

L'amministrazione colloquiale e gli uffici per le relazioni con il pubblico

di Giovanna Pizzanelli

Sommario

1. *La comunicazione come strumento per l'innovazione organizzativa della pubblica amministrazione.* – **2.** *Il percorso normativo e gli strumenti dell'amministrazione condivisa legati all'emergere della cultura del servizio.* – **3.** *L'introduzione di elementi di marketing e strategie di "customer satisfaction" nella pubblica amministrazione attraverso gli Uffici per le relazioni con il pubblico.* – **4.** *Gli Uffici per le relazioni con il pubblico: per un'amministrazione basata sulla condivisione o sul paternalismo?*

1. La comunicazione come strumento per l'innovazione organizzativa della pubblica amministrazione

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione è investita sempre più da processi di cambiamento. Solitamente quando si parla di cambiamento della P.A. si fa riferimento ad almeno tre ambiti di intervento. In primo luogo, al cambiamento delle regole amministrative, che può attenersi al *cosa* debba essere oggetto di regolazione, al *chi* debba essere chiamato ad esercitare la funzione di regolazione e ad assumersene le responsabilità, quali *procedure* debbano essere seguite e quali *risorse* debbano essere utilizzate. In secondo luogo, al cambiamento del comportamento di coloro che svolgono attività amministrativa, siano essi definiti burocrati, servitori dello Stato, *civil servant*, o dipendenti pubblici; il riferimento è legato al loro modo di concepire l'attività che sono chiamati a svolgere attraverso una ridefinizione della loro professionalità legata al conseguimento di risultati ed ad una maggiore responsabilizzazione. In terzo luogo, al cambiamento del modo di intendere l'agire amministrativo da parte di coloro che ne sono i destinatari naturali, i cit-

tadini fruitori dell'azione pubblica, che si rendono consapevoli dei propri diritti ed attenti alla qualità delle prestazioni e dei servizi resi dalle PP.AA. Si può affermare che i cambiamenti intercorribili in questi tre ambiti siano di fatto interconnessi e che ciascuno di essi può dispiegare a pieno i propri effetti solo in quanto rinvia o trova alimento negli altri. Ciò che rileva in tale sede è proporre una lettura interpretativa degli strumenti della comunicazione pubblica istituzionale come veicoli per l'innovazione organizzativa. Infatti, le tre direzioni di cambiamento prospettate convergono su una questione tendente alla ricerca di modalità di organizzazione dell'attività amministrativa in grado di far scaturire l'innovazione amministrativa attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli agenti pubblici ed il concorso degli utenti nella verifica dei risultati. È attraverso il coinvolgimento dei modelli organizzativi che l'auspicato cambiamento dell'agire e dell'identità della P.A. può rappresentare la ricerca dei modi per superare le difficoltà e scoprire nuove opportunità ⁽¹⁾.

Se è vero che una delle esigenze della P.A. in questi anni è anche quella di costruirsi una nuova identità, di recuperare credibilità, di legittimarsi, va ricordato che la legittimazione passa non solo attraverso il riconoscimento di nuovi diritti al cittadino, ma anche attraverso una maggiore conoscenza che il cittadino deve avere dell'amministrazione. Il passaggio da una concezione di Stato "autoreferente", attento all'espletamento delle funzioni istituzionali, ad una concezione di Stato più aperto alle istanze sociali comporta, dal punto di vista organizzativo, il passaggio graduale da strutture rigidamente burocratiche a strutture sempre più orientate verso l'esterno e a rivedere le

(1) Sul processo di cambiamento nella pubblica amministrazione attraverso la comunicazione, con particolare riferimento ai modelli organizzativi e alle logiche gestionali, v. tra i molti, F. P. CERASE, *Il cambiamento nella pubblica amministrazione: la questione organizzativa e l'identità dei soggetti agenti*, in *Soc. lav.*, n. 57, 1995, p. 23 ss.; F. BUTERA, *Processi di servizio e nuove forme di organizzazione nella pubblica amministrazione*, in *Amm.re*, 1994, p. 453 ss.; A. M. SOLIMINE, *Gli URP tra comunicazione e organizzazione*, in *Amm.re*, 1999, p. 111 ss. e, più in generale, sull'evoluzione organizzativa del nostro sistema organizzativo, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

modalità di organizzazione interna del lavoro. In tale contesto, la comunicazione è stata considerata una risorsa strategica sia per modificare quella chiusura autoreferenziale che ha costituito il blocco principale a qualsiasi intervento innovatore, che per suscitare alcune riflessioni sul rapporto tra Stato e cittadini in cui la stessa comunicazione istituzionale si inserisce come elemento di novità capace di rompere l'incomunicabilità, incompatibile peraltro con la concezione democratica dello Stato. Da questa consapevolezza sono derivati i provvedimenti legislativi che hanno legittimato la centralità della comunicazione pubblica ⁽²⁾.

Il percorso che ha consentito il riconoscimento di una nuova identità della P.A. si è aperto con l'approvazione di due leggi – la l. 8 giugno 1990, n. 142 sulle autonomie locali e la l. 7 agosto 1990, n. 241 sulle innovazioni in materia di procedimento amministrativo – che hanno innovato il rapporto fra P.A. e cittadini. Da quel momento, i cittadini sono stati considerati detentori di diritti di informazione e partecipazione, sia come singoli che associati ed è stato consentito il passaggio dall'esclusione come metodo di amministrare all'apertura alle richieste dei cittadini come principio e diritto, incidendo così sulla rilevanza della comunicazione pubblica, che in tal modo si rende tematica centrale e strategica ⁽³⁾. I principi generali intro-

(2) Sull'incidenza della comunicazione pubblica nel quadro delle riforme amministrative dei primi anni novanta, v. fra i molti, R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, 2001, p. 95 ss.

(3) Sull'impulso fornito dalle istituzioni comunitarie per assegnare una centralità prima sconosciuta al ruolo della comunicazione, merita di essere ricordato il *Libro bianco di Delors* del 1994, sullo "spazio comune dell'informazione", che assegna un valore consistente alle potenzialità di utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nella P.A. e il *Libro Verde sulla comunicazione pubblica in Europa* del 1998. Nel testo programmatico, l'Unione europea afferma: "[...] La comunicazione della P.A. non è solo un'attività importante, ma è essenziale; non consentire l'accesso alle informazioni pubbliche rappresenta una minaccia per i cittadini dei Paesi dell'Unione europea; senza comunicazione pubblica e senza una politica comunitaria su questi temi i cittadini d'Europa non potranno essere, per i prossimi anni, su un piano di parità". In sostanza, nel *Libro verde* viene riconosciuto il valore della comunicazione pubblica come strumento per favorire uno sviluppo armonico delle attività economiche, culturali, sociali e della qualità della vita dei cittadini europei. Sul *Libro bianco* di Delors, v. M. MARTURANO e S. VICARI, *USA-CEE-*

dotti dalla l. n. 241 del 1990 fondano l'idea che, accanto alla doverosa realizzazione dell'interesse pubblico, le amministrazioni devono operare per il soddisfacimento dell'"interesse del pubblico", ossia orientarsi al servizio del cittadino. Così, se è vero che le funzioni amministrative non si esauriscono nell'attività di erogazione dei servizi, la modernizzazione dello Stato deve essere indirizzata alla misurabilità, alla quantificazione delle prestazioni erogate e alla possibilità di valutare il risultato conseguito⁽⁴⁾.

Il modello di amministrazione che è stato delineato nelle suddette riforme legislative è quello dell'amministrazione condivisa⁽⁵⁾. Tale modello tende ad impostare il rapporto tra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi possano uscire dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si

Italia: lo spazio comune dell'informazione tra pubblico e privato, in *Amm.re*, 1994, p. 415 ss., mentre sul *Libro verde*, v. A. ROVINETTI, *Diritto di parola: strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, 2000, p. 191. La centralità del contesto comunitario nella definizione delle politiche per la comunicazione pubblica e l'innovazione tecnologica è stata ribadita nelle indicazioni formulate dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona del marzo 2000, volte a dare impulso allo sviluppo della società dell'informazione, in cui è stato adottato il Piano d'azione "e-Europe 2002" allo scopo di "fare dell'Europa, entro il 2010, una forza economica basata sulla conoscenza e sugli strumenti di comunicazione". Il Piano d'azione è stato successivamente ripreso al Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002, come "e-Europe 2005".

(4) Nella stessa direzione va considerata l'emanazione della Carta dei servizi pubblici, che ha stabilito i diritti degli utenti e i doveri delle aziende erogatrici, introducendo strumenti di valutazione dei "prodotti" resi e il conseguente livello di soddisfacimento delle esigenze dei destinatari. Il documento è stato recepito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 e destinato ad indirizzare l'attività delle pubbliche amministrazioni, orientandole verso le finalità e gli obiettivi indicati. Altro strumento predisposto su iniziativa del Dipartimento per la funzione pubblica nel 1993 e messo a punto dal ministro Sabino Cassese in collaborazione con Tullio De Mauro, è il "Codice di stile", studiato e proposto per migliorare le modalità del linguaggio di tutte le strutture pubbliche nell'attività di comunicazione verso l'esterno. Sul punto, S. ROLANDO (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia*, Milano, 1995, p. 58 ss. e D. BORGONOVO RE, *L'amministrazione colloquiale: dagli URP al Codice di stile*, in *Amm.re*, p. 393 ss.

(5) Sul modello di amministrazione condivisa, v. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, p. 29 ss. e F. RUGGE, *L'"amministrazione colloquiale"*, in *Amm.re*, 1997, p. 325 ss.

assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale ⁽⁶⁾.

All'interno del nostro sistema convivono due modelli di amministrazione: uno fondato sul binomio "autorità-libertà", l'altro sul binomio "funzione-interesse". Il primo modello è quello dell'amministrazione tradizionale che autorizza, ordina, concede, regola, che usa cioè come principale strumento di intervento il potere amministrativo; il secondo è il modello dell'amministrazione prestazionale, che eroga servizi, fornisce prestazioni, dispensa benefici, in cui ciò che veramente conta non è tanto l'esercizio del potere, quanto lo svolgimento in forma imparziale ed efficace di una funzione che è pubblica perché di interesse generale, non perché svolta da un'amministrazione. Peraltro, la sopravvenuta possibilità di impostare un nuovo rapporto fra amministrazione e cittadini è legata indissolubilmente al pluralismo della società. Di conseguenza, il sistema amministrativo non può rimanere estraneo a queste vicende, tanto è che al pluralismo sociale corrisponde un pluralismo amministrativo. Non si parla più di amministrazione, bensì di amministrazioni, ovvero di un'amministrazione che si è articolata e diversificata per svolgere meglio i compiti che le sono affidati. Dalla creazione nel secolo scorso dei primi enti pubblici, fino all'istituzione più recente delle amministrazioni indipendenti, tutta la storia della nostra amministrazione non è altro che un continuo adeguamento dei modelli funzionali e organizzativi alle esigenze via via emergenti nella società. L'aumento della burocrazia come estensione dell'apparato pubblico e del potere dello Stato ha portato ad una pervasività della P.A., in quanto principale soggetto promotore e gestore delle politiche sociali. I cittadini, di fronte alla complicata articolazione assunta dal settore pubblico, si sono sentiti non di ra-

(6) Finora, il rapporto tra amministrazione e utenti, in particolare riguardo all'amministrazione prestazionale, era impostato sul postulato implicito secondo il quale il flusso di risorse non poteva andare altro che dall'amministrazione all'utente, come se quest'ultimo non potesse avere altro ruolo che quello di recettore di risorse pubbliche. Invece, il modello di amministrazione condivisa contempla gli utenti non soltanto come recettori di risorse, ma anche come soggetti portatori di capacità potenzialmente utili al perseguimento dell'interesse generale.

do disorientati e subalterni e la carenza di una specifica politica informativa a vantaggio degli utenti è risultata uno dei maggiori limiti delle politiche di *welfare*. Così, un *welfare* rinnovato ha bisogno da un lato di una “cittadinanza attiva” – in conseguenza del diritto all’informazione e alla trasparenza nelle decisioni della P.A. – che ha bisogno di sapere cosa offre l’amministrazione in modo tale da promuovere la diffusione del benessere ⁽⁷⁾, e dall’altro, di uno Stato “più pubblico” che deve rendere conto del proprio operato. Peraltro il pluralismo amministrativo è anche un modo per rispondere ad un’altra esigenza fondamentale: quella di maggior democrazia. A tal fine, le varie amministrazioni si rendono rappresentanti, nel panorama delle istituzioni, degli interessi di cui sono portatori i soggetti che danno vita al pluralismo sociale aggiungendo così alla sfera politica – come sede in cui esercitare la sovranità popolare – la sfera dell’amministrazione. Infatti, l’interesse per la comunicazione pubblica è stato un evento che ha inciso profondamente nella vita democratica del Paese, dal momento che il valore della comunicazione, intesa come garanzia di interessi fondamentali dei cittadini, ha portato ad una rilettura dell’attività informativa e comunicativa dell’amministrazione, in una prospettiva di tutela e di realizzazione di veri e propri valori costituzionali. Il riferimento è legato, in primo luogo, alla convinzione che un linguaggio chiaro e semplice adottato dagli amministratori pubblici possa contribuire ad assicurare l’imparzialità e il buon andamento dell’amministrazione e, in secondo luogo, al fatto che il linguaggio possa svolgere un ruolo di integrazione culturale e sociale, garantendo l’uguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale ed un “pieno sviluppo della persona” ⁽⁸⁾. Nel

(7) Sul punto, M.V. RIZZO (a cura di), *Comunicazione pubblica locale*, Roma, 1997, p. 4.

(8) È sostenendo simili argomentazioni che il Ministro della funzione pubblica, Luigi Mazzella, ha sostenuto la necessità di costituzionalizzare il diritto alla comunicazione ed ha lamentato la scarsa attenzione dedicata al tema da parte degli addetti ai lavori in sede di Convenzione europea, nonostante che l’art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali dell’Unione europea, adottata nel vertice di Nizza del 2000, abbia previsto, seppur in modo non del tutto soddisfacente, il diritto alla “libertà di espressione e di informazione”. L’intervento del Ministro è stato pubblicato in *Italia Oggi*

modello dell'amministrazione condivisa, spetta dunque all'amministrazione cercare di impostare su basi nuove il rapporto con gli utenti, facendo suscitare le energie e le capacità latenti nella società: per fare ciò, uno strumento efficace è proprio la comunicazione pubblica. È solo grazie alla comunicazione se l'amministrazione riesce a condividere le proprie risorse con quelle offerte dai cittadini, dalla cui combinazione scaturisce la soluzione dei problemi sollevati. Ancora, a testimonianza del fondamentale apporto della comunicazione pubblica alla compiutezza del processo democratico, la dimensione dello Stato "che comunica" è in grado di consentire un più ampio tipo di partecipazione, e quindi di fiducia, dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, permettendo a questi ultimi di concorrere ai processi decisionali. Infatti, in tal modo, i cittadini fuoriescono dalla nozione ristretta di corpo elettorale, limitato all'esercizio del diritto di voto, per manifestare continuamente la loro volontà in una concezione di rappresentatività di cui il momento elettorale costituisce solo un aspetto del processo democratico. In altri termini, la cultura della comunicazione consente l'occupazione da parte della democrazia rappresentativa di spazi finora occupati da organizzazioni di tipo gerarchico o burocratico. Tale occupazione, tornando all'ambito dei principi che stanno alla base dell'attività amministrativa, sembra ricondurci al principio di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost., da cui può originare il fondamento costituzionale della comunicazione pubblica⁽⁹⁾.

del 30 settembre 2003.

(9) In tale contesto, la funzione amministrativa prima ancora di essere funzione di governo si rende funzione per la società di cui i veri protagonisti diventano i cittadini-utenti, non più meri destinatari della scelta pubblica, bensì soggetti concorrenti alla cura dell'interesse pubblico in termini di condivisione e partecipazione. In proposito, A. VIGNUDELLI, *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, p. 605 ss.

2. Il percorso normativo e gli strumenti dell'amministrazione condivisa e colloquiale legati all'emergere della cultura del servizio

Tra la metà del 1992 e la fine del 1994 il legislatore ha predisposto un quadro normativo specifico per incanalare lo sviluppo dell'attività di informazione e partecipazione sollecitato dalle leggi nn. 142 e 241 del 1990.

Il d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352 (Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi in attuazione della l. 241/90), si è riferito per la prima volta agli URP, laddove (art. 6) ha previsto che “[...] Le singole amministrazioni valutano altresì l'opportunità di istituire un ufficio per le relazioni con il pubblico e comunque individuare un ufficio che fornisca tutte le informazioni sulle modalità di esercizio del diritto di accesso e sui relativi costi”⁽¹⁰⁾.

Il passaggio dall'opportunità all'obbligatorietà di istituire un URP è avvenuto attraverso il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e revisione della disciplina del pubblico impiego), art. 12, laddove ha previsto che “Le amministrazioni pubbliche, al fine di garantire la piena attuazione della l. 241/90, individuano, nell'ambito della propria struttura, uffici per le relazioni con il pubblico”⁽¹¹⁾.

In seguito, con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 ottobre 1994 (Sui principi per l'istituzione e il funzionamento degli URP) traspare il tentativo di qualificare gli obiettivi degli URP come una doppia apertura nei confronti dell'esterno: si veicolano informazioni ai cittadini, ma si veicolano

(10) Emerge dalla disposizione l'eventualità dell'URP ed un ruolo di interlocutore dei cittadini limitatamente alle richieste di accesso ai documenti amministrativi, quindi una funzione meramente informativa.

(11) Dall'elenco delle funzioni previste nel d.lgs. n. 29 del 1993, risulta che gli URP non sono più soltanto semplici strumenti per informare gli utenti sui procedimenti in corso e sui servizi offerti, ma esercitano altresì funzioni di proposta all'amministrazione al fine di migliorare i rapporti con il pubblico.

anche informazioni dai cittadini all'amministrazione. La direttiva ha precisato così le finalità degli URP:

- attuare il principio della trasparenza amministrativa;
- attuare il diritto d'accesso alla documentazione e ad una corretta informazione;
- rilevare i bisogni ed il livello di soddisfacimento degli utenti per i servizi erogati;
- proporre adeguamenti e correttivi per favorire un ammodernamento delle strutture e la semplificazione dei linguaggi.

In seguito a tali provvedimenti normativi e all'adozione da parte delle Pubbliche Amministrazioni di tecniche informatiche, non solo è stato possibile lo sviluppo degli URP, ma sono stati resi possibili la costruzione di punti informativi in grado di offrire informazioni comuni a più amministrazioni e la creazione di una rete in grado di mantenere in rapporti permanenti gli operatori URP ("URP degli URP")⁽¹²⁾.

L'approvazione della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni) ha segnato la conclusione di un percorso iniziato nei primi anni novanta tendente ad affermare la centralità della comunicazione pubblica⁽¹³⁾. La legge evidenzia la necessità di attività finalizzate a diffondere la conoscenza degli ambiti operativi delle funzioni della P.A., promuovendone l'immagine e le finalità; si tratta di attività bidirezionali ed interattive che riconoscono al cittadino un ruolo attivo nei processi

(12) L'obiettivo dell'iniziativa promossa nel 1998 dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, è quello di trasformare più operatori in una vera e propria comunità di professionisti in grado di diffondere informazioni e strumenti di lavoro e favorire l'attivazione di URP non ancora istituiti. In proposito, R. GRANDI, *op. cit.*, p. 127; e il materiale reperibile in www.urp.it e www.Regione.Emilia-Romagna.it/urp.

(13) La legge è stata approvata da entrambi i rami del Parlamento con larghissima maggioranza, e in un momento in cui la politica sembrava dividersi su tutto, a conferma che il provvedimento era necessario e che erano maturi i tempi e la situazione per realizzarlo. Sulla legge n. 150 del 2000, v. tra i molti, G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, Rimini, 2001; T. KRASNA (a cura di), *Informazione e comunicazione della Pubblica amministrazione dopo la l. 150/2000*, Roma, 2003; R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2002, p. 331 ss.

di informazione e di comunicazione. Inoltre, la legge ha definito le aree operative e le rispettive finalità. Le aree operative sono state distinte in base ai destinatari della comunicazione:

- informazione veicolata ai *mass media*;
- comunicazione esterna, destinata ai cittadini – singoli o associati – ed altri enti;
- comunicazione interna, destinata a chi opera all'interno di ciascun ente.

Particolarmente importante risulta la rilevanza riconosciuta alla comunicazione interna, attraverso la quale si può favorire il cambiamento delle strategie e delle politiche operative del nuovo modello di amministrazione ⁽¹⁴⁾. La comunicazione interna rappresenta una strategia complessa che si pone l'obiettivo di diffondere identità e valori attraverso processi bidirezionali volti a creare e sviluppare una nuova cultura amministrativa. In quest'ottica, cambiamento, riorganizzazione, centralità delle risorse umane, innovazione, nuove tecnologie sono, al tempo stesso, obiettivi e stimoli per la comunicazione interna. La comunicazione interna diventa una sorta di acceleratore per sostituire un modello rigido nella separazione dei ruoli con un modello flessibile, orientato alla cooperazione e alla conoscenza per il raggiungimento di risultati comuni tra le varie articolazioni delle amministrazioni. La rilevanza assunta dalla comunicazione interna a partire dagli anni novanta è legata all'affermazione di una P.A. che agisce come sistema organizzato, che produce servizi e fornisce prestazioni ad alta "qualità sociale". Servizi pubblici di qualità devono essere il frutto non soltanto di buone leggi, ottimi amministratori e dirigenti capaci, ma anche di apparati interamente coinvolti nella loro organizzazione e gestione. Si tratta, dunque, di affermare la centralità delle risorse umane, di adottare, sull'esempio del sistema a-

(14) Il modello dell'amministrazione condivisa vale sia verso l'esterno che verso l'interno dell'amministrazione. Infatti, sono considerati portatori di risorse sia i cittadini utenti che i cittadini dipendenti dell'amministrazione, che attraverso le loro conoscenze parcellizzate si rendono patrimonio prezioso per la conoscenza complessiva del funzionamento dell'apparato amministrativo e quindi utili per una migliore gestione.

ziendale privato, meccanismi di confronto competitivo (*benchmarking*). L'attuazione della comunicazione interna attraverso il *feed-back* positivo legato alla collaborazione tra le singole articolazioni dell'amministrazione consente una migliore collaborazione tra *back office* e *front office* attraverso una maggiore e migliore partecipazione degli utenti e il coinvolgimento dell'intero apparato organizzativo; da ciò ne deriva una migliore qualità del servizio di *front office* ed il soddisfacimento dei cittadini ⁽¹⁵⁾.

Le finalità delle attività informative e comunicative, appalesate nella l. n. 150 del 2000, fanno riferimento agli obiettivi già esplicitati nei provvedimenti normativi precedenti alla legge. In particolare, tendono a:

- far conoscere le disposizioni normative, per una loro efficace applicazione;
- illustrare le attività delle istituzioni ed il loro funzionamento;
- promuovere una conoscenza che permetta di sfruttare ed attuare effettivamente l'accesso ai servizi pubblici;
- favorire l'applicazione di processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati;
- promuovere l'immagine delle amministrazioni, dando visibilità ad eventi di rilevanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

L'art. 6, c. 1, della l. n. 150 del 2000 distingue le attività di informazione, che si realizzano attraverso l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa (stampa, audiovisivi, strumenti telematici) e l'attività dei portavoce e degli uffici stampa, dalle attività di comunicazione – esterna, rivolta ai cittadini, collettività, enti ed interna, rivolta alle varie articolazioni dell'amministrazione – che si realizza attraverso gli URP e strutture analoghe (sportelli per i cittadini, sportelli unici, sportelli polifunzionali, sportelli per le imprese) ⁽¹⁶⁾. Tra queste, lo spor-

(15) Sull'importanza della comunicazione interna nei processi relazionali tra P.A. e cittadini, A. ROVINETTI, *op. ult. cit.*, p. 61 ss.

(16) Attraverso tali strutture la P.A. viene incontro all'esigenza del cittadino di avere accesso simultaneamente ad informazioni di varia origine, raggruppando le funzioni

tello unico per le imprese rappresenta una delle principali novità, dal momento che ad usufruire del processo di semplificazione delle procedure ed a partecipare al processo di comunicazione istituzionale sono, in tale sede le imprese e non i cittadini⁽¹⁷⁾. L'istituzione degli sportelli unici è stata prevista dal d.lgs. 112 del 1998 sul "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". In particolare, sulla base dell'art. 23, c. 1, si attribuiscono "ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie", mentre al c. 3 del medesimo art. si precisa che "le funzioni di assistenza sono esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive"; infine, l'art. 24 prevede, dal punto di vista organizzativo, l'unicità del procedimento amministrativo in materia e l'identificazione del responsabile unico del procedimento. Lo sportello unico, nascendo dall'esigenza di semplificazione amministrativa e di riqualificazione e promozione del territorio, riesce a far convergere in un unico punto tutti gli adempimenti connessi alla realizzazione, ampliamento e sviluppo di attività produttive, che prima richiedevano l'intervento di diverse autorità competenti. Certamente, affinché lo sportello unico si confermi interlocutore serio nei rapporti tra imprese e P.P.A.A., è necessario che i responsabili e gli operatori promuovano la qualità delle *performance* dello sportello, sviluppando e verificando

che normalmente vengono espletate attraverso sportelli differenziati, localizzati in punti diversi del territorio, offrendo un servizio polifunzionale, con notevole risparmio di costi e di tempo per l'utente. Lo sportello diviene il terminale di più amministrazioni coinvolte nel procedimento, ponendosi come unico e qualificato interlocutore per l'utente. Gli sportelli unici o polifunzionali possono essere presidiati da personale dell'amministrazione, con il compito di erogare il servizio richiesto, fornire informazioni, consulenze (struttura di *front-office*), oppure non presidiati (struttura *self service*), da consultare direttamente tramite strumenti telematici. In proposito, G. COZZELLA, *La comunicazione istituzionale. L'URP (alla luce della legge 7 giugno 2000, n. 150)*, in www.anfaci.it.

(17) In proposito, v. tra i molti, L. CACCIA, G. VALOTTI (a cura di), *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Milano, 2000.

continuativamente i risultati offerti e le esigenze dell'utenza. Infatti, l'*output* dei processi di sviluppo dello sportello unico non si limita all'atto autorizzatorio, ma la prestazione offerta ingloba l'atto in un pacchetto di servizi misurabile dall'utenza, da cui deriva altresì un'analisi estendibile al ruolo del Comune in relazione ai servizi offerti sul territorio.

Gli artt. 7, 8 e 9 disciplinano gli strumenti per realizzare le attività di informazione e comunicazione.

L'art. 7 regola la figura e l'attività del portavoce, laddove si prevede che "l'organo di vertice dell'amministrazione pubblica può essere coadiuvato da un portavoce, anche esterno all'amministrazione, con compiti di collaborazione di natura politico-istituzionale con gli organi di informazione [...]". Si tratta di una figura che instaura con l'organo di vertice dell'amministrazione un rapporto fiduciario, per cui la legge prevede un regime di incompatibilità con le attività nei settori radiotelevisivo, giornalistico, della stampa e delle relazioni pubbliche. Il portavoce, attivato prevalentemente presso le amministrazioni complesse, intrattiene rapporti con le testate informative.

L'art. 9 disciplina l'attività degli uffici stampa, diretti da un coordinatore – capo ufficio stampa – che "[...] sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice assicura il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nell'interesse dell'amministrazione [...]". Si tratta di uffici composti da personale specializzato, interno o esterno all'amministrazione, iscritto all'Albo nazionale dei giornalisti, per i quali vige il medesimo regime di incompatibilità previsto all'art. 7 della legge n. 150 del 2000. La finalità di tali uffici è quella di informare il pubblico in modo autentico, obiettivo ed attendibile, attraverso i *mass media*, sull'attività della P.A. costruendo consenso, attenzione e fiducia nei confronti dell'amministrazione⁽¹⁸⁾.

L'art. 8 disciplina l'URP, la cui attività è indirizzata ai citta-

(18) In proposito, B. MEO, *Gli uffici stampa*, in T. KRASNA (a cura di), *op. cit.*, p. 39 ss.; F. ABRUZZO, *Il giornalista entra nella P.A.*, in *Il sole 24 ore* dell'11 agosto 2001.

dini singoli o associati, al fine di:

- garantire l'esercizio dei diritti di accesso, informazione e partecipazione, ex l. 241/90. In tale sede l'URP risulta una struttura di supporto ed integrazione con l'attività posta in essere dagli altri uffici. In tal modo, i cittadini possono usufruire di un luogo "unico" presso la P.A., senza essere costretti a fare la spola tra singoli uffici, nel quale reperire tutte le informazioni, moduli e pratiche utili, che consente loro un'agevolazione nel rapporto con la burocrazia;

- agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini. Emerge la finalità informativa dell'URP (far conoscere agli utenti la struttura pubblica ed i servizi che essa offre), che viene così a rappresentare la sede del punto di incontro ideale tra l'offerta del pubblico servizio da parte dell'amministrazione e la domanda dei cittadini;

- promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche. L'URP offre un tentativo di realizzare una "democrazia telematica" attraverso un equilibrato utilizzo delle tecnologie di comunicazione;

- attuare processi di verifica della qualità dei servizi offerti agli utenti. In tale occasione, l'URP segnala un costante adeguamento delle PP.AA. a logiche aziendalistiche, in base al principio di "*customer satisfaction*", per cui conoscere le aspettative ed i bisogni degli amministrati è utile al fine di orientare gli obiettivi e le scelte decisionali della P.A.;

- garantire la reciproca informazione tra URP e P.A. e tra URP istituiti presso altre PP.AA. Si tratta di una doppia corsia di lavoro finalizzata ad ottimizzare le risorse, in modo tale che le amministrazioni possano dialogare tra loro e disporre di un patrimonio informativo comune.

Così come delineati dalla l. n. 150 del 2000, gli URP rappresentano efficaci spie del cambiamento del rapporto tra cittadini ed amministrazione.

Da quanto detto, si evince che l'attivazione di processi di comunicazione interna ed esterna diventa un *must* per la realizzazione della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa; in conseguenza di ciò, l'URP viene gravato di una

grossa responsabilità, in quanto dalla sua attività vengono a dipendere almeno tre importanti risultati. In primo luogo, la realizzazione di modalità di relazioni e di scambio con i cittadini deve non solo dare visibilità all'azione amministrativa, ma anche essere in grado di organizzare l'ascolto e la partecipazione degli utenti. In secondo luogo, tale attività deve raccordarsi con un processo di circolazione delle informazioni nell'interesse di ogni singola amministrazione. Infine, l'URP deve essere la struttura promotrice della verifica del lavoro svolto, dei correttivi da apportare e dell'analisi della domanda sociale in relazione ad un determinato servizio ⁽¹⁹⁾.

Attraverso la funzione di comunicazione – che si colloca nel punto di contatto tra interno ed esterno – l'URP raccoglie una massa eterogenea di dati informativi, segnalazioni, reclami e suggerimenti al fine di assicurare una risposta ai cittadini. Tale processo è particolarmente evidente nella gestione dei reclami, la cui finalità è l'individuazione della soluzione da apportare da parte della struttura competente, alla quale il reclamo viene segnalato dall'URP. In tale sede, l'URP svolge il ruolo di mediatore attraverso un continuo ascolto del pubblico, che nello spirito del miglioramento rappresenta una linfa vitale per l'organizzazione e rende il reclamo un elemento fisiologico (utile e necessario) e non patologico ⁽²⁰⁾. L'obiettivo è quello di realizzare un circuito virtuoso in cui il cittadino parla con l'URP, questo informa l'ufficio competente, l'ufficio competente si attiva e riferisce all'URP che, infine, risponde al cittadino. Se i comunicatori pubblici non saranno in grado di garantire questo percorso di domanda/risposta, correranno il rischio di restare intrappolati tra l'indifferenza degli apparati e l'in-

(19) Sul punto, F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2000, p. 74 ss.

(20) In tal modo, si favorisce il superamento dell'URP come banale ufficio informazioni o semplice punto di raccolta dello scontento, per legittimarlo come servizio innovatore per gli apparati, ancor prima che per i cittadini. D'altro canto, se ci limitassimo a rendere istituzionale il reclamo compiremmo un'operazione demagogica e pericolosa per le nostre amministrazioni; al contrario, impostare un'attività non di semplice raccolta di critiche, ma di ascolto per i cittadini, significa attivare importanti sinergie.

sofferenza crescente dei cittadini.

L'attenzione per la comunicazione pubblica e per la razionalizzazione delle procedure amministrative che ne verrebbe a conseguire, non è venuta meno negli anni successivi all'approvazione della legge n. 150 del 2000. Tanto è vero che oltre a disposizioni legislative legate più strettamente all'informatizzazione della P.A., quale strumento per consentire l'innovazione della P.A. accelerandone al contempo la competitività della stessa attraverso risparmi di risorse ⁽²¹⁾, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha emanato una serie di direttive indirizzate alle PP.AA. con l'obiettivo di fare delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione un fattore di crescita organizzativa, procedurale e culturale per le amministrazioni pubbliche, oltre che un valido strumento per realizzare al meglio la trasparenza amministrativa ⁽²²⁾.

(21) Tra le disposizioni per agevolare l'innovazione e l'informatizzazione, l'art. 107 della l. n. 388 del 2000 (finanziaria 2001), ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato a finanziare iniziative volte a promuovere l'informatizzazione della normativa vigente, al fine di agevolare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini; l'art. 29, c. 7, della l. n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) ha definito le linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione; l'art. 26 della l. n. 289 del 2002 (finanziaria 2003) ha istituito il Fondo per il finanziamento di programmi di innovazione tecnologica nelle Pubbliche amministrazioni ed ha previsto la possibilità di reperire i finanziamenti necessari per la diffusione della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi per il ricorso a convenzioni, alla finanza di progetto e alla cartolarizzazione.

(22) Meritano di essere menzionate, la direttiva 9 dicembre 2002, in materia di trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali, con l'obiettivo di promuovere la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali ed un proficuo uso del documento informatico e della firma elettronica negli scambi di documenti tra amministrazioni e favorire il miglioramento della comunicazione tra gli uffici e gli URP, al fine di ottimizzare la comunicazione esterna e l'esercizio del diritto d'accesso; la direttiva 20 dicembre 2002 sulle linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione, emanata allo scopo di rendere le tecnologie della comunicazione e dell'informazione veicolo per la modernizzazione della P.A.; la direttiva 27 novembre 2003 sull'impiego della posta elettronica nelle Pubbliche amministrazioni, al fine di rispondere alle esigenze dei cittadini ed accelerare la competitività delle amministrazioni; la direttiva 18 dicembre 2003 sulle linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione, adottata sulla base del Piano d'Azione "e-Europe 2005" e della l. n. 448 del 2001, che ha stabilito gli ambiti di intervento prioritari in materia per il 2004 (servizi *on-line* per i cittadini e le imprese; piena accessibilità dei siti internet delle Pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini; trasparenza dell'azione pubblica; distribuzione ai dipen-

3. *L'introduzione di elementi di marketing e strategie di customer satisfaction nella pubblica amministrazione attraverso gli Uffici per le relazioni con il pubblico*

Da quanto detto, risulta che l'attività di comunicazione svolta dagli URP rappresenta un *test* del buon andamento dell'azione amministrativa, in base al quale la verifica dei parametri di efficacia e di efficienza non avviene esclusivamente sulla base di un'autovalutazione ad opera di strutture interne alla P.A., ma ricorre a modalità di ascolto esterno – in base a modelli *customer oriented* – attraverso le quali sono i cittadini che valutano l'attività svolta. L'obiettivo di fondo è quello di far sì che il cittadino avverta di far parte di una comunità, all'interno della quale le istituzioni amministrative si legittimano non tanto sul piano sul piano formale, in quanto soggetti pubblici, quanto piuttosto sul piano sostanziale, in quanto erogatrici di servizi e prestazioni rispondenti alle sue attese ⁽²³⁾. L'URP, inteso come terminale di comunicazione pubblica delle organizzazioni in cui è istituito, si correla ai presupposti teorici e alle condizioni che hanno portato all'introduzione e allo sviluppo mirato dei concetti del *marketing* dello Stato ⁽²⁴⁾. Potendo definire il *marketing* come la ricerca da parte di un soggetto di adeguare ed equilibrare la propria offerta alla domanda espressa da diverse tipologie di mercato, nella fattispecie dell'URP il *marketing* pubblico si propone di raggiungere tre finalità fondamentali sintetizzabili nella seguente tassonomia:

denti pubblici di carte elettroniche multiservizi; sicurezza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; sviluppo delle competenze del personale delle PP.AA.). Le direttive annotate sono consultabili nel sito www.innovazione.gov.it.

(23) Così, G. SCIULLO, *Commento all'art. 12 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1999, p. 1125 ss.

(24) Sull'introduzione di concetti di *marketing* nell'attività amministrativa, v. tra gli altri, G. FIORENTINI, *Il marketing dello Stato*, Milano, 1995 e dello stesso Autore, *La concezione dell'utenza. Marketing dello Stato nello sviluppo della comunicazione*, in S. ROLANDO (a cura di), *op. cit.*, p. 75 ss.; A. IORI (a cura di), *Il servizio trasparente: la comunicazione al pubblico nei servizi: come progettare e organizzarla*, Milano, 1994; S. ZAMBERLAN, *URP: "Ufficio relazioni con il pubblico" o urgenza di razionalizzare le procedure*, in M. BALDUCCI, *Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il Governo locale*, Milano, 1997, p. 176 ss.

- a) finalità di efficacia;
- b) finalità di legittimazione;
- c) finalità di equilibrio economico.

a) L'attività dell'URP fonda la propria legittimazione non soltanto attraverso la conformità coi principi istituzionali e normativi, ma soprattutto nel confronto con la domanda esterna in un rapporto di scambio con la collettività. Lo scambio si basa sull'incontro tra l'offerta di informazione e comunicazione e la domanda di elementi informativi utili per fruire al meglio dei servizi pubblici presso l'ente al quale appartiene l'URP. L'informazione e la comunicazione offerta è necessaria non solo per ottemperare al bisogno di trasparenza nel rapporto coi vari segmenti di popolazione, ma anche per rendere più efficace l'attività prestazionale della P.A.

b) La legittimità della P.A., dopo aver conosciuto le esigenze dell'utenza (*marketing* conoscitivo attuato dagli URP), non si basa più soltanto sulla coerenza dell'attività amministrativa con il dato normativo, ma anche sul contratto di fruizione del servizio tale da configurare un rapporto di convenienza e soddisfazione del cittadino. Questa reale legittimazione si realizza attraverso un rapporto basato sulla capacità interpretativa e previsionale dei bisogni dei cittadini.

c) Gli strumenti previsionali e di analisi della domanda sociale aiutano a dimensionare la produzione di servizi pubblici a livelli tali da consentire una riduzione degli sprechi e delle inefficienze, razionalizzando al meglio le risorse ⁽²⁵⁾.

Attraverso l'introduzione di elementi di *marketing* nell'attività di comunicazione pubblica istituzionale, l'URP aggiunge al mandato di informazione e comunicazione quello della conoscenza e valutazione della domanda variegata dell'uten-

(25) Al fine di garantire servizi pubblici efficienti, efficaci ed economici, anche quando manca lo stimolo di una vera concorrenza, la comunicazione può rappresentare uno strumento di intervento in grado di riprodurre tra amministrazione erogante e cittadino utente un rapporto simile il più possibile a quello che, in teoria, si crea tra impresa e cliente in un sistema di mercato perfettamente funzionante. La riflessione è di G. ARENA, *Informare e comunicare*, in *Public@ndo*, 2001, consultabili in www.urp.it.

za, per costruire un'offerta adeguata, cessando di essere inteso come ufficio di pubbliche relazioni. In tal modo, la filosofia che sottende ai vari URP e sportelli al cittadino, è quella di una comunicazione non più immagine ma servizio, in grado di capire e farsi capire; che sa parlare e ascoltare e non come processo unidirezionale che dall'alto cala verso il basso secondo uno schema gerarchico (dire/informare/spiegare), ma al contrario come processo circolare (dire/rispondere/ascoltare/riferire) in cui cittadini e amministrazione comunicano. In quest'ottica, dobbiamo considerare che l'attività di informazione e comunicazione pubblica se, da un lato, contribuisce ad aumentare la visibilità degli enti presso l'opinione pubblica, dall'altro sottopone l'agire pubblico ad un più penetrante controllo della collettività, creando così un'interazione tra istituzioni e cittadini finalizzata al miglioramento della qualità delle prestazioni. Incrementare la comunicazione ed investire in essa significa per la P.A. garantire massima trasparenza alla propria azione, ma anche imprimerle efficienza ed efficacia, in quanto dovrà tener conto del giudizio dell'utente sul "prodotto" offerto adeguandolo alle esigenze che una corretta attività di comunicazione sarà stata in grado di far emergere ⁽²⁶⁾.

Peraltro, il miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni ed il rafforzamento del loro rapporto con i cittadini e le imprese rientrano tra le priorità individuate recentemente dal Dipartimento della funzione pubblica per l'innovazione delle amministrazioni pubbliche. Sulla base di tali obiettivi, il Ministro della funzione pubblica ha emanato due direttive sulla *customer satisfaction* e sul benessere organizzativo ⁽²⁷⁾. Con la direttiva sulla rilevazione della quali-

(26) Il tentativo di cambiare lo *status* del cittadino con quello di cliente è una delle più ambigue seduzioni dell'innovazione amministrativa, ma in realtà, l'adozione di principi di *marketing* e di *customer satisfaction* tendono a rafforzare la specificità del rapporto tra cittadini e amministrazioni. A voler considerare il cittadino un cliente, non può negarsi la "particolarità" del cliente che, sul piano comunicativo, rivela un'elevata esigenza, giustificata peraltro dalla responsabilità dell'amministrazione nei suoi confronti in virtù del rapporto fiduciario intercorrente tra amministrazioni e cittadini.

(27) Il riferimento è alle direttive del Ministro della funzione pubblica del 24 marzo

tà percepita dai cittadini, il Ministro promuove l'introduzione nelle Pubbliche amministrazioni di metodi statistici per rilevare l'appagamento dei cittadini e delle imprese – quindi la *customer satisfaction* – al fine di calibrare i criteri di offerta del servizio ai bisogni dei suoi destinatari ed impostare in termini di efficacia gli strumenti di valutazione e di controllo⁽²⁸⁾. In base alla direttiva il procedimento di rilevazione della qualità consta di quattro fasi: la prima in cui l'amministrazione definisce l'ambito di indagine e sceglie il modello di rilevazione⁽²⁹⁾; la seconda in cui gli utenti compilano l'indagine; la terza in cui l'amministrazione, sulla base dell'indagine condotta e della collaborazione degli utenti, formula una graduazione di stima del soddisfacimento relativo ai servizi erogati; infine, la quarta in cui la P.A. presenta al pubblico (comunicazione esterna) ed alla propria organizzazione (comunicazione interna) i risultati dell'indagine, allo scopo di individuare i piani di intervento ed i correttivi all'uopo necessari⁽³⁰⁾. Nel documento il Ministro, individuando nella continuità della rilevazione il requisito principale per il successo delle indagini di *customer satisfaction*, sembra favorire e prospettare la possibilità di trovare spazi e formule organizzative per l'introduzione di figure professionali specializzate in tale settore. In definitiva, risulta certamente positiva l'introduzione di sistemi di rilevazione del grado di qualità percepibile dai cittadini, ma per godere a pieno degli effetti di tale strategia sarà utile applicare le rilevazioni a settori ed

2004, rispettivamente sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini e sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, entrambe pubblicate in *G.U.* n. 80 del 5 aprile 2004.

(28) Così, L. BARBETTI, *Il cittadino dà i voti all'ufficio*, in *Il Sole 24 ore* del 19 aprile 2004.

(29) Gli strumenti per la rilevazione sono svariati e spaziano dalle interviste telefoniche, ai *focus group*, alla possibilità di avvalersi dell'ISTAT o altri istituti per le rilevazioni statistiche e delle associazioni di categoria per la consulenza di dati.

(30) Per un corretto ed efficace svolgimento delle indagini di *customer satisfaction*, la direttiva considera fondamentale il ruolo assegnato al vertice dirigenziale delle amministrazioni; alle unità organizzative deputate a promuovere e diffondere, all'interno dell'amministrazione, la cultura della qualità dei servizi, anche attraverso iniziative di formazione; agli URP, sulla base dell'art. 8, c. 2, della l. n. 150 del 2000; agli utenti, in quanto destinatari dei servizi.

ambiti di attività chiaramente definiti, supportati da correlativa struttura organizzativa e posti in stabile rapporto con il pubblico utente che, in tal modo, tenderà ad assumere un doppio ruolo: destinatario di servizi e giudice della qualità degli stessi.

La direttiva del Ministro della funzione pubblica sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, può essere vista come un provvedimento orientato, anziché alla *customer satisfaction*, alla *"servant satisfaction"*, dal momento che tende a correlare l'obiettivo della modernizzazione delle PP.AA. alla costruzione di ambienti e relazioni di lavoro in grado di contribuire al miglioramento della qualità della vita dei pubblici dipendenti e delle prestazioni offerte da questi ultimi. In tale contesto, la gestione e la valorizzazione delle risorse umane costituiscono elementi per favorire la crescita culturale e dello stato di salute dell'apparato amministrativo.

In sostanza, entrambe le direttive sottolineano il tentativo di realizzare un approccio integrato tra P.A. ed utenti per favorire l'innovazione, ovvero, attraverso il miglioramento dell'organizzazione ed il coinvolgimento degli utenti cresce la capacità delle amministrazioni di erogare servizi efficienti e competitivi.

Come abbiamo detto, il modello di riferimento è quello di un'amministrazione condivisa, basato sulla collaborazione tra amministratori e amministrati nella prospettiva di risolvere problemi di interesse generale. Questo modello si fonda sull'ipotesi che la "condivisione" permette di valorizzare le varie capacità, esperienze e punto di vista dei cittadini, integrandole con le risorse professionali, finanziarie e organizzative dell'amministrazione. Un ruolo centrale in questo modello è affidato alla comunicazione pubblica, sia interna che esterna, che consente una vera complementarità dell'amministrazione condivisa e colloquiale ⁽³¹⁾.

(31) Così, D. BORGONOVO RE, L'"amministrazione colloquiale": dagli URP al Codice di stile, in *Amm.re*, 1997, p. 393 ss.

4. *Gli Uffici per le relazioni con il pubblico: per un'amministrazione basata sulla condivisione o sul paternalismo?*

L'accusa che viene mossa agli URP è quella di svolgere una funzione prevalentemente informativa, che non soltanto non emancipa il cittadino dalla sua condizione di sudditanza nei confronti delle amministrazioni, ma contribuisce a rafforzare questa condizione attraverso la definizione di un rapporto unilaterale viziato da paternalismo ed autoritarismo⁽³²⁾. In realtà, tale critica sembra essere troppo severa, dal momento che il tentativo di realizzare un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini si basa - e via via si consolida - su una certa linearità mostrata dai provvedimenti normativi in materia emanati nell'ultimo decennio.

Trascorsi dieci anni dalla loro istituzione, agli URP non sono certamente mancate le difficoltà operative, legate principalmente alla scarsità di risorse umane, all'inadeguata preparazione e formazione professionale del personale, alla carenza di una consolidata cultura del dialogo e collaborazione tra P.A. e cittadini, ma il processo di cambiamento del rapporto tra amministratori ed amministrati è irreversibile e procede a ritmi serrati sotto la spinta dell'accresciuta consapevolezza dei propri diritti acquisita dai cittadini. Starà alla responsabilità degli amministratori, dei responsabili e degli operatori delle PP.AA. far sì che questa struttura pensata come luogo di incontro tra amministrazione e cittadini rinnovi la sua funzione di sportello al servizio degli utenti, indispensabile per la crescita in termini di civiltà giuridica e sociale, sia per la stessa P.A.⁽³³⁾ che della collettivi-

(32) Sul punto, G. DI DONFRANCESCO, *Per gli URP pochi passi in avanti*, in *Il Sole 24 ore* del 19 novembre 2001, p. 25.

(33) Peralto, l'URP essendo una struttura in continua evoluzione e che accompagna la P.A. verso il cambiamento, è destinato a modificarsi quando ogni processo avviato, ogni sperimentazione viene attuata all'interno della stessa amministrazione. Così, A. ROVINETTI, *op. cit.*, p. 200. A titolo esemplificativo, ricordiamo che, sulla base della direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 9 dicembre 2002 sulla trasparenza dell'azione amministrativa e la gestione dei flussi documentali, entro il 2004 tutte le amministrazioni dovranno adottare la gestione elettronica degli atti amministrativi. L'accordo tra i Ministri Stanca e Mazzella sembra condurre alla realiz-

tà.

A dieci anni dalla loro istituzione gli URP si trovano di fronte ad un parziale fallimento poiché attraverso la comunicazione l'amministrazione ha sì la possibilità di offrire contenuto concreto alle regole sull'accesso e la partecipazione e di tradurre in qualità il servizio offerto, ma al tempo stesso lo può fare principalmente solo attraverso le potenzialità delle proprie risorse umane. Di fatto però, se da un lato la comunicazione individua i contenuti dell'azione pubblica rimproverando i burocrati, dall'altro il personale che si rende custode dell'autoreferenzialità e della gerarchia si oppone. Tuttavia ciò sarà possibile entro certi limiti, dato che cittadini e utenti si dimostrano sempre più preparati e coscienti dei loro diritti, quindi si sentono "alla pari" dell'amministrazione⁽³⁴⁾.

L'attuazione della l. 150 procede a fatica, con discrezionalità ma costantemente. Dal secondo monitoraggio sull'attuazione della legge 150 risulta un quadro nel complesso positivo per quanto concerne il recepimento delle direttive e del piano attuativo⁽³⁵⁾.

Come risulta dai dati forniti dal campione intervistato, rappresentativo di Ministeri, Regioni, Province, Comuni anche di piccole dimensioni, ASL, Camere di commercio ed altri enti, rispetto alla medesima indagine svolta nel 2002 l'incremento del livello di recepimento è piuttosto modesto (+ 2%), gli enti sono ancora in una fase di "work in progress" e tra questi sono i Comuni di piccole dimensioni a mostrare le maggiori difficoltà di natura finanziaria e di organizzazione del personale, mentre le amministrazioni di maggiore dimensione evidenziano un elevato recepimento formale e sostanziale. Sono altresì evidenti gli

zazione dell'"URP digitale", una delle idee qualificanti l'*e-government* a livello mondiale. Sul punto, ulteriori informazioni sono reperibili sul sito www.innovazione.gov.it.

(34) Sulle resistenze culturali e burocratiche all'innovazione della P.A., F. BASSANINI, *La riforma della P.A. in Italia*, consultabile in www.funzionepubblica.it.

(35) I dati relativi al monitoraggio sull'attuazione della l. 150 del 2000, promosso dall'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sono consultabili sul sito www.compubblica.it.

incrementi sull'attuazione di sportelli per le imprese (+ 5%) e per i giovani (+ 6%), mentre risultano in lieve flessione altre strutture operative attivate (URP, Uffici stampa, Uffici del portavoce e strutture informative informatiche), ma a ben vedere tali dati medi risentono dell'elevato numero di piccoli Comuni che hanno partecipato all'indagine. Inoltre, la rilevazione ha consentito di mettere in luce gli elementi di debolezza della normativa vigente ed i motivi di mancato recepimento da parte delle amministrazioni centrali e periferiche: si tratta principalmente di problemi di ordine finanziario e organizzativi. Insomma, seppur a fatica, l'amministrazione ha dichiarato pubblicamente la propria volontà a comunicare in nome dell'interesse pubblico e della nuova cultura del servizio emergente dalla società di cui la stessa si rende rappresentante e portatrice di valori.

TAB. 1 *Opinioni degli enti sul recepimento in generale della legge 150/2000*

	Totale enti 2003	Totale enti 2002
Hanno recepito la legge almeno in parte	85,5	83,3
Non hanno recepito la legge	13,1	14,1
Non so	1,5	1,9
Totale enti	100,0	100,0

TAB. 2 *Strutture operative attivate (o di prossima attivazione) adibite ad attività di informazione e comunicazione*

	Totale enti 2003	Totale enti 2002
Ufficio stampa	52,5	60,8
Ufficio del portavoce	17,0	20,2
Ufficio per le relazioni con il pubblico	85,3	87,1
Sportelli per i cittadini/utenti	63,1	64,9
Sportelli polifunzionali	35,4	35,4
Sportelli per le imprese	69,9	64,9
Sportelli informagiovani	56,3	49,7
Struttura tecnico/informatica per la gestione dei flussi informativi	49,1	53,5
Totale enti	100,0	100,0

TAB. 3 *Punti di debolezza della legge 150/2000*

	Totale enti 2002
La legge è sovradimensionata per enti di piccole dimensioni	56,7
Non sono previsti incentivi o finanziamenti per gli enti	51,6
Non sono previsti criteri concreti di applicazione, modi e tempi di verifica, sanzioni per chi non l'applica	33,9
Titoli richiesti troppo rigidi da una parte e profili professionali senza precisi inquadramenti contrattuali/economici dall'altra	29,3
Per ogni ente ci vorrebbe una struttura centrale di coordinamento che eviti conflitti e sovrapposizioni operative negli enti grandi e che accentri le funzioni negli enti piccoli	15,6

TAB. 4 *Motivi e ostacoli per cui la legge 150/2000 non è stata del tutto recepita*

Carenza di personale	45,4
Ente di piccole dimensioni	38,6
Attività svolte almeno parzialmente, ma non inquadrate secondo la legge 150	29,4
Carenze economiche	27,5
Difficoltà organizzative dell'ente	25,3
Mancanza di cultura e conoscenza della comunicazione	21,3
La riorganizzazione è in atto	20,7
Altre priorità	17,0
Carenze logistiche e strutturali	15,4