

Prospettive e limiti del federalismo telematico nei piccoli comuni Una ricerca sulle reti civiche nella provincia di Reggio Emilia

di Mattia Miani ()*

Sommario

1. Il contesto: reti civiche, e-government e federalismo telematico.
– **2. La ricerca.** – **2.1. Le funzioni di una rete civica.** **2.2. Accessibilità e usabilità.** – **2.3. Il digital divide fra Comuni grandi e piccoli.**
– **3. Osservazioni metodologiche.** – **3.1. Feature analysis.** – **3.2. Interviste** – **4. I Comuni on-line.** – **5. Le funzioni dei siti** – **5.1. Offerta di informazioni e servizi ai cittadini e all'impresa.** – **5.2. E-democracy.** **5.3. Comunicazione bidirezionale.** – **5.4. Marketing territoriale.** – **6. Il ruolo dell'URP.** – **7. Usabilità e accessibilità.** – **8. La struttura produttiva delle reti civiche.** – **9. Il marketing del sito.** **10. Le statistiche del sito.** – **11. Atteggiamento nei confronti del sito.** – **12. Gli obiettivi del sito.** – **13. I freni allo sviluppo.** – **14. Conclusioni e raccomandazioni finali.**

1. Il contesto: reti civiche, e-government e federalismo telematico

Il fenomeno delle reti civiche ha ormai una storia più che decennale. Negli USA, la nascita delle reti civiche risale ai primi anni '90 (la più "antica", la PEN di Santa Monica, fu lanciata nel febbraio del 1989) e affonda le sue radici nei movimenti di telematica civica sorti intorno allo sviluppo della televisione via cavo e in un revival del cosiddetto movimento comunitario⁽¹⁾.

Il "sito" (all'inizio, in realtà, si trattava di BBS) della rete ci-

(*) La ricerca è stata svolta nel periodo ottobre-dicembre 2001 in collaborazione con il Centro Studio Lavoro La Cremeria di Cavriago nelle persone di M. LUNA FRAGOMENI e FEDERICA CARDINALI. L'autore desidera ringraziare MAURIZIO BRIONI per l'insostituibile supporto nell'ideazione della ricerca.

(1) Per una rassegna vedi R. DE ROSA, *Fare politica in Internet*, Milano, Apogeo, 2000.

vica spesso nasceva per iniziativa di associazioni di cittadini e, anche quando a promuoverlo era un governo locale, nel progetto le finalità comunitarie erano sempre centrali.

In Italia le prime reti civiche furono lanciate tra il 1994 e il 1995 e furono spesso frutto dell'iniziativa dei singoli governi cittadini (Bologna) o della partecipazione di una pluralità di soggetti istituzionali (a Milano l'Università gioca un ruolo fondamentale). Le finalità delle primissime reti erano la pubblicazione di documenti pubblici e, anche se spesso senza che ci fosse un progetto chiarissimo, l'aumento della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali della pubblica amministrazione. Semplificando al massimo, in quest'evoluzione si sono ravvisati due approcci contrapposti: uno *bottom-up*, dal basso in alto, negli Stati Uniti e uno *top-down*, dall'alto in basso, per l'Italia e altri paesi europei ⁽²⁾. In entrambi i contesti, l'esperienza delle reti civiche può far parlare di una sorta di "federalismo telematico" caratterizzato dal decentramento dei progetti e il loro radicamento nella comunità locale. Il panorama delle reti civiche è profondamente mutato nel corso degli ultimi anni. All'inizio nelle reti civiche sia statunitensi che italiane un'attenzione primaria era posta sulle iniziative di *e-democracy*, ossia all'utilizzo delle risorse telematiche per incrementare la partecipazione politica e coinvolgere i cittadini nei processi decisionali dei governi locali. Al contrario, oggi, si assiste a un progressivo indebolimento dell'attenzione per la democrazia elettronica e a una crescente attenzione per la creazione di portali cittadini per l'erogazione di servizi e informazioni. La nuova parola d'ordine è *e-government*: uso delle nuove tecnologie per rendere più efficienti le transazioni fra cittadini e pubblica amministrazione ⁽³⁾. Per questo c'è perfino chi ha dichiarato morte le reti civiche e ne ha tessuto l'elogio funebre o chi ha preferito usare altre denominazioni (città digitale, sito municipale, ecc.) ⁽⁴⁾.

(2) P. BORGNA, *Comunità digitali. Come funzionano le reti civiche? Italia, Stati Uniti, Olanda e Finlandia a confronto*, in *Problemi dell'informazione*, 2000, n. 1, pp. 95-116

(3) Per un approfondimento, MATTIA MIANI, *L'ascesa dell'e-government, il declino dell'e-democracy*, in *Pubblicando*, 2001, on-line www.urp.it.

(4) P. LUISI, *Tre buoni motivi per considerare finita la rete civica (così come*

Quello che è successo è una progressiva “istituzionalizzazione” del fenomeno. Da una parte si sono moltiplicate le iniziative commerciali di comunicazione su *web* rivolte a *target* segmentati geograficamente (ormai tutte le principali città o aree geografiche hanno il proprio portale con informazioni e servizi e anche i maggiori portali hanno canali informativi segmentati su basi cittadine); dall'altra la rete civica è sempre più andata a coincidere con il sito *web* gestito dal Comune. In questo lavoro, tuttavia, parleremo di reti civiche proprio in riferimento a questi siti perché pensiamo che la storia che contiene questo termine ci possa aiutare a comprenderne meglio lo sviluppo attuale.

Il nuovo contesto della comunicazione su *web* da parte delle amministrazioni locali (e in particolare dei Comuni) è così caratterizzato:

- Il sito *web* è solo un tassello di una più complessa strategia di informatizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione (protocollo informatico, firma digitale, ecc.)
- Nell'ottica di *e-government* e informatizzazione dei servizi, il sito *web* rappresenta una sorta di *front office* virtuale. Questo ruolo di *front office* è particolarmente importante per i piccoli comuni che sono esplicitamente indicati come la prima interfaccia con i cittadini nel piano nazionale di *e-government*.
- Accanto ai comuni, altri soggetti territoriali (le Regioni, le Province, ma anche Unioni di Comuni e Comunità Montane) si trovano ad operare nel settore della telematica civica; la situazione crea una selva di siti istituzionali su *web* e un intricato sistema di piani regolatori dell'informatica a livello locale
- Si è aperto un divario tra la qualità e la quantità delle azioni di comunicazione su *web* avviate dai grandi Comuni (in particolare le città capoluogo) e i piccoli centri. Questo divario (un'autentica forma di “*digital divide*”) è stato evidenziato nell'ultimo rapporto sulle città digitali del Censis ⁽⁵⁾.

l'abbiamo sempre conosciuta), in *Quaderni di comunicazione pubblica*, 2001, n. 5, pp. 7-15

(5) CENSIS, RUR, FORMEZ, *Le città digitali in Italia VI rapporto*, Roma, Censis, 2001

Questo contesto va in qualche modo letto in parallelo al nuovo scenario sulla comunicazione pubblica che si è aperto a seguito della legge 150 del 2000. L'approvazione della legge sancisce un aumento dell'attenzione della pubblica amministrazione per quello che è il suo dovere di comunicare con i cittadini ed è un po' il primo punto culminante di un processo di modernizzazione della comunicazione nella pubblica amministrazione protrattosi per tutti gli anni '90. La legge 150/2000 è particolarmente significativa per la nostra indagine perché menziona esplicitamente la rete civica in due punti. In un primo punto (art. 2, comma 2), la inserisce nell'elenco, per forza di cose aperto, degli strumenti di cui la pubblica amministrazione si può avvalere per comunicare con i cittadini. Nel secondo punto (art. 8, comma 2, lettera c), assegna il ruolo di "coordinamento" della rete civica all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP). Il fatto che si pensi proprio all'URP e non ai sistemi informativi o a un altro settore come fulcro di attività della rete civica è importante perché in effetti le due realtà hanno molti punti in comune. Sia l'URP, come luogo fisico, che la rete civica, come sito *web*, infatti, possono assolvere i compiti di informazione, ascolto e verifica della soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi della pubblica amministrazione. *La missione dell'URP e della rete civica vengono così ad avere molti punti in comune.* Per queste ragioni, il sito *web* quale strumento di comunicazione con i cittadini è perfettamente calato nel nuovo scenario di comunicazione pubblica che è maturato in Italia nell'ultimo decennio.

2. La ricerca

La presente ricerca parte dal contesto che abbiamo delineato per analizzare l'uso del *web* da parte dei Comuni in una specifica realtà: la Provincia di Reggio Emilia. La ricerca è stata avviata con tre obiettivi:

1. valutare l'uso del *web* nei comuni della provincia di Reg-

- gio Emilia allestendo uno strumento di rilevazione in grado di misurarne l'evoluzione nel tempo;
2. valutarne l'efficacia comunicativa e fornire indicazioni per miglioramenti;
 3. identificare freni allo sviluppo e formulare proposte per superarli.

Specialmente riguardo l'ultimo punto, l'universo di analisi si presta particolarmente bene a fornire delle risposte dal momento che dei 45 comuni che compongono la provincia di Reggio Emilia solo due, escludendo il capoluogo, superano i 15.000 abitanti e ben 18 ne hanno meno di 5.000. Si tratta dunque di una realtà fatta di comuni collocati sul versante debole del "digital divide" fra comuni grandi e piccoli che abbiamo descritto. Per queste ragioni, nell'elaborazione di un metodo di analisi, si è prestata particolare attenzione a sviluppare degli strumenti in grado di rilevare, da una parte, l'effettivo uso del *web* da parte delle amministrazioni e, dall'altra, gli elementi strutturali posti alle spalle del sito *web* che tendono a frenare (o anche favorire) il suo uso efficace.

Le domande di base della ricerca sono pertanto state tre:

1. Come il sito *web* del Comune è utilizzato rispetto alle funzioni ideali di una rete civica?
2. Che spazio di miglioramento presentano i siti analizzati in termini di accessibilità e usabilità?
3. Cosa frena l'innovazione e la comunicazione su *web* nei comuni minori?

2.1. Le funzioni di una rete civica

Per descrivere le funzioni realizzate dai siti *web* presenti nell'universo di riferimento abbiamo sviluppato quattro indici, ciascuno dei quali derivato da un numero variabile di indicatori, per descrivere quanto il sito rispondesse più o meno a una determinata funzione. L'elaborazione degli indici è stata preceduta da una ricerca sulla letteratura per sviluppare una serie di aspet-

tative teoriche su cosa poteva essere trovato *on-line* sui siti ⁽⁶⁾. Alla fine i quattro indici sviluppati hanno riguardato:

1. *offerta di informazioni e servizi* al cittadino e all'impresa: in questa categoria sono ricadute tutte le informazioni sui servizi dell'amministrazione comunale;
2. *e-democracy*: ossia, presenza di strumenti di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali del governo locale e informazioni sulle attività dei politici eletti e delle giunte;
3. *comunicazione bidirezionale*: livello delle possibilità di retroazione dal sito all'amministrazione e di contatto con gli uffici del Comune;
4. *marketing territoriale*: presenza di informazioni e servizi di promozione turistica ed economica del territorio.

2.2. Accessibilità e usabilità

Un quinto indice ha riguardato il livello di usabilità dei siti. Il concetto di usabilità si riferisce alla capacità di un sito *web* di soddisfare "i bisogni informativi dell'utente finale che lo sta visitando e interrogando, fornendogli facilità di accesso e di navigabilità e consentendo un adeguato livello di comprensione dei contenuti" ⁽⁷⁾.

Dal nostro punto di vista questo concetto è importante per due ordini di ragioni. In primo luogo è stato notato che un sito chiaro e usabile aumenta la credibilità dell'emittente e di conseguenza l'efficacia comunicativa del messaggio ⁽⁸⁾; inoltre, la presenza di una ricca offerta di contenuti in un progetto in rete non è sufficiente: se il sito non è "usabile", ossia non rende l'informazione facilmente fruibile, è comunque destinato a fallire; dunque l'usabilità fornisce per un sito *web* un importante in-

(6) Particolarmente interessante a questo proposito il documento *Reti civiche, istruzioni per l'uso* a cura dell'AIREC (disponibile on-line www.retecivica.mi.it/lic/Manuale/pg_rcistr.htm) che identifica tre dimensioni della rete civica: il *community network* (dei cittadini), la *civic net* (dell'amministrazione) e la *city net* (di promozione della città).

(7) M. VISCIOLA, *Usabilità dei siti web*, Milano, Apogeo.

(8) J. NIELSEN, *Trust or Bust: Communicating Trustworthiness in Web Design*, in *Alertbox* (disponibile on-line www.useit.com/alertbox/990307.html).

dice di efficacia comunicativa.

In secondo luogo un sito poco navigabile inevitabilmente esclude alcuni utenti dai suoi contenuti: si tratta di un elemento deprecabile per siti di comunicazione pubblica; infatti, questi siti, almeno idealmente, dovrebbero essere in grado di raggiungere il più vasto pubblico possibile.

Questa seconda osservazione ci porta al tema dell'accessibilità. Per accessibilità si intende la possibilità di accesso a un sito *web* anche da parte di persone con handicap, siano essi fisici o tecnologici. Un sito *web* accessibile può essere così fruito anche da persone ipovedenti, cieche, paralizzate agli arti superiori, con difetti nella percezione dei colori, e, in teoria, anche con deficit cognitivi.

Nel concetto di *handicap* si intrecciano sia le limitazioni fisiche che tecnologiche. Infatti, spesso portatori o portatrici di *handicap* hanno bisogno di particolari strumentazioni, come gli *screen reader* che riproducono il testo visualizzato sullo schermo con una voce sintetica. Allo stesso tempo, anche l'uso di tecnologie non particolarmente aggiornate deve essere considerato un *handicap* da tenere in considerazione. Altrimenti, rischiano di essere esclusi dall'uso di un sito *web* tutti quegli utenti non dotati, per ragioni finanziarie o anche semplicemente perché la dotazione del loro ufficio non lo prevede, dell'*hardware* e il *software* più aggiornato. Per esempio l'uso dell'audio va benissimo, ma esclude sia persone sorde che utenti dotati di computer senza scheda sonora. Per questo, un sito accessibile dovrebbe prevedere equivalenti testuali di eventuali messaggi audio. Di un sito accessibile possono pertanto beneficiare tutti, non solo i disabili permanenti. Inoltre, un sito accessibile dovrebbe essere in grado di essere fruibile tramite tecnologie non convenzionali come *Web-Tv*, i visori dei piccoli computer palmari o attraverso connessioni lente (si pensi a quelle assicurate da un semplice GSM o i primissimi GPRS).

Di accessibilità si sono esplicitamente interessati i governi nazionali emanando speciali direttive. In Italia la direttiva "Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni" pubblicata in Gaz-

zetta Ufficiale il 19 Marzo 2001 ha fissato le prime regole applicative per l'accessibilità dei siti *web* di tutte le pubbliche amministrazioni. A questa direttiva ha fatto seguito una dell'AIPA, l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e una circolare della Comunità Europea. Negli Stati Uniti, la Section 508 del *Rehabilitation Act* ha imposto ai siti della PA americana di rendersi accessibili, pena la possibilità di essere oggetti di vertenze legali da parte degli utenti.

2.3 *Il digital divide fra comuni grandi e piccoli*

La recente indagine del Censis sulle Città Digitali (2001) ha evidenziato ormai un netto divario nella qualità dell'offerta dei centri maggiori (specialmente dei capoluoghi di provincia) e dei piccoli comuni. Si tratta di una conseguenza della crescente complessità inerente i progetti di comunicazione su *web* che richiede sempre maggiori risorse e competenze, per un'adeguata progettazione, realizzazione tecnica e promozione delle iniziative ⁽⁹⁾. Per comprendere le ragioni che frenano lo sviluppo delle reti civiche nei Comuni del nostro universo di riferimento abbiamo dedicato una parte della ricerca alla somministrazione di un questionario ai responsabili dei siti *web* o ai responsabili della comunicazione nei Comuni senza sito. Nel questionario abbiamo approfondito aspetti quali le caratteristiche produttive e organizzative dietro il sito, gli obiettivi degli amministratori e le risorse messe a disposizione per il mantenimento del sito. Inoltre, abbiamo chiesto quali cause fossero vissute come freno allo sviluppo del *web* nei loro Comuni.

(9) Un altro interessante indicatore di questo divario, deriva dalla banca dati dei progetti per l'innovazione tecnologica presente sul sito dell'ANCI (www.ancitel.it): nel database i progetti di comuni fino a 20.000 abitanti sono: 188, contro i 931 di Comuni con più di 21.000. Di questi ultimi, quasi due terzi appartengono a Comuni con più di 100.000 abitanti.

3. Osservazioni metodologiche

Come si è detto, il presente studio ha come universo di riferimento le reti civiche della provincia di Reggio Emilia. Per rete civica abbiamo considerato qualunque sito gestito direttamente (o con mandato a terzi) da una delle 45 amministrazioni comunali per comunicare con cittadini ed imprese. Sono stati esclusi i siti gestiti da più amministrazioni congiuntamente e quelli che pur comunicando informazioni di pubblica utilità erano gestiti in completa autonomia dall'amministrazione. Nel caso di una presenza articolata su più siti *web* con dominio distinto, abbiamo tenuto conto in primo luogo del sito facente riferimento al dominio ufficiale dell'amministrazione (del tipo `www.comune.nomecomune.re.it`). Altri siti appartenenti alla stessa amministrazione sono stati considerati solo nella misura in cui erano collegati direttamente al sito principale. La ricerca si è svolta su due livelli di analisi. Una *feature analysis* dei siti e una serie di *interviste* telefoniche strutturate con i responsabili dei siti *web* (o i responsabili della comunicazione per le amministrazioni senza sito). Questo doppio livello è uno degli aspetti più originali dello studio. Infatti, la maggior parte delle analisi di siti *web* della pubblica amministrazione si limita a valutare i siti così come appaiono senza domandarsi le ragioni che stanno dietro a una certa organizzazione del sito stesso.

3.1. Feature analysis

La *feature analysis*, come metodologia emergente di studio del *web*, si basa sul concetto di funzionalità. Per funzionalità (*feature*) si intende ogni tipo di azione che un utente può compiere su un sito (trovare informazione di un certo tipo, mandare un messaggio, trovare un indirizzo, ecc.). Il concetto di funzionalità è cruciale per intendere le capacità di comunicazione di un sito *web*. Infatti, questo concetto ha almeno due importanti collegamenti teorici. In primo luogo, esso rimanda direttamente al concetto di funzionalità adottato nello studio e nello sviluppo delle interfacce informatiche. In questo contesto le funzionalità

sono le operazioni rese possibili da un programma applicativo che possono essere attivate dall'utente. In altre parole, sono qualcosa che l'utente può fare con un computer. Analogamente, sostengo che i siti *web* costituiscono l'ambiente per delle azioni che un utente può compiere. In secondo luogo, il concetto di funzionalità può essere collegato al concetto di funzione narrativa, ampiamente sviluppato nella semiotica del testo; questo secondo collegamento ci aiuta a comprendere la navigazione all'interno del sito come un *percorso*, per il compimento di una certa azione. Questa azione può essere considerata come la missione che un utente ha lo scopo di portare a termine quando naviga un sito e a cui sono subordinati i singoli atti di navigazione. *Le funzionalità rappresentano dunque la possibilità di portare a termine una missione di navigazione all'interno di un sito Internet.*

La *feature analysis* si può considerare come una variante dell'analisi del contenuto esplicitamente pensata per il *web* dove le funzionalità rappresentano l'unità semantica di base per la raccolta dei dati. Un altro aspetto di questa metodologia è l'approccio interno: i siti *web* sono analizzati come testi autonomi, indipendenti dalle intenzioni comunicative dei produttori così come dall'effettiva ricezione degli utenti.

Per identificare le funzionalità a disposizione nei siti *web* dei Comuni è stata simulata una navigazione approfondita in tutti i siti analizzati. La navigazione, che poteva arrivare fino al quarto livello del sito (in altre parole tre *clic* dall'*home page*), è stata accompagnata dall'uso di una griglia di analisi, in cui i rilevatori potevano segnare la presenza o assenza delle funzionalità previste assegnando un punteggio (ponderato a priori). Nella griglia di analisi sono anche stati previsti degli indicatori che non fanno riferimento a *feature*, come il tempo di risposta a una *e-mail* e l'accessibilità dell'*home page*; quest'ultima, insieme alla compatibilità del sito con *browser* diversi e il tempo di caricamento misurata attraverso uno speciale programma, "*Bobby*" ⁽¹⁰⁾.

Come già premesso, gli indicatori sono stati sviluppati sulla

(10) www.cast.org/bobby.

base di una serie di “aspettative teoriche” sui contenuti di una rete civica ideale nell’ambito dell’offerta di informazione e servizi ai cittadini e alle imprese, la democrazia elettronica, la comunicazione bidirezionale e il *marketing* territoriale. Per questo bisogna sottolineare tre caratteristiche degli indici così derivati. In primo luogo, gli indici sono particolarmente adeguati nell’identificare l’evoluzione nell’uso della rete da parte di uno stesso sito (o gruppo di siti) e nel comparare due o più siti su una stessa dimensione. In secondo luogo, gli indici non forniscono automaticamente un giudizio assoluto sull’uso del *web* in una certa area funzionale: infatti, per poter assumere una simile validità bisognerebbe affermare che l’insieme di indicatori concepito possa descrivere la rete civica “perfetta”: ovviamente siamo lungi dal suggerire una simile condizione; pertanto ogni affermazione circa il valore assoluto di utilizzo nelle diverse aree funzionali deve essere presa con cautela.

Infine, per la stessa ragione, gli indici sono difficilmente comparabili: anche se suggeriremo, sulla base dei punteggi elaborati, che certe aree funzionali sono state più sviluppate di altre, ancora una volta una simile affermazione si basa largamente sull’assunto che l’insieme di funzionalità e indicatori concepiti per costituire un indice descrivano correttamente il potenziale di utilizzo del *web* per una rete civica in un certo ambito. Nonostante questi avvertimenti, crediamo che gli indici restituiscano con buona approssimazione dei dati utili anche per farsi un’idea delle aree di sottoutilizzo della rete per i siti dei Comuni. Le navigazioni sui siti sono state effettuate nei mesi di ottobre e novembre 2001.

3.2. Interviste

Le interviste sono state condotte telefonicamente (e in alcuni casi, con l’invio del questionario via *fax* qualora fosse impossibile raggiungere un interessato). Gli intervistatori avevano istruzioni di contattare un responsabile editoriale del sito (ossia un responsabile del coordinamento dei contenuti) e, come seconda scelta, un responsabile tecnico. Nelle amministrazioni senza sito

si è cercato di raggiungere un responsabile per la comunicazione (non sempre facilmente identificabile) o, come seconda scelta, il sindaco. Dei 24 Comuni con sito, 20 hanno risposto all'intervista (83,3%), mentre dei 21 senza sito è stato possibile raggiungere solo 8 casi (38,1%).

Il basso tasso di risposta fra i Comuni senza sito è a nostro avviso un chiaro indicatore delle difficoltà di molti piccoli Comuni, in questo caso proprio quelli attualmente esclusi dall'utilizzo del *web* come strumento di comunicazione, a rapportarsi con il nuovo mezzo. Si noti che data l'esiguità dei casi nelle tabelle che riporteremo sono state sempre indicate le risposte in termini assoluti (le percentuali sono da considerarsi solo un aiuto alla consultazione). Le interviste sono state condotte nel mese di novembre 2001 da intervistatori del Centro Studio e Lavoro La Cremeria.

4. I comuni on-line

Un primo dato che emerge dallo studio è quello che riguarda il numero di Comuni presenti con un sito *web*. Per derivare questo dato è stata adottata la seguente strategia: si è partiti da due liste di siti *web* comunali, una ricavata dal sito della Provincia di Reggio Emilia e l'altra dal database dell'ANCI⁽¹¹⁾.

La lista definitiva è stata compilata integrando le due liste iniziali e provando a digitare nel *browser* l'*url* presunta del Comune secondo la sintassi www.comune.nomecomune.re.it.

L'uso dei motori di ricerca, tentato inizialmente, si è rivelato del tutto infruttuoso: come vedremo perfino i siti *web* effettivamente presenti non sono indicizzati correttamente dalla maggior parte dei motori. Alla fine 24 dei 45 comuni del reggiano sono risultati in possesso di un sito *web* (pari al 53,3% del totale).

A prima vista, il dato è in linea con quanto rilevato dal Censis (2001) su un campione rappresentativo di Comuni con più di 5000 abitanti (esclusi i capoluoghi): fra questi, ad avere un sito

(11) www.rcs.re.it/provincia/provnet.htm e www.ancitel.it.

web funzionante sarebbe il 56,5% del totale. Tuttavia, se anche noi non consideriamo la città di Reggio Emilia e i Comuni con meno di 5000 abitanti, la percentuale dei Comuni della provincia con un sito sale a ben il 77,8%. Complessivamente, dunque, la provincia di Reggio Emilia si distingue per un grado di penetrazione del *web* superiore alla media nazionale e tale da coinvolgere anche molti piccoli Comuni.

Tutti i Comuni senza sito raggiunti prevedono di andare *on-line* con un sito nel prossimo futuro, anche se solo uno prevede di farlo in tempi brevi.

Un altro dato generale, che si ricava dalle risposte alle interviste, riguarda l'anno di prima messa *on-line* dei siti. L'anno che ha fatto da spartiacque nella provincia di Reggio Emilia sembra essere stato il 1998: in quell'anno vanno *on-line* ben 6 siti, tanti quanti ne erano andati *on-line* nei tre anni precedenti. Da dopo il 1998, l'andata *on-line* dei Comuni procede al ritmo di 2/3 per anno.

5. Le funzioni dei siti

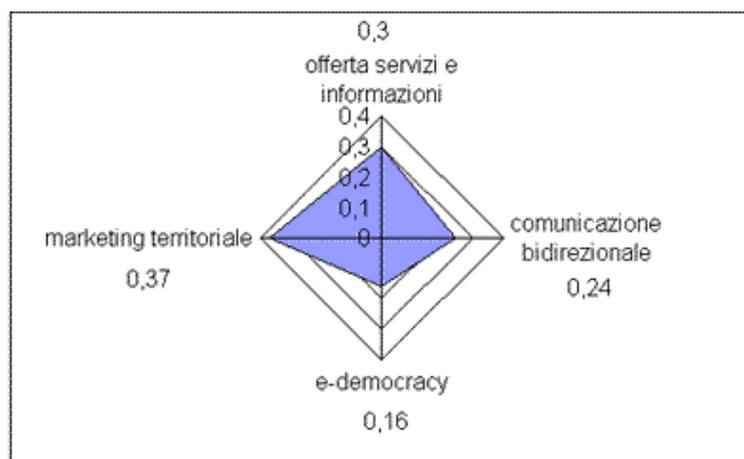
Come anticipato, per valutare il tipo di uso del *web* promosso dalle reti civiche dei Comuni, i siti sono stati valutati su quattro dimensioni: *a)* offerta di informazioni e servizi ai cittadini e alle imprese, *b)* *e-democracy*, *c)* comunicazione bidirezionale, *d)* *marketing* territoriale.

Il grafico seguente riporta i punteggi aggregati degli indici normalizzati (oscillanti da 0 a 1) per tutti i 24 siti analizzati.

Da questa prima rassegna emerge che le funzioni preminenti dei siti sono quelle di *marketing* territoriale e offerta di servizi e informazioni. In secondo piano risultano i servizi per la comunicazione bidirezionale e l'*e-democracy*.

Vediamo ora in dettaglio cosa è emerso dall'analisi dei singoli indicatori relativi a queste quattro dimensioni.

FIG. 1 Funzioni dei siti web della Provincia di Reggio Emilia



5.1. Offerta di informazioni e servizi all'impresa e ai cittadini

Dal punto di vista dei servizi, solo due Comuni offrono ai cittadini la possibilità di completare totalmente *on-line* delle transazioni con l'amministrazione (Correggio e Reggio Emilia). In compenso in 8 comuni (e altri 3 in modo occasionale) è offerta la modulistica *on-line* da stampare per la compilazione tradizionale; 15 Comuni, poi hanno pubblicato *on-line* bandi di concorso e avvisi di gara. Nella nostra indagine, il tipico sito riporta informazioni basilari quali l'orario e l'ubicazione degli uffici, informazioni di attualità, i recapiti del personale e degli uffici e una guida ai servizi del Comune, con anche informazioni specifiche sui tributi. Mancano del tutto, o quasi, rispetto agli indicatori previsti, guide ai servizi di altre pubbliche amministrazioni (nell'ottica di *front office*, ci si aspetterebbe che i comuni offrano un strumenti per un orientamento generale nei servizi della pubblica amministrazione) e i servizi e le informazioni

più tipicamente associate agli URP quali la carta dei servizi (ovviamente se una è stata stilata), le informazioni sull'auto-certificazione, le informazioni su tempi e responsabili dei procedimenti amministrativi e su come far valere il proprio diritto di accesso (queste ultime due categorie informative sono state trovate in soli due siti).

Nonostante la presenza nella quasi totalità dei siti (21 su 24) di informazioni di attualità del Comune, sorprende non aver trovato informazioni sul censimento in corso proprio durante il periodo di rilevazione, anche solo sotto forma di *link*, (presenti solo su 5 siti). Analogamente, nel corso di un'analisi preliminare condotta prima del *referendum* dell'8 ottobre, informazioni sulla consultazione referendaria erano presenti solo su una manciata di siti.

Ancora una volta, i siti sembrano focalizzati unicamente sulla realtà comunale, ignorando il contesto più ampio della pubblica amministrazione e della vita pubblica che può interessare i residenti. Una grave mancanza che accomuna tutti i siti è l'assenza di una *privacy policy* sull'uso delle informazioni generate dalla navigazione degli utenti sul sito.

Come vedremo, una simile mancanza può dipendere largamente dalla mancanza di un effettivo uso di tali informazioni; tuttavia si tratta di una mancanza grave, già più volte rimproverata ai siti commerciali e che non fa contribuire di certo a costruire un rapporto fiduciario tra amministrazione e cittadini nella navigazione su *web* ⁽¹²⁾.

I comuni migliori nell'offerta di servizi e informazioni sono risultati quelli di Reggio Emilia, Correggio, Rolo, Casalgrande, Cavriago e Novellara (tutti con punteggi di molto sopra la media).

(12) Gli utenti che si collegano a un sito lasciano una quantità di tracce, associate univocamente al proprio indirizzo IP della macchina con cui si stanno collegando. Queste informazioni sono registrate in *logfile*s sul server web e rappresentano a tutti gli effetti dati personali. Inoltre, ma non è il caso del campione in esame, un sito può applicare altri strumenti di tracciamento degli utenti (*cookies*, *log in*, etc.) che richiedono *privacy policy*.

5.2. *E-democracy*

Tutti i siti analizzati sono risultati particolarmente carenti nell'ambito che abbiamo chiamato di "*e-democracy*". Con questa espressione abbiamo compreso tutti quegli strumenti che possono essere messi a disposizione sul *web* per coinvolgere i cittadini nei processi decisionali della pubblica amministrazione. Il coinvolgimento può essere sia cognitivo (con l'offerta di informazioni su cosa l'amministrazione e in particolare il governo sta facendo) che più diretto, con l'offerta di possibilità di interagire con i politici e fornire *feedback* sul lavoro dell'amministrazione. Da questo punto di vista, tutti i siti visitati offrono strumenti davvero minimali di coinvolgimento: non manca (su 20 siti) la lista dei membri del Consiglio e della Giunta e (su 11 siti) la pubblicazione dello Statuto del Comune. Oltre a questo c'è poco di più: in 6 casi abbiamo trovato il calendario del consiglio comunale e in altri 7 gli ordini del giorno o dei resoconti. Sono invece minoritari i siti che offrono una descrizione più dettagliata delle attività dei singoli politici eletti o le loro *e-mail*. Solo in un caso, Guastalla, il sito arrivava ad offrire pagine personali per i membri della Giunta. In nessun caso, poi, sono stati trovati strumenti di partecipazione e consultazione dei cittadini. Nell'offerta di strumenti di coinvolgimento del pubblico nella politica del Comune, Reggio Emilia e Guastalla sono i due Comuni che più si distinguono.

5.3. *Comunicazione bidirezionale*

Nell'ambito della comunicazione bidirezionale abbiamo considerato l'offerta di servizi che permettessero agli utenti di interagire direttamente con l'amministrazione. In questo ambito, la maggior parte dei siti fornivano l'*e-mail* generica del Comune (20) o degli uffici (17); in 10 Comuni era pubblicata anche l'*e-mail* del sindaco. In un solo sito, però, abbiamo trovata attiva una qualche esplicita attività di ascolto, in cui si sollecitasse attivamente l'intervento della popolazione. Analogamente, in nessun caso abbiamo trovato in funzione servizi per il riscontro

della soddisfazione dell'utenza per servizi *on-line* o *off-line*. Complessivamente, i servizi per la comunicazione bidirezionale appaiono essere ancora in uno stadio primitivo, con la semplice pubblicazione di indirizzi *e-mail*, e non sono ancora stati sperimentati strumenti di ascolto e rilevazione strutturata della customer satisfaction *on-line*. Inoltre, nessun sito ha dedicato delle aree alla socialità per i suoi residenti (*chat, forum, etc.*).

Questa sembra la dimostrazione che le funzioni di "comunità" svolte dalle prime reti civiche si sono oggi spostate su altri canali, lasciando al sito del Comune un ruolo prettamente istituzionale.

Ma quanto sono efficienti i Comuni a rispondere a una richiesta di informazioni da parte di un cittadino?

Per valutare questo aspetto fondamentale abbiamo simulato, da parte di una mitica signora Ferrari, una semplice richiesta di informazioni all'indirizzo *e-mail* del Comune o, in mancanza di questo, a quello di un ufficio. Il risultato non è stato tra i più soddisfacenti: 15 Comuni su 24 non hanno risposto e in ben quattro casi gli indirizzi *e-mail* non erano funzionanti. In compenso, dai restanti Comuni sono arrivate risposte in tempi brevi (solo in un caso oltre 48 ore e in un altro tra 24 e 48 ore, in 4 casi tra 16 e 24 ore e in ben tre casi in meno di 16 ore). Reggio Emilia, Villa Minozzo, Cavriago, Correggio, Scandiano e Guastalla sono state le reti civiche con i punteggi più elevati in questo ambito.

5.4. Marketing territoriale

Il *marketing* territoriale è risultata la funzione più sviluppata nei siti analizzati. In quasi tutti i siti era possibile trovare informazioni sulle attrattive turistiche e la storia dei centri, nonché un calendario di eventi e manifestazioni. In 9 casi sono anche state pubblicate informazioni sull'ospitalità alberghiera. In due casi, Boretto e Gualtieri, il sito era completamente dedicato al *marketing* territoriale.

Si tratta comunque di un *marketing* orientato soprattutto alla promozione delle attrattive turistiche del territorio, con scarsi ri-

ferimenti per chi dovesse prendere in considerazione la località per trasferirvi un'attività economica o la famiglia. Inoltre, le informazioni storiche ed artistiche sui centri rivestono indubbiamente anche un ruolo nella comunicazione dell'identità dei centri. Rolo, Reggio Emilia, Poviglio, Boretto, Gualtieri, Albinea, Campegine, Canossa, Castelnovo ne' Monti, Quattro Castella hanno tutti ricevuto un punteggio superiore alla media. Nel *marketing* territoriale, dunque, trovano motivo di espressione anche molti piccoli centri che risultano meno proclivi ad utilizzare il *web* in altri ambiti.

6. *Il ruolo degli URP*

La presenza di URP e sito *web* comunale sono risultati altamente correlati ⁽¹³⁾. Si calcoli che dei 24 comuni in possesso del sito *web*, ben 15 avevano anche un URP ⁽¹⁴⁾. Viceversa, fra i comuni senza sito, solo uno, Collagna, disponeva di un Ufficio per le Relazioni con il pubblico. Nella figura n. 2 vediamo come si presentano dal punto di vista funzionale i siti delle amministrazioni con un URP.

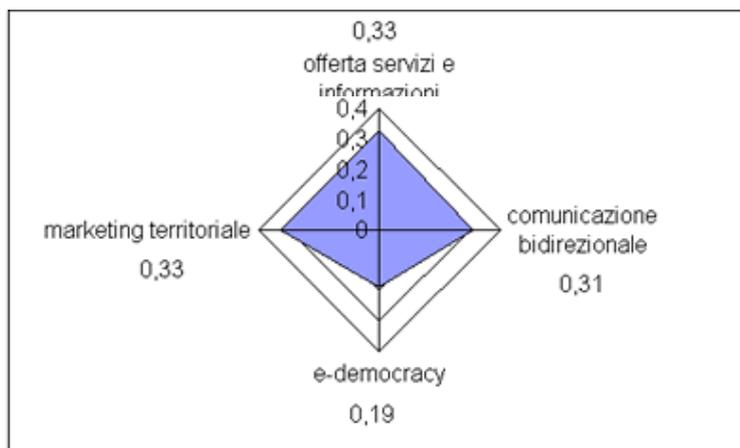
Le differenze sono minime negli ambiti del *marketing* territoriale (leggermente diminuito), dell'informazione e dell'*e-democracy* (leggermente aumentati).

La presenza di un URP fa invece decisamente la differenza in materia di comunicazione bidirezionale: il punteggio è infatti di quasi un terzo superiore rispetto ai siti di amministrazioni che non dispongono di URP.

(13) Elaborando vari coefficienti di correlazione, la relazione è sempre risultata significativa a livello .01 (con un valore di .602) e ben superiore alla correlazione fra numero di abitanti e presenza del sito.

(14) Il dato sugli URP nel comune di Reggio è stato rilevato grazie alla banca dati degli URP dell'Emilia-Romagna (www.regione.emilia-romagna.it/urp/re_prov.htm). In aggiunta a questo, nei questionari si chiedeva all'intervistato di indicare se nel suo comune era attivato un URP o uno sportello unico per l'impresa. Dei 15 URP rilevati, uno era in fase di costituzione.

FIG. 2 Funzioni dei siti web delle amministrazioni comunali con URP



7. Usabilità ed accessibilità

Sotto il profilo del nostro quinto indice, quello relativo all'usabilità, i 24 siti analizzati sono molto più uniformi rispetto alle valutazioni ricevute negli altri ambiti analizzati: più o meno tutti i siti presentano le stesse problematiche ⁽¹⁵⁾.

In primo luogo, le home page dei siti, testate con "Bobby", sono risultate in tutti i casi meno uno non accessibili neppure a livello minimale (lo stesso prescritto anche dalla direttiva delle Funzione Pubblica descritta nell'introduzione). Si tratta davvero di una leggerezza e allo stesso tempo di una mancanza di attenzione dal momento che poche migliorie tecniche potrebbero rendere le pagine, spesso molto semplici, accessibili, migliorandone la fruizione per tutti. Dal punto di vista della navigazione, solo una minima parte dei siti presentano accorgimenti utili all'orientamento del navigatore, come una mappa o l'indica-

(15) Quest'affermazione è basata sull'analisi della deviazione *standard* dei punteggi degli indici per i diversi Comuni. Nel caso dell'usabilità, la deviazione è pari a 0,1, mentre negli altri quattro indici è pari quasi al doppio.

zione della posizione della pagina nell'albero di navigazione. Un motore di ricerca interno al sito era presente in 10 dei 24 siti. Fra gli indicatori di usabilità avevamo incluso anche il posizionamento nei due principali motori di ricerca italiani: Virgilio e Arianna di IOL. L'indicizzazione infatti è anche funzione della strutturazione delle pagine e delle azioni intraprese dai responsabili del sito. Inoltre, la corretta indicizzazione di un sito nei motori di ricerca è un elemento fondamentale per la sua completa usabilità. Il risultato è stato che digitando il nome del Comune, in ben 11 casi il sito non è risultato nella prima pagina dei risultati di nessuno dei due motori. Si tratta di un grave segnale di cattiva indicizzazione, confermato anche da quanto rilevato per le azioni di *marketing* condotte dai responsabili dei siti in cui l'indicizzazione ha rappresentato una preoccupazione solo in due casi. Cadelbosco, Castellarano, Reggio Emilia, Rubiera, Scandiano, Reggiolo e Guastalla sono i siti con un punteggio superiore alla media (che è 0,50 e 0,51 fra i Comuni con URP).

8. *La struttura produttiva delle reti civiche*

Grazie alle interviste telefoniche, è stato possibile farsi un'idea della struttura produttiva a monte dei siti *web* analizzati. Abbiamo rilevato le seguenti dimensioni:

1. presenza di un documento strategico di indirizzo;
2. collocazione funzionale della gestione del sito all'interno dell'amministrazione;
3. tipo di *routine* produttive per l'aggiornamento dei contenuti;
4. risorse dedicate al sito (denaro, finanziamenti, personale);
5. *outsourcing*;
6. attività di *marketing* e monitoraggio statistico degli accessi.

TAB. 1. *Risposte alla domanda "Esiste nel suo Comune un documento strategico di indirizzo sull'uso del sito web?"*

	N=20	% pop.
Sì	4	20%
No	13	65%
Non so	3	15%

TAB. 2. *Settore responsabile delle attività di coordinamento e sviluppo del sito*

	N=20	% pop.
Sistemi informativi, CED	2	10%
Ufficio dedicato ("rete civica", ecc.)	-	-
Ufficio stampa	1	5%
Segreteria sindaco	1	5%
Segreteria assessore	-	-
URP	6	30%
Nessun settore in particolare	5	25%
Società esterna	-	-
Altro	5	25%

Se si considerano i soli Comuni in cui era attivo un URP (12), la proporzione di amministrazioni che hanno delegato all'Ufficio Relazioni con il Pubblico il coordinamento del sito *web* sale al 50%. Altri settori non previsti nel questionario che sono risultati responsabili del sito sono stati: Ambiente, Servizi Finanziari, Biblioteca, Ufficio Cultura, Segreteria generale.

Solo in una minoranza dei Comuni esiste un documento strategico sull'utilizzo del *web* (Tab. 1).

Ovviamente il dato sarebbe da raffrontare alla presenza di simili documenti anche in altri ambiti della comunicazione pubblica; comunque da solo esso testimonia un certo abbandono a cui è lasciato il sito da parte dei vertici dell'amministrazione.

Uno dei dati probabilmente più interessante riguarda l'ufficio preposto al coordinamento delle attività di gestione e aggiornamento del sito *web*.

Abbiamo chiesto esplicitamente che ci venisse indicato l'ufficio con un'autentica responsabilità editoriale sul sito, compreso l'indispensabile coordinamento del lavoro fra uffici diversi necessario per il suo funzionamento. I risultati sono esposti nella Tabella 2.

TAB. 3. *Modello di organizzazione dietro al funzionamento del sito web*

Modello di organizzazione	N=20	% pop.
Ciascun ufficio è responsabile di aggiornare on-line direttamente le informazioni che lo riguardano. Il settore che si occupa del coordinamento svolge una funzione di controllo e/o gestione di alcune aree del sito stesso	4	20%
Il settore che si occupa del coordinamento del sito si procura l'informazione necessaria dai vari uffici, come una redazione, e la pubblica	6	30%
Il settore che si occupa del coordinamento del sito aspetta che ogni ufficio gli comunichi cosa aggiornare	6	30%
Nessuna delle precedenti	4	20%

Come indicato in introduzione, spetterebbe all'URP, secondo l'idea del legislatore e nell'ottica del riordinamento della comunicazione pubblica nelle pubbliche amministrazioni, la responsabilità di coordinamento del sito.

Tuttavia, anche considerando i soli Comuni in cui un URP era effettivamente attivo, solo il 50% delle amministrazioni ha effettivamente delegato tale responsabilità a questo ufficio. Stupisce che in molti casi (5) non ci sia un vero e proprio settore responsabile e negli altri casi la responsabilità è delegata di volta in volta ad uffici diversi, evidentemente secondo le circostanze di ogni singola realtà. Del tutto assenti, ma era prevedibile trattandosi di piccoli Comuni, sono risultati degli uffici specifici dedicati alla rete civica. A nostro avviso, la mancanza di un referente specifico all'interno della pubblica amministrazione per la responsabilità di coordinamento è un grave limite allo sviluppo del *web* come strumento di comunicazione pubblica.

Ci sembra che i dati raccolti sul funzionamento dei siti nei Comuni con la presenza di un URP suggeriscano che sia proprio questo ufficio, del resto come prevede il legislatore, il candidato ideale per questo compito.

Ma come avviene l'aggiornamento dei contenuti? Rispetto a questo problema organizzativo essenziale per il buon funzionamento di un sito *web* abbiamo concepito tre modelli generali:

- un modello di funzionamento *decentrato*, in cui ogni ufficio

aggiorna autonomamente i contenuti che lo riguardano sotto la supervisione dell'ufficio responsabile

- un modello *centralizzato attivo*, in cui l'ufficio responsabile svolge un'attività redazionale di raccolta dell'informazione nell'organizzazione ai fini della pubblicazione
- un modello *centralizzato passivo*, in cui l'ufficio responsabile attende dagli altri uffici le informazioni da aggiornare

Dai risultati delle interviste, la nostra concettualizzazione è risultata abbastanza corretta; richiesti di indicare il modello che meglio descrivesse il funzionamento della loro rete civica, solo in 4 casi i responsabili non si sono riconosciuti in nessuno dei tre modelli presentati.

A parte questo, mentre il modello decentralizzato appare minoritario, quella della redazione, sia essa attiva o passiva, risulta essere la metafora che meglio descrive il funzionamento della struttura dietro al sito *web*.

Venendo alle risorse dedicate dall'amministrazione al funzionamento del sito, in termini sia di personale che, nel modo che vedremo, di risorse finanziarie, le strutture che abbiamo contattato sono gravemente sottodimensionate. Il dato più chiaro viene dalla rilevazione del personale addetto al funzionamento del sito *web*. Avevamo previsto che ci venisse indicato sia il personale a tempo pieno che quello occupato *part time* o solo occasionalmente.

È risultato in modo inequivocabile che il personale che lavora al sito *web* lo fa quasi interamente in maniera occasionale. Non ci sono addetti a tempo pieno o *part time* (se non in tre soli Comuni) per la gestione e il coordinamento delle attività relative al sito *web*. Nella metà dei Comuni, addirittura, ad operare occasionalmente sul sito non c'è che un'unica persona. Si tratta di un limite molto grave dato che senza personale qualificato addetto alla funzione di coordinamento a tempo pieno è difficile conseguire un'armonia organizzativa tra uffici diversi.

TAB. 4. *Risorse finanziarie stanziare annualmente per il funzionamento del sito (escluse le spese di personale). Le cifre sono espresse in euro.*

	N=20	% pop.
Fino a 2.500	6	30%
Da 2.500 a 5.000	2	10%
Da 5.000 a 10.000	6	30%
Da 10.000 a 15.000	-	-
Da 15.000 a 25.000	-	-
Oltre 25.000	-	-
Non sa/Non risponde	12	60%

Dal punto di vista delle risorse economiche, è stato molto difficile ottenere dati da tutte le amministrazioni raggiunte. Come mostra la Tabella 4, la maggior parte dei siti vivono con un *budget* (senza tenere conto delle spese di personale) non superiore ai 2500 euro.

Si tratta di un *budget* in grado di coprire alcune spese di base quali *hosting* e interventi di *web design*, ma che difficilmente offre le basi per servizi di manutenzione e *marketing* più avanzati. In questa situazione di carenze di mezzi finanziari, comunque, non sono risultati dalla rilevazione Comuni che abbiano esteso la ricerca di risorse a contributi statali (nel corso dell'anno era possibile accedere a un cospicuo fondo di finanziamento per iniziative di *e-government*) o a *partnership* con il settore privato.

Nei Comuni del nostro campione l'*outsourcing* di servizi legati al sito *web* riveste un ruolo importante. Si tratta per lo più di servizi tecnici quali l'*hosting* e la manutenzione delle pagine per la pubblicazione del sito e il *web design*. In alcuni casi è stato esternalizzato anche il servizio di aggiornamento dei contenuti del sito. In nessun caso, però, sono stati acquistati servizi per la creazione di contenuti originali.

Bisogna notare che molti Comuni hanno acquistato presso società locali di servizi *internet* un modello *standard* di sito comunale, con annesso un sistema editoriale dedicato per l'aggiornamento delle pagine.

Questa situazione, da una parte può aver inciso nella diffusione dei siti *web* fra le pubbliche amministrazioni locali, ma dall'altra ha anche inevitabilmente costretto le strutture dei siti

TAB. 5. Servizi collegati al sito web gestiti da società esterne o consulenti

	N=20	% pop.
Hosting e manutenzione server	13	65%
Web Design	11	55%
Aggiornamento contenuti del sito	5	25%
Creazione contenuti per il sito	-	-
Nessuno dei precedenti	2	10%
Non sa/Non risponde	1	5%

in una gabbia per lo più *standard* senza molte possibilità di tagliare il sito sulle esigenze della singola realtà.

9. Il marketing del sito

Sotto il profilo del *marketing*, aspetto essenziale per la buona riuscita di un progetto di comunicazione su *web*, le amministrazioni sembrano uscite da una fase pionieristica in cui il sito rimane praticamente ignorato e non riceve nessuna promozione. L'indirizzo del sito, infatti, riceve regolarmente attenzione sui materiali stampati dell'amministrazione, a partire dai biglietti da visita, e sulla rivista del Comune per la cittadinanza. Non sono neppure sconosciute forme di pubblicità tradizionale come annunci a mezzo stampa e affissioni.

Tuttavia rimane da fare ancora molta strada perché si possa parlare di un sito *web* pienamente valorizzato e inserito in una strategia di comunicazione integrata. È quello che si evince soprattutto dagli scarsissimi sforzi di promozione con strumenti di *web marketing* (indicizzazione, *banner*, scambio di *link*, ecc.). Soprattutto la mancanza di espliciti sforzi di indicizzazione del sito sui motori di ricerca è una grave mancanza che si traduce, come abbiamo visto, in un'indicizzazione non sempre corretta e nel conseguente aumento delle difficoltà di raggiungere il sito da parte di chi lo sta cercando e non ne conosce l'indirizzo.

TAB. 6. Azioni di marketing impiegate nel corso dell'anno per promuovere il sito web

	N=20	% pop.
L'indirizzo stampato su biglietti da visita e la carta intestata	13	65%
L'indirizzo riportato su tutti i materiali stampati del Comune	10	50%
Diffusione di <i>brochure</i> e volantini	6	30%
Pubblicità sulla pubblicazione del Comune	14	70%
Pubblicità su giornali o riviste	4	20%
Pubblicità su emittenti radiofoniche o televisive	-	-
Affissioni	1	5%
<i>Banner on-line</i>	-	-
Scambi di <i>link</i> con altri siti	2	10%
Indicizzazione sui motori di ricerca	2	10%
Non è stata realizzata nessuna azione	2	10%

10. Le statistiche del sito

Grazie alla registrazione degli accessi al sito nei cosiddetti *logfiles* generati dai *server web* e alla possibilità di elaborare tali dati con appositi programmi denominati *log analyzer*, i gestori di un sito *web* possono accedere a una grande quantità di dati sull'effettivo uso che viene fatto del sito: pagine viste, utenti e visite giornaliere, aree del sito maggiormente visitate, durata delle visite, ecc. Questi dati possono essere molto importanti per interpretare i bisogni del pubblico e migliorare il sito stesso.

Come emerge dalle risposte alle nostre interviste, il problema delle statistiche è praticamente ignorato. In un solo Comune è adottata una seria analisi dei *logfiles*. Negli altri o non è stato previsto nessun sistema, o le analisi si basano su un contatore di accessi visualizzato sull'*home page*. Quest'ultimo sistema non solo è scarsamente professionale, ma è di solito anche impreciso e fornisce un dato estremamente generico ai fini del miglioramento del sito. L'area delle statistiche del sito, ancora più di quella del *marketing*, meriterebbe di essere sviluppata nella pubblica amministrazione.

TAB. 7. *Strumenti impiegati per monitorare gli accessi al sito*

	N=20	% pop.
Analisi dei <i>logfiles</i>	1	5%
Questionari di valutazione somministrati agli utenti	-	-
Contatore sulle pagine	11	55%
Nessuno	8	40%

11. *Atteggiamento nei confronti del sito web*

Una delle domande dell'intervista riguardava gli atteggiamenti dei responsabili del sito nei confronti degli effetti del sito *web* sulla comunicazione fra cittadini e pubblica amministrazione. Secondo il 70% degli intervistati, il sito *web* ha migliorato la comunicazione fra i cittadini, per il 20% non influito. Un solo intervistato ritiene che il sito *web* l'abbia peggiorata. L'atteggiamento favorevole nei confronti di Internet è ancora più prominente nelle opinioni degli intervistati di amministrazioni che il sito *web* non lo hanno ancora provato. In questo caso, tutti si dichiarano dell'idea che il sito potrebbe migliorare la comunicazione fra cittadini e amministrazione.

12. *Gli obiettivi del sito*

Per completare il quadro delle percezioni dei responsabili delle reti civiche abbiamo chiesto quali fossero gli obiettivi espliciti perseguiti dal loro sito. Le risposte evidenziano una pluralità di obiettivi delle reti civiche analizzate. La tabella seguente mostra che la primissima funzione pensata per la rete civica è il *marketing* territoriale, quasi alla pari della diffusione di informazioni di pubblica utilità. Alcune delle funzioni più vicine alla dimensione da "URP" del sito vengono subito dopo (servizi per il diritto di accesso e informazioni sui procedimenti amministrativi) alla pari dell'esigenza di comunicare l'identità stessa del Comune e quasi alla pari dell'informazione sull'attività del governo locale.

TAB. 8. Funzioni svolte dai siti web dichiarate dagli intervistati

Ordine decrescente per risposta	N=20	% pop.
Marketing territoriale, promozione turistica	18	90%
Informazioni di pubblica utilità	17	85%
Comunicazione identità Comune	12	60%
Servizi per il diritto di accesso	12	60%
Informazioni sui procedimenti amministrativi	12	60%
Informazione attività politici eletti e assessori	10	50%
Raccolta proposte dalla popolazione	5	25%
Erogazione di servizi eseguibili interamente on-line (anche per e-mail)	5	25%
Partecipazione dei cittadini nei processi decisionali dell'amministrazione	1	5%
Verifica grado di soddisfazione servizi offerti	-	-
Facilitazione della socialità fra i cittadini con chat, forum, annunci, ecc.	-	-

Nota: erano possibili risposte multiple.

Altre funzioni previste dall'intervista, come ascolto, verifica grado di soddisfazione dei servizi offerti, facilitazione della socialità e della partecipazione politica ottengono solo pochi o nessun consenso. Si noti che il quadro disegnato dalle risposte dei responsabili rispecchia da vicino lo stato dei siti *web* descritto nella precedente *feature analysis*. La conclusione che se ne può trarre è sia un buon grado di realismo nel giudizio dei responsabili sulle funzioni svolte dai propri siti che una ripercussione degli obiettivi dell'amministrazione su ciò che i siti effettivamente offrono. Pertanto, per poter incidere sull'evoluzione del mezzo, è proprio a livello strategico, quello degli obiettivi, che qualunque azione riformatrice o innovatrice deve prima di tutto puntare.

13. I freni allo sviluppo

Abbiamo presentato agli amministratori una lista di possibili freni allo sviluppo del loro sito *web* (con la possibilità di indicare anche ragioni non presenti in lista). Il risultato è riassunto nella tabella precedente. Si noti che c'è una differenza di percezione fra amministrazioni con e senza sito. Per le prime i pro-

blemi di ordine organizzativo (collaborazione fra uffici, sostegno dei politici) sono alla pari di quelli relativi alle risorse (personale e denaro). Per le seconde, invece, i freni dipendono soprattutto da problematiche relative alle risorse. I possibili freni dettati dal mezzo (rapidità dell'evoluzione, sicurezza, *privacy*) e dal pubblico sono invece quasi ignorati. I "freni" allo sviluppo indicati erano in qualche modo prevedibili sulla base delle caratteristiche produttive dei siti. Avevamo infatti già rilevato la mancanza di risorse (si noti che si lamenta soprattutto la mancanza di personale qualificato) specialmente umane e possibili problemi organizzativi derivanti da una collocazione funzionale imprecisa della gestione del sito all'interno dell'organizzazione.

14. Conclusioni e raccomandazioni finali

Il quadro che disegna questa ricerca è quello di una provincia in cui il *web* è arrivato anche nei piccoli centri sotto forma del sito istituzionale del Comune. Il fenomeno comunitario delle reti civiche, con tutte le sue promesse di democrazia elettronica, sembra definitivamente tramontato a favore di un sito istituzionale di taglio fortemente informativo rivolto non solo ai residenti, ma anche ai visitatori in un'ottica di *marketing* territoriale.

In questi siti, anche per la stessa volontà degli amministratori, non sono ancora sperimentate modalità di interazione con i cittadini finalizzate all'ascolto, alla verifica del gradimento dei servizi offerti (neppure di quelli *on-line*) e alla partecipazione politica. La comunicazione bidirezionale è limitata alla pubblicazione degli indirizzi *e-mail* e tocca solo marginalmente i politici eletti.

Senza tornare alle speranze delle primissime reti civiche, ancora molto può essere fatto per migliorare il livello di interattività dei siti, ancorando l'esperienza del sito *web* al nuovo scenario della comunicazione pubblica maturato in Italia di cui l'URP è l'incarnazione più esemplare. La stretta connessione riscontrata fra presenza e qualità del sito *web* e attivazione di un URP suggerisce infatti che la comunicazione su Internet non sia

TAB. 9. Funzioni svolte dai siti web dichiarate dagli intervistati

	Comuni con sito N=20	Comuni senza sito N=8
Mancanza di personale	5	3
Mancanza di risorse finanziarie	6	2
Mancanza di personale qualificato	6	4
Mancanza di sostegno da parte di politici eletti	5	-
Mancanza di collaborazione tra i diversi uffici	10	-
Problematiche inerenti la sicurezza	-	-
Problematiche inerenti la <i>privacy</i>	-	-
Mancanza di riscontri da parte del pubblico	1	-
Rapidità dell'evoluzione del mezzo	1	1

Nota: erano possibili due risposte

estranea rispetto al sistema generale della comunicazione attivato in un Comune, non importa se piccolo o grande.

Per migliorare la presenza su *web* delle amministrazioni comunali, oltre che rafforzare questa stretta connessione fra sito e URP (o altri uffici che ne incarnino la missione), ci sono una serie di interventi strutturali che sono auspicabili:

- Formazione di personale qualificato per la gestione di questo strumento a cui assegnare la gestione del sito come impegno prioritario (anche se non esclusivo)
- Valorizzazione delle competenze organizzative (e non solo tecnologiche e comunicative) nella formazione di questo personale
- Azioni di informazione e sensibilizzazione nei Comuni sull'attuazione del piano di *e-government* e delle opportunità che esso offre
- Intervento specialistico sui siti per migliorarne l'accessibilità e usabilità
- Attivazione di adeguati sistemi di monitoraggio statistico degli accessi al sito
- Integrazione del sito in piani di comunicazione complessivi dell'amministrazione, affinché nessuna occasione di promozione sia persa e allo stesso tempo il sito possa fare da supporto ad altre azioni
- Riflessione strategica sulle potenzialità del sito *web* nel qua-

dro degli obiettivi della comunicazione pubblica da parte delle amministrazioni (fino ad approdare a concreti documenti di indirizzo sul suo ruolo)

- Integrazione del sito in un ambiente tecnologico variegato che comprenda anche *newsletter* via *e-mail* e altri strumenti se le risorse lo permettono
- Sviluppo di siti nell'ottica del *front office* in grado di guidare il cittadino nella pubblica amministrazione, non solo comunale.