'azione amministrativa. In realtà, questa concezione riduttiva, alla Sieyès, si rivela particolarmente sterile nella sua astratta razionalità e generatrice di conflitti permanenti.

Più proficuo è, invece, un approccio più aperto, che veda nella particolarità del territorio un atout supplementare, uno stimolo a caratterizzare, ad adeguare ed adattare alle circostanze moduli e strutture dell'azione amministrativa, in altri termini un formante, una fattore produttivo nella normazione ed esecuzione dell'agire pubblico.

L'obiettivo di mettere in opera un complesso di tecniche, moduli organizzativi e accorgimenti in grado di creare un circuito comunicativo virtuoso, di rafforzare i legami dell'amministrazione con comunità e territorio, e nel contempo di esaltare, rafforzandoli, i complessi elementi identitari, è percepibile nel responso complessivo dato all'indagine. Emerge in modo sufficientemente netto il superamento dell'autoreferenzialità e dell'introversione.

Vero è che le modifiche degli assetti organizzativi comunicazionali hanno toccato meno gli enti locali rispetto alle Amministrazioni centrali e al settore della sanità, ma si tratta di un dato che non deve sorprendere: le amministrazioni locali (Comuni e Comunità Montane soprattutto) scontano assetti più concentrati e strutture meno articolate, accanto a una più spinta connessione con il tessuto umano e ambientale locale. Ne deriva sia una minor urgenza di dotarsi di antenne e strumenti dedicati che una maggior difficoltà a procedere in tale direzione, a fronte di una oggettiva maggiore aderenza d'insieme alle problematiche della collettività amministrata.

La carenza di risorse, ulteriormente acuita negli ultimi anni da una stretta della finanza pubblica pesantemente avvertita dagli enti locali, ha rallentato il processo di tecnicizzazione degli assetti comunicativi, rendendone la gestione prevalentemente sporadica, segnata da vistose carenze di personale e da una difficile messa in opera di sistemi di comunicazione interna.

Anche dal raffronto fra le amministrazioni operanti su vasta area, come le Regioni, e gli enti a dimensione territoriale più ridotta, si percepisce una difficile legittimazione della funzione di comunicazione all'interno dell'amministrazione: si tratta però del segno di una minor improrogabilità dell'innovazione che di una vera e propria arretratezza organizzativa.

Ciò che invece emerge in modo molto netto dalle risposte fornite, è ancora la forte incidenza della comunicazione diretta e individuale, sotto forma per esempio di lettere o di contatto personale diretto, nel contesto delle amministrazioni locali, segno apparente di una maggior propensione alla relazione immediata con la cittadinanza. In questa stessa visuale dobbiamo quindi inserire anche il debole utilizzo degli strumenti telematici, soprattutto al sud, correlata certamente ad un'incompleta diffusione tecnologica, ma anche effetto di un'indubbia predilezione per moduli operativi più diretti e personali. Come frutto di questa inclinazione naturale va letta anche la debolissima incidenza della radio-televisione come canale attraverso il quale l'amministrazione riceve indicazioni su come agire per soddisfare i bisogni dei cittadini utenti ed introdurre innovazioni nella sua azione politico-amministrativa.

La dimensione ambientale particolare, direi quasi di paese, prevale dunque ancora sulla spinta alla mediatizzazione del contatto, accentuando il versante di relazionamento umano a dispetto di un approccio certamente più specialistico ma in fondo anche più anonimo; in altri termini, il rischio di "spersonalizzazione" del rapporto è qui certamente avvertito dall'amministrazione con maggiore intensità e preoccupazione.

Lo scarso utilizzo, come fonte informativa, degli strumenti istituzionali classici, le petizioni, le interpellanze o le interrogazioni (rispetto al quale poco incide il fattore, pur rilevabile, di una più accentuata partecipazione civica nelle Regioni centro-settentrionali) rileva, infine, con una certa probabilità, da un oggettivo e diffuso inaridimento degli istituti di democrazia locale, legato all'indebolimento delle democrazie assembleari locali e quindi nel ruolo connettivo storicamente svolto dai consiglieri eletti. Fenomeno questo cui non è estranea l'elezione diretta dei sindaci e il tentativo di saltare le mediazioni istituzionali tradizionali.

Ad ulteriori riflessioni su queste tematiche potrebbe portare poi l'estensione dell'analisi - saggiamente omissa per il momento per la sua difficile leggibilità nel quadro di questo primo rapporto - anche ai Comuni con popolazione di meno di 10.000 abitanti, realtà in cui certamente l'interpretazione ed applicazione di una legge come la 150/2000 sconta ulteriori e inevitabili criticità.

Tra Stato e territorio, attuazione differenziata della normativa

Pierluigi Severi

Meno di cinque anni dalla sua entrata in vigore, meno di quattro dal Regolamento di attuazione relativo ai titoli professionali del personale utilizzato, alle attività di informazione e comunicazione, alla disciplina della formazione. Ebbene, considerato il retaggio storico del

complesso e ingarbugliato apparato pubblico italiano, i risultati della legge 150/2000 vanno nella direzione del bicchiere "mezzo pieno" richiamato da Stefano Rolando nel capitolo introduttivo. Alle spalle delle legge, dagli anni '90, non c'è stato comparto della P.A., centrale e periferica, che non abbia attivato o non si sia posto il problema di attivare gli strumenti possibili della comunicazione: informazione, rapporti con i media, sportelli, comunicazione integrata, uffici relazioni con il pubblico, banche dati, pubblicità, eventi, eccetera. Con la 150, tanto il principio - il diritto all'informazione e all'accesso - quanto la prassi - l'attività di informazione e comunicazione pubblica - hanno ricevuto finalmente un'identità istituzionale, ottenuto un abito legislativo tagliato su misura, con il riconoscimento normativo di strutture e profili professionali che l'hanno resa concretamente operativa. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, dall'entrata in vigore della legge, ha potuto svolgere al meglio l'intelligente funzione di coordinamento propulsivo con campagne, eventi, iniziative, direttive sugli standard organizzativi e di servizio. Sia chiaro, non siamo "all'ovvia felicità" del consulente del Ministro. Il processo di metamorfosi della P.A. è ancora lontano dall'aver raggiunto livelli ottimali, è un processo in corso, e la comunicazione pubblica che lo sostiene, non senza qualche difficoltà e incertezza che vedremo, sta navigando a vista. Non potrebbe essere altrimenti: il quadro di riferimento istituzionale, che è ormai fatto di un mix di localismo e di sopranazionalità, di devolution e di interazione tra i Paesi europei della UE, sta rapidamente mutando sotto i nostri occhi che non sempre riescono a vedere.

Insieme alle molte porte aperte verso la società, con e nella legge 150 sono emersi anche i punti critici. Risparmierò a chi legge, sicuramente più esperto di me, di ripercorrerne il cammino legislativo. Mi soffermerò soltanto su alcuni aspetti, scontando l'inevitabile sommarietà di un'analisi espressa in poche righe, che tuttavia tiene conto dei risultati del Rapporto che viene qui presentato e, per quel che vale, delle mie personali esperienze di comunicatore e in passato anche di amministratore pubblico.

In periodo di riforma della Costituzione in senso federalista, mi ritorna alla mente la proudhoniana espressione: "Tra l'individuo e lo Stato io vorrei costruire un mondo". Quanto mai attuale, in epoca mediatica. All'individuo, però, sostituirei oggi il territorio. Spiego perché. Nell'acquisito pluralismo sociale, istituzionale, politico, i corpi intermedi diventano l'ossatura portante di un sistema pubblico forte e sano, ancor più se visti nella prospettiva dell'Europa unita. Il tema centrale e decisivo, se si vuole una democrazia matura, non è più quello del rapporto tra lo Stato e il cittadino ma tra lo Stato e il territorio. Il territorio, dunque, è la nuova dimensione del nostro ragionare e del nostro agire. Non solo nel senso di essere attenti a valorizzare il locale ma anche nel coglierne l'interdipendenza con il globale. Per intenderci,

l'impoverimento di un'area agricola della Calabria può avere un nesso causale con il crescente benessere di un'equivalente area in Francia, i cui prodotti simili hanno guadagnato in competitività.

Analogamente, e da tempo, a quanto è accaduto con il tema "privato e pubblico", che non sono, o se preferite, non dovrebbero essere in conflitto. I più ragionevoli tra i liberisti non possono non convenire con il Ministro Mazzella sull'affermazione che una Pubblica Amministrazione forte è condizione di legittimazione dello Stato. La dimensione europea trasferisce soltanto su una scala più vasta, quella continentale, il valore positivo dell'affermazione e potere e responsabilità nuove alle realtà locali.

In altre parole, non c'è solo l'epidemia tecnologica a connettere il locale con il globale. Ci sono anche le tendenze economiche e istituzionali internazionali che rendono il locale interdipendente dal globale. Avendo chiara questa interdipendenza, possiamo riconoscere che in Italia la tradizione storica delle autonomie locali è sempre stata particolarmente robusta e tale è rimasta. Vale la pena citare al proposito il Rapporto annuale del Censis del 2003: "In Italia la popolazione dimostra un elevato ancoraggio al territorio di nascita, di vita, di lavoro. Radicamento, che secondo una recente indagine campionaria in Italia è il più elevato tra tutti i Paesi dell'Europa dei quindici. Nell'Ue, infatti, il 37,5% della popolazione ha cambiato la propria residenza negli ultimi 10 anni mentre, per quanto riguarda gli italiani, la percentuale scende fino al 19,9%. Se si analizza poi il tipo di spostamento, si scopre che tra coloro che hanno cambiato abitazione, quelli che hanno varcato il confine del comune di residenza sono il 39,2%. Rapportando questi dati alla popolazione si arriva a stimare che negli ultimi 10 anni solo il 7,8% della popolazione italiana con più di 15 anni di età si è spostata da un comune all'altro".

Deve far pensare, anche ai fini di una riflessione aggiornata sulla 150 e la sua efficacia. Se si tiene conto che la spina dorsale del sistema istituzionale italiano è e, nelle intenzioni del legislatore, ancor più sarà, l'insieme delle autonomie regionali, provinciali e comunali, la 150 appare come una portaerei che procede in acque territoriali tranquille se si tratta della Amministrazione statale, un po' meno se destinata, nello spirito di servizio, ad entrare in quelle delle amministrazioni decentrate. Per questa evenienza, la legge-portaerei è stata varata per essere pronta a fare decollare i propri aerei di appoggio, ossia le direttive, gli apporti consulenziali e gli standard applicativi, purché lo richiedano le amministrazioni dei poteri decentrati. Ma, spesso, molti troppi aerei sono fermi sulla pista di decollo, o perché i poteri decentrati sono gelosi delle loro prerogative o non hanno ancora chiari gli standard o lamentano carenza di fondi e di risorse umane. Limitandoci alle Regioni, alcune di esse hanno fatto buone leggi sulla falsariga della 150 e altre hanno regolato in specie gli uffici stampa, alcune hanno introdotto differenti

modelli organizzativi; c'è chi ha istituito, secondo noi, giustamente, una Direzione comunicazione di coordinamento dell'insieme delle funzioni e uffici dedicati alla comunicazione pubblica, e chi non l'ha fatto. Negli uffici stampa regionali, a parità di mansioni, le situazioni sono diverse, convivono giornalisti a contratto professionale, giornalisti con il contratto dell'impiego pubblico e personale avventizio. I criteri d'accesso non appaiono sempre trasparenti. Una non uniformità di indirizzi che non sempre aderisce a specifiche esigenze territoriali.

D'altronde chiamati ad applicare la legge sono centinaia di migliaia di amministratori, dirigenti, funzionari, dipendenti, al centro e in periferia. Fanno il loro dovere, ma non tutti sanno misurarsi in modo corretto con il proprio ancoraggio al territorio, con una professionalità sostanzialmente nuova, con risorse adeguate e competenze certe, con un approccio adeguato all'esigenze del territorio. Se interrogati, nessuno nega il diritto/dovere della comunicazione pubblica ma appropriarsi dei livelli di conoscenza base e insieme operativi non è facile. La pianificazione – solo il 20 per cento redige piani di comunicazione - non è praticata e gli strumenti di valutazione dei risultati di ciò e di come si comunica non sono previsti, neppure nella 150. Più che la ferrea legge delle clientele e corporazioni, della frammentazione e separatezza burocratica, i motivi per cui l'applicazione pratica della legge registra ritardi rispetto all'acquisizione consapevole del principio e della volontà di fare, possono essere così riassunti:

insufficiente convergenza dell'azione legislativa statale e di quella regionale, mentre soluzioni organizzative e modelli funzionali dovrebbero, nell'autonomia, poter contare su standard validi per l'intero paese, il confuso sistema delle deleghe in materia agli Enti Locali, la mancata semplificazione delle istituzioni e dei poteri secondo l'elementare principio "un territorio un governo", con l'inevitabile confusione nella percezione del cittadino su chi fa cosa la professionalità in materia di comunicazione.

È necessario fare un passo in avanti nel ridefinire il rapporto tra Stato e territorio, sapendo quale valore strategico per la nostra democrazia, per la società dell'informazione e per una veloce e efficace amministrazione pubblica esso abbia. Senza nascondersi la complessità del passaggio. È proprio questa complessità nell'applicazione coerente e piena dello spirito e degli obiettivi della 150 che ci fa dire che la 150 non è un punto di arrivo ma un punto di partenza per una P.A. che voglia raggiungere gli obiettivi che dichiara.

Cosa fare, allora: una nuova legge? Sicuramente occorre una nuova riflessione sul "come rendere più efficace la 150". Probabilmente serve, innanzitutto, rivedere il Regolamento di attuazione del 2001. Ma prima del come, che altri decideranno, vediamo dove: a) i profili – portavoce, capoufficio stampa, sommati ad Urp - necessitano di un figura di coordinamento, funzionale e gerarchica,

che la legge non ha previsto, mettendo anche ordine nei requisiti richiesti negli artt. 2 e 3 – requisiti per lo svolgimento delle attività di informazione e comunicazione - spesso disattesi; b) le strutture previste sono lasciate all'intraprendenza e all'interpretazione delle singole amministrazioni, tuttavia prive di una cabina di regia; c) la formazione attuata è spesso vista come un atto dovuto.

In tal modo, la crescita della cultura comunicazionale all'interno della P.A. è talvolta incerta e comunque si segnala per livelli qualitativi assai diversi da amministrazione ad amministrazione. Lo si evince dalla formulazione dei bandi di gara in materia di comunicazione pubblica, in molti casi confusa, e da intranet utilizzato in meno della metà delle amministrazioni, laddove scambio di informazioni e lavoro comune tra uffici e messa in rete sono condizioni organizzative essenziali, e, ripetiamo, dall'esiguo numero di piani di comunicazione annui elaborati.

Mi sento di aggiungere, come un'impellente esigenza funzionale e migliorativa, il monitoraggio su quella che in pubblicità si chiama "la promessa e il suo mantenimento". Nella P.A. che cambia in meglio, la comunicazione pubblica non può permettersi sacche di burocrattizzazione dell'informazione e della formazione e, ancor meno, cadute propagandistiche. Esempi? Ci sono, inconfutabilmente, Urp che rispondono e altri che non danno segni di vita benché formalmente esistenti e propagandati. Come quei numeri verdi che, chiamati, ti lasciano in attesa e amen. Quando l'Informazione abbonda ma scarseggiano i fatti, a lungo andare si sa cosa succede, ma questo è un altro discorso, che ci porterebbe fuori tema. Nella formazione, come dicevamo, ci sono corsi di formazione fatti tanto per farli, perché così chiede la legge e la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica, che dopo aver prorogato di un anno il termine si troverà a breve e di nuovo il problema sul tavolo.

Insomma, la promessa va mantenuta. Il salto di qualità richiesto deve partire dalla rilevazione qualitativa dell'offerta reale dei servizi di ascolto e informazione al cittadino. Abbiamo sicuramente "Buoni esempi", ma non mancano di certo quelli cattivi. Se non si segnalano, non si fa un buon servizio pubblico. Il salto di qualità nella diffusa mappa dei servizi suggerisce meno autoreferenzialità, meno performance teoriche e seminariali, più verifiche e cultura operative.

Per concludere: la norma, si sa, segue il fatto e a sua volta ne influenza l'evolversi. La legge 150 non sfugge a questa regola. Nella reciproca influenza tra norma e fatto, anche, e diremmo soprattutto, nel settore della comunicazione, dove tutto scorre con la velocità di un torrente in piena, la legge 150 va monitorata con la logica del work in progress. Il futuro della legge sta nella revisione di taluni meccanismi attuativi, che a mio modesto avviso, sono: gli standard di qualità professionale, il coordinamento e la logica di pianificazione dell'attività di comunicazione,

l'innalzamento dell'offerta formativa.

"Per carattere gli italiani hanno una forte avversione nei confronti di previsioni e pianificazioni.." scrisse John Mole, consulente di management e formazione di fama mondiale, nel suo brillante libro «Il galateo degli affari internazionali»: "contemporaneamente... riescono a riconoscere e a sfruttare una nicchia mentre aspettano ancora le analisi approfondite". Speriamo, malgrado le critiche e le autocritiche, che questo geniale carattere antiorganizzativo ci torni comunque utile, anche nella nuova dimensione europea. Ma sarebbe consigliabile non compiacerci. Per "costruire un mondo tra Stato e territorio", dove il gusto al lavoro prevalga sulla banale esigenza di ben figurare, occorre non soltanto lavorare ma saper lavorare.

Lo spazio europeo nella comunicazione istituzionale italiana

Roberto Santaniello

Nella sua parte introduttiva al Rapporto, il Professor Stefano Rolando anticipa, con un laconico commento, i risultati della rilevazione sullo spazio dedicato ai temi riguardanti l'Unione europea nella comunicazione istituzionale da parte della pubblica amministrazione italiana. Egli parla di "modesta percentuale di contenuto europeo" e di non "entusiasmante risposta". In effetti, le cifre della tabella in cui sono raggruppate le risposte delle amministrazioni parlano chiaro. I risultati non sono certamente una sorpresa alla luce del tradizionale trend che registrano i sondaggi semestrali dell'Eurobarometro, lo strumento con cui l'Unione europea misura la temperatura dell'opinione pubblica sull'integrazione europea. Dalle rilevazioni di Eurobarometro, se gli Italiani continuano ad essere, tra i cittadini europei, i più convinti partigiani della costruzione comunitaria, gli stessi si dichiarano generalmente poco informati sulle attività delle istituzioni dell'Unione europea. La fonte da cui traggono maggiori informazioni sull'Unione europea è principalmente la televisione.

Le "poco entusiaste" risposte fornite dalle amministrazioni pubbliche possono, in parte, spiegare il quadro che fornisce Eurobarometro. Una delle ragioni della poca informazione sulla costruzione comunitaria dichiarata dagli italiani dipende anche (ma non solo) dalla mancanza di fonti di comunicazione istituzionale in Italia che si aggiungano a quelle comunitarie che operano nel nostro territorio, in particolare le Rappresentanze in Italia della Commissione europea e gli Uffici di informazione del Parlamento europeo.

Sempre nella sua introduzione al Rapporto, Stefano Rolando presenta il dato aggregato, - il 21,29% - delle risposte fornite dalle amministrazioni con cui esse

hanno indicato in "molto" o "abbastanza" lo spazio europeo dedicato alla loro comunicazione istituzionale. Le risposte complessive ci dicono dunque che solo un quarto delle amministrazioni che hanno risposto al questionario (1023) dichiarano che una parte relativamente sufficiente della loro comunicazione è destinata ai temi europei. Per converso, la rilevazione mostra che il 25,9% dichiara di non prevedere nessuno spazio "europeo" alla loro comunicazione e il 52,2% risponde di fornire "poco" spazio. La fascia bassa delle risposte ("niente" e "poco") è effettivamente poco entusiasmante raggiungendo il 78% del totale delle risposte.

Prima di tracciare alcune osservazioni su questi risultati, appare interessante valutare l'articolazione delle risposte per tipologie di amministrazione. E' in particolare l'amministrazione centrale ad avere la più alta percentuale nel fornire un livello più che sufficiente ("abbastanza") di spazio europeo nella loro comunicazione (il 48,7%). Per contro, sono i Comuni ad avere la più alta percentuale (il 24,3%) nel non prevedere nessuno spazio europeo nella loro di comunicazione. Dal punto di vista geografico, le percentuali mostrano segnali ancora più scoraggianti. L'area del nord-est è quella che più delle altre dedica "abbastanza" spazio all'Europa. L'area del nord-ovest è quella invece che più delle altre non dedica nessuno spazio all'Europa. Anche se occorre sottolineare che nelle diverse macroaree territoriali non si registrano particolari scostamenti, le amministrazioni localizzate nell'area del Nord-Est dichiarano infatti di fornire un più che sufficiente spazio europeo ("abbastanza") nella loro comunicazione (il 18,4%). Allo stesso modo, ancora una volta in presenza di scostamenti poco significativi tra le macroaree territoriali, sono le amministrazioni localizzate nell'area del Nord Ovest a dichiarare l'assenza di spazio europeo nella loro comunicazione (30,6%).

Questi risultati confermano empiricamente un dato generale ampiamente conosciuto. Eppure, se il questionario fosse stato sottoposto alle amministrazioni pubbliche cinque anni fa, la fotografia sarebbe stata ancora più deludente. In passato, infatti, la situazione era ancora più critica ed è venuta migliorando in corrispondenza dei correttivi apportati alla strategia di comunicazione ed informazione da parte delle istituzioni comunitarie. Queste ultime, in particolare la Commissione europea, hanno rinunciato al loro monopolio nell'attività di informazione. Esse hanno in sostanza riconosciuto di non essere gli unici soggetti ad avere responsabilità nella comunicazione istituzionale sull'Unione europea, avviando un mutamento del quadro strategico attraverso un maggiore ricorso al partenariato con le autorità nazionali ed al decentramento attraverso la creazione di centri di informazione operanti sul territorio dell'Unione europea. Il partenariato

ed il decentramento possono spiegare il coinvolgimento delle Amministrazioni centrali ed il maggiore spazio dedicato ai temi europei nella comunicazione. Questo vale per esempio per il Ministero dell'Economia che ha usufruito, per esempio, delle norme riguardanti l'informazione e la pubblicità previste nel quadro degli interventi strutturali co-finanziati dal bilancio comunitario. La campagna di spot destinata a sensibilizzare gli italiani sulle opportunità offerte è anche frutto delle norme previste dai regolamenti comunitari riguardanti il funzionamento dei fondi a finalità strutturale. Le reti ed i centri di informazione (gli Info Point Europa e i Carrefour di animazione rurale), in Italia ve ne sono più di quaranta, hanno risposto ai bisogni di decentramento dell'informazione comunitaria stimolando gli enti locali ad un maggior impegno di comunicazione sui temi europei. I centri e le reti di informazione sono infatti per la maggior parte costituiti presso "strutture ospiti" costituite generalmente (ma non esclusivamente) da enti pubblici territoriali. Questi centri e reti, hanno un collegamento istituzionale diretto con la Commissione europea e svolgono un'azione di comunicazione di prossimità in ambito locale e regionale. A questi centri e reti di informazione comunitaria, vanno aggiunte altre reti che hanno avuto origini diverse, come, ad esempio, quella degli "Uffici Europa", costituiti per impulso di uno specifico programma (Europass) finanziato dal Fondo sociale europeo (FSE). Questi uffici, istituiti all'interno di Comuni, Province e Comunità Montane hanno avuto inizialmente, la finalità di coordinare l'informazione interna riguardante o programmi co-finanziati dal bilancio comunitario in ciascuna istituzione. Successivamente, grazie all'apporto del Foromez, gli Uffici Europa si sono strutturati in una rete informale dando vita ad una comunità professionale degli informatori comunitari. Altri centri e reti di diversa derivazione sono presenti sul territorio italiano e da più parti si è avvertita la necessità di avviare attività di raccordo e di coordinamento al fine di creare sinergie e spesso di non disorientare gli utenti. In questo quadro, il CIDE, il Centro Italiano di Documentazione europea, sorto da un accordo tra il governo italiano (dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie) e la Commissione europea, potrebbe svolgere un'importante funzione nel raccordare tutte le diverse realtà che operano in Italia. Ricordiamo che il CIDE è sorto in particolare allo scopo di rispondere ai bisogni di informazione e di documentazione da parte dei cittadini italiani. In ogni caso, i centri e le reti di informazione, formali ed informali, strutturate e non, possono e potranno giocare un ruolo importante nel "tirare" la comunicazione istituzionale dei soggetti nei quali (in maggioranza)

esse operano.

Recentemente, nel 2002, la Commissione europea ha presentato una nuova strategia di informazione e comunicazione che ha ribadito, rafforzandoli, i principi di partenariato e decentramento. Tale strategia, pesantemente ritardata a causa delle difficoltà di applicazione delle regole del regolamento finanziario della Comunità al settore della comunicazione, punta, da una parte, a corresponsabilizzare sempre di più gli Stati membri e, dall'altra, a rafforzare ulteriormente l'attività dei centri e delle reti, oggi al centro di un attento esame ed in via di rinnovamento attraverso una specifica "gara" europea. Questo approccio dovrebbe dunque aiutare ad incrementare lo spazio dedicato all'Unione europea nella comunicazione istituzionale.

Questo obiettivo non può che essere realizzato in modo graduale e possiamo attenderci significati progressi solo a medio lungo-termine. E' certamente per questa ragione che le potenzialità della nuova strategia si svilupperanno - come anticipa la Commissione europea - nell'arco del medio periodo. In effetti, la nuova strategia, che si basa su un calendario indicativo allegato al documento della Commissione, pur essendo operativa dall'inizio del 2003 dovrebbe vedere realizzati gli obiettivi previsti entro il 2005. Peraltro, in corrispondenza di quella data, è prevista una prima valutazione sull'attuazione della nuova strategia di informazione. Il conseguimento dei progressi attesi nell'ambito di questo approccio strategico dipenderanno innanzitutto dalla capacità delle diverse istituzioni dell'Unione europea a lavorare insieme, tra di loro, e con gli Stati membri. Affinché ciò avvenga appare essenziale poter contare su un sistema di riferimento e di valori comuni a tutti gli attori istituzionali allo scopo di elaborare messaggi di comunicazione coerenti ed allo stesso tempo rispettosi delle rispettive peculiarità politico-istituzionali. Ciò che sembra determinante per il successo di questa strategia è la maturazione di una autentica cultura della comunicazione, dell'apertura e della trasparenza, condizione indispensabile affinché un'attività di informazione destinata al grande pubblico possa essere efficace ed avere possibilità di successo. Le basi gettate dalla Commissione europea per attuare la futura politica di informazione e di comunicazione dell'Unione europea sembrano essere all'altezza delle ambizioni. La sua reale efficacia dipenderà dal modo in cui ogni attore istituzionale coinvolto in questo grande progetto - istituzioni comunitarie e autorità nazionali, centrali e regionali - saprà interpretare concretamente il proprio ruolo e le proprie responsabilità politiche nei confronti dell'insieme dei cittadini europei.

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 1023	148	39	28	58	572	161	17	245	217	232	284	
Molto - 4	% 3,9	0,7	33,3	17,9	5,2	2,4	1,2	11,8	0,4	3,7	5,2	1,8	
Abbastanza - 3	% 18,0	10,1	48,7	42,9	29,3	12,9	24,8	41,2	14,7	18,4	17,7	15,8	
Poco - 2	% 52,2	33,1	15,4	32,1	51,7	60,3	55,3	41,2	54,3	49,8	52,6	58,1	
Per niente - 1	% 25,9	56,1	2,6	7,1	13,8	24,3	18,6	5,9	30,6	28,1	24,6	24,3	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 53 – Spazio dedicato ai temi dell'Unione Europea

Quanto spazio è dedicato ai temi riguardanti l'Unione europea nella comunicazione istituzionale della Sua Amministrazione?

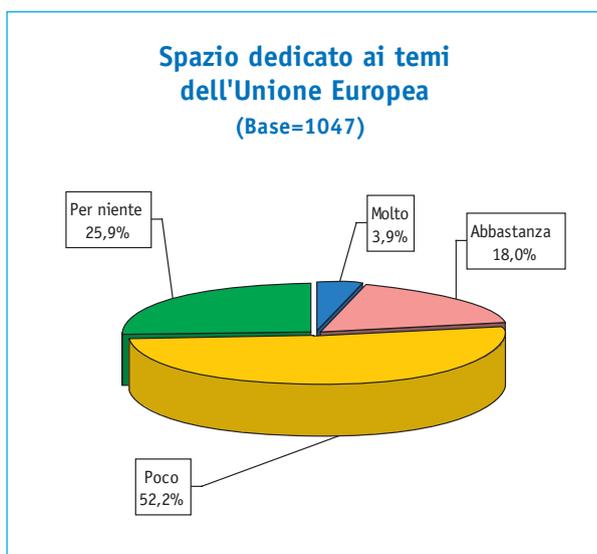


Grafico 29 - Spazio dedicato ai temi dell'Unione Europea

La prospettiva normativa

Adriana Laudani

Con l'approvazione della legge 150/2000 e l'impegno connesso alla sua applicazione è cresciuta, all'interno dell'apparato pubblico del nostro paese, la consapevolezza del nesso che lega la comunicazione al processo di attuazione della riforma istituzionale ed amministrativa, nonché a quelli di innovazione e di ammodernamento delle organizzazioni pubbliche.

Tale nesso di "coessenzialità" si struttura sin dall'avvio tanto della riforma, quanto della comunicazione. E ciò, innanzitutto, in rapporto al fine stesso che la riforma - avviata all'inizio degli anni novanta con l'approvazione delle leggi 142 e 241 - assume e persegue: restituire al cittadino un ruolo centrale nella vita dell'amministrazione, recuperare l'amministrazione al suo ruolo di servizio nei confronti del cittadino.

Si fa finalmente largo il convincimento che, se fine della riforma è quello di dar luogo ad una amministrazione che sia per il cittadino non più fonte di incomprensibili

lungaggini e complicazioni, ma strumento prezioso in grado di semplificarli la vita, di rafforzarne diritti e libertà, di approntare risposte efficaci e semplici a bisogni complessi che lo stesso cittadino non è in grado di soddisfare autonomamente, tale fine non è neanche ipotizzabile al di fuori di rapporti di autentica comunicazione e di scambio. Rapporti fondati sul reciproco riconoscimento di valore (poteri/doveri, diritti/responsabilità) e quindi sulla fiducia e sull'affidamento.

Solo una amministrazione che si doti di strumenti atti a leggere tali bisogni, a conoscerne i mutamenti e misurarne il grado di soddisfazione potrà garantire servizi e prestazioni adeguate, flessibili e quando occorre personalizzate.

Per usare le parole dell'articolo 8 della legge 150 la amministrazione, attraverso la loro struttura di comunicazione convenzionalmente chiamata URP, sono tenute ad attuare "mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti"

La comunicazione viene assunta, quindi, quale strumento essenziale a garanzia della efficacia dell'azione amministrativa, a condizione che il soggetto pubblico sia disposto ad assumere gli utenti esterni quali misuratori della qualità degli stessi servizi e prestazioni (qualità percepita) ed i propri utenti interni quali protagonisti dell'organizzazione, in grado di conoscerne e valutarne i punti di forza e di debolezza. Precise e dettagliate indicazioni in tal senso sono, peraltro, contenute nelle recenti direttive della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica rispettivamente dedicate alla "Rilevazione della qualità dei servizi" e a "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni (pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2004).

L'erogazione del servizio ed il procedimento amministrativo sotteso, infatti, costituiscono il "luogo concreto" del nuovo rapporto che l'amministrazione è chiamata ad instaurare con il cittadino: un rapporto trasparente, semplice, partecipato e cooperativo.

A tale considerazione se ne aggiunge una seconda: la riforma avviata con la legge 241/90 nel momento in cui pone informazione, accesso e partecipazione quali nuovi diritti dei cittadini, cui corrispondono inediti obblighi per l'amministrazione, delinea la trasparenza amministrativa quale fondamento ed al tempo stesso obiettivo della comunicazione pubblica.

I suddetti diritti ed obblighi costituiscono il nuovo paradigma del rapporto tra cittadino e Stato, tra cittadino ed amministrazione: un rapporto destinato a divenire tendenzialmente paritario, che assume la trasparenza non solo quale obbligo formale, ma quale risorsa in grado di superare l'atavica ed ormai insopportabile asimmetria, il conflitto coatto e mortificante tra soggetto pubblico e privato. Sia quest'ultimo singolo o componente di un'associazione, imprenditore, o professionista, lavoratore autonomo o dipendente.

Informazione e comunicazione divengono funzioni che se pienamente attuate concorrono in modo decisivo a dare effettività al nuovo "statuto" della cittadinanza e dell'amministrazione, che la riforma inaugura e si accreditano quali strumenti insostituibili del più generale processo di democratizzazione del sistema.

La piena legittimazione della funzione di comunicazione, intesa quale funzione essenziale per il perseguimento dell'interesse generale, ha inesorabilmente portato in chiaro le difficoltà e le resistenze che l'applicazione delle norme in materia di trasparenza hanno registrato in questi anni, anche a causa della connotazione essenzialmente astratta e formale che tale principio ha assunto; ed al ritardo con cui si è pervenuti a considerare il medesimo principio quale nuova regola "relazionale" o principio regolatore del rapporto tra cittadino e amministrazione, nonché dei rapporti che si instaurano all'interno dell'amministrazione e tra amministrazioni diverse.

Sono ancora molte, troppe le amministrazioni che pur predicando trasparenza faticano a cogliere e a praticare, ad esempio, lo spazio di cambiamento e di innovazione che il principio di pubblicità apre ed esige. Uno spazio che il decreto legislativo 29/93 aveva chiaramente indicato agli articoli 11, 12 e seguenti.

Permane il radicato convincimento che il principio di segretezza rappresenti un valore irrinunciabile; ed in ogni caso residuano comportamenti, tanto nel rapporto con i cittadini quanto tra gli uffici, propri dei sistemi fondati sul tale principio, opposto a quello della pubblicità e quindi della trasparenza.

Ne discende inevitabilmente che le medesime amministrazioni, ancora resistenti alle innovazioni essenziali introdotte dalla legge 241, si limitano a praticare della informazione e della comunicazione solo gli aspetti più superficiali e meno incidenti sui reali processi che le stesse sono chiamate a governare. Aspetti legati, quindi, alla mera immagine di finta

modernità, conati di marketing pubblico, molta propaganda, ecc.

Sembra di potere affermare che con l'approvazione della legge 150/2000 i temi della trasparenza posti dalla legge 241/90, ritrovino nuove ragioni e strumenti e possano motivare scelte amministrative ed organizzative coerentemente improntate al suddetto principio.

Ma a ben vedere le previsioni più rilevanti ed innovative della legge 150 attingono non solo ai principi ed alle regole della citata legge 241, ritrovando nelle ulteriori e successive norme che connotano il processo della riforma istituzionale ed amministrativa ragioni ed alimento. Le stessa collocazione temporale della legge quadro in materia di comunicazione deve indurci ad una simile considerazione; la sua approvazione, infatti, interviene all'interno di quella che potremmo definire la seconda fase della riforma: di seguito alla approvazione delle così dette "Leggi Bassaninini" (leggi 59 e 127/1997) e delle successive norme attuative (decreti legislativi 80 e 112/1998) e nel corso del lungo processo di formazione legislativa che condurrà alla modifica del titolo V della Costituzione.

Alla stessa considerazione si giunge attraverso la lettura dell'articolo 10 della legge 150, laddove si sancisce che le norme del primo capo della legge "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art.117 della Costituzione e si applicano, altresì, alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione".

Una disposizione, questa ultima citata, che iscrive definitivamente la legge 150/2000 tra le leggi di riforma dell'amministrazione ed assegna alla informazione ed alla comunicazione pubblica il ruolo di strumenti essenziali ed insostituibili per l'attuazione della riforma medesima.

Da ciò deriva la necessità, per tutti coloro che a diverso titolo si occupano di comunicazione pubblica, di non disgiungere mai gli aspetti tecnici, strumentali e tecnologici da quelli teorici e funzionali, pena il deperimento della stessa funzione di comunicazione e della sua straordinaria efficacia nei processi di cambiamento delle amministrazioni.

Da quanto fin qui accennato discende il giudizio in ordine al valore e agli effetti riconducibili alla prima disciplina organica in materia di informazione e comunicazione pubblica; un giudizio positivo, ampiamente condiviso da chi da più tempo opera in questo campo, che via via si allarga ai dirigenti e responsabili più accorti e sensibili, ai responsabili dell'organizzazione consapevoli dei limiti connessi alla vecchia strutturazione dei rapporti tra i diversi uffici e tra i professionisti che vi operano.

Innegabile è la spinta che la legge 150 ha impresso a quelle amministrazioni che non si erano ancora dotate

di URP o di analoghe strutture di comunicazione, onde pervenire rapidamente alla loro istituzione e al loro effettivo funzionamento. L'assunzione di una simile decisione induce di per sé un salto di ordine culturale all'interno dell'ente e delle sue classi dirigenti, politiche ed amministrative. Su questo primo terreno si sono certamente registrati passi avanti, che tuttavia non possono considerarsi sufficienti; e ciò in ragione delle tante amministrazioni che ne sono ancora prive e del ruolo assai ridotto che si sceglie ancora di far assolvere all'URP.

La sottoutilizzazione della funzione di comunicazione e delle strutture ad essa appositamente dedicate non è solo un lusso che le amministrazioni non possono permettersi, anche sul piano del corretto impiego delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie; essa comporta, infatti ed inevitabilmente, il prolungarsi di un ritardo ormai inaccettabile nell'attuazione dei principi e degli istituti fondamentali della riforma amministrativa.

Un ruolo certamente positivo, nella direzione appena indicata, hanno rivestito i percorsi formativi previsti dalla legge ai fini del riconoscimento professionale degli operatori già impiegati presso i servizi di informazione e comunicazione. Il processo di acquisizione e di implementazione di conoscenze teoriche e tecniche proprie di tale nuova disciplina ha rappresentato per il complesso delle amministrazioni coinvolte una opportunità di crescita non indifferente. E ciò non solo per il rilevante numero di operatori direttamente coinvolti, divenuti più consapevoli e legittimati rispetto allo svolgimento del ruolo ricoperto, ma ancor più per le ricadute sul piano contrattuale ed organizzativo che ne sono derivate.

Le amministrazioni che insieme o subito dopo la formazione hanno avviato il processo di ridefinizione dei compiti dell'URP, al fine di porre tale struttura in condizione di assolvere ai compiti qualitativamente nuovi e complessi assegnati dall'articolo 8 della medesima legge, sono state coinvolte in una sorta di ripensamento che ha riguardato in primo luogo l'alta criticità rappresentata dalla mancata attivazione di adeguate forme di comunicazione interna.

Solo una forte e consapevole determinazione ad incidere su tale criticità consentirà alla comunicazione di sprigionare il suo potenziale nella direzione dell'innovazione e della semplificazione.

La stessa legge 150, assumendo in modo esplicito il nesso inscindibile che lega comunicazione interna ed esterna, ha ampliato ed approfondito i contenuti e le finalità della comunicazione pubblica istituzionale, conferendo alla comunicazione interna ed organizzativa un ruolo essenziale.

Alcune amministrazioni hanno colto l'opportunità, costituita dall'obbligo di adottare il nuovo regolamento relativo ai compiti ed al funzionamento della struttura

generale di comunicazione, per dare luogo ad una riflessione, innanzitutto tra i dirigenti e i responsabili di servizio, sui temi dell'organizzazione e del ruolo della comunicazione interna quale essenziale risorsa per il miglioramento organizzativo e presupposto per una efficace comunicazione esterna.

Appare urgente, oltre che essenziale, promuovere ed estendere alla generalità delle amministrazioni simili processi. Anche utilizzando le più moderne modalità e tecniche della formazione dirigenziale e manageriale: dalla formazione-intervento a quella di carattere consulenziale. È infatti necessario determinare, innanzitutto tra i dirigenti ed i responsabili dell'organizzazione, una nuova cultura dell'amministrazione, nuovi saperi e conoscenze in grado suscitare un patrimonio motivazionale rinnovato.

In ragione del numero ancora limitato di amministrazioni che hanno prodotto il regolamento previsto e voluto dal citato articolo 8, appare utile un intervento di stimolo e di indirizzo da parte dell'Autorità pubblica nazionale che, facendo perno sui temi della comunicazione interna, individui la funzione nella sua unitarietà ed assegni esplicitamente alla struttura di comunicazione il compito di presidiarne l'attuazione.

In conclusione, l'esperienza maturata nei primi quattro anni di vita della legge 150 riconferma il valore e i positivi effetti prodotti dalla normativa in materia di informazione e comunicazione sul sistema pubblico del Paese. Ma allo stesso tempo richiama ad un impegno teorico e pratico di grande portata per superarne limiti applicativi, difficoltà interpretative, ma soprattutto per progettarne lo sviluppo e l'implementazione. Un impegno che richiede il contestuale e convinto coinvolgimento di attori diversi, tutti essenziali: sindacati, politici, amministratori, professionisti, formatori, università.

Non si tratta, infatti, solo di lavorare per giungere rapidamente alla definizione in sede di contrattazione collettiva dei nuovi profili professionali e per sbloccare la legge di regolamentazione delle nuove professioni. Obiettivi peraltro importanti e non più rinviabili.

Più in generale è necessario operare, senza pensare di dover dare luogo a nuove edizioni della legge 150, affinché i temi della comunicazione e le relative conoscenze divengano gradualmente patrimonio di tutti coloro che operano negli enti pubblici o in enti, anche di diritto privato, che svolgono funzioni e servizi di interesse pubblico. Affinché la comunicazione e la informazione pubblica possano vivere non solo attraverso l'azione specifica promossa dai servizi ad esse appositamente dedicati, ma più diffusamente nel corpo dell'organizzazione, innovandone cultura e comportamenti.

Ciò esige un preciso impegno nella direzione della formazione estesa e permanente e nello stesso tempo una accurata revisione critica degli standard della formazione medesima, a qualunque livello e da chiunque

svolta. Un percorso critico che non può non coinvolgere le Università che hanno istituito appositi corsi di laurea, i cui piani didattici vanno rivisti e se necessario migliorati.

In questa fase sembra necessario indicare tra le esigenze prioritarie anche quella di attivare processi di verifica dell'efficacia e dei risultati realizzati dai servizi e dai prodotti di comunicazione, anche al fine di evitare o almeno limitare i fenomeni di "commercializzazione" della comunicazione, incompatibili con la finalità di interesse pubblico generale perseguita.

Va altresì evidenziato che le esperienze di quelli che alcuni definiscono "gli URP di seconda generazione", o meglio i servizi generali di comunicazione, sono ancora insufficienti: devono moltiplicarsi ed ulteriormente qualificarsi. Il passaggio alla polifunzionalità, la promozione degli strumenti e dei servizi di comunicazione legati allo sviluppo delle più recenti tecnologie costituiscono solo un aspetto del salto di qualità che la comunicazione e con essa l'intera pubblica amministrazione può e deve realizzare.

Sotto questo profilo la funzione di indirizzo e di stimolo da parte dell'autorità di governo nazionale resta essenziale.

Così come appaiono irrinunciabili appuntamenti nazionali, quali i rapporti annuali o al massimo biennali sullo sviluppo della comunicazione pubblica e il COMPA (Salone nazionale della comunicazione), che consentono di dare visibilità ai mutamenti prodotti, alle buone pratiche attivate, alle esperienze di eccellenza realizzate; e nello stesso tempo contribuiscono all'avanzamento del quadro di riferimento scientifico, politico e amministrativo che ruota attorno alla nuova funzione pubblica istituita con la legge 150.

Un tema quasi inesplorato è quello relativo al ruolo che le Regioni possono e devono assumere per la crescita dei sistemi informativi e comunicativi pubblici e per la integrazioni di questi con quelli posti in essere da soggetti privati. L'attualità e l'urgenza di una simile

riflessione si pone tanto in ragione dei nuovi poteri loro assegnati dal testo costituzionale riformato, quanto delle funzioni che le stesse sono chiamate a svolgere all'interno del processo di integrazione europea.

Da qui l'esigenza, non più procrastinabile, che il livello regionale assuma la comunicazione pubblica quale risorsa insostituibile per la crescita e la promozione del territorio e delle sue peculiari risorse, nonché per l'ammodernamento dell'apparato pubblico.

Il dispiegamento delle potenzialità connesse alla piena attuazione del principio di sussidiarietà, nella duplice dimensione orizzontale e verticale, è in larga misura affidato alla crescita di un sistema informativo e comunicativo regionale che, dando piena visibilità alle risorse istituzionali e sociali presenti sul territorio ed ai correlati protagonisti, promuove un sistema a rete in grado di sostenere processi di reciproca integrazione e di cooperazione.

Lo sviluppo delle più recenti tecnologie connesse ai medesimi sistemi chiama la Regione a progettare ed attuare interventi di infrastrutturazione a servizio delle imprese, e più in generale dell'intero sistema pubblico e privato, al fine di creare quelle nuove opportunità che l'attuale contingenza sembra negare.

Simili interventi genererebbero al contempo per le stesse Regioni "benefici" di grande portata sul terreno della sburocratizzazione degli apparati, della semplificazione delle procedure, del miglioramento dell'organizzazione.

Da questo punto di vista è auspicabile che l'esercizio dell'autonomo potere normativo ed amministrativo loro conferito abbia principalmente ad oggetto le questioni brevemente richiamate, piuttosto che temi e punti già regolati dalla legge 150.

Il futuro della comunicazione pubblica è oggi pienamente nelle mani degli attori istituzionali ed amministrativi che le relative riforme hanno individuato quali soggetti dotati di autonomia e di responsabilità e che la legge 150 ha inteso rispettare e valorizzare.

Linee generali

Maria De Benedetto

La legge 150/2000 è legge di principi e, dunque, non ha solo l'obiettivo di disciplinare un settore ma anche quello di costituire un parametro normativo per l'interpretazione di altre norme. In quanto legge di principi, inoltre, si caratterizza per gli ampi rinvii al potere regolamentare del Governo e delle amministrazioni che hanno, però, posto più di una ipoteca sui contenuti e sui tempi della sua attuazione¹⁾.

Nel corso di questi quattro anni le amministrazioni ne hanno dato una flessibile e non sempre uniforme applicazione.

Per ricapitolare le linee generali e gli elementi più significativi della vicenda attuativa, tenendo conto dei risultati dell'indagine, occorrerà, in primo luogo, verificare la fedeltà delle diverse soluzioni al principio cardine della legge, cioè la distinzione tra funzioni di informazione e di comunicazione; in seguito analizzare la coerenza del disegno funzionale ed organizzativo adottato; porre la questione della "regia" delle funzioni di comunicazione; dare conto, infine, del problematico rapporto tra formazione e professionalità emergenti.

1. Il principio di distinzione tra informazione (politica) e comunicazione (amministrazione)

La legge 150/2000 distingue tra informazione e comunicazione pur non definendo compiutamente tutti i profili di potenziale interferenza tra le due funzioni. Dal punto di vista organizzativo è, però, possibile ricavare con chiarezza che informazione e comunicazione sono "declinazione", in un ambito specifico, del più generale principio di distinzione tra politica ed amministrazione (art. 3 del d.lgs. 29/93).

In estrema sintesi, nel disegno legislativo l'informazione sta alla politica come la comunicazione sta all'amministrazione; tale distinzione è, infatti, posta a fondamento della articolazione delle strutture, di cui due

proprie dell'ambito politico (portavoce e ufficio stampa) e una di quello amministrativo (l'URP, o ufficio di comunicazione istituzionale).

Tale interpretazione è stata confermata – oltre che dalla Direttiva del 2002²⁾ - dalle previsioni dei regolamenti in materia di uffici di diretta collaborazione dei Ministri, approvati nel corso di questi anni: infatti, l'ufficio stampa è stato collocato nell'ambito delle strutture di staff del vertice politico dei ministeri, mentre l'URP - ufficio di comunicazione istituzionale è stato incardinato (più o meno propriamente) all'interno della struttura amministrativa.

Se questo è il disegno che facilmente si ricava dalle previsioni normative, non pienamente conforme è l'attuazione che se ne è data all'interno delle amministrazioni.

Pur nella non irrilevante variabilità che l'indagine ha riscontrato tra le diverse tipologie di amministrazione (che presentano picchi e scostamenti rispetto alle medie esposte nei risultati di sintesi delle interviste), appare possibile ricostruire alcune significative linee di tendenza.

2. Le funzioni e l'organizzazione: alla ricerca di un diverso equilibrio tra ufficio stampa e URP

La produzione legislativa e regolamentare che, in questi anni, ha fornito la base normativa per il funzionamento degli uffici di comunicazione è ampia³⁾, non sempre di facile reperibilità⁴⁾, quasi mai sorretta da preve analisi organizzative⁵⁾.

All'interno delle varie tipologie di amministrazione ne risulta un'architettura delle funzioni di comunicazione disorganica e tendenzialmente casuale⁶⁾: in particolare, non vi è, ancora, una scelta consolidata nella collocazione della comunicazione interna⁷⁾; vi è un differenziato grado di formalizzazione degli uffici di comunicazione nell'organigramma delle amministrazioni⁸⁾; non sempre viene prevista una funzione di coordinamento a presidio delle attività di comunicazione⁹⁾.

Così l'ufficio stampa svolge, prevalentemente, funzioni

¹⁾ In particolare: l'articolo 2 prevedeva che le amministrazioni provvedono alla diffusione delle modalità e delle forme di comunicazione a carattere pubblicitario attraverso uno o più regolamenti; l'art. 5 riguardava l'individuazione dei titoli di accesso del personale da utilizzare per lo svolgimento delle attività di informazione e comunicazione; l'art. 8 dava indicazioni perché, entro 6 mesi, le amministrazioni ridefinissero i compiti e riorganizzassero i propri URP; l'art. 15 rinviava ad un regolamento la definizione dei criteri per l'individuazione dei soggetti professionali da invitare alle procedure di selezione per la realizzazione di iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario.

²⁾ "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" del 7 febbraio 2002.

³⁾ Il riferimento è in primo luogo ai regolamenti dei Ministeri che, negli interventi di riorganizzazione di questi anni, hanno ampiamente provveduto a rivedere la collocazione e le funzioni degli uffici di informazione e comunicazione. In secondo secondo luogo, si richiama la produzione normativa delle Regioni, molte delle quali si sono dotate di una disciplina attuativa della legge 150/2000.

⁴⁾ In alcune amministrazioni risulta relativamente semplice ricostruire lo stato dell'arte, dal momento che l'organizzazione amministrativa viene disposta da atti normativi oggetto di pubblicazione. In altre amministrazioni, invece, l'organizzazione può essere disposta da delibere di consigli o giunte, ovvero contenuta in ordini di servizio o in atti interni alla struttura.

⁵⁾ Per l'emanazione dei regolamenti, nella maggior parte dei casi (68,5%), non è stato condotto alcun tipo di analisi rispetto alle funzioni organizzative previste dalla legge 150/2000.

⁶⁾ Il riferimento è sempre all'esperienza delle Regioni.

⁷⁾ A volte, infatti, le strutture di comunicazione interna sono distinte da quelle di comunicazione esterna (31,4% dei casi, con picchi del 56,5% nella Sanità e del 52,9% nelle Amministrazioni centrali).

⁸⁾ Il riferimento è alle tabelle relative alle strutture di comunicazione (tab. 13 e ss.).

⁹⁾ Solo nel 41,5% dei casi, ma con picchi del 69,6% nelle Regioni e del 65,7% nelle Amministrazioni centrali).

tipiche della struttura “di informazione” (rapporti con gli operatori dell’informazione, conferenze stampa, rassegna stampa).

Ma, in un campione significativo dell’indagine si è registrato anche lo svolgimento di funzioni in qualche modo “esorbitanti”, che dovrebbero – a rigore - rientrare tra i compiti di strutture di comunicazione istituzionale: così, per la gestione del sito Internet¹⁰⁾, per “altre attività di comunicazione” ed “altre attività di relazioni esterne”¹¹⁾. Per quanto riguarda l’URP, dall’indagine emerge un quadro di tendenziale incompiutezza: vi è, infatti, la percezione di una netta prevalenza dell’attività informativa – e più in generale di quella di front-office (“accoglienza di richieste o domande”) – rispetto alle funzioni che, nell’intenzione della legge 150/2000, avrebbero dovuto caratterizzarlo come un modello di struttura di comunicazione, fortemente integrato con l’organizzazione di appartenenza (verifica della qualità e del gradimento dei servizi).

Un dato ulteriore che si ricava dall’indagine è, proprio, relativo alla questione dell’integrazione organizzativa fra le diverse strutture di comunicazione e fra queste e le amministrazioni in cui sono incardinate.

Anche se il rapporto tra la funzione di ufficio stampa e la funzione “più istituzionale” di comunicazione è, nella percezione degli operatori, sostanzialmente positiva¹²⁾, non manca una significativa percentuale di chi lo percepisce come “collaborativo ma solo su precisa sollecitazione del management superiore”¹³⁾ o lo considera semplicemente di “reciproca tolleranza”¹⁴⁾ se non, addirittura, “di palese conflitto”¹⁵⁾.

Infine, stando ai risultati dell’indagine, le strutture di comunicazione si autopercepiscono come poco (46,9%) o per niente (10,4%) coinvolte nella “progettazione ed attuazione degli interventi finalizzati alla semplificazione amministrativa”¹⁶⁾.

3. La “regia” della comunicazione pubblica tra processi di pianificazione ed esternalizzazioni

Tra le questioni di maggiore rilevanza vi è quella relativa alla pianificazione della comunicazione quale processo potenzialmente idoneo ad evidenziare ruoli e dinamiche

nella “regia” della comunicazione all’interno delle amministrazioni.

In particolare, non è sempre chiaro chi sia il titolare della funzione di pianificazione all’interno dell’organizzazione (chi – in termini sostanziali – elabori il piano e ne assuma la paternità); non è, inoltre, sempre ricostruibile il percorso seguito nell’elaborazione del piano, nè individuabile chi (e come) abbia indicato gli obiettivi, i programmi, gli strumenti, chi (e come) abbia potuto discuterne i contenuti, chi (e come) ne sia stato messo a parte prima dell’approvazione definitiva. In termini ancora più problematici, sembra essere assente un reale collegamento tra la pianificazione della funzione di comunicazione ed il parallelo, più ampio ciclo della programmazione strategica dell’ente/istituzione, disciplinato dal decreto legislativo 286/1999¹⁷⁾.

Particolarmente interessante è, inoltre, il dato emerso dall’indagine sulla “esternalizzazione” di compiti e di attività da parte degli uffici di comunicazione. Nelle amministrazioni, infatti, il ricorso alla cooperazione esterna risulta frequente per la produzione editoriale¹⁸⁾, per la gestione del sito internet¹⁹⁾, per i servizi legati alla gestione degli eventi²⁰⁾. Solo poche amministrazioni hanno dichiarato di non avvalersi in nessun caso di forme di esternalizzazioni.²¹⁾ Se, in alcuni casi, la collaborazione con prestatori di servizi o consulenti rientra senz’altro in un’ottica gestionale, legata alla specializzazione e alla segmentazione dei processi produttivi, in altri la rilevanza dei compiti svolti è tale che risulta difficile distinguere se la funzione è ancora governata dagli uffici di comunicazione ovvero è stata sostanzialmente “ceduta” al partner esterno (così, ad esempio, per gli aspetti redazionali del sito o per la presenza in fiera).

Tale questione si collega, ovviamente, anche a quella della varietà del titolo giuridico-formale che autorizza la esternalizzazione di compiti e di attività, che può sostanziarsi in una collaborazione di tipo strutturale, in un appalto di servizi o in un contratto individuale di consulenza. A fronte di tali possibilità è infatti necessario che maturino più ricche competenze, tra i professionisti pubblici della comunicazione, lungo tutto l’ articolato iter contrattuale (dalla costruzione dei bandi di gara, alla gestione delle gare, a tutti gli aspetti di esecuzione dei

¹⁰⁾ Nel 18% dei casi il sito internet viene gestito dall’ufficio stampa, con picchi del 38,5% in altre amministrazioni, del 33,3% nelle Regioni e del 30,3% nella Amministrazioni centrali.

¹¹⁾ Rispettivamente 35,3% e 30%.

¹²⁾ Il 46,5% ha risposto che il rapporto è “proficuo e produttivo”, con punte molto alte nelle Amministrazioni centrali, nella Sanità e nelle Province.

¹³⁾ 25,2%, con una punta massima del 30,8% nelle “altre amministrazioni”.

¹⁴⁾ 9,1%, con punte del 16,7% nelle Province e del 13,3% nelle Regioni.

¹⁵⁾ 0,9%, con un significativo picco del 6,7% nelle Province. Il dato viene confermato dalle risposte alla domanda “cosa modificherebbe della legge 150/2000?": il 36% degli intervistati ha risposto “l’obbligo di impiegare giornalisti professionisti o pubblicitari nell’attività dell’ufficio stampa”.

¹⁶⁾ Significativo il “ribaltamento” del dato nelle Amministrazioni centrali e nella Sanità, dove il coinvolgimento risulta più alto (Sanità: molto 6,5%, abbastanza 50,4%; Amministrazioni centrali: molto 8,6%, abbastanza 42,9%).

¹⁷⁾ Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (artt. 1, 6 e 8) ha previsto un controllo strategico preordinato, come noto, alla verifica di congruenza tra gli obiettivi posti dall’organo di indirizzo politico-amministrativo ed i risultati conseguiti dagli organi di gestione attraverso scelte operative e ripartizioni di risorse (umane, materiali e finanziarie).

¹⁸⁾ 54,6% per la grafica, 69,6% per la stampa, 41,1% per la distribuzione.

¹⁹⁾ 18,9% per gli aspetti redazionali, 50,5% per gli aspetti tecnologici.

²⁰⁾ Il 31,1% si avvale di un supporto logistico per fiere e manifestazioni; il 13,8% di servizi relativi alla presenza in fiera.

²¹⁾ L’11,6%, e solo il 4,3% delle Regioni ed il 5,7% delle Amministrazioni centrali

contratti), in modo da sviluppare una “cultura della committenza” ed assicurare una vera e propria regia dei rapporti esternalizzati.

4. Formazione e professionalità tra adempimenti e aspettative

Un altro aspetto cruciale per l’attuazione della legge 150/2000 riguarda la professionalizzazione degli addetti alle strutture di comunicazione. Per la verità, la realizzazione dei percorsi formativi richiesti dalla legge ha coinvolto, in questi anni, molte delle risorse presenti negli uffici di comunicazione.

Risulta, tuttavia, che solo la metà delle amministrazioni ha svolto le prescritte attività di formazione per il personale dell’ufficio di comunicazione²²⁾, ricorrendo tra l’altro a diversi soggetti erogatori, prevalentemente strutture pubbliche.

Alcune di queste procedure (si pensi a quelle avviate nell’immediato indomani dell’approvazione del d.p.r. 21 settembre 2001, n. 422²³⁾) non sono però mai sboccate nell’inquadramento professionale prefigurato dalla legge 150/2000; e non è difficile immaginare quanto criticamente tale ritardo abbia potuto (e continui a) incidere sul livello di aspettative professionali e sulla motivazione degli operatori pubblici della comunicazione.

5. Gli interventi necessari per una piena attuazione della legge 150/2000

In conclusione, il percorso è avviato, con alcuni positivi segnali, ma non senza numerose incompiutezze, incoerenze ed ambiguità.

Dall’analisi dei processi, e dall’attuazione della normativa emerge l’esigenza di riequilibrare alcuni aspetti.

Tra i passaggi chiave vi è, in primo luogo, la necessità di una migliore definizione funzionale degli ambiti propri dell’URP - ufficio di comunicazione e di quelli dell’ufficio stampa. Con particolare riferimento alla delicata vicenda della gestione dei siti internet, sarà opportuno prevedere l’affidamento del mezzo alle strutture di comunicazione, individuando, all’interno dei siti, apposite sezioni dedicate al vertice politico dell’istituzione, che potranno utilmente ed interamente essere gestite dagli uffici stampa.

Per quanto riguarda le dinamiche organizzative, sarà poi opportuno tendere ad un maggiore coinvolgimento dell’URP-ufficio di comunicazione nei momenti più rilevanti della vita dell’istituzione riguardanti la revisione e la programmazione dei processi (semplificazioni, riorganizzazioni, elaborazioni di programmi, ecc.).

A tale proposito risulterà utile una più chiara articolazione dei processi di pianificazione della comunicazione ed un preciso raccordo procedurale al più generale ciclo della pianificazione strategica dell’istituzione.

Nella prospettiva di sviluppare competenze “alte” in materia di comunicazione, le amministrazioni dovrebbero essere poi in grado di puntare ad una formazione elevata e specializzata che – seguita a quella di base obbligatoria – consenta di costruire una committenza della comunicazione, in modo che, nelle diverse fasi delle indispensabili esternalizzazioni, sia possibile – a tutti i livelli e con continuità – garantire e mantenere un forte profilo pubblico alla performance.

Infine, sarà cruciale la risposta offerta dalle amministrazioni all’aspettativa e alla motivazione dei professionisti, alimentata dai diversi percorsi di formazione intrapresi: una strada, in questa direzione, dovrebbe essere il rapido compimento delle attese procedure di inquadramento professionale.

Attuazione delle normative

Rossella Rega

Il 36% delle amministrazioni pubbliche desidera che la legge 150/2000 non venga modificata. Nessuna modifica è infatti la risposta data da queste amministrazioni alla domanda: “A quasi quattro anni di operatività cosa modificherebbe della legge 150/2000”. Le Province sono quelle maggiormente soddisfatte (46,7%), seguono le Regioni (41,7) e le Amministrazioni centrali (41,2). Ma anche amministrazioni come Comuni e Comunità Montane, pur con percentuali diverse (35,3% i primi e 31,2% le seconde), non si discostano poi molto dalla media generale. Alla richiesta di suggerire una o più modifiche alla normativa, il resto delle amministrazioni si divide tra la cancellazione dell’obbligo di utilizzare giornalisti negli uffici stampa (35%) e l’eliminazione della separazione delle strutture (24%). Mentre un 16,4% eliminerebbe anche l’obbligo di istituire gli Uffici Relazione con il Pubblico. I giornalisti negli uffici stampa non piacciono prevalentemente a Comuni e Comunità Montane (38,5 e 39,7%). Sono invece le Amministrazioni centrali e le Regioni ad essere meno insofferenti verso l’affidamento esclusivo delle competenze dell’ufficio stampa a questi professionisti. A livello geografico, la proposta di abolire l’obbligo è concentrata nel nord Italia, più le Regioni del nord-est (42,2) che quelle del nord-ovest (39,4%). Mentre al centro (28,2%) tale esigenza appare meno sentita. Per quanto riguarda la proposta di eliminare la separazione

²²⁾ Dalla rilevazione è emerso che solo la metà degli Enti intervistati ha provveduto o sta provvedendo all’attivazione di propri corsi di formazione per il personale privo dei titoli prescritti e da destinare alle attività di informazione e comunicazione. Le più attive nell’adempimento dell’obbligo formativo sembrano le Amministrazioni Centrali (65,7%), le Regioni (65,2%) e le Province (63,6%); seguono i Comuni (55,2%) e la Sanità (48,2%), mentre le Comunità Montane (20,8%) restano in coda.

²³⁾ “Regolamento recante norme per l’individuazione dei titoli professionali da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi”.

delle strutture è la Sanità che più sente l'esigenza di riunire le competenze (32,4), insieme alle Province (28,9%). Nelle Amministrazioni centrali solo il 20% ritiene di dare tale suggerimento. Sono le Comunità Montane, invece, le amministrazioni più propense ad abolire l'obbligo di istituire l'Urp. Una lettura complessiva del dato rivela che qualsiasi obbligo giuridico sull'assetto organizzativo della funzione di comunicazione viene accettato malvolentieri dalle amministrazioni più piccole, le cui dimensioni forse mal si conciliano con indicazioni legislative tassative.

Alla domanda "Se ci sono state modifiche organizzative dopo l'entrata in vigore della legge all'interno dell'amministrazione" circa la metà ha risposto positivamente, con una percentuale che nelle Amministrazioni centrali si attesta al 61,1%. Ma che tipo di modifiche siano state fatte si chiarisce solo dopo la lettura di un'altra domanda relativa alla richiesta di indicare "l'ostacolo maggiore incontrato nell'applicazione della legge 150/2000". Una amministrazione su tre (30%) indica la causa principale nella mancata "legittimazione della funzione all'interno dell'amministrazione". Nello specifico, sono le Regioni (52,2%) e le Province (53,3%) le amministrazioni che più risentirebbero della non riconosciuta legittimità della funzione. Le Amministrazioni

centrali pare non abbiano questo problema (solo il 28,6% lo ha indicato). La mancanza di legittimazione della funzione di comunicazione è percepita in maniera trasversale sul territorio. La media oscilla tra il 27,3% delle Regioni del nord-ovest e il 32,6% del nord-est. L'ostacolo maggiore che impedisce una piena attuazione della normativa è comunque la scarsità di risorse umane (19,2%) e finanziarie (37,3%). L'insufficienza delle risorse finanziarie viene lamentata soprattutto dalle Comunità Montane (62,0%), dalle strutture sanitarie (39,4%) e dalle Amministrazioni centrali (37,1%). Quelle che hanno maggiori possibilità economiche sono le Regioni e le Province. L'inadeguatezza delle risorse umane è, invece, un problema sentito un po' da tutte le amministrazioni. Sostanzialmente, la media del 19,2% è spalmata uniformemente tra tutte le amministrazioni intervistate. C'è anche una piccola percentuale (13,2%) che ritiene una comunicazione interna insufficiente l'ostacolo maggiore nell'applicazione della legge 150/2000. Questo problema è sentito di più nelle Regioni (21,7%) rispetto alla media nazionale, mentre è quasi impercettibile nelle Comunità Montane (4,2%). Tra le Amministrazioni centrali solo una su dieci individua nella insufficiente comunicazione interna l'ostacolo maggiore per l'applicazione della legge.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	880	139	34	24	45	484	141	13	216	185	206	241
Nessuna di queste cose	%	36,0	39,6	41,2	41,7	46,7	35,3	31,2	30,8	32,9	35,1	38,3	36,9
L'obbligo di impiegare giornalisti professionisti o pubblicisti nell'attività dell'ufficio stampa	%	35,0	26,6	23,5	12,5	24,4	38,6	39,7	38,5	39,4	42,2	28,2	33,2
La separazione delle strutture	%	24,3	32,4	20,6	20,8	28,9	22,3	21,3	38,5	26,4	22,2	28,6	21,2
L'obbligo di istituire l'URP	%	16,4	7,9	14,7	12,5	11,1	15,7	30,5	7,7	13,4	13,0	17,5	21,2
La parte seconda della legge	%	6,2	9,4	23,5	20,8	11,1	3,7	2,8	7,7	5,1	5,9	6,3	5,0
Totale	%	118,0	115,8	123,5	108,3	122,2	115,7	125,5	123,1	117,1	118,4	118,9	117,4

Tabella 54 – Modifiche alla legge 150

A quasi quattro anni di operatività cosa modificerebbe della legge 150/2000?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	888	137	35	23	45	492	142	14	220	187	205	243
Il reperimento delle risorse finanziarie	%	37,3	39,4	37,1	8,7	13,3	32,5	62,0	50,0	42,3	29,9	36,6	39,1
La legittimazione della funzione di comunicazione nell'ambito dell'amministrazione	%	30,4	31,4	28,6	52,2	53,3	33,1	9,9	28,6	27,3	32,6	29,8	32,5
Il reperimento delle risorse umane da destinare alle attività di informazione e comunicazione	%	19,2	19,0	22,9	17,4	17,8	18,1	23,9	14,3	20,5	21,4	17,1	16,9
La realizzazione di attività di comunicazione interna	%	13,2	10,2	11,4	21,7	15,6	16,3	4,2	7,1	10,0	16,0	16,6	11,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 55 - Ostacoli all'applicazione della legge 150

Secondo Lei, qual è l'ostacolo maggiore che la Sua Amministrazione ha incontrato nell'applicazione della legge 150/2000.

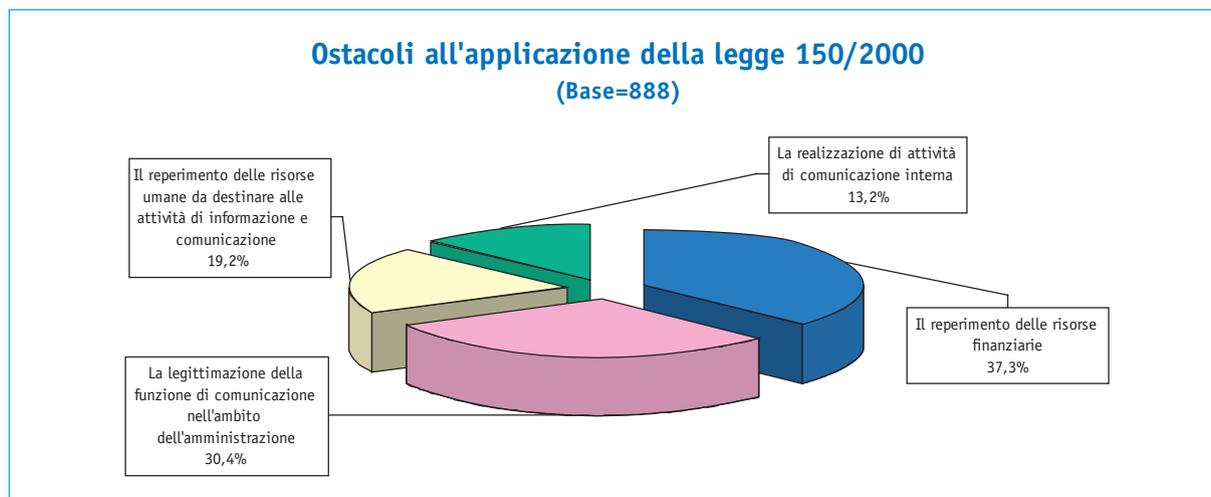


Grafico 30 – Ostacoli all'applicazione della legge 150

Con la domanda *“cosa sarebbe necessario per favorire il radicamento della funzione di comunicazione e delle relative professionalità nelle amministrazioni pubbliche”* l'indagine diviene propositiva e la maggioranza delle amministrazioni intervistate (61,9%) è d'accordo nel ritenere necessario un incremento delle risorse umane e finanziarie. Ma c'è anche un numero consistente di amministrazioni che pensa sia necessaria una cultura più orientata alla trasparenza e alla condivisione (58,1%) e un incremento della comunicazione interna (43,7%). Il dato però significativo è che una amministrazione su tre (31,3%) ritiene necessario un ripensamento dell'organizzazione. Questa convinzione è radicata prevalentemente nelle Regioni (54,2%) e nelle Province (45%). La necessità di operare una modifica degli assetti organizzativi è sentita dal 30,3% delle Amministrazioni centrali, dal 28,1% dalle strutture sanitarie e dal 19,8% delle Comunità Montane. Su queste percentuali molto probabilmente incide il fatto che sia le Amministrazioni centrali sia la Sanità hanno già provveduto a modificare gli assetti organizzativi dopo l'entrata in vigore della legge 150/2000. Almeno nel 61,1% delle prime e nel 60,9% delle seconde.

Il dato emerso dal segmento di indagine qui considerato è significativo sotto tre aspetti.

Il primo sfata il dubbio se rimettere mano alla legge oppure no. L'auspicio che l'impianto normativo vada mantenuto non è espresso solo da quel 36% che ha risposto di volersi tenere la legge così com'è. Ma anche da chi – opportunamente stimolato – suggerisce modifiche che riguardano più gli assetti organizzativi che le finalità, i principi, il disegno progettuale di base. La legge 150/2000 complessivamente considerata dimostra una buona tenuta anche se per alcune amministrazioni è poco conciliabile con l'attuale processo federalista.

Il secondo aspetto, pare confermare questa tesi. L'intenzionalità che emerge dalle modifiche avanzate, è di sottrarre piuttosto che aggiungere ulteriori precetti alle disposizioni vigenti. Si suggerisce di togliere l'obbligo di

impiegare giornalisti nell'ufficio stampa e di evitare la separazione delle strutture, ma c'è anche una piccola percentuale che farebbe a meno pure dell'obbligo di istituire l'Urp. Il che pare voglia dire, sostanzialmente, rivendicare una più ampia autonomia organizzativa in capo alle amministrazioni, pur nel rispetto del quadro normativo complessivo.

Il terzo aspetto lascia spazio a qualche perplessità su come le amministrazioni abbiano accolto nella sostanza l'introduzione della funzione di comunicazione. Sembra essere mancata una riflessione approfondita sulle implicazioni strategiche proprie della comunicazione. Soprattutto nella scelta dei modelli organizzativi adottati che – pur non riproducendo supinamente le prescrizioni della legge – non consentono una sintesi strategica delle risorse investite. La varietà di strutture presenti nelle amministrazioni sfugge a qualsiasi catalogazione. Oltre l'Urp (presente nel 72,4%) e l'ufficio stampa (48,1), al terzo posto tra le strutture indicate è, a sorpresa, l'ufficio statistico, presente nel 32,3% delle amministrazioni. Mentre, l'ufficio che gestisce il sito Internet nelle amministrazioni intervistate è stato creato da una su quattro (24,7%). Nel 58,1% delle amministrazioni non esiste alcuna struttura che si occupi del coordinamento tra comunicazione esterna ed interna. Come stupirsi, dunque, che la comunicazione risulta nel 68,9% delle amministrazioni disseminata tra i vari uffici e non affidata ad una struttura ad hoc? E – a conferma che esiste nelle amministrazioni pubbliche un certo disorientamento organizzativo – la mancanza di un piano di comunicazione viene fatta risalire proprio alla inadeguatezza del coordinamento di tutte le attività di comunicazione (25,6%). Anche il contenuto delle attività svolte da questi uffici svela una carenza di strategicità. Oltre alla mancanza del piano, nelle amministrazioni è raro che si facciano indagini per l'analisi dei bisogni degli utenti e rilevazioni sulla qualità percepita dei servizi erogati. Nel 75,7% dei casi l'Urp svolge attività di informazione e nel

67,3% accoglienza delle richieste avanzate dai cittadini e dagli utenti. Solo il 34,2% si dedica alla verifica della qualità del servizio e il 25,5% ha anche competenze in materia di comunicazione interna. La gestione del sito internet è affidata all'Urp solo nel 17,6% dei casi intervistati. In conclusione, molto ancora c'è da fare sui versanti organizzazione e cambiamento culturale, una spinta è necessaria sotto l'aspetto della progettualità e della professionalità degli addetti, ma tutto questo rischia di essere vanificato dalla mancanza di sostegno, stimolo ed indirizzo del vertice amministrativo che facendo mancare il proprio supporto toglie linfa vitale al processo di radicamento di questa funzione nelle amministrazioni pubbliche.

Risorse finanziarie

Ferruccio Sepe e Giovanni Vetrutto

Nell'ambito di un rapporto sulla comunicazione non poteva mancare una sezione dedicata alla ricognizione delle risorse finanziarie che le amministrazioni "consumano" per lo svolgimento di tale attività.

Al riguardo, va subito chiarito che questa prima rilevazione ha avuto un carattere sperimentale e, pur prefiggendosi obiettivi che la realtà ha dimostrato essere ambiziosi, (il quadro dei dati è risultato non sempre univoco e intelleggibile), ha consentito di avviare una verifica su alcuni punti che erano apparsi essenziali in fase

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	881	139	33	24	44	486	141	14	218	184	204	242
Un incremento delle risorse umane e finanziarie da destinare alle attività di comunicazione	%	61,9	62,6	54,5	33,3	43,2	62,6	73,0	57,1	63,8	54,9	63,2	65,3
Una cultura più orientata alla trasparenza ed alla condivisione	%	58,1	59,7	51,5	54,2	75,0	62,3	39,0	57,1	55,5	59,2	55,9	63,2
Un incremento della comunicazione interna	%	43,7	48,2	51,5	37,5	43,2	48,4	23,4	35,7	37,6	48,4	46,6	43,0
Un ripensamento dell'organizzazione	%	31,3	28,1	30,3	54,2	45,5	33,1	19,9	28,6	30,7	29,9	34,3	31,0
Altro	%	2,5	2,9	6,1	4,2	4,5	1,2	5,0	0,0	4,1	0,5	0,5	3,7
Niente	%	1,1	0,0	9,1	4,2	0,0	0,8	0,7	7,1	0,0	1,1	0,5	1,2
Totale	%	198,6	201,4	203,0	187,5	211,4	208,4	161,0	185,7	191,7	194,0	201,0	207,4

Tabella 56 - Elementi necessari per favorire il radicamento della funzione di comunicazione

Secondo Lei, cosa sarebbe necessario per favorire il radicamento della funzione di comunicazione e delle relative professionalità nelle amministrazioni pubbliche?

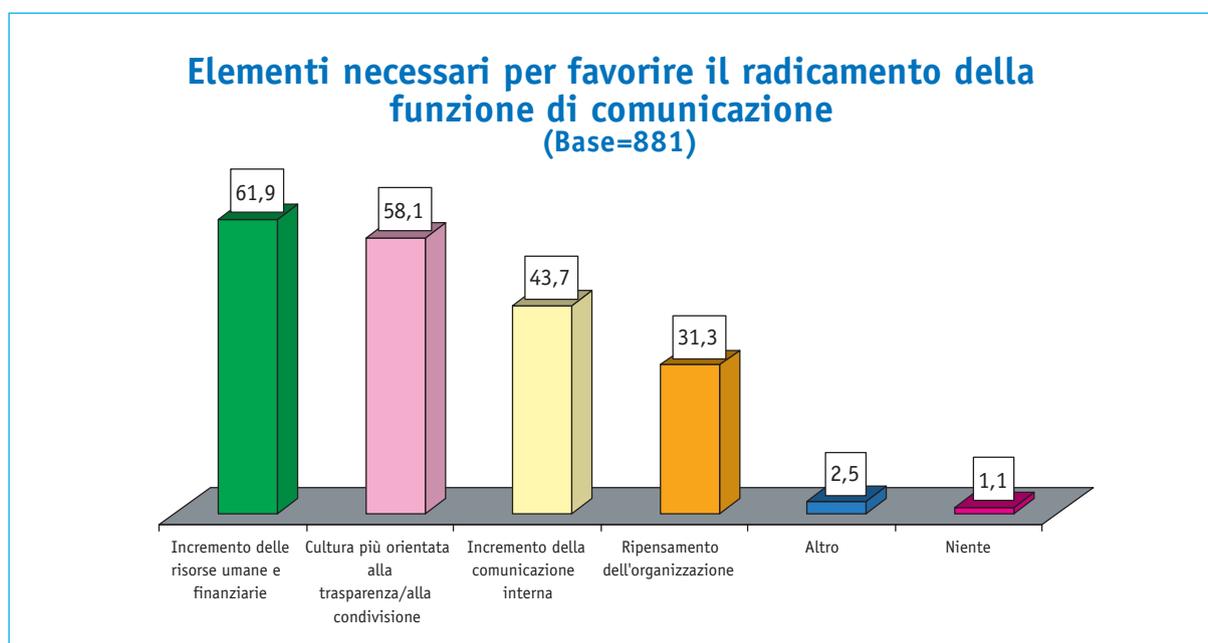


Grafico 31 - Elementi necessari per favorire il radicamento della funzione di comunicazione

preparatoria: a) cercare di cogliere l'entità delle risorse economiche investite dalle amministrazioni nelle attività di comunicazione; b) apprezzare il loro "peso" percentuale sul complesso delle risorse finanziarie disponibili; c) valutare la loro adeguatezza sostanziale ai bisogni emergenti di comunicazione; d) avere alcune informazioni di minor rilievo generale, ma di dettaglio tecnico-contabile in ordine alla allocazione delle risorse stesse.

Il primo aspetto indagato riguarda il "quanto si spende" in comunicazione. I dati raccolti nel corso dell'indagine ci mostrano amministrazioni che dichiarano, in modo largamente prevalente (l'86% circa), un budget stanziato per le strutture di legge 150 compreso tra 0 e 100.000. Questi valori rappresenterebbero nel 60,4% dei casi meno dello 0,5% del totale delle dotazioni finanziarie dell'ente; se si considerano gli enti che destinano alla comunicazione meno dell'1% delle risorse disponibili, la percentuale sale addirittura all'86,1%.

Non mancano peraltro eccezioni significative in un quadro che appare tutt'altro che roseo: le amministrazioni "altre" ed i comuni, infatti, destinano mediamente una quota molto più rilevante delle risorse istituzionali a questa finalità. Non sono rare infatti, in queste categorie, amministrazioni per le quali l'attività di comunicazione istituzionale rappresenta una quota compresa fra l'1 ed il 3%; sino a superare (sia pure in una sola regione) il 5% delle risorse complessive.

Approfondendo l'analisi è poi possibile osservare che quasi

il 70% delle amministrazioni dichiara di ripartire il budget per la comunicazione tra più uffici e strutture. L'analisi per segmenti, però, evidenzia dati che non paiono coerenti con questa prospettiva. Le Regioni, per esempio, che si collocano in coda rispetto alla concentrazione delle spese negli uffici di legge 150, dichiarano poi di spendere attraverso questi ultimi quasi l'80% del totale. All'opposto, la Sanità, che dichiara di avere la più alta concentrazione della funzione negli uffici di legge 150, dichiara poi di spendere attraverso questi meno del 30% del totale. Un altro raffronto analitico che suscita inoltre qualche perplessità è quello tra il budget medio, in valore assoluto, indicato dalle Regioni e dalle Province; le prime comunicano all'incirca una media di € 714.000, mentre le seconde di circa € 637.000. Dal momento che una così ridotta differenza intercorrerebbe tra amministrazioni tanto diverse per rilievo politico, quantità e qualità delle funzioni, dimensione territoriale, è lecito avere qualche dubbio sulla effettiva significatività dei dati rilevati.

Un ulteriore esercizio di raffronto induce a sua volta perplessità. Se, infatti, si incrocia il dato di budget medio in valori assoluti con il dato percentuale medio di riparto del budget tra i diversi possibili "prodotti" comunicativi si ricava, ad esempio, che mediamente una Regione stanzierebbe per pubblicità poco più di € 160.000 (ovvero, a spanne, 3 pagine di quotidiano o 3 minuti di spot televisivo l'anno); per eventi poco più di € 199.000 (appena l'indispensabile per figurare ad una delle

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	710	118	30	17	33	377	121	14	182	157	164	179
Meno dello 0.5%	%	60,4	72,0	43,3	23,5	39,4	59,4	70,2	28,6	63,7	57,3	60,4	62,6
Tra lo 0.5% e l'1%	%	25,7	22,0	40,0	29,4	36,4	26,8	19,8	14,3	23,6	26,8	22,0	27,4
Tra l'1% ed il 3%	%	9,6	3,4	3,3	29,4	12,1	11,4	6,6	28,6	9,3	12,1	11,6	7,3
Tra il 3% ed il 5%	%	3,2	1,7	13,3	11,8	12,1	1,6	1,7	21,4	2,7	1,9	3,7	2,8
Oltre il 5%	%	1,1	0,8	0,0	5,9	0,0	0,8	1,7	7,1	0,5	1,9	2,4	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 57 – Incidenza della spesa in comunicazione

Qual è l'incidenza della spesa per l'attività di comunicazione istituzionale rispetto alle dotazioni finanziarie della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	726	118	31	19	35	392	117	14	186	162	167	182
Sono ripartite tra più strutture ed uffici dell'Amministrazione	%	68,9	52,5	64,5	73,7	68,6	66,8	94,0	64,3	69,9	64,8	67,7	74,2
Sono attribuite esclusivamente a strutture/uffici della comunicazione e dell'informazione ai sensi della legge 150/2000	%	31,1	47,5	35,5	26,3	31,4	33,2	6,0	35,7	30,1	35,2	32,3	25,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 58 – Centri di responsabilità

Nella Sua Amministrazione a quali Centri di Responsabilità sono attribuite le risorse destinate all'attività di comunicazione istituzionale?

principali manifestazioni annuali).

Anche la risposta sulla adeguatezza delle risorse è di non univoca decifrazione. In media, le amministrazioni tendono a considerare le risorse disponibili inadeguate (55,4%, che sale al 68,9% aggiungendo le risposte "estremamente inadeguate"), per una dotazione che nella maggioranza dei casi non è diminuita negli ultimi anni (è aumentata nel 46,8% dei casi, è stabile nel 45,2%). Se, però, si scende più nello specifico, emergono segnali di soddisfazione per la consistenza delle risorse proprio in quelle categorie che investono la minore percentuale. È il caso delle Comunità Montane, che investono meno dello 0,5% del totale nel 70,2% dei casi; eppure hanno una percentuale limitata, ma comparativamente molto più alta rispetto alle altre categorie di amministrazioni che ritengono questo investimento "più che adeguato" (5%). Le Amministrazioni centrali, che investono tra l'1 e il 5% del budget solo nel 16,6% dei casi, ritengono le risorse "estremamente inadeguate" nel 9,4% dei casi, contro l'11,1% delle Regioni, che pure hanno lo stesso livello di spesa nel 47,1% dei casi.

Insomma, la lettura incrociata dei dati, più che offrire ancoraggi interpretativi solidi, consente più che altro di

formulare ipotesi: le amministrazioni non danno sempre dati di spesa coerenti; la loro percezione è influenzata dal giudizio sulla quantità di risorse gestite dagli uffici di legge 150 (che sono solo parte del tutto); in generale, pare fondato il sospetto che le risorse complessivamente investite siano (dove più, dove meno) sottostimate.

L'altra questione cardine dell'indagine è quella del "cosa si compra" con le risorse disponibili, indipendentemente dalla loro asserita inadeguatezza.

Mediamente le amministrazioni dichiarano di investire in pubblicità il 19,4% delle risorse, in eventi il 32,9%, in sportelli virtuali il 23,7%, in comunicazione interna l'8,7%, in altre attività il 15,3%.

Tali dati, almeno in questo caso, sembrano confermare una impressione epidermica diffusa, secondo la quale percentualmente le risorse dedicate alla comunicazione interna costituiscono un "investimento" marginale a fronte degli "investimenti" su altri prodotti.

Significativa anche la dotazione di risorse destinate alla voce residuale, nella quale evidentemente hanno trovato posto spese tradizionali (dalle proprie pubblicazioni all'acquisto di stampa periodica).

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	720	117	32	18	32	387	120	14	186	157	166	181
Più che adeguata - 4	%	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	5,0	0,0	1,6	1,9	1,2	0,0
Adeguata - 3	%	30,0	32,5	37,5	55,6	40,6	26,9	26,7	50,0	36,6	33,8	30,7	18,2
Inadeguata - 2	%	55,4	58,1	53,1	33,3	46,9	59,9	45,0	50,0	49,5	58,6	53,6	60,8
Estremamente inadeguata - 1	%	13,5	9,4	9,4	11,1	12,5	12,7	23,3	0,0	12,4	5,7	14,5	21,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 59 – Adeguatezza risorse

Secondo Lei, rispetto alle esigenze di comunicazione istituzionale, la dotazione di risorse finanziarie umane e strumentali di cui dispone la Sua Amministrazione è:

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	711	117	32	18	32	379	119	14	185	155	163	178
Da 0% a 10%	%	48,7	55,6	65,6	38,9	18,8	47,2	50,4	71,4	46,5	48,4	50,3	46,6
da 11% a 20%	%	17,5	11,1	15,6	11,1	15,6	20,6	15,1	14,3	16,2	19,4	14,7	20,8
da 21% a 30%	%	15,3	13,7	6,2	27,8	25,0	15,0	16,0	14,3	15,7	13,5	18,4	15,7
da 31% a 40%	%	6,7	5,1	3,1	5,6	21,9	6,3	7,6	0,0	7,0	5,2	8,6	6,2
da 41% a 50%	%	6,1	5,1	9,4	11,1	9,4	6,3	4,2	0,0	7,6	7,1	4,9	3,9
da 51% a 60%	%	1,9	0,9	0,0	5,6	9,4	2,1	0,8	0,0	2,7	1,9	1,2	2,2
da 61% a 70%	%	0,8	2,6	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	1,1
da 71% a 80%	%	1,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,8	4,2	0,0	1,1	1,9	0,6	1,7
da 81% a 90%	%	0,7	1,7	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	1,1	0,6	0,6	0,6
da 91% a 100%	%	0,8	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,9	0,6	1,1
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 60 – Percentuale della spesa destinata alla pubblicità

Ponendo pari a 100 la spesa complessiva effettuata dalla Sua Amministrazione per la comunicazione istituzionale, indichi per favore quale percentuale è destinata alla Pubblicità

Più nello specifico, appare altresì degno di nota il fatto che le amministrazioni, fatto pari a 100 il totale della propria spesa, dovendo indicare la percentuale dedicata alle diverse tipologie di prodotti, tendono nella stragrande maggioranza dei casi ad addensarsi nella prima categoria (tra lo 0% e il 10%).

L'ultimo aspetto da esaminare riguarda il "chi spende" nelle amministrazioni. Le risposte, basandosi su dati oggettivi, dovrebbero essere le più affidabili.

Nel 68,9% dei casi le spese non sono concentrate negli uffici di legge 150, ma vengono suddivise tra diversi uffici e strutture. Le Amministrazioni regionali e locali sono in testa a questa graduatoria (non certo virtuosa) con, rispettivamente, il 73,7% nelle Regioni, il 68,6% nelle Province, il 66,8% nei Comuni e addirittura il 94% nelle Comunità Montane. In queste ultime, la ristrettezza dell'ente e la scarsità di risorse sia umane che finanziarie è una spiegazione più che adeguata; ciò che non può dirsi di certo per le Amministrazioni regionali.

Unico esempio incoraggiante pare quello della Sanità, dove "solo" il 52,5% dei casi vede la funzione ancora ripartita tra tutti gli uffici. Segno, evidentemente, che la aziendalizzazione del comparto procede portando con sé più spesso i naturali frutti della specializzazione e della chiarezza delle "linee di prodotto". (Vedi tabella 58)

Se poi si considera il dato relativo alla esistenza o meno di capitoli "dedicati" nei bilanci delle diverse amministrazioni emerge un quadro che, in generale (60,7%), vede le risorse raccolte in capitoli di uso indistinto, mentre solo nel 26,8% dei casi esiste una partita di bilancio specifica; in questo senso la "maglia nera" spetta alle Amministrazioni centrali (59,5%), probabilmente per la rigidità del bilancio statale e della scelta di allocazione delle risorse definito *ab extra* dalla Ragioneria Generale piuttosto che dai diversi ministeri. L'esempio più virtuoso, in questo campo, sono le Province che hanno capitoli dedicati nel 45,5% dei casi. Sorprende un po', al contrario, il dato della Sanità, che dichiara un 19% medio (superiore solo al 15% delle Comunità Montane).

Su questo aspetto può dunque trarsi questa contraddittoria

conclusione: proprio le amministrazioni che maggiormente sono in grado di concentrare l'uso delle risorse non prevedono in bilancio capitoli dedicati alle attività di comunicazione.

Indagini così ampie e rivolte ad una platea assai articolata e complessa di amministrazioni sono per loro natura ad alto rischio interpretativo, purtuttavia consentono di individuare alcune linee di fondo e tendenze generali utili alla comprensione del modo di gestire la comunicazione istituzionale.

Sotto questo profilo, un elemento che emerge su tutti con assoluta evidenza è rappresentato dal fatto che le amministrazioni pubbliche confermano, anche in questa occasione, la loro poca dimestichezza nel correlare la dimensione finanziaria con quella della "produzione" dei servizi che svolgono; ciò costituisce presumibilmente la ragione principale che giustifica la indicazione di valori finanziari che appaiono di regola sottostimati e non sempre congruenti.

E nondimeno, solo rilevazioni come quella in commento possono costringere le amministrazioni ad acquisire una maggiore familiarità con l'ineludibile dimensione del "far di conto" sulle funzioni.

Tendenze della formazione

Stefano Sepe

Il dato qualitativo che emerge dall'analisi quantitativa è eloquente: vi è uno scarto particolarmente vistoso tra importanza attribuita alle risorse umane impiegate nel settore della comunicazione e sviluppo della formazione. Per il 61,9% delle amministrazioni la possibilità di favorire il radicamento della funzione di comunicazione è legata all'incremento delle risorse umane e finanziarie. Una quota appena più bassa, ma sempre superiore alla metà delle amministrazioni (58,1%), indica nella "cultura più orientata alla trasparenza e alla condivisione" l'elemento chiave per migliorare le attività di comunicazione. A

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	716	116	32	18	33	383	120	14	186	156	164	180
Esistono diversi capitoli utilizzati anche per finanziare altri tipi di attività	%	60,7	59,5	65,6	61,1	51,5	60,8	60,8	64,3	60,2	62,2	57,3	61,1
Esiste uno specifico capitolo dedicato esclusivamente alle attività di comunicazione e informazione	%	26,8	19,0	25,0	33,3	45,5	31,6	15,0	21,4	28,5	28,8	30,5	21,7
Non esiste alcun capitolo per finanziare queste attività	%	12,4	21,6	9,4	5,6	3,0	7,6	24,2	14,3	11,3	9,0	12,2	17,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 61 – Capitoli di spesa

Tra i capitoli di spesa presenti nel bilancio della Sua Amministrazione:

conforto di tale opinione circa un quarto delle amministrazioni propone di inserire nuove figure professionali (esperti di internet o di pubblicità, responsabili di eventi o di relazioni con le aziende). Di riflesso, il reperimento di risorse umane adeguate da utilizzare nella attività di comunicazione è giudicato il principale ostacolo da un'amministrazione su cinque. I tre fattori, composti tra loro, indicano una direzione univoca: per il miglioramento delle performance e per l'adeguamento delle strutture di comunicazione e informazione (Urp, uffici stampa, reti civiche, siti, strutture di relazioni esterne, sportelli di varia natura) occorre poter contare su un sufficiente numero di persone che siano, nel contempo, adeguatamente preparate.

Sotto tale profilo la risposta, in termini di attività di formazione, non è affatto appagante. Soltanto in metà delle amministrazioni (con scarti non molto rilevanti tra i diversi comparti, se si esclude il caso delle Comunità Montane) il personale ha frequentato corsi di formazione su tematiche della comunicazione. Il dato, di per sé non troppo confortante, diventa addirittura allarmante se si tiene conto che l'attività di formazione in materia è prevista come obbligo per tutti coloro che operano le strutture di comunicazione e che, oltretutto, la partecipazione ai corsi di formazione dovrà essere conclusa entro il 31 dicembre del 2004.

Le criticità emergenti da dati quantitativi sono tanto più rilevanti se si tiene conto del fatto che, per una volta, l'esigenza di una formazione adeguata era stata posta "a monte", collegandola, inoltre, ai meccanismi di accesso. Nel percorso normativo che va dalla legge 150 del 2000 al Dpr 422/2001, passando per la circolare sulla formazione emanata nel dicembre 2001, il problema è stato fortemente enfatizzato. La legge 150, all'articolo 4, mette in stretta correlazione i due aspetti, stabilendo che le amministrazioni pubbliche sono tenute a individuare il personale da adibire agli uffici di comunicazione e informazione e devono, altresì, programmare la formazione per il personale di tali uffici. Dopo aver indicato gli obiettivi (individuazione dei criteri di accesso e definizione dei modelli di formazione), la legge stabilisce esplicitamente quali siano i soggetti titolati ad occuparsi della formazione in materia di comunicazione e informazione. Al riguardo va sottolineato come la norma enumeri diversi soggetti (pubblici e privati) ai quali, in realtà, spettano, in linea di principio, ruoli diversi. Da un lato, infatti, vi sono i soggetti istituzionali (SSPA, SSAI, SSPAL, FORMEZ, nonché le altre scuole di formazione del settore pubblico) ai quali spetta garantire l'espletamento delle attività obbligatorie di formazione, dall'altro è prevista la possibilità che le amministrazioni possano valersi anche di altri soggetti in grado di erogare la formazione (università, strutture con finalità formative). Per tutti vi è il vincolo di rispettare i modelli previsti dal

regolamento.

Siamo di fronte, quindi, ad un percorso metodologicamente ben strutturato. L'individuazione dei requisiti validi per l'accesso, la definizione dei modelli formativi, nonché l'indicazione delle modalità delle iniziative sono, dalla legge, demandati ad apposito regolamento. Questo, come è noto, stabilisce puntualmente sia gli aspetti riguardanti i requisiti professionali necessari per il personale da adibire agli uffici, sia i criteri e le modalità degli interventi formativi. Tanto sul primo versante quanto sul secondo si è scelto di tenere una soglia particolarmente elevata. I titoli di studio e professionali (laurea in scienza della comunicazione, appartenenza all'ordine dei giornalisti) necessari, a seconda dei ruoli da ricoprire, per l'accesso alle strutture di informazione e comunicazione indicano la tendenza a dare forte rilievo alla competenza professionale degli addetti. Tale scelta – tenuto conto della delicatezza dei compiti e della crucialità delle funzioni – è da ritenere un elemento importante sia di presidio "interno", sia di tutela contro ingerenze della politica.

I criteri adottati per la definizione dei modelli formativi e delle modalità di erogazione si muovono nella stessa logica. È da rimarcare, inoltre, come il regolamento – oltre a definire il tempo massimo entro il quale dovevano essere completati i percorsi formativi – stabilisce che gli addetti i quali non abbiano ricevuto la formazione obbligatoriamente prevista possono essere spostati in altri uffici.

La cornice di riferimento delineata dalle norme ha un riferimento incrociato nell'indirizzo politico sull'insieme delle attività di formazione per gli addetti alle pubbliche amministrazioni. Nella direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, emanata il 13 dicembre 2001, dal Ministro per la Funzione pubblica si include la "domanda di nuove competenze" tra le sfide della formazione. Conseguentemente, negli indirizzi si indica l'esigenza di fornire supporto alle "nuove figure professionali necessarie nelle pubbliche amministrazioni con particolare riferimento alla comunicazione pubblica ed alle relazioni con i cittadini".

L'indagine condotta per la redazione del Rapporto non era mirata (né poteva esserlo) sulle singole istituzioni. Ciò rende particolarmente ardua la decifrazione dei dati che riguardano l'azione delle scuole di formazione del sistema pubblico. Ciò nonostante si tenterà di "leggere" quanto emerge dalle risposte delle amministrazioni per tentare sia di indicare come il sistema di formazione "interno" abbia risposto alle sollecitazioni normative, sia di fare alcune brevi considerazioni sull'operato delle amministrazioni pubbliche.

La domanda di formazione derivante dalle norme della legge 150 è rivolta prevalentemente alle "altre" istituzioni formative (pubbliche e private). Il dato non sorprende. Per un motivo semplice. Le dimensioni

quantitative della domande erano tali da eccedere in ogni caso la capacità di risposta delle scuole di formazione del settore pubblico. Le due maggiori – Scuola superiore della pubblica amministrazione e Formez – hanno assorbito, rispettivamente, il 15,9% e il 19,4% del totale. Insieme, quindi, oltre un terzo della domanda complessiva. Non è possibile scomporre ulteriormente il dato, ma è ragionevole presumere che alla S.S.P.A. si sia rivolto il comparto statale e degli enti pubblici nazionali, mentre l'attività del Formez sia stata assorbita prevalentemente

dalle amministrazioni territoriali. La divisione di competenze tra le due istituzioni rende, del resto, quasi automatico il riparto.

Maggiori particolari si possono ricavare sull'atteggiamento delle amministrazioni.

Soltanto metà delle amministrazioni ha attivato i corsi previsti dalla legge 150. Una percentuale analoga (51%) ha inviato propri dipendenti ad altri corsi o seminari in materia di comunicazione.

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	416	65	21	14	28	255	27	6	96	95	97	106
Altre strutture formative pubbliche o private che adottano i modelli formativi prescritti dal Regolamento applicativo della legge 150/2000 (art.7)	%	84,4	80,6	57,1	64,3	85,7	88,0	89,3	83,3	93,9	87,2	85,6	78,0
Formez	%	19,4	19,4	38,1	50,0	17,9	15,5	21,4	50,0	10,1	9,6	17,5	33,9
Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione	%	15,9	13,4	57,1	0,0	21,4	12,0	21,4	50,0	8,1	7,4	15,5	22,9
Corso di Laurea in Scienze della Comunicazione o discipline affini	%	9,2	7,5	19,0	21,4	32,1	6,6	3,6	0,0	5,1	6,4	11,3	11,0
Scuole specializzate di altre amministrazioni centrali	%	3,6	4,5	9,5	0,0	3,6	2,7	7,1	0,0	2,0	6,4	5,2	0,0
Altro Corso di Laurea	%	2,4	0,0	4,8	7,1	10,7	1,6	3,6	0,0	2,0	2,1	1,0	2,8
Totale	%	134,8	125,4	185,7	142,9	171,4	126,4	146,4	183,3	121,2	119,1	136,1	148,6

Tabella 62 – Istituzioni formative

Con quali delle istituzioni formative previste dalla legge 150/2000 la Sua Amministrazione ha stipulato / intende stipulare accordi o convenzioni?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	843	135	35	23	44	462	130	14	210	178	192	230
No	%	50,6	51,9	34,3	34,8	36,4	44,8	79,2	50,0	54,3	46,6	49,5	53,9
Si	%	35,3	37,8	54,3	47,8	56,8	39,0	7,7	28,6	31,4	43,3	38,5	26,5
No, ma l'iniziativa è in itinere	%	14,1	10,4	11,4	17,4	6,8	16,2	13,1	21,4	14,3	10,1	12,0	19,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 63 – Amministrazioni che hanno attivato corsi di formazione

La legge 150/2000 ha imposto alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di formare il personale da destinare alle attività di informazione e di comunicazione, qualora sia sprovvisto dei titoli prescritti. La Sua Amministrazione ha attivato dei propri corsi di formazione a tale scopo?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	817	134	34	22	43	446	124	14	207	172	188	218
Si	%	51,0	64,2	67,6	50,0	60,5	53,4	20,2	57,1	48,8	58,1	52,1	44,0
No	%	49,0	35,8	32,4	50,0	39,5	46,6	79,8	42,9	51,2	41,9	47,9	56,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 64 – Altre iniziative di formazione

La Sua Amministrazione ha indirizzato il personale ad altre iniziative di formazione in materia di comunicazione e informazione?

Significativo il dato sul numero dei corsi attivati o ai quali sono stati inviati gli addetti agli uffici di comunicazione e informazione. Nell'87,6% dei casi il numero dei corsi realizzati varia tra 1 e 3. Soltanto in pochissimi casi il numero è significativamente più elevato.

Il numero di addetti coinvolti, per singola amministrazione, si attesta nella quasi totalità dei casi tra una

e dieci unità. Il dato meriterebbe di essere scomposto, poiché esso è da mettere necessariamente in correlazione con il numero complessivo dei dipendenti di ciascun ente. Merita di essere sottolineato, infine, il fatto che il segmento numerico di dipendenti che hanno svolto la formazione (1-10) è praticamente analogo tanto nel caso dei dirigenti (85,4%), quanto in quello dei funzionari (83,2%).

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 416	65	21	14	28	255	27	6	96	95	97	106	
Nessun corso	% 3,9	1,9	5,3	10,0	0,0	3,8	15,4	0,0	4,4	1,3	4,0	6,0	
da 1 a 3 corsi	% 87,6	88,9	78,9	60,0	80,8	91,2	84,6	66,7	86,8	93,4	88,0	85,1	
da 4 a 10 corsi	% 5,5	3,7	15,8	10,0	15,4	3,3	0,0	33,3	4,4	5,3	4,0	4,5	
da 11 a 15 corsi	% 1,3	1,9	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	1,5	0,0	2,7	1,5	
da 16 a 20 corsi	% 0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Più di 20 corsi	% 1,6	3,7	0,0	20,0	3,8	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	1,3	3,0	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 65 – Corsi di formazione realizzati

In base a tali accordi / convenzioni, quanti corsi di formazione sono stati realizzati nel triennio 2001-2003?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 285	51	18	7	26	171	9	3	63	75	71	57	
Nessun addetto	% 78,6	68,6	77,8	28,6	80,8	83,0	77,8	100,0	84,1	77,3	77,5	77,2	
da 1 a 10 addetti	% 15,8	21,6	22,2	42,9	11,5	12,9	22,2	0,0	12,7	22,7	12,7	10,5	
da 11 a 100 addetti	% 5,6	9,8	0,0	28,6	7,7	4,1	0,0	0,0	3,2	0,0	9,9	12,3	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 66 – Addetti inviati ai corsi di formazione

Quanti addetti hanno frequentato regolarmente tali corsi ed hanno ottenuto l'attestato previsto dal Regolamento nel 2001?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 213	60	11	9	15	101	9	8	44	43	57	56	
Nessuno	% 0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	2,3	1,8	0,0	
da 1 a 3 dipendenti	% 64,3	66,7	54,5	55,6	66,7	62,4	100,0	50,0	72,7	60,5	59,6	66,1	
da 4 a 10 dipendenti	% 21,1	15,0	9,1	22,2	6,7	28,7	0,0	37,5	18,2	25,6	22,8	21,4	
da 11 a 15 dipendenti	% 1,9	1,7	9,1	0,0	6,7	1,0	0,0	0,0	0,0	2,3	1,8	1,8	
da 16 a 20 dipendenti	% 3,8	3,3	0,0	0,0	13,3	4,0	0,0	0,0	6,8	2,3	3,5	3,6	
da 21 a 25 dipendenti	% 1,4	1,7	0,0	0,0	6,7	1,0	0,0	0,0	0,0	4,7	0,0	1,8	
Più di 25 dipendenti	% 6,6	11,7	27,3	22,2	0,0	1,0	0,0	12,5	2,3	2,3	10,5	5,4	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 67 – Dirigenti

Complessivamente, quanti Dirigenti sono stati coinvolti nell'attività di formazione?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione									Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N° 380	63	21	11	25	229	22	9	97	87	90	85	
Nessuno	% 0,5	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,2	
da 1 a 3 dipendenti	% 60,2	66,7	33,3	18,2	52,0	62,0	81,8	55,6	70,1	59,8	54,4	63,5	
da 4 a 10 dipendenti	% 23,0	12,7	38,1	27,3	20,0	24,9	18,2	22,2	18,6	29,9	21,1	17,6	
da 11 a 15 dipendenti	% 3,1	3,2	0,0	18,2	4,0	3,1	0,0	0,0	4,1	1,1	5,6	2,4	
da 16 a 20 dipendenti	% 3,4	1,6	4,8	9,1	4,0	3,9	0,0	0,0	2,1	4,6	3,3	3,5	
da 21 a 25 dipendenti	% 1,8	1,6	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	1,0	1,1	3,3	2,4	
Più di 25 dipendenti	% 7,9	11,1	23,8	27,3	20,0	3,5	0,0	22,2	4,1	3,4	11,1	9,4	
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Tabella 68 – Funzionari

Complessivamente, quanti Funzionari sono stati coinvolti nell'attività di formazione?

Sui tempi di attuazione delle norme sulla formazione obbligatoria per il personale in servizio presso le strutture di comunicazione e informazione si sta giocando tuttora una partita dagli esiti incerti. Il termine di 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento è stato prorogato, per iniziativa del Ministro per la Funzione Pubblica, al 31 dicembre 2004. I dati, però, lasciano pochi margini di incertezza: è indubbio che molte amministrazioni non saranno in grado di rispettare i termini fissati. Ciò - rendendo necessaria un'ulteriore proroga - dimostra quanto difforme (e, nell'insieme, inadeguata) sia stata la capacità di risposta delle amministrazioni di fronte all'esigenza di permettere al personale addetto agli uffici di comunicazione e informazione di poter usufruire di una formazione mirata.

In generale i nodi da sciogliere sono, essenzialmente, i seguenti:

- la precisa definizione della domanda per evitare di perpetuare la prevalenza dell'offerta (fatta sia dalle scuole di formazione, sia dalle università);
- l'analisi dei fabbisogni (come elemento preliminare anche alla definizione della domanda e come elemento sul quale fondare la politica dell'offerta);
- il coordinamento delle attività. Il tema, sul terreno della domanda, rinvia all'ipotesi di piani formativi, su quello dell'offerta rimanda all'azione concertata tra le istituzioni di formazione per il settore pubblico e tra esse e l'offerta formativa delle università;
- l'apertura al mercato (università, strutture private di formazione) si è dimostrata una scelta giusta, ma ha creato diversi problemi nella dinamica dell'offerta;
- il monitoraggio delle attività (questione di elevata complessità che rinvia alla definizione di standard plausibili e condivisi);
- la valutazione dei costi (in termini assoluti e percentuali rispetto alle spese per il personale, raffronto con i benefici ottenuti);
- la valutazione di efficacia (miglioramenti performance, motivazione più elevata, maggiore identificazione con le finalità istituzionali, benessere organizzativo). Al riguardo va rilevato che la Commissione per la valutazione della formazione - istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica - non è stata posta nelle Condizioni migliori per operare efficacemente. Occorrerebbe una riflessione sui compiti della Commissione e sull'impegno chiesto ai suoi componenti.

La declinazione delle piste da battere ha, naturalmente, significato se viene connessa alle strategie da perseguire. Al riguardo occorre ribadire che le politiche di formazione per il settore pubblico debbono tener conto dell'esigenza di favorire l'accumulazione e la sedimentazione di nuovi saperi. Tra essi certamente sono da annoverare le competenze collegate alle funzioni di comunicazione e informazione. Tali funzioni

stanno avendo, infatti, uno sviluppo senza precedenti. Di conseguenza, tanto le istituzioni di formazione quanto le università devono rispondere con offerta formativa adeguata sia sotto il profilo qualitativo, sia dal punto di vista quantitativo.

Le sfide in proposito sono molteplici. È indubbio che la formazione sui temi della comunicazione e dell'informazione dovrà saper corrispondere meglio ad esigenze di settorialità: i saperi - ma soprattutto le tecniche operative - si segmentano proporzionalmente alla specificità delle competenze necessarie. Di converso, non deve venire mai meno la connessione tra i saperi della comunicazione e i saperi dell'amministrazione.

Non meno rilevante sembra essere, nella prospettiva di medio periodo, la necessità di inserire i temi della comunicazione e dell'informazione nei momenti di formazione iniziale (in particolare per i dirigenti) e nei percorsi formativi di tipo generalista. Ciò implica l'esigenza di declinare l'offerta formativa in maniera assai articolata, riservando particolare attenzione a momenti formativi diretti specificamente ai dirigenti di vertice.

In generale, occorre che le istituzioni di formazione per il personale pubblico riorientino - come prevede del resto la legge 150 - i loro programmi di attività, dando maggior rilievo ai temi della comunicazione e dei rapporti con i cittadini.

Da ultimo, non certo in ordine di importanza, va sottolineata l'esigenza che le amministrazioni si dotino delle competenze necessarie per dialogare con il mondo dell'offerta formativa. Ciò vale in primo luogo per i soggetti privati, ma è altrettanto importante nei confronti delle università e delle stesse scuole di formazione del settore pubblico. Altrimenti si rischia la riproposizione all'infinito di modelli formativi ripetitivi e non corrispondenti ai reali bisogni. Ciò rinvia, naturalmente, alla qualità dell'offerta e chiama in causa la capacità degli erogatori, ai quali spetta l'onere di saper costruire il modello formativo "su misura" rispetto all'amministrazione e/o ai soggetti ai quali sono rivolti gli interventi formativi.

L'offerta formativa del sistema universitario

Stefano Martelli

Finora l'università italiana ha potuto contribuire in minima misura al diffondersi delle competenze professionali in campo comunicativo prescritte dalla L. 150/2000. Nonostante che nell'A.A. 2003-2004 l'offerta formativa nel campo delle Scienze della Comunicazione e materie affini abbia raggiunto la ragguardevole cifra di 138 tra corsi di laurea e corsi di laurea specialistica presenti in quasi tutte le Regioni italiane - senza contare

i master universitari di 1° e di 2° livello, e altri titoli di studio post-laurea²⁴⁾ - , le ricadute di questo imponente sforzo scientifico e organizzativo sulla formazione del personale della Pubblica Amministrazione italiana sono tutt'altro che rilevanti.

Di questa distanza tra Università e P.A. sono misure eloquenti due indicatori: la densità di laureati e diplomati post-laurea in Scienze della Comunicazione e Relazioni pubbliche, e l'apporto degli atenei italiani ai corsi di formazione previsti dalla l. 150/2000.

In primo luogo è **ridottissima la presenza tra il personale della P.A. di laureati e diplomati post-laurea in materie comunicazioniste e relazionali**. Come mostra la tabella 69, nel caso di *Scienze della Comunicazione* in media i laureati sono solo l'1,2% del personale della P.A.; si registrano apici tra il personale delle Regioni e delle Amministrazioni centrali (4,2% e 4,9%, rispettivamente), ma vi sono pure minimi al 0,5%-0,6% tra il ben più numeroso personale di Comuni, Province e Comunità

Montane.

A loro volta, i laureati in Relazioni pubbliche sono in media l'1,7%, ma questo dato è la risultante di un valore molto elevato nel sub-campione ristretto delle Regioni (39,1% - una Regione dichiara più di 25 addetti in possesso di tale laurea ed altre 3 Regioni ne hanno da 1 a 3, però sono appena 14 su 20 le Regioni rispondenti) e di valori molto bassi nelle ben più numerose altre P.A.

Parimenti scarso è il personale della P.A. in possesso di diploma di specializzazione o di perfezionamento post-laurea, ovvero di altro titolo post-universitario in Scienze della Comunicazione o in Relazioni pubbliche: essi sono in media l'1,1% del personale della P.A. Come mostra la tabella 70, tali "super" diplomati sono più frequentemente presenti tra il personale delle Amministrazioni centrali (6,5%) e delle Regioni (3,5%); all'opposto, sono pressoché assenti tra quello dei Comuni e delle Comunità montane (0,2% in entrambi i casi).

N.B.: i rispondenti sono appena il 40,2% del campione (N=1.023).

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	420	100	28	14	24	235	14	5	95	82	89	130
Nessun addetto	%	63,9	61,0	64,3	35,7	62,5	68,1	42,9	60,0	69,5	58,5	58,4	66,9
da 1 a 3 addetti	%	33,3	36,0	32,1	42,9	33,3	30,6	57,1	40,0	29,5	40,2	40,4	27,7
da 4 a 10 addetti	%	1,9	1,0	0,0	14,3	4,2	1,3	0,0	0,0	1,1	1,2	1,1	3,8
da 11 a 15 addetti	%	0,2	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
da 16 a 20 addetti	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 21 a 25 addetti	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 25 addetti	%	0,7	1,0	3,6	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 69 - I laureati in Scienze della Comunicazione tra il personale della P.A. italiana

Quanti degli addetti alle strutture di informazione e di comunicazione della Sua Amministrazione sono in possesso del Diploma di laurea in Scienze della Comunicazione (o altro diploma di laurea assimilabile a questo)?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	420	100	28	14	24	235	14	5	95	82	89	130
Nessun addetto	%	78,3	77,0	53,6	57,1	66,7	85,1	78,6	40,0	86,3	89,0	67,4	79,2
da 1 a 3 addetti	%	19,3	22,0	35,7	35,7	29,2	13,6	21,4	40,0	13,7	8,5	29,2	20,0
da 4 a 10 addetti	%	1,7	0,0	7,1	0,0	4,2	1,3	0,0	20,0	0,0	2,4	3,4	0,0
da 11 a 15 addetti	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 16 a 20 addetti	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 21 a 25 addetti	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 25 addetti	%	0,7	1,0	3,6	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 70 - Diplomati o specializzati post-laurea in Scienze della Comunicazione o in Relazioni pubbliche

Quanti degli addetti alle strutture di informazione e di comunicazione della Sua Amministrazione sono in possesso del Diploma di specializzazione/perfezionamento post-laurea o altro titolo post-universitario rilasciato in comunicazione o relazioni pubbliche e materie assimilate?

²⁴⁾ Solo in due Regioni italiane, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, non è presente neppure un corso della classe XIV in Scienze della Comunicazione. Questo e molti altri dati sono presenti nel rapporto, preparato dal Com.Pu.Lab. - Laboratorio di Comunicazione pubblica dell'Università degli Studi di Palermo, dal titolo *L'offerta formativa del sistema universitario italiano nel campo della comunicazione pubblica e istituzionale (2003-2004)*, scritto dal presente Autore con la collaborazione di Roberto Blandino Alamia. Il rapporto, che si basa sui dati ufficiali registrati presso la banca dati OFF.F del Miur, è stato pubblicato nel fascicolo monografico 22/2004 di *Rivista italiana di comunicazione pubblica* (FrancoAngeli, Milano).

Qualora poi si facesse attenzione allo scarso numero di P.A. rispondenti – appena 420 sul campione occasionale di ben 1.023 amministrazioni formatosi a seguito della presente indagine – e si procedesse a una doverosa proporzione, si otterrebbe un tasso assai più modesto. Sommando i laureati e i diplomati post-laurea nel campo delle materie comunicazioniste e relazionali, non si supererebbe l'1,56% dei dipendenti della P.A. in Italia. In breve, questi dati mostrano che il personale della P.A. solo in misura ridottissima ha conseguito i titoli di studio universitari, considerati dalla L. 150/2000 i più adatti a svolgere le mansioni di grande responsabilità connesse all'area della comunicazione pubblica.

2. Atenei e formazione

Il secondo indicatore di questa ancora grande distanza tra università e P.A. italiana è il **ridottissimo coinvolgimento degli atenei nei corsi di formazione** predisposti in base al Regolamento applicativo della L. 150/2000; cosa che diviene tanto più preoccupante nel quadro dell'ancora scarsa attività di formazione svolta avviata dalla medesima P.A. nel primo triennio di applicazione della suddetta legge. Appena la metà scarsa delle 847 P.A. italiane rispondenti alle domande sulla formazione si è attivata in tal senso: iniziative formative sono state avviate da poco più di un terzo del campione (35,3%), e il restante sesto le ha progettate (14,1%). Invece la maggioranza delle P.A. italiane (50,6%) – più frequentemente Comunità Montane (79,2%) e Aziende Sanitarie Locali (51,9%), e più spesso quelle situate nel Nord-Ovest (54,3%) –, nell'arco del primo triennio applicativo della L. 150/2000 non ha ancora deciso come soddisfare all'obbligo, imposto dalla legge stessa, di formare il personale addetto alle attività di informazione e di comunicazione.

In questo quadro all'insegna della tiepidezza verso la formazione in campo comunicativo, la formazione universitaria appare decisamente residuale. Come mostra la tabella 62, oltre quattro amministrazioni pubbliche su cinque si sono rivolte a strutture formative altre (84,4%), mentre appena la metà delle amministrazioni rispondenti si sono rivolte al Formez (19,4%), alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (15,9%), alle Scuole specializzate di altre Amministrazioni centrali (3,6%). In breve, all'università si sono rivolte appena poco più di un decimo delle 416 amministrazioni rispondenti affermativamente alla domanda sulle attività formative; di queste solo 38, pari al 9,2%, le ha organizzate rivolgendosi a un Corso di Laurea in Scienze della Comunicazione o in discipline affini, mentre altre 10 (2,4%) lo ha fatto rivolgendosi ad altro corso di laurea. Più frequentemente sono stati gli

enti provinciali (32,1%), e le amministrazioni del Centro (11,3%) e del Sud (11%) a rivolgersi all'Università, mentre ad altre strutture formative si sono rivolte più frequentemente le Comunità Montane (89,3%) e i Comuni (88%), specie nel Nord-Ovest (93,9%). In breve, i dati raccolti da questa prima indagine sull'applicazione della L. 150/2000 nella P.A. gettano una luce preoccupante sulla scarsa capacità di stabilire positive collaborazioni a fini formativi tra le due istituzioni – università e P.A. – che sotto tanti aspetti risultano essere di rilevanza fondamentale per lo sviluppo del nostro Paese.

Le conseguenze di tale distanza sono facilmente prevedibili: le P.A. procederanno nei loro sforzi di comunicare coi cittadini senza avvalersi in maniera rilevante delle Scienze della Comunicazione, e i laureati in tali materie – ormai numerosi! – troveranno i posti di comunicatori pubblici cui legittimamente aspirano già occupati da personale dipendente interno, il quale solo nella metà scarsa dei casi è stato formato nei corsi previsti dalla L. 150/2000, in gran parte svoltisi in ambienti extra-accademici.

Modelli organizzativi

Patrizia Galeazzo e Valeria Peverelli

Porre il problema dell'analisi organizzativa rispetto alle funzioni (comunicazione, informazione) previste dalla legge 150/2000, ha significato proporre alle amministrazioni pubbliche una riflessione che non appartiene alla loro storica cultura, più concentrata sulla prestazione che sul risultato. Infatti se nella realtà aziendale nessun cambiamento organizzativo viene affrontato prescindendo dall'analisi del contesto effettivo che lega risorse a obiettivi, nella realtà pubblica tale approccio è per lo più inusuale, pur con le prime felici ed efficaci esperienze (si vedano anche i progetti in materia di comunicazione istituzionale finanziati dal Formez, che prevedono in prima istanza l'analisi organizzativa quale presupposto per qualsiasi modifica all'assetto strutturale²⁵⁾).

Non stupisce perciò rilevare dalle risposte al questionario alla domanda *“Nella sua Amministrazione è mai stata fatta un'analisi organizzativa rispetto alle funzioni organizzative previste dalla legge 150/2000?”* che il 68,5% degli Enti intervistati non ha mai affrontato il problema.

In particolare dai dati si evince che:

- la Sanità e le Amministrazioni Centrali si sono dimostrate le più sensibili, con rispettivamente il 45,9% e i 45,7% di analisi effettuate;

²⁵⁾ Si veda, per esempio, il progetto che ha avuto come destinatario la Provincia di Lecco, *Processi di comunicazione istituzionale integrata*, Bando Formez 2003

- Regioni, Province e Comuni dichiarano di aver effettuato l'analisi con percentuali comprese tra il 29% e il 36%;
- soltanto il 10,9% delle Comunità Montane ha proceduto nell'analisi.

È interessante sottolineare che nella maggior parte dei casi l'analisi organizzativa è stata a cura delle stesse Amministrazioni. Sarebbe utile scoprire con un'ulteriore indagine con quali strumenti e modalità l'analisi sia stata condotta.

Quanto affermato appare ancor più rilevante se ci si riferisce alla percentuale – altrove citata - di circa il 50% di Amministrazioni che dichiarano che la legge 150/2000 abbia prodotto cambiamenti organizzativi.

Tali cambiamenti si concretizzano nella creazione di strutture, che dovrebbero rispecchiare l'articolazione funzionale prevista dalla norma. L'importante distinzione, introdotta dalla legge-quadro, tra la funzione di comunicazione e la funzione di informazione, ha il limite

di ricondurre il composito insieme delle attività da presidiare a riporto di due sole strutture: l'URP e l'Ufficio Stampa, cui si affianca per le relazioni con i media del vertice politico la figura del portavoce. Tuttavia le esigenze di comunicazione reali e quotidiane di un'Amministrazione non si riducono alle attività di ascolto ed erogazione del servizio, ma richiedono il presidio di un insieme di attività, tra di loro integrate e integrabili, di comunicazione interna ed esterna. Infatti i dati mostrano l'esistenza di strutture che la legge non prevede, ma funzionalmente create per rispondere a tali esigenze.

Nei grafici che seguono mostriamo la percentuale di attivazione delle strutture genericamente preposte alla comunicazione interna, esterna e alle relazioni con i media, nonché la percentuali gli altri uffici "funzionali" che sono stati formalizzati all'interno degli organigrammi.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	864	138	34	24	43	475	136	14	212	183	200	237
Si, esiste una struttura per la comunicazione esterna	%	51,9	76,1	73,5	62,5	76,7	50,9	12,5	78,6	52,4	52,5	55,0	46,0
Si, esiste una struttura preposta alle relazioni con i media	%	44,3	59,4	73,5	79,2	72,1	41,9	13,2	64,3	40,1	44,3	53,5	35,9
Si, esiste una struttura per la comunicazione interna	%	31,4	56,5	52,9	41,7	30,2	29,5	5,1	42,9	29,7	32,8	33,5	27,4
No, non in maniera formale	%	34,1	17,4	11,8	16,7	14,0	34,3	66,2	21,4	35,8	35,0	28,5	39,2
No, mai	%	4,9	1,4	0,0	4,2	0,0	4,2	14,7	0,0	6,1	4,9	4,5	4,6
Totale	%	166,6	210,9	211,8	204,2	193,0	160,8	111,8	207,1	164,2	169,4	175,0	153,2

Tabella 71 – Presenza nell'organigramma di strutture per la comunicazione/le relazioni con i media

Nell'attuale organigramma della Sua Amministrazione sono state individuate le strutture preposte alla comunicazione interna/ esterna ed alle relazioni con i media secondo quanto previsto dalla Legge 150/2000 e successivi regolamenti?

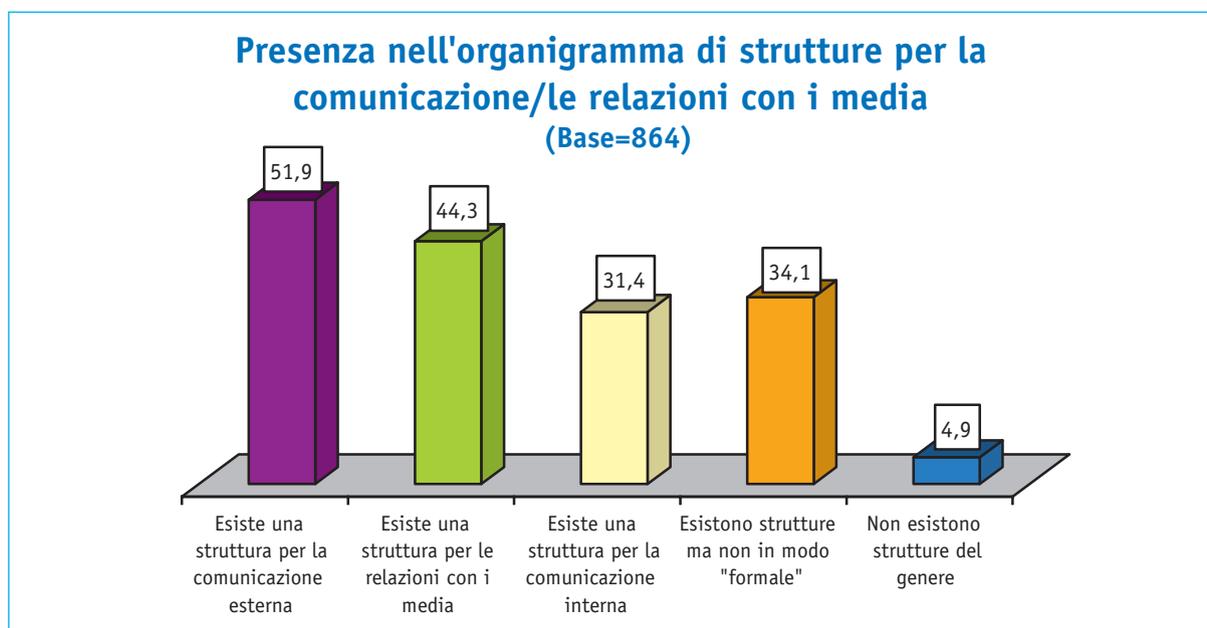


Grafico 32 - Presenza nell'organigramma di strutture per la comunicazione/le relazioni con i media

Nel dettaglio:

- una struttura per la comunicazione esterna è stata creata nel 50,9% dei Comuni, nel 76,7% delle Province, nel 76,1% della Sanità, nel 62,5% delle Regioni e nel 73,5% delle Amministrazioni centrali;
- una struttura per la comunicazione interna è stata istituita nel 29,5% dei Comuni, nel 30,2% delle Province, nel 56,5% della Sanità, nel 41,7% delle Regioni e nel 52,9% delle Amministrazioni centrali;
- una struttura per le relazioni con i media esiste nel 41,9% dei Comuni, nel 72,1% delle Province, nel 59,4% della Sanità, nel 79,2% delle Regioni e nel 73,5% delle Amministrazioni centrali.

Nelle Comunità Montane le strutture sono state per lo più istituite in maniera non formale (66,6%) o non sono mai state create (14,7%).

La nascita spontanea di uffici paralleli all'URP risponde a nostro avviso alla necessità di identificare i presidi di attività di comunicazione che hanno in sé una specificità operativa, strutturale e funzionale tale da giustificare l'esistenza di strutture riconoscibili e cui ricondurre risorse dedicate e profili professionali adeguati. È infatti l'insieme di questi uffici che adempie pienamente alla funzione di comunicazione, non più meramente intesa quale esercizio di accesso e di supporto all'erogazione del servizio.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	864	138	35	24	43	474	136	14	213	183	199	235
URP	%	72,4	97,8	62,9	75,0	76,7	79,1	26,5	50,0	70,0	69,9	77,4	74,0
Ufficio stampa	%	48,1	57,2	77,1	91,7	86,0	46,0	16,9	71,4	41,8	43,7	60,8	42,6
Ufficio statistico	%	32,3	33,3	31,4	33,3	48,8	38,4	5,1	21,4	24,9	29,5	31,2	42,1
Ufficio WEB	%	24,7	16,7	45,7	41,7	37,2	27,0	11,8	35,7	25,8	23,5	26,6	20,4
Ufficio intranet	%	13,7	12,3	25,7	16,7	25,6	14,8	4,4	14,3	13,6	15,8	16,1	8,1
Ufficio eventi	%	11,8	8,7	20,0	45,8	14,0	12,0	3,7	28,6	14,1	13,7	12,6	6,8
Ufficio del Portavoce	%	11,1	6,5	31,4	45,8	25,6	11,0	0,7	7,1	7,5	10,4	12,6	10,6
Altro	%	15,5	18,1	22,9	12,5	20,9	13,5	16,9	14,3	15,0	20,2	14,1	12,3
Nessuno di questi	%	10,4	0,0	5,7	4,2	0,0	5,7	43,4	7,1	13,1	12,6	7,5	8,9
Totale	%	240,1	250,7	322,9	366,7	334,9	247,5	129,4	250,0	225,8	239,3	258,8	226,0

Tabella 72 - Uffici formalizzati nell'organigramma dell'Amministrazione
Quali dei seguenti uffici sono formalizzati nell'organigramma della Sua Amministrazione?

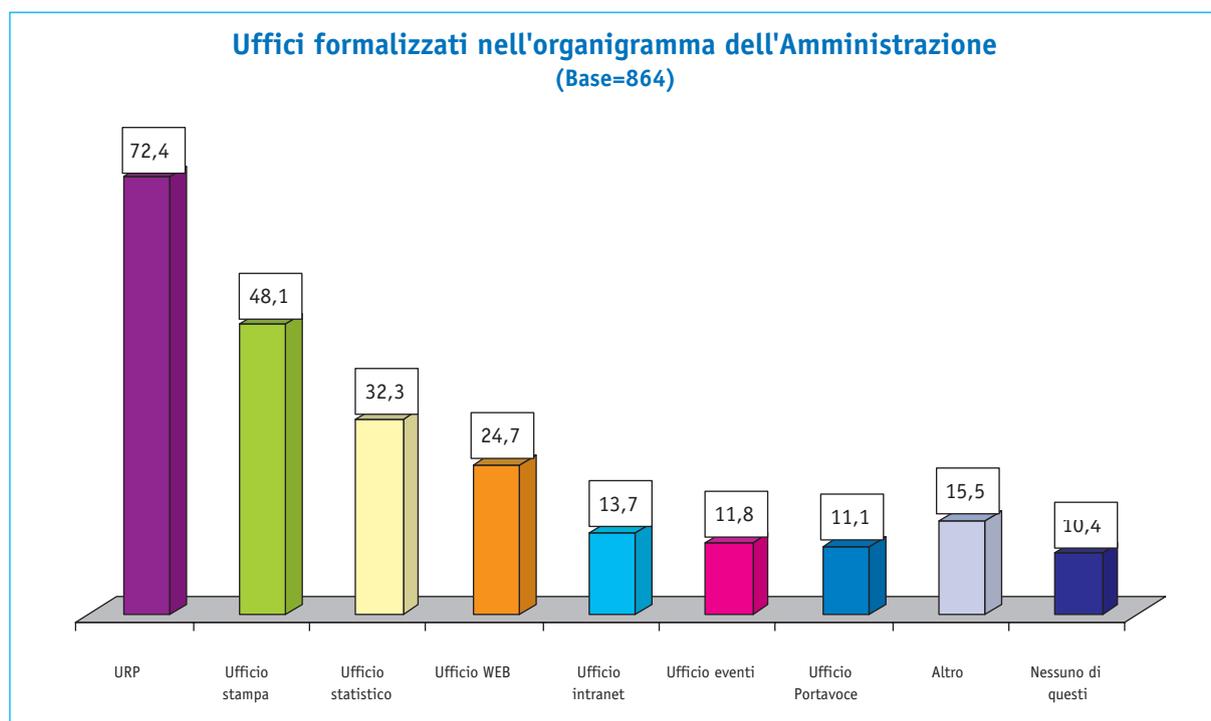


Grafico 33 - Uffici formalizzati nell'organigramma dell'Amministrazione

Da questa riflessione nasce la necessità di suggerire alle successive disposizioni normative la specificazione di modelli organizzativi coerenti con le necessità manifestate dalle esperienze di Enti e amministrazioni, pur senza alcuna pretesa di imposizione di strutture rigide, che non sappiano adeguarsi alle singole realtà e ai dati di contesto socio-economico. Ciò che insomma è necessario, è che alle attività poste in essere corrispondano unità organizzative composte da personale adeguatamente formato che sappia rispondere alle esigenze specifiche, pur in un'ottica di piena collaborazione con le altre unità organizzative che, integrandosi, compongono l'intero sistema di espletamento della funzione comunicazione.

La coerenza tra le molteplici iniziative delle unità organizzative di cui sopra è garantita dalla presenza di una struttura di coordinamento, suggerita dalle disposizioni successive alla legge-quadro, la cui elevata percentuale di attivazione dimostra l'effettiva necessità di un presidio di raccordo complessivo.

Infatti, se si considera che la Direttiva risale soltanto al febbraio del 2002, i dati forniti dalle Amministrazioni riguardo alla formalizzazione della struttura di coordinamento paiono positivi. Infatti essa è stata formalizzata:

- per i Comuni, nel 37,6% dei casi rilevati;

- per le Province, nel 59,5%;
- per la Sanità, nel 60,9%;
- per le Regioni, nel 69,6%;
- per le Amministrazioni Centrali, nel 65,7%;
- per le Comunità Montane, nel 16,5%.

Agli Enti è stato inoltre domandato, "Prescindendo dalla articolazione delle strutture della Sua Amministrazione, la "funzione comunicazione" a quale livello dell'organizzazione è collocata?"

Il senso della domanda era quello di approfondire quanto la funzione di comunicazione venga considerata strategica rispetto alle prestazioni e agli obiettivi che l'Amministrazione si pone, quindi la sua rilevanza "verticale" all'interno dell'organigramma. Si è voluto approfondire anche "orizzontalmente" il valore attribuito alla comunicazione, se a riporto del vertice politico più di "consenso", se a livello di vertice politico più di "servizio".

Merita ancora di segnalare una forte disponibilità (conseguenza di esperienze positive) da parte delle amministrazioni di ampliare l'attività di comunicazione in collaborazione con altri soggetti pubblici, dunque in un quadro di coordinamento esterno. Il dato del 60,3% di esperienze in corso in tal senso (tabella 74), è confortato anche (tabella 75) dal dato del 97,5% di valutazioni positive (82.1%) e molto positive (15.4).

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	859	136	35	23	43	472	136	14	209	182	200	234
A riporto del vertice politico	%	31,8	18,4	20,0	47,8	37,2	32,8	40,4	35,7	24,9	37,9	32,0	35,5
A livello di staff rispetto al vertice amministrativo	%	31,6	69,9	37,1	8,7	23,3	27,8	11,8	28,6	38,3	27,5	30,0	29,5
A livello di quadri/funzionari	%	19,5	3,7	8,6	4,3	16,3	26,1	19,9	7,1	19,6	20,3	18,0	21,8
A livello dei vertici amministrativi	%	17,1	8,1	34,3	39,1	23,3	13,3	27,9	28,6	17,2	14,3	20,0	13,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 73 – Collocazione della funzione di comunicazione

Prescindendo dall'articolazione delle strutture della Sua Amministrazione, la "funzione comunicazione" a quale livello dell'organizzazione è collocata?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	885	139	34	24	44	487	143	14	219	185	205	243
Sì, spesso - 4	%	15,2	25,9	23,5	25,0	29,5	9,7	16,1	21,4	12,3	15,7	19,0	13,6
Sì, qualche volta - 3	%	45,1	46,8	55,9	37,5	47,7	42,3	49,7	50,0	44,7	48,1	44,9	42,0
Sì, raramente - 2	%	23,0	18,0	11,8	33,3	18,2	26,3	18,9	21,4	23,7	21,1	25,9	23,5
Mai - 1	%	16,7	9,4	8,8	4,2	4,5	21,8	15,4	7,1	19,2	15,1	10,2	21,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 74 – Iniziative in collaborazione con altri Enti

La Sua Amministrazione ha realizzato progetti di comunicazione (sportelli polifunzionali, campagne di comunicazione sociale, pubblicazioni, ecc.) in collaborazione e coordinamento con altri Enti?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	741	128	31	23	42	382	122	13	178	158	185	193
Molto positiva - 4	%	15,4	21,9	32,3	21,7	11,9	13,1	11,5	23,1	10,7	16,5	16,8	15,0
Positiva - 3	%	82,1	77,3	67,7	73,9	88,1	83,0	86,9	76,9	87,6	81,0	82,2	79,8
Negativa - 2	%	2,5	0,8	0,0	4,3	0,0	3,9	1,6	0,0	1,7	2,5	1,1	5,2
Molto negativa - 1	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 75 – Valutazione dell'esperienza

Come valuta questa esperienza / queste esperienze?

Concludendo, sentiamo di affermare che a quattro anni dalla sua emanazione, la legge-quadro sulla comunicazione istituzionale abbia consentito alle amministrazioni di compiere i primi passi in direzione di una nuova relazione con i cittadini, che potremmo simbolicamente paragonare alla creazione di una porta: i cittadini sanno di poter accedere, le amministrazioni hanno accettato l'eventualità di un ingresso. La volontà delle amministrazioni di farsi trovare preparate a ricevere, è quanto per ora è lasciato alle intenzioni: l'applicazione formale della legge, limitata cioè alla creazione delle strutture corrispondenti ai dettami, è ciò che si ritrova nella maggioranza dei casi. L'applicazione sostanziale si traduce, come abbiamo visto, nella moltiplicazione/specificazione funzionale di queste strutture. Il prossimo passo dovrebbe forse essere di indirizzo su quali concretamente siano i processi da presidiare per raggiungere il risultato più importante: la coerenza tra gli obiettivi perseguiti, le attività per realizzarli e le strutture più indicate per farlo.

Occupazione e profili professionali

Alessandro Rovinetti

Il Rapporto ci consegna un primo elemento di riflessione e certezza ad un tempo: la legge 150 non è la "soluzione" definitiva e valida per tutti (quale norma lo è in un sistema politico-amministrativo sempre più caratterizzato dalle esigenze delle autonomie e del federalismo?), ma, avendo avviato nelle Istituzioni il faticoso processo di maturazione e consapevolezza circa il valore della comunicazione, ha assolto ad un compito fondamentale. Da questo punto di vista, essendosi affermata come un punto di riferimento imprescindibile, essa rappresenta una certezza.

La 150, infatti, è all'origine di una presa di coscienza sulla stretta relazione tra comunicazione e innovazione che, nel settore pubblico a differenza di quello privato, stenta ancora ad affermarsi per ragioni che molto spesso hanno a che fare con "patologie" tipiche della P.A. Mi riferisco, in particolare, alle resistenze opposte da quella

parte di burocrazia più refrattaria al cambiamento e alle diffidenze di una certa classe politica.

Ciò non di meno, la ricerca conforta coloro che hanno prima voluto e poi difeso la legge 150 e conferma che essa, comunque, ha impedito che si realizzasse il tentativo messo in atto, subito dopo la sua approvazione, di riportare l'intero movimento della comunicazione pubblica nei più "controllabili" recinti della propaganda e dell'immagine.

È quanto si evince dai dati della tabella 54, laddove si chiede agli intervistati quali modifiche dovrebbero essere apportate alla 150. Il 36% giudica la legge "perfetta" così com'è, il 35% ne critica l'obbligo di impiegare i giornalisti negli uffici stampa e il 16,4% vorrebbe che la legge rendesse obbligatoria l'istituzione degli URP. Insomma, il 51,4% delle critiche riguardano tematiche che nulla hanno a che vedere con la 150. In effetti l'obbligo di essere iscritti all'Ordine dei giornalisti per svolgere questa professione dipende dalla Legge istitutiva dello stesso Ordine del 1963 e l'obbligo di istituire gli URP è già stato fissato dal Decreto legislativo 29 del 1993.

Queste percentuali evidenziano due elementi: uno negativo che ha a che fare con la scarsa conoscenza della normativa in questione per altro già segnalata da un'indagine di Datamedia del 2002 secondo la quale solo il 19,7% della Pubblica Amministrazione conosceva la 150. L'altro elemento, questa volta positivo, consiste nell'ampiezza del riconoscimento, da parte delle Amministrazioni intervistate, del valore della legge che pure necessita di aggiornamenti e adeguamenti come tutte le norme che riguardano materie in costante trasformazione ed evoluzione.

Affrontando nel merito il tema dei profili professionali e dell'occupazione il Rapporto ci fornisce alcune importanti conferme ed evidenzia una tendenza che deve essere considerata particolarmente positiva.

Innanzitutto occorre dire che il tema della professionalità nelle attività di informazione e comunicazione sta diventando centrale e rilevante anche nella Pubblica Amministrazione. Un elemento prezioso quest'ultimo visto che la comunicazione pubblica, più che ricerca di tecniche e strumenti, richiede capacità e competenze

essenzialmente mirate alla definizione e alla costruzione di contenuti. Ciò significa inoltre che i dipendenti pubblici, storicamente “parcellizzati” e organizzati per funzioni, avvertono ormai l’esigenza di percorsi formativi che ne definiscano innanzitutto una identità professionale certa.

Da qui nasce un nuovo senso di appartenenza ad una comunità di professionisti e non ad una nuova corporazione che agisce sulla base di logiche auto-referenziali.

Non è un caso che il 73,8% degli intervistati ritenga i profili professionali (capo ufficio stampa, comunicatore pubblico e portavoce) individuati dalla legge 150 e dall’azione svolta in questi anni da associazioni rappresentative di nuove professioni, in grado di coprire le esigenze attuali della comunicazione pubblica.

A conferma che è largamente maggioritaria l’idea che introdurre nel sistema pubblico tipologie professionali eccessivamente variegata e parcellizzata non produca processi organizzativi omogenei, ma frammenti ulteriormente una nascente professionalità. Naturalmente la professionalità è una parte di un insieme che deve muoversi in modo coerente e sinergico. La professionalità implica, tra l’altro, l’abbandono della fase pionieristica e artigianale per passare ad una visione più moderna e attuale, così come l’individuazione e l’assegnazione di un valore alla funzione di comunicazione. Esige inoltre l’attivazione di alcune funzioni già previste dalla legge 150 come i piani di comunicazione (ancora mancanti nel 79,9% delle amministrazioni intervistate) e l’introduzione di elementi per la validazione delle azioni di informazione e comunicazione al fine di evitarne aspetti auto-referenziali e per collegarle alle strategie da realizzare e agli obiettivi da raggiungere in ogni Ente.

Se dal tema delle professionalità passiamo a quello delle competenze vediamo che la forbice tra le competenze previste dalla legge per svolgere questa professione e la realtà esiste ancora un discreto margine di discrezionalità. Non molti sono in possesso, come richiesto dalla normativa, di diplomi di laurea in scienza della comunicazione o master di alta specializzazione. Questo

dato non deve impensierirci più di tanto. Era del tutto evidente che la legge, nell’individuare le risorse umane necessarie, si sarebbe trovata ad agire in un contesto incompleto e impreparato. Da qui la prevista fase di transizione e l’obbligo di collocare nelle singole funzioni di informazione e comunicazione quei dipendenti che già svolgevano sottoponendoli ad un percorso di aggiornamento e di formazione. Esaurita questa fase, la situazione tenderà a modificarsi rapidamente come ci conferma la percentuale dei neo assunti che risulta in costante aumento: 9,7% nel 2001, 4,6% nel 2002 e 15,5% nel 2003. A questo proposito va rilevato il grande numero (82,1%) di chi ritiene l’assunzione per concorso una modalità non in sintonia per queste professioni giudicate sempre più “strategiche” per l’azione dell’Amministrazione. Assunzioni a contratto o a progetto consentirebbero tra l’altro di poter aprire in tempi molto più rapidi le porte della Pubblica Amministrazione ai neo laureati in scienze della comunicazione.

Alla luce di questi dati le tematiche delle figure professionali e quelle relative all’occupazione vanno dunque rafforzate secondo alcune linee di azione che possono essere così indicate:

- definizione dei profili professionali e conseguente legittimazione delle nuove professioni. A questo proposito varrà ricordare che i comunicatori pubblici si sono dotati sin dal 2001 di un proprio codice deontologico.
- Individuazione di modelli organizzativi funzionali e flessibili in grado, senza alterare lo spirito e la lettera delle leggi, di adattarsi alle diverse realtà amministrative.
- Un ulteriore impegno del sistema universitario e di quello della formazione sempre più aderenti alle esigenze presenti e future della comunicazione pubblica.

Ancora una volta, quindi, viene confermato lo stretto nesso che lega la comunicazione pubblica alla professionalità dei dipendenti e ai processi di innovazione dell’intera Pubblica Amministrazione.

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	847	135	35	23	42	465	133	14	207	179	194	234
Si	%	73,8	68,1	51,4	47,8	76,2	77,6	79,7	42,9	78,3	78,8	69,1	73,5
No	%	26,2	31,9	48,6	52,2	23,8	22,4	20,3	57,1	21,7	21,2	30,9	26,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 76 - Adeguatezza dei profili professionali

Ritiene che i profili professionali individuati dalla legge 150/2000 (capo ufficio stampa, portavoce, comunicatore pubblico) siano sufficienti a coprire le diverse aree dell’informazione e della comunicazione della Pubblica Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	222	43	17	12	11	104	27	8	48	38	61	64
Esperto in comunicazione Internet	%	71,3	64,4	82,4	100,0	81,8	67,3	66,7	87,5	64,6	68,4	72,1	73,4
Esperto in pubblicità e promozione d'immagine	%	59,1	48,9	76,5	66,7	100,0	57,9	48,1	62,5	39,6	71,1	60,7	59,4
Responsabile relazioni con aziende e ricerca sponsor	%	45,7	55,6	64,7	33,3	45,5	46,7	33,3	0,0	43,8	57,9	27,9	53,1
Responsabile eventi	%	38,7	24,4	76,5	50,0	54,5	39,3	22,2	50,0	35,4	31,6	36,1	39,1
Esperto di crisis management	%	14,3	20,0	17,6	50,0	18,2	11,2	0,0	12,5	12,5	10,5	13,1	18,8
Altro	%	20,4	26,7	17,6	8,3	18,2	21,5	18,5	0,0	27,1	7,9	27,9	17,2
Totale	%	249,5	240,0	335,3	308,3	318,2	243,9	188,8	212,5	223,0	247,4	237,8	261,0

Tabella 77 - Profili professionali auspicati

Secondo Lei, quali nuovi e diversi profili dovrebbero essere introdotti?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	846	135	34	23	44	466	130	14	208	179	194	233
Per contratto	%	43,1	40,7	50,0	65,2	45,5	41,8	44,6	57,1	45,2	41,3	45,9	40,3
Per progetto	%	39,0	39,3	47,1	52,2	31,8	39,1	38,5	35,7	37,5	39,7	40,2	38,6
Per concorso	%	33,5	37,0	55,9	34,8	54,5	33,9	15,4	28,6	30,3	33,0	36,6	30,9
E' indifferente	%	19,8	21,5	14,7	21,7	11,4	20,6	17,7	21,4	18,3	19,0	18,6	22,7
Totale	%	135,4	138,5	167,7	173,9	143,2	135,4	116,2	142,8	131,3	133,0	141,3	132,5

Tabella 78 - Modalità di assunzione auspicata

Secondo Lei, con quali modalità dovrebbero essere assunti i nuovi professionisti della comunicazione pubblica?

Reti e tecnologie²⁶⁾

Giorgio Pacifici

Credo che prima di qualsiasi analisi dei dati relativi all'adesione delle amministrazioni alla RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione) debbano essere ricordati pochi dati essenziali per definirne caratteristiche e obiettivi.

La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) nasce come indicazione normativa con la Direttiva del PCM del 5 settembre 1995; l'inizio dell'esercizio della RUPA è del 9 marzo 2000. Tra queste due date si collocano una serie di tappe intermedie che sono state indispensabili ai fini della realizzazione del progetto. Queste tappe sono soltanto da ricordare in questo contesto per giustificare e per capire il tempo intercorso tra queste due date: esse sono rappresentate da realizzazione di studi di fattibilità, istituzione del Centro Tecnico, pubblicazione di bandi di gara, aggiudicazione dei lotti alle società vincitrici delle gare, firma di contratti quadro.

L'idea che sta alla base della concezione della RUPA è sufficientemente semplice, ed è quella di permettere a qualsiasi operatore connesso alla Rete di accedere a tutte

le informazioni esistenti su qualsiasi altro sistema informativo collegato alla Rete, a patto naturalmente di essere fornito dalle debite autorizzazioni.

Il collegamento tra Amministrazioni centrali e periferiche diverse e lo scambio di informazioni tra di esse, oggi può apparire un fatto persino scontato, ma la separatezza e l'incomunicabilità fra le diverse amministrazioni e conseguentemente tra i loro sistemi informatici ha rappresentato per un tempo estremamente lungo il dato più consolidato e più immodificabile (e insieme più irritante) di tutta l'amministrazione pubblica. Come è noto il progetto della RUPA prevede soltanto modalità e strumenti per rendere possibile l'interoperabilità dei sistemi informatici delle diverse amministrazioni con l'obiettivo di rendere possibile la cooperazione tra i diversi sistemi che si sono sviluppati, indipendentemente l'uno dall'altro.

Conseguentemente si può dire che la RUPA si configura come un insieme di domini, ciascuno inteso come l'insieme delle risorse di hardware, di comunicazione e di software che cadono sotto le competenze di ciascuna amministrazione.

I singoli domini si interconnettono (attraverso la porta di

²⁶⁾ Le tabelle di riferimento del testo sono prevalentemente pubblicate in precedenza nell'ambito dello scritto di Sebastiano Bagnara (pag. 48 e ss).

Rete) al Dominio della Rete unitaria che consente alle reti delle diverse amministrazioni di interoperare, e tramite il Centro di Gestione per l'interoperabilità, permette di accedere ai relativi servizi.

Nella ricerca attuata della Funzione Pubblica il numero di amministrazioni che hanno risposto alle domande relative alla adesione alla RUPA appare sufficientemente elevato, 682, ma la percentuale complessiva di amministrazioni che hanno già aderito alla RUPA e attivato il collegamento, cioè il 21,5% dei rispondenti, non si può definire particolarmente soddisfacente. (Si veda tabella 27, pag. 48).

A queste amministrazioni è però da aggiungere quel 10,9% che ha aderito alla RUPA, ma non ha ancora attivato il collegamento. È possibile che qualcuna di queste amministrazioni avrà già attivato il collegamento nel lasso di tempo intercorrente tra la risposta al questionario e la pubblicazione dei dati, ma sembra comunque di poter considerare come un dato sicuro che anche le altre realizzeranno il collegamento in tempi discreti.

Molto più problematica appare invece la situazione per quel 42,8% di amministrazioni che non hanno ancora aderito alla RUPA, ma affermano di volerlo fare nei prossimi mesi.

In questa vastissima percentuale probabilmente sono presenti insieme molte amministrazioni che ritengono di poter mettere in atto procedure d'adesione e modalità di realizzazione del collegamento in tempi brevi, e altre che si danno questa prospettiva nel medio-lungo periodo, sempre che non si verificano problematiche particolari e inciampi di qualsiasi tipo. La caratteristica italiana di cercare di fare contento l'interlocutore senza assumersi eccessive responsabilità, sembra avere giocato nell'alimentare la massa di queste risposte.

Assai più negativa è la affermazione di quasi un quarto dei rispondenti (24,8%) che non intende aderire alla RUPA, (valore che si riduce ad un preoccupante 9,7% per le Amministrazioni Centrali).

Pur apprezzando la sincerità (si potrebbe quasi dire la "brutale franchezza") di queste risposte non si può non rilevare che a queste amministrazioni è sfuggito che il valore economico, ma anche politico e sociale, di ogni rete cresce con l'aumentare del numero degli operatori connessi. In una rete interattiva come la RUPA, ognuno degli utenti può ottenere importanti vantaggi di tipo relazionale, comunicazionale, organizzativo, funzionale, operativo, logistico nell'essere permanentemente in relazione con tutti gli altri.

Una lettura incrociata di queste brevi note con il contributo di Alessandro Papini permette una migliore comprensione anche delle interazioni della RUPA con la dinamica dei siti Web nell'area della PA.

Ciò che è stato affermato a proposito delle reti nello spazio business to business, e cioè che crescono esponenzialmente le potenzialità offerte a ciascuno dalla

condivisione dei dati, degli strumenti e dei modelli, è assai probabilmente vero anche nella relazione P.A. to P.A., fatti i necessari aggiustamenti concettuali.

Per le pubbliche amministrazioni sembrerebbe quindi indispensabile realizzare una adeguata azione di "promozione" dei vantaggi offerti dalla appartenenza a una rete e in particolare alla RUPA. Ma non ci si può nascondere che almeno una parte delle amministrazioni che affermano di non volersi collegare esprimono anche una posizione politica di principio, una posizione alla quale una risposta non può essere data che in termini politici.

A queste amministrazioni sarebbe necessario ricordare in termini estremamente chiari che la RUPA costituisce un formidabile strumento di modernizzazione della gestione della PA, ma non rappresenta in alcun modo la volontà di un ipotetico "centro" di impadronirsi di dati delle amministrazioni periferiche o di volerle in qualche modo "governare".

È possibile anche che una parte delle amministrazioni che hanno un approccio completamente negativo alla RUPA ritengano di non avere risorse sufficienti da dedicarle, o in altri termini che il rapporto costi benefici non sia giudicato positivo. Ma a questa opinione preconcepita si può contrapporre il giudizio positivo espresso da quasi il 75% di coloro già collegati che hanno risposto, circa il miglioramento del livello di comunicazione con i cittadini, le imprese, le altre amministrazioni. (Si veda tabella 29, pag. 49)

La problematica della RUPA si intreccia profondamente con quella della RUPAR le reti regionali di quelle Regioni (come Puglia, Lombardia, Basilicata, ecc....) che hanno adottato il modello RUPA. L'opzione prescelta è stata quella di un'interconnessione diretta con la RUPA, così come quella adottata dalle community network che raccolgono reti di categoria, reti territoriali e enti locali. E il punto d'arrivo appare costituito in prospettiva da una, ancora più complessa e articolata, Rete Nazionale della Pubblica Amministrazione.

Linguaggi e stile

Riccardo Fedriga

In sintesi si rileva, a partire da una chiara coscienza del processo di semplificazione amministrativa e del linguaggio, una altrettanto consolidata consapevolezza delle attività di comunicazione dei contenuti di pubblica utilità. Quello che preme evidenziare è una certa mancanza di progettazione di queste attività, che troppo spesso vengono attuate senza una strategia e un coordinamento di fondo: le amministrazioni sono consapevoli della necessità di una semplificazione ma ancora la vivono come legata alla maggiore semplificazione dei singoli prodotti editoriali e dei

relativi contenuti; alcune faticano a legare tale processo a uno stile visivamente coerente e uniforme di comunicazione; quasi tutte evidenziano la mancanza di un processo strategico di gestione dei contenuti editoriali che vengono declinati su differenti supporti in relazione alle esigenze dei cittadini. Ma questo passaggio è oggi decisivo. Per realizzarlo si tratta di far sì che si affermi la consapevolezza della progettazione editoriale e della

gestione integrata dei contenuti come risposta al bisogno di semplificazione.

È significativo rilevare che, come si vede dal grafico qui sotto, la stragrande maggioranza degli intervistati (circa il 72%) ritiene che la semplificazione amministrativa e quella dei contenuti rientrino in un unico processo integrato, fondamentale per lo sviluppo e il miglioramento della P.A.

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N° 882	139	35	24	45	484	141	14	217	185	205	242
Molto - 4	% 3,8	6,5	8,6	0,0	6,7	2,3	4,3	7,1	4,6	3,8	2,9	2,9
Abbastanza - 3	% 38,8	50,4	42,9	33,3	33,3	36,6	38,3	21,4	40,6	45,4	39,0	31,0
Poco - 2	% 46,9	36,7	37,1	41,7	46,7	50,8	46,1	64,3	46,5	41,1	46,8	53,3
Per niente - 1	% 10,4	6,5	11,4	25,0	13,3	10,3	11,3	7,1	8,3	9,7	11,2	12,8
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 79 – Interventi finalizzati alla semplificazione

Secondo Lei, quanto sono coinvolte le strutture di comunicazione della Sua Amministrazione nella progettazione ed attuazione degli interventi finalizzati alla semplificazione amministrativa?

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N° 691	113	33	17	31	368	115	14	175	151	162	173
Sono sostanzialmente un unico processo integrato e fondamentale	% 71,9	72,6	81,8	64,7	77,4	70,7	70,4	71,4	68,6	69,5	77,8	69,9
Procedono di pari passo ma solo su precisa sollecitazione del management superiore	% 13,5	19,5	9,1	23,5	9,7	13,3	8,7	21,4	17,1	16,6	9,9	11,0
Sono due procedimenti del tutto indipendenti	% 8,3	5,3	6,1	0,0	9,7	7,9	14,8	7,1	4,6	7,3	9,3	12,7
Hanno un rapporto di reciproca tolleranza	% 6,3	2,7	3,0	11,8	3,2	8,2	6,1	0,0	9,7	6,6	3,1	6,4
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 80 – Processo di semplificazione

Secondo Lei, il processo di semplificazione del linguaggio e dei contenuti e quello di semplificazione amministrativa?

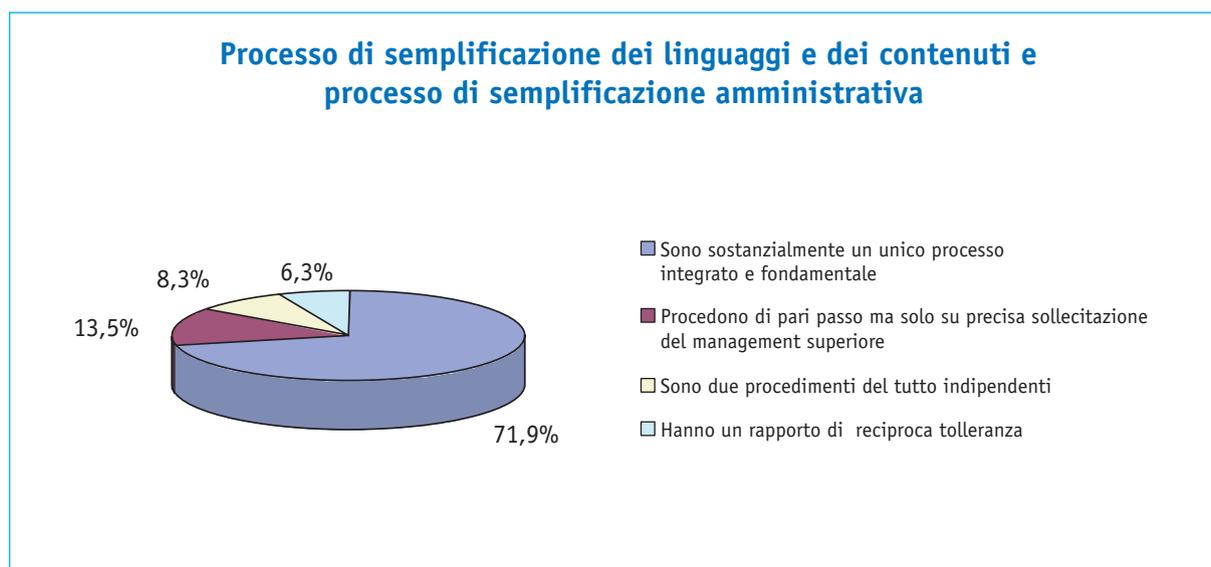


Grafico 34 - Semplificazione

Per quanto concerne i disaggregati, sono i dipendenti delle Amministrazioni centrali ad aver risposto ad ampia maggioranza (81,8%) che i processi sono integrati e fondamentali allo sviluppo della relazione comunicativa tra amministrazioni e cittadini; va rilevato come anche gli altri enti si assestino su una comunque confortante elevata percentuale (circa 70%). Le leggi e le direttive in materia (dalla 241/90 alla 150/2000 sino alla direttiva del maggio 2002) hanno dunque avuto una eccellente capacità di penetrazione a tutti i livelli dell'amministrazione della cosa pubblica siano esse centrali o periferiche e/o dislocate a livello territoriale. Non è, comunque, assente una parte di risposte fornite da chi ritiene che questi processi siano legati alle continue sollecitazioni del *management*. Può essere un dato letto in direzione di una certa staticità (oltre a una frustrazione fisiologica), che connota storicamente la percezione che la Pubblica Amministrazione ha di se stessa; e va d'altro canto sottolineato come tale percentuale non sia alta (13,5%). Il che porta a concludere che avvertire a tutti i livelli la necessità della semplificazione rappresenta un ulteriore segnale di una consapevolezza del processo di riorganizzazione orizzontale cittadini-amministrazione e dell'amministrazione stessa; anzi, si tratta di una necessità primaria e strutturale ("è un processo fondamentale").

L'8,3% ritiene che semplificazione amministrativa, linguistica e dei contenuti siano procedimenti del tutto indipendenti, mentre il 6,3% pensa che abbiano un rapporto di reciproca tolleranza. Se, comunque, possono essere indice di una corretta e chiara distinzione dei due ambiti di azione, pur nella medesima "aria di famiglia", tali risposte appartengono a un'area contigua, dai confini sfumati (se sommati al dato precedente raggiungono il 28,1%) e mettono in evidenza una criticità che va sottolineata: i processi di semplificazione sono vissuti come imposti e slegati tra loro perché non c'è stata una adeguata comunicazione interna ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni? Probabilmente è questo il livello cui va prestata maggiore attenzione e su cui si deve lavorare di più per sviluppare una "cultura della semplificazione" a partire dalla formazione per trasformare quelle che possono essere lette come "aree di resistenza" in ragioni di

crescita (cfr. S. Rolando, *ivi*, *Introduzione*).

Infine è estremamente significativo rilevare che, disaggregando il medesimo quesito per l'area geografica di provenienza delle risposte, non si rilevano dati particolari o contrastanti con quelli esposti. Ciò a conferma del fatto che il bicchiere, almeno per quanto concerne il livello di sensibilizzazione al problema, è mezzo pieno e la comunicazione è avvenuta a livello nazionale con la stessa efficace metodologia.

La ricerca ha evidenziato anche l'esistenza o meno di progetti grafici che rendono integrata/coerente l'immagine di comunicazione delle Amministrazioni. Il Grafico 35 mostra come, a partire da un'alta percentuale della Amministrazioni centrali (69,7%), circa il 50% degli enti (tra cui Province e Regioni e, tra le settorialità, la Sanità) ha dichiarato di aver attivato al proprio interno dei progetti grafici in qualche misura rispondenti a linee progettuali coerenti e uniformi, cioè a progetti editoriali atti a migliorare l'immagine di comunicazione.

Va tuttavia rilevata in questo caso una decisa struttura a piramide nella percentuale delle risposte, che parte dalle Amministrazioni centrali (69,7%, un dato quasi equivalente al 71,9% della consapevolezza strutturale della semplificazione) per arrivare alla ben minore percentuale di quelle periferiche e territoriali, come Comunità Montane (27,6%) e Comuni (24,5%).

La necessità della semplificazione è sentita a tutti i livelli, dunque, ma solo le Amministrazioni centrali la traducono in coerenti progetti di comunicazione, a partire da quella visiva. Per le altre, e in particolare per le amministrazioni locali, sembra corretto parlare di elevato livello di consapevolezza, ma di un basso livello di progettazione strategica (se si confrontano i dati con la semplificazione, per i Comuni il rapporto è quasi di 3/1).

Infatti, sebbene sia ormai patrimonio comune l'innovazione di prodotto che in questi ultimi anni ha investito anche la P.A., con tutto ciò che essa implica in termini di possibili strumenti da utilizzare e di potenzialità da sviluppare (come mostra anche un confronto con i dati circa i prodotti di comunicazione), manca, soprattutto a livello locale, una consapevolezza dell'importanza di una parallela e non disgiunta innovazione di processo, che

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	692	113	33	17	31	368	116	14	176	152	162	172
No	%	65,2	45,1	30,3	47,1	48,4	75,5	72,4	28,6	63,1	61,2	66,7	76,7
Si	%	34,8	54,9	69,7	52,9	51,6	24,5	27,6	71,4	36,9	38,8	33,3	23,3
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 81 – Coerenza dell'immagine

Esiste un progetto grafico che rende coerente/ integrata l'immagine di comunicazione della Sua Amministrazione?

permetterebbe agli enti di dare finalmente concreta applicazione a strategie che, per ora, sono solo sulla carta.

Al di là, poi, della tipologia di amministrazione, il grafico mostra con chiarezza come la mancanza di uno stile di comunicazione visiva per rendere coerente e uniforme l'immagine dell'ente accomuni le amministrazioni a livello geografico. Infatti il dato è omogeneo dal nord al sud Italia, da est a ovest con leggere differenze in termini percentuali (si passa dal 61,2% del Nord-Est al 76,7% del Sud e Isole). È un risultato che deve far ulteriormente riflettere sull'assenza di penetrazione sul territorio dell'equazione "semplificazione uguale anche coerenza, uniformità e pulizia dell'immagine". Se si fa eccezione per le Amministrazioni centrali, qui si tratta di operare per dissodare, creare e consolidare un'area di crescita in direzione di questa consapevolezza. Sebbene esistano progetti atti allo sviluppo di un'immagine coerente, la percezione del pubblico interno è bassa, addirittura molto negativa se paragonata al bisogno di

chiarezza e semplicità: il che significa che lo stile con cui si comunica non rientra nella categoria precedente o, peggio, che, al di là delle leggi (150/2000) e direttive (a partire da quella del maggio 2002) a livello locale non si vede il legame essenziale che unisce l'azione semplificatrice al modo, coerente e uniforme, con cui si comunica ai cittadini.

Alla luce della situazione relativa alla progettazione grafica coerente dell'immagine di comunicazione, è stato chiesto se fosse presente una progettazione editoriale comune a tutti gli uffici dell'amministrazione, su supporti diversi, e sulla base del pubblico di utenti di riferimento. Il Grafico 36 evidenzia che una risposta affermativa in percentuale molto elevata è giunta soltanto dalla categoria ombrello "altre amministrazioni" (78,6%); raggiunge il 50% la tipologia corrispondente alle Amministrazioni centrali. Decisamente meno confortanti sono le percentuali rilevate da Regioni (29,4%), Province (32,3%), Comuni (20,8%) e Comunità Montane (19%).

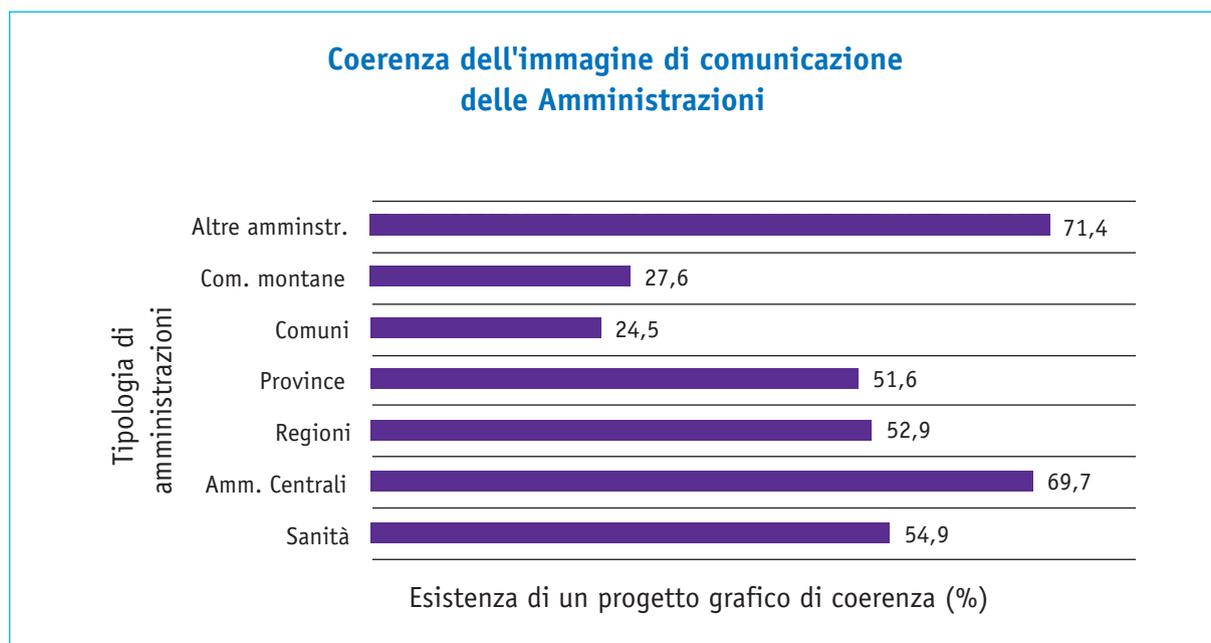


Grafico 35 – Coerenza dell'immagine

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	689	113	32	17	31	366	116	14	176	152	162	170
No	%	72,1	52,2	50,0	70,6	67,7	79,2	81,0	21,4	68,8	71,7	66,0	85,3
Si	%	27,9	47,8	50,0	29,4	32,3	20,8	19,0	78,6	31,2	28,3	34,0	14,7
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 82 – Esistenza di progettazione editoriale

Esiste una progettazione editoriale comune a tutti gli uffici della Sua Amministrazione ma articolata su supporti diversi a seconda delle esigenze degli utenti?

Se nel caso dell'immagine grafica coordinata assistiamo al riconoscimento dell'esistenza di progetti, seppure con una assenza di collegamento con il tema della semplificazione, in questo caso manca quasi del tutto l'idea di un presidio della linea editoriale, che, nella diversa erogazione dei contenuti, anticipi e coordini in modo strategico le differenti azioni attraverso molteplici mezzi e supporti. Si tratta di dati che trovano riscontro anche nella parte dedicata agli strumenti e mezzi della comunicazione integrata (cfr. infra, le riflessioni di Anna Wizemann). Una così bassa consapevolezza della necessità di una strategia editoriale comune, può portare al rischioso effetto di una continua rincorsa della novità (meglio se tecnologica) con effetti di estemporaneità, se non di dannoso "rumore", presso coloro che dovrebbero beneficiare dei messaggi di pubblica utilità. La possibilità di stabilire sistemi informativi inter-istituzionali secondo una configurazione a rete del flusso dei contenuti o la concezione di una pubblica amministrazione come "banca dati" che poi, sulla base di una immagine coerente, si declinano attraverso tutti i supporti in modo diverso a seconda dei cittadini a cui ci si rivolge, costituiscono due buoni esempi di come potrebbe configurarsi l'editore "pubblico" con immediati effetti di vantaggio competitivo. Oggi, infatti, la portata del termine

editore si allarga a colui che diviene gestore di servizi, informazioni e contenuti che offre su diversi formati e sui quali basa la fornitura di altri servizi. È esattamente quello che potrebbe essere una pubblica amministrazione. La consapevolezza della pubblica amministrazione come provider di pubblica utilità manca ancora in tutta Italia. E i dati disaggregati relativi alla mancanza di progettazione in base alla suddivisione per aree geografiche, riportati dal Grafico 37, lo mostrano con chiarezza: dal 66% del centro (che comprende le più sensibili Amministrazioni centrali) al 71,7% del Nord est; dal 68,8% al 85,3% del Sud e Isole - dati pressoché speculari alla consapevolezza (71,9%) della "fondamentale" esistenza del processo di semplificazione - emerge una netta affermazione sulla mancanza di una progettazione editoriale comune che si declina su supporti differenti. Così, l'attenzione viene riservata ai prodotti oppure ai singoli processi e poca ai progetti editoriali. Ma innovare il prodotto senza innovare il processo (e viceversa) non porta a nulla. Anzi, è una criticità fondamentale per le Amministrazioni che rischiano, attraverso una incoerenza di fondo nel rapporto con i cittadini, di perdere la loro portata simbolica di centri di rappresentazione simbolica e di certe delle regole del vivere comune.



Grafico 36 – Esistenza di progettazione editoriale

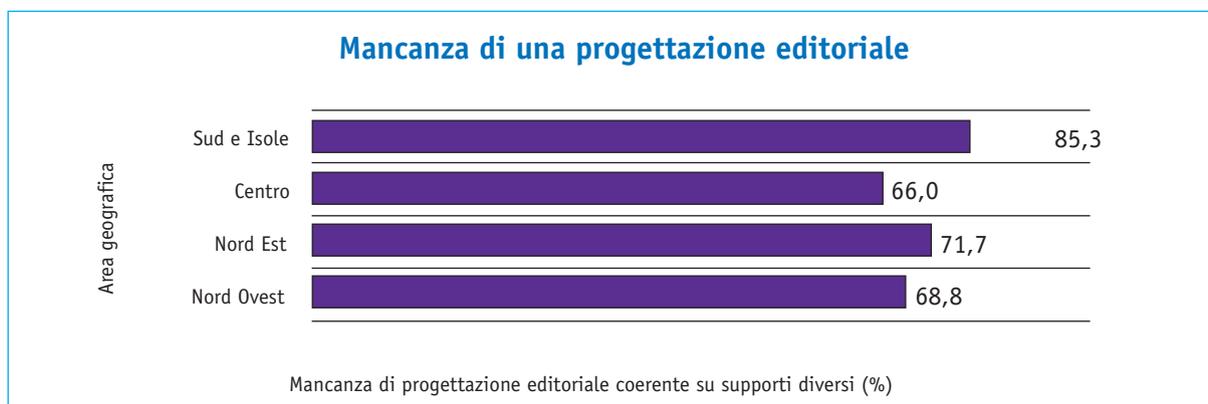


Grafico 37 – Mancanza di una progettazione editoriale coerente

Il percorso tracciato ci dice siamo arrivati a un cambio di stagione che risiede nel passaggio dalla consapevolezza (che è ormai molto diffusa) della semplificazione alla capacità di progettare in modo semplice e coerente. Semplificare i contenuti e i linguaggi, al di là della semplificazione amministrativa legata alle normative, non è un'azione automatica. Né l'adozione (talvolta acritica o legata alla moda) di un mezzo o di un processo riesce da sola a cambiare le cose. La consapevolezza di essere editori nel senso sopra specificato, mette le istituzioni in una situazione di vantaggio competitivo; esse si trovano infatti nella condizione più favorevole per agire, poiché dispongono di tutti i pubblici di riferimento e, a partire da un sistema di gestione comune del contenuto, possono usare i supporti come veicoli relazionali di informazioni e non solo come contenitori/prodotti.

Questo è ciò che crea, oggi, in materia, il fattore distintivo della comunicazione di pubblica utilità. Si tratta di lavorare per diffondere questa nuova consapevolezza, a partire dal suo essere percepita come parte della risposta al bisogno di semplificazione.

La ricerca sulle attività comunicative della Pubblica Amministrazione²⁷⁾

Guido Di Fraia

I risultati ottenuti rispetto allo svolgimento da parte delle P.A. di ricerche a supporto delle attività di comunicazione (Grafico 38) confermano lo scenario complessivamente emerso dall'indagine: una metà del sistema funziona, mentre l'altra risulta ferma su posizioni decisamente arretrate.

Infatti, mentre meno del 4% del totale svolge monitoraggi sistematici sulla propria attività di comunicazione, il 54% delle Amministrazioni che ha fornito risposte utili dichiara di non aver mai svolto alcuna attività di ricerca sulla comunicazione effettuata. Tra questi due poli quantitativamente disomogenei si colloca il rimanente 42% circa dei soggetti istituzionali contattati che riferisce di aver effettuato indagini qualche volta o raramente. Al di là del dato globale, è significativo esaminare la distribuzione delle risposte tra le diverse realtà amministrative. Il monitoraggio sulle

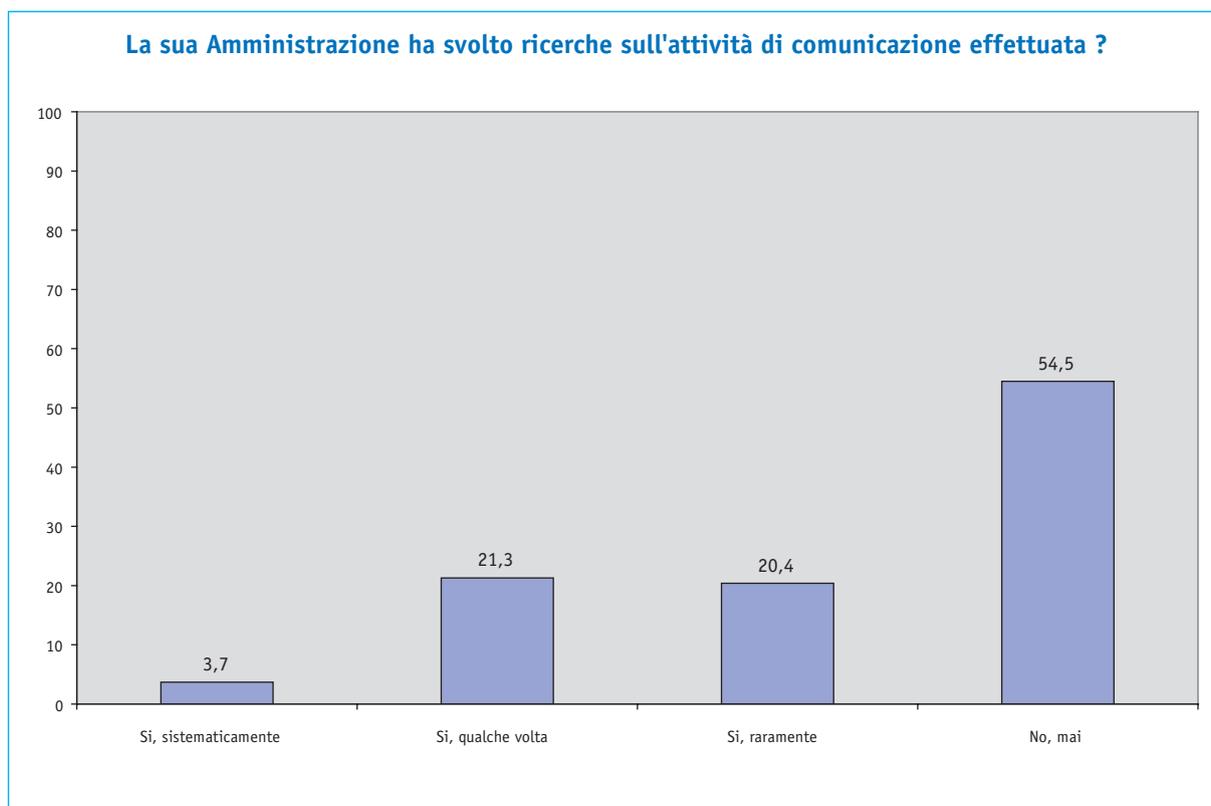


Grafico 38 – Ricerche sulle attività di comunicazione (Tabella 22 pag. 40)

²⁷⁾ I grafici pubblicati a margine del testo fanno riferimento alle tabelle 22, 23, 24 (pagg. 40 e 41) pubblicate in precedenza nell'ambito del testo di Fiammetta Mignella Calvosa.

attività di comunicazione è effettuato sistematicamente o comunque con una certa frequenza soprattutto da parte delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e delle strutture sanitarie che, come già evidenziato in altre sezioni di questa stessa ricerca, sono anche quelle che mostrano un più generale stato di avanzamento nelle attività comunicative (testimoniato, ad esempio, dalla predisposizione di un piano di comunicazione, del quale l'attività di monitoraggio e ricerca dovrebbe rappresentare un imprescindibile strumento di indirizzo e valutazione). Anomalo rispetto a questa tendenza risulta il dato relativo alle Province: oltre il 75% di quelle che hanno risposto ha infatti dichiarato di non aver mai svolto alcuna attività di ricerca o di averlo fatto solo raramente.

Gli atteggiamenti e le motivazioni addotte a giustificare le diverse propensioni all'uso della ricerca sulle attività di comunicazione effettuate²⁸⁾ (Grafico 39), riflettono una discreta consapevolezza della funzione strategica dell'attività di ricerca (il 32% del campione, che diventa il 56% nel caso delle Regioni e il 53% nelle Province, considera la ricerca un'attività imprescindibile della comunicazione), e la stragrande maggioranza delle realtà monitorate (75%) afferma che i responsabili interni della

comunicazione ritengono la ricerca utile, ma difficilmente realizzabile a causa della scarsità delle risorse a disposizione della Pubblica Amministrazione. Residuale, ma non nulla tra i decisori delle Amministrazioni monitorate, la posizione di coloro (quasi il 10% del totale) che giudicano sostanzialmente inutile questo tipo di indagini. All'origine di questo atteggiamento vi sono posizioni culturali diversificate ma ugualmente preoccupanti che si ripartiscono tra chi, esasperando una pur legittima necessità di distinguo tra settore pubblico e privato, ritiene utile tale forma di indagine adatta solo alle aziende private (3,4%); e coloro che, probabilmente ancorati ad una visione per certi versi romantica ma decisamente superata, ritengono che le presunte "onniscenza" e bravura del comunicatore rendano inutile qualsiasi attività di ricerca. Difficilmente interpretabile è l'elevata diffusione di quest'ultimo atteggiamento presso i decisori della comunicazione nelle amministrazioni provinciali (23%), mentre prevedibili le percentuali rilevate nelle amministrazioni "Altre" rispetto a quelle prevalentemente censite (7%) e nelle Comunità Montane (6%).

Le attività di ricerca e monitoraggio della comunicazione effettivamente realizzate dalle amministrazioni prese in

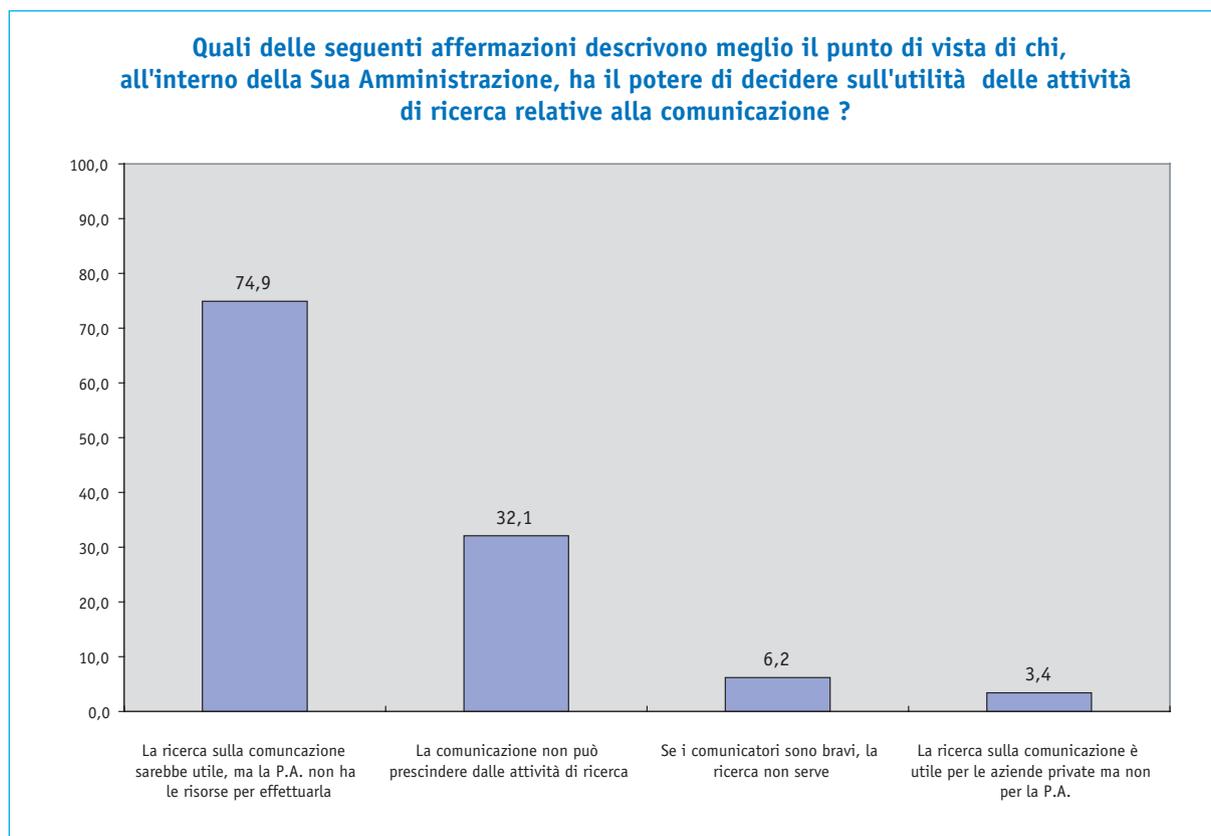


Grafico 39 – Utilità della ricerca (Tabella 24 pag. 41)

²⁸⁾ La domanda, per altro, è stata somministrata solo a chi aveva dichiarato di aver fatto ricerca nel periodo di osservazione considerato.

esame (Grafico 40) erano rivolte, in prevalenza, a rilevare "l'immagine complessiva dell'ente (39% dei casi); a "contribuire a sviluppare specifiche attività di comunicazione" (28%) e a concorrere alla realizzazione piani di comunicazione più generali dell'Ente (20%). Significativa in questo caso la percentuale ottenuta sulla modalità di risposta "altro", a testimonianza di una ulteriore perfezionabilità dello strumento di rilevazione su questa area tematica. Sono in particolare i Comuni e le Comunità montane a essersi posti obiettivi "altri", probabilmente riferiti a problematiche locali o territoriali.

Su questa, come per altro sulle altre domande, le differenze registrate tra realtà operanti nelle diverse macroaree geografiche del paese, sono piuttosto limitate e in genere molto meno significative di quelle riconducibili alla specificità delle diverse realtà amministrative. Dall'indagine emerge nel complesso un posizionamento di relativa eccellenza rispetto alle attività di comunicazione presso le amministrazioni regionali, sanitarie e, con qualche luce ed ombra, provinciali, a fronte di una situazione molto eterogenea di quelle comunali e decisamente ancora piuttosto arretrata delle Comunità Montane.

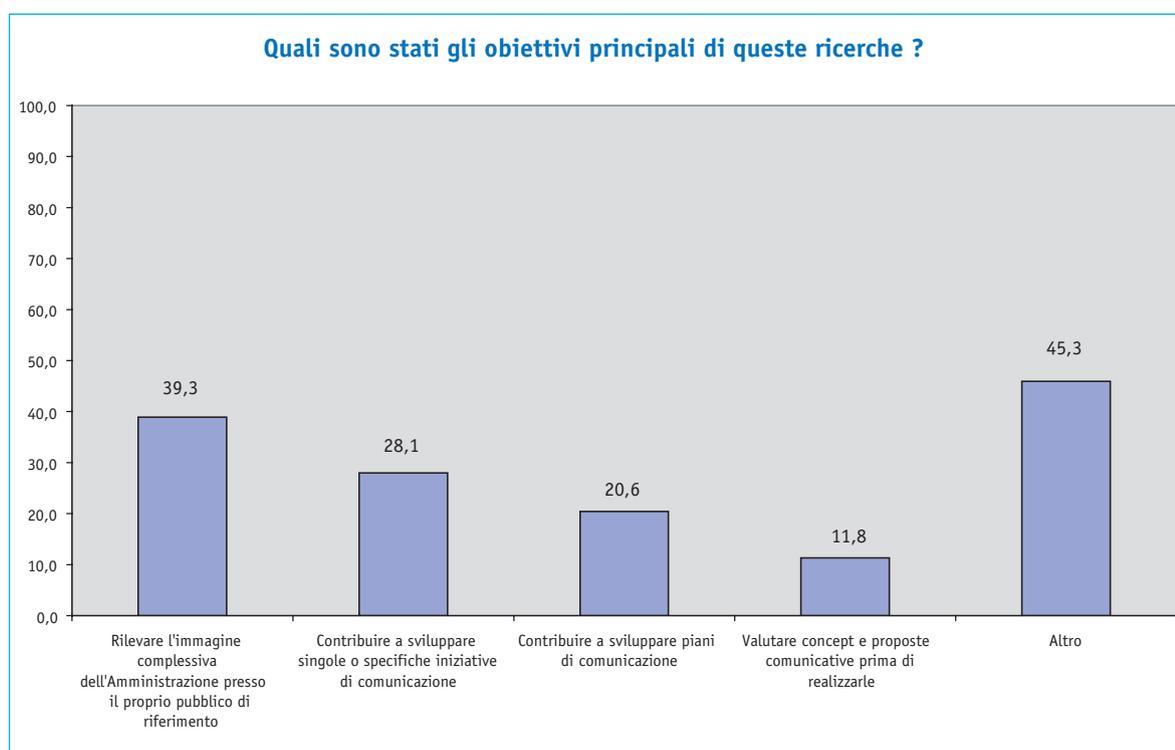


Grafico 40 – Obiettivi della ricerca (Tabella 23 pag. 41)

La dimensione della comunicazione "di servizio"

Franca Faccioli

1. Il contesto

Nell'affermazione e nello sviluppo della comunicazione pubblica la dimensione della comunicazione di servizio, della comunicazione cioè che si occupa della diffusione delle informazioni che hanno a che fare con problemi di pubblica utilità¹⁾, è centrale per almeno due aspetti; in primo luogo la conoscenza delle informazioni sulle caratteristiche, il funzionamento e l'articolazione dei servizi è la condizione che è alla base dei processi che sottendono la comunicazione istituzionale, in quanto è un modo per agevolare i cittadini nel rapporto con gli enti, ed è, pertanto, essa stessa componente integrante dell'erogazione del servizio. D'altra parte, sul fronte interno dell'amministrazione la circolazione delle informazioni sulle attività istituzionali e in particolare sui servizi, è determinante per la coesione relazionale dell'organizzazione e la costruzione della sua identità. Anche in questo ambito la comunicazione svolge una funzione centrale in quanto è parte integrante della predisposizione del servizio (Arena, 2001 pp. 61-65). La legge 150 ha sottolineato a tutto campo la centralità di questo aspetto della comunicazione istituzionale, in primo luogo attraverso l'individuazione di specifiche strutture deputate all'informazione e alla comunicazione e, in particolare, nella definizione degli ambiti di competenza dell'ufficio relazioni con il pubblico che vanno dall'informazione di primo e di secondo livello, all'ascolto degli utenti e degli operatori, allo sviluppo dell'interconnessione telematica, all'analisi del grado di soddisfazione dei pubblici, ma anche nella specificazione dei compiti degli uffici stampa intorno alla rappresentazione attraverso i media delle attività istituzionali, e infine nella valorizzazione della pubblicità istituzionale. La comunicazione del servizio e la comunicazione nel servizio diventano pertanto due dimensioni sempre più interconnesse e fondamentali nei percorsi di innovazione delle amministrazioni pubbliche; esse hanno a che fare con i processi di modernizzazione e di miglioramento dell'efficienza istituzionale, con la valorizzazione delle procedure di ascolto e partecipazione degli utenti, con la strutturazione di reti di partenariato nel territorio, con il coinvolgimento della cultura organizzativa, il rafforzamento della coesione interna e la costruzione dell'identità e dell'immagine delle istituzioni. In questa prospettiva, la valorizzazione della comunicazione di servizio si riflette, sul fronte interno, sulla cultura dell'organizzazione e, sul fronte esterno, sulle possibilità di sviluppare modalità di condivisione nella gestione e nell'amministrazione di specifiche politiche pubbliche. Su questi aspetti l'indagine "Situazione e tendenze della

comunicazione istituzionale in Italia" offre risultati interessanti delineando tendenze e linee di sviluppo, e mettendo in luce resistenze e punti di criticità che suggeriscono diverse prospettive di riflessione.

2. Uno scenario con luci e ombre

Un primo punto che voglio evidenziare è la considerazione che la comunicazione di servizio ha assunto oggi una dimensione specifica che si articola e si sostanzia in iniziative, strutture e competenze in tutte le amministrazioni coinvolte nell'indagine. A questo aspetto si accompagna la consapevolezza degli intervistati in merito all'importanza della comunicazione di servizio; è a partire da questa consapevolezza che essi mettono in luce lacune e ritardi. Questi vengono attribuiti prevalentemente alla scarsa disponibilità di risorse impiegate in più campi della comunicazione; la carenza viene sottolineata in particolare laddove impedisce un osservatorio sistematico delle esigenze degli utenti o della loro valutazione sui servizi o sulle attività di comunicazione. Altro elemento chiamato in causa per giustificare questi aspetti di arretratezza è l'inadeguatezza del coordinamento organizzativo. Entrambi i fattori citati non gettano buona luce sullo scenario che sembra risentire di una scarsa attenzione da parte dei vertici politici e amministrativi nei confronti delle attività e del ruolo della comunicazione. Tuttavia, anche laddove si parla di carenze e ritardi, non si può non registrare che, per esempio nell'area dei servizi, se l'osservatorio sistematico degli utenti e del loro grado di soddisfazione coinvolge una percentuale minoritaria di enti che va dall'8 al 10%, forme di monitoraggio occasionale sono svolte, invece, nel 44% circa delle amministrazioni intervistate e questo monitoraggio è basato sulla segmentazione di pubblici diversi. È da sottolineare, inoltre, che l'analisi dell'utenza è meno presente quando si tratta di valutare l'impatto dei servizi e delle attività di comunicazione, mentre essa viene utilizzata maggiormente nella fase della progettazione sia dei servizi che delle iniziative più specificamente di comunicazione, aspetto questo che rivela una consapevolezza, che si va affermando, circa il ruolo significativo che la conoscenza dei destinatari assume nella definizione delle politiche dei servizi. Altro indicatore che conferma questa prospettiva è la considerazione che il piano di comunicazione laddove è stato redatto, anche se si tratta di una minoranza di situazioni, ha comportato un migliore coordinamento tra gli uffici e un migliore livello di integrazione tra comunicazione interna ed esterna.

Sempre sul fronte del rapporto con gli utenti, una considerazione sulle modalità di contatto: la maggioranza dei cittadini si reca personalmente presso gli uffici oppure usa il telefono, mentre si serve in misura decisamente minore della posta elettronica, alla quale preferisce la

¹⁾ La definizione di comunicazione "di servizio" è di Gregorio Arena (2001), la definizione di comunicazione "di pubblica utilità" è di Franca Faccioli (2000), entrambe fanno riferimento alla circolazione delle informazioni sui servizi e sulla loro erogazione e alla creazione di modalità di consultazione sul grado di soddisfazione dei servizi.

lettera cartacea. L'abitudine al contatto diretto con l'impiegato, l'unica praticabile in passato in mancanza di altre modalità di rapporto con le amministrazioni pubbliche, è ancora molto radicata; in questo ambito è presumibile che il cittadino non abbia avuto modo di percepire le nuove opportunità rese disponibili dagli enti oppure non possa facilmente accedere ad un computer o, più semplicemente, non abbia fiducia in un contatto diverso da quello personale. D'altra parte, le possibilità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione sono ancora solo parzialmente utilizzate dai cittadini, anche se la valutazione dei servizi on-line è abbastanza positiva, soprattutto in merito all'offerta delle informazioni relative al servizio e alle procedure per averne l'erogazione. Ancora all'inizio è la possibilità di avviare on-line il procedimento e, soprattutto, di effettuare la transazione completa attraverso la rete. Inoltre, come rilevato anche da altre indagini²⁾, uno degli aspetti che presenta maggiore criticità è la crescita della partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica grazie agli strumenti offerti dall'interazione digitale. La maggioranza delle amministrazioni intervistate non ospita un forum né altre forme di partecipazione attiva. Questa è la dimensione che presenta minori aspetti di sistematicità e di integrazione fra le amministrazioni. La rapida crescita dei siti istituzionali e il pionierismo con il quale sono stati avviati nella prima fase, in assenza di indicazioni e schemi ai quali fare riferimento, ha portato alla creazione un po' affrettata dei siti che, nelle situazioni più avanzate, hanno privilegiato la dimensione della trasparenza e dell'accesso attraverso la diffusione delle informazioni e della modulistica per usufruire dei servizi, dedicando scarsa attenzione, invece, alle possibilità di sviluppare la dimensione dell'interattività. Solo in anni recenti le direttive del Ministro della Funzione Pubblica e del Ministro per l'Innovazione Tecnologica definiscono indicazioni e parametri, con lo scopo sia di garantire una soglia di informazioni omogenee, uniformare la configurazione dei siti e erogare servizi on-line, sia di sviluppare modalità di dialogo e di consultazione con gli utenti. Il monitoraggio del percorso che i siti svilupperanno nei prossimi anni potrà evidenziare quanto e con quali modalità la dimensione della qualità e dell'interattività dei servizi, da una parte, e dell'e-Democracy, dall'altra, diventeranno patrimonio di significati condivisi nel rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Nell'ambito del confronto e del dialogo un terreno che l'indagine rivela è quello della relazione tra le amministrazioni e le organizzazioni di rappresentanza di carattere sociale ed economica, dove la presenza significativa delle associazioni di volontariato, di enti e organizzazioni non profit e di associazioni di tutela dei cittadini, accanto a quella dei sindacati e delle associazioni d'impresa, mette in luce come l'area che si può ricomprendere sotto l'ombrello della "cittadinanza attiva"

sia un punto di riferimento per le amministrazioni pubbliche per affrontare problemi sociali ed economici e risolvere argomenti relativi alla tutela dei diritti dei cittadini, nella loro veste di consumatori e di utenti. La possibilità, inoltre, che questo terreno di confronto apra spazi per realizzare forme di collaborazione tra le amministrazioni e i "cittadini attivi" allo scopo di risolvere problemi di interesse generale seguendo il principio di sussidiarietà, è un indicatore significativo del fatto che il modello dell'"amministrazione condivisa" (Arena, 1997) sia un percorso praticabile e praticato in questi anni. La sperimentazione di questi percorsi, oltre a permettere la soluzione di problemi sociali coinvolgendo più risorse presenti nel territorio, rivela le potenzialità di affrontare la materia delle politiche pubbliche a partire dal confronto tra le amministrazioni e gli altri attori sociali, pubblici e privati, che hanno acquisito esperienza e credibilità su specifiche tematiche. In questa prospettiva, la comunicazione pubblica si rivela uno strumento ed un contesto che, attraverso il confronto tra più attori, attiva processi e realizza soluzioni sulla base della creazione del discorso pubblico quale risultato del dialogo tra più voci, che possono essere anche dissonanti³⁾.

3. Quale futuro?

Sulla base di quanto detto fin qui, i trend e gli orientamenti della comunicazione di servizio, che verranno esaminati nelle loro specificità nelle pagine che seguono, rivelano la centralità che questa dimensione riveste, in particolare nella fase attuale, nello sviluppo della comunicazione pubblica. Infatti, sempre di più l'erogazione del servizio è legata all'interazione e alla relazione tra più soggetti e la comunicazione è parte integrante del servizio e della sua realizzabilità. Nella determinazione di questa prospettiva centrale è l'apporto dato dalla legge 150 soprattutto per la individuazione di strutture e di competenze centrate sulla dimensione della comunicazione di pubblica utilità. È su questi ambiti che la legge va valorizzata in particolare per quanto attiene la dimensione del monitoraggio delle esigenze degli utenti e del loro livello di soddisfazione dei servizi e della comunicazione che di questi viene fatta. Le potenzialità dell'ufficio relazioni con il pubblico vanno rafforzate a partire dalla disponibilità di risorse adeguate, di competenze valide e della programmazione di analisi e ricerche sistematiche su questi ambiti. La definizione di piani di comunicazione pensati a partire dalla dimensione della comunicazione di pubblica utilità, può essere un momento significativo di raccordo tra le diverse attività che fanno capo all'area della comunicazione istituzionale e diventare una sorta di work in progress delle iniziative messe in campo e dei risultati ottenuti. In questa prospettiva, la valorizzazione della legge 150 dovrebbe comportare anche la possibilità di allargare il bacino delle

²⁾ Cfr. in particolare CENSIS, RUR, DFP, FORMEZ, 2004.

³⁾ Sul significato del discorso pubblico cfr. tra gli altri Sebastiani 2001.

competenze professionali utilizzabili aprendo le porte delle amministrazioni pubbliche anche ai giovani che provengono dalle facoltà di Scienze della comunicazione, dando loro l'opportunità di affiancare chi ha già radicata esperienza nel campo della comunicazione pubblica e di contribuire alla realizzazione della comunicazione di servizio attraverso lo sguardo di chi ha riflettuto dall'esterno su queste tematiche, ha l'entusiasmo di chi comincia un percorso in cui crede e può offrire alla costruzione del discorso pubblico il punto di vista dell'altro.

Piani di comunicazione

Nicoletta Levi

La batteria di domande riferite al Piano di comunicazione intendeva verificare la diffusione di questo strumento di pianificazione delle attività di comunicazione, l'eventuale raggiungimento degli obiettivi per i quali questo strumento viene redatto e gestito nell'ambito delle amministrazioni e gli effetti prodotti in termini di miglioramento sia per la stessa funzione di comunicazione istituzionale sia per l'intera organizzazione.

Una prima ragione di riflessione riguarda la diffusione del Piano annuale di comunicazione: esso viene redatto dal solo 20,1% degli enti intervistati. Questa percentuale media è, in realtà, il risultato di decisioni molto diverse nelle diverse categorie istituzionali: nelle Amministrazioni centrali infatti il dato cresce sensibilmente arrivando a sfiorare il 60% e si attesta intorno al 40% nel comparto Sanità e nelle Province; viceversa si riduce drasticamente nei Comuni (13,9%) e diventa irrilevante nelle Comunità

Montane (3,4%).

Dal punto di vista geografico, il Centro, con il 25,8%, e il Nord-Ovest, con il 20,1%, appaiono più attivi rispetto al Nord-Est (15,7%) ed al Sud (11,5%).

L'assenza di un piano di comunicazione è dettato, principalmente, dalla mancanza di risorse adeguate: il 57,3% degli enti intervistati ha indicato che la ragione principale della mancata attività di pianificazione della comunicazione è l'assenza di risorse, intesa come assenza non solo di fondi ma anche di risorse tecnico-logistiche e di figure professionali con competenze specifiche. Questa specifica carenza è evidente soprattutto nelle Comunità Montane (75,4%) mentre non sembra costituire un problema per le Amministrazioni centrali (15,4%).

La seconda ragione che ostacola l'attività di pianificazione è l'assenza di un adeguato coordinamento organizzativo (25,6%); in particolare sul fronte del coordinamento interno il problema è avvertito soprattutto nelle organizzazioni ad alta complessità, come le Amministrazioni centrali (53,8%), le Regioni (54,5%) e le Province (50%).

Infine la terza condizione di difficoltà nelle attività di pianificazione della comunicazione istituzionale riguarda l'assenza di un sostegno da parte degli organi politici (20,1%) che però viene avvertito, quasi esclusivamente, dalle Regioni (27,3%), dai Comuni (26,8%) e, soprattutto, dalle Province (50%).

Per quanto riguarda l'analisi del dato riferita alle aree geografiche si evidenzia in particolare il maggiore ritardo del Sud Italia sempre in riferimento alla mancanza di risorse adeguate per redigere il piano di comunicazione annuale (63%).

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	698	114	31	17	31	373	118	14	179	153	163	174
No	%	79,9	61,4	41,9	70,6	58,1	86,1	96,6	64,3	79,9	84,3	74,2	88,5
Si	%	20,1	38,6	58,1	29,4	41,9	13,9	3,4	35,7	20,1	15,7	25,8	11,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 83 - Piano annuale di comunicazione - Redazione

La Sua Amministrazione redige il Piano di Comunicazione Annuale?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	558	70	13	12	18	322	114	9	143	129	121	154
Nell'Amministrazione mancano risorse adeguate (specifiche competenze professionali, risorse tecnico-logistiche, risorse economiche-finanziarie)	%	57,3	47,1	15,4	36,4	22,2	58,3	75,4	33,3	56,9	56,2	55,4	63,0
E' mancato un adeguato coordinamento organizzativo	%	25,6	28,6	53,8	54,5	50,0	26,8	10,5	22,2	20,8	23,4	28,1	26,6
E' mancato il sostegno degli organi politici	%	20,1	5,7	0,0	27,3	50,0	26,8	8,8	0,0	20,1	20,3	23,1	19,5
Altro	%	26,0	34,3	38,5	27,3	27,8	23,1	23,7	55,6	28,5	27,3	26,4	22,1
Totale	%	129,0	115,7	107,7	145,5	150,0	134,9	118,4	111,1	126,4	127,3	133,1	131,2

Tabella 83a - Piano annuale di comunicazione - Redazione

La Sua Amministrazione redige il Piano di Comunicazione Annuale? Se no perché?

Quadro delle prestazioni

L'attività di pianificazione della comunicazione ha, tra i suoi obiettivi, quello di tradurre in azioni di comunicazione gli obiettivi strategici dell'organizzazione dando quindi alla comunicazione il ruolo di supporto alla definizione, implementazione e valutazione delle politiche pubbliche. In questo senso, anche se dal punto di vista formale il Piano può fare capo ad una struttura organizzativa specifica, esso dovrebbe aggregare, fin dalla fase di redazione, i diversi attori dell'organizzazione, a partire dai vertici politici e dal top management, a cui compete la definizione degli obiettivi strategici dell'ente, fino ad arrivare a tutto il personale dell'organizzazione. Solo una forte condivisione della pianificazione consente infatti alla comunicazione di interpretare quella funzione strategica

trasversale all'organizzazione che rende possibile, almeno sulla carta, l'obiettivo di una politica unitaria della comunicazione.

Alle amministrazioni che redigono il Piano di comunicazione annuale è stato quindi chiesto di valutare l'importanza dell'apporto fornito da alcuni attori dell'organizzazione. (tabelle 84, 85 e 86)

L'apporto dei vertici amministrativi è quello che risulta maggiormente importante per la redazione del Piano di comunicazione: l'81,4% degli enti intervistati lo ha giudicato molto/abbastanza determinante. Per quanto riguarda invece il contributo degli organi politici, esso risulta sostanzialmente determinate nel 67,2% dei casi (per il 36,4% l'apporto è molto determinante mentre per il

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Molto determinante - 4	%	36,4	12,8	47,4	20,0	38,5	50,0	25,0	20,0	44,1	47,8	25,0	25,0
Abbastanza determinante - 3	%	30,8	28,2	26,3	80,0	15,4	28,6	50,0	80,0	23,5	26,1	38,6	30,0
Poco determinante - 2	%	18,9	30,8	10,5	0,0	30,8	14,3	25,0	0,0	17,6	21,7	25,0	15,0
Per niente determinante - 1	%	4,9	5,1	5,3	0,0	15,4	3,6	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	20,0
Non c'è stato alcun apporto - 0	%	9,1	23,1	10,5	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	8,8	4,3	11,4	10,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 84 - Piano annuale di comunicazione – Ruolo degli organi politici

Come definirebbe l'apporto fornito dagli organi politici alla definizione degli obiettivi di comunicazione contenuti nel Piano di Comunicazione Annuale?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Molto determinante - 4	%	35,9	52,4	47,4	20,0	30,8	20,0	50,0	20,0	37,1	41,7	33,3	15,8
Abbastanza determinante - 3	%	45,5	28,6	47,4	80,0	30,8	58,2	25,0	80,0	45,7	41,7	51,1	36,8
Poco determinante - 2	%	13,8	14,3	0,0	0,0	30,8	16,4	25,0	0,0	11,4	16,7	13,3	31,6
Per niente determinante - 1	%	3,4	4,8	5,3	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	2,9	0,0	2,2	10,5
Non c'è stato alcun apporto - 0	%	1,4	0,0	0,0	0,0	7,7	1,8	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	5,3
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 85 - Piano annuale di comunicazione – Ruolo dei vertici amministrativi

Come definirebbe l'apporto fornito dai vertici amministrativi alla definizione degli obiettivi di comunicazione contenuti nel Piano di Comunicazione Annuale?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Molto determinante - 4	%	10,3	14,3	10,5	0,0	15,4	9,1	0,0	0,0	14,7	16,7	6,8	4,8
Abbastanza determinante - 3	%	41,4	52,4	47,4	40,0	15,4	34,5	50,0	40,0	44,1	41,7	40,9	28,6
Poco determinante - 2	%	33,8	26,2	36,8	40,0	46,2	36,4	25,0	40,0	23,5	37,5	31,8	47,6
Per niente determinante - 1	%	9,0	4,8	0,0	20,0	23,1	9,1	25,0	20,0	11,8	4,2	13,6	9,5
Non c'è stato alcun apporto - 0	%	5,5	2,4	5,3	0,0	0,0	10,9	0,0	0,0	5,9	0,0	6,8	9,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 86 - Piano annuale di comunicazione – Ruolo delle strutture amministrative

Come definirebbe l'apporto fornito dal personale di altre strutture dell'amministrazione alla definizione degli obiettivi di comunicazione contenuti nel Piano di Comunicazione Annuale?

30,8% abbastanza importante). A valutare gli organi politici e il top management come attori indispensabili del processo di pianificazione della comunicazione sono principalmente le Regioni con il 100% di risposte per molto/abbastanza determinante. Nel comparto Sanità l'apporto più rilevante è dato dai vertici amministrativi mentre per Comuni e Province il ruolo prevalente è giocato più dagli organi politici che non dai vertici amministrativi.

Per quanto riguarda la lettura per aree geografiche, le amministrazioni del Nord sono quelle in cui l'apporto degli organi politici e dei vertici amministrativi viene giudicato più rilevante di quanto non risulti nelle amministrazioni del Centro e del Sud Italia.

Decisamente meno significativo viene giudicato l'apporto fornito dal personale delle altre strutture organizzative presenti nell'ambito dell'ente rispetto alla definizione degli obiettivi di comunicazione contenuti nel Piano: solo in un caso su due infatti (51,7%) tale apporto viene valutato come molto/abbastanza importante. In particolare il maggiore livello di trasversalità strategica fra uffici e servizi diversi per la stesura del Piano di comunicazione sembra appannaggio del comparto Sanità (66,7%) e delle Amministrazioni centrali (57,9%).

Il contributo dato dai vertici dall'organizzazione alla stesura del Piano di comunicazione consente di raggiungere l'obiettivo per cui si mette mano a questa attività: conferire una dimensione strategica, ovvero

dotata di senso per l'organizzazione e le sue politiche pubbliche, alle diverse iniziative e strumenti di comunicazione. La dimensione strategica del Piano diventa dunque possibile: nella tabella 87 gli enti intervistati giudicano il livello di coerenza fra il Piano di comunicazione e gli obiettivi strategici dell'organizzazione come ottimo/buono nell'85,5% dei casi, arrivando fino al 100% nelle Regioni e nelle Comunità Montane e al 94,8% nelle Amministrazioni centrali. Rispetto al dato medio sono lievemente in ritardo le Province (76,9%) e i Comuni (76%).

Per aree geografiche la lettura del dato ci restituisce una flessione mano a mano che procediamo da Nord a Sud: 94,3% le amministrazioni del Nord-Ovest che giudicano il livello strategico del Piano come ottimo/buono, 87,5% quelle del Nord-Est, 82,2% quelle del Centro e infine 63,1% quelle del Sud Italia.

Un altro obiettivo del Piano di comunicazione è quello di garantire, almeno sulla carta, l'integrazione e il coordinamento delle diverse attività e strumenti di comunicazione: tale specificità dell'attività di pianificazione dovrebbe riguardare sia il livello intraorganizzativo (ovvero tra le strutture specificatamente deputate alla gestione della comunicazione, come l'Urp, l'Ufficio stampa, il Portavoce, le altre tipologie di sportelli, la comunicazione telematica ecc.) sia il livello interorganizzativo (ovvero tra gli uffici specificatamente deputati e tutte le altre aree organizzative, quindi l'ente nel suo complesso).

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Ottimo - 4	%	15,2	16,3	31,6	20,0	15,4	5,6	25,0	0,0	22,9	4,2	11,1	5,3
Buono - 3	%	70,3	74,4	63,2	80,0	61,5	70,4	75,0	100,0	71,4	83,3	71,1	57,9
Mediocre - 2	%	11,7	9,3	5,3	0,0	23,1	16,7	0,0	0,0	5,7	8,3	15,6	26,3
Insufficiente - 1	%	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	0,0	0,0	0,0	4,2	2,2	10,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 87 - Piano annuale di comunicazione – Coerenza strategica

Come giudica il livello di coerenza fra il Piano di Comunicazione e gli obiettivi strategici della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Ottimo - 4	%	19,4	30,2	10,5	0,0	23,1	16,7	0,0	0,0	22,9	16,7	20,5	21,1
Buono - 3	%	66,7	62,8	78,9	80,0	46,2	66,7	100,0	80,0	68,6	66,7	63,6	63,2
Mediocre - 2	%	11,8	7,0	5,3	20,0	15,4	16,7	0,0	20,0	5,7	16,7	13,6	15,8
Insufficiente - 1	%	2,1	0,0	5,3	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	2,3	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 88 - Piano annuale di comunicazione – Livello di integrazione e coordinamento

Come giudica il livello di integrazione e coordinamento che il Piano di Comunicazione garantisce tra le diverse funzioni di comunicazione presenti nella Sua Amministrazione (URP, Ufficio Stampa, Ufficio del Portavoce, altri sportelli, servizi di comunicazione telematica, ecc.)?

Per quanto riguarda il primo livello, la valutazione media è di una integrazione molto significativa: nel dato generale la percentuale che si attesta tra l'ottimo e il buono è del 86,1%, percentuale che arriva fino al 100% nelle Comunità Montane e al 93% nel comparto Sanità, mentre risulta in calo nei Comuni, dove a fronte di un 69,3% di giudizi positivi (tra l'ottimo e il buono) cresce la percentuale di giudizi di mediocrità (16,7% contro l'11,8 del dato medio). Sostanzialmente uniforme il dato letto per aree geografiche.

Per quanto riguarda il livello interorganizzativo, il coordinamento e l'integrazione risultano in maggiore ritardo: nel dato generale infatti le amministrazioni intervistate giudicano il livello di integrazione raggiunto nel Piano fra tutti gli uffici dell'ente come ottimo/buono nel 69,5% dei casi a fronte, però, di un 29,2% di amministrazioni che lo giudicano mediocre.

I migliori risultati si evidenziano, in particolare, nelle Amministrazioni centrali (84,2%), nelle Regioni (80%) e nel comparto Sanità (74,4%); viceversa sono in ritardo gli enti locali in cui il giudizio di integrazione ottimo/buono diminuisce (69,3% nei Comuni, 61,5% nelle Province) a favore di un significativo incremento dei giudizi non convincenti (circa il 38% dei Comuni e delle Province intervistate hanno indicato come mediocre il livello di coordinamento raggiunto attraverso il Piano).

Da questo punto di vista gli enti locali sembrano scontare la forte divisionalità dell'organizzazione: tanti settori di intervento, forte autonomia e responsabilità dei singoli settori, scarse interdipendenze funzionali, prevalente gestione di servizi a diretto contatto con l'utenza e, quindi, significativa tendenza al decentramento della comunicazione, più orientata alla promozione di prodotti/servizi che non a costruire l'identità e l'immagine dell'istituzione nel suo complesso. Da qui la difficoltà a realizzare integrazione e coordinamento fattivo nella comunicazione dei e tra i diversi settori dell'ente.

La lettura per aree geografiche restituisce un dato sorprendente: l'integrazione fra uffici e servizi

dell'organizzazione realizzata mediante il Piano di comunicazione è molto significativa nel solo Nord-Ovest (80%) mentre in tutto il resto della penisola il giudizio tende verso una maggiore approssimazione e incertezza di risultato, in particolare nel Nord-Est, dove il 41,7% degli enti intervistati si è attestato su una valutazione di mediocrità.

Il Piano di comunicazione dovrebbe garantire anche coerenza di contenuti, in particolare per quanto riguarda la comunicazione interna e la comunicazione esterna.

Da questo punto di vista i risultati dell'indagine risultano più che soddisfacenti: se viene redatto, nell'80,7% dei casi il Piano di comunicazione definisce sia le attività rivolte al pubblico interno sia quelle rivolte verso i pubblici esterni all'organizzazione.

Solo le Province risultano in forte ritardo: il 53,8% di queste amministrazioni prevede la comunicazione rivolta al pubblico interno nell'ambito del Piano.

Quando comunicazione interna e comunicazione esterna sono contemplate nel medesimo strumento, il livello di integrazione strategica è significativamente alto: il 71,1% ha giudicato infatti buono il livello di coerenza fra le diverse tipologie di comunicazione raggiunte grazie alla stesura di un unico Piano di comunicazione. Rispetto a questo dato medio si differenziano, in crescendo, le Regioni e le Comunità montane, con il 100%, la Sanità e le Amministrazioni centrali, rispettivamente con l'80,5% e l'81,2%. Viceversa, e ancora una volta, sono gli enti locali a stare sotto il dato medio: l'integrazione fra comunicazione interna e comunicazione esterna è minore in queste tipologie istituzionali e il giudizio positivo si abbassa al 60% nei Comuni e al 42,9% nelle Province.

L'ultima serie di domande legate al Piano di comunicazione riguardava la valutazione circa gli impatti della pianificazione sia sulla funzione di comunicazione in quanto tale sia in riferimento all'intera organizzazione e al perseguimento dei propri obiettivi strategici.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Sì	%	80,7	97,7	84,2	80,0	53,8	74,5	75,0	80,0	73,5	83,3	86,7	75,0
No	%	19,3	2,3	15,8	20,0	46,2	25,5	25,0	20,0	26,5	16,7	13,3	25,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 89 - Piano annuale di comunicazione – Comunicazione interna

Nel Piano di Comunicazione vengono definiti gli obiettivi e vengono pianificate le azioni di comunicazione interna?

Un primo step di valutazione dovrebbe essere effettuato in rapporto allo stesso piano: è il primo passaggio per capire se ciò che è stato pianificato è stato anche realizzato e con quali livelli di qualità. Nel 68,8% dei casi il Piano prevede una fase valutativa (tabella 91). Ancora una volta si ripropone la dicotomia fra Amministrazioni centrali, Sanità e Regioni, tipologie istituzionali in cui le attività di valutazione sono più diffuse di quanto indichi il dato medio, e gli enti locali, dove le percentuali si abbassano fino a poco più del 50% dei casi nei comuni. Per quanto riguarda le aree geografiche, fanalino di coda risulta il Sud Italia, dove la valutazione delle attività di comunicazione è svolta nel solo 55% dei casi.

La seconda valutazione possibile è riferita al supporto che il Piano dovrebbe garantire rispetto al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione: abbiamo visto infatti come l'apporto dei vertici politici e amministrativi sia giudicato rilevante per la definizione degli obiettivi di comunicazione contenuti nel Piano. In riferimento a questo aspetto, il Piano di comunicazione risulta uno strumento efficace: quasi il 70% degli enti intervistati ritiene infatti che il Piano aiuti effettivamente l'amministrazione a perseguire i propri obiettivi. Le distinzioni per tipologie istituzionali riguardano il comparto Sanità, le Amministrazioni Centrali e le Comunità Montane da una

parte, con percentuali più alte rispetto al dato medio, e le Regioni e gli Enti Locali dall'altro con percentuali invece più basse rispetto al dato medio.

Non vi è dubbio invece che la pianificazione serva a stimolare le stesse attività di comunicazione e a ottimizzare le risorse: la maggioranza delle amministrazioni intervistate si dichiara infatti molto (59,3%) o abbastanza d'accordo (31%) con questa affermazione. Percentuali più alte, ancora una volta, nel comparto sanità, nelle Amministrazioni centrali e nelle Regioni, piuttosto che negli Enti Locali.

Nella sostanza il Piano di comunicazione risulta uno strumento ancora poco diffuso nelle amministrazioni pubbliche italiane. Quelle che si sono cimentate in questa iniziativa possono però vantare risultati molto soddisfacenti sia per quanto riguarda la quantità e la qualità delle iniziative e delle attività di comunicazione realizzate sia per quanto riguarda effetti di miglioramento dell'organizzazione nel suo complesso.

Attraverso il Piano infatti, la comunicazione sostiene gli obiettivi strategici dell'organizzazione, favorisce l'integrazione fra i molteplici attori coinvolti, potenzia i diversi ruoli organizzativi, coordina e rende coerenti le attività, gli strumenti e i canali di comunicazione con cui ciascun ente si relaziona tanto con i pubblici interni quanto con i cittadini e gli utenti dei servizi.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	113	42	15	3	7	40	2	4	26	20	45	15
Ottimo - 4	%	7,0	7,3	12,5	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	4,0	0,0	10,8	0,0
Buono - 3	%	71,1	80,5	81,2	100,0	42,9	60,0	100,0	75,0	72,0	84,2	62,2	66,7
Mediocre - 2	%	21,1	9,8	6,2	0,0	57,1	35,0	0,0	25,0	20,0	15,8	27,0	33,3
Insufficiente - 1	%	0,9	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 90 - Piano annuale di comunicazione – Integrazione interna/esterna

Come giudica il livello di integrazione strategica fra la comunicazione interna e la comunicazione esterna nell'ambito del Piano di Comunicazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	140	43	18	5	13	52	4	5	36	24	52	20
Si	%	68,8	78,6	84,2	100,0	69,2	57,4	0,0	80,0	68,6	70,8	67,4	55,0
No	%	31,2	21,4	15,8	0,0	30,8	42,6	100,0	20,0	31,4	29,2	32,6	45,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 91 - Piano annuale di comunicazione - Valutazione

Il Piano di Comunicazione prevede una fase valutativa?

Siti: web e intranet⁴⁾

Alessandro Papini

Se il 1996 riproduce senza dubbio l'anno zero del web pubblico, in particolar modo per le Amministrazioni centrali e regionali, e il biennio 1999-2000 per tutte le altre, allora è possibile affermare con altrettanta sicurezza che oggi ci troviamo in piena seconda Era della comunicazione pubblica on-line. Una lettura incrociata del presente contribuito con l'analisi di Giorgio Pacifici permette una migliore comprensione anche delle interazioni della Rupa con la dinamica dei siti Web nell'area della P.A.

Da quel lontano 1996, infatti, oltre il 70% di tutte le amministrazioni italiane ha provveduto a rivedere, risistemare o addirittura sostituire integralmente con una seconda versione il proprio sito internet, come dimostrato dal grafico di seguito riportato.

Ma volendo andare ancora più in profondità alla ricerca di un indice di cambiamento, comparando a livello temporale i picchi di sviluppo della prima e della seconda versione dei siti, allora è possibile affermare che, pur considerando i fattori di specificità di ogni tipologia di ente, tre siano stati gli anni minimi di sopravvivenza di un sito web nelle pubbliche amministrazioni italiane. I primi siti web sono infatti durati in media dai 3 ai 5 anni, mentre le "seconde" versioni sono in piena attività. Raro il caso di terze *release*. Tale dato risente inevitabilmente del processo sperimentale della prima fase di sviluppo dei siti web pubblici costruiti in totale assenza di regole ed esperienze consolidate, ma dimostra al contempo una caratteristica importante dell'approccio tenuto dal

nostro sistema pubblico al vasto contesto dell'ICT, e cioè la predisposizione ad aggiornare e ripensare i propri modelli generali di comunicazione, anche attraverso un approccio sperimentale ed individuale all'uso delle nuove tecnologie. In tale cornice culturale si sono sviluppate le prime esperienze web, dapprima nelle Amministrazioni centrali, poi a seguire nelle realtà periferiche. Ad una prima fase della comunicazione pubblica on-line, caratterizzata dalla necessità percepita come prioritaria da parte delle amministrazioni italiane di essere presenti in Rete, oggi quanto mai consolidata dal consistente numero di amministrazioni che dispongono di siti web pubblici (92%), segue una seconda fase ove i caratteri di tipo qualitativo rispetto alla gestione e comunicazione di contenuti e servizi sono portatori di nuove istanze di usabilità e accessibilità nell'offerta internet. Spinta propulsiva di tale maturazione possono essere considerati almeno tre fattori costitutivi dell'attuale scenario digitale italiano:

- anzitutto l'aumento costante del numero dei navigatori e della conseguente crescita del target di riferimento dei nuovi media. Le P.A., al contrario degli operatori privati, hanno come fattore costitutivo della propria attività di comunicazione il mandato ad interagire con la totalità dei pubblici di riferimento utilizzando gli strumenti più idonei. In tal senso a fronte di una crescita del bisogno di comunicazione web da parte di strati sempre maggiori di cittadinanza, non poteva non far fronte una crescita di attenzione, da parte degli amministratori, verso questi strumenti. A comprova di quanto affermato si osserva che oltre il 23% della spesa complessiva effettuata per la comunicazione

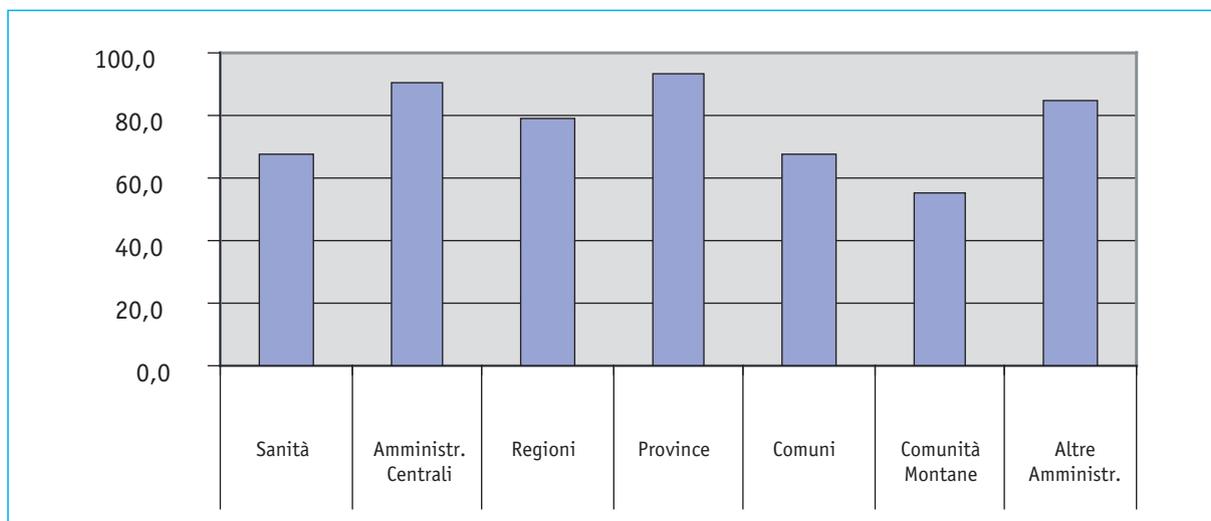


Grafico 41 – Amministrazioni che hanno sviluppato nuove versioni del sito internet (vedi tabella 31 pag. 50)

⁴⁾ Le tabelle di riferimento del testo sono prevalentemente pubblicate in precedenza nell'ambito dello scritto di Sebastiano Bagnara. Sono state qui utilizzate le rappresentazioni grafiche di quelle tabelle.

- istituzionale negli ultimi anni è riferita a Internet, Intranet ed Extranet;
- secondariamente, a favorire tale percorso di avvicinamento ai modelli della cosiddetta Società dell'informazione ha contribuito certamente una maggiore comprensione e consapevolezza da parte dei governi rispetto alla necessità di regolare, per lo meno sul versante pubblico (ma non solo) un processo avviatosi in maniera anarchica e incontrollata sul finire degli anni novanta, ma che appariva ancora agli inizi del 2000 inarrestabile. Di qui, la necessità di provvedere alla creazione di organismi sovranazionali - il dibattito è per la verità ancora molto aperto e lascia apparire tre schieramenti, il primo convinto della necessità di una normativa europea, il secondo fautore di una regolamentazione messa in atto dalle diverse categorie di operatori, il terzo filosoficamente contrario a qualsiasi regolamentazione - e nazionali dedicati al tema. Declinazione italiana di questo orientamento è stata la costituzione di un Ministero verticalizzato su tali ambiti e il conseguente sviluppo di rilevanti snodi normativi, d'indirizzo e di finanziamento per la gestione dei processi pubblici di innovazione tecnologica. Si ricordano, tra tutti, i bandi per lo sviluppo dell'e-Government, le numerose direttive in materia di accessibilità e usabilità dei siti pubblici, le linee guida per l'utilizzo di software open source ed il recentissimo avviso per la selezione di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale;
 - infine, occorre menzionare ciò che certamente ha rappresentato il raccordo naturale per il funzionamento dell'intero sistema: la maturazione ed il radicamento nelle P.A. italiane di una cultura orientata a considerare favorevolmente e strategicamente in chiave non solo futura l'utilizzo dell'innovazione tecnologica nei processi di interazione con l'esterno.
- Emblematico di tale clima tre dati significativi:
- oltre l'86% degli Enti ha puntato negli ultimi due anni su Internet come primo strumento di comunicazione integrata;
 - oltre il 71% degli operatori pubblici non soddisfatti dalla definizione dei profili professionali individuati dalla legge 150/2000 dichiara la necessità di un intervento normativo a favore dell'introduzione di una nuova figura all'interno delle P.A.: l'esperto in

- comunicazione internet;
- oltre il 67% delle amministrazioni italiane prevede un ulteriore rinnovo dei siti esistenti già nel prossimo biennio.

Internet ha insomma rappresentato, e sta rappresentando tuttora, un moltiplicatore di estrema consistenza rispetto ad uno scenario già proteso verso un complessivo ripensamento identitario del ruolo e della funzione della comunicazione nell'intero sistema di gestione delle relazioni pubbliche. Un moltiplicatore che se non è ancora riuscito a radicarsi nella sua forma più alta, ovvero come nuovo vero e proprio ambiente di interazione pubblica - da cui i ritardi riscontrati rispetto ai programmi di e-Government evoluto e di e-Democracy - si è quanto meno consolidato come strumento indispensabile di informazione, comunicazione e relazione, sia esterna che interna. Riprendendo il concetto già espresso da Sebastiano Bagnara, il web pubblico ha imparato in questi anni a parlare, ora sta cominciando ad ascoltare e, aggiungiamo, ad interagire.

In tal senso si osserva un elevato impegno in termini di conformità agli standard internazionali di accessibilità W3C - WCAG1.0, oltre che un discreto impegno, soprattutto da parte delle Province, a tener conto dei diversi profili degli utenti, segmentando il sito per funzioni, piuttosto che organigramma amministrativo. Il 50% delle Amministrazioni centrali dispone già di un manuale di stile per la pubblicazione dei contenuti del sito e oltre il 45% di tutte le amministrazioni (66,7% delle Amministrazioni centrali e 58,3% delle Regioni) dispongono di un unico ufficio riconosciuto responsabile della qualità del sito. I dati di accesso al sito vengono elaborati statisticamente da circa un terzo di tutte le amministrazioni, ma nelle Amministrazioni Centrali il dato sale ad oltre i due terzi, a testimonianza di un percorso di radicamento, professionalizzazione e standardizzazione nell'uso della comunicazione web, soprattutto nelle organizzazioni più complesse, vista come elemento integrante dell'immagine complessiva dell'ente. Il sito Internet è, insomma, percepito come strumento integrato nel complesso delle attività di comunicazione dell'ente. In tale logica, la misurazione della sua efficacia viene misurata, non solo con applicazioni web come sondaggi on-line o news-letter, ma anche attraverso altri strumenti di rilevazione off-line.

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	592	98	33	11	28	321	88	13	156	136	129	141
Si	%	51,6	43,9	72,7	54,5	50,0	52,0	50,0	46,2	47,4	47,8	54,3	51,8
No	%	48,4	56,1	27,3	45,5	50,0	48,0	50,0	53,8	52,6	52,2	45,7	48,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 92 – Accessibilità – Conformità dei siti agli standard W3C- WCAG1.0
 Il sito della Sua Amministrazione è conforme agli standard W3C - WCAG1.0?

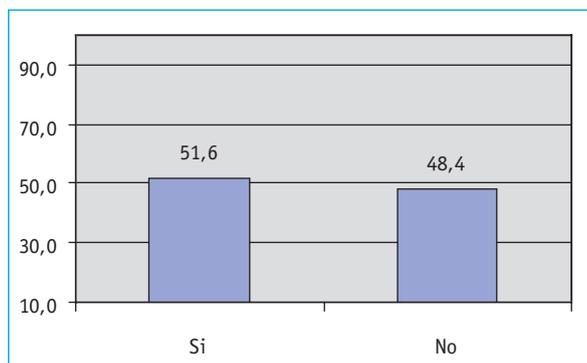


Grafico 42 - Accessibilità - Conformità dei siti agli standard W3C- WCAG1.0

Positivi anche i risultati legati alla cosiddetta **e-Publicity** (intesa come incremento della possibilità di accesso ai servizi ed alle strutture della Pubblica Amministrazione ed aumento della trasparenza delle attività svolte) rispetto alla presenza e aggiornamento di contenuti istituzionali ed informativi che appaiono addirittura brillanti per quanto concerne le Amministrazioni Centrali. Andamenti più alterni si osservano, invece, andando a verificare il grado di proattività della comunicazione internet e personalizzazione dei contenuti, dove s'incontrano le prime criticità, segno tangibile di una difficoltà ad interpretare internet oltre che come luogo della comunicazione, anche come ambiente di interazione always on e bi-(multi)direzionale.

Ancora più significativa di tale condizione è il dato relativo allo sviluppo dell'**e-Government**, che nonostante forti investimenti, in termini di indirizzo e di risorse, da parte degli istituti nazionali destinati, presenta ancora ritardi significativi. A cominciare dalla capacità di offrire informazioni sui servizi specifici, sulle procedure e gli adempimenti necessari all'espletamento del servizio, quasi sempre al di sotto della sufficienza. La tabella 39, come già afferma Bagnara, rappresenta un quadro riassuntivo particolarmente efficace, rispetto ad un contesto di e-Government di primo e secondo livello, ovvero sia caratterizzato non solo dalla capacità di generale informazione, ma anche in grado di apportare logiche di facilitazione nella conduzione del servizio, quali la possibilità di scaricare e/o stampare la modulistica. Pochissime amministrazioni, per lo più di piccole dimensioni, raggiungono la sufficienza, traccia indelebile di un disallineamento organizzativo tra la struttura dell'organizzazione e la gestione del sito web. Quasi totalmente assenti, pressoché a tutti i livelli, infine le funzionalità di terzo e quarto livello, ovvero sia orientate alla possibilità di avviare un servizio direttamente tramite internet: il 76% delle amministrazioni si attribuisce un punteggio minore di 11, su di una scala a 100, rispetto alla possibilità di

inviare moduli on-line per l'avvio dei procedimenti; mentre quasi per il 90% giudica insufficiente la possibilità di effettuare la transazione del servizio completamente on-line, sebbene con una discreta eccezione caratterizzata dal 7% di amministrazioni regionali che consentono il completamento dei servizi via internet. La Firma Digitale è ovviamente ancora agli inizi, ma significativo appare il fatto che del 15% di amministrazioni che ne hanno già implementato il servizio, la pressoché totalità lo abbia fatto in conformità con la normativa vigente (D.P.R. 7 aprile 2003, N.137). (Vedi tabella 43)

L'**e-Democracy** rappresenta l'approdo più alto e compiuto nell'interazione tra cittadino e amministrazione pubblica attraverso i nuovi strumenti della comunicazione. Come premessa, è bene ribadire che al momento della compilazione del presente rapporto, è in svolgimento il primo "Avviso nazionale per la selezione di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale" promosso dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie che cofinanzia progetti legati all'e-Democracy. E' dunque normale che il monitoraggio compiuto a monte del bando risenta di tale congiuntura, soprattutto dal punto di vista dell'attesa, da parte delle amministrazioni, di elementi d'indirizzo rispetto all'approccio italiano alla e-Democracy. In tal senso solo nell'ultimo anno, a fronte di una pressoché totale assenza di pubblicistica nostrana sul tema, si è assistito alla realizzazione di concrete indicazioni di merito sia di tipo teorico che di tipo organizzativo (tra le altre si citano il capitolo tematico sull'e-Democracy del Rapporto sull'innovazione e le tecnologie digitali in Italia, a cura del Ministro per l'innovazione e le tecnologie dell'ottobre 2003, e le Linee Guida per la promozione della cittadinanza digitale, a cura del Foromez dell'aprile 2004) che hanno di fatto dato il via alla realizzazione dei programmi di e-Democracy in Italia, come dimostrato dal fatto che oltre il 54% delle amministrazioni (e tra queste il 64% delle amministrazioni regionali) preveda per il biennio 2004-2005 l'implementazione di funzionalità di e-Democracy.

Fino ad oggi, dunque l'e-Democracy è stata affrontata con un'ottica applicativa di tipo sperimentale e soprattutto attraverso l'utilizzo di singole funzionalità di tipo partecipativo integrate al sito istituzionale. Non possono dunque considerarsi del tutto negativi i dati relativi agli scenari italiani di e-Democracy. In particolare, appare indicativo di questo clima di naturale tendenza all'inclusione di strati sempre maggiori di cittadini nella vita pubblica, pur in assenza di regole certe, il fatto che oltre il 50% delle amministrazioni regionali disponga di forum interattivi volti a creare forme di dialogo con gli utenti. Alcune tra queste (16,7%) facendo addirittura un uso deliberativo dei dati raccolti. Discorso analogo per quanto concerne

altre forme di partecipazione attiva degli utenti alla creazione dei contenuti di alcune aree del sito: oltre il 20% delle amministrazioni, con una punta del 35,7% tra le "altre amministrazioni", già prevede tali funzionalità. Un dato certamente incoraggiante, che comprova un impegno concreto ed una sensibilità nuova protesa al coinvolgimento del cittadino nella "vita" dell'amministrazione. Quasi il 14% delle amministrazioni, infine, utilizza forme di consultazione on-line per sondare l'opinione pubblica in merito ad argomenti specifici del dibattito politico. Ancora le Regioni rappresentano l'avanguardia in questo segmento (27,5%, di cui il 25% utilizza in senso deliberativo i risultati), mentre stupisce l'estrema esiguità di sperimentazioni condotte dalle Amministrazioni centrali (3,1%).

In tale articolata cornice di riferimento, il problema della configurazione organizzativa - della "cabina di regia" - per la gestione della comunicazione web, già accennato nell'introduzione al presente rapporto, rappresenta un perno fondamentale dell'intero processo

poiché in grado di orientare in senso tecnologico o in senso relazionale il percorso intrapreso.

Emblematica è la spaccatura quasi al 50% nell'assegnazione, all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane, della funzione di coordinamento della comunicazione web, dal punto di vista della creazione e dell'aggiornamento dei contenuti. Se nelle amministrazioni centrali, regionali, provinciali la presenza di un ufficio web dedicato appare indispensabile per il volume della documentazione e dei servizi da gestire - e nonostante questo ben quasi il 40% delle stesse assegna a non meglio identificati altri uffici tale ruolo - mentre nella Sanità e nei Comuni lo stesso ruolo è spesso attribuito, probabilmente per il minor carico di lavoro, a funzioni connesse alla comunicazione (Urp, Sportelli Unici, Uffici Stampa) è nelle Comunità Montane e nelle "altre amministrazioni" che si assiste ad uno scostamento sostanziale tra area comunicazione e gestione del sito Internet. (Vedi tabella 34, pag. 50)

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	668	113	32	14	30	355	110	14	169	147	153	170
No	%	86,4	90,3	96,9	71,4	83,3	82,8	94,5	78,6	88,8	91,2	83,0	81,8
Si, in generale	%	10,4	4,4	3,1	21,4	10,0	14,4	4,5	7,1	8,3	7,5	11,1	14,7
Si, ma solo per particolari categorie di utenti	%	2,4	1,8	0,0	7,1	6,7	2,3	0,9	14,3	3,0	1,4	3,3	2,4
Si, sia in generale che per particolari categorie di utenti	%	0,9	3,5	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	1,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 93 – Consultazione on-line degli utenti

E' prevista la consultazione on-line degli utenti attraverso il sito (es. attraverso sondaggi di opinione) in merito ad argomenti specifici del dibattito politico?

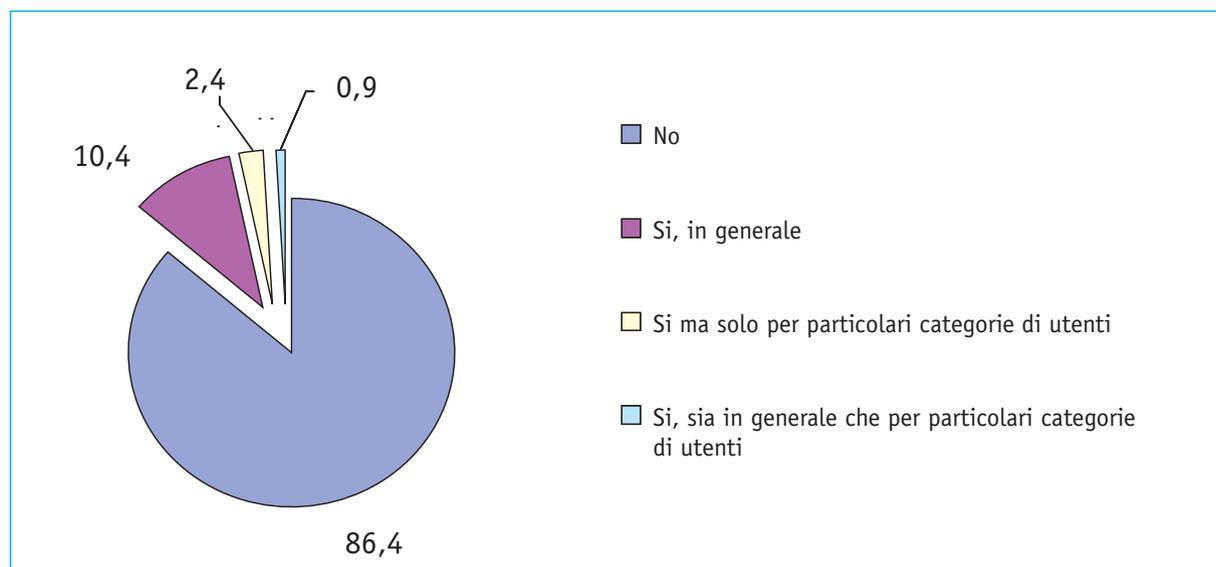


Grafico 43 - Consultazione on-line degli utenti

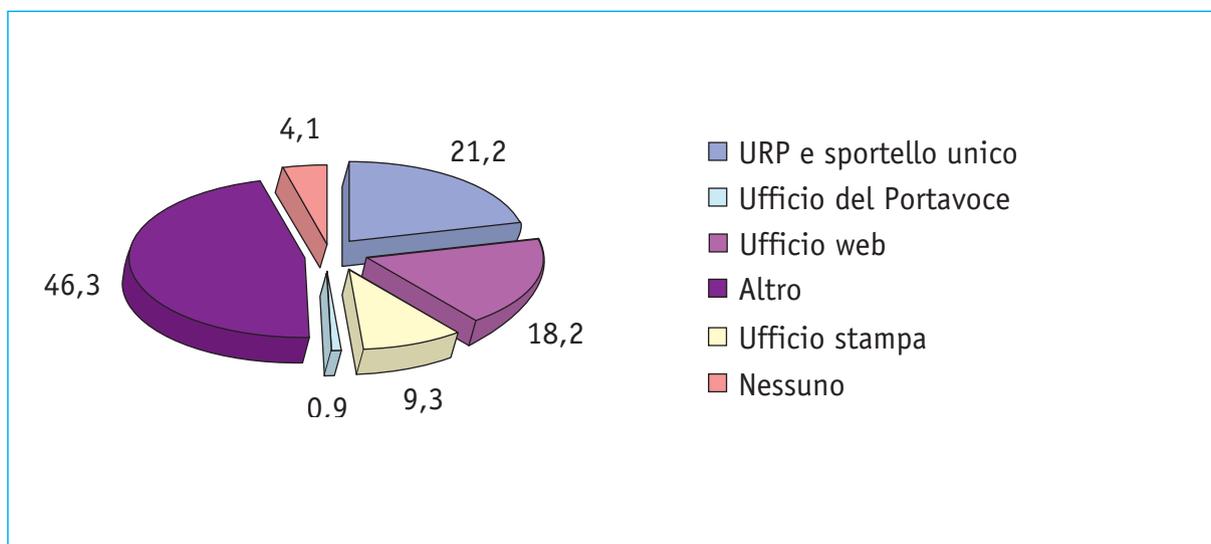


Grafico 44 – Ufficio al quale è assegnato il coordinamento della creazione/aggiornamento dei contenuti del sito Internet

Discorso analogo vale anche, ma questa volta su scala generale e trasversale a tutte le amministrazioni, per quanto concerne la comunicazione web rivolta alla gestione dell'interazione con l'interno delle organizzazioni (Intranet), il cui assetto organizzativo di coordinamento non sembra corrispondere né alla funzione web, né in generale all'area comunicazione, ma la cui regia è assegnata a non meglio specificati altri uffici, e con pochissimo personale destinato. Una difficoltà d'interpretazione che, probabilmente, corrisponde ai caratteri costitutivi dello strumento. Intranet non può, infatti, essere considerato solamente come elemento di facilitazione della comunicazione interna, ma assolve contestualmente alle funzioni di interazione tra i dipendenti, condivisione della conoscenza e collaborazione lavorativa.

In generale, lo strumento Intranet, nato e sviluppatosi nel contesto pubblico in anni più recenti rispetto al web, evidenzia ancora i caratteri di una fase di consolidamento, sia in senso organizzativo che rispetto alla funzione assegnata, sebbene alcune amministrazioni abbiano già sviluppato nuove *release* e oltre il 50% di tutte le amministrazioni abbia previsto per il biennio 2004-2005 l'implementazione di aggiornamenti o la creazione di nuovi siti Intranet. Presente in quasi il 70% delle Amministrazioni centrali, regionali e provinciali, risulta assai meno diffusa (40%) nelle realtà territoriali, per motivi presumibilmente legati alle dimensioni e alla strutturazione dell'Ente.

Per concludere il quadro complessivo dell'analisi dei dati legati all'utilizzo di web e Intranet da parte delle amministrazioni italiane, la sensazione è che il processo in atto stia portando naturalmente verso direttrici

caratterizzate da un uso sempre più intenso e informato dei nuovi strumenti della comunicazione. Internet è stato certamente, per motivi di natura esterna e interna, lo scoglio più complesso da affrontare, ma chiara appare la positiva predisposizione ad un utilizzo più consapevole ed orientato ai reali bisogni degli utenti, piuttosto che ad un uso autorreferenziale da parte delle P.A.. Intranet rappresenta, invece, la ricerca di un percorso di miglioramento dell'efficacia dei processi organizzativi interni e giustamente dovrà rappresentare nel prossimo futuro, soprattutto per le amministrazioni più articolate, un obiettivo concreto cui tendere.

Quando le nuove tecnologie finiranno di essere considerate come semplici strumenti della comunicazione, per diventare veri e propri ambienti di interazione, allora, forse, assisteremo alla nascita di una nuova sfera pubblica caratterizzata da logiche rivolte al perseguimento dell'efficienza dei servizi, efficacia organizzativa e inclusione dei cittadini ai contesti decisionali.

Uffici per le Relazioni con il Pubblico⁵⁾

Pierdomenico Lonzi

Dalla disamina delle risposte pervenute si evidenzia come, pur considerando una base pari a 864 su 1700 questionari inviati, quindi con una valutazione censuaria e non statistica e limitata rispetto al numero complessivo delle Amministrazioni della P. A., l'URP appare la struttura prevista dalla 150 del 2000 maggiormente "istituzionalizzata".

⁵⁾ Le tabelle di riferimento del testo sono prevalentemente pubblicate in precedenza nell'ambito dello scritto di Fiammetta Mignella Calvosa. Sono state qui utilizzate le rappresentazioni grafiche di quelle tabelle.

Il 72,4% delle Amministrazioni dichiarano infatti di aver realizzato un Ufficio Relazioni con il Pubblico, a fronte di un 48% che ha istituito l'Ufficio Stampa e del solo 11,1% che si è dotata di un portavoce.

Appare peraltro anomalo, o frutto della "fantasia" tipica delle nostre Amministrazione quel 32,3% di Uffici Statistica individuato come strutture di comunicazione!

Ora è bensì vero che la legge 150 prevede all'articolo 6 la possibilità di individuare altre strutture analoghe all'Urp, Sportelli Unici, sportelli per il cittadino, ecc., ma inglobare in tale possibilità gli Uffici Statistica appare appunto o "fantasioso" o peggio indice di una perlomeno scarsa conoscenza delle finalità dei compiti e degli obiettivi della Comunicazione Pubblica.

I servizi prestati dagli Urp, anche se si deve considerare che la base delle risposte si abbassa a 649 non permettendo quindi di fare una valutazione su oltre 200 Urp istituiti sono prevalentemente informativi sui servizi e le prestazioni, di accoglienza e raccolta domande per il 67,3% solo il 51,2% del Urp, tutela i diritti di informazione, accesso, partecipazione ai sensi della legge 241/90 anche se le stesse funzioni fanno capo, dal punto di vista organizzativo, ad altra responsabilità.

Sembra quindi che questa funzione, già in essere dal 1993, con compiti di vigilanza sull'attuazione della legge 241, non sia propria degli Urp, ma spalmata in altri settori (legale, affari generali, personale).

Certo è difficile porre in campo professionalità capaci di "leggere" il bisogno di accesso e trasparenza previsto dalla Legge 241/90 e contemperarlo con le necessità di riservatezza della "privacy".

È difficile porsi a garanzia di interessi apparentemente contraddittori che, amministrazioni ancora "opache", hanno subito interpretato a favore della "riservatezza" (leggasi ritorno a un più sicuro silenzio) a scapito della possibilità di conoscibilità, conoscenza e quindi controllo. Ma la tutela dei diritti del cittadino che l'art. 8 della legge 150 affida agli Urp come può essere garantita?

Non certo con interpretazioni legulee, differenziate a secondo dell'amministrazione più o meno consapevole e trasparente ma solo, a mio parere, con atti regolamentari che recepiscono pienamente il portato delle norme sulla trasparenza e sulla riservatezza del dato individuando nell'Urp un punto di garanzia, investendo in professionalità adeguatamente formate e capaci, anche in questo caso, di risposte in linea con lo spirito del processo legislativo di riforma degli anni '90.

Rimane invece una funzione vissuta prevalentemente in modo burocratico-amministrativo anziché tale da individuare i bisogni e le attese di partecipazione di accesso e di valenza dei diritti per proiettarli in sistema di relazioni propositive e proattive anche rispetto alle istanze e ai reclami.

Anche quest'ultima funzione, se valutiamo il 34,2% delle competenze assegnate in merito alla verifica della qualità e gradimento dei servizi offerti, come comprensiva di tale

attività, appare più momento di sterile lamentazione che inizio di un processo virtuoso capace di intervenire nei momenti decisori per la modifica dei servizi e delle prestazioni percepiti inefficienti o realmente inefficaci.

La legge 150 all'art. 8 pone a capo degli Urp la responsabilità "dell'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna", ovvero cerca di creare i presupposti per una trasformazione delle strutture (Urp) attualmente marginalizzate nell'organizzazione e limitata nelle funzioni in strutture in cui il momento di sportello informativo non sia prevalicatore di altre funzioni, ma rimanga momento importante ma non strategico.

Dall'analisi delle attività svolte dagli Urp si riscontra invece che i 4/5 del campione svolge funzioni sui servizi e prestazioni dell'ente mentre emerge un elevato livello di criticità per quanto riguarda la "comunicazione organizzativa" prevalentemente sottostimata in quanto solo circa un quarto del campione (25,5) dichiara di gestire la funzione comunicazione interna in maniera continuativa.

Altri colleghi hanno il compito di entrare nel merito della comunicazione interna, credo che in ogni caso questa sottostima dell'assegnazione delle funzioni all'Urp sia emblematico di come la funzione stessa sia vissuta in maniera autoreferenziale, centralistica e con flusso *top-down* e che, soprattutto, come non si voglia intervenire in un processo di ridefinizione della comunicazione stessa. Essa, infatti, non è solo un momento di "necessaria illustrazione" di attività, ma anche e direi soprattutto, azione organizzativa intesa come valore aggiunto tra le risorse delle organizzazione e i risultati che essa può e deve produrre. È vero che il futuro dell'organizzazione sarà sempre più condizionato dalla comunicazione tecnologica, ma è anche vero che, essendo le nostre organizzazioni fondate su rapporti tra uomini (operatori, leader, cittadini) la comunicazione interpersonale e i rapporti di scambio tra le diverse realtà costituiscono l'essenza stessa dell'organizzazione. E quindi la comunicazione organizzativa, che è un concetto più ampio ed esteso della comunicazione interna, deve essere capace di rendere possibile lo scambio di informazioni tra le persone, tra le strutture ed i processi di diverse organizzazioni attraverso una necessaria condivisione degli obiettivi e dei fini.

Solo attraverso questa funzione l'intera organizzazione può essere in grado di rimodellarsi in continuo, nel rispetto delle regole, e soprattutto nel perseguimento di azioni efficienti ed efficaci.

Addirittura solo il 17,6% contrariamente a quanto previsto dalla norma è responsabile della gestione della rete telematica e della rete civica. Ciò fa supporre che i siti presenti in gran parte delle Amministrazioni, siano gestiti da altre strutture (CED, Segreterie, Uffici Stampa, ecc.).

Non è forse un caso che molti siti, siano stati aperti più sull'onda di una "moda" che sulla valutazione di poter realizzare un ulteriore strumento di documentazione oltre a quello tradizionalmente in uso nei rapporti con il

cittadino, vanificando, così facendo, le possibilità che questi strumenti offrono, e non valutando che gli stessi raggiungono un segmento limitato di popolazione (per lo più giovane e con una cultura medio-alta).

Queste ultime criticità, dovrebbero far riflettere sulla necessità di valutare con attenzione toni e modalità comunicative, assegnando alle strutture “competenti” gli Urp tale delicato settore.

A conferma di quanto detto, riscontriamo che più del 75% dei cittadini non utilizzano se non raramente i siti, neanche per contattare le amministrazioni con e-mail, preferendo il telefono (89%) o la via epistolare. L'affidare a servizi terzi rispetto all'Urp la gestione del sito dell'Ente, appare, a mio parere, anche contraddittorio con l'identificazione dell'Urp come “sportello” informativo sui servizi e le prestazioni o meglio, tale struttura appare solo come un front-office che utilizza strumenti tradizionali prevalentemente cartacei.

L'Urp, infatti, non viene identificato come “capace di progettare e gestire” l'intera gamma degli strumenti e dei mezzi necessari, attraverso diversificati canali, per raggiungere il cittadino. È percepito, anzi, è strutturato, in grande prevalenza, esclusivamente come terminale distributore di informazioni, e a volte di raccolta di dati; un'interfaccia certamente amichevole ma non, passatemi il termine, capace di pensare, progettare, realizzare.

La facilitazione di accesso al servizio, sia pur per quel ancora limitato segmento di popolazione di naviganti, non trova quindi il coordinamento dell'Urp nell'immettere in rete gli elementi di conoscenza sul funzionamento dei servizi, nella messa a disposizione della modulistica on-line, nell'attivazione dei procedimenti on-line.

Il tutto appare gestito in maniera frammentaria e non coordinata, a volte, spesso non aggiornata, con capacità comunicazionali approssimative e quel che è più grave lasciato alla buona volontà dei singoli settori e/o soggetti. Altro dato preoccupante è l'assoluta mancanza di una pianificazione strategica della comunicazione. Gli Urp, almeno dai dati, non sono infatti i depositari della

responsabilità di realizzare, in accordo con il livello strategico dell'Ente, i piani di comunicazione, peraltro come appare da altre tabelle della ricerca, assolutamente misconosciuti dall'Amministrazione in generale.

Il piano di comunicazione che dovrebbe essere lo strumento principale attraverso cui si promuovono i cambiamenti e le innovazioni, lo strumento che potrebbe maggiormente rendere percepita l'identità dell'ente in un momento di conoscenza e condivisione dei bisogni, delle necessità, e delle scelte organizzative, viene assolutamente delegittimato dalle amministrazioni che non sanno o peggio non vogliono cogliere questa opportunità per realmente incidere nel processo di cambiamento.

Il piano è sicuramente lo strumento più complesso da mettere in campo; occorre programmare, integrare risorse, professionalità, competenze interne ed esterne, utilizzare strumenti diversificati.

Come potrebbe essere affidato ad un Urp visto come “sportello informativo” e “buona spalla” su cui riversare, da parte dell'utente lamentazione e reclami.

Ciò nonostante da qui può nascere la consapevolezza di un nuovo volto degli Urp e dei suoi protagonisti.

La mancata applicazione della legge dell'obbligo da parte delle Amministrazioni di intervenire con atti regolamentari alla ridefinizione e riorganizzazione gli Urp basando tali regolamenti su alcuni criteri prioritari fra i quali quelli dell'attuazione mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna dei processi di verifica di qualità dei servizi offerti, è alla luce dei dati assolutamente trasparente.

Tali criteri infatti volevano evidenziare l'assoluta strategicità della comunicazione organizzativa e delle strutture di comunicazione, riposizionando gli Urp da quel limbo di residualità e marginalizzazione tipici di questi anni in posizione strategica e capace di spinta innovativa e non aggiuntivi ai servizi tradizionali e quindi istituiti, laddove sono istituiti per rispondere ad un obbligo più che attori protagonisti di innovazioni.

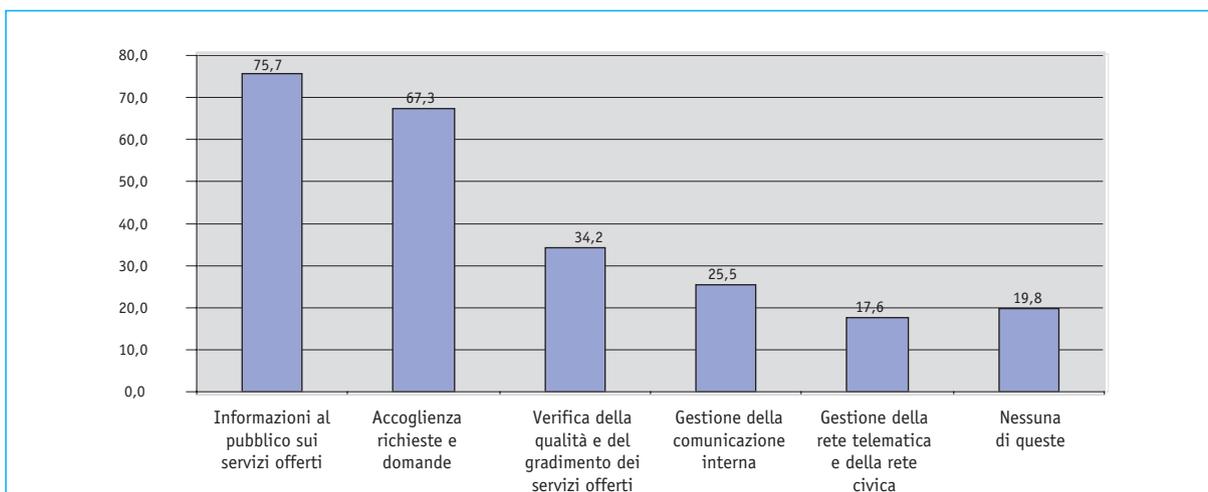


Grafico 45 – Funzioni assegnate all'Urp (vedi tabella 19 pag. 38)

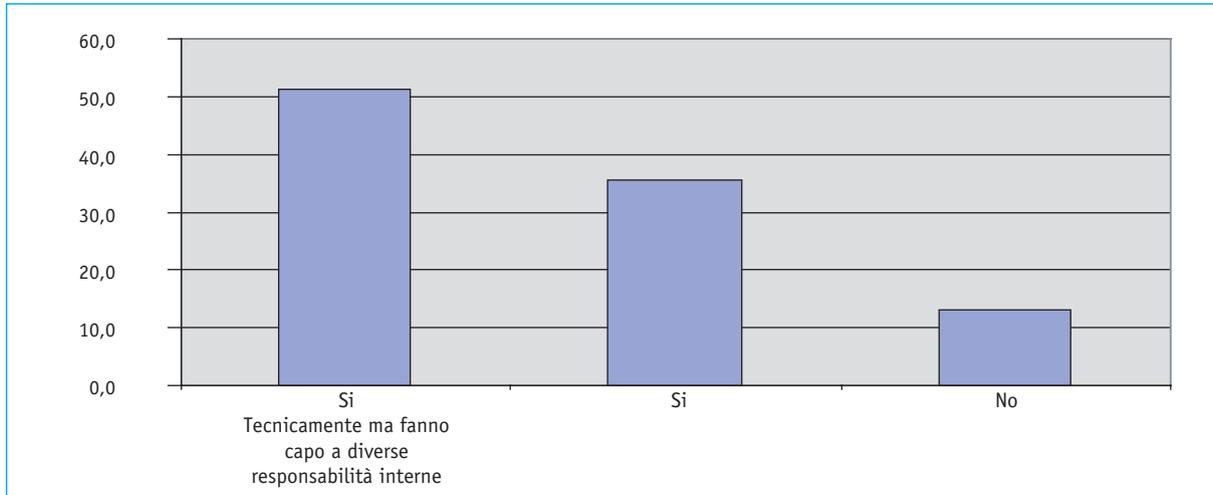


Grafico 46 - Funzioni di accesso agli atti amministrativi (vedi tabella 20 pag. 38)

Grafico 15 (vedi pag. 34) - Con quale frequenza i cittadini inviano messaggi e-mail?

Grafico 15 (vedi pag. 34) - Con quale frequenza i cittadini inviano lettere?

Grafico 18 (vedi pag. 36) - Frequenza col la quale i cittadini si recano personalmente negli uffici dell'Amministrazione

Grafico 19 (vedi pag. 37) - Con quale frequenza i cittadini telefonano all'Urp?

Grafico 20 (vedi pag. 37) - Con quale frequenza i cittadini telefonano ai singoli uffici dell'Amministrazione?

Relazioni con i media

Daniele Comboni

L'aspetto dell'indagine trattato in questa sezione del Rapporto intende evidenziare la relazione tra la tradizionale attività di ufficio stampa (nella sua più moderna accezione di Media Relations) e la funzione più generale di comunicazione integrata prevista dalla legge 150/2000. In altre parole, nel momento in cui la normativa vigente e i conseguenti regolamenti attuativi istituiscono e accentrano la funzione della comunicazione integrata principalmente nell'Urp, è emersa l'esigenza di verificare, tra le altre cose, la percezione di strategicità e di integrazione organizzativa tra le funzioni dell'Ufficio stampa e dell'Urp nell'ambito delle varie organizzazioni pubbliche.

Tradizionalmente nelle organizzazioni complesse, anche di tipo privato, spesso si istituisce una diversa collocazione organizzativa tra la funzione "Relazioni con i media" e la comunicazione integrata, attribuendo quest'ultima spesso alle Direzioni di *branding* e marketing ed collocando la funzione di ufficio stampa e di relazioni istituzionali nell'ambito gerarchicamente più elevato di una Direzione Relazioni Esterne, a cui sono attribuiti anche compiti di presidio e controllo strategico delle prime.

Né, del pari, il privato risulta esente da contraddizioni gestionali ed organizzative al riguardo, seppure

tendenzialmente superate (per lo meno nelle grandi imprese) o superabili con il progredire dell'integrazione (gerarchica od operativa) delle funzioni di comunicazione (sia esterna sia interna) nell'impresa.

La legge 150, almeno nello spirito del Legislatore, pone le premesse per una siffatta integrazione anche nelle strutture pubbliche, enunciando le funzioni di Direzione Comunicazione e di Ufficio Stampa e identificando la Direzione di quest'ultimo nelle due figure del Portavoce (a livello gerarchicamente più alto) e di Capo Ufficio Stampa, al suo riporto, oltre allo staff operativo degli Addetti stampa.

L'analisi effettuata mirava, attraverso alcune domande strutturate, a fare emergere:

1. le modalità e la percezione del rapporto tra la funzione di ufficio stampa e la funzione di comunicazione;
2. il grado di evoluzione della comunicazione integrata che contempra e armonizza, indipendentemente dalla collocazione organizzativa, la funzione dell'ufficio stampa in un progetto di comunicazione più strategico, ovvero la comunicazione di marketing con l'ufficio stampa medesimo;
3. il grado di importanza la "strategicità" percepita della funzione di Ufficio stampa nell'ambito dell'organizzazione.

Analizzando le risposte alla prima domanda (riportate nella tabella qui di seguito), relativa al clima interno e alle modalità con cui il rapporto tra la funzione di

ufficio stampa e la funzione di comunicazione si dispiega, emergono in sintesi i seguenti fattori.

- Non sembra evidenziarsi palese conflitto. Per oltre il 70% dei casi (71,7%) il rapporto è definito "proficuo e produttivo", sebbene per il 25,2% tale collaborazione avviene su precisa sollecitazione del management superiore. Il che non è negativo, ma al contrario testimonia l'efficacia di una azione di management orientata al risultato e alla collaborazione tra le diverse direzioni. La risposta è confermata dalle basse percentuali di risposte negative, che evidenziano "reciproca tolleranza" solo nel 9,1% dei casi (fortemente minoritario) e addirittura "palese conflitto" in una percentuale inferiore all'1% (0,9%). Dati sorprendenti, pur se temperati da una percentuale del 18,3% di risposte indeterminate ("non so").
- Analizzando i singoli comparti della Pubblica Amministrazione, emerge con evidenza che la maggiore positività (oltre il 60%) è percepita nelle Amministrazioni Centrali (69,7% di risposte indicano il rapporto come "proficuo e produttivo") e dalle Regioni (60%) oltre che dalla Sanità, che per sua natura è "costretta" dalla gestione pressoché continua dell'emergenza e dalla maggiore pressione da parte dei Media ad organizzarne il presidio e l'integrazione in

modo più efficace.

- Le percentuali scendono (ma si mantengono comunque su medie elevate), man mano che si decentra la competenza amministrativa (Comuni: 41,2%); non, però, a scapito di una relazione conflittuale, che si mantiene costantemente a livelli inferiori all'1%, ma piuttosto verso la presenza maggiore di una funzione di management, ovvero di collaborazione gestita e non forzata, che sale nei Comuni al 26% (rispetto al 25,2 della media generale).
- Evidenziano invece un ruolo anomalo le Province (50% di rapporto "proficuo e produttivo" ma solo in ragione del 13,3% di collaborazione gestita e, dato anomalo e non riscontrato in nessuno degli altri ambiti, tutti inferiori all'1%, di ben il 6,7% di risposte che evidenziano palese conflitto.

Il grado di strategicità della funzione Ufficio Stampa emerge anche dalla seconda domanda, relativa a un elenco di funzioni tradizionalmente afferenti al job, correlate da una lista di funzioni che non necessariamente dovrebbero/possono essere svolte da Media Relations ma che rimandano piuttosto alla comunicazione integrata (prima tra tutte la gestione del sito Web). Si analizza pertanto la tabella 95.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	634	109	33	15	30	342	92	13	162	136	149	156
Proficuo e produttivo	%	46,5	62,4	69,7	60,0	50,0	41,2	34,8	61,5	46,3	43,4	51,0	40,4
Collaborativo ma solo su precisa sollecitazione del management	%	25,2	22,9	21,2	26,7	13,3	26,9	23,9	30,8	21,6	26,5	25,5	28,2
Di reciproca tolleranza	%	9,1	4,6	3,0	13,3	16,7	11,7	5,4	0,0	9,9	9,6	7,4	10,3
Di palese conflitto	%	0,9	0,0	0,0	0,0	6,7	0,9	0,0	0,0	0,0	1,5	0,7	1,9
Non sa	%	18,3	10,1	6,1	0,0	13,3	19,3	35,9	7,7	22,2	19,1	15,4	19,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 94 – Rapporto tra funzione di informazione e funzione di comunicazione

Secondo lei, nell'ambito della Sua Amministrazione il rapporto tra la funzione di Ufficio Stampa e la funzione di comunicazione è sostanzialmente:

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	641	110	33	15	30	342	98	13	164	136	152	158
Rapporti con gli operatori dell'informazione	%	63,9	78,2	90,9	93,3	86,7	62,6	30,6	76,9	57,9	65,4	72,4	55,1
Conferenze stampa	%	57,9	70,9	75,8	93,3	90,0	57,9	18,4	84,6	53,7	58,1	63,2	52,5
Rassegna stampa	%	56,2	68,2	72,7	73,3	66,7	57,9	21,4	84,6	49,4	53,7	61,8	55,7
Realizzazione attività editoriali	%	36,7	46,4	36,4	46,7	56,7	37,7	13,3	46,2	37,2	41,2	37,5	31,6
Archivio documenti e notizie	%	33,6	40,0	60,6	53,3	46,7	31,0	12,2	76,9	28,0	32,4	38,2	29,1
Archivio fotografico e audiovisivo	%	22,1	22,7	30,3	46,7	26,7	23,1	5,1	46,2	23,8	27,2	17,8	17,7
Produzione fotografica e audiovisiva	%	20,6	25,5	24,2	40,0	30,0	20,2	6,1	38,5	19,5	26,5	22,4	13,9
Gestione del sito Internet	%	18,0	24,5	30,3	33,3	23,3	15,8	8,2	38,5	22,0	16,2	15,1	15,8
Altre attività di comunicazione	%	35,3	40,9	36,4	46,7	46,7	35,7	19,4	69,2	31,7	36,8	36,8	36,7
Altre attività di relazioni esterne	%	30,0	37,3	48,5	40,0	36,7	29,8	11,2	53,8	25,6	34,6	25,7	31,6
Nessuna di queste	%	21,5	10,0	6,1	6,7	3,3	19,6	54,1	15,4	28,0	22,8	17,8	20,3
Totale	%	395,8	464,5	512,1	573,3	513,3	391,2	200,0	630,8	376,8	414,7	408,6	360,1

Tabella 95 – Attività dell'Ufficio stampa

Quali delle seguenti attività sono state assegnate all'Ufficio Stampa della Sua Amministrazione?

Se si analizzano le risposte, emerge la frequenza relativa con cui tali attività sono classificate e svolte all'interno dell'universo di analisi.

- a. Mentre le prime tre tipologie di attività afferiscono propriamente ad un ufficio stampa (rapporti con gli operatori dell'informazione; conferenze stampa e rassegna stampa – a cui si aggiunge ovviamente, la redazione e gestione dei comunicati stampa, considerata ovvia e pertanto non specificata nella domanda), le successive tre possono collocarsi organizzativamente anche all'interno di altre Direzioni (realizzazione attività editoriali, archivio documenti e notizie, archivio fotografico e audiovisivo), sebbene solitamente costituiscano attività complementari aggregate nella funzione di Media Relations in senso esteso (Extended Media Relations). A queste può essere annessa, per assonanza e sinergia organizzativa, la funzione di produzione fotografica e audiovisiva.
- b. Interessante risulta il dato del 18% relativo alla gestione del sito Internet, attribuito all'Ufficio stampa per il 18% dei casi. L'attribuzione è coerente, se si considera il sito Internet uno strumento di informazioni all'esterno (peraltro visitato in buona parte dai giornalisti) e in tal senso può essere interpretata in modo positivo. Il dato risulta tuttavia anomalo se invece si considera il sito come strumento di *servizio e interazione*, in modo ancora più esteso, come strumento di relazione con tutti gli *stakeholders* e soprattutto coi Cittadini (*e-Government*). In tal senso l'attribuzione del suo presidio all'ufficio stampa risulterebbe anomala, perché tali funzioni esulano dalla job-description "core" di un ufficio stampa. L'incrocio con le domande più propriamente pertinenti al Web potrà fornire una spiegazione più esauriente di tale questione aperta.
- c. Da ultimo, per concludere l'analisi delle risposte su scala totale, appare fortemente anomalo il dato che non attribuisce, per il 21,5% dei casi, "nessuna di queste funzioni" all'ufficio stampa. Certamente da approfondire, con analisi più specifiche, perché viene da chiedersi *cosa faccia* l'ufficio stampa, sempre ammesso che tale funzione esista e sia correttamente implementata e in tal senso la risposta alla domanda sia considerata coerente. In altre parole, se la risposta è una modalità per indicare che l'ufficio stampa non esiste o non è strutturato, e come tale le sue funzioni sono assorbite nell'Urp e nella Direzione Comunicazione in generale, allora in tal caso l'interpretazione di questa anomalia risulterebbe più chiara ed evidente. Ma la domanda non entra nel merito, né richiede un approfondimento di tale specificità.
- d. Interessante, da ultimo, che all'ufficio stampa siano attribuite anche "altre attività di comunicazione" (per il 35,3% dei casi) e più genericamente "altre attività

di relazioni esterne" (30%). Segnale a parer nostro da leggersi in modo positivo: è evidente infatti che in tal caso la funzione diventerebbe assimilabile alla comunicazione "Corporate" di una struttura complessa pubblica o privata (Direzione Relazioni Esterne) e verrebbe correttamente e in linea con la medesima tendenza attribuita alle Media relations anche in ambito pubblico. Una riprova positiva della tendenza alla crescente differenziazione tra una funzione di comunicazione istituzionale e quella di una comunicazione più orientata al marketing, peraltro avvalorata anche da tutte le risposte relative alle funzioni specifiche dell'URP (soprattutto quelle relative alla gestione dell'analisi dell'utenza e *Customer/Citizen satisfaction*), oltre che alla comunicazione di marketing ad esse correlata.

In conclusione, si ritiene che le risposte evidenzino una buona capacità di gestire l'integrazione tra la funzione Media Relations e la Comunicazione, almeno nelle strutture centrali, regionali e nelle organizzazioni complesse (Sanità), superando la sindrome antecedente alla legge 150, che identificava erroneamente l'attività di comunicazione di una organizzazione pubblica quasi per intero con l'ufficio stampa, con tutte le distorsioni e le conseguenze del caso.

Eventi

Guglielmo Trillo

L'evento è uno strumento cui si fa ricorso con sempre maggiore frequenza nella pianificazione della comunicazione anche da parte di soggetti della pubblica amministrazione, sia a livello nazionale che locale.

L'evento, più visibilmente che in altre forme di comunicazione pubblica, ha l'obiettivo di raggiungere un pubblico nuovo e più vasto, o di migliorare il rapporto con quello già esistente; è uno strumento che avvicina, diffonde, rende accessibili cultura, valori, conoscenza; è spesso occasione di interazione fra il soggetto attore (l'istituzione o l'ente che lo crea) e il soggetto destinatario (il pubblico).

L'evento è generalmente destinato ad un pubblico "specifico": per target anagrafico o di identità culturale o di appartenenza territoriale, ecc. e tende all'incontro diretto con il pubblico benché con difficoltà ed esiti differenti a seconda della dimensione, del carattere o degli obiettivi che lo connotano.

La pubblica amministrazione ricorre all'organizzazione di eventi dunque anche per espandere ed approfondire, con successive analisi di feedback, il rapporto con i suoi pubblici di riferimento che spesso sono coinvolti nelle dinamiche previste dall'evento stesso, anche in considerazione della sempre più manifestata propensione del cittadino ad esercitare il proprio diritto alla parteci-

pazione da un lato e alla cresciuta coscienza istituzionale di garantire maggiore comunicazione dall'altro. Le aree in cui tali iniziative di comunicazione possono essere espresse spaziano dall'arte alla cultura, dallo spettacolo allo sport, dalla scienza alla tecnologia, dall'ambiente alle tematiche sociali (concerti, maratone, mostre e rappresentazioni teatrali, incontri, letture pubbliche, ecc.) Ogni evento si rivolge specificamente a settori di pubblico da cui derivano maggiore interesse e partecipazione, e ad un pubblico più occasionale che a sua volta costituisce l'allargamento e la varietà del perimetro di contatto.

Se si verifica una coincidenza di interessi, di comuni obiettivi e di comuni valori, fra chi organizza l'evento e chi ne gode, l'evento concorre ad una importante e spesso più incisiva percezione dell'istituzione che lo promuove, delle sue funzioni, delle sue attività e dei servizi. Tali iniziative dovrebbero essere pianificate come parte integrante di un processo di comunicazione volto al raggiungimento di obiettivi consolidati quali, ripetiamo, l'ampliamento, il rafforzamento, il miglioramento del rapporto fra il soggetto istituzionale organizzatore e il pubblico destinatario attraverso il ricorso a un fenomeno di comunicazione che ne veicola l'immagine, su cui ha senso investire risorse in funzione di un ritorno sia di legittimazione sociale che di accreditamento connesso all'associazione del nome e del logo dell'ente stesso.

Presupposto base per la riuscita di un evento è la corrispondenza tra il valore dell'iniziativa, culturale, sportiva, ambientale o sociale che possa essere e la mission del soggetto di P.A. che lo propone.

Troviamo in Fabris⁶⁾ un riferimento agli elementi connotanti le iniziative culturali che ben si adatta anche ad esprimere le valenze di un buon evento: "in un contesto di coerenze e rinvii tra evento e immagine" del soggetto attore, questo "è in grado di attingere dall'immagine della sponsorizzazione [evento, n.d.r.] tratti e significati sinergici con la sua immagine rendendo più incisiva e pulita, in termini di teoria dell'informazione, la comunicazione".

L'evento deve essere strettamente legato ad argomenti ed occasioni riferibili al soggetto pubblico che gli dà vita ed essere comunque uno strumento di comunicazione specifica nei contenuti e nel messaggio, negli argomenti e nei suoi effetti nel tempo.

Nell'evento deve essere presente una volontà attiva del pubblico, una partecipazione che si traduca in attenzione e disponibilità al recepimento del messaggio; sta ai proponenti la possibilità di sviluppare efficacemente il messaggio stesso e di presentare in modo incisivo gli argomenti, senza mai tuttavia farli risultare prevalenti rispetto al contenuto dell'evento stesso.

A fronte di una consuetudine che ormai traspare anche dalla ricerca effettuata, i cui dati sono rappresentati in

calce a questo capitolo, la validità dell'evento come strumento di comunicazione non ha ancora raggiunto uniformità di opinioni; utile sarebbe una definizione corretta, utile la possibilità di determinare il suo specifico ambito applicativo all'interno del mix di comunicazione della P.A. soggetto dell'analisi, utile diventerebbe la conoscenza riguardo al parametro costi/benefici per evitare che il valore dell'evento fosse individuabile esclusivamente nel punto di incontro fra domanda e offerta. In concreto:

- l'evento assume valore ed incisività se rappresenta il risultato di una scelta operata mediante un processo di decisione riferito agli obiettivi della P.A. proponente;
- l'evento si realizza con un accordo teso a raggiungere obiettivi definiti, specifici di entrambi i soggetti (P.A. e pubblico) imponendo un approccio di alta professionalità a garanzia della efficacia dell'iniziativa;
- l'evento deve avere connotazioni e obiettivi da trasferire in un programma preciso che dia spazio a settori della cultura comunque intesa, delle azioni sociali comunque attuate, della scienza e tecnologia comunque applicate, dello sport comunque praticato.

In conclusione. Gli eventi sono entrati nell'ottica progettuale della P.A. e, attraverso manifestazioni dei generi citati, rappresentano un valido strumento per la veicolazione di una comunicazione finalizzata, ma non diretta, che permetta di associare il nome dell'ente ad un evento che già intrinsecamente possiede evidenti connotazioni di validità e notorietà. L'evento deve essere considerato come un intervento globale che vuole sviluppare un rapporto di comunicazione complessiva verso pubblici indifferenziati.

Gli eventi sono altresì strumenti di saldatura con le varie articolazioni del mondo esterno (cittadini utenti) per affermarsi come organizzazione attenta alle problematiche di sviluppo della società civile. L'evoluzione degli eventi, come forma di comunicazione, nel nostro Paese è passata dalla **fase contributiva**: all'ente arrivava una proposta e questo si limitava ad elargire il contributo e a etichettare l'iniziativa; alla cosiddetta **fase collaborativa**: l'evento era costruito congiuntamente tra il proponente (spesso privato) e l'ente, che non si limitava a garantire la copertura dei costi ma portava soprattutto risorse professionali e programmi di comunicazione per esaltare il ruolo dell'evento stesso; a quella attuale, **fase propositiva**, in cui l'evento viene scelto dall'amministrazione alla luce delle proprie strategie di comunicazione per individuare successivamente i partner professionali per la sua realizzazione.

Un programma dinamico di eventi deve tener conto degli indirizzi che emergono da un'attenta osservazione della società contemporanea in continua trasformazione. Indirizzi

⁶⁾ Fabris G., *La pubblicità. Teorie e prassi*, Franco Angeli, Milano, 1995.

che possono essere riassunti nei termini innovazione, avanguardia e soprattutto nuovi valori.

Prima di esaminare i dati emersi dalle domande specifiche inserite nel questionario alla voce "eventi", sembra opportuno richiamare quanto sull'argomento emerge dalla parte generale circa il suo posizionamento nei vari ambiti di riferimento.

Fra le attività di comunicazione integrata che le P.A. hanno intrapreso negli ultimi due anni **non compare la voce "eventi" come forma a se stante** di comunicazione; volendo assimilarli ad eventi (seppure in tono minore rispetto a quelli di cui sopra si sono esposte carattere, valenze, finalità) vediamo che **conferenze e convegni** sono stati promossi dall'**81%**, e **conferenze stampa dal 69,4%**, delle P.A. intervistate.

Alla voce "strutture", **l'ufficio eventi risulta il settore meno formalizzato nell'organigramma dell'amministrazione 11,8%**, (sesto dopo Urp, Ufficio stampa, Ufficio statistico, Ufficio web, Ufficio intranet).

Alla voce "risorse - profili professionali", il 73,80% del campione intervistato risponde che i ruoli descritti dalla legge 150/2000 sono sufficienti a coprire le diverse aree e competenze dell'informazione e comunicazione della P.A., mentre per la restante percentuale che non si dichiara soddisfatta **solo il 38,7% ritiene che dovrebbe essere previsto il ruolo di "responsabile eventi"**; in quarta posizione rispetto alla priorità dell'esperto in comunicazione internet (71,3), in pubblicità e promozione immagine (59,1), relazioni con aziende e ricerca sponsor (45,7).

Alla voce "risorse - bilancio" (ripartizione di spesa effettuata dalle singole categorie di amministrazioni per la

comunicazione istituzionale) invece, in controtendenza ai dati sopra indicati, emerge che **agli eventi è destinato il budget più alto, il 32,9%**, fra le varie iniziative di comunicazione (internet, pubblicità, comunicazione interna, altre attività).

L'esito della ricerca con riferimento alle domande che seguono, consente in conclusione le seguenti considerazioni.

Le amministrazioni pubbliche nel complesso percepiscono l'importanza e l'utilità di ricorrere all'evento come forma di comunicazione e di contatto con il pubblico esterno e sono consapevoli dell'apporto che ne deriva in termini di "relazioni". Non sembra invece chiaro il significato di "evento", come se al termine "evento" non fosse automaticamente associato il valore di strumento/veicolo di partecipazione, di contatto, di collegamento fra soggetto pubblico e cittadino utente. Appare inoltre, come già sottolineato nell'introduzione, che il mondo della scuola vede coinvolti in iniziative dedicate più della maggioranza degli intervistati (55%). Un dato molto interessante in una ottica divulgativa costruendo *"format di valore sociale e modalità interattive, che può trovare molti altri ambiti applicativi e orientare una parte importante delle strategie di comunicazione"*.

Emerge infine, come indicazione conclusiva, dato che meno di un terzo del campione intervistato (23%) ha nella sua Amministrazione un capitolo di spesa dedicato agli eventi, che proprio in virtù della rilevanza che la comunicazione e i settori ad essa collegati sta assumendo anche a livello normativo istituzionale e concreto si rende opportuna una netta differenziazione a bilancio per la voce di spesa dedicata agli eventi.

<i>Campione: 681 intervistati</i>	
<i>Area geografica: Nord Ovest 27%; Nord Est 23%; Centro 24%; Sud-Isole 26%</i>	
Rispetto alla totalità delle Amministrazioni	%
Frequente (più di 10 manifestazioni annuali)	37,6
Presente (da 5 a 9 manifestazioni annuali)	34,2
Sporadico (meno di 5 manifestazioni annuali)	28,2
Totale	100

Tabella 96 - Frequenza delle manifestazioni

Nell'ambito della Sua Amministrazione lei ritiene che gli eventi come strumento di relazioni esterne e comunicazione siano un fenomeno...

Da un punto di vista generale, considerata la totalità delle Amministrazioni, si osserva che la maggioranza degli intervistati, il 37,6% vive gli eventi come strumento di comunicazione e ne sottolinea la frequenza, più di 10 manifestazioni all'anno. Non è da sottovalutare, però, il 28% del campione che evidenzia la sporadica organizzazione di eventi con una frequenza minore alle 5 manifestazioni l'anno.

Quadro delle prestazioni

Rispetto alle singole Amministrazioni

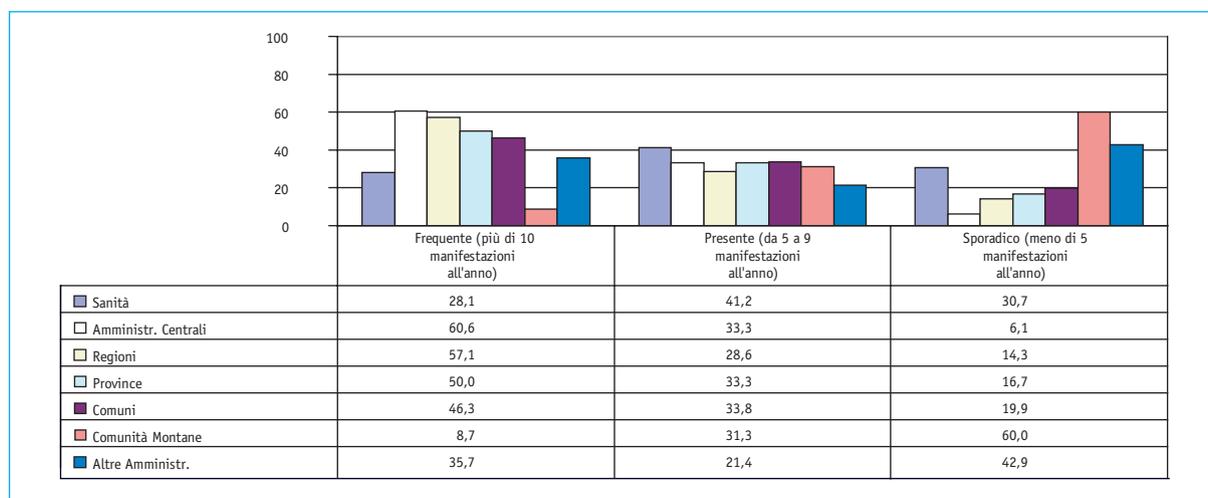


Grafico 47 - Frequenza delle manifestazioni

Da una analisi dettagliata le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province risultano essere le amministrazioni più attive. Di contro le Comunità Montane sono le meno propense ad avvertire il senso dell'evento come strumento di comunicazione sottovalutando, forse, l'utilità di tale mezzo come chiave di sponsorizzazione, soprattutto rispetto al territorio montano spesso troppo poco considerato. Anche il settore della Sanità spicca per una medio/bassa propensione a valutare l'evento come strumento di relazioni esterne.

Campione: 681 intervistati

Area geografica: Nord Ovest 27%; Nord Est 23%; Centro 24%; Sud-Isole 26%

Rispetto alla totalità delle Amministrazioni	%
Si	74,6
No	25,4
Totale	100

Tabella 97 - Padiglioni

In occasione di fiere, mostre e saloni la Sua Amministrazione ha mai realizzato padiglioni o stand informativi e di contatto con i visitatori?

Da un punto di vista generale, si nota che per più del 74% del campione le amministrazioni organizzano padiglioni e stand informativi. Mentre per il 25% degli intervistati tali iniziative non vengono realizzate.

Rispetto alle singole Amministrazioni

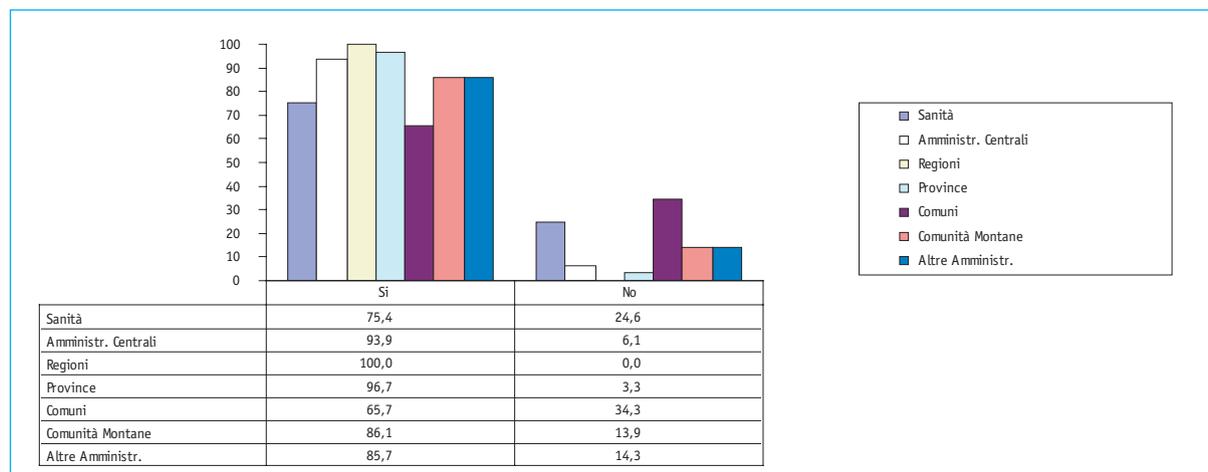


Grafico 48 - Padiglioni

Rispetto ad una analisi dettagliata di dati, in linea con le percentuali precedenti (rif. D.72), le Regioni, le Province e le Amministrazioni centrali risultano essere gli enti più attivi.

Molto interessante è il risultato riguardante le Comunità Montane e la Sanità. Infatti, se da un lato la percezione dell'organizzazione di eventi come strumento di comunicazione è ritenuta medio/bassa, come evidenziato dalle percentuali precedenti (rif. D.72), in questo caso la visione è diametralmente opposta, forse dovuto al cambiamento di prospettiva della domanda in questione. Le Comunità Montane e la Sanità sono ritenute in questo frangente molto attive nella realizzazione di stand informativi e partecipazioni a fiere, rispettivamente per ben l'86% e il 75% del campione. Ciò potrebbe essere interpretato come una errata o distorta conoscenza da parte del campione del rapporto che c'è fra un evento inteso come strumento di comunicazione e l'organizzazione di un padiglione o stand anche esso mezzo di comunicazione e di relazioni. Ambedue le iniziative partono e riportano al concetto di comunicazione inteso come strumento di visibilità per l'Amministrazione.

Campione: 508 intervistati
Area geografica: Nord Ovest 26%; Nord Est 22%; Centro 28%; Sud-Isole 24%

Rispetto alla totalità delle Amministrazioni	%
Si	81,3
No	18,7
Totale	100

Tabella 98 – Iniziative di RP di accompagnamento

In occasione della partecipazione a fiere, mostre e saloni, lo spazio espositivo è stato accompagnato da iniziative di relazioni pubbliche?

In generale tutte le amministrazioni hanno accompagnato le attività legate a mostre e saloni con iniziative di relazioni pubbliche, con una percentuale decisamente alta, l'81%. Mentre quasi il 19% degli intervistati non è d'accordo con tale affermazione.

Rispetto alle singole Amministrazioni

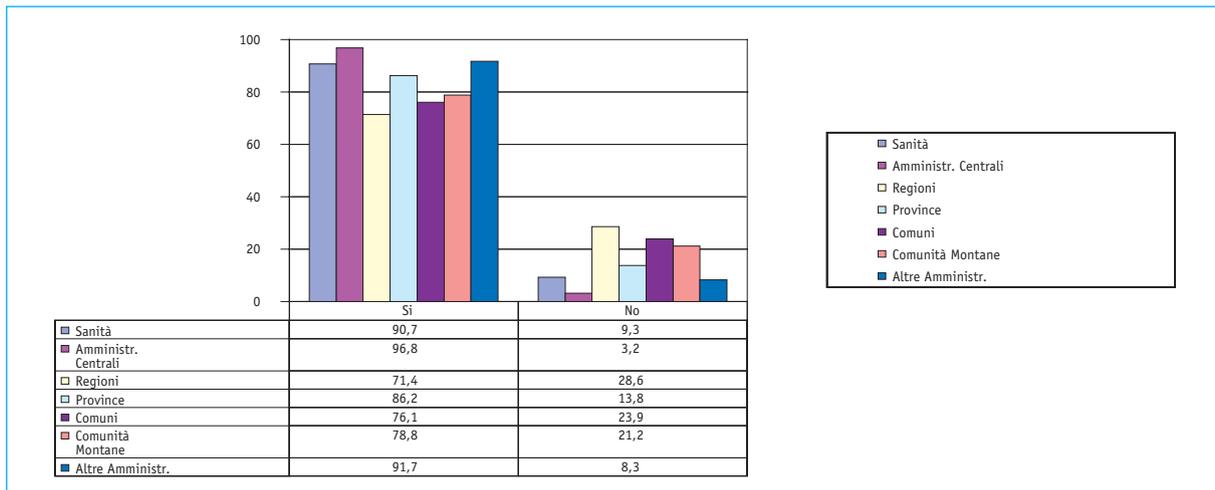


Grafico 49 - Iniziative di RP di accompagnamento

Rispetto alle singole amministrazioni anche in questo caso, come nel precedente (rif. D.73), si denota una possibile confusione fra ciò che è strumento di comunicazione e quelle che sono le relazioni pubbliche anche esse parte del "paniere" della comunicazione.

Infatti se considerata la domanda 72 sia per quel che riguarda la Sanità sia per le Comunità Montane si notano delle differenze di approccio e di risposta con il quesito in questione.

Quadro delle prestazioni

Campione: 677 intervistati
 Area geografica: Nord Ovest 27%; Nord Est 23%; Centro 24%; Sud-Isole 26%

Rispetto alla totalità delle Amministrazioni	%
Si	55
No	45
Totale	100

Tabella 99 – Rapporti con la scuola

Nell'ambito della Sua Amministrazione ci sono iniziative di comunicazione istituzionale programmate stabilmente in collaborazione con la scuola?

Nel complesso si nota una generale propensione verso progetti di collaborazione scuola/amministrazioni (55% del campione) anche se si osserva che ben il 45% degli intervistati è in disaccordo con tale affermazione.

Rispetto alle singole Amministrazioni

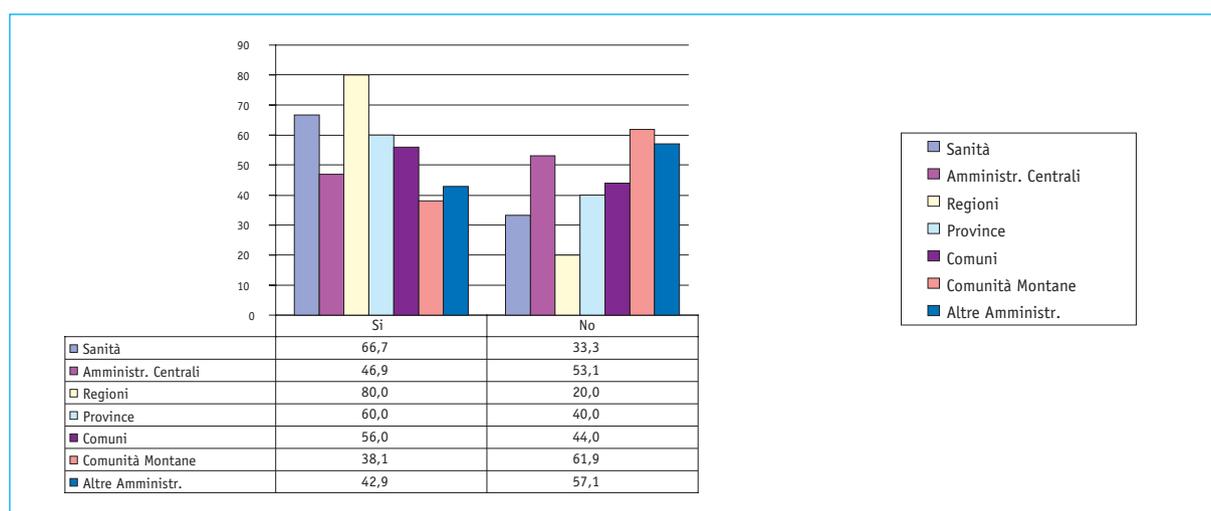


Grafico 50 - Rapporti con la scuola

Nello specifico la tendenza è più negativa, per quel che riguarda le Amministrazioni centrali e le Comunità Montane, rispettivamente il 53% del campione e il 61% indicano come non presenti proposte o piani di collaborazione con il mondo scolastico.

Mentre le Regioni e le Province risultano essere più propense a tali collaborazioni.

Campione: 670 intervistati
 Area geografica: Nord Ovest 26%; Nord Est 24%; Centro 24%; Sud-isole 26%

Rispetto alla totalità delle Amministrazioni	%
Esistono diversi capitoli utilizzati per finanziare anche altri tipi di attività	67,5
Esiste uno specifico capitolo dedicato esclusivamente alle spese per la partecipazione ad eventi	22,9
Non esiste alcun capitolo per finanziare queste attività	9,6
Totale	100

Tabella 100– Bilanci per eventi

Tra i capitoli di spesa presenti nel bilancio della Sua Amministrazione:

Rispetto alla totalità del campione e delle Amministrazioni, solo il 23% degli intervistati indica l'esistenza di uno specifico capitolo dedicato alle spese per la partecipazione ad eventi, mentre il 67% degli intervistati indica che esistono diversi capitoli utilizzati anche per finanziare altri tipi di attività.

Rispetto alle singole Amministrazioni

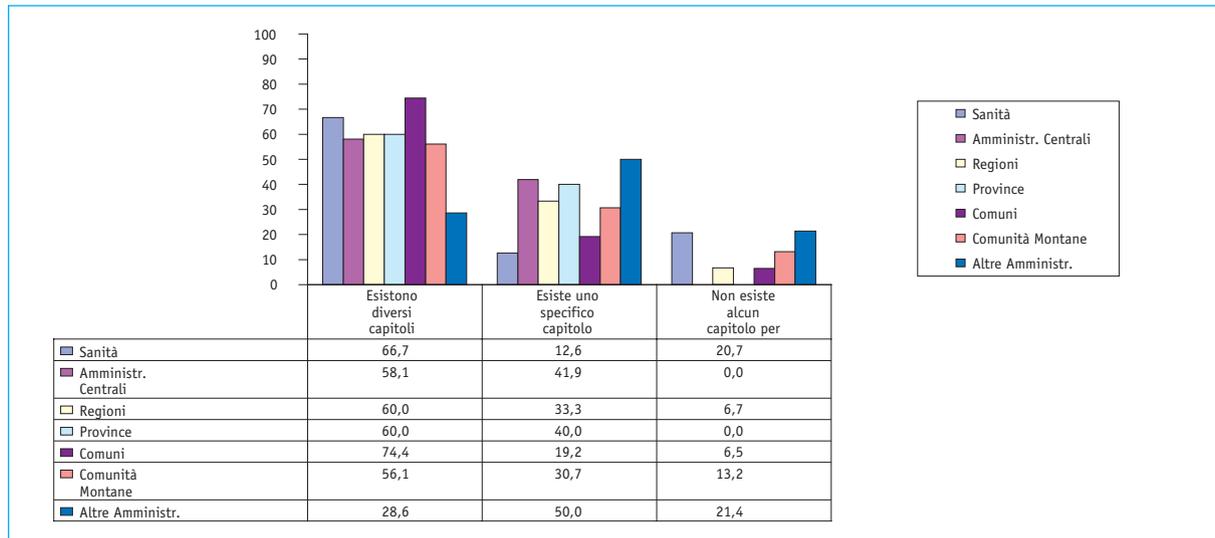


Grafico 51 - Bilanci per eventi

Nello specifico delle singole Amministrazioni si osserva che le Amministrazioni centrali e le Province hanno per il 42% e il 40% degli intervistati un capitolo di bilancio dedicato esclusivamente alle spese per gli eventi mentre è la Sanità ad avere la percentuale più bassa e rispetto alle altre amministrazioni è sempre la Sanità ad avere la maggiore percentuale negativa in tal senso, infatti il 21% del campione indica non presente alcun capitolo per finanziare questa attività.

Nota conclusiva: il risultato evidenziato dall'analisi globale dei dati è tendenzialmente positivo ma non privo di criticità se considerate le singole amministrazioni.

Le amministrazioni nel loro complesso percepiscono l'importanza e l'utilità dell'evento come strumento di comunicazione, organizzando con una certa frequenza stand e padiglioni informativi e non sottovalutando la portata "relazionale" che l'evento ha in sé.

Ma si denota, nello specifico una confusione fra ciò che è comunicazione, intesa come l'insieme di tutti i processi e le competenze necessari per diffondere e trasmettere l'universo pubblico, e ciò che rappresenta l'evento. Quasi ad indicare che a volte le amministrazioni tendono a dimenticare il senso dell'evento che per sua natura è strumento di informazione, di visibilità, e di comunicazione.

Comunicazione interna

Giuseppe Nucci

Alla comunicazione interna è dedicato l'ottavo degli undici argomenti analizzati nel questionario.

La sua collocazione nella seconda parte, dedicata alle prestazioni, deriva dalla scelta di focalizzare l'attenzione sull'output che tale funzione riesce a produrre: la visione che la pubblica amministrazione sta consolidando vede infatti l'utente ricoprire una posizione centrale e, quindi, l'osservazione ha privilegiato la tipologia e la qualità dei prodotti e dei servizi che gli sono forniti.

Tuttavia anche l'analisi dei processi, delle funzioni e delle strutture – compresa nella prima parte del questionario - ha rilievo per la comunicazione interna poiché, poche volte come in questo caso, il "come" si articola il servizio si confonde con il "cosa" viene fornito. In altri termini è il processo stesso che, spesso, costituisce il servizio vero e proprio.

In questo contesto è emerso che la realizzazione di attività di comunicazione interna costituisce una delle principali problematiche che le pubbliche amministrazioni hanno dovuto affrontare nell'applicazione della legge 150⁷⁾ (è la quarta in ordine decrescente di importanza).

⁷⁾ Cfr. la domanda n. 5 del questionario a pag. 147 e ss.

Ma tale impegno appare più che giustificato poiché, secondo il 43,7% delle amministrazioni, l'incremento di comunicazione interna costituisce l'intervento più efficace per favorire il radicamento della funzione di comunicazione in generale⁸⁾.

Di fatto, però, alla comunicazione interna è riservato solo l'8,7% delle risorse finanziarie destinate alla comunicazione nel suo complesso⁹⁾, con un picco, per la Sanità, del 14,2%.

La sezione "comunicazione interna", del questionario, ci offre interessanti elementi di valutazione sulla dimensione "prestazionale"¹⁰⁾.

In particolare la prima domanda mira a stabilire l'impatto che la comunicazione interna ha avuto sotto il profilo quantitativo e qualitativo dall'entrata in vigore della legge 150 e, nel contempo, si propone di individuare la funzione, tra quelle che le sono attribuite – sostanzialmente l'efficienza organizzativa, la coesione ed il senso di appartenenza, il concorso al cambiamento e all'innovazione – che viene considerata prioritariamente dalle amministrazioni pubbliche¹¹⁾.

Il secondo quesito tende, invece, ad accertare se e in quale misura la comunicazione interna è usata dall'Urp nei processi di verifica della qualità dei servizi da parte degli utenti; si tratta cioè di misurare l'implementazione di un processo bidirezionale che vede collegati, da un lato, l'offerta all'esterno di comunicazione o comunque di un servizio e, dall'altro, la diffusione – all'interno delle amministrazioni pubbliche – delle rilevazioni relative alla qualità di ciò che è stato offerto all'esterno.

L'accertamento dell'esistenza di un effettivo collegamento tra le attività rivolte all'interno e quelle indirizzate all'esterno dell'amministrazione trova una più ampia estensione nell'oggetto della terza e ultima domanda che, in dettaglio, riguarda il coordinamento dei vari segmenti di comunicazione attivati attraverso un'apposita struttura, composta dai responsabili dell'Urp, dell'Ufficio stampa e del Portavoce. È un assetto essenziale di cui è necessario conoscere la reale diffusione.

Dal complesso delle risposte pervenute, può delinearsi un quadro positivo ma che, comunque, richiede significativi interventi migliorativi.

Il primo dato indica (vedi tabella 101) che la comunicazione interna, dall'entrata in vigore della legge 150, è migliorata, in termini quantitativi, in quasi la metà dei casi (46,9%).

Le Amministrazioni centrali registrano, al pari delle "altre amministrazioni" (authority, ecc.), delle Province e soprattutto del settore della Sanità, un più elevato potenziamento della comunicazione interna che, invece,

soprattutto nelle Regioni e nelle Comunità Montane è rimasta invariata (circa il 65% delle rilevazioni). È curioso notare che i casi in cui la comunicazione interna è diminuita – che nel complesso non superano la modesta percentuale dell'1,2% – riguardano soprattutto le Amministrazioni centrali (3,1). Le amministrazioni locali che hanno incrementato maggiormente questa funzione appartengono al nord-est (60,1) in contrapposizione a quelle del Sud e delle Isole in cui si è rilevata la minima variazione (31,3).

Sotto il profilo qualitativo, nel complesso, i risultati sono stati ritenuti migliori rispetto a quelli relativi all'analisi quantitativa, da un numero leggermente superiore di amministrazioni (50,8%). (vedi tabella 102)

L'andamento è speculare al precedente rilevamento evidenziando miglioramenti più evidenti nelle "altre amministrazioni", nel settore della Sanità, nelle Amministrazioni centrali e nelle Province rispetto alle Regioni e alle Comunità Montane. Anche per le aree geografiche è confermato il trend precedentemente indicato.

Passando all'ultima parte della prima domanda (vedi tabella 103), possiamo affermare che il miglioramento della qualità dei servizi e dell'efficienza organizzativa è ritenuto l'obiettivo primario della comunicazione interna dalla maggior parte delle amministrazioni pubbliche (66%), e soprattutto delle Comunità Montane (77,1%), delle Regioni (71,4%) e dei Comuni (69,5%). Lo sviluppo di un forte coinvolgimento nel processo di cambiamento è considerato l'obiettivo prioritario solo dal 14,5% delle amministrazioni. Tuttavia è indicativo che sono soprattutto le Amministrazioni centrali (28,1%) e le Province (26,7%) ad attribuirvi maggior peso.

La creazione del senso di appartenenza (9,7%), seppure abbia una rilevanza minore rispetto alle funzioni che abbiamo visto, è un'esigenza emersa soprattutto nelle "altre amministrazioni" (21,4%), nelle Province (20%) e nel settore della Sanità (18,6%).

Sarebbe interessante procedere a specifiche ed ulteriori indagini per disaggregare quel significativo 10% corrispondente alla voce "altro" per capire quali e quanti obiettivi sono attribuiti in via prioritaria alla comunicazione interna, da una parte così cospicua di amministrazioni.

Le risposte alla seconda domanda delineano un quadro dai contorni piuttosto precisi. Rispetto ai dati relativi alla domanda precedente – in cui è emerso che la netta maggioranza delle amministrazioni ritiene prioritario l'obiettivo di "migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa" – qui risulta che il 51,9% non

⁸⁾ Cfr. la domanda n. 7.

⁹⁾ Cfr. la domanda n. 30.

¹⁰⁾ Cfr. le domande nn. 86, 87 e 88.

¹¹⁾ Cfr. la domanda n. 86b

ha mai ricevuto alcuna notizia di sondaggi o verifiche sulla qualità dei servizi e sul gradimento degli stessi da parte degli utenti. (vedi tabella 104)

Questa correlazione dà luogo ad almeno due considerazioni. La prima è che non si riesce a stabilire se l'attività relativa al miglioramento della qualità viene effettivamente svolta ma, in ogni caso, ammesso che lo sia, i processi che le sono dedicati non utilizzano la comunicazione interna e, conseguentemente, oltre a non essere noti all'interno dell'amministrazione, sono destinati con tutta probabilità ad essere inefficaci. La seconda considerazione - che ha dirette ripercussioni sulla domanda precedente - consiste nel ritenere possibile che potrebbe essere proprio questa assenza di consapevolezza, da parte del cliente interno, su ciò che l'Amministrazione sta facendo nel settore della qualità dei servizi, a far considerare come obiettivo essenziale della comunicazione interna quello di concorrere al miglioramento dei servizi anziché altre tipologie di finalità.

Questo "isolamento" che caratterizza la comunicazione interna è confermato anche dai dati relativi all'ultima domanda, riguardante la struttura di coordinamento tra comunicazione interna ed esterna. (vedi tabella 105)

Nel 58,1% dei casi essa non esiste. Questa carenza è più marcata nelle Comunità Montane (81,8%), nelle Province (70%) e nei Comuni (60,1%) rispetto alle "altre amministrazioni" ("solo" il 28,6%), al settore della Sanità (35,4%), alle Amministrazioni centrali (40,6%) e alle Regioni (42,9%).

Quando la struttura esiste, tuttavia, essa è ritenuta inefficiente solo in percentuali abbastanza ridotte: tra le amministrazioni in cui la struttura di coordinamento

è maggiormente diffusa, è talvolta ritenuta anche molto o abbastanza efficiente, come nel caso della Sanità (94,3%) e delle amministrazioni pubbliche (88,4%).

In definitiva, come abbiamo già anticipato, il quadro complessivo della comunicazione interna è piuttosto variegato. La situazione migliore si registra nell'ambito della Sanità e delle "altre autorità", rispetto alle Amministrazioni centrali - che si collocano su livelli medi di efficacia ed efficienza - e agli enti territoriali, per i quali non è possibile delineare delle linee di tendenza univoche.

Tirando le somme, possiamo concludere indicando quelle che sono, a nostro avviso, che possiamo circoscrivere in due ambiti specifici.

Il primo è quello delle risorse finanziarie, che appaiono eccessivamente modeste.

Il secondo ha natura strutturale.

È emerso che il 51,9% delle amministrazioni ritiene di avere una struttura dedicata alla comunicazione interna¹²⁾ e il 72,4% afferma di aver istituito l'Urp¹³⁾. Poiché, secondo la normativa, è all'Urp che fa capo la comunicazione interna - che, per importanza, è ritenuta dalle amministrazioni (25,5%) la quarta funzione¹⁴⁾ svolta da tale struttura - se ne può legittimamente dedurre che sono ancora numerose le amministrazioni in cui la comunicazione interna continua ad essere appannaggio delle strutture del personale.

Ed è forse questo il dato più significativo - insieme alla mancanza di un sito intranet che accomuna il 55,1% delle amministrazioni¹⁵⁾ - su cui occorre agire nell'immediato futuro, con interventi organizzativi, e se del caso anche normativi, mirati.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	665	114	32	14	30	352	109	14	169	148	153	166
E' rimasta invariata	%	51,9	40,4	43,8	64,3	46,7	53,7	65,1	21,4	48,5	38,5	54,2	67,5
E' stata potenziata	%	46,9	58,8	53,1	35,7	53,3	44,6	34,9	78,6	50,3	60,1	45,1	31,3
E' diminuita	%	1,2	0,9	3,1	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,2	1,4	0,7	1,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 101- Spazio della comunicazione interna

L'art. 1, comma 4, della legge 150/2000 include la comunicazione interna tra le attività di informazione e di comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni. Dall'entrata in vigore di questa legge, secondo lei in termini quantitativi la comunicazione interna della Sua Amministrazione:

¹²⁾ Cfr. la domanda n. 13.

¹³⁾ Cfr. la domanda 14.

¹⁴⁾ Cfr. la domanda 89.

¹⁵⁾ Cfr. la domanda 85.

Quadro delle prestazioni

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	666	114	32	14	30	353	109	14	170	148	152	167
E' stata migliorata	%	50,8	64,9	56,2	42,9	53,3	49,3	36,7	71,4	56,5	58,8	48,0	38,9
E' rimasta invariata	%	48,1	34,2	43,8	57,1	46,7	49,0	63,3	28,6	41,8	39,9	51,3	60,5
E' peggiorata	%	1,0	0,9	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	1,8	1,4	0,7	0,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 102 – Qualità della comunicazione interna

Dall'entrata in vigore di questa legge, secondo lei in termini qualitativi la comunicazione interna della Sua Amministrazione

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	663	113	32	14	30	351	109	14	169	147	152	166
Migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa	%	66,0	53,1	50,0	71,4	46,7	69,5	77,1	57,1	72,8	68,7	63,2	62,0
Sviluppare un forte coinvolgimento nel processo di cambiamento	%	14,5	21,2	28,1	14,3	26,7	12,3	7,3	14,3	10,1	12,2	15,1	16,9
Creare senso di appartenenza	%	9,7	18,6	9,4	7,1	20,0	7,1	5,5	21,4	9,5	10,2	10,5	9,0
Altro	%	9,9	7,1	12,5	7,1	6,7	11,1	10,1	7,1	7,7	8,8	11,2	12,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 103 – Obiettivi della comunicazione interna

Dall'entrata in vigore di questa legge, secondo Lei in la comunicazione interna della Sua Amministrazione mira soprattutto a ...

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	651	111	30	13	30	346	108	13	165	142	151	165
No, mai	%	51,9	10,8	46,7	61,5	56,7	55,5	77,8	84,6	49,7	53,5	51,7	55,2
Si, mi vengono comunicati periodicamente da parte dell'URP	%	21,5	57,7	16,7	15,4	10,0	18,5	0,9	0,0	20,0	26,8	27,2	13,3
Si, mi vengono comunicati saltuariamente da parte dell'URP	%	8,8	14,4	10,0	15,4	10,0	8,1	4,6	0,0	7,9	4,9	9,9	12,1
Si, mi vengono comunicati saltuariamente ma da parte di unità organizzative diverse dell'URPP	%	5,9	6,3	6,7	0,0	10,0	5,5	5,6	15,4	10,3	2,8	2,6	6,7
Si mi vengono comunicati periodicamente ma da parte di unità organizzative diverse dell'URP	%	5,3	5,4	20,0	7,7	0,0	5,5	2,8	0,0	6,1	5,6	1,3	4,8
Si, mi vengono comunicati raramente ma da parte di unità organizzative diverse dall'URP	%	3,7	0,9	0,0	0,0	10,0	3,5	7,4	0,0	3,6	4,2	3,3	4,2
Si, mi vengono comunicati raramente da parte dell'URP	%	2,9	4,5	0,0	0,0	3,3	3,5	0,9	0,0	2,4	2,1	4,0	3,6
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 104 – URP e comunicazione interna

L'art. 8 della legge 150/2000 prevede che la comunicazione interna sia uno degli strumenti che l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico deve utilizzare per attuare "i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti".

Le è stato comunicato l'esito di eventuali sondaggi o di altri strumenti di verifica effettuati dall'Urp della Sua Amministrazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	666	113	32	14	30	353	110	14	169	148	153	167
No	%	58,1	35,4	40,6	42,9	70,0	60,1	81,8	28,6	61,5	51,4	57,5	64,7
Si, c'è una struttura che funziona abbastanza bene	%	21,1	28,3	31,2	14,3	20,0	20,1	13,6	35,7	20,1	21,6	25,5	15,6
Si, c'è una struttura che funziona bene	%	9,4	29,2	15,6	7,1	0,0	5,4	1,8	14,3	10,1	11,5	7,8	6,6
Si, c'è una struttura ma funziona poco	%	8,2	3,5	6,2	28,6	6,7	10,8	1,8	21,4	5,9	12,2	7,8	7,8
Non lo so	%	3,3	3,5	6,2	7,1	3,3	3,7	0,9	0,0	2,4	3,4	1,3	5,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 105 – Coordinamento comunicazione interna/esterna

Nella Sua Amministrazione esiste una struttura che coordina la comunicazione interna con quella esterna?

Pubblicità

Emanuele Gabardi

Negli ultimi anni si è assistito ad un autentico proliferare di saggi sulla comunicazione pubblica: manuali per gli studenti delle università e delle scuole di formazione, manuali destinati agli addetti della Pubblica Amministrazione per insegnare loro aspetti basilari della comunicazione, libri che affrontano in profondità determinati argomenti. Manca, sorprendentemente, un lavoro specialistico dedicato alla pubblicità della P.A. Come mai?

Alcune risposte potremmo già trovarle nella normativa degli ultimi anni, dove l'aspetto giornalistico e di PR – se così si può dire – degli enti pubblici è definito compiutamente, ma, per quanto riguarda la pubblicità, l'unica vera attenzione è rivolta all'imposizione di regole sulla ripartizione degli investimenti. Su questo punto torneremo nelle prossime pagine.

Il ritardo delle attività di comunicazione della P.A. in genere e dello Stato in particolare è ormai storia. Forse non sarebbe neppure necessario rammentare che associazioni professionali private (le aderenti a Pubblicità Progresso in primis) e associazioni del mondo del volontariato hanno anticipato la comunicazione di pubblica utilità in anni nei quali lo Stato italiano era latitante.

Del resto, come scrive Grandi, "la comunicazione pubblicitaria dell'istituzione pubblica ha una storia molto breve e non è mai stata considerata strategicamente rilevante¹⁶⁾". La pubblicità italiana in genere non è particolarmente brillante, anche perché vittima, almeno in parte, della "cultura" di Carosello che purtroppo alberga ancor oggi nella testa di molti industriali, manager di aziende ed anche di non pochi

creativi di agenzie pubblicitarie¹⁷⁾. Quante volte, invece di fare uno sforzo per trovare un'idea, si cerca una storia da raccontare, proprio come se si volesse fare un Carosello di 30 secondi. Quante volte, per mancanza di idee, si ricorre al solito testimonial trito e ritrito. Quante banalità ed anche quanta creatività fine a se stessa, volta a parlarsi addosso invece che comunicare al proprio target group. Da questo panorama sconsolante non può ovviamente discostarsi la comunicazione della Pubblica Amministrazione.

Forse riflettere sui risultati di questa ricerca ci illuminerà un po' di più su alcuni aspetti specifici, dandoci magari qualche suggerimento per le azioni future.

Su 1.023 persone che hanno compilato i questionari, solo 690 (67,4%) rispondevano a questa domanda. Bastava mettere una crocetta sul sì o sul no. Il fatto che un terzo delle persone non abbia risposto a questo semplice quesito la dice lunga su parte dei compilatori del questionario come sulla loro conoscenza delle attività di comunicazione dell'amministrazione nella quale lavorano.

Ogni interpretazione su quello che i 333 astenuti avrebbero potuto scrivere è destinata ad essere solo una mera ipotesi. Si vergognavano a scrivere "no"? Oppure la risposta sarebbe stata positiva, ma questo li avrebbe costretti a prendere in considerazione anche le domande successive, certamente più complesse? O semplicemente non sapevano a chi rivolgersi per avere risposta?

Comunque, esaminando le risposte pervenute, emerge che solo il 36,2% delle amministrazioni dichiara di aver realizzato campagne pubblicitarie nel triennio. Il dato si abbassa, come era prevedibile, nelle Comunità Montane (26,1%) ed è pure molto basso nei Comuni (30,8%). Si contrappongono le Province e le Regioni che dichiarano di aver fatto delle campagne, rispettivamente con il 71,0% e con il 68,8%.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	690	114	33	16	31	367	115	14	174 57,07	151 53,00	162 63,02	173 61,07
Si	%	36,2	44,7	45,5	68,8	71,0	30,8	26,1	50,0	32,8	35,1	38,9	35,3
No	%	63,8	55,3	54,5	31,2	29,0	69,2	73,9	50,0	67,2	64,9	61,1	64,7
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 106 – Attività pubblicitaria

Nel triennio 2001-2003 la Sua Amministrazione ha realizzato campagne pubblicitarie? (Per campagne pubblicitarie si intendono quelle pianificate sui media, escludendo quindi attività di pubbliche relazioni, direct mail, telemarketing, realizzazione di depliant)

¹⁶⁾ Roberto Grandi, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma, 2001, p. 258.

¹⁷⁾ *Carosello* è stato un formidabile fenomeno di costume che ha segnato un'epoca, ma, con i suoi rigidissimi vincoli (l'assenza del prodotto nello "spettacolino", delegando la parte di comunicazione pubblicitaria vera e propria ad un codino troppo spesso aberrante), ha malamente educato molti uomini d'azienda e pure non pochi pubblicitari ad una forma di comunicazione piatta, banale, ripetitiva.

Quadro delle prestazioni

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	250	52	15	11	22	114	30	6	57	53	63	61
Parte è stato fatto internamente e parte è stato affidato all'esterno	%	68,5	51,9	58,8	72,7	86,4	76,5	63,3	66,7	72,4	75,0	68,8	61,9
E' stato fatto tutto internamente	%	16,9	40,4	11,8	0,0	9,1	10,9	6,7	33,3	12,1	12,5	23,4	20,6
E' stato fatto tutto da una struttura esterna	%	14,6	7,7	29,4	27,3	4,5	12,6	30,0	0,0	15,5	12,5	7,8	17,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 107 – Strutture interne o esterne

Per la realizzazione delle campagne pubblicitarie del triennio 2001-2003, vi siete avvalsi di una struttura esterna o avete realizzato il lavoro internamente?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	208	31	14	10	19	102	28	4	50	46	48	48
Studio grafico / creativi free lance per la parte creativa	%	23,7	19,4	14,3	10,0	26,3	25,0	35,7	0,0	29,4	32,6	18,4	18,4
Agenzia di pubblicità per la parte creativa, la pianificazione e l'acquisto dello spazio	%	18,0	12,9	42,9	20,0	26,3	18,3	0,0	25,0	15,7	17,4	16,3	14,3
Agenzia di pubblicità solo per la parte creativa	%	12,3	19,4	14,3	30,0	10,5	11,5	0,0	25,0	17,6	6,5	18,4	6,1
Agenzia di pubblicità per la parte creativa e la pianificazione	%	10,9	12,9	14,3	0,0	15,8	12,5	3,6	0,0	3,9	17,4	18,4	4,1
Centro media per l'acquisto dello spazio	%	9,0	6,5	0,0	0,0	0,0	14,4	7,1	0,0	5,9	6,5	6,1	20,4
La parte creativa è stata realizzata direttamente dalla concessionaria di pubblicità presso la quale abbiamo acquistato lo spazio	%	5,7	6,5	0,0	10,0	0,0	2,9	21,4	0,0	5,9	6,5	8,2	4,1
Centro media per la pianificazione	%	3,3	9,7	0,0	20,0	0,0	1,9	0,0	0,0	2,0	4,3	2,0	4,1
Altro	%	25,1	22,6	14,3	20,0	21,1	24,0	39,3	50,0	25,5	19,6	20,4	38,8
Totale	%	108,0	109,9	100,1	110,0	100,0	110,5	107,1	100,0	105,9	110,8	108,2	110,3

Tabella 108 – Tipologia strutture esterne

A quale tipo di struttura esterna vi siete affidati?

Come era abbastanza prevedibile, sono le amministrazioni centrali a usufruire maggiormente delle agenzie di pubblicità a servizio completo. I loro investimenti sono di solito più consistenti e, di conseguenza, non possono – o non dovrebbero permettersi – di sbagliare. In questi casi, l'agenzia di pubblicità, scelta dopo una gara, realizza tutto il lavoro (avvalendosi ovviamente di fornitori esterni quali fotografi e case di produzione), partendo da una strategia creativa fino alla consegna del materiale di stampa agli editori e delle cassette alle emittenti. La strategia media e le conseguenti fasi di pianificazione ed acquisto spazio vengono svolte dal reparto media interno all'agenzia o dal centro media ad essa collegato.

Il "peso" globale dell'agenzia di pubblicità, utilizzata sia per il servizio completo, sia per occuparsi della creatività della campagna e della pianificazione, sia solo per lo studio creativo, risulta essere prevalente: 41,2% (su un totale che supera leggermente il 100% in

quanto alcune amministrazioni si sono avvalse della consulenza di più strutture di differente tipologia). C'è una significativa presenza di studi grafici e di creativi free lance (23,7%), che realizzano le campagne che le amministrazioni provvedono a pianificare direttamente o con l'intervento di centri media, che risultano coinvolti soprattutto per l'acquisto degli spazi.

Preoccupante, invece, quel 25,1% di presenza di "altri". Il panorama delle tipologie di società che si occupano di comunicazione pubblicitaria qui elencato era esaustivo. Purtroppo il questionario era a domande chiuse, per cui non possiamo sapere chi siano gli "altri". Possiamo immaginare che siano alcune emittenti locali, giornalisti, stampatori e chissà quali altre figure. In ogni caso è un dato da sottolineare, perché significa che molte campagne pubblicitarie del settore pubblico sono affidate a realtà aziendali prive di competenza in materia. E i risultati sono ben visibili.

Nel corso degli ultimi anni si è notato un miglioramento qualitativo del brief preparato da diverse amministrazioni, documento redatto da un consulente esterno dotato di know-how specifico, oppure da esperti di comunicazione e di marketing interni.

Purtroppo, a documenti redatti in modo professionale, non sempre corrispondono campagne vincitrici di gare allineate al brief. L'originalità, che non è un sinonimo di creatività, è talvolta premiata a scapito della correttezza interpretativa del brief. Nascono, quindi, campagne destinate a stupire il comitato che dovrà scegliere l'agenzia, invece che studiate per comunicare all'utente finale, cioè al pubblico.

Questa considerazione vale per le gare pubbliche come per quelle private.

Ma nel settore pubblico c'è un elemento aggravante: il meccanismo delle gare di appalto. La quantità elevata di agenzie che partecipano ad una gara e i tempi talvolta troppo stretti concessi loro per partecipare (molti enti pubblici sembrano porre sullo stesso piano la preparazione di un preventivo per una fornitura di computer a quella di un progetto di comunicazione) portano a degli sprechi di energie e di denaro per tutti i partecipanti, compresi gli enti appaltanti. Come si può obiettivamente esaminare il lavoro presentato da dieci

o venti agenzie? Un lavoro questo, che dovrebbe – se svolto in modo approfondito – portare a discussioni della durata di alcuni giorni. E, soprattutto, chi decide quale sia la proposta più appropriata? Non sono molte le amministrazioni che hanno al loro interno persone dotate del know-how idoneo per giudicare una strategia di comunicazione, una proposta creativa, un piano media.

Inoltre, alla fine del periodo stabilito dal contratto, anche l'amministrazione che ha avviato un rapporto costruttivo con un'agenzia si trova a dover indire una nuova gara d'appalto. E siccome a decidere il vincitore è una commissione all'interno dell'amministrazione medesima, non c'è da stupirsi nel vedere vincere nuovamente la stessa agenzia. Perché mai dovrebbero cambiare un partner affidabile col quale hanno avviato un rapporto di lavoro proficuo? Ma allora perché far lavorare altri in una gara che sono destinati a perdere? Le gare dovrebbero essere un sistema equo per permettere di scegliere la proposta migliore. Il peso che viene dato alla remunerazione richiesta (art. 23 del d.lgs. 157/1995) è già un elemento fortemente inquinante, ma sono molti gli aspetti, qui ne sono stati citati solo alcuni, che rendono il meccanismo delle gare ampiamente discutibile.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	208	31	14	10	19	102	28	4	50	46	48	48
No	%	60,7	58,1	20,0	27,3	50,0	72,3	71,4	25,0	56,0	75,0	55,1	70,2
Si	%	39,3	41,9	80,0	72,7	50,0	27,7	28,6	75,0	44,0	25,0	44,9	29,8
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 109 - Gara

Avete bandito una gara per la scelta delle strutture esterne che hanno collaborato con voi nella realizzazione delle campagne pubblicitarie?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	155	34	11	5	14	69	18	4	39	32	40	34
da 0 a 20.000 €	%	78,5	79,4	81,8	80,0	57,1	81,2	83,3	75,0	82,1	65,6	75,0	91,2
da 20.001 a 40.000 €	%	7,6	5,9	0,0	0,0	0,0	11,6	11,1	0,0	10,3	12,5	7,5	2,9
da 40.001 a 60.000 €	%	1,3	2,9	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	2,6	3,1	0,0	0,0
da 60.001 a 80.000 €	%	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0
da 80.001 a 100.000 €	%	1,3	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9
da 100.001 a 150.000 €	%	4,4	8,8	0,0	20,0	7,1	2,9	0,0	0,0	2,6	12,5	5,0	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	1,3	0,0	0,0	0,0	7,1	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,6	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	3,8	0,0	18,2	0,0	7,1	1,4	0,0	25,0	2,6	3,1	2,5	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - A

Quali sono stati gli investimenti totali per le campagne nel 2001?

Quadro delle prestazioni

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	155	34	11	5	14	69	18	4	39	32	40	34
da 0 a 20.000 €	%	73,4	79,4	54,5	60,0	50,0	76,8	88,9	50,0	82,1	62,5	67,5	88,2
da 20.001 a 40.000 €	%	7,6	2,9	0,0	0,0	0,0	13,0	11,1	0,0	7,7	12,5	10,0	2,9
da 40.001 a 60.000 €	%	4,4	2,9	9,1	0,0	14,3	1,4	0,0	50,0	2,6	6,2	7,5	0,0
da 60.001 a 80.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 80.001 a 100.000 €	%	2,5	0,0	0,0	0,0	14,3	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,9
da 100.001 a 150.000 €	%	3,8	8,8	0,0	20,0	0,0	2,9	0,0	0,0	2,6	12,5	2,5	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	2,5	0,0	0,0	20,0	14,3	1,4	0,0	0,0	2,6	0,0	7,5	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,6	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,6	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,6	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,6	0,0	9,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	4,4	2,9	27,3	0,0	7,1	1,4	0,0	0,0	2,6	3,1	0,0	2,9
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - B

Quali sono stati gli investimenti totali per le campagne nel 2002?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	155	34	11	5	14	69	18	4	39	32	40	34
da 0 a 20.000 €	%	75,3	82,4	72,7	60,0	50,0	75,4	88,9	75,0	76,9	59,4	75,0	91,2
da 20.001 a 40.000 €	%	7,0	2,9	0,0	0,0	7,1	8,7	11,1	25,0	7,7	12,5	7,5	2,9
da 40.001 a 60.000 €	%	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0	2,6	3,1	5,0	0,0
da 60.001 a 80.000 €	%	0,6	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0
da 80.001 a 100.000 €	%	1,9	2,9	0,0	0,0	7,1	1,4	0,0	0,0	0,0	3,1	2,5	2,9
da 100.001 a 150.000 €	%	3,2	5,9	0,0	0,0	7,1	2,9	0,0	0,0	5,1	6,2	0,0	2,9
da 150.001 a 200.000 €	%	3,8	0,0	0,0	40,0	14,3	2,9	0,0	0,0	2,6	3,1	10,0	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,6	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	4,4	2,9	27,3	0,0	7,1	1,4	0,0	0,0	2,6	6,2	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - C

Quali sono stati gli investimenti totali per le campagne nel 2003?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	179	37	9	7	16	82	23	5	43	35	47	45
da 0 a 20.000 €	%	81,9	75,7	77,8	85,7	62,5	86,6	95,7	60,0	81,4	77,1	78,7	93,3
da 20.001 a 40.000 €	%	6,0	5,4	0,0	0,0	6,2	7,3	4,3	20,0	9,3	2,9	8,5	2,2
da 40.001 a 60.000 €	%	2,2	2,7	0,0	0,0	12,5	1,2	0,0	0,0	0,0	2,9	2,1	4,4
da 60.001 a 80.000 €	%	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0
da 80.001 a 100.000 €	%	1,6	5,4	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	2,1	0,0
da 100.001 a 150.000 €	%	3,3	8,1	0,0	0,0	12,5	1,2	0,0	0,0	4,7	5,7	4,3	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,5	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	2,7	0,0	22,2	0,0	6,2	1,2	0,0	20,0	2,3	2,9	2,1	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - D

Quali sono stati gli investimenti per l'acquisto degli spazi nel 2001?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	179	37	9	7	16	82	23	5	43	35	47	45
da 0 a 20.000 €	%	79,7	81,1	55,6	71,4	56,2	82,9	95,7	80,0	81,4	71,4	76,6	93,3
da 20.001 a 40.000 €	%	6,0	2,7	0,0	0,0	6,2	11,0	0,0	0,0	7,0	8,6	8,5	2,2
da 40.001 a 60.000 €	%	5,5	5,4	11,1	14,3	18,8	1,2	4,3	20,0	4,7	5,7	6,4	4,4
da 60.001 a 80.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 80.001 a 100.000 €	%	2,7	2,7	0,0	14,3	0,0	3,7	0,0	0,0	2,3	5,7	4,3	0,0
da 100.001 a 150.000 €	%	1,6	5,4	0,0	0,0	6,2	0,0	0,0	0,0	2,3	2,9	2,1	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	0,5	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,5	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	3,3	0,0	33,3	0,0	6,2	1,2	0,0	0,0	2,3	2,9	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - E

Quali sono stati gli investimenti per l'acquisto degli spazi nel 2002?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	179	37	9	7	16	82	23	5	43	35	47	45
da 0 a 20.000 €	%	78,0	78,4	77,8	71,4	56,2	78,0	95,7	80,0	79,1	65,7	78,7	86,7
da 20.001 a 40.000 €	%	8,8	5,4	0,0	0,0	12,5	12,2	4,3	20,0	11,6	8,6	8,5	8,9
da 40.001 a 60.000 €	%	1,6	0,0	0,0	14,3	6,2	1,2	0,0	0,0	2,3	2,9	0,0	2,2
da 60.001 a 80.000 €	%	2,2	2,7	0,0	0,0	6,2	2,4	0,0	0,0	0,0	2,9	4,3	2,2
da 80.001 a 100.000 €	%	2,2	5,4	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	8,6	2,1	0,0
da 100.001 a 150.000 €	%	1,6	2,7	0,0	14,3	0,0	1,2	0,0	0,0	4,7	0,0	2,1	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	1,1	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,5	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	3,3	2,7	22,2	0,0	6,2	1,2	0,0	0,0	2,3	5,7	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - F

Quali sono stati gli investimenti totali per l'acquisto degli spazi nel 2003?

Descrizione	Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
	Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Rispondenti	N°	138	29	9	6	13	61	17	3	29	31	37	32
da 0 a 20.000 €	%	90,7	96,6	66,7	100,0	76,9	93,4	94,1	100,0	100,0	90,3	89,2	93,8
da 20.001 a 40.000 €	%	3,6	0,0	11,1	0,0	15,4	3,3	0,0	0,0	0,0	3,2	5,4	3,1
da 40.001 a 60.000 €	%	1,4	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	3,2	2,7	0,0
da 60.001 a 80.000 €	%	0,7	0,0	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
da 80.001 a 100.000 €	%	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0
da 100.001 a 150.000 €	%	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,7	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	0,7	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - G

Quali sono stati gli investimenti totali per la produzione nel 2001?

Quadro delle prestazioni

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	138	29	9	6	13	61	17	3	29	31	37	32
da 0 a 20.000 €	%	86,4	93,1	44,4	83,3	69,2	91,8	100,0	66,7	93,1	90,3	86,5	90,6
da 20.001 a 40.000 €	%	2,9	0,0	0,0	0,0	23,1	1,6	0,0	0,0	3,4	3,2	2,7	3,1
da 40.001 a 60.000 €	%	1,4	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3	0,0	3,2	2,7	0,0
da 60.001 a 80.000 €	%	1,4	0,0	0,0	0,0	7,7	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	3,1
da 80.001 a 100.000 €	%	2,1	0,0	11,1	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	3,2	2,7	0,0
da 100.001 a 150.000 €	%	1,4	0,0	0,0	16,7	0,0	1,6	0,0	0,0	3,4	0,0	2,7	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	1,4	0,0	22,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 v	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,7	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	2,1	3,4	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - H

Quali sono stati gli investimenti totali per la produzione nel 2002?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	138	29	9	6	13	61	17	3	29	31	37	32
da 0 a 20.000 €	%	86,4	93,1	77,8	66,7	69,2	86,9	100,0	100,0	89,7	83,9	86,5	90,6
da 20.001 a 40.000 €	%	5,7	0,0	0,0	16,7	23,1	6,6	0,0	0,0	6,9	3,2	8,1	6,2
da 40.001 a 60.000 €	%	1,4	3,4	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0
da 60.001 a 80.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 80.001 a 100.000 €	%	0,7	0,0	0,0	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
da 100.001 a 150.000 €	%	2,9	0,0	0,0	16,7	0,0	4,9	0,0	0,0	3,4	3,2	5,4	0,0
da 150.001 a 200.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 200.001 a 250.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 250.001 a 300.000 €	%	0,7	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 300.001 a 350.000 €	%	0,7	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0
da 350.001 a 400.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 400.001 a 450.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da 450.001 a 500.000 €	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Più di 500.000 €	%	1,4	0,0	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 110 - Investimenti totali - I

Quali sono stati gli investimenti totali per la produzione nel 2003?

Qui di seguito, per comodità di lettura, abbiamo sintetizzato i dati medi degli investimenti per anno, espressi in migliaia di euro.

	2001	2002	Variazione %	2003	Variazione %
Spazio	117	69	- 41,0	79	+ 14,5
Produzione	52	34	- 34,6	50	+ 47,1
Totale	169	103	- 39,1	129	+ 25,2

Rispondenti: 110

Paragonando il trend degli investimenti con i dati della ricerca *Il futuro della pubblicità in Italia* promossa dalla UPA¹⁸⁾, notiamo che la tendenza alla flessione dei budget

pubblicitari avvenuta nel 2002 risulta enormemente più contenuta rispetto a quella qui rilevata nel settore della P.A. (- 3,3% contro il - 39%) Ma, se andiamo a vedere nel dettaglio, a determinare la caduta degli investimenti sono essenzialmente le Amministrazioni centrali, scese da una media di 2.485.598 a 1.355.174 € e le due "altre amministrazioni" che sono crollate da una media di 2.842.013 a 22.000 euro.

Quello che emerge soprattutto è il peso – molto elevato – che la spesa per la produzione ha all'interno del totale dell'investimento in pubblicità e che, oltretutto, risulta essere in salita (30,8% nel 2001, 33,0% nel 2002, 38,8% nel 2003).

Un dato significativo per il raffronto è ancora l'indagine

¹⁸⁾ La ricerca *Il futuro della pubblicità in Italia* viene condotta annualmente da Icon Intermatrix/Astra per conto di UPA (Utenti Pubblicità Associati).

UPA, dalla quale risulta che i costi di produzione, nel triennio considerato, oscillano tra l'8,3 e l'8,5% del totale dell'investimento pubblicitario nazionale.

Scendendo nel dettaglio, notiamo che la spesa maggiore per la produzione delle campagne viene fatta dalle Amministrazioni centrali. Nel 2001 e nel 2003 questa voce supera il costo degli spazi. Il tutto si giustifica col fatto che i ministeri sono quelli che realizzano gli spot televisivi più costosi, che vengono trasmessi gratuitamente dalla tv pubblica. E, ovviamente, gli spazi gratuiti non vengono conteggiati nel budget.

La situazione è diversa per le altre amministrazioni. Non è escluso che qualcuno abbia erroneamente inserito nei costi di produzione anche quelli del materiale cartaceo o audiovisivo collegato alla campagna. Ma i costi sarebbero pur sempre troppo elevati. Una spiegazione parziale di questa situazione si può attribuire all'imposizione che viene fatta alle amministrazioni pubbliche di investire secondo logiche che aiutano la stampa e le emittenti locali oltre che le radio nazionali, ma danneggiano gravemente l'efficacia delle campagne, costringendo a pianificare su differenti media, indipendentemente dall'entità del budget. E più lo stanziamento è risicato, meno uscite vengono fatte sui singoli mezzi. E più mezzi vengono utilizzati, maggiori sono i costi di produzione.

Non possiamo, infine, segnalare un'altra anomalia riguardante i costi di produzione. Nel 2002, viene indicato un 3,7% di investimento superiore a 500.000 € effettuato dalle amministrazioni locali del Sud e Isole. Un investimento di tale livello per la sola produzione viene solitamente fatto dalle Amministrazioni centrali,

raramente da quelle locali. Preoccupa, poi, che non esista un riscontro quell'anno o nell'anno successivo per l'acquisto di spazi pubblicitari di entità superiore o anche uguale. Che si tratti di uno spot, prodotto e poi testato e non andato in onda in seguito ai risultati negativi del test? Episodi di questo tipo accadono nelle grandi aziende multinazionali, che dispongono di budget consistenti. Auguriamoci, in quanto contribuenti, che l'incongruenza riscontrata sia frutto di un errore umano.

Nel triennio considerato non ci sono sensibili cambiamenti nel modo di scegliere i media, salvo un contenuto abbassamento percentuale dell'investimento in affissioni nel 2003, a vantaggio delle televisioni locali. Non vengono qui considerati, naturalmente, gli spazi gratuiti sulla televisione nazionale.

Pianificare sui media locali si rende necessario per molte amministrazioni il cui "parco clienti" è circoscritto in una determinata area. È facile ipotizzare che la ripartizione del budget pubblicitario sarebbe diversa se non esistessero dei vincoli che avvantaggiano i mezzi locali e impongono di ripartire la campagna su più mezzi.

Sono passati sei anni da quando Stefano Rolando pubblicò il libro *Il paese spiegabile*, dedicando un capitolo alla pubblicità. Immagino che, se volesse scriverne una nuova edizione, le considerazioni su questo argomento non sarebbero sostanzialmente modificate e che il titolo del capitolo resterebbe immutato: *Pubblicità, un'esperienza frenata*¹⁹⁾.

Auspichiamo che questa ricerca, così come quella realizzata dal Centro Studi Unicom in collaborazione con Confcommercio l'anno scorso²⁰⁾, costituiscano uno stimolo

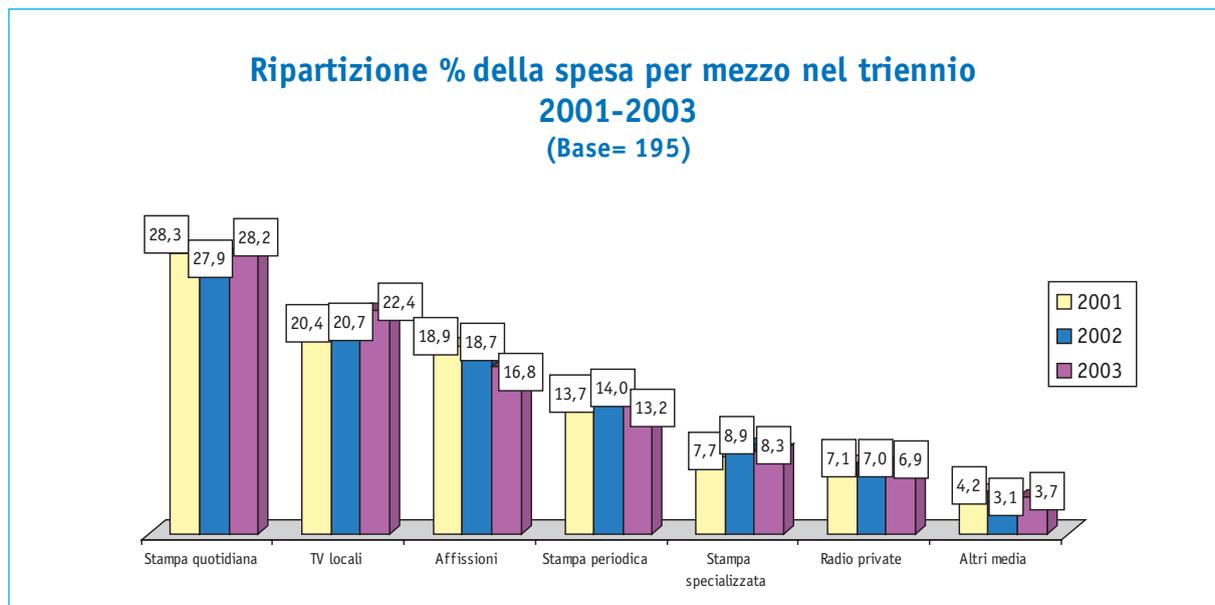


Grafico 52 – Investimenti per mezzo

¹⁹⁾ Cfr. S. Rolando, *Un paese spiegabile. La comunicazione pubblica negli anni del cambiamento, delle autonomie territoriali e delle reti*, Etaslibri, Milano, 1998, pp. 83-94.

²⁰⁾ Aa.Vv., *Come comunicano gli enti locali in Italia*, UNICOM, Milano, 2003.

per approfondire altri aspetti della comunicazione pubblicitaria della P.A. Ad esempio, sarebbe utile una ricerca sul pubblico per valutare l'efficacia della comunicazione della P.A., in termini di impatto, di comprensione, di ricordo e, perché no, di capacità di empatia col target di riferimento.

Soprattutto, questa ricerca servirebbe a comprendere quanto la comunicazione dell'istituzione pubblica venga effettivamente realizzata per promuovere l'immagine dell'istituzione e per dare un servizio al cittadino.

A questo proposito, citiamo due esempi diametralmente opposti. Nelle varie campagne della Provincia di Milano del 2003, destinate a presentare alcuni servizi offerti, il peso principale dell'immagine era dedicato ad Ombretta Colli, allora presidente. La scelta di imporsi come testimonial un anno prima delle elezioni non le ha portato fortuna.

L'altro esempio riguarda l'Ufficio Grafica e Comunicazione del Comune di Modena, che l'anno scorso ha festeggiato i trent'anni di attività²¹⁾. Esaminando la numerosa produzione di manifesti, è evidente l'assenza di determinati elementi identificativi dell'emittente, come una comune gabbia grafica, l'utilizzo degli stessi caratteri, le dimensioni stesse del logo.

Ci troviamo quindi di fronte a delle contraddizioni su quello che è il compito della pubblicità di un'amministrazione pubblica. Nel primo caso la Colli sembra essersi ispirata a Giovanni Rana o a Francesco Amadori. Ma, diversamente da Rana e da Amadori che prestano il loro volto per pubblicizzare i prodotti delle loro aziende, l'allora presidente della Provincia di Milano imponeva la propria immagine ad un servizio pubblico, pagato dai cittadini.

Il caso del Comune di Modena è profondamente diverso: l'immagine dell'istituzione non è particolarmente evidente, mentre il servizio al cittadino appare sicuramente garantito.

Comunicazione integrata

Anna Wizemann

Nelle pagine che seguono si intende restituire un quadro della realizzazione di **prodotti** e dell'organizzazione di **attività di comunicazione** rivolte a pubblici esterni ed interni, onde individuare le **aree di maggior presidio e concentrazione degli sforzi** da parte delle amministrazioni pubbliche, nell'arco dell'ultimo biennio. Rispetto a questa 'filiera produttiva' – che tuttavia fa capo a diverse strutture, più o meno formalizzate all'interno delle Amministrazioni – si è inoltre inteso fornire un giudizio sia

sull'**adeguatezza quantitativa** sia sulla sua **validità qualitativa** che, come specificato nella nota metodologica in appendice al volume, emerge da una lettura auto-valutativa da parte delle Amministrazioni, rispetto ai bisogni, agli obiettivi e in conformità ai terreni di applicazione individuati dalla normativa.

Ciò che ne risulta è un quadro variegato e nel contempo segnato da alcuni indicatori di ricorrenza e regolarità che consentono di individuare una serie di tendenze, di punti di forza e di lacunosità. Complessivamente sembra possibile affermare che si tratta di un **bilancio positivo** in termini di **ricorso a un ventaglio di prodotti e strumenti della comunicazione**, oltre che di una **moderata soddisfazione** da parte degli enti stessi in ordine all'**adeguatezza quantitativa e qualitativa**. Nel contempo emerge tuttavia una problematica – certamente non di secondo piano – legata alla **scarsa pianificazione** delle attività di comunicazione, come del resto è leggibile dai dati illustrati nella sezione *Piani di comunicazione*.

Alcune necessarie premesse ai dati qui commentati derivano anzitutto da intersezioni con altre parti del Rapporto, che forniscono imprescindibili elementi di contesto entro cui collocare anche l'erogazione di prodotti e attività di comunicazione. Tra queste, il quadro di riferimento indica come l'affermazione della funzione di comunicazione e delle relative professionalità nelle pubbliche amministrazioni potrebbe migliorare tramite una maggiore disponibilità di risorse umane e finanziarie per quasi il 62% degli intervistati, mentre il 58% ritiene che un approccio maggiormente orientato alla trasparenza e alla condivisione potrebbe favorire il processo di radicamento. Queste considerazioni di livello macroscopico si riversano necessariamente sulla reale capacità e propensione a realizzare prodotti di comunicazione, all'interno di un quadro di risorse adeguate, di professionalità ben delineate e di un efficace coordinamento e impianto organizzativo. Sotto quest'ultimo profilo, ad esempio, supera di poco la metà dei rispondenti (51,9%) la quota di amministrazioni che dichiarano di disporre di strutture specificamente preposte alla comunicazione esterna. Inoltre, nell'ambito della gestione dei processi comunicativi, emerge come nel 40% dei casi non esista una funzione marketing all'interno dell'ente (si distinguono le ASL, che per il 70% dichiarano di avere al proprio interno tale funzione).

Da una prima analisi dei dati emerge chiaramente come la voce **sito Internet** abbia raccolto in media il maggior numero di segnalazioni: sembra dunque che l'indicazione legislativa di considerare centrali e decisivi gli strumenti della comunicazione *on-line* sia stata ben recepita, avendo l'**86%** delle amministrazioni consultate predisposto un

²¹⁾ Per l'occasione venne allestita, presso il Palazzo comunale di Modena, la mostra "Cento manifesti fuori dal Comune" con la pubblicazione del relativo catalogo. Per l'esattezza il Comune era già attivo da tempo nel campo della comunicazione di pubblica utilità: infatti i trent'anni fanno riferimento all'istituzione del Servizio stampa e informazione (novembre 1973).

sito Internet nell'arco degli ultimi due anni, con picchi del **97%** per le **Amministrazioni Centrali**. Sulla reale interattività dei siti Internet attivati – carattere comunque discriminante tra esercizi compilativi/unidirezionali e l'attuazione di strumenti realmente pensati per l'attivazione di una relazione con i propri interlocutori – si rimanda in questa stessa sede al paragrafo dedicato a *Siti web e intranet*.

Accanto a questa voce, ve ne sono altre tre immediatamente successive (al secondo e terzo posto nel valore medio ma con ordine talvolta invertito nelle singole categorie di Amministrazioni) che si posizionano tra le iniziative preminenti realizzate negli ultimi due anni. Si tratta dell'organizzazione di **convegni e conferenze (81%)**, in cui le **Regioni** e la categoria **Altre amministrazioni** (che comprendono le Agenzie regionali per l'ambiente e le autorità di bacino di rilievo nazionale) registrano significativi valori pari rispettivamente a **93,8%** e **92,9%**, ad indicare un'area di sicura preminenza. Segue la produzione di **opuscoli e brochuristica** di vario genere (**80,7%**) per la quale risaltano i valori del settore sanitario (88,7%) e delle Amministrazioni centrali (87,9%). Di significativa entità anche l'organizzazione di **conferenze stampa** (competenza riconducibile all'ufficio stampa, struttura formalizzata nel 48% dei casi, per il cui approfondimento si rimanda alla sezione Relazioni con i media), pratica segnalata nel **69,4%** dei casi; in particolare le **Regioni** sono ricorse a questo strumento per il **93,8%**, mentre all'opposto si segnala che solo il **40,5%** delle **Comunità Montane** ne cita l'utilizzo.

Da un punto di vista della tipologia degli enti, a pesare sulla situazione generalmente sotto la media delle **Comunità Montane** per le voci in questo ambito considerate, va ricordata la difficoltà di reperimento delle risorse necessarie registrata da questi soggetti, come viene evidenziato nel quadro di riferimento all'inizio del Rapporto, dove si osserva che le Comunità Montane indicano per il 62% un problema del reperimento di risorse finanziarie e per il 23,9% il reperimento di risorse umane da destinare alle attività di informazione e comunicazione. La **dotazione di risorse** – umane, finanziarie e strumentali – rappresenta del resto un nodo cruciale per oltre la metà degli intervistati, che la reputano **'inadeguata'** rispetto alle esigenze di comunicazione.

La **pubblicità** è strumento di comunicazione esterna utilizzato in media dal 36% degli intervistati, livello da cui si discostano in maniera sensibile solo le **Province (83,9%)** e le **Regioni (75%)**, e con valore opposto la **Sanità**: solo il **21,7%** dei rispondenti ha realizzato annunci pubblicitari. Viceversa, il **70%** delle **ASL** ha dichiarato di aver predisposto la Carta dei Servizi quale prodotto di informazione verso la propria utenza, contro un valore generale del **24,4%**, ad indicare una pratica mediamente poco diffusa, se non in ambiti in cui la trasparenza delle procedure e dell'accesso e la fissazione di standard di servizio rivestono una rilevanza cruciale nel

rapporto fiduciario amministrazione-cittadino, come quello sanitario.

Le **guide** sono un prodotto informativo e di comunicazione utilizzato dal **58%** degli intervistati; **libri e quaderni** dal **31,4%** con punte del 75,8% delle Amministrazioni centrali e del 62,5% delle Regioni; **newsletter** sono state prodotte dal 28,3% delle Amministrazioni. Supporti di comunicazione quali **CDrom** e **video** sono stati utilizzati rispettivamente dal **36%** e dal **25,9%** dei rispondenti.

Il **direct marketing** è emerso invece come una modalità di comunicazione marginale presso la generalità del campione: in media il **4,7%** ne menziona l'utilizzo, con valori relativamente più elevati (attorno al 18%) solo presso le Amministrazioni centrali e le Regioni.

Un confronto di sintesi tra le potenzialità espresse dalla varie tipologie di Amministrazioni è offerto dal Grafico 55, in cui si osserva come le singole categorie riportino un determinato livello di intensità nella realizzazione di prodotti e nell'utilizzo di strumenti di comunicazione rispetto al valore medio registrato (asse centrale). La categoria Altre amministrazioni registra il valore massimo (probabilmente da ascrivere alla loro più recente costituzione e a una maggiore flessibilità organizzativa e operativa), seguono le Regioni e le Amministrazioni centrali.

Sotto il profilo **autovalutativo**, gli intervistati hanno espresso giudizi mediamente sufficienti sia per la **numerosità (voto medio 6,3; Grafico 56)** sia per la **qualità (voto medio 6,6; Grafico 57)** delle iniziative di comunicazione da loro intraprese, rispetto agli obiettivi da raggiungere.

I **giudizi quantitativi** si distribuiscono in una scala da 1 (numero insufficiente) a 10 (numero soddisfacente) in maniera piuttosto uniforme tra le varie categorie di Amministrazioni, salvo osservare per le **Comunità Montane** una votazione media di **5,8**; analogamente – questa volta sotto il profilo geografico – le **amministrazioni locali** situate al **Sud e nelle Isole** hanno riportato una votazione media di **5,6**, gli unici due casi in cui prevalgono percezioni di insufficienza, seppur lieve. Un dato di positività si riscontra nel giudizio elevato (**8** in una scala da 1 a 10) che il **37,5%** delle **Regioni** e il **42,9%** delle **Altre amministrazioni** attribuisce alle varie iniziative di comunicazione realizzate negli ultimi due anni, considerandole quantitativamente commisurate alle reali esigenze.

Anche alla richiesta di valutare la **qualità** della produzione di comunicazione, le Amministrazioni interpellate hanno mediamente espresso un **giudizio superiore alla sufficienza**, sebbene nel dettaglio si osservi ad esempio che oltre il 73% delle Regioni ha attribuito una votazione compresa tra 7 e 8, mentre risalta decisamente l'assenza totale di votazioni insufficienti (valori da 1 a 5) nella categoria **Altre amministrazioni**, di cui peraltro l'**86%** circa attribuisce votazioni comprese tra **7** e **9**. L'unica porzione di intervistati a non dichiarare la piena suffi-

Quadro delle prestazioni

cienza è costituita dalle **Amministrazioni locali** situate nel **Sud** e nelle Isole, che riportano una votazione media di **5,9**.

A fronte di ciò, non si può tuttavia ignorare il dato relativo all'**assenza di un piano di comunicazione annuale nell'80%** dei casi (cfr. *Piani di comunicazione*): se dunque le Amministrazioni stesse reputano di essere in grado di produrre iniziative mediamente discrete e in alcuni casi anche di buon livello, la non programmazione è sintomo di una debolezza nell'impostazione strategica e alla base di

un approccio (certamente talvolta limitato da carenze di professionalità specifiche, come emerge dal quadro delle Risorse) che non va a favore di una sinergia di competenze, né di una massimizzazione delle risorse. Ne è la riprova il fatto che laddove invece il piano di comunicazione viene redatto, esso contribuisca positivamente (secondo l'opinione prevalente dei rispondenti) al raccordo operativo tra le diverse funzioni di comunicazione, generando integrazione e coerenza, come esplicitamente previsto dalla normativa.

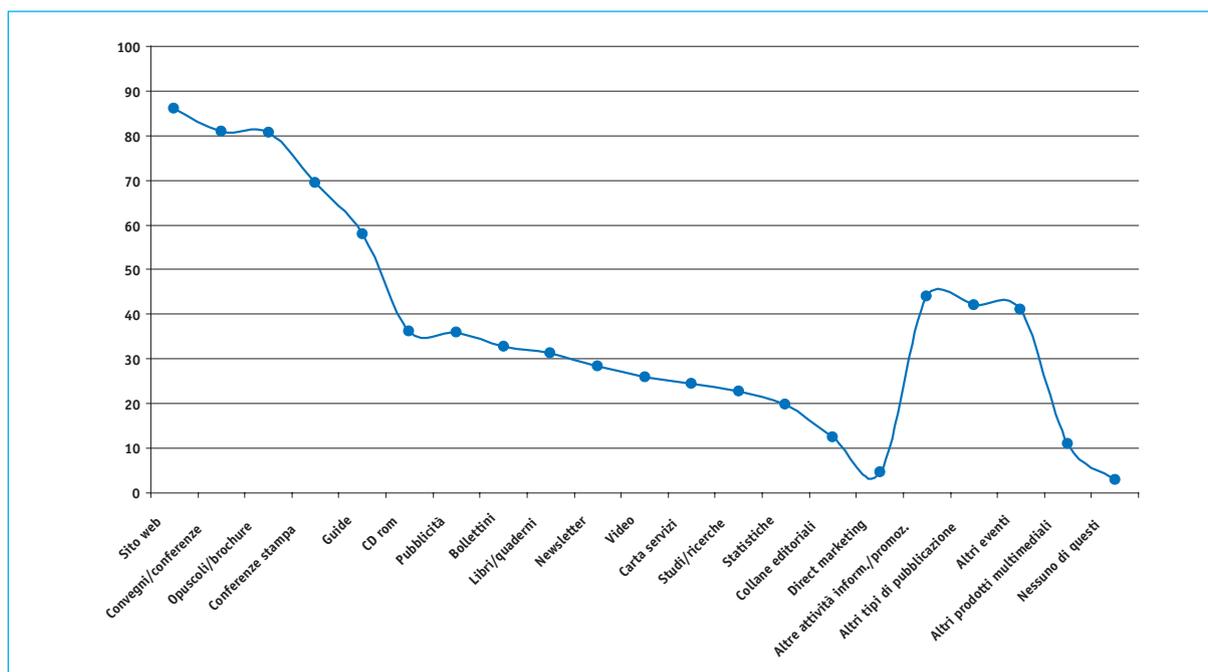


Grafico 53 – Prodotti/attività di comunicazione realizzati nell'ultimo biennio: valori medi

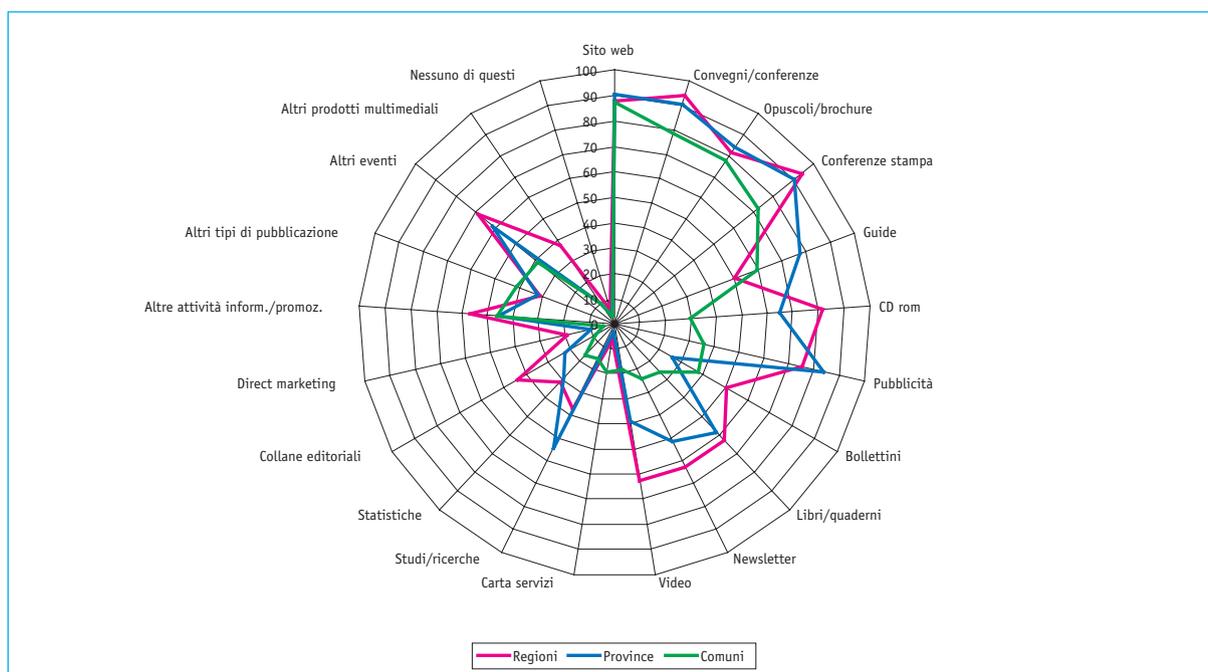


Grafico 54 - Prodotti/attività di comunicazione realizzati nell'ultimo biennio: un confronto tra Regioni, Province e Comuni

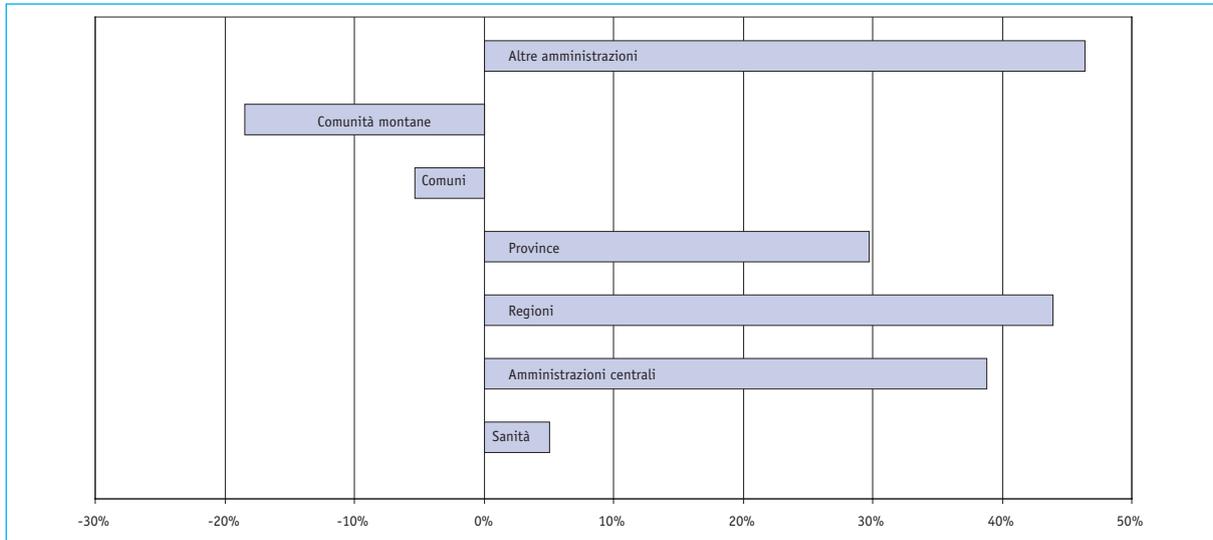


Grafico 55 – Grado di intensità nella realizzazione di prodotti/attività di comunicazione espressa dalle singole tipologie di Amministrazioni rispetto al valore medio rilevato

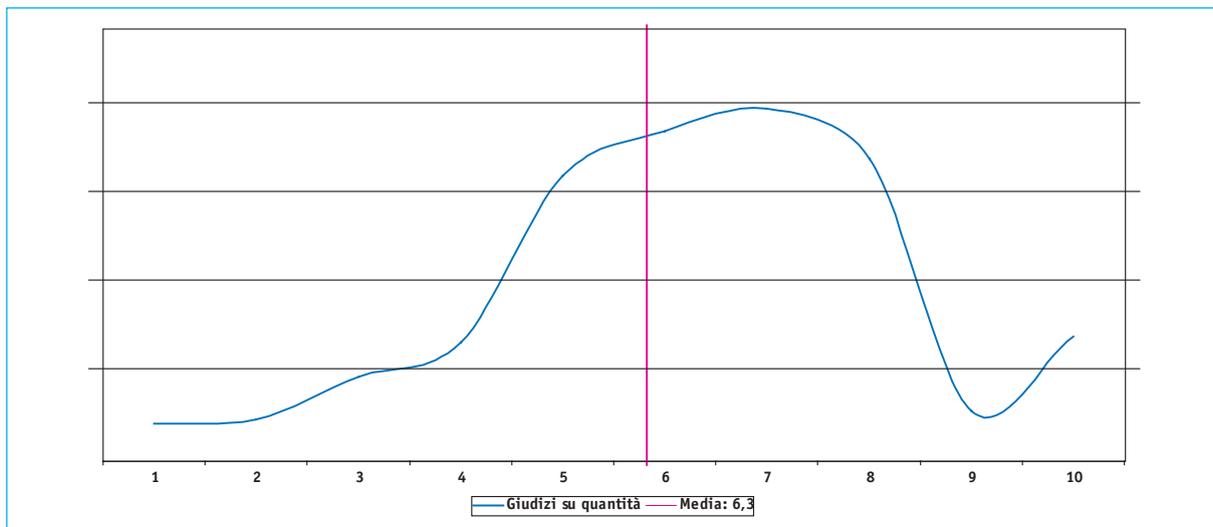


Grafico 56 – Giudizi sulla quantità delle iniziative rispetto agli obiettivi di comunicazione (in una scala da 1 a 10 in cui 1=numero insufficiente e 10=numero soddisfacente)

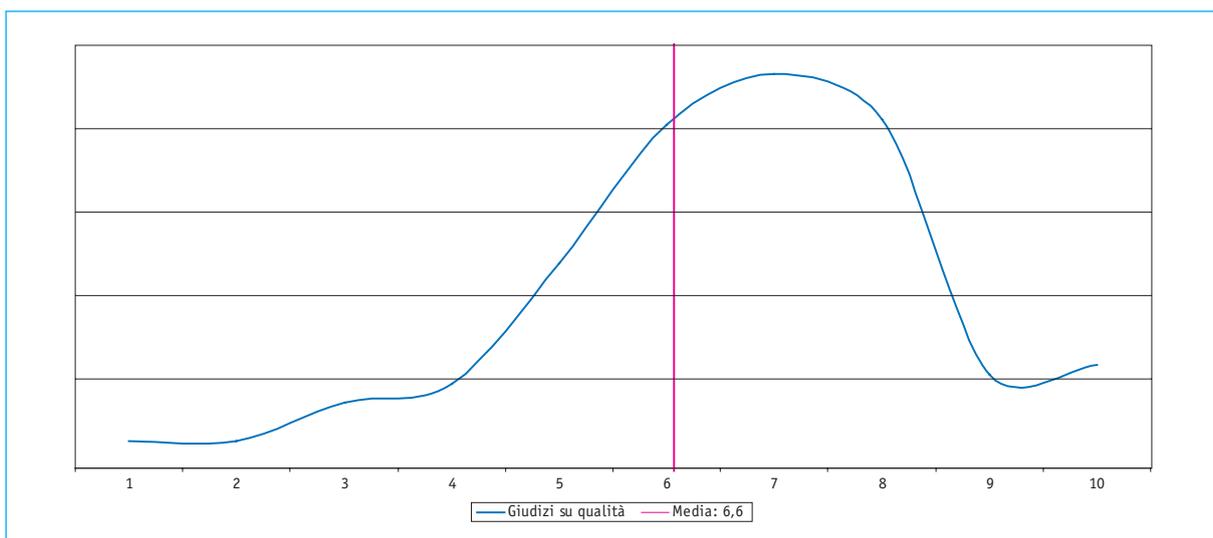


Grafico 57 – Giudizi sulla qualità delle iniziative rispetto agli obiettivi di comunicazione (in una scala da 1 a 10 in cui 1=qualitativamente insufficienti e 10=valide)

Relazioni istituzionali

Paolo Pietrangelo

L'aver voluto dedicare, all'interno del rapporto, una voce specifica di approfondimento anche al quadro delle relazioni istituzionali sottolinea – come emerge, altresì, dall'analisi dei dati degli spaccati relativi all'analisi dei processi – il progressivo consolidamento di una nuova dimensione istituzionale che, in Italia, ha conosciuto una forte accelerazione a partire dagli anni Novanta. In altre parole, i risultati delle domande del questionario inerenti la dimensione prettamente relazionale confermano l'evoluzione del sistema istituzionale verso un modello policentrico – per usare un termine caro a Giuseppe De Rita – che rafforza da una parte il ruolo delle autonomie locali; dall'altra la centralità dei network e di una nuova politica di processo. Il progressivo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, Province e Comuni rafforza, dunque, la centralità della dimensione comunicativa dello loro mission istituzionale. La dimensione comunicativa, non viene qui considerata esclusivamente nella sua veste di prodotto ma cabina di regia, quale elemento dominante del network come modo di governo. Un accenno, a questo proposito, a due dimensioni di analisi che sottolineeremo più in seguito: la determinante delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la pluralità degli attori istituzionali che concorrono alla definizione di un nuovo modello di governo orientato al processo, reso operativo attraverso reti strutturate orizzontalmente in cui la comunicazione gioca un ruolo strategico oltre che operativo.

Veniamo ai dati in nostro possesso. Le tabelle articolano il dato incrociando sull'asse delle ordinate gli indicatori dei quesiti posti, sull'asse delle ascisse l'articolazione

delle amministrazioni interessate: presidio dei servizi alla salute (Sanità), Amministrazioni centrali, autonomie locali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane) ed infine il dato articolato per aree geografiche.

La tabella 111 verifica l'allocazione del presidio relazionale-istituzionale all'interno delle amministrazioni. Ogni colonna riporta valori percentuali facendo 100 il totale delle risposte. Il dato complessivo ci indica che la funzione è incardinata in staff al vertice politico delle amministrazioni (57,0%), a seguire presso le direzioni generali (27,7%), presso l'area relazioni esterne (3,7%), l'area comunicazione (3,6%) ed infine presso un'area che è stata definita "dedicata" (2,1%). Rispetto al dato complessivo, il dato articolato per tipologia di amministrazione rileva alcuni distinguo. Presso le pubbliche Amministrazioni centrali la cabina di regia delle funzioni connesse alle relazioni istituzionali è incardinata in modo meno preponderante sul livello politico, più specificatamente sulle direzioni generali e sul presidio tradizionale delle relazioni esterne, a seguire presso l'area comunicazione.

Altro il discorso per l'ente Regione. Nelle Regioni, il livello politico detiene saldamento il coordinamento delle funzioni (50,0%). La lettura del dato, però, ci indica che le restanti opzioni segnalate si concentrano quasi esclusivamente sull'area di coordinamento dedicata (21,4%) - il valore più consistente riscontrato rispetto alle altre tipologie di amministrazione – e presso l'area relazioni esterne (21,4%). Per il sistema delle autonomie locali (Province, Comuni, Comunità Montane) il dato rispetto al sistema "Regioni" ricalca quello generale con una prevalenza delle voci "vertice politico" e "direzione generale".

La tabella 112 verifica, invece, i profili professionali prevalenti operativi sulle funzioni relazionali-istituzionali.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	668	114	33	14	30	352	111	14	170	148	154	166
Vertice politico	%	57,0	14,9	33,3	50,0	76,7	71,0	60,4	35,7	58,8	52,0	63,6	57,8
Segretariato generale o Direzione generale	%	27,7	65,8	33,3	0,0	10,0	16,8	28,8	35,7	30,0	33,1	20,8	26,5
Area di coordinamento dedicata	%	2,1	1,8	3,0	21,4	3,3	1,4	0,0	14,3	1,2	1,4	1,9	3,6
Area comunicazione	%	3,6	8,8	9,1	0,0	0,0	2,6	1,8	0,0	2,4	2,7	3,9	4,2
Relazioni esterne	%	3,7	5,3	15,2	21,4	6,7	2,3	0,0	7,1	2,9	2,7	3,2	3,0
Area legislativa	%	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6
Ufficio studi	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altro	%	5,6	3,5	6,1	7,1	3,3	5,4	9,0	7,1	4,1	8,1	6,5	4,2
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 111 – Il presidio delle Relazioni Istituzionali

All'interno della Sua Amministrazione il presidio delle relazioni istituzionali, ovvero dei rapporti con le altre amministrazioni, è a riporto del:

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	654	111	33	14	30	346	106	14	165	147	150	162
Giuridico-amministrativa	%	56,4	47,7	66,7	71,4	56,7	56,1	58,5	78,6	60,0	59,2	52,0	51,2
Nell'area della comunicazione	%	14,2	18,0	15,2	14,3	30,0	14,5	6,6	7,1	12,7	12,2	12,0	20,4
Sociologica	%	4,4	11,7	3,0	7,1	0,0	2,9	2,8	7,1	1,8	3,4	7,3	4,9
Altro	%	25,0	22,5	15,2	7,1	13,3	26,6	32,1	7,1	25,5	25,2	28,7	23,5
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 112 – Formazione del profilo professionale per le attività di Relazioni istituzionali

Il profilo professionale individuato dalla Sua Amministrazione per il coordinamento delle attività relative alle relazioni istituzionali, ha prevalentemente una formazione...

Il dato complessivo, in questo caso, è abbastanza omogeneo e rileva una prevalenza dei profili professionali giuridici – amministrativi, con un posizionamento interessante per quelli afferenti l'area della comunicazione.

Il dato, seppur sintetico, e come esplicitato nel capitolo *Tendenze generali e proposte* meritorio di un approfondimento a sé, ci consente, succintamente, di esprimere alcune considerazioni.

Le relazioni istituzionali rappresentano oramai un presidio strategico per il posizionamento delle amministrazioni nel quadro istituzionale; a conferma l'allocatione delle funzioni presso il vertice politico o presso le direzioni generali. Risulta interessante il dato regionale con la verifica della costituzione di un'area di coordinamento dedicata. Il dato sui profili professionali conferma da una parte il tradizionale prevalere delle discipline giuridiche-amministrative, ma un'interessante 14,2% delle nuove professionalità connesse alla comunicazione.

Dunque? Dunque il sistema P.A. ha registrato la centralità delle nuove dinamiche istituzionali, percependo, altresì, che le attività di comunicazione possono svolgere funzioni strategiche non solo rispetto a quanto definito nella legge ma anche rispetto alla capacità stessa dell'amministrazione di "catturare" un ruolo leader nei network nel nuovo modello policentrico di governo. È un nuovo modo di percepire il proprio valore aggiunto come Istituzione all'interno di un "gioco" politico, più sofisticato e complesso rispetto all'intelaiatura piramidale, in cui ciascun attore sa che singolarmente può contribuire e direzionare il flusso del processo, ma non a determinarne da solo le sorti. Detto con altre parole, la dimensione policentrica del quadro istituzionale, che in Italia ha trovato forma costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione, da una parte e la legittimazione di attori prima esclusi dal circuito istituzionale dall'altra segna il riconoscimento che la democrazia rappresentativa in qualche modo non si esaurisce nel circuito elezioni-leggi, ma che la questione della promozione e dell'attuazione dei provvedimenti richiede lo stesso coinvolgimento di quella del voto e dell'attività legislativa.

Il governare senza centro, il fatto che l'attività di governo diventi un processo aperto, la legittimazione crescente dei soggetti partecipanti ai tavoli istituzionali, gli strumenti offerti dall'applicazione delle nuove tecnologie alle attività delle P.A. (e-Government e-Democracy) ci porta a sostenere che il presidio delle relazioni istituzionali rivestirà sempre più un ruolo centrale nelle attività politico-istituzionali del sistema Paese, e con esso la capacità degli apparati professionali di interpretare, posizionare e comunicare in modo strategico l'Istituzione di appartenenza su ruolo, competenza, agenda, rispetto alla molteplicità degli attori coinvolti in una dimensione sussidiaria sia a livello verticale (Europa, Stato, Regioni, Autonomie locali) che orizzontale.

Relazioni sociali

Carlo Gelosi

Così come l'area delle relazioni istituzionali, anche quella delle relazioni sociali viene a rivestire sempre maggiore rilevanza nell'ambito dell'attività delle amministrazioni. Non si tratta più di un settore residuale rispetto al complesso esercizio delle funzioni dettate dal quadro normativo esistente bensì comincia a caratterizzarsi per professionalità e strutture organizzate la cui rilevazione e quantificazione, attraverso l'indagine che ha portato alla definizione di questo Rapporto, consente di evidenziare quanto diffusa e capillare sia l'attenzione verso il contesto di riferimento costituito dalle "altre amministrazioni" a livello centrale oltre che territoriale e all'esterno dai soggetti rappresentanti i diritti e le istanze provenienti dalla società e dal mondo del lavoro e dell'economia. Aver rivolto l'analisi verso tale settore relazionale, di per sé ampio e complesso, pone l'esigenza di una verifica sul grado di sensibilità e coscienza nei riguardi dei soggetti organizzati dal punto di vista sociale ed economico, tutti portatori di legittimi interessi e tutti altresì consapevoli dell'esigenza di interloquire con uno Stato che svolge funzioni di servizio alla comunità e dunque per parafrasare De Rita (2001)

non più un soggetto che vale solo per quello che è ma anche per la funzione che svolge. Questo Stato, si è già visto precedentemente si è andato trasformando nel corso dell'ultimo decennio e in questo percorso, talvolta difficile e lento, la dimensione relazionale tra le Istituzioni e tra di esse e la cosiddetta società civile, ha assunto particolare rilievo con una dinamica che consente di affermare che la P.A. è cambiata anche in funzione dei soggetti che con essa hanno dialogato, negoziato, si sono scontrati ma che alla fine hanno individuato modalità di relazione strutturata e continuata nel tempo, riconoscendo reciprocamente l'importanza dei rispettivi ruoli esercitati.

Lo slogan "meno Stato e più mercato" ha fatto il suo tempo, proprio perché la coscienza dell'apporto che ciascun ambito può dare all'altro è di fondamentale importanza. Al primo soggetto, lo Stato e la sua amministrazione, si chiede un ruolo flessibile ma al contempo autorevole nel creare e tutelare le condizioni nelle quali il Paese possa crescere, e in esso il settore dell'impegno sociale ed economico possano svilupparsi; al secondo, la società civile, si chiede in prima persona di contribuire a tale processo di crescita. Dunque, le relazioni tra amministrazioni, centrali e locali, nonché tra esse e i soggetti di rappresentanza divengono uno strumento fondamentale per un utile confronto e negoziato di interessi ed un comune impegno.

È in questa dimensione di cambiamento che l'indagine effettuata in questi mesi permette di cominciare un ragionamento sulle modalità di esercizio delle relazioni delle amministrazioni, grazie a dati che avvalorano gli elementi di un percorso in fieri, che merita un approfondimento successivo nel tempo.

Il ragionamento che si può sviluppare concerne la sfera dell'assunzione di responsabilità nel presidiare il segmento delle relazioni la tipologia funzionale del "presidio", questo perché laddove esiste una struttura delegata, essa si caratterizza sempre a seconda del livello di autorevolezza o autorità che lo governa e lo guida. Nella fattispecie, che un'attività di relazione sia posta a riporto di un vertice politico o amministrativo fa una differenza, perché risponde logiche diverse.

La dimensione relazionale istituzionale e sociale viene ancor oggi percepita nel suo insieme e per la maggior parte dei casi esaminati, come una proiezione di volontà politiche e "amministrative" guidate, gestite e misurate principalmente dall'alto.

Le cosiddette funzioni "tecniche" interne alla amministrazione, si veda ad esempio l'area di coordinamento dedicata a questo settore di attività appaiono molto marginali. Si pone, di conseguenza, un rischio di impoverimento o meglio di mancato sviluppo delle professionalità amministrative interne, nonché di una delega di gestione delle relazioni forse troppo "istituzionalizzata" che con difficoltà si radica nelle amministrazioni come attività pari alle altre.

Un ragionamento parallelo va condotto sulla natura della formazione di coloro che lavorano nelle strutture di relazione.

Tema delicato, essendo l'amministrazione caratterizzata prevalentemente da una formazione giuridica e amministrativa (per il 56,4% dei casi esaminati). Mentre le conoscenze comunicative e sociologiche appaiono ancora marginali. La ragione è sicuramente racchiusa nello stesso profilo dei dipendenti pubblici, selezionati da decenni più su competenze giuridico-amministrative che di altra natura. In questo senso, la legge 150/00 può mettere in condizione di sviluppare nuove professionalità proprio grazie al riconoscimento di ruoli e funzioni nel campo della comunicazione istituzionale.

Basti pensare che il riconoscimento del titolo di studio in scienze della comunicazione come titolo formalmente valido per l'ingresso nella pubblica amministrazione apre alla possibilità di introdurre nella P.A. specifiche e diverse formazioni culturali per gestire determinati ambiti relazionali.

Un'ulteriore analisi va condotta guardando con attenzione le amministrazioni e la natura delle loro competenze: più si evidenzia un livello di prossimità al cittadino più esse si connotano davvero come realtà amministrative di servizio.

Nel caso, ad esempio, della Sanità, il presidio delle relazioni assume due elementi che la contraddistinguono più di altri, il primo concerne il riporto funzionale al vertice amministrativo più che a quello politico, seppure in un contesto di riferimento istituzionale ben definito dal ruolo delle Regioni, il secondo, la formazione culturale degli operatori che si segnalano per la significativa presenza di una cultura della comunicazione e sociologica. Se poi accanto a questa realtà poniamo le amministrazioni locali, possiamo affermare che laddove esista un livello diffuso di relazioni con i cittadini e con i soggetti operanti sul territorio, lì si concretizza una concezione di Stato funzione al servizio della collettività e dunque si attivano attività strutturate di comunicazione.

In queste realtà amministrative, l'attenzione al sociale indubbiamente riveste una importanza del tutto speciale, seguita dagli interessi economici. Si può rilevare con certezza che non vi è amministrazione alcuna, in nessuna parte del Paese che non abbia finora intrapreso attività di relazione e soprattutto non di carattere occasionale ma continuata e "strutturata" con i molti e diversi soggetti operanti nel settore del volontariato, del non profit, nella tutela dei diritti dei cittadini, dei lavoratori e dei consumatori e non da ultimo con il settore delle imprese.

Ciò sta avvenendo proprio per quel cambiamento, cui si accennava precedentemente che vede la trasformazione dell'amministrazione in presidio di funzioni, accesso, trasparenza e con modalità specifiche di incontro con i cittadini.

L'amministrazione sta cambiando nelle sue strutture, nelle sue funzioni, nel suo linguaggio, nelle sue normative che ne regolano e scandiscono la vita, ma soprattutto sta ampliando il suo raggio di azione, quale punto di riferimento per l'intera società. Lo fa con maggiore slancio rispetto al passato, adeguando la cultura interna e predisponendosi ad affrontare nuove sfide e nuove attribuzioni di competenze, peraltro connesse con il nuovo assetto istituzionale che si sta definendo in questi anni. Per fare questo, non possono essere tralasciate le iniziative che vedono i soggetti sociali ed economici come soggetti partner delle attività e funzioni dello Stato. È responsabilità di chi presiede alle Istituzioni rendere l'amministrazione cosciente di quanto le si chiede ora e le si chiederà ancor più nel futuro, di quanto importante sia rafforzare la cultura interna come fattore di innovazione, di aprire gli orizzonti delle conoscenze e delle capacità amministrative alla dimensione relazionale verso l'esterno e dunque attraverso anche la comunicazione istituzionale. Dall'analisi dei dati riportati nella tabella 111, appare evidente come la gestione delle relazioni istituzionali venga ancora percepita come ambito specifico di impegno del vertice politico o al limite del segretario generale o del direttore generale. Da questo si evince chiaramente che la dimensione dei rapporti intra-istituzionali assume un carattere di responsabilità politica al limite, delegabile al diretto collaboratore amministrativo quale il vertice stesso dell'Amministrazione. Si può addirittura ritenere che l'area di coordinamento dedicata a tale funzione risulti al margine del processo relazionale e probabilmente ad una gestione limitata di rapporti. Solo nel caso delle Regioni, per il 21,4% il presidio è affidato a quest'area funzionale specifica che riesce a ricoprire un ruolo particolare e viene pertanto valorizzata, a ragione anche della natura stessa dell'Amministrazione e dell'ambito territoriale in cui opera. Significativo poi il dato riferibile alla presenza

di strutture per le relazioni esterne, pari al 15,2%. Dal punto di vista delle aree geografiche, non vi sono particolari differenze riguardo alla collocazione di tali strutture. Il presidio delle relazioni esterne, appare dunque come un modello di attività uniformemente adottato in ogni parte del Paese.

Nelle attività delle relazioni istituzionali, dai dati emersi dalla indagine, emerge una forte caratterizzazione culturale in ambito giuridico e amministrativo, ovvero una presenza consolidata e diffusa delle più tradizionali professionalità all'interno delle amministrazioni (per il 56,4% dei casi esaminati); molto più limitato l'approccio comunicativo che supera nel complesso di poco il 14% dei casi, ma con una maggiore presenza nelle strutture di servizio (Sanità) o di prossimità al cittadino (Regioni, Province e Comuni) (Vedi tabella 112).

È molto interessante sottolineare che oltre il 66% degli intervistati ha risposto affermativamente riguardo al tema delle relazioni di carattere socio-economico. Molto alta la percentuale delle attività nei riguardi delle associazioni di volontariato e dei sindacati, ovvero di due ambiti di impegno e rappresentanza dei cittadini e dei lavoratori, tutelati anche per legge dallo Stato. La dimensione territoriale (in particolare Province e Comuni) proprio per l'elemento della vicinanza al cittadino segnala uno sviluppo molto intenso delle relazioni. Che sia poi proprio il settore della Sanità quello dove maggiori siano le relazioni, indica la delicatezza del tema e delle attività svolte in raccordo con i cittadini nell'ambito che li vede più sensibili nei riguardi dell'amministrazione (Vedi tabella 113).

Tre sono i dati che meritano un commento specifico: da una parte l'altissima percentuale di indicazioni che concernono i temi "sociali" riscontrabile in tutte le tipologie di amministrazioni, dall'altra gli interessi "economici" che rivestono una particolare importanza nell'ambito degli enti territoriali, e dappertutto nel Paese.

Descrizione		Tipologia di Amministrazione								Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	666	114	33	14	30	350	111	14	170	147	153	166
Associazioni di volontariato	%	86,2	98,2	48,5	92,9	90,0	91,7	73,0	28,6	86,5	92,5	88,2	86,1
Sindacati	%	82,8	94,7	72,7	85,7	90,0	84,3	67,6	71,4	75,3	83,7	89,5	85,5
Enti e organizzazioni non profit	%	72,2	80,7	66,7	78,6	83,3	72,9	62,2	57,1	72,9	77,6	77,1	64,5
Associazioni di imprese	%	63,4	35,1	72,7	85,7	96,7	71,7	50,5	78,6	61,8	73,5	67,3	50,6
Associazioni di tutela dei cittadini	%	50,4	96,5	39,4	71,4	66,7	42,3	20,7	78,6	41,8	53,7	58,8	50,6
Altro	%	26,9	23,7	39,4	35,7	16,7	27,4	26,1	35,7	26,5	29,3	27,5	22,9
Nessuno di questi	%	2,8	0,0	6,1	7,1	0,0	1,7	8,1	7,1	1,8	4,1	2,0	3,0
Totale	%	384,7	428,9	345,5	457,1	443,3	392,0	308,1	357,1	366,5	414,3	410,5	363,3

Tabella 113 – Attività di relazione dell'amministrazione

La Sua Amministrazione svolge attività di relazione con i seguenti enti e organismi di rappresentanza di carattere sociale ed economica

Quadro delle prestazioni

A questi due dati si può aggiungere un richiamo di attenzione al settore della difesa dei diritti dei cittadini che vedono anche qui un'altra frequenza di indicazioni nel tessuto amministrativo locale, dove il contenzioso e/o i rapporti con i cittadini avvengono in maniera più diretta. Resta, infine, da rilevare come la Sanità rappresenti sempre un ambito della amministrazione dove più complesse sono le dinamiche di relazione, anche nel gestire attività connesse ai principi di trasparenza e accesso.

Dai dati emerge che, oltre il 60% delle amministrazioni analizzate, afferma di partecipare ad attività di discussione e confronto con le realtà sociali. La frequenza con cui questo avviene conforta sulla sensibilità o meglio, presa a di coscienza della necessità

di tali iniziative, realizzate per il 54,5% della P.A. oltre 5 volte l'anno.

E sono le amministrazioni locali che appaiono maggiormente coinvolte in questa attività, a ragione del ruolo svolto in un ambito di prossimità che pone molta attenzione al valore del negoziato o della concertazione sociale. Il dato leggermente inferiore alla media delle amministrazioni che riguarda le Comunità montane è presumibilmente spiegabile con la natura stessa di questa realtà territoriale.

È interessante valutare la dimensione professionale di coloro che svolgono attività di relazione con il settore socio-economico anche dal punto di vista quantitativo, considerando che una organizzazione strutturata è

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	647	114	31	13	30	344	102	13	167	141	150	161
Interessi sociali	%	88,5	74,6	71,9	92,3	100,0	95,6	83,3	76,9	91,0	96,5	84,0	88,2
Interessi economici	%	55,9	19,3	46,9	92,3	93,3	62,5	61,8	38,5	52,1	61,0	62,7	49,7
Difesa dei diritti dei cittadini	%	53,6	84,2	40,6	61,5	53,3	55,2	16,7	61,5	43,1	61,0	56,0	58,4
Tutela dei consumatori/utenti	%	40,5	72,8	34,4	53,8	23,3	38,4	14,7	53,8	37,7	41,8	43,3	40,4
Problematiche inerenti la trasparenza	%	22,6	34,2	18,8	46,2	16,7	20,3	13,7	53,8	16,2	17,7	29,3	28,0
Problematiche relative all'accesso agli atti amministrativi	%	21,1	29,8	34,4	46,2	20,0	16,6	16,7	53,8	15,0	21,3	24,0	22,4
Altro	%	21,4	14,0	34,4	23,1	0,0	18,9	37,3	38,5	19,8	20,6	21,3	21,7
Totale	%	303,5	328,9	281,2	415,4	306,7	307,6	244,1	376,9	274,9	319,9	320,7	308,7

Tabella 114 – Temi trattati

Quali sono i temi maggiormente trattati nell'ambito di queste attività di relazione?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	664	114	33	14	30	349	110	14	170	146	152	166
Sì, più di 5 volte all'anno	%	54,5	50,9	63,6	85,7	73,3	56,7	40,0	57,1	52,9	56,2	63,2	45,2
Sì, da 3 a 5 volte all'anno	%	21,0	21,9	18,2	7,1	13,3	21,8	20,9	28,6	20,6	21,9	16,4	24,7
Sì, 1 o 2 volte all'anno	%	20,6	25,4	3,0	0,0	13,3	19,8	30,9	0,0	21,8	19,2	17,8	27,1
No, mai	%	3,9	1,8	15,2	7,1	0,0	1,7	8,2	14,3	4,7	2,7	2,6	3,0
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 115 – Occasioni pubbliche di discussione

La Sua Amministrazione partecipa a tavoli di confronto, convegni o altre occasioni pubbliche di discussione con associazioni e organizzazioni appartenenti al settore sociale?

Descrizione		Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali				
		Totale	Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N°	659	111	33	14	30	348	109	14	170	145	149	165
Sì	%	59,0	54,1	57,6	78,6	80,0	60,9	52,3	42,9	58,2	60,7	59,7	57,6
No	%	41,0	45,9	42,4	21,4	20,0	39,1	47,7	57,1	41,8	39,3	40,3	42,4
Totale	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 116 - Strutture

Nell'organico della Sua Amministrazione c'è una struttura o dei membri del personale preposti alle attività di relazione con il settore economico-sociale?

indubbio che abbia maggiori capacità di relazionarsi verso l'esterno. I dati rilevati consentono di affermare che circa il 60% delle amministrazioni si sono dotate di una qualche forma di struttura, ma in particolare sono anche in questo ambito quelle locali (Regioni, Province e Comuni) a segnare una percentuale maggiore. La presenza poi a livello geografico segnala che il Nord est ed il Centro (anche per la localizzazione delle Amministrazioni centrali) sono più organizzate pur in un panorama molto confortante a livello nazionale per diffusione di strutture di relazione.

Un breve commento sui dati contenuti in questa tabella

che indicano molto chiaramente come il ricorso ad iniziative o attività di comunicazione con i cittadini al fine di soluzione di problemi, è tuttora saltuario, sebbene nella Sanità esso riscontri una percentuale leggermente alta alla voce "sempre". Questo dato conferma, leggendolo insieme a quello contenuto nella tabella 112, come la cultura prevalente, ancora pervasa da professionalità di carattere giuridico e amministrativo, faccia difficoltà ad accettare che la comunicazione possa essere un valido strumento di negoziazione e soluzione di problemi prima che essi assumano i connotati del contenzioso.

Descrizione	Totale	Tipologia di Amministrazione							Area Geografica delle Amministrazioni Locali			
		Sanità	Amministr. Centrali	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Altre Amministr.	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Rispondenti	N° 678	118	31	16	32	354	113	14	171	149	159	171
Sempre - 4	% 14,0	20,3	3,2	6,2	9,4	14,4	10,6	14,3	8,8	14,1	17,0	18,1
Qualche volta - 3	% 52,6	58,5	38,7	56,2	50,0	53,4	48,7	50,0	59,1	54,4	50,9	48,0
Raramente - 2	% 21,7	16,1	19,4	18,8	15,6	25,4	19,5	28,6	22,8	21,5	20,1	23,4
Mai - 1	% 11,7	5,1	38,7	18,8	25,0	6,8	21,2	7,1	9,4	10,1	11,9	10,5
Totale	% 100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 117 – Cittadinanza attiva

La Sua Amministrazione utilizza la comunicazione per creare forme di collaborazione con i cittadini attivi allo scopo di risolvere problemi di interesse generale, attuando il principio di sussidiarietà (art. 118, u.c., Cost.)?

Progetto e destinatari

Adriana Janiri

Il 17 dicembre 2003 il Ministro per la Funzione Pubblica, avvocato Luigi Mazzella, ha assicurato al Rettore dell'Università IULM di Milano, professor Giovanni Puglisi, la collaborazione del Dipartimento al programma di ricerca presentato dalla stessa Università sul tema "La situazione e le tendenze della comunicazione istituzionale in Italia", concedendo al progetto il patrocinio dell'Amministrazione.

La realizzazione della ricerca è stata resa possibile dal contributo dell'Università IULM (grazie anche ad un fondo di ricerca della Fondazione Cariplo) alle spese di progettazione e stesura del Rapporto. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha assicurato – insieme ad una costante collaborazione tecnica e metodologica – l'inoltro del questionario alle amministrazioni e l'elaborazione del primo trattamento dei dati acquisiti. Il Ministro Mazzella ha comunicato pubblicamente l'avvio del progetto nel corso di una conferenza a Milano il 2 febbraio 2004.

L'annuncio dell'avvio della rilevazione è stato dato ai primi di giugno, attraverso il sito del Dipartimento della Funzione Pubblica, quello di TelePA e quello di URP degli URP.

Contemporaneamente sono stati spediti oltre **1800** plichi contenenti una lettera - a firma del Ministro della Funzione Pubblica, per rimarcare l'importanza dell'iniziativa - corredata di una scheda tecnica con dettagliate istruzioni per la compilazione on-line. Era accluso anche il sommario del Rapporto, per rendere evidente la sua tripartizione in :

- **Temi di base**
- **Analisi dei processi**
- **Quadro delle prestazioni**

La realizzazione di un database e di uno strumento per la compilazione via web avrebbe consentito ai soggetti compilanti di collegarsi direttamente con il sito della Funzione Pubblica utilizzando una password individuale (una per ogni soggetto), per inserire i propri dati nel sistema.

La scelta dei destinatari del questionario è stata determinata dalla necessità di verificare, con una sufficiente ampiezza di riscontri, le dinamiche ed i processi in atto nel settore.

Si è deciso quindi di interrogare l'Amministrazione pubblica nel suo complesso e nelle sue diverse articolazioni, comprendendo nell'indagine gli Organi costituzionali, le Amministrazioni centrali, le Autorità, gli Enti pubblici, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane con più di 10.000 abitanti.

Il questionario era rivolto al responsabile "ultimo" della comunicazione, poteva cioè essere compilato in ogni sua parte solo da chi fosse in posizione di vertice e

avesse a sua disposizione le informazioni relative a comunicazione in senso stretto, formazione, organizzazione, bilancio, ma anche indirizzo politico dell'amministrazione stessa.

Per questo motivo si è scelto di indirizzarlo in prima istanza ai **vertici politici e amministrativi**, Presidenti, Sindaci Segretari generali, Capi Dipartimento, o loro equivalenti, i quali, nella grande maggioranza dei casi, hanno poi delegato l'effettiva compilazione al loro referente per la comunicazione.

Per facilitare l'elaborazione quantitativa dei dati, il questionario - di tipo **strutturato** - è stato articolato in 99 punti, che per la loro suddivisione interna hanno dato luogo a **144 domande**. Il questionario è, di seguito, pubblicato integralmente.

I soggetti compilanti hanno avuto assistenza sia dagli Uffici del Dipartimento che dallo staff dell'Università IULM, che per tre mesi circa hanno svolto una funzione di front office dedicato al tema, rispondendo ai diversi quesiti sia telefonicamente che via e-mail.

Per garantire la massimizzazione delle risposte da parte delle Amministrazioni, sono state effettuate **tre azioni di recall telefonico**, con l'obiettivo di:

- accertare il **ricevimento della comunicazione**
- verificare la corretta **comprensione del questionario**
- sollecitare la **partecipazione all'indagine**.

Vista la grande attenzione rivolta all'iniziativa, si è ritenuto opportuno prorogare di un mese e mezzo i termini per la raccolta telematica dei dati, che è stata effettuata durante i mesi di luglio ed agosto; successivamente si è passati alla elaborazione dei dati e alla stesura delle tabelle, che sono state presentate agli autori del rapporto, ciascuno per la parte di propria competenza.

Per il trattamento informatico e la prima elaborazione dei dati acquisiti, hanno fornito una qualificata collaborazione al Dipartimento della Funzione Pubblica: **In Target Consulting Services** (per il database ed il sistema di compilazione via web; team coordinato dall'ing. Dario Russo) e **Tribe Research** (per il questionario e l'elaborazione di base dei dati; team coordinato dalla dott.ssa Maria Vittoria Florio).

Nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica hanno collaborato allo sviluppo del progetto la *Struttura di Missione per la Comunicazione* (coordinata dalla scrivente, con il particolare contributo della dott.ssa Marialaura Angeletti e della dott.ssa Susanna Lavagna) e il *Servizio per l'informatizzazione e l'informazione statistica* (coordinato dalla dott.ssa Alessandra De Marco). La fase di compilazione ha promosso numerosissimi **contatti** (in media 30 al giorno nei giorni di maggior picco della somministrazione del questionario), centrati non soltanto sulle informazioni tecniche e di merito, ma anche sul ruolo del Dipartimento come ambito di coordinamento amministrativo sulla materia.

Molte le richieste di informazioni da parte di amministrazioni non coinvolte nella rilevazione, che, avendo visto l'annuncio dell'iniziativa sul sito di Funzione Pubblica, volevano parteciparvi. L'interesse dimostrato ha portato a riflettere sulla possibile inclusione di ulteriori destinatari nell'universo oggetto dell'indagine. Sono stati creati, pertanto, ulteriori profili per 19 Agenzie regionali per l'Ambiente, 8 Autorità di Bacino di rilievo nazionale e tutte le singole Direzioni Generali del Ministero dei Beni e delle Attività culturali.

Nonostante la complessità del questionario, la cui compilazione ha richiesto un notevole impegno da parte di soggetti diversi all'interno di ogni singola amministrazione, e che ha comunque stimolato un ulteriore processo di comunicazione interna, hanno risposto oltre **1023** soggetti, vale a dire **più del 55%** delle amministrazioni interessate.

Dalle seguenti tabelle si può rilevare un doppio positivo equilibrio nei risultati della compilazione: quello riguardante i diversi soggetti dell'ordinamento e l'altro relativo alla ripartizione territoriale dei soggetti rispondenti.

In tutti i casi si tratta di percentuali di risposte più alte della metà dei destinatari (punte più elevate Asl e Regioni, rispettivamente con il 75,9% e il 63,6%), mentre nel caso delle Amministrazioni centrali e delle grandi Istituzioni si registra il livello più basso, ovvero il 43,9%. Nel sostanziale equilibrio territoriale va rilevata la percentuale più alta del Sud e delle Isole (29,2%) e la più bassa del Nord-est (22%).

Amministrazioni cui è stato indirizzato il questionario

Amministrazioni centrali, Organi dello Stato ed Autorità	82
Giunte e Consigli Regionali e delle Province autonome	44
Province	103
Comuni (superiori a 10.000 abitanti)	1105
Comunità Montane (superiori a 10.000 abitanti)	286
ASL	195
Altre Amministrazioni	27
Totale	1842

Amministrazioni che hanno compilato il questionario

Amministrazioni centrali, Organi dello Stato ed Authority	39	(47,5%)
Giunte e Consigli Regionali e delle Province autonome	28	(63,6%)
Province	58	(56,3%)
Comuni (superiori a 10.000 abitanti)	572	(51,8%)
Comunità Montane (superiori a 10.000 abitanti)	161	(56,3%)
ASL	148	(75,9%)
Altre Amministrazioni	17	(62,9%)
Totale	1023	(55,5%)

Ripartizione geografica del campione (Base=968)

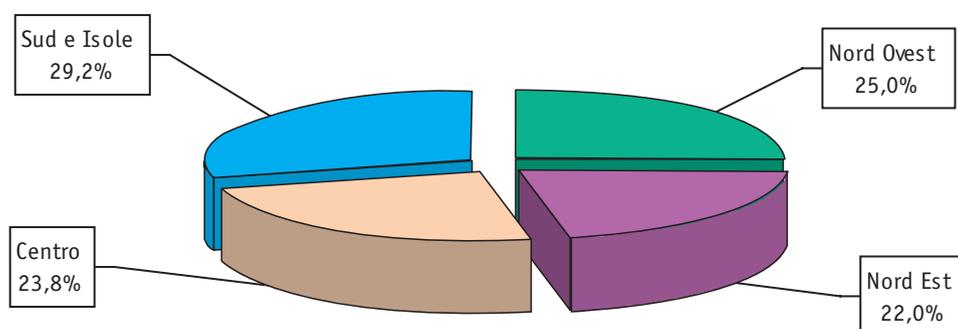


Grafico 58 - Suddivisione delle amministrazioni per area geografica

Dalla ripartizione sono escluse le Amministrazioni Centrali. La percentuale si riferisce alle Amministrazioni rispondenti rispetto a quelle destinatarie del questionario.

Autori, questionario, elaborazione

Valentina Casiraghi

Il progetto di ricerca ha un complesso antefatto. Tra il 1994 e il 1995 il CNEL – presieduto da Giuseppe De Rita – commissionava, senza conferimento di budget, alla *Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale* l'incarico di effettuare un'analisi della comunicazione pubblica in Italia, prendendo in considerazione sia problemi legati al radicamento della materia nei vari livelli dell'ordinamento, sia una certa casistica tecnico-professionale.

Era la fotografia di un sistema ancora senza internet e senza una legge generale. Ma con alcune normative in atto (l'istituzione dell'URP è del 1993) e con una certa diffusione dell'esperienza operativa sia nell'area dell'informazione che in una serie di segmenti della comunicazione integrata. In quell'anno, tra l'altro, si apre la prima edizione del *Salone della Comunicazione pubblica* a Bologna, segno che vi erano sufficienti esperienze da mostrare e sufficienti problemi da discutere.

Coordina quella ricerca l'allora presidente dell'Associazione Stefano Rolando e molti autori concorrono a offrire contributi di analisi senza tuttavia che una vera e propria rilevazione scientifica sia stata effettuata sui casi di realtà.

Questo limite viene dichiarato da quel "rapporto" – che tuttavia ha il compito di segnalare, con molte argomentazioni, il primo radicamento di nuovi profili professionali nel sistema pubblico e nelle pubbliche amministrazioni in particolare, all'interno del tema sempre più attuale della relazione con i cittadini – e il rinvio ad una ricerca più formale sull'intero quadro del sistema diventa un obiettivo immediatamente dopo la pubblicazione del rapporto (*La comunicazione pubblica in Italia*, ed. Bibliografica Milano, 1995)

Evidentemente la seconda metà degli anni Novanta fa registrare continue modifiche della situazione ad opera della progressiva introduzione delle nuove tecnologie mentre si ripete di mese in mese – per alcuni anni – l'annuncio del varo della legge da parte del Parlamento, così da rinviare ugualmente un progetto di ricerca riferito ad elementi più stabili e più certi del settore. Dopo la promulgazione della legge nell'anno 2000 il Dipartimento della Funzione Pubblica patrocina una annuale indagine che l'Associazione dei comunicatori pubblici realizza sugli specifici obiettivi di verifica del trend applicativo della legge stessa. Le tre indagini riguardanti gli anni 2002-2004 sono disponibili sul sito www.compubblica.it.

Resta l'obiettivo di sviluppare una rilevazione più ampia su tutte le funzioni del settore informazione, comunicazione, relazioni esterne in capo soprattutto alle istituzioni e alle pubbliche amministrazioni. Un primo progetto messo a punto sempre dall'Associazione

(attraverso il suo comitato scientifico) non riesce a trovare la via dell'operatività, rendendosi necessaria per simili programmi una forte collaborazione operativa con la Funzione Pubblica.

È il Ministro della Funzione Pubblica Luigi Mazzella che accoglie – nel piano di lavoro in materia di comunicazione relativo al 2004 – l'ipotesi proveniente dall'Università IULM di Milano di patrocinare e sostenere operativamente un progetto – collocato nel proprio piano – che beneficia di un fondo di ricerca destinato dalla Fondazione Cariplo all'Università per studi sull'innovazione in particolare nel settore pubblico e che viene messo a punto nel quadro di uno sviluppo di ricerca applicata a esperienze di comunicazione istituzionale sia per soggetti territoriali che nazionali dalla cattedra di Teoria e tecniche della comunicazione pubblica retta dal prof. Stefano Rolando, che nella stessa Università avvia anche sulla materia i master universitari di primo e secondo livello destinati rispettivamente a neo-laureati e a operatori interessati alla riqualificazione.

Il progetto ha come caratteristica di creare **una rete di lavoro** (formazione del questionario, interpretazione generale e analisi delle risposte) composta da tre aree di esperti:

- studiosi della materia nel **sistema universitario** (dodici università italiane rappresentate nel team);
- **operatori istituzionali** con esperienze in tutti i livelli dell'ordinamento (dieci);
- **operatori professionali** rappresentanti sia di competenze settoriali sia di ambiti organizzativi e associativi, tra cui i rappresentanti della *Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale* (dodici).

Il team si è formato all'inizio del 2004 e, a seguito dell'accoglienza da parte della Funzione Pubblica del progetto, ha determinato un nucleo di coordinamento permanente costituito sia dal Dipartimento che dall'Università IULM, che nel frattempo ha collocato questo progetto nel suo più organico piano di ricerche con prospettiva quindi di continuità nel campo.

I quaranta co-autori hanno ricevuto una nota sui profili metodologici generali e sugli obiettivi essenziali del progetto, messa a punto dal prof. Rolando e hanno assicurato una prima stesura di domande ritenute opportune nell'ambito del singolo settore affidato.

Una scelta essenziale ha riguardato il **profilo della rilevazione** nel cui quadro – posti evidenti problemi di compilazione il più possibile facilitata e comunque omogenea – sono stati chiari i seguenti fattori:

- utilizzo di un **questionario strutturato** (nessuna domanda aperta);
- carattere delle risposte come materia di **auto-percezione delle amministrazioni**;
- definita **area temporale di indagine**, ovvero tematiche riferite all'arco di temporale compreso tra gli anni 2001 e 2003.

Il coordinamento ha dunque compiuto una **razionalizzazione del questionario** che nella prima collazione delle proposte presentava molte sovrapposizioni e alcune ridondanze. Pur esprimendo alla fine un centinaio di domande (come si vedrà nell'allegato, sono esattamente novantanove), il questionario ha dovuto sacrificare segmenti che avevano comunque superato i primi vagli di ammissibilità, tra cui essenzialmente la parte cospicua delle domande relative alle **attività relazionali** (con il sistema sociale ed economico, con le altre istituzioni, con il quadro internazionale, eccetera). Sono rimaste alcune domande essenziali (commentate negli ultimi due paragrafi dell'attuale stesura), con l'idea – avanzata dagli stessi rappresentanti della Funzione Pubblica – di destinare al tema delle relazionalità una successiva esperienza di indagine più analitica, limitando la sostanza di questa rilevazione al **campo definito propriamente dalla legge 150** (informazione e rapporti con i media, comunicazione interna ed esterna, analisi e ascolto dell'utenza, supporti tecnologici), in un quadro in cui si sono andate delineando **tre parti essenziali del lavoro di analisi**:

- una parte dedicata ai processi (organizzazione, risorse, formazione, pianificazione, eccetera);
- una parte dedicata alle **prestazioni** (prodotti e servizi);

- una prima parte dedicata alle analisi trasversali e contestuali (che nel sommario prende il nome di **temi di fondo**).

I questionari sono stati affidati alla Funzione Pubblica e dal Dipartimento gestiti verso e dalle Amministrazioni direttamente (come il paragrafo precedente ha illustrato). Lo stesso primo trattamento dei risultati è stato effettuato in tale ambito di responsabilità.

A settembre 2004 i dati così trattati sono stati oggetto di una riunione degli autori (ospitata informalmente, grazie alla cortesia del dott. Paolo Peluffo, al Quirinale, come segno comunque di un'alta attenzione per un programma di lavoro dedicato ad uno dei temi di maggiore significato nel rapporto simbolico e di fiducia tra i cittadini e le istituzioni) e in quella occasione e nello scambio diretto tra il curatore e gli autori si è individuato un **format di analisi** che ha dato vita, alla fine, alla stesura che questo testo raccoglie.

Per conto del gruppo di lavoro che l'Università IULM ha espresso in questo progetto, chi scrive vuole qui **ringraziare vivamente i colleghi del Dipartimento della Funzione Pubblica** che hanno avuto un coinvolgimento nello sviluppo del programma non solo altamente professionale ma anche culturalmente entusiastico.

Dati di Classificazione

- a. In quale delle seguenti tipologie rientra la Sua Amministrazione?
1. Amministrazione Centrale > **vai alla domanda 1**
 2. Regioni
 3. Amministrazioni provinciali
 4. Comuni
 5. Aziende Sanitarie
 6. Comunità Montane
 7. Altre amministrazioni
- b. In quale area geografica si trova la Sua Amministrazione?
1. Nord Ovest
 2. Nord Est
 3. Centro
 4. Sud e Isole

- - -

PARTE PRIMA - L'attività informativa e comunicativa intesa come funzione e processo Strutture e risorse impiegate

1. QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1. Programmazione e coordinamento

1. Secondo Lei, a seguito della legge 150/2000, la Sua Amministrazione ha modificato gli assetti organizzativi nel settore delle attività di informazione, comunicazione e relazioni esterne?
 4. Molto (per oltre il 50% dell'organizzazione)
 3. Abbastanza (per oltre il 30% dell'organizzazione)
 2. Poco (per oltre il 15% dell'organizzazione)
 1. Per niente (per aspetti marginali)
2. Fatto 100 l'investimento progettuale e organizzativo rivolto al rinnovamento funzionale della Sua Amministrazione (sia verso l'esterno che verso l'interno) per il prossimo biennio 2004-2005, qual è, secondo Lei, la **percentuale** che verrà destinata all'area informazione, comunicazione e relazioni esterne (compresa l'innovazione tecnologica)?

_____ %

1.2. La comunicazione come ambito di formazione della classe dirigente dell'Amministrazione

3. Secondo Lei, nell'ambito della Sua Amministrazione, le esperienze maturate da funzionari e dirigenti nelle aree informazione e comunicazione sono ritenute fonte di conoscenze, competenze e responsabilità sufficienti per sviluppi di carriera sia nell'ambito dell'Amministrazione stessa che di carattere più generale?
 1. Sì
 2. Sì, ma solo parzialmente
 3. No
 4. Non so
4. Secondo Lei, nell'ambito della Sua Amministrazione, il fatto che i neoassunti provengano da percorsi formativi di comunicazione ed informazione...

NOTA: I numeri delle domande del questionario non corrispondono alla numerazione delle tabelle incluse nel testo precedente.

1. Facilita gli sviluppi di carriera interna
2. Limita gli sviluppi di carriera interna
3. Ha gli stessi effetti degli altri percorsi formativi

1.3. Norme, regole e procedure

5. Secondo Lei, qual è l'ostacolo maggiore che la Sua Amministrazione ha incontrato nell'applicazione della legge 150/2000?
 1. Il reperimento delle risorse finanziarie
 2. Il reperimento delle risorse umane da destinare alle attività di informazione e comunicazione
 3. La realizzazione di attività di comunicazione interna
 4. La legittimazione della funzione di comunicazione nell'ambito dell'amministrazione
6. A quasi 4 anni dalla sua operatività, cosa modificherebbe della legge 150/2000? (*È possibile indicare più di una risposta*)
 1. La separazione delle strutture
 2. L'obbligo di istituire l'Urp
 3. L'obbligo di impiegare giornalisti professionisti o pubblicisti nell'attività dell'ufficio stampa
 4. La parte seconda della legge
 5. Nessuna di queste cose
7. Secondo Lei, cosa sarebbe necessario per favorire il radicamento della funzione di comunicazione e delle relative professionalità nelle amministrazioni pubbliche? (*È possibile indicare più di una risposta*)
 1. Un incremento della comunicazione interna
 2. Un incremento delle risorse umane e finanziarie da destinare alle attività di comunicazione
 3. Un ripensamento dell'organizzazione
 4. Una cultura più orientata alla trasparenza ed alla condivisione
 5. Altro
 6. Niente
8. La Sua Amministrazione ha realizzato progetti di comunicazione (sportelli polifunzionali, campagne di comunicazione sociale, pubblicazioni ecc.) in collaborazione e coordinamento con altri Enti:
 4. Sì, spesso
 3. Sì, qualche volta
 2. Sì, raramente
 1. Mai > **vai alla domanda 9**
- 8b - Come valuta questa esperienza/queste esperienze?
 4. Molto positiva
 3. Positiva
 2. Negativa
 1. Molto negativa
9. Secondo Lei, quanto sono coinvolte le strutture di comunicazione della Sua Amministrazione nella progettazione ed attuazione degli interventi finalizzati alla semplificazione amministrativa?
 4. Molto
 3. Abbastanza
 2. Poco
 1. Per niente

Le domande 10 e 11 sono riservate alle Amministrazioni regionali (codice 2 alla domanda A dei dati di classificazione)

10. La Regione ha predisposto una propria normativa per il settore dell'informazione e comunicazione istituzionale?

1. Sì
 2. No, ma l'iniziativa è in itinere e riguarda una proposta della Giunta > **vai alla domanda 11**
 3. No, ma l'iniziativa è in itinere e riguarda una proposta del Consiglio > **vai alla domanda 11**
 4. No > **vai alla domanda 12**
- 10a Questa normativa è stata fatta con una legge organica?
1. Sì
 2. No
- 10a In che anno è stata fatta questa normativa?
1. Prima del 2001
 2. Nel 2001
 3. Nel 2002
 4. Nel 2003
11. Secondo Lei i principi ispiratori e l'architettura essenziale della legge 150/2000 rappresentano per la Regione:
1. Un punto di riferimento rilevante per la propria normativa
 2. Un punto di riferimento NON rilevante per la propria normativa

2. STRUTTURE

12. Nella Sua Amministrazione, è mai stata fatta un'analisi organizzativa rispetto alle funzioni organizzative previste dalla legge 150/2000?
1. Sì, a cura dell'Amministrazione
 2. Sì, a cura di una società esterna
 3. No
13. Nell'attuale organigramma della Sua Amministrazione sono state individuate le strutture preposte alla comunicazione interna/esterna ed alle relazioni con i media secondo quanto previsto dalla Legge 150/2000 e successivi regolamenti? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Sì, esiste una struttura per la comunicazione esterna
 2. Sì, esiste una struttura per la comunicazione interna
 3. Sì, esiste una struttura preposta alle relazioni con i media
 4. No, non in maniera formale
 5. No, mai
14. Quali dei seguenti uffici sono formalizzati nell'organigramma della Sua Amministrazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Urp
 2. Ufficio eventi
 3. Ufficio Web
 4. Ufficio intranet
 5. Ufficio statistico
 6. Ufficio del portavoce
 7. Ufficio stampa
 8. Altro
 9. Nessuno di questi
15. Prescindendo dall'articolazione delle strutture della Sua Amministrazione, la "funzione comunicazione" a quale livello dell'organizzazione è collocata?
1. A riporto del vertice politico
 2. A livello dei vertici amministrativi
 3. A livello di staff rispetto al vertice amministrativo
 4. A livello di quadri/funzionari

16. Nella Sua Amministrazione, è stata formalizzata una posizione di coordinamento a presidio delle funzioni finora descritte?
1. Sì
 2. No
17. Nella Sua Amministrazione, quali attività dell'ufficio di comunicazione sono esternalizzate? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Grafica della produzione editoriale
 2. Stampa della produzione editoriale
 3. Distribuzione della produzione editoriale
 4. Aspetti tecnologici del sito Internet
 5. Aspetti redazionali del sito Internet
 6. Supporto logistico per fiere e manifestazioni
 7. Servizi relativi alla presenza in fiera
 8. Urp e servizi di sportello
 9. Nessuno di questi

3. RISORSE

3.1. Occupazione e figure professionali

18. Nell'ambito dei settori dell'informazione e della comunicazione della Sua Amministrazione, complessivamente quante persone sono assegnate a ciascuna delle seguenti attività? Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

	<i>Numero di addetti</i>
Rapporti con i media	
Comunicazione e pubblicità	
Siti web e intranet	
URP e altri sportelli	
Pubbliche relazioni	
Convegnistica ed eventi	
Comunicazione interna	
Altro	
Totale	

19. Sul totale dei neoassunti, qual è la percentuale degli addetti alle attività di informazione e di comunicazione che la Sua Amministrazione ha assunto nel triennio 2001-2003?

	<i>% sul totale dei neoassunti</i>
Anno 2001	%
Anno 2002	%
Anno 2003	%

20. Che percentuale dei neoassunti nel triennio 2001-2003 è stata assegnata a ciascuna delle seguenti funzioni previste dalla legge 150/2000?

	<i>% sul totale dei neoassunti</i>
Ufficio stampa %	%
Ufficio del portavoce %	%
Ufficio relazioni con il pubblico %	%

21. Che percentuale dei neoassunti nel triennio 2001-2003 è stata inquadrata con la **qualifica dirigenziale** (qualifiche comprese nell'area di inquadramento C del contratto collettivo nazionale di lavoro) per ciascuna delle seguenti funzioni?

	<i>% sul totale dei neoassunti</i>
Ufficio stampa %	%
Ufficio del portavoce %	%
Ufficio relazioni con il pubblico %	%

3.2. Profili professionali

22. Ritiene che i profili professionali individuati dalla legge 150/2000 (capo ufficio stampa, portavoce, comunicatore pubblico) siano sufficienti a coprire le diverse aree dell'informazione e della comunicazione della Pubblica Amministrazione?
1. Sì > **vai alla domanda 23**
 2. No
- 22a. Secondo Lei, quali nuovi e diversi profili dovrebbero essere introdotti? (È possibile indicare più di una risposta)
1. Esperto in comunicazione Internet
 2. Esperto in pubblicità e promozione d'immagine
 3. Responsabile eventi
 4. Esperto di crisis management
 5. Responsabile relazioni con aziende e ricerca sponsor
 6. Altro
23. Secondo lei, con quali modalità dovrebbero essere assunti i nuovi professionisti della comunicazione pubblica? (È possibile indicare più di una risposta)
1. Per contratto
 2. Per concorso
 3. Per progetto
 4. È indifferente
24. Quanti degli addetti alle strutture di informazione e di comunicazione della Sua Amministrazione sono in possesso dei seguenti titoli di studio? Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

	<i>Numero di addetti</i>
Diploma di laurea in Scienze della Comunicazione (o altro diploma di laurea assimilabile a questo)	
Diploma di laurea in Relazioni pubbliche (o altro diploma di laurea assimilabile a questo)	
Diploma di specializzazione / perfezionamento post-laurea o altro titolo post-universitario rilasciato in comunicazione o relazioni pubbliche e materie assimilate	
Master in comunicazione conseguito presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione	
Master in comunicazione assimilabile al precedente ma conseguito presso il Forze, la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e altre Scuole pubbliche o presso strutture private aventi i requisiti prescritti dal Regolamento applicativo della L.150/2000	

3.3. Formazione

25. La legge 150/2000 ha imposto alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di formare il personale da destinare alle attività di informazione e di comunicazione, qualora sia sprovvisto dei titoli prescritti. La Sua Amministrazione ha attivato dei propri corsi di formazione a tale scopo?
1. Sì
 2. No, ma l'iniziativa è in itinere
 3. No > **vai alla domanda 26**

25a Con quali delle istituzioni formative previste dalla legge 150/2000 la Sua Amministrazione ha stipulato / intende stipulare accordi o convenzioni? (*È possibile indicare più di una risposta*)

1. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
2. Scuole specializzate di altre Amministrazioni centrali
3. Corso di Laurea in Scienze della Comunicazione o discipline affini
4. Altro Corso di Laurea
5. Formez
6. Altre strutture formative pubbliche o private che adottano i modelli formativi prescritti dal Regolamento applicativo della L. 150/2000 (art.7)

25b In base a tali accordi / convenzioni, quanti corsi di formazione sono stati realizzati nel triennio 2001-2003? (per "corso" si intende un ciclo di lezioni/esercitazioni riservate a un numero massimo di 25 addetti dell'Amministrazione, che si conclude con il rilascio di un attestato conforme al Regolamento applicativo della legge 150/2000)

1. Da 1 a 5 corsi
2. Da 6 a 10 corsi
3. Da 11 a 15 corsi
4. Da 16 a 20 corsi
5. Più di 20 corsi

25c - Quanti di questi corsi sono stati realizzati nel triennio 2001-2003? Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

<i>Numero di corsi</i>
Anno 2001
Anno 2002
Anno 2003

25d Quanti addetti hanno frequentato regolarmente tali corsi ed hanno ottenuto l'attestato previsto dal Regolamento? Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

<i>Numero di addetti</i>
Anno 2001
Anno 2002
Anno 2003

25e Quanti dei corsi realizzati nel triennio 2001-2003 rientrano in ciascuna delle seguenti categorie?

25f E qual è stato il numero degli iscritti ai corsi di ciascuna di queste categorie?

25g E qual è stato il numero degli attestati rilasciati al termine dei corsi di ciascuna di queste categorie? Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

	D 25 e n. corsi realizzati	D25f n. iscritti	D25g n. attestati
Corso di 90 ore , per il personale degli uffici con attività di comunicazione o informazione operanti da meno di due anni			
Corso di 120 ore , per i responsabili degli uffici con attività di comunicazione o informazione operanti da meno di due anni			
Corso di 60 ore , per il personale degli uffici con attività di comunicazione o informazione operanti da almeno due anni			
Corso di 90 ore , per i responsabili degli uffici con attività di comunicazione o informazione operanti da almeno due anni			

26. La Sua Amministrazione ha indirizzato il personale ad altre iniziative di formazione in materia di comunicazione e informazione?

1. Sì
2. No > **vai alla domanda 28**

26a A che tipo di attività formativa è stato indirizzato il personale della Sua Amministrazione?

1. Corsi brevi e seminari
2. Master

26b Indichi per favore le caratteristiche di ciascuna delle attività formative che ha citato al punto precedente. Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

<i>Caratteristiche delle Attività formative:</i>	<i>Corsi brevi e seminari</i>	<i>Master</i>
Numero complessivo dei corsi		
Ore complessive di didattica		
Ore complessive di aula (lezioni frontali)		
Ore complessive di esercitazioni/laboratori		
Ore complessive utilizzate per altre attività (stage o altro)		

Se l'intervistato ha risposto NO sia alla domanda 25 che alla domanda 26, andare direttamente alla domanda 28

27. Complessivamente, quanti dirigenti, funzionari o altri dipendenti sono stati coinvolti nell'attività di formazione? Per ciascuna categoria, indichi per favore sia il numero di persone in valore assoluto che la percentuale che rappresentano rispetto al personale totale della Sua Amministrazione. Se non conosce il numero esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

	<i>Numero di persone coinvolte nell'attività formativa</i>	<i>% di persone coinvolte nell'attività formativa rispetto al personale totale dell'amministrazione</i>
Dirigenti		%
Funzionari		%
Altro personale		%

27a Qual era il ruolo delle persone coinvolte nell'attività di formazione? Per ciascuna categoria, indichi per favore sia il numero di persone in valore assoluto che la percentuale che rappresentano rispetto al personale totale della Sua Amministrazione. Se non conosce il numero esatto, indichi la Sua stima migliore.

	<i>Numero di persone coinvolte nell'attività formativa</i>	<i>% di persone coinvolte nell'attività formativa rispetto al personale totale dell'amministrazione</i>
Portavoce		%
Responsabile Urp		%
Responsabile Ufficio stampa		%
Responsabile Relazioni esterne		%
Addetto Urp		%
Addetto Ufficio stampa		%
Addetto Relazioni esterne		%

27b Qual è stato il costo totale della formazione (al netto delle eventuali spese di missione per il personale) negli anni dal 2000 al 2003? Per ciascun anno, indichi per favore sia l'ammontare speso che la percentuale che rappresenta rispetto al bilancio totale della Sua Amministrazione. Se non conosce la cifra esatta, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore.

	<i>Costo totale formazione (al netto di eventuali spese missione personale)</i>	<i>% spesa su bilancio totale amministrazione</i>
Anno 2000	€	%
Anno 2001	€	%
Anno 2002	€	%
Anno 2003	€	%

3.4. Bilancio

28. Nella Sua Amministrazione a quali Centri di Responsabilità sono attribuite le risorse destinate all'attività di comunicazione istituzionale?
1. Sono attribuite esclusivamente a strutture/uffici della comunicazione e dell'informazione ai sensi della legge 150/2000
 2. Sono ripartite tra più strutture ed uffici dell'Amministrazione
29. Qual è l'incidenza della spesa per l'attività di comunicazione istituzionale rispetto alle dotazioni finanziarie della Sua Amministrazione?
1. Meno dello 0,5%
 2. Tra lo 0,5% e l'1%
 3. Tra l'1% ed il 3%
 4. Tra il 3% ed il 5%
 5. Oltre il 5%
30. Ponendo pari a 100 la spesa complessiva effettuata dalla Sua Amministrazione per la comunicazione istituzionale, indichi per favore come si ripartisce tra le seguenti attività.

Pubblicità	%
Eventi	%
Internet/Extranet/Intranet	%
Comunicazione interna	%
Altro	%
Totale	100%

31. Secondo Lei, rispetto alle esigenze di comunicazione istituzionale, la dotazione di risorse finanziarie umane e strumentali di cui dispone la Sua Amministrazione è:
4. Più che adeguata
 3. Adeguata
 2. Inadeguata
 1. Estremamente inadeguata
32. Tra i capitoli di spesa presenti nel bilancio della Sua Amministrazione:
1. Esiste uno specifico capitolo dedicato esclusivamente alle attività di comunicazione e informazione
 2. Esistono diversi capitoli utilizzati anche per finanziare altri tipi di attività
 3. Non esiste alcun capitolo per finanziare queste attività
33. Qual è stato il budget stanziato e l'ammontare speso nel 2003 per le attività di comunicazione e informazione svolte da:

	<i>Budget stanziato</i>	<i>Spesa</i>
Le strutture / uffici della comunicazione e dell'informazione ai sensi della l.150/2000	€	€
Tutta l'Amministrazione (incluse le strutture/uffici della comunicazione e dell'informazione ai sensi della l. 150/2000)	€	€

34. Nel triennio 2001-2003 il budget stanziato complessivamente dalla Sua Amministrazione per le attività di comunicazione e di informazione è:
1. Diminuito
 2. Aumentato
 3. Rimasto invariato

3.5. Reti e tecnologie

35. La Sua Amministrazione ha aderito alla Rupa?
1. L'Amministrazione ha aderito ed ha attivato il collegamento
 2. L'Amministrazione ha aderito ma non ha ancora attivato il collegamento
 3. L'Amministrazione non ha ancora aderito alla Rupa ma intende farlo nei prossimi mesi > **vai alla domanda 38**
 4. L'Amministrazione non intende aderire alla Rupa > **vai alla domanda 38**
36. A quale delle seguenti iniziative la Sua Amministrazione ha preso parte attraverso la Rupa? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Specifici progetti¹⁾ " intersettoriali" (iniziative che coinvolgono e favoriscono la collaborazione di diverse amministrazioni ed enti pubblici, anche attraverso lo scambio di esperienze e conoscenze)
 2. Attività di formazione (In particolare ad attività connesse alla Information Communication Technology)
 3. Reti territoriali di amministrazioni locali
 4. Nessuna di queste

¹⁾ I progetti si possono definire come attività finalizzata ad eliminare la storica frammentazione fra le diverse branche dello Stato, che ha prodotto effetti negativi nell'adempimento dei loro compiti istituzionali e soprattutto nella loro capacità di fornire servizi adeguati ai cittadini.

37. Attraverso la Rupa, l'Amministrazione ha potuto migliorare il proprio livello di comunicazione con...
1. Le altre Amministrazioni
 2. I cittadini e le imprese utenti dei servizi della pubblica amministrazione
 3. Entrambi
 4. Nessuno dei due

4. GESTIONE DEL PROCESSO COMUNICATIVO E RAPPORTO CON IL CITTADINO

4.1. Ascolto/analisi dei bisogni

38. La Sua Amministrazione effettua un monitoraggio periodico dei propri utenti?
1. Sì, è stato predisposto un osservatorio sistematico dei segmenti di cittadini ai quali l'Amministrazione si rivolge
 2. Sì, vengono svolte occasionalmente ricerche sugli ambiti di intervento dell'Amministrazione
 3. No
39. Come viene definito/progettato il sistema di servizi offerto dalla Sua Amministrazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Attraverso l'attuazione delle normative
 2. Sulla base di informazioni raccolte con rilevazioni della soddisfazione degli utenti o altre forme di rilevazione
 3. Sulla base di analisi delle esigenze di specifici gruppi di cittadini (associazioni, categorie, ecc.)
40. Quali sono i tre canali più importanti attraverso i quali, ogni giorno, la Sua Amministrazione riceve indicazioni su come agire per soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti ed introdurre innovazioni nella Sua azione politico-amministrativa? Indichi per favore con il numero 1 il canale più importante, con il numero 2 quello che metterebbe al secondo posto e con il numero 3 quello che metterebbe al terzo posto
- Quotidiani
 - Radio e Televisione

- Lettere inviate da cittadini / utenti
- E-mail inviate da cittadini / utenti
- Contatto diretto con i cittadini / utenti
- Assemblee e riunioni politiche
- Atti formali di carattere istituzionale (interrogazioni, interpellanze, ecc.)
- Altro

41. Qual è il ruolo principale della funzione marketing nell'ambito della Sua Amministrazione? (*È possibile indicare non più di tre risposte*)
1. Promuovere le prestazioni ed i servizi offerti dall'Amministrazione
 2. Gestire la domanda di prestazioni e servizi rivolta all'Amministrazione
 3. Promuovere e diffondere l'immagine dell'Amministrazione
 4. Diffondere informazioni sui servizi offerti dall'Amministrazione
 5. Far partecipare i cittadini alle scelte strategiche dell'Amministrazione
 6. Migliorare la qualità dei servizi dell'Amministrazione
 7. Non esiste una funzione marketing all'interno dell'Amministrazione
42. In che modo la Sua Amministrazione analizza e classifica i reclami che provengono dai cittadini-utenti?
1. I reclami vengono classificati sulla base di modelli prestabiliti ed aggiornati periodicamente
 2. I reclami vengono classificati e sono stati predisposti dei protocolli di risposta
 3. I reclami vengono archiviati senza alcun criterio di classificazione
 4. Non viene conservata alcuna traccia dei reclami
 5. Altro

4.2. Verifica della qualità dei servizi

43. La Sua Amministrazione effettua un monitoraggio periodico del livello di soddisfazione relativo ai servizi erogati?
1. Sì, è stato predisposto un osservatorio sistematico del livello di soddisfazione dei cittadini-utenti
 2. Sì, vengono svolte occasionalmente rilevazioni di customer satisfaction (verifica del livello di soddisfazione dei cittadini-utenti)
 3. No
44. La Sua Amministrazione ha predisposto una Carta dei Servizi?
1. Sì
 2. No

4.3. Ricerca sull'attività comunicazione

45. La Sua Amministrazione ha svolto ricerche sull'attività di comunicazione effettuata?
4. Sì, sistematicamente
 3. Sì, qualche volta
 2. Sì, raramente
 1. No, mai > **Vai alla domanda 46**
- 45a Quali sono stati gli obiettivi principali di queste ricerche? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Contribuire a sviluppare piani di comunicazione
 2. Contribuire a sviluppare singole/specifiche iniziative di comunicazione
 3. Valutare concept e proposte comunicative prima di realizzarle
 4. Valutare l'efficacia della comunicazione già effettuata
 5. Rilevare l'immagine complessiva dell'Amministrazione presso il proprio pubblico di riferimento
 6. Altro

46. Secondo Lei, quali delle seguenti affermazioni descrivono meglio il punto di vista di chi, all'interno della Sua Amministrazione, ha il potere di decidere sull'utilità delle attività di ricerca relative alla comunicazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)

1. La comunicazione non può prescindere dall'attività di ricerca
2. Se i comunicatori sono bravi la ricerca non serve
3. La ricerca sulla comunicazione è utile per le aziende private ma non per la Pubblica Amministrazione
4. La ricerca sulla comunicazione sarebbe utile ma la Pubblica Amministrazione non ha le risorse per effettuarla

4.4. Strumenti di comunicazione per la gestione innovativa

47. Quali di questi strumenti sono utilizzati dalla Sua Amministrazione in relazione alle attività di comunicazione? Per ciascuno di essi, indichi per favore se la Sua Amministrazione lo utilizza, ha intenzione di utilizzarlo oppure no.

	Sì, lo utilizziamo	Non lo utilizziamo ancora, ma abbiamo intenzione di farlo	No, non lo utilizziamo
Forme di consultazione per la progettazione degli interventi	1	2	3
Sondaggi per valutare la accettabilità degli interventi	1	2	3
Rilevazioni della soddisfazione degli utenti	1	2	3
Bilancio partecipato	1	2	3
Iniziative di rendicontazione, bilancio sociale o ambientale o di mandato	1	2	3
Meccanismi di ascolto dei lavoratori nel settore	1	2	3
Codici di comportamento, Carte dei valori	1	2	3
Iniziative per la valorizzazione della partecipazione attiva	1	2	3

- - -

PARTE SECONDA - L'attività informativa e comunicativa intesa come prestazioni Prodotti e servizi di comunicazione

5. IL PIANO DI COMUNICAZIONE

5.1. Gestione del piano

48. La Sua Amministrazione redige il Piano di Comunicazione Annuale?

1. Sì > **Vai alla domanda 49**
2. No

48a Perché no? (*È possibile indicare più di una risposta*)

1. È mancato il sostegno degli organi politici
2. È mancato un adeguato coordinamento organizzativo
3. Nell'Amministrazione mancano risorse adeguate (specifiche competenze professionali, risorse tecnologiche, risorse economico-finanziarie)
4. Altro > **Vai direttamente alla domanda 55**

49. Come definirebbe l'apporto fornito dai seguenti attori alla definizione degli obiettivi di comunicazione contenuti nel Piano di Comunicazione Annuale?

Determinante	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Non c'è stato alcun apporto
Organi politici	4	3	2	1	0
Vertici amministrativi	4	3	2	1	0
Personale di altre strutture dell'Amministrazione	4	3	2	1	0

50. Come giudica il livello di coerenza fra il Piano di Comunicazione e gli obiettivi strategici della Sua Amministrazione?

4. Ottimo
3. Buono
2. Mediocre
1. Insufficiente

51. Come giudica il livello di integrazione e coordinamento che il Piano di Comunicazione garantisce

	<i>Ottimo</i>	<i>Buono</i>	<i>Mediocre</i>	<i>Insufficiente</i>
Tra le diverse funzioni di comunicazione presenti nella sua Amministrazione (Urp, Ufficio Stampa, Ufficio del portavoce, altri sportelli, servizi di comunicazione telematica ecc.)	4	3	2	1
Tra gli uffici della sua amministrazione	4	3	2	1

52. Nel Piano di Comunicazione vengono definiti gli obiettivi e vengono pianificate le azioni di comunicazione interna?

1. Sì
2. No > **Vai alla domanda 53**

52a Come giudica il livello di integrazione strategica fra la comunicazione interna e la comunicazione esterna nell'ambito del Piano di Comunicazione?

4. Ottimo
3. Buono
2. Mediocre
1. Insufficiente

5.2. Ricadute sull'organizzazione

53. Il Piano di Comunicazione prevede una fase valutativa?

1. Sì
2. No

54. Indichi per favore, quanto è d'accordo con ciascuna delle seguenti affermazioni

	<i>Molto</i>	<i>Abbastanza</i>	<i>Poco</i>	<i>Per niente</i>
Il Piano di comunicazione aiuta l'Amministrazione a perseguire i propri obiettivi strategici	4	3	2	1
Il Piano di comunicazione è uno strumento che serve a coordinare le azioni di comunicazione dei diversi attori dell'amministrazione	4	3	2	1
Il Piano di comunicazione è uno strumento che stimola l'attività di comunicazione e ottimizza le risorse (umane, strumentali ed economiche)	4	3	2	1

6. COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

6.1. Aspetti simbolici

55. Quali dei seguenti simboli di comunicazione sono predisposti in occasione delle iniziative ordinarie e degli eventi promossi dalla Sua Amministrazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)

1. Simbolo grafico
2. Colori istituzionali
3. Bandiere

4. Gonfaloni
 5. Segnaletica
 6. Diciture connotative (ad es. Brescia "La Leonessa d'Italia")
 7. Onorificenze, premi e riconoscimenti
 8. Nessuno di questi
56. Sono stati realizzati simboli/prodotti per connotare visivamente particolari eventi?
1. Sì
 2. No
57. Negli ultimi tempi ci sono stati interventi significativi che hanno comportato una innovazione di design e di creatività simbolica della "segnaletica"?
1. Sì
 2. No
58. Secondo Lei, il l'aspetto/immagine complessiva della Sua Amministrazione (qualità ambientale, immagine esterna, divise e uniformi, ambiti di accoglienza, ecc.) è da considerarsi:
4. Ottimo
 3. Buono
 2. Mediocre
 1. Insufficiente

6.2. Stile e linguaggio

59. Secondo Lei, il processo di semplificazione del linguaggio e dei contenuti e quello di semplificazione amministrativa:
1. Sono sostanzialmente un unico processo integrato e fondamentale
 2. Procedono di pari passo ma solo su precisa sollecitazione del management superiore
 3. Hanno un rapporto di reciproca tolleranza
 4. Sono due procedimenti del tutto indipendenti
60. Esiste un progetto grafico che rende coerente/ integrata l'immagine di comunicazione della Sua Amministrazione?
1. Sì
 2. No
61. Esiste una progettazione editoriale comune a tutti gli uffici della Sua Amministrazione ma articolata su supporti diversi a seconda delle esigenze degli utenti?
1. Sì
 2. No

6.3. Comunicazione integrata

62. Negli ultimi due anni, quali dei seguenti prodotti/attività di comunicazione integrata sono stati realizzati/promossi dalla Sua Amministrazione per raggiungere gli interlocutori interni ed esterni? (*È possibile indicare più di una risposta*)
- pubblicazioni:*
1. Newsletter
 2. Bollettini
 3. Studi e ricerche
 4. Libri/quaderni
 5. Guide
 6. Collane editoriali
 7. Statistiche
 8. Carta dei Servizi
 9. Altri tipi di pubblicazioni

attività informative/promozionali:

10. Opuscoli/brochure
11. Direct marketing
12. Annunci pubblicitari
13. Altre attività informative/promozionali

prodotti multimediali:

14. Sito Internet
15. CD Rom
16. Video
17. Altri prodotti multimediali

eventi:

18. Convegni/conferenze
19. Conferenze stampa
20. Altri eventi
21. Nessuno di questi

63. Pensi a tutte le iniziative di comunicazione che la Sua Amministrazione ha realizzato negli ultimi due anni ed esprima il suo giudizio in merito alla QUANTITA' di queste iniziative rispetto agli obiettivi da raggiungere. Risponda utilizzando una scala da 1 a 10, dove 1 indica che sono state insufficienti e 10 che sono state un numero soddisfacente
64. Pensi a tutte le iniziative di comunicazione che la Sua Amministrazione ha realizzato negli ultimi due anni ed esprima il suo giudizio sulla QUALITA' di queste iniziative rispetto agli obiettivi da raggiungere. Risponda utilizzando una scala da 1 a 10, dove 1 indica che sono state qualitativamente insufficienti e 10 che sono state valide.

6.4. Campagne pubblicitarie

65. Nel triennio 2001-2003 la Sua Amministrazione ha realizzato campagne pubblicitarie? (Per campagne pubblicitarie si intendono quelle pianificate sui media, escludendo quindi attività di pubbliche relazioni, direct mail, telemarketing e distribuzione di depliant)
1. Sì
 2. No > **Vai alla domanda 72**
66. Quali sono i temi delle più importanti campagne pubblicitarie che la Sua Amministrazione ha realizzato nel triennio 2001-2003? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Temi istituzionali
 2. Temi sociali
 3. Temi economico-infrastrutturali
 4. Temi culturali
 5. Altro
67. Per le campagne pubblicitarie del triennio 2001-2003, vi siete avvalsi di una struttura esterna o avete realizzato il lavoro internamente?
1. È stato fatto tutto da una struttura esterna
 2. Parte è stato fatto internamente e parte è stato affidato all'esterno
 3. È stato fatto tutto internamente > **Vai alla domanda 70**
68. A che tipo di struttura esterna vi siete affidati? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Agenzia di pubblicità solo per la parte creativa
 2. Agenzia di pubblicità per la parte creativa e la pianificazione
 3. Agenzia di pubblicità per la parte creativa, la pianificazione e l'acquisto dello spazio
 4. Studio grafico / creativi free lance per la parte creativa

5. Centro media per la pianificazione
 6. Centro media per l'acquisto dello spazio
 7. La parte creativa è stata realizzata direttamente dalla concessionaria di pubblicità presso la quale abbiamo acquistato lo spazio
 8. Altro
69. Avete bandito una gara per la scelta delle strutture esterne che hanno collaborato con voi nella realizzazione delle campagne pubblicitarie?
1. Sì
 2. No
70. Indichi per favore qual è stato l'ammontare degli investimenti in campagne pubblicitarie sui media nel triennio 2001-2003. Se non conosce l'ammontare esatto, la preghiamo di indicare la Sua stima migliore

	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003
Acquisto spazi	€	€	€
Produzione	€	€	€
Totale	€	€	€

71. Ponendo pari a 100 la spesa complessiva effettuata dalla Sua Amministrazione nel triennio 2001-2003 per le attività di informazione e comunicazione sui media indichi per favore come è stata ripartita tra i seguenti mezzi di comunicazione

	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003
Stampa quotidiana %	%	%	%
Stampa periodica	%	%	%
Stampa specializzata (*)	%	%	%
TV Rai	%	%	%
TV Mediaset	%	%	%
TV La 7	%	%	%
TV locali	%	%	%
Altre Tv (satellitari, ecc.)	%	%	%
Radio Rai	%	%	%
Radio private	%	%	%
Affissioni	%	%	%
Cinema	%	%	%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

(*) per stampa specializzata si intendono i periodici rivolti a target professionali o inerenti argomenti specifici (salute, turismo, cultura, ecc.)

6.5. Eventi

72. Lei ritiene che nell'ambito della Sua Amministrazione gli eventi, come strumento di relazioni esterne e comunicazione, siano un fenomeno:
1. Frequente (più di 10 manifestazioni all'anno)
 2. Presente (da 5 a 9 manifestazioni all'anno)
 3. Sporadico (meno di 5 manifestazioni all'anno)
73. In occasione di fiere, mostre e saloni la Sua Amministrazione ha mai realizzato padiglioni o stand informativi e di contatto con i visitatori?
1. Sì
 2. No > **Vai alla domanda 75**

74. In occasione della partecipazione a fiere, mostre e saloni, lo spazio espositivo è stato accompagnato da iniziative di pubbliche relazioni?
1. Sì
 2. No
75. Nell'ambito della Sua Amministrazione, ci sono iniziative di comunicazione istituzionale programmate stabilmente in collaborazione con il mondo della scuola?
1. Sì
 2. No
76. Tra i capitoli di spesa presenti nel bilancio della Sua Amministrazione
1. Esiste uno specifico capitolo dedicato esclusivamente alle spese per la partecipazione ad eventi
 2. Esistono diversi capitoli utilizzati anche per finanziare altri tipi di attività
 3. Non esiste alcun capitolo per finanziare queste attività

6.6. Tematica europea

77. Quanto spazio è dedicato ai temi riguardanti l'Unione Europea nella comunicazione istituzionale della Sua Amministrazione?
1. Molto
 2. Abbastanza
 3. Poco
 4. Per niente

7. SITI WEB E INTRANET

7.1 Internet

78. Qual è l'anno di pubblicazione on-line della prima versione del sito Internet della Sua Amministrazione?

x. La Sua Amministrazione non ha ancora un sito Internet > **Vai alla domanda 78 c**

78a In seguito, sono state sviluppate nuove versioni del sito Internet della Sua Amministrazione?

1. Sì
2. No > **Vai alla domanda 78 c**

78b In che anno?

78c Nel biennio 2004-2005 sono previste nuove versioni del sito / E' prevista la creazione di un sito?

1. Sì
2. No

78d A quale ufficio della Sua Amministrazione è assegnato il coordinamento della creazione/aggiornamento dei contenuti del sito Internet?

1. Urp e sportello unico
2. Ufficio web
3. Ufficio stampa
4. Ufficio del portavoce
5. Altro
6. Nessuno

78e Quante persone, all'interno della Sua Amministrazione, lavorano direttamente sul sito internet?
(se zero vai direttamente a domanda 79)

78f Con quale posizione? (È possibile indicare più di una risposta)

1. Dirigenti
2. Funzionari
3. Quadri
4. Impiegati
5. Altro

e-Governance

79. Facendo riferimento alla e-Publicity (intesa come incremento della possibilità di *accesso* ai servizi ed alle strutture della Pubblica Amministrazione ed aumento della *trasparenza* delle attività svolte) come giudica l'offerta del sito della Sua Amministrazione rispetto alla....

	Buono	Sufficiente	Scarso	Insufficiente
Presenza dei principali contenuti istituzionali e informativi	4	3	2	1
Presenza di contenuti dinamici aggiornati costantemente	4	3	2	1
Presenza di strumenti di comunicazione proattiva dei contenuti (newsletter, press room, ecc.)	4	3	2	1
Possibilità di personalizzazione dei contenuti	4	3	2	1

80. Faccia riferimento all'e-Government (inteso come miglioramento dell'*efficacia* operativa interna delle singole amministrazioni e miglioramento dell'*efficienza* nell'erogazione di servizi integrati a cittadini e imprese) e ripartisca 100 punti tra i seguenti servizi offerti dalla Sua Amministrazione in base al loro livello di interattività con l'utente. Attribuisca il punteggio maggiore al servizio che ritiene più interattivo ed il punteggio minore al servizio che ritiene meno interattivo. Ricordi che la somma dei punti assegnati deve essere pari a 100.

Informazioni sul servizio specifico	
Informazioni sulle procedure e gli adempimenti necessari all'espletamento del servizio	
Disponibilità di moduli scaricabili o stampabili	
Possibilità di inviare moduli on-line per l'avvio del procedimento	
Possibilità di effettuare la transazione completa on-line	
Totale	100

80a Nell'ambito della Sua Amministrazione, sono disponibili servizi che prevedono la trasmissione di documenti sottoscritti con firma digitale?

1. Sì
2. No > **Vai alla domanda 81**

80b Questi servizi, sono conformi al D.P.R. 7 aprile 2003, N. 137?

1. Sì
2. No

81. Faccia riferimento all'e-Democracy (intesa come crescita della partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica attraverso i nuovi strumenti di interazione digitale). Attraverso il sito della Sua Amministrazione è possibile accedere ad un Forum?

1. Sì
2. No > **Vai alla domanda 81 b**

81a Quale uso viene fatto dei dati raccolti attraverso il Forum?

1. Consultivo
2. Deliberativo
3. Nessuno

- 81b Sono disponibili altre forme di partecipazione attiva degli utenti alla creazione dei contenuti di alcune aree del sito?
1. Sì
 2. No
- 81c È prevista la consultazione on-line degli utenti attraverso il sito (es. attraverso sondaggi di opinione) in merito ad argomenti specifici del dibattito politico?
1. Sì, in generale
 2. Sì, sia in generale che per particolari categorie di utenti
 3. Sì, ma solo per particolari categorie di utenti
 4. No > **Vai alla domanda 81 e**
- 81d Quale uso viene fatto dei dati raccolti attraverso queste consultazioni?
1. Consultivo
 2. Deliberativo
 3. Nessuno
- 81e Nel biennio 2004-2005 è prevista l'implementazione di funzionalità di e-Democracy nell'ambito della Sua Amministrazione?
1. Sì
 2. No

Criteria qualitativi

82. **Accessibilità** - Il sito della Sua Amministrazione è conforme agli standard W3C - WCAG1.0?
1. Sì
 2. No
83. **Usabilità** - Il sito della Sua Amministrazione prevede un accesso differenziato ai servizi in base a specifiche esigenze o profili personali degli utenti (lavoratori, persone con figli, persone in cerca di lavoro, studenti, giornalisti, turisti ecc.)?
1. Sì
 2. No
- 83a Esiste un manuale di stile per la pubblicazione dei contenuti sul sito?
1. Sì
 2. No
84. Monitoraggio - Attraverso il sito della Sua Amministrazione viene rilevata la soddisfazione degli utenti?
1. Sì
 2. No
- 84a I dati di accesso al sito della Sua Amministrazione vengono elaborati statisticamente?
1. Sì
 2. No > **Vai alla domanda 84 c**
- 84b In che modo vengono elaborati statisticamente i dati di accesso al sito della Sua Amministrazione?
1. Tramite sondaggi on-line sul sito
 2. Tramite newsletter
 3. Tramite altri strumenti di rilevazione (questionari cartacei, sondaggi telefonici, ecc.)
- 84c Esiste un'organizzazione unica riconosciuta responsabile della qualità del sito della Sua Amministrazione?
1. Sì
 2. No

7.2. Intranet

85. Qual è l'anno di pubblicazione on-line della prima versione del sito Intranet della Sua Amministrazione?

x. La Sua Amministrazione non ha ancora un sito Intranet > **Vai alla domanda 85 c**

85a In seguito, sono state sviluppate nuove versioni del sito Intranet della Sua Amministrazione?

1. Sì
2. No > **Vai alla domanda 85 c**

85b In che anno?

85c Nel biennio 2004-2005 sono previste nuove versioni del sito / È prevista la creazione di un sito Intranet?

1. Sì
2. No

85d A quale ufficio della Sua Amministrazione è assegnato il coordinamento della creazione/aggiornamento dei contenuti del sito Intranet?

1. Urp e sportello unico
2. Ufficio web
3. Ufficio stampa
4. Ufficio del portavoce
5. Ufficio personale
6. Altro
7. Nessuno

85e - Quante persone, all'interno della Sua Amministrazione, lavorano direttamente sul sito intranet?
(se zero vai direttamente a domanda 86)

85d Con quale posizione? (È possibile indicare più di una risposta)

1. Dirigenti
2. Funzionari
3. Quadri
4. Impiegati
5. Altro

8. COMUNICAZIONE INTERNA

86. L'art. 1, comma 4, della legge 150/2000 include la comunicazione interna tra le attività di informazione e di comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni. Dall'entrata in vigore di questa legge, secondo Lei in Termini quantitativi la comunicazione interna della Sua Amministrazione

1. È stata potenziata
2. È rimasta invariata
3. È diminuita

86a Dall'entrata in vigore di questa legge, secondo Lei in termini qualitativi la comunicazione interna della Sua Amministrazione ...

1. È stata migliorata
2. È rimasta invariata
3. È peggiorata

86b Dall'entrata in vigore di questa legge, secondo Lei in la comunicazione interna della Sua Amministrazione mira soprattutto a ...

1. Migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa

2. Creare senso di appartenenza
3. Sviluppare un forte coinvolgimento nel processo di cambiamento
4. Altro

87. L'art. 8 della legge 150/2000 prevede che la comunicazione interna sia uno degli strumenti che l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico deve utilizzare per attuare "i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti". Le è stato comunicato l'esito di eventuali sondaggi o di altri strumenti di verifica effettuati dall'Urp della Sua Amministrazione?
1. Sì, mi vengono comunicati periodicamente da parte dell'Urp
 2. Sì, mi vengono comunicati saltuariamente da parte dell'Urp
 3. Sì, mi vengono comunicati raramente da parte dell'Urp
 4. Sì, mi vengono comunicati periodicamente ma da parte di unità organizzative diverse dall'Urp
 5. Sì, mi vengono comunicati saltuariamente ma da parte di unità organizzative diverse dall'Urp
 6. Sì, mi vengono comunicati raramente ma da parte di unità organizzative diverse dall'Urp
 7. No, mai
88. Nella Sua Amministrazione esiste una struttura che coordina la comunicazione interna con quella esterna?
1. Sì, c'è una struttura che funziona bene e consente all'Urp di fornire sollecite ed esaurienti risposte alle richieste dei cittadini
 2. Sì, c'è una struttura che funziona abbastanza bene
 3. Sì, c'è una struttura ma funziona poco
 4. No
 5. Non lo so

9. RELAZIONI CON IL PUBBLICO (URP)

89. Quali delle seguenti funzioni sono state assegnate all'Urp alla legge 150/2000? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Accoglienza richieste e domande
 2. Informazioni al pubblico sui servizi offerti
 3. Verifica della qualità e del gradimento dei servizi offerti
 4. Gestione della rete telematica e della rete civica
 5. Gestione della comunicazione interna
 6. Nessuna di queste
90. Le attività di informazione e comunicazione della Sua Amministrazione - incluse quelle svolte dagli sportelli aperti al pubblico - comprendono anche le funzioni connesse all'accesso agli atti amministrativi?
1. Sì
 2. Sì tecnicamente, ma fanno capo a diverse responsabilità interne
 3. No
91. Con quale frequenza i cittadini utilizzano le seguenti modalità per rivolgersi alla Sua Amministrazione? Per rispondere utilizzi una scala da 1 a 4 dove 1 indica che non utilizzano *mai* questa modalità e 4 che la utilizzano *spesso*

	<i>Spesso</i>	<i>Qualche volta</i>	<i>Raramente</i>	<i>Mai</i>
Si recano personalmente negli uffici dell'Amministrazione	4	3	2	1
Telefonano all'Urp	4	3	2	1
Telefonano ai singoli uffici dell'Amministrazione	4	3	2	1
Inviano messaggi e-mail	4	3	2	1
Inviano lettere	4	3	2	1

10. RELAZIONI CON I MEDIA

92. Secondo Lei, nell'ambito della Sua Amministrazione il rapporto tra funzione di Ufficio stampa e funzione di comunicazione è sostanzialmente:
1. Proficuo e produttivo
 2. Collaborativo solo su precisa sollecitazione del management superiore
 3. Di reciproca tolleranza
 4. Di palese conflitto
93. Quali delle seguenti attività sono state assegnate all'Ufficio Stampa della Sua Amministrazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Rassegne stampa
 2. Conferenze stampa
 3. Rapporti con gli operatori dell'informazione
 4. Produzione fotografica e audiovisiva
 5. Archivio documenti e notizie
 6. Archivio fotografico e audiovisivo
 7. Gestione del sito Internet
 8. Realizzazione attività editoriali
 9. Altre attività di comunicazione
 10. Altre attività di relazioni esterne
 11. Nessuna di queste

11. RELAZIONI ISTITUZIONALI E SOCIALI**11.1. Relazioni inter-istituzionali**

94. All'interno della Sua Amministrazione il presidio delle relazioni istituzionali, ovvero dei rapporti con le altre amministrazioni, è a riporto del:
1. Vertice politico
 2. Segretariato generale o Direzione generale
 3. Area di coordinamento dedicata
 4. Area comunicazione
 5. Relazioni esterne
 6. Area legislativa
 7. Ufficio studi
 8. Altro
95. Il profilo professionale individuato dalla Sua Amministrazione per il coordinamento delle attività relative alle relazioni istituzionali, ha prevalentemente una formazione....
1. Giuridico-amministrativa
 2. Sociologica
 3. Nell'area della comunicazione
 4. Altro

11.2. Relazioni con rappresentanze socio-economiche

96. La Sua Amministrazione svolge attività di relazione con i seguenti enti e organismi di rappresentanza di carattere sociale ed economica? (*È possibile indicare più di una risposta*)
1. Sindacati
 2. Associazioni di imprese
 3. Associazioni di volontariato
 4. Enti e organizzazioni non profit
 5. Associazioni di tutela dei cittadini

6. Altro
7. Nessuno di questi > **Vai alla domanda 97**

96a Quali sono i temi maggiormente trattati nell'ambito di queste attività di relazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)

1. Difesa dei diritti dei cittadini
2. Tutela dei consumatori/utenti
3. Interessi economici
4. Interessi sociali
5. Problematiche relative all'accesso agli atti amministrativi
6. Problematiche inerenti la trasparenza
7. Altro

96b Quali gli strumenti più utilizzati per effettuare queste attività di relazione? (*È possibile indicare più di una risposta*)

1. Call center
2. Internet
3. Invio di e-mail / posta ordinaria
4. Intranet
5. Invio di fax
6. Rapporti personali
7. Attività di sportello
8. Altro

97. La Sua Amministrazione partecipa a tavoli di confronto, convegni o altre occasioni pubbliche di discussione con associazioni e organizzazioni appartenenti al settore sociale?

4. Sì, più di 5 volte all'anno
3. Sì, da 3 a 5 volte all'anno
2. Sì, 1 o 2 volte all'anno
1. No, mai

98. Nell'organico della Sua Amministrazione c'è una struttura o dei membri del personale preposti alle attività di relazione con il settore economico-sociale?

1. Sì
2. No

99. La Sua Amministrazione utilizza la comunicazione per creare collaborazione con i cittadini attivi allo scopo di risolvere problemi di interesse generale, attuando il principio di sussidiarietà (art.118, u.c., Cost.)?

4. Sempre
3. Qualche volta
2. Raramente
1. Mai

La comunicazione in rapporto al sistema politico-istituzionale

Federico Basilica

(Capo Dipartimento della Funzione Pubblica)

La comunicazione istituzionale – e quella più specifica costituita dalla comunicazione parlamentare – rientra a tutti gli effetti nella più ampia categoria della comunicazione effettuata da soggetti collettivi verso la pubblica opinione. Ciò che la rende oggi particolare è, da una parte, la sua natura pubblica e, dall'altra, il suo concretizzarsi nel contesto postindustriale connotato da un progresso tecnologico particolarmente veloce, potente e pervasivo.

Il processo comunicativo

Si comunica per informare, per convincere, per manipolare. Il Parlamento, in quanto espressione massima di un paese democratico, non ha nessun bisogno di manipolare: il suo sistema informativo deve limitarsi a informare in modo convincente, cioè autorevole e affidabile. Sotto questo aspetto l'informazione parlamentare non ha nulla a che fare con la pubblicità aziendale, che si pone lo scopo di conquistare o consolidare segmenti di mercato, sottraendoli alla concorrenza e inducendo nei consumatori un comportamento d'acquisto diverso da quello che essi adotterebbero in assenza della pubblicità.

Ciò non toglie che la comunicazione istituzionale tenda a formare l'opinione pubblica in senso favorevole all'istituzione stessa, non attraverso una enfatica comunicazione persuasiva di tipo pubblicitario ma attraverso una tempestiva diffusione di notizie esatte, attraverso la correzione di informazioni inesatte, attraverso l'eliminazione di stereotipi controproducenti.

È tecnicamente utile isolare i fattori di quel complesso sistema psico-socio-economico che va sotto il nome di comunicazione istituzionale e che, nel nostro caso specifico, svolge il compito di ridurre le distanze tra Parlamento e cittadini.

Trattandosi di "sistema", esso non consiste nella somma delle sue varie parti ma nella loro interrelazione dinamica. Ciò non toglie, però, che l'analisi delle singole componenti giovi alla conoscenza del meccanismo nel suo complesso. Meti, il protagonista del famoso libro di Brecht, diceva che "le proposizioni dei sistemi sono solidali una con l'altra come i membri di una banda. Isolate, se ne viene più facilmente a capo. Bisogna dunque separarle l'una dall'altra". Scopo della comunicazione istituzionale, come si è detto, è quello di creare, modificare o rafforzare i presupposti conoscitivi sui quali si basa l'atteggiamento del cittadino nei confronti dell'istituzione stessa e, di conseguenza, il suo comportamento civile, in modo che questi risulti conforme agli interessi dello Stato. Ciò significa che la comunicazione istituzionale, a differenza della costrizione fisica, non agisce direttamente sul comportamento ma ne modifica l'entroterra psichico predisponendo le opinioni del cittadino in modo che esse, pur nascendo nella più totale libertà, si basino sull'esatta e consapevole conoscenza della realtà parlamentare.

Per i limiti imposti dal carattere sintetico del presente lavoro, cercheremo di semplificare al massimo questo problema per sua natura complesso.

Il comportamento del cittadino informato

Il comportamento, come è noto, rappresenta l'aspetto fenomenico di una serie di fattori che ne costituiscono la premessa e il substrato; costituisce, cioè, l'ultimo atto (per sua natura, esteriore) di un complicato processo interiore nel quale entrano in gioco sia le componenti razionali (conoscenze e abilità) sia le componenti emotive (emozioni e sentimenti; opinioni e atteggiamenti) della personalità del soggetto agente.

Per abilità intendiamo quelle caratteristiche razionali della personalità "le quali possono con ogni probabilità determinare il modo in cui essa presta interesse, interpreta e assimila il gran numero di comunicazioni cui è costantemente sottoposta" (Hovland). Tra opinioni e atteggiamenti, invece, possiamo dare per valido il rapporto indicato da Wiebe, secondo cui "le opinioni sono il tentativo di adattare gli atteggiamenti alla situazione sociale esistente; ma, una volta che gli atteggiamenti abbiano subito questo processo di adattamento, le opinioni tornano ad essere i fattori di una costante e graduale riformulazione degli atteggiamenti stessi". Quanto alle emozioni, possiamo usare la classificazione di Robert Plutchik e della sua famosa "ruota": aggressività, ottimismo, amore, sottomissione, spavento, delusione, rimorso, disprezzo, rabbia, aspettativa, gioia, accettazione, paura, sorpresa, tristezza, disgusto, rabbia.

Come cuore di tutto il meccanismo, infine, agiscono le motivazioni e i bisogni, ossia quel motore primo che, giocando sulle pulsioni e sugli istinti, riesce ad innescare tutta la complessa alchimia per cui le componenti emotive e quelle razionali finiscono per tradursi in comportamento.

La comunicazione istituzionale non deve costringere, né manipolare. Deve informare, influenzando così, indirettamente ma validamente, sulle convinzioni e sul comportamento del cittadino.

Ciò su cui punta la comunicazione istituzionale è soprattutto la sfera razionale dei suoi destinatari ma, laddove risulta necessario, essa saprà fare appello anche alla sfera emotiva, sempre però evitando di cadere nella manipolazione.

Come è noto, la sfera razionale e quella emotiva sono raggiungibili attraverso mezzi differenziati: la prima è raggiungibile per mezzo di argomentazioni logiche costituite da promesse e da prove mentre la seconda è influenzabile solo attraverso appelli emotivi, atti a creare un'atmosfera capace di predisporre ai comportamenti desiderati. Mentre il pubblicitario ricorre soprattutto ad appelli emotivi pensati per manipolare il consumatore, il comunicatore pubblico privilegerà le argomentazioni logiche con cui convincerlo razionalmente.

Ma noi sappiamo che il cittadino non opera mai le sue scelte sulla base della sola sfera razionale o sulla base della sola sfera emotiva. Egli si serve di entrambe, anche se in misura diversa: tende a privilegiare soprattutto la ragione quando deve compiere scelte importanti e preferisce affidarsi soprattutto alla sua sfera emotiva quando deve compiere scelte più frivole. Ne deriva che ogni comunicazione, per essere efficace, deve ricorrere ad un mix di argomentazioni logiche e di appelli emotivi dando la prevalenza alle une o agli altri secondo le circostanze. Nel caso della comunicazione istituzionale si farà ricorso agli appelli emotivi solo nella misura in cui essi non prevaricano sul contenuto razionale dei messaggi.

C'è da fare una ulteriore osservazione. Già da alcuni decenni è stato scoperto che gli appelli emotivi risultano tanto più efficaci quanto più inconsapevole è il ricettore cui sono diretti: essi, quindi, vengono spesso dissimulati dai pubblicitari in forma simbolica, o sono evocati tramite capziose associazioni di idee, o vengono addirittura celati a livello psicanalitico, ottenendo così i vantaggi congiunti di catturare il ricettore senza che egli se ne accorga, di impedirgli l'uso di eventuali difese contro il messaggio, di utilizzare mezzi riprovati dalla morale corrente celandoli sotto messaggi apparentemente impeccabili.

Al contrario, si è scoperto che le argomentazioni logiche, con cui si intende informare razionalmente, risultano tanto più efficaci quanto più il ricettore è attento e consapevole nel momento in cui le riceve. Ne deriva che i messaggi razionali vanno diffusi con sistemi e in momenti capaci di attirare su di essi la massima attenzione critica dei destinatari.

Un'ultima osservazione riguarda il livello psichico al quale è destinato il messaggio pubblicitario.

Infine, le acquisizioni psicoanalitiche utilizzate dai pubblicitari hanno rivelato quanto sia per essi redditizio fare leva sui complessi, sulle nevrosi e sulle psicosi dei consumatori.

E' ovvio che la comunicazione istituzionale deve essere effettuata da esperti del processo informativo capaci di valorizzare le acquisizioni della psicologia e delle psicanalisi, ma non per potenziare la forza manipolativa dei loro messaggi bensì per depurarli di ogni scoria manipolativa. La comunicazione, per sua natura, è adatta a far conoscere ai suoi destinatari una determinata realtà e, nello stesso tempo, conferirle precisione, autorevolezza, affidabilità. Come prodotto congiunto, essa può riuscire nell'intento di "sollecitare" la loro sfera emotiva creando, intorno alla realtà comunicata, l'atmosfera adatta alla sua accettazione o al suo rigetto.

Nel caso specifico della comunicazione istituzionale, essa può raggiungere cinque obiettivi contemporaneamente: diffondere l'esatta conoscenza dell'istituzione e delle sue attività presso l'intera popolazione; diffondere l'esatta conoscenza di alcune attività istituzionali presso un segmento mirato di cittadini; modificare l'immagine errata di una istituzione e delle sue attività; ripulire l'immagine dagli stereotipi che la deformano; surrogare a forme esplicite di pubblicità.

I destinatari della comunicazione istituzionale

Una volta delineata la dinamica della comunicazione istituzionale, possiamo tornare all'analisi dei singoli elementi che entrano in gioco nel processo comunicativo e, in particolare, ai destinatari dei suoi messaggi.

Nel caso delle comunicazioni di massa, il pubblico è vasto, eterogeneo e anonimo. D'altra parte, come già si è detto, le argomentazioni logiche, privilegiate dalla comunicazione istituzionale, producono i loro effetti soprattutto su ricettori attenti mentre gli appelli emotivi esercitano maggiore influenza su ricettori inconsapevoli.

Tali messaggi sono trasmessi in codice (figure, suoni, cifre, parole, ecc.) quindi nulla garantisce che, una volta raggiunto il destinatario, essi siano decodificati ed interpretati nello stesso senso in cui furono intesi dall'emittente: la musica scritta da Beethoven per esprimere serenità olimpica, induce alla violenza il protagonista

del film *Arancia meccanica*.

“I significati - ha scritto D.K. Berlo già nel 1960 - non sono nei messaggi... I significati sono nelle persone, i significati sono relazioni latenti, insite nell'organismo umano... I significati vengono appresi. Essi sono personali, sono nostra proprietà. Noi impariamo dei significati, ne aggiungiamo degli altri, li storpiamo, li dimentichiamo, li cambiamo. Non possiamo trovarli. Essi sono in noi, non sono nei messaggi. Fortunatamente, in genere troviamo altre persone che possiedono dei significati simili ai nostri. Le persone riescono a comunicare nella misura in cui possiedono dei significati simili.

Se non hanno significati simili in comune non possono comunicare. La comunicazione non consiste nella trasmissione dei significati. I significati non si possono trasmettere né trasferire. Si possono trasmettere solo i messaggi, ed i significati non sono nel messaggio, sono in colui che usa il messaggio”.

Ciò costituisce il grosso limite per qualsiasi istituzione che voglia comunicare e la grossa fortuna dell'opinione pubblica: la prima può tentare un varco nelle conoscenze della seconda ma la porta di ogni personalità che forma la massa è chiusa, almeno in parte, dal di dentro. Vediamo come, e fino a che punto.

Anzi tutto, vi è pur sempre una parte del pubblico - sempre più esigua, in verità - esposta a pochissimi messaggi. L'assedio ormai non risparmia neppure i carcerati. Anni fa, Elmo Roper ha compiuto studi molto accurati sul meccanismo di diffusione delle nuove idee a livello di opinione pubblica. Dopo trenta anni di ricerche, egli è pervenuto alla teoria dei cosiddetti “cerchi concentrici” riguardante soprattutto la sfera politica ma ricca di implicazioni anche per la sfera commerciale.

Secondo questo autore, dunque, le idee si diffonderebbero in cerchi sempre più ampi passando dai “Grandi Pensatori” ai “Grandi Discepoli”, ai “Grandi Diffusori”, ai “Diffusori Minori”, ai “Cittadini Partecipanti”, ai “Cittadini Passivi”.

Nel nostro caso potremmo dire che l'idea di una istituzione passa dai suoi comunicatori al grande pubblico soprattutto attraverso la mediazione dei mass-media e degli *opinion leader*, ossia delle persone che occupano, all'interno di un gruppo, una posizione di prestigio così elevata da permettere loro di “far testo” imponendo al pubblico i propri gusti e le proprie scelte non con la forza del potere ma con la forza dell'ascendente o del fascino. A proposito del loro tipo di incidenza nel processo della diffusione di idee, J. Kappler ha scritto che “i leader di opinione sono, generalmente, dei membri super normativi degli stessi gruppi dei quali fanno parte i loro seguaci, ossia persone particolarmente familiari e leali nei confronti dei modelli e dei valori del gruppo. Quindi, sembra che la loro influenza abbia maggiore tendenza ad essere esercitata al servizio della continuità, anziché del cambiamento, ed appare quindi una congettura ragionevole che il loro ruolo nel processo dell'effetto della comunicazione tenda maggiormente ad incoraggiare il rafforzamento anziché la conversione”.

Per quanto riguarda, invece, il grosso pubblico, ossia il destinatario finale della maggior parte dei messaggi istituzionali, sembra accertato che, a parità di esposizione alla comunicazione, i media riescono tanto più a influenzare i ricettori quanto meno questi sono informati sull'argomento, quanto meno hanno avuto modo di maturare una propria personale opinione su di esso e quanto meno sono influenzati da pregiudizi in merito.

Limiti della comunicazione istituzionale

Occorre aggiungere qualche altra osservazione. Anzi tutto, si può applicare alla comunicazione istituzionale un'osservazione che Asch faceva a proposito della propaganda politica: “Le zone entro le quali la propaganda di sfruttamento è efficace sono limitate. La sua forza è massima quando la gente non può avere conoscenza diretta o possibilità di diretta osservazione. Nessun sistema potrà convincere la gente che sta benissimo quando essa muore di fame, o che il nemico è in rotta quando sta bombardando le loro case... In queste zone, la propaganda deve costantemente impegnarsi in una corsa con la verità; bisogna che cerchi costantemente di impedire che dei fatti dati per veri possano venire in conflitto con quelli che si possono controllare”. In secondo luogo, occorre tener presente che la capacità del ricettore di resistere alla suggestione degli appelli emotivi, non è un dato fisso ma è funzione di una serie di circostanze soggettive ed oggettive già sottoposte da alcuni decenni ad attenta analisi.

Dalle ricerche condotte da Ferguson pare possibile dedurre che ciascuna persona ha un suo grado di influenzabilità, a prescindere dagli argomenti su cui vertono i messaggi e dalle circostanze in cui avvengono le comunicazioni. Si tratta, quindi, di individuare gli elementi che determinano la maggiore o la minore permeabilità dei soggetti di fronte a qualsiasi messaggio. Tali elementi pare accertato che consistano nelle abilità intellettuali e nei fattori motivazionali: le prime “possono con ogni probabilità determinare il modo in cui una persona presta interesse, interpreta e assimila il gran numero di comunicazioni cui essa è costantemente esposta”; i secondi “comprendono bisogni predominanti della personalità, turbe emotive, meccanismi di difesa, tolleranza della frustrazione, soglie di accettabilità, ecc.”. L'influenza di questi elementi sulla predisposizione alla persuasione è notevole. Gli studi di

Hovland, Lumsdaine e Sheffield portano a concludere che:

- “Le persone di grande intelligenza tenderanno (soprattutto a causa della loro superiore abilità critica) ad essere più influenzate di quelle di scarsa intelligenza, allorché vengano esposte a comunicazioni fondate soprattutto su inconfutabili argomentazioni logiche.
- Le persone di grande intelligenza tenderanno (soprattutto a causa della loro superiore abilità critica) ad essere meno influenzate di quelle di scarsa intelligenza, allorché vengano esposte a comunicazioni che si appoggiano soprattutto su genericità non comprovate oppure su argomentazioni false, illogiche o irrilevanti”.

Gli studi di Janis portano alle conclusioni che:

“Le persone cronicamente disturbate da sensazioni di timidezza, inadeguatezza personale ed inibizioni sociali sono disposte a mutare le loro opinioni con maggior prontezza di altre, quando sono esposte a comunicazioni persuasive. Un’ipotesi generale suggerita dalla particolare costellazione dei fattori di personalità coinvolti, è che le persone con scarsa stima di sé sono fortemente predisposte alla persuasione”.

Hovland, però, giustamente osserva che le persone con scarsa autostima probabilmente sono poco influenzabili da messaggi che provengono da persone impopolari o disapprovate dalla comunità mentre sono molto più influenzabili da comunicazioni provenienti da fonti neutrali o di prestigio, restando così soggette a cambiamenti camaleontici o finendo per dar ragione a tutti nel tentativo di non scontentare nessuno. Al contrario, sono risultate più resistenti ai messaggi persuasivi le persone più irritabili, quelle meno portate ad aver fiducia negli altri, quelle più estraniare dalla società, con tendenze schizoidi o narcisistiche, quelle affette da sintomi psiconevrotici (idee ossessive, insonnia, inibizioni, ipocondria, ecc.), quelle meno motivate ad ottenere l’approvazione e ad evitare la disapprovazione degli altri membri della comunità.

Gran parte di queste osservazioni, formulate originariamente in merito alla pubblicità, sono applicabili anche alla comunicazione istituzionale.

II processo di accettazione delle comunicazioni

Il processo di accettazione di una nuova idea, secondo consolidate ricerche, attraversa cinque stadi successivi:

- a) attenzione: l’individuo apprende dell’esistenza di una nuova realtà, ma ne ha scarsa conoscenza;
- b) interesse: l’individuo comincia ad interessarsi alla nuova realtà ma vuole maggiori informazioni e cerca di capire quali vantaggi potrebbe trarne;
- c) Valutazione: l’individuo applica mentalmente la nuova idea, ne valuta l’efficacia in relazione alle proprie necessità; quindi desidera maggiori informazioni e delucidazioni e decide di farsene diffusore a sua volta;
- d) Prova: l’individuo adotta la nuova conoscenza, si interessa ai suoi “segreti”, alle sue particolarità;
- e) Adozione: se l’idea si è rivelata vera, interessante ed utile, essa viene definitivamente accettata.

In questo processo entra in gioco tutta una serie di “filtri”: gli amici, i colleghi, i vicini di casa, i conoscenti in genere, possono rafforzare o indebolire l’effetto prodotto dal messaggio istituzionale affiancandosi ad esso nell’opera persuasiva o frapponendosi tra esso e il ricettore per ostacolarne l’azione.

La formazione dell’opinione pubblica dipende da una serie di variabili. E. J. Robinson ne ha sottolineato quattro: La società in cui risiede quel pubblico particolare; l’appartenenza dei vari componenti del pubblico a gruppi di riferimento; il tipo e la quantità di comunicazioni che hanno avuto luogo in quella società e che sono state dirette ai componenti di pubblico particolare; la personalità di ognuno degli individui che formano il pubblico con cui l’istituzione intende comunicare.

È ovvio che ogni pubblico al quale ci si rivolge è segmento di una più vasta società e partecipa agli stereotipi, all’organizzazione, agli usi e ai costumi di questa.

Ogni pubblico, in altre parole, è una “sub-cultura” con un linguaggio e una vita strettamente collegati al linguaggio e alla vita della più ampia “cultura”, nella quale è iscritto.

Ciò comporta che gli effetti di un messaggio sono tanto più univoci e prevedibili quanto più omogeneo, dal punto di vista culturale, è il pubblico al quale esso si rivolge. Se lo stesso messaggio diffuso tramite televisione, raggiunge contemporaneamente la casalinga di Agrigento e quella di Milano, è assai probabile che incida sull’una e sull’altra in modo completamente diverso: certamente il suo effetto, a lungo tempo, sarà tendenzialmente omogeneizzante, ma in un primo momento non potrà non dipendere dal diverso entroterra culturale delle due donne.

Il ricettore, se è influenzato dall’intera società in cui vive, a maggior ragione è condizionato dai più ristretti gruppi di riferimento in connessione ai quali egli opera. Katz e Lazarsfeld hanno mostrato, sia pure in sede teorica, il ruolo che il gruppo primario gioca nel censurare i messaggi o, una volta che questi abbiano raggiunto i destinatari, nel rafforzarne o nell’indebolirne l’influenza. Kelley e Volkart, in sede empirica, hanno dimostrato come il ricettore tenda a respingere il messaggio in disaccordo con la cultura del suo gruppo, soprattutto se reputa molto importante

la sua appartenenza al gruppo stesso e se i messaggi vertono intorno a temi cruciali per la cultura del gruppo. Più in generale, si può dire che i messaggi non hanno per destinatari dei lettori, degli ascoltatori o degli spettatori isolati, come si credeva dopo la prima guerra mondiale quando gli esperti, sull'onda del successo ottenuto dal Creel Committee, consideravano il pubblico "composto da una massa di individui isolati che abboccano all'amo dei mezzi di comunicazione di massa". Tra l'emittente e il destinatario si frappone sempre un gruppo che esercita il ruolo di filtro, di scudo o di megafono.

L'effetto del messaggio dipende dal grado di precedenti informazioni che il pubblico ha intorno ai temi trattati dal messaggio stesso. "Avere delle opinioni – hanno scritto Cutlip e Center – significa possedere le basi per una futura selezione delle informazioni che si desidera ricevere". Tuttavia, raramente il pubblico è già informato in modo esauriente sui contenuti dei messaggi istituzionali. Contro tale completezza, infatti, giocano alcuni fattori che già nel 1922 Walter Lippmann sintetizzava in sei gruppi: la censura con cui determinati fatti sono protetti; la limitazione nei contatti sociali per cui ognuno di noi viene incapsulato in un suo piccolo ritaglio della società; la distorsione dovuta al fatto che le notizie sono diffuse sempre attraverso messaggi non esaurienti; la incompletezza dovuta al fatto che i messaggi, vertendo su contenuti complessi, possono essere formulati solo in un numero limitato di termini e di simboli; la paura di affrontare fatti estranei alla routine quotidiana e che quindi creano insicurezza.

In carenza di informazioni esaurienti o a difesa di informazioni minaccianti, il cittadino opera sulla base di stereotipi che possono giocare a favore o contro l'effetto dei messaggi istituzionali. Ma gli stereotipi e le precedenti conoscenze, circa le idee diffuse dalle istituzioni, non sono gli unici fattori che regolano l'assorbimento del messaggio da parte del pubblico. Sulla base di alcune ricerche se ne possono enumerare almeno sette: la complessità dell'idea in cui si concreta il messaggio; la sua divergenza o concordanza con i modelli già adottati dal cittadino; la concorrenza di idee prevalenti nel momento in cui il messaggio perviene al cittadino; la possibilità di dimostrare e provare praticamente l'informazione istituzionale; la forza con cui altri interessi costituiti e concorrenti possono ostacolare il comportamento suggerito dalla comunicazione istituzionale; il grado di rispondenza esistente tra l'argomento comunicato e le effettive esigenze del pubblico; la frequenza con cui la nuova idea è presentata al pubblico.

Le variabili sopra enumerate, attinenti al contenuto del messaggio, ai media e a certe situazioni obiettive del pubblico, non esauriscono la gamma di filtri e di ostacoli che condiziona l'effetto della comunicazione istituzionale. In fondo al complicato processo comunicativo che abbiamo qui descritto resta sempre il bersaglio finale costituito dalla personalità del ricettore, condizionata dall'ambiente, dalla classe sociale di appartenenza, dalla cultura ma anche dai sentimenti, dai gusti, dai bisogni, dagli ideali, ecc. Occorre sottolineare che la comunicazione istituzionale, come ogni altra forma di pubblicità, gioca il doppio ruolo di artefice e vittima della personalità del ricettore: quelle nevrosi, quei timori, quell'insicurezza, quella diffidenza, che possono indurre il ricettore a respingere o a censurare il messaggio istituzionale, sono essi stessi per gran parte determinati dalla ridondanza di notizie che disorientano il pubblico, ne assorbono totalmente l'attenzione e ne riducono il potere selettivo.

La comunicazione istituzionale nella società postindustriale

La comunicazione istituzionale realizzata oggi giorno risente della natura tutta particolare della società in cui ci troviamo a vivere. La società industriale, centrata sulla produzione in grandi serie di beni materiali, ha coperto l'arco temporale che va dalla metà del Settecento alla metà del Novecento. A partire dalla seconda guerra mondiale si è verificata una nuova discontinuità epocale con la rapida affermazione di un modello socio-economico del tutto nuovo, che per comodità chiamiamo postindustriale, centrato sulla produzione di beni immateriali: informazioni, servizi, simboli, valori, estetica.

Si possono individuare le seguenti caratteristiche del mutamento in atto nella società, con riflessi diretti o indiretti sulla comunicazione istituzionale: progresso così veloce da apparire ingovernabile; precipitare così ricco di accadimenti diversi, da indurre uno smarrimento e una perdita di senso; allungamento della vita media e soprattutto del periodo successivo ai 50 anni; crescita della popolazione mondiale; omologazione delle culture; prevalenza del lavoro intellettuale, flessibile, creativo su quello manuale, rigido, esecutivo; prevalenza quantitativa del tempo libero sul tempo di lavoro; destrutturazione del tempo e dello spazio; emergere di nuovi valori (intellettualizzazione, etica, estetica, soggettività, emotività, femminilizzazione, destrutturazione del tempo e dello spazio, virtualità, qualità della vita). Altre caratteristiche del sistema emergente sono che la creatività e l'estetica diventano valori dominanti, la velocità prevale sulla lentezza, la globalizzazione prevale sull'identità, la virtualità prevale sulla tangibilità, l'intellettualità prevale sulla fisicità.

In uno dei suoi ultimi lavori, *La conquista del tempo*, Derrick De Kerckhove sostiene che dopo l'11 settembre si è verificato un riconoscimento collettivo di un cambiamento psicologico irreversibile, legato in primo luogo alla diversa percezione dello spazio-tempo: "Per la prima volta ora possiamo realmente creare il tempo e controllarlo, nello stesso modo in cui abbiamo gradualmente imparato a organizzare e controllare lo spazio".

Ne deriva ciò che è stata chiamata "democrazia connettiva": "Le istituzioni connettive sono quelle che danno accesso alla memoria collettiva e all'intelligenza on-line. Sono quelle che sanno usare la rete e si ristrutturano secondo il tempo della rete. Lo Stato può divenire comunità, assumere la simultaneità come caratteristica saliente." Pierre Lévy, a sua volta, parla di *intelligenza collettiva* come spazio invisibile delle conoscenze, delle potenzialità del pensiero, spazio qualitativo, dinamico, vivente, dell'umanità che sta inventando il proprio mondo, che si caratterizza per la velocità di evoluzione della conoscenza e per la comparsa del *cyberspazio*.

Ancora Derrick de Kerckhove aggiunge il concetto di "connettività" come "tendenza di entità separate precedentemente non correlate, a essere unite da un collegamento o da una relazione". De Kerckhove, sulla scia di Mc Luhan, teorizza una relazione di continuità tra biologico e tecnologico, tra sistema nervoso e strumenti di comunicazione.

L'esteriorizzazione del pensiero verso la dimensione pubblica, partendo dai processi psichici interiori, si realizza attraverso il linguaggio, propagandosi ulteriormente attraverso le tecnologie di rete. A partire dall'intelligenza individuale si passa quindi ad un'intelligenza connettiva. Questa si genera dall'incontro delle menti umane e dei computer collegati in rete attraverso interfacce sempre più avanzate, fra cui giocano un ruolo di primo piano i mondi virtuali condivisibili in rete, grazie ai quali lo schermo della macchina "diventa una porta e uno strumento di pensiero connettivo".

Eccoci così approdati alla sfida più recente che la comunicazione istituzionale e, con essa, quella parlamentare, deve affrontare e vincere: la sfida di Internet, della multimedialità, della rete che avvolge la collettività intera unendo tra loro i cittadini "punto a punto", così come i mass-media tutti insieme li accomunano nel villaggio globale dove cittadinanza significa prima di tutto comunicazione.

Gregorio Arena

Professore ordinario di *Diritto amministrativo* all'Università di Trento.

Sebastiano Bagnara

Professore ordinario di *Psicologia ed ergonomia cognitiva* al Politecnico di Milano.

Federico Basilica

Avvocato dello Stato - Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Mauro Bonaretti

Coordinatore del programma *Cantieri* al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Valentina Casiraghi

Dottoranda in *marketing e comunicazione d'impresa* presso l'Università IULM di Milano.

Daniele Comboni

Docente di *Teoria e tecniche della comunicazione turistica* all'Università IULM di Milano.

Maria De Benedetto

Professore associato di *Diritto pubblico* alla Terza Università di Roma.

Domenico De Masi

Ordinario di *Sociologia del Lavoro* e già Preside della Facoltà di *Scienze della Comunicazione* all'Università "La Sapienza" di Roma.

Guido Di Fraia

Professore associato di *Sociologia dei processi culturali e comunicativi* e docente di *Metodologia della ricerca sociale* all'Università IULM di Milano.

Franca Faccioli

Professore straordinario di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* all'Università "La Sapienza" di Roma.

Riccardo Fedriga

Ricercatore universitario all'Università di Bologna, docente di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* all'Università IULM sede di Feltre.

Giorgio Fiorentini

Professore associato di *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* e di *Economia aziendale* e docente di *Marketing della Pubblica Amministrazione* all'Università Bocconi di Milano.

Emanuele Gabardi

Docente di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* all'Università di Modena e Reggio Emilia.

Patrizia Galeazzo

Coordinatrice didattica dei Master in *Management della comunicazione sociale, politica e istituzionale* (MASPI) e in *Management delle relazioni esterne e della comunicazione nella P.A. e nei servizi di pubblica utilità* (MAREC) all'Università IULM di Milano.

Carlo Gelosi

Ricercatore di ruolo e docente di *Sociologia dell'ambiente e del territorio* presso la Facoltà di Lettere e Filosofia all'Università di Lecce.

Adriana Janiri

Dirigente dell'*Ufficio per le attività di comunicazione* del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Adriana Laudani

Docente di *Teoria e Tecnica della Comunicazione Pubblica* all'Università di Catania, componente del Comitato scientifico della *Associazione Italiana della comunicazione pubblica e istituzionale*.

Nicoletta Levi

Dirigente della Regione Emilia-Romagna; segue il progetto URPe degli URP e il progetto della Regione Emilia-Romagna URPeRETE.

Pier Domenico Lonzi

Dirigente dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico della ASL di Ravenna; membro del consiglio direttivo della *Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale*.

Roberto Louvin

Professore associato di *Diritto pubblico comparato* all'Università della Calabria, già presidente della Regione Valle d'Aosta.

Erika Mallarini

Docente Area Pubblica Amministrazione, Sanità e non profit, SDA Bocconi Milano e consulente Ministero delle Finanze.

Pia Marconi

Dirigente generale dell'Ufficio per l'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Stefano Martelli

Professore ordinario di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* all'Università di Palermo.

Fiammetta Mignella Calvosa

Professore ordinario di *Sociologia del territorio e direttore del Master in Management della comunicazione di pubblica utilità* all'Università LUMSA di Roma.

Giuseppe Nucci

Colonnello dell'Arma dei Carabinieri e docente universitario.

Giorgio Pacifici

Presidente del *Forum per la Tecnologia dell'Informazione*, docente presso l'Institut d'Études Politiques di Parigi.

Alessandro Papini

Docente contrattista presso la cattedra di *Tecnologia e Comunicazione pubblica* alla l'Università IULM di Milano.

Valeria Peverelli

Assistente al coordinamento didattico del Master in *Management delle relazioni esterne e della comunicazione nella P.A. e nei servizi di pubblica utilità (MAREC)* all'Università IULM di Milano.

Paolo Pietrangelo

Direttore delle Relazioni esterne e della Comunicazione della *Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Roma.

Rossella Rega

Funzionaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Redattrice del sito internet www.governo.it.

Stefano Rolando

Professore associato di *Economia e gestione delle imprese* e docente di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* all'Università IULM di Milano. Direttore della *Rivista italiana di comunicazione pubblica*.

Fulvio Ronchi

Designer e art director con lunga esperienza nell'area della comunicazione istituzionale. Responsabile del *Laboratori di comunicazione integrata* alla Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano.

Alessandro Rovinetti

Segretario generale della *Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale* e docente universitario.

Roberto Santaniello

Direttore dell'Ufficio di *Rappresentanza della Commissione europea* a Milano e docente universitario.

Ferruccio Sepe

Dirigente generale dell'Ufficio per gli Affari generali e per il Personale del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Stefano Sepe

Docente stabile alla *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, docente di *Storia dell'Amministrazione* all'Università LUISS di Roma.

Pierluigi Severi

Consulente e docente universitario nel settore della comunicazione pubblica.

Guglielmo Trillo

Presidente di *Civicom*, già presidente della Federazione italiana delle Relazioni Pubbliche (FERPI).

Giovanni Vetrutto

Dirigente dell'Ufficio per l'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Anna Wizemann

Consulente nel settore della comunicazione e dei media nei settori della finanza e della cultura.

Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica sulla situazione e le tendenze della comunicazione istituzionale in Italia

Dopo un congruo periodo di attuazione della legge 150/2000 che disciplina funzioni e attività della pubblica amministrazione italiana in materia di informazione e comunicazione, nel corso del 2004 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha accolto e dato impegnativo sviluppo ad un progetto di ricerca a tutto campo avviato dalla Università IULM di Milano nell'ambito delle sue competenze in materia di comunicazione pubblica. Un progetto di vero e proprio censimento delle amministrazioni centrali, regionali e locali in ordine sia ai processi in atto nell'organizzazione e nell'impiego delle risorse professionali, tecnologiche e finanziarie sia al quadro delle prestazioni e alle funzioni di coordinamento e pianificazione previste dalla legge.

Questi due ambiti dell'indagine (condotta attraverso un vasto questionario che è stato adeguatamente corrisposto dal 55% delle duemila amministrazioni interpellate) hanno poi avuto una lettura trasversale attraverso undici analisi dei temi di base che gli esiti dell'indagine hanno evidenziato e attraverso una introduzione generale del coordinatore che seleziona i dati emergenti e le proposte essenziali riferibili alle tendenze del settore, nonché attraverso la postfazione del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica che tocca i nessi tra funzioni comunicative e sistema politico-istituzionale.

Con la fine del 2004 si è completata così la più ampia ricognizione finora effettuata su un quadro di sviluppo interpretato come un sistema in movimento, caratterizzato dalla metafora del "bicchiere mezzo pieno", in cui le strutture di base previste dalla legge si vanno radicando, mentre le funzioni più sofisticate (coordinamento, pianificazione, ricerca e valutazione) ancora hanno un'attuazione piuttosto marginale. Individuando dunque temi di ulteriore attuazione e anche nuove problematiche culturali, normative e organizzative.

Come scrive infatti il Ministro per la Funzione Pubblica on. Mario Baccini, la cui Presentazione introduce il Rapporto, "si completa così una prima fase di attuazione di una normativa che, all'inizio di questo decennio, ha dato una decisiva svolta alla legittimazione e al radicamento di funzioni professionali e di prestazioni che oggi paiono ineludibili e implicite nel concetto stesso di funzione pubblica".

Presentazione: Mario Baccini

Prefazioni: Luigi Mazzella, Giovanni Puglisi

Postfazione: Federico Basilica

Introduzione generale: Stefano Rolando

Temi di base: Gregorio Arena, Pia Marconi, Mauro Bonaretti, Domenico De Masi, Fiammetta Mignella Calvosa, Giorgio Fiorentini, Erika Mallarini, Sebastiano Bagnara, Fulvio Ronchi, Roberto Louvin, Pierluigi Severi, Roberto Santaniello, Adriana Laudani.

Analisi dei processi: Maria De Benedetto, Rossella Rega, Ferruccio Sepe, Giovanni Vetrutto, Stefano Sepe, Stefano Martelli, Patrizia Galeazzo, Valeria Peverelli, Alessandro Rovinetti, Giorgio Pacifici, Riccardo Fedriga, Guido Di Fraia.

Quadro delle prestazioni: Franca Faccioli, Nicoletta Levi, Alessandro Papini, Pier Domenico Lonzi, Daniele Comboni, Guglielmo Trillo, Giuseppe Nucci, Emanuele Gabardi, Anna Wizemann, Paolo Piegrangelo, Carlo Gelosi.

Metodologia: Adriana Janiri, Valentina Casiraghi.