

Capitolo 2

Quali mezzi di comunicazione per quali utenti della P.A. Uno studio sulle preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i vecchi e per i nuovi *media*

Sommario

1. Il ruolo strategico della comunicazione pubblica nella riforma della Pubblica Amministrazione. – 2. Caratteristiche della ricerca. – 3. Uno sguardo all'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna. – 4. Le preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i canali di contatto con la pubblica amministrazione. – 5. URP e call center. – 5.1. La Pubblica Amministrazione al telefono. – 5.2. Uso e gradimento degli Uffici relazioni con il Pubblico. – 6. Le reti civiche e l'e-government. – 6.1. Chi usa internet? – 6.2. L'atteggiamento nei confronti dell'e-government. – 6.3. L'uso delle reti civiche. – 6.4. La posta elettronica per dialogare con gli uffici pubblici. – 7. Conclusioni.

1. Il ruolo strategico della comunicazione pubblica nella riforma della Pubblica Amministrazione

Gli ultimi due decenni sono stati caratterizzati – in Italia come in altri paesi occidentali – da sviluppi importanti per la definizione dei rapporti fra cittadini e istituzioni pubbliche a tutti i livelli, basti pensare alla riforma del procedimento amministrativo attuata con le leggi “palindrome” del 1990: la 241 e la 142. La comunicazione pubblica può essere considerata sia effetto che causa di queste riforme. I primi strumenti di comunicazione pubblica, come gli URP, nascono come diretta risposta all'esigenza di rendere operativo il diritto di accesso riconosciuto ai cittadini (vedi art. 6, d.P.R. 352 del 1992). Allo stesso

tempo, è proprio grazie all'affermazione di una cultura della comunicazione nella PA – processo peraltro ancora in corso – che si realizza autenticamente l'idea di costruire un'amministrazione efficiente, trasparente e a misura di cittadino.

È particolarmente interessante, per mettere in prospettiva i risultati della presente ricerca, leggere in parallelo lo sviluppo della comunicazione pubblica e del sistema dei *media* in Italia ⁽¹⁾. L'attuale quadro di riferimento, infatti, diventa pienamente comprensibile solo attraverso l'analisi del processo di trasformazione che lo ha generato. Sia per l'industria dei *media* che per la comunicazione pubblica gli anni ottanta e novanta hanno rappresentato un periodo di intense negoziazioni e ridefinizioni sul piano organizzativo, professionale, legislativo e culturale. È stato negli anni ottanta che si è affermato in Italia un moderno sistema dei *media*, seppure con una serie di peculiarità, ed è stato negli anni ottanta che si sono poste le basi per il pieno riconoscimento del dovere della Pubblica Amministrazione di fare informazione. È significativo che nel 1988 arrivi una storica sentenza della Corte costituzionale (la n. 364) in cui si afferma il dovere della pubblica amministrazione di informare in modo chiaro perché non si creino casi di ignoranza “inescusabile” della legge.

Il problema del diritto dei cittadini ad essere informati (il versante passivo del diritto alla manifestazione del pensiero) torna anche in un'altra sentenza della Corte Costituzionale, la n. 348 del 20 luglio 1990. In tale sentenza si afferma che quello dell'informazione non è un settore completamente riconducibile all'elencazione delle materie contenute nell'allora art. 117 della Costituzione. Infatti l'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa attua una condizione preliminare per la stessa realizzazione dei principi di democrazia. Pertanto, “qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo, investito di competenze di natura politica, non può... risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa”. Tale impie-

(1) Per un approfondimento vedi R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Carocci, 2001.

go per le Regioni, secondo la Corte, ha due aspetti: “quello delle informazioni che la Regione è tenuta ad offrire ai cittadini in ordine alle proprie attività ed ai propri programmi e quello delle informazioni che la Regione può ricevere dalla società regionale e che concorrono a determinare la partecipazione di tale società alle scelte attraverso cui si esprime l’indirizzo politico e amministrativo regionale”. Non è un caso che il diritto passivo all’informazione sia ripreso in numerosi statuti regionali. Oggi queste considerazioni sul ruolo delle Regioni diventano ancora più pregnanti, specialmente in considerazione degli sviluppi sul piano dei *media* e della comunicazione pubblica negli anni novanta.

Gli anni novanta per il sistema dei *media* si aprono con l’approvazione della legge Mammi (n. 223 del 1990) e il sostanziale riconoscimento del duopolio televisivo fra un polo pubblico e uno privato. Dopo il *boom* degli anni ottanta, negli anni novanta si assiste a un ulteriore consolidamento del mercato della pubblicità, che conoscerà una crisi solo con l’inizio del decennio successivo: nel 2000 gli investimenti pubblicitari arrivano a 15.626 miliardi di vecchie lire (pari all’1,19% del PIL). Infine, gli anni novanta sono importanti per l’affermazione nel nostro paese di un insieme di tecnologie digitali – telefoni cellulari e accesso ad internet – e per la diffusione nella maggior parte delle case di diversi beni di consumo legati alla comunicazione di massa e all’intrattenimento mediale: dai videoregistratori, ai primi lettori DVD o ricevitori satellitari.

Gli anni novanta non sono stati meno importanti per lo sviluppo del campo della comunicazione pubblica. Se gli anni ottanta possono essere considerati come gli anni dell’affermazione del diritto passivo all’informazione, gli anni novanta possono essere considerati gli anni dell’affermazione del diritto all’accesso e della ricerca dell’informazione (quello che i giuristi chiamano il diritto riflessivo alla manifestazione del pensiero). Infatti il decennio si apre con due leggi fondamentali, la n. 142/90 e la 241/90, che sanciscono il diritto di accesso agli atti pubblici e i principi di trasparenza ed efficienza dell’azione amministrativa. Sulla scia di questi due provvedimenti, le inno-

vazioni che si susseguono nel campo sono numerose:

a. la nascita degli Uffici relazioni con il pubblico (URP) che sono menzionati per la prima volta nel d.P.R. n. 352/92 come strumento per realizzare il diritto di accesso e partecipazione dei cittadini e vengono istituzionalizzati dal d.lgs. n. 29/93 dove, all'art. 12, si prevede che tutti gli enti della pubblica amministrazione si dotino di un Urp. Lo stesso decreto stabilì anche la necessità della comunicazione interna e della collaborazione fra uffici;

b. l'introduzione delle carte dei servizi;

c. i decreti Bassanini per la semplificazione amministrativa e l'attuazione dell'autocertificazione;

d. il riconoscimento della professionalità del "comunicatore pubblico" con la legge n. 150/2000 che arriva, non a caso, alla fine del decennio, frutto di intense negoziazioni, come primo tentativo di mettere ordine nel sistema della comunicazione pubblica;

e. il grande investimento in formazione, collegato alla legge n. 150/2000, per aggiornare il personale della pubblica amministrazione che si trova oggi a operare nel campo degli Urp;

f. lo sforzo di informatizzazione della pubblica amministrazione e delle transazioni fra essa e i cittadini grazie agli strumenti messi a disposizione delle reti telematiche, sforzo che ha avuto una prima sistematizzazione con il Piano di azione per l'*e-government* del dipartimento della Funzione pubblica (giugno 2000) e con la successiva creazione di un ministero per l'Innovazione.

La maturazione del settore della comunicazione pubblica nel nostro Paese è solo la prima delle premesse da cui parte la ricerca che presentiamo. La seconda premessa riguarda la diversificazione dell'ambiente mediale in cui si trovano ad operare cittadini, imprese e amministrazioni. L'affermazione delle tecnologie digitali, lungi dal portare alla creazione di un solo *media* in grado di ricomprendere tutti i mezzi di comunicazioni, ha al contrario portato a una moltiplicazione dei canali e dei veicoli. Oggi le stesse informazioni possono essere "impacchettate" e distribuite attraverso la televisione (magari digitale terrestre o satellitare),

internet, applicazioni mobili, *call center*, ecc.

Dalla combinazione di queste due preoccupazioni teoriche derivano i principali obiettivi della ricerca: fotografare le preferenze dei cittadini per i canali a disposizione per il contatto con la pubblica amministrazione ed evidenziare il grado di soddisfazione nell'uso di alcuni di questi canali (URP, reti civiche, *call center*).

2. Caratteristiche della ricerca

Il capitolo si basa sui dati raccolti nel corso di una indagine condotta dall'Istituto Cattaneo nel giugno 2002 ⁽²⁾. L'indagine è stata svolta mediante interviste telefoniche ⁽³⁾. I dati vengono ora ampiamente rielaborati per consentire una comparazione tra la Regione Emilia-Romagna ed altre aree del Paese.

Bisogna notare che in vista dell'analisi i dati sono stati riponderati al fine di tenere conto dell'effettiva incidenza delle popolazioni delle venti Regioni, e delle sette più grandi città italiane, sulla popolazione nazionale. Il campione riponderato rispecchia dunque la composizione della popolazione italiana sulle seguenti caratteristiche: genere, fascia d'età, regione di residenza, ampiezza demografica del comune di residenza. La struttura dei dati a disposizione ci permette dunque di proporre in questo rapporto un interessante esercizio di *benchmarking*. Infatti sarà possibile paragonare i risultati riferiti alla Regione Emilia-Romagna con quelli riferiti all'intero territorio nazionale, a sue ripartizioni geografiche e alle altre Regioni.

In particolare, saranno sviluppati due filoni principali di ana-

(2) Una prima elaborazione dei dati tratti da questa indagine è stata svolta per conto della Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale per l'edizione 2002 di Com.-P.A. dal titolo "Istituzioni pubbliche e cittadini: Un dialogo possibile?".

(3) La rilevazione è stata effettuata dalla BPA di Bologna con un sistema CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing) nel mese di giugno 2002 su un campione di 2.406 individui rappresentativi dell'intera popolazione adulta del Paese. In particolare, fu effettuato un sovracampionamento in modo da avere almeno 100 casi per ciascuna Regione italiana. In questo modo, i dati della ricerca possono essere declinati anche secondo la dimensione regionale.

lisi: *a)* le preferenze dei cittadini per diversi tipi di *media* in relazione ai contatti con la pubblica amministrazione (per pagamenti, ricevere informazioni, richiedere informazioni, presentare domande); *b)* il livello di utilizzo e gradimento di alcuni strumenti di comunicazione pubblica (URP, *call center*, reti civiche).

3. *Uno sguardo all'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna*

Ancora prima di iniziare ad esaminare i dati si può affermare che esiste una specificità regionale della comunicazione pubblica. Sotto molte dimensioni osserveremo che sono emerse differenze interessanti che non trovano spiegazione nelle sole differenze della struttura sociodemografica dei vari territori. In parte tali differenze non possono che essere spiegate che dalla diversa struttura dell'offerta di comunicazione delle amministrazioni pubbliche. Per questo è utile partire proprio con il riepilogare alcune caratteristiche dell'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna: ci concentreremo sul ruolo degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) e le reti civiche.

La Regione Emilia-Romagna si caratterizza per un largo sviluppo dato allo strumento dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Nel 2001 secondo dati della Funzione Pubblica ⁽⁴⁾ solo il 38,2% delle amministrazioni (comprese quelle statali e quelle degli enti locali) aveva attivato un URP (obbligo previsto dal legislatore sin dal 1993). C'è comunque un altro 42,5% delle amministrazioni che dichiarava di svolgere attività di comunicazione istituzionale pur senza URP. Bisogna notare che il dato riferito ai soli Comuni è ancora più negativo (la ricerca si basa su un campione in cui sono inclusi solo i Comuni con più di 5.000 abitanti): solo il 31,4% aveva un simile ufficio. Nella stessa ricerca si mette in luce come proprio l'Emilia-Romagna sia la Regione in cui sono stati attivati più uffici, dopo però il Piemonte: il 54,9% degli enti contattati nella ricerca ne aveva uno.

(4) Funzione Pubblica, *URP On line*, Rubbettino, 2001, p. 22.

TAB. 1 *Strutture URP attivate negli enti presenti in Emilia-Romagna (valori percentuali)*

	Comuni		Tutti gli enti	
	N	%	N	%
1997	85	24,9	124	29,3
1998	104	30,5	154	36,4
1999	122	35,8	182	43,0
2000	131	38,4	193	45,6
2001	143	41,9	211	48,5
2002	171	50,1	318	58,3

Fonte: Montitoraggio URP Regione Emilia-Romagna (www.regione.emilia-romagna.it/urp/rete-urp/)

Questi dati sono confermati dal censimento degli URP dell'Emilia-Romagna, condotto dalla stessa Regione a partire dal 1997. Nel 2001 figuravano attivi 318 URP corrispondenti al 48,5% degli enti presenti sul territorio, sia locali che periferici dello Stato. Ancora più significativo il dato dei comuni: nel 2001 erano il 41,9% ad avere un URP, molto più del 31,4% rilevato dalla Funzione Pubblica, specialmente se si considera che nel primo caso sono compresi tutti i Comuni, anche quelli con meno di 5.000 abitanti, mentre nel secondo no. Se si considerano solo i Comuni con più di 5.000 abitanti, nel 2001 in Emilia-Romagna il 56,6% di questi aveva un URP (pari a 94 Comuni su 166, mentre sono 175 i Comuni con meno di 5.000 abitanti in Emilia-Romagna e di questi nel 2001 solo 49 avevano l'URP). Nel 2002 la situazione è ulteriormente migliorata con il 50,1% dei Comuni complessivamente dotati di URP, fra cui il 72,28% di quelli con più di 5.000 abitanti e la totalità di quelli con più di 20.000 abitanti (tab. 1). In effetti la conclusione più interessante che emerge da questi dati è che, anche se non ancora completata, la diffusione dello strumento continua a ritmi sostenuti, con forti incrementi di anno in anno. Dato che testimonia dunque un contesto particolarmente attivo sotto questo punto di vista.

L'attenzione rivolta agli URP dipende dal fatto che in questi uffici, più che in altri, si esprime (o ci si attende trovi cittadinanza) quell'orientamento all'utente che dovrebbe caratterizzare un

articolato sistema dell'offerta di comunicazione pubblica ⁽⁵⁾. Ma cosa fanno ⁽⁶⁾ concretamente queste strutture sul territorio? Le attività di questi uffici in Emilia-Romagna sono state fotografate da una ricerca promossa dal Servizio Sistemi Informativi per la Comunicazione Pubblica dell'Emilia-Romagna attraverso un questionario trasmesso a 369 amministrazioni del territorio (tutti i 341 comuni, le nove Province, le 13 ASL e 6 aziende ospedaliere), collegato all'annuale censimento degli URP in Regione.

Tra le attività svolte dagli Uffici Relazioni con il Pubblico delle amministrazioni emiliano-romagnole, l'informazione e l'accesso agli atti amministrativi risultano essere le funzioni più diffuse: l'84,6% delle amministrazioni produce comunicati stampa per gli organi di informazione, il 78,9% ha un proprio sito istituzionale e il 76,4% distribuisce costantemente lettere e circolari per garantire una minima forma di comunicazione interna. Meno curato invece l'ascolto dei cittadini e il conseguente ridisegno dei servizi a partire dalle loro esigenze. Il 65% delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti all'indagine ha procedure per la gestione dei reclami, ma solo nel 46,3% dei casi si effettuano analisi sui bisogni e autovalutazioni dei servizi offerti. Ancora più bassa è l'applicazione di vere e proprie strategie di *customer satisfaction* (29,3%).

Sul versante dei prodotti informativi, particolarmente alto è il ricorso a manifesti (75,6%), giornalini e prodotti editoriali (68,3%), *brochure* (66,7%) e inserzioni a stampa (51,2%). L'editoria resta un settore ampiamente battuto per la comunicazione esterna. Molto meno utilizzati, anche per ragioni economiche, sono gli *spot* televisivi (32,5%), i prodotti multimediali

(5) In un'altra ricerca recente è emerso come ci sia una correlazione tra la presenza di un URP in un Comune che gestisce direttamente la rete civica e la qualità della comunicazione *on line* dell'ente: M. MIANI, *Prospettive e limiti del federalismo telematico nei piccoli comuni: Una ricerca sulle reti civiche nella Provincia di Reggio Emilia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2002.

(6) Vale la pena ricordare le funzioni attribuite all'Ufficio Relazioni con il Pubblico dal legislatore nel quadro della legge 150/2000 (art. 8): garantire l'esercizio del diritto di accesso, trasparenza, partecipazione; agevolare l'utilizzo dei servizi attraverso adeguata informazione; promuovere mezzi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; verificare la soddisfazione dei cittadini per i servizi (attraverso l'ascolto); promuovere la comunicazione interna e fra amministrazioni.

(16,3%) e la gestione di pagine televideo (6,5%). Il 78,9% delle Pubbliche Amministrazioni interpellate afferma poi di avere un proprio sito *web*. Anche se in misura minore, sono diffusi anche altri mezzi telematici: *intranet* (40,6%), *mailing list* o bacheche elettroniche (25,2%), reti civiche (12,2%), *newsletter* (10,6%), e servizi informativi via SMS (5,7%).

Sempre a proposito della totalità degli enti sul territorio, risultati meno positivi si registrano sul versante della comunicazione interna. Quasi sempre le relazioni tra vertici e dipendenti sono gestite in maniera unidirezionale e gerarchica. L'ascolto degli operatori è perseguito solo nel 19,5% dei casi, e ancora più basse sono le percentuali relative alla produzione/realizzazione di *newsletter* interne (14,6%), codici di comportamento e carte dei valori (9,8%), incontri tematici (7,3%). Sotto il profilo della comunicazione interna le azioni più innovative sono state proposte dalla stessa Regione per esempio con la creazione di una cabina di regia per lo sviluppo del portale Ermes, con la partecipazione di tutti gli uffici coinvolti; e ancora, con l'uso strategico delle fiere per coinvolgere organizzativamente in maniera trasversale le diverse direzioni. La Regione, inoltre, dal 1997 pubblica un *house organ* e ha sviluppato una *intranet* per facilitare la diffusione delle notizie e l'interazione. La comunicazione interna è ulteriormente arricchita dall'organizzazione di eventi e una collana di documentazione nell'ottica di presidiare il settore sempre più nell'ottica della comunicazione integrata. Un'attenzione particolare merita la struttura dell'URP della Regione. La Regione si è dotata di un ufficio relazioni con il pubblico in una logica multicanale: esiste uno sportello fisico, presso la sede della Regione in Viale Aldo Moro 52 a Bologna, così come è attivo un numero verde (800.662200), un numero di fax, un sito *web* dedicato (www.regione.emilia-romagna.it/urp) e un indirizzo *e-mail* (urp@regione.emilia-romagna.it). A differenza di quanto è accaduto in altre Regioni (segnatamente la Regione Lombardia) l'Emilia-Romagna dispone di un solo sportello fisico sul territorio – quello di Bologna appunto – e non dispone di analoghi sportelli nelle altre sedi decentrate. La presenza sul territorio è garantita dalla presenza di punti informativi della Re-

TAB. 2 Siti web ufficiali dei Comuni della Regione Emilia-Romagna (valori percentuali)

Dimensione dei Comuni		Presenza <i>on line</i>			Totale
		Ha un sito con dominio	Altra forma di presenza <i>on line</i>	Non è <i>on line</i>	
Abitanti	Fino a 5000	53,4	33,3	13,3	100,0
	Da 5001 a 20.000	75,9	12,4	11,7	100,0
	Oltre 20.000	100,0			100,0
Totale		67,2	21,4	11,4	100,0

Fonte: Ervet Spa 2003

gione presso gli URP di quindici grandi città emiliano-romagnole.

Secondo i dati elaborati dallo stesso URP della Regione ⁽⁷⁾ dall'apertura dello sportello (16 giugno 1997) a marzo 2003 gli utenti sono stati 126.217. Per la stragrande maggioranza si tratta di cittadini (89,6%) che si sono messi in contatto con l'URP telefonicamente (84,27%): questo secondo dato è coerente con l'organizzazione dell'Ufficio che ha preferito organizzare il contatto con i cittadini in un'ottica multicanale, piuttosto che articolando una presenza fisica sul territorio; interessante notare che la percentuale di cittadini che si sono rivolti all'URP di persona (8,56%) è di poco superiore alla percentuale di coloro che hanno scelto l'*e-mail* (7,05%); decisamente residuali i contatti per posta o fax che costituiscono appena lo 0,15% del totale storico dei contatti. Sempre secondo dati elaborati dall'Ufficio ci si rivolge all'URP soprattutto per informazioni sulla formazione professionale (17,97%), indirizzi (11,24%), il lavoro (10,19%), le attività produttive (9,43%) le pubblicazioni regionali (9,24%) e la casa (5,91%). Sempre a proposito della comunicazione dell'ente Regione, bisogna ricordare che le attività di comunicazione non si esauriscono nell'URP. Il Servizio Stampa e Informazione della Giunta si occupa anche di coordinare le iniziative editoriali, i siti *web* (la Regione ne conta oramai una trentina) e

(7) Questi dati sono anche pubblicati *on line*: www.regione.emilia-romagna.it/urp/utenti.htm.

il portale Ermes (www.regione.emilia-romagna.it) e le campagne istituzionali. Alcune campagne sono curate in certi casi direttamente dai diversi assessorati, alcuni dei quali hanno anche attivato degli specifici numeri verdi (come per la sanità e per il lavoro).

Un’analoga situazione di avanzamento si riscontra anche andando ad analizzare l’offerta degli uffici virtuali della pubblica amministrazione, ossia le reti civiche. Secondo un’analisi di Ervet spa del 2003 (tab. 2), “in termini di presenza, le istituzioni pubbliche dell’Emilia-Romagna hanno un tasso di presenza *on line* superiore alla media nazionale, in particolare per i Comuni non capoluogo”.

Così come accade nel resto del Paese, i grandi Comuni e le province sono tutti presenti sulla rete. Lo sono anche il 53,3% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Se si considerano tutti i Comuni con più di 5.000 abitanti la percentuale sale al 78,9%, pari a ben 13 punti percentuali in più della media nazionale rilevata, con riferimento alla stessa classe di Comuni nel VII rapporto sulle Città Digitali del Censis ⁽⁸⁾.

4. Le preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i canali di contatto con la pubblica amministrazione

Quattro delle domande contenute nell’intervista erano state pensate per esaminare le preferenze dei cittadini nei confronti dei canali a disposizione per entrare in contatto con la pubblica amministrazione. Ecco il testo delle domande:

a. In generale come preferirebbe essere informato delle iniziative o servizi della pubblica amministrazione?

b. Quale dei seguenti canali preferirebbe usare per richiedere informazioni alla pubblica amministrazione (comune, ma anche Regione, provincia, ecc.)?

(8) Censis-Rur-Formez, VII rapporto sulle città digitali in Italia, Roma, Censis, 2003 (disponibile sul sito www.rur.it)

TAB. 3 *Canali preferiti per ricevere informazione dalla pubblica amministrazione a seconda dell'area geografica di residenza (valori percentuali)*

	RER	NordOvest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Invio di materiale stampato per posta	55,2	48,1	54,2	48,0	42,2	46,8	47,8
Spot radio e TV	23,6	21,3	19,8	23,9	30,8	31,2	25,1
Inserzioni su giornali e riviste	9,7	9,4	11,4	8,4	7,9	5,2	8,6
Sito internet	3,0	8,1	3,3	7,5	5,8	4,4	6,1
Posta elettronica	6,1	5,0	4,4	4,1	3,7	3,6	4,4
Messaggi SMS	-	4,9	1,1	1,6	2,7	3,6	2,8
Materiale stampato distribuito in uffici pubblici esercizi	1,2	1,7	3,7	2,5	3,3	2,4	2,5
Affissioni	1,2	1,3	2,2	3,4	3,3	2,8	2,5
Kiosco elettronico	-	0,2	-	0,7	0,4	-	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(165)	(595)	(273)	(440)	(519)	(250)	(2242)

Fonte: Istituto Cattaneo

c. Quale dei seguenti canali preferirebbe usare per effettuare pagamenti a favore della pubblica amministrazione (uffici del comune, provincia, Regione, ministeri, ecc.)?

d. Quale dei seguenti canali preferirebbe usare per presentare domande di un servizio alla pubblica amministrazione (uffici del comune, provincia, Regione, ministeri, ecc.)?

Si noti come la prima e la seconda domanda riguardino la capacità di informarsi dei cittadini sulle iniziative e i servizi della pubblica amministrazione. Le due domande sono solo apparentemente simili; in realtà esse si riferiscono a due dimensioni molto diverse del fenomeno: la prima riguarda la dimensione passiva dell'informazione (ossia come un individuo desidera ricevere le eventuali informazioni, in una prospettiva *push*, in cui

L'informazione arriva senza particolari sforzi), mentre la seconda riguarda la dimensione attiva della ricerca di informazione (ossia come un individuo desidera richiedere attivamente un'informazione che cerca, in una prospettiva *pull*, in cui l'informazione viene recuperata come conseguenza di una precisa volontà e di un preciso sforzo). Le altre due domande riguardano sempre i *media*, ma affrontando due tipi di particolari transazioni che possono essere svolte attraverso più canali: il pagamento e la presentazione di domande per richiedere qualche forma di servizio. È stato importante isolare specialmente l'aspetto delle domande, perché queste, di solito, richiedono lo scambio con l'amministrazione di informazioni personali e si discostano decisamente dalla semplice richiesta di notizie e informazioni su iniziative e servizi.

Nel prosieguo dell'analisi applicheremo due termini di raffronto: la Regione Emilia-Romagna in confronto con la media del territorio nazionale da una parte e con le altre aree macrogeografiche del paese dall'altra. In particolare le aree individuate sono: Nord-Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria), Nord-Est (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna), Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata), Isole (Sicilia, Sardegna). Nelle elaborazioni che presenteremo, dai dati riferiti al Nord-Est sono stati esclusi quelli derivanti dall'apporto dell'Emilia-Romagna, considerata in questa ricerca a parte, con il fine di massimizzare il confronto con le altre Regioni dell'area.

Esaminando i dati relativi alla prima delle quattro domande – canale preferito per ricevere informazione – in Emilia-Romagna la preferenza per l'invio di materiale postale risulta costituire in maniera ancora più spiccata che altrove il mezzo preferenziale (tab. 3). Sono infatti il 55,2% del totale i residenti che scelgono questo strumento. Di converso, in Emilia-Romagna diminuisce, anche se non di molto, la preferenza per *spot* radio e TV, canale che vede aumentare le sue preferenze in altre zone (come al Sud e nelle Isole) contemporaneamente a una diminuzione di preferenze per le inserzioni sui giornali e l'invio di materiale per po-

TAB. 4 *Preferenze espresse per old e new media per ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione per fascia d'età, titolo di studio e uso di internet (valori percentuali riferiti a popolazione italiana adulta)*

	<i>Old media</i>	<i>New media</i>	Totale	(N)
18-29 anni	70,6	29,4	100,0	(452)
30-39 anni	82,1	17,9	100,0	(441)
40-54 anni	89,0	11,0	100,0	(582)
55-64 anni	94,8	5,2	100,0	(444)
65 anni e oltre	98,8	1,2	100,0	(325)
Fino a licenza elementare	98,6	1,4	100,0	(368)
Licenza di scuola media inferiore	87,1	12,9	100,0	(796)
Diploma	82,8	17,2	100,0	(820)
Laurea	79,1	20,9	100,0	(244)
Utente di internet	70,0	30,0	100,0	(808)
Non utente di internet	95,8	4,2	100,0	(1427)
Totale	86,5	13,5	100,0	(2243)

Fonte: Istituto Cattaneo

sta. Anche la preferenza per le inserzioni a stampa è particolarmente radicata in Regione – quasi due punti percentuali più della media nazionale, ma meno della media del Nord-Est. Questo dato probabilmente rispecchia i livelli di lettura e diffusione dei giornali che sono più letti al Nord che al Sud ⁽⁹⁾. Se distinguiamo fra *new* e *old media* ⁽¹⁰⁾ scopriamo che gli italiani non

(9) S. GAZZELLONI, *La lettura di quotidiani: alcuni confronti a livello europeo e un approfondimento sulla situazione italiana*, in *Mass Media ed Elezioni*, a cura di G. SANI, Il Mulino, 2001.

(10) Fra gli *old media* sono stati inclusi i classici veicoli pubblicitari: radio e tv, carta stampata, affissioni. Inoltre è stato incluso il “materiale stampato” (*brochure*, volantini, pubblicazioni, ecc.) con due differenti modalità di distribuzione: la posta o la distribuzione in luoghi pubblici. Fra i *new media* sono stati inclusi sia *media* basati su internet che su altre tecnologie digitali (SMS e *kioski* elettronici). Si noti che per internet abbiamo incluso sia i siti *web* (denominati nel questionario, per semplicità, siti internet) che la posta elettronica: infatti i due veicoli prefigurano diverse modalità di comunicazione. In particolare, in questa domanda, la posta elettronica si riferisce alla possibilità di ricevere comunicazione direttamente nel proprio *mailbox* dalla pubblica amministrazione (per esempio con l'iscrizione a una *newsletter*) in una prospettiva *push*; nelle altre domande, la posta elettronica è pensata invece come *medium push*, in cui la richiesta sia inoltrata direttamente dall'utente.

hanno dubbi: sono ancora gli *old media* (86,5% delle preferenze) i canali preferiti per ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione. E nella Regione Emilia-Romagna le preferenze, nonostante una fetta importante di consensi per le nuove tecnologie, sono ancora più marcatamente orientate verso i *media* tradizionali con il 90,9% dei cittadini che li scelgono come canale preferenziale per ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione. Le uniche Regioni in cui i nuovi *media* superano il 20% delle preferenze risultano essere la Lombardia (22,9%) e il Molise (21,4%). I consensi per i vecchi e nuovi *media* non sono però distribuiti in modo uniforme fra tutte le categorie di cittadini (vedi tab. 4).

L'esame delle preferenze fra *new* e *old media* mette in evidenza una divisione, lungo diverse dimensioni. In primo luogo, la spaccatura è fra anziani e giovani: le nuove forme di comunicazione (internet, posta elettronica, SMS, *kioski* elettronici) sono praticamente ignorate da chi ha più di 55 anni. Un'altra variabile, in parte collegata, che influisce nel determinare la spaccatura è il titolo di studio: c'è un aumento costante del gruppo di cittadini che esprime preferenze per i *new media* all'aumentare del titolo di studio; fra i laureati i *new media* attirano un quarto delle preferenze.

Tuttavia, la variabile che sembra influire maggiormente è quella dell'uso di internet. È ovvio (vedi *infra*) che l'uso di internet non è un fattore indipendente, ma è a sua volta determinato da altri fattori sociali e demografici (quali l'età, il reddito, il titolo di studio, ecc.). Tuttavia, anche controllando la relazione fra uso di internet e preferenze fra nuovi e vecchi *media* per genere e titolo di studio (due delle variabili che maggiormente ne influenzano l'uso, vedi *infra*) il risultato non cambia. Per esempio, tutti i laureati maschi del nostro campione non utenti di internet hanno espresso una preferenza per un *old medium*, percentuale che scende al 74,7% fra coloro che si sono dichiarati utenti. Fra le laureate femmine la differenza è ancora più evidente: gli *old media* sono preferiti dal 97,6% di coloro che in questo gruppo non utilizza internet, mentre solo dal 60,9% di coloro che la utilizzano. Questo risultato in parte è ovvio: per

TAB. 5 *Canali preferiti per richiedere informazione alla pubblica amministrazione a seconda dell'area geografica di residenza (valori percentuali)*

	RER	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Di persona, presso un ufficio	27,4	30,8	37,4	34,5	41,3	42,3	35,9
Per telefono	38,1	36,7	31,5	35,8	31,3	34,3	34,5
Per posta	14,3	10,8	9,3	11,6	10,4	10,9	10,9
Sito <i>internet</i>	7,1	10,3	11,5	10,8	11,1	7,5	10,2
Posta elettronica	7,7	6,7	4,8	4,1	5,0	2,6	5,7
<i>Kiosco</i> elettronico	5,4	3,9	3,7	2,4	0,9	2,3	2,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(168)	(610)	(270)	(455)	(540)	(265)	(2307)

Fonte: Istituto Cattaneo

esprimere una preferenza per un *new medium*, l'essere un utente di internet ne è quasi una precondizione. Tuttavia, fra i *new media*, avevamo anche incluso mezzi come SMS e *kioski* elettronici che possono essere usati da chiunque, senza bisogno di competenze legate ad internet. Si può dunque ipotizzare che una volta che un cittadino diventa utente del mezzo il suo sistema di preferenze nei confronti di *old* e *new media* subisce un cambiamento a favore dei secondi.

Questa scoperta ha profonde implicazioni. Infatti, se la pubblica amministrazione vuole raggiungere i cittadini con le nuove tecnologie, su cui sono effettuati investimenti così ingenti, deve accompagnare questi investimenti con adeguate politiche di riduzione del divario fra utenti e non utenti.

Gli emiliano-romagnoli sembrano meno attratti degli abitanti di altre Regioni nei confronti degli uffici pubblici come luogo dove reperire informazioni (vedi tab. 5). Piuttosto preferiscono forme mediate di contatto come il telefono e la posta. Anche in questo caso, però, le nuove tecnologie non spiccano fra le preferenze dei residenti in Regione: sommando le preferenze per la posta elettronica e il sito internet si ottiene circa lo stesso valore

TAB. 6 *Confronto delle preferenze dei cittadini per richiedere informazioni e presentare domande attraverso diversi canali (valori percentuali riferiti alla popolazione italiana adulta)*

	Richiedere informazioni	Presentare domande
Di persona, presso un ufficio	35,9	49,7
Per posta	10,9	14,5
Con un <i>kiosko</i> elettronico	2,8	1,8
Per telefono	34,5	17,6
Su un sito <i>internet</i>	10,2	9,5
Per posta elettronica	5,7	6,9
Totale	100,0	100,0
(N)	(2306)	(2307)

Fonte: Istituto Cattaneo

della media totale. Anche in questo caso, inoltre, la posta elettronica attrae decisamente più preferenze del sito *web*. Da notare infine le preferenze per i *kioski* elettronici che attraggono una percentuale significativa di popolazione, il 5,4% (vedi tab. 5).

È particolarmente interessante confrontare le preferenze assolute dei cittadini nei confronti dell'attività di richiedere informazioni e di quella di presentare domande – le alternative di risposta erano le stesse (vedi tab. 6). La percentuale di coloro che preferiscono effettuare domande di persona sale, rispetto alla generica richiesta di informazioni, dal 35,9% al 49,7%. La posta è considerata un mezzo migliore per effettuare domande che per richiedere informazioni: le percentuali passano dal 10,9% al 14,5%. Invece, quando si tratta di presentare domande, le preferenze per il telefono diminuiscono sensibilmente: il 34,5% lo userebbe per richiedere informazioni, ma solo il 17,6% per presentare domande. Nel caso di posta elettronica e siti *internet*, invece, le percentuali rimangono praticamente invariate; se ne inferisce che le nuove forme di comunicazione risultano altrettanto efficaci per effettuare transazioni altamente personali e per ricercare informazioni.

Esaminando i dati riferiti ai residenti in Emilia-Romagna, si conferma la duplice tendenza di una preferenza per la posta elettronica e una scarsa attrazione degli uffici pubblici. Sono

TAB. 7 *Canali preferiti per effettuare pagamenti a favore della pubblica amministrazione a seconda dell'area geografica di residenza (valori percentuali)*

	RER	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Di persona, in banca	31,0	32,8	33,7	25,0	16,1	28,2	26,8
Di persona, presso gli uffici pubblici	0,6	2,1	3,7	5,3	3,8	3,8	3,4
Di persona, presso gli uffici postali	27,0	26,0	27,8	28,8	40,0	35,5	31,2
Con un <i>kiosko</i> elettronico	6,3	8,6	6,6	6,0	4,6	8,4	6,7
Per telefono	4,6	1,9	1,8	2,4	6,2	3,8	3,4
Sito <i>web</i>	6,3	8,2	7,0	6,2	6,0	3,4	6,5
Addebito automatico	24,1	20,4	19,4	25,9	23,0	16,0	21,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(174)	(619)	(273)	(468)	(547)	(262)	(2343)

Fonte: Istituto Cattaneo

solo il 43,3% dei cittadini (dunque circa 6 punti percentuali in meno della media) che preferiscono presentare domande di persona in ufficio; mentre aumentano in modo significativo coloro che sono disposti ad usare la posta (18,7%), il telefono (18,1%), i *kioski* elettronici (3,5%) e anche la posta elettronica (11,7%). Un 4,7% preferisce i siti *web*, ma si tratta, come si vede, di una percentuale inferiore alla media e, ancora una volta, di molto inferiore alla stessa percentuale per la posta elettronica.

Venendo alle preferenze per i canali di pagamento (tab. 7), si nota come nelle Regioni del Nord (e anche, ma in modo molto meno accentuato, nelle Isole) si manifesti un rapporto preferenziale con gli strumenti messi a disposizione dal sistema bancario: la rete degli sportelli, ma anche l'addebito automatico in conto corrente. Soprattutto quest'ultimo strumento è preferito in modo netto dagli emiliano-romagnoli, molto più rispetto alla media del paese, con un 24,1% dei cittadini che lo indica come canale preferenziale.

Decisamente poco attrattivi risultano invece in Regione gli

TAB. 8 *Contatti telefonici con enti pubblici per richiedere informazioni a seconda del titolo di studio (valori percentuali riferiti alla popolazione italiana adulta)*

	Fino a lic. elementare	Lic. media inferiore	Diploma	Laurea	Totale
Mai contattato	53,6	35,4	24,7	25,3	33,9
Contattato almeno una volta	46,4	64,4	75,3	74,7	66,1
Totale (N)	100,0 (416)	100,0 (827)	100,0 (817)	100,0 (237)	100,0 (2312)

Fonte: Istituto Cattaneo

uffici pubblici (che non raccolgono neppure un punto percentuale di preferenze) e gli uffici postali (questi ultimi raccolgono la stragrande maggioranza nelle Regioni del Sud). Anche in questo *set* di risposte riemerge una certa preferenza, in confronto ad altre aree territoriali, per il telefono (che risulta più indicato come mezzo preferenziale di pagamento solo al Sud).

Fra le alternative di risposta abbiamo sempre previsto l'idea del *kiosko* elettronico (paragonandolo al tipico sportello bancomat) per due ragioni precise: primo, è in uso in molte città; secondo, si tratta di un mezzo elettronico di comunicazione che, a differenza di una connessione a internet, può essere accessibile a tutti. Questo strumento è risultato del tutto marginale nelle preferenze dei cittadini, con un'importante eccezione: i pagamenti.

Il fatto che il 6,7% del campione abbia espresso una preferenza assoluta per questo mezzo (percentuale che sale di molto fra gli utenti di internet) dimostra che il *kiosko* elettronico è percepito come uno strumento efficace per effettuare transazioni economiche, probabilmente perché ricorda proprio il classico bancomat. Questa potrebbe essere un'indicazione utile per lo sviluppo di servizi di pagamento a favore della pubblica amministrazione congiuntamente con gli istituti bancari, che sembrano riscuotere molto successo anche per altre forme di pagamento, come la domiciliazione delle bollette, forma gradita da oltre un quarto degli italiani (21,8%). Da questi dati sembra emergere una tendenza precisa: i residenti in Emilia-Romagna, più che in

altre Regioni, risultano predisposti per forme di disintermediazione dei servizi pubblici – informazioni, pagamenti, presentazione domande, ecc. – tuttavia come canale di disintermediazione non hanno ancora abbracciato con decisione le nuove tecnologie (siti *web*, posta elettronica, ecc.) che per le loro caratteristiche rappresentano uno strumento ideale per costruire un contatto diretto tra cittadini e istituzioni.

Si può dunque affermare che ci sia una predisposizione che in futuro potrà orientare fortemente i cittadini verso questi canali; nel frattempo il telefono rappresenta uno strumento tendenzialmente ben più apprezzato di quanto accade in altre Regioni.

5. *URP e call center*

I *call center* e gli Uffici Relazioni con il Pubblico in anni recenti sono emersi come centri di comunicazione con i cittadini di primaria importanza. I due strumenti sono spesso sovrapposti (accade di frequente che un URP funzioni anche come *call center*), ma non sempre: spesso i *call center* (raggiungibili con un numero verde) sono attivati da qualche ramo della pubblica amministrazione per rispondere *ad hoc* ai bisogni informativi di una certa classe di individui o in merito a qualche specifica evenienza (abbiamo visto numeri verdi informativi sull'emergenza della mucca pazza, sulla legge per l'emersione dal lavoro sommerso, solo per fare qualche esempio).

Nella ricerca abbiamo cercato di valutare il grado di utilizzo di questi canali da parte dei cittadini e il loro grado di efficacia comunicativa.

TAB. 9 *Contatti telefonici con enti pubblici per richiedere informazioni ed esiti delle chiamate a seconda della ripartizione territoriale (valori percentuali)*

	RER	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Ottenuta risposta	47,0	46,0	43,9	35,2	32,9	29,3	39,0
Risposta vaga	42,7	35,3	36,2	47,1	42,1	50,0	41,5
Nessuna risposta	10,3	18,7	19,9	17,7	25,0	20,7	19,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(117)	(411)	(196)	(310)	(304)	(188)	(1527)
Mai contattato	29,5	33,6	27,1	31,9	43,7	28,0	33,9
Contattato almeno una volta	70,5	66,4	72,9	68,1	56,3	72,0	66,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(166)	(619)	(269)	(455)	(542)	(261)	(2312)

Fonte: Istituto Cattaneo

5.1. *La pubblica amministrazione al telefono*

Per valutare l'efficacia della comunicazione telefonica della pubblica amministrazione abbiamo deciso di concentrarci sull'aspetto dell'informazione ai cittadini: in altre parole, ci siamo chiesti quanto efficaci siano i *call center* istituiti dalla pubblica amministrazione per rispondere ai bisogni informativi dei cittadini. La scelta di questa prospettiva è dipesa anche dalla difficoltà di isolare singoli centri di informazione telefonica a disposizione dei cittadini. *Call center*, infatti, sono attivati sia dalla pubblica amministrazione centrale che dalle Regioni e i comuni. Perciò, nell'impossibilità di determinare l'uso di ciascuno di questi centri di informazione, abbiamo chiesto agli intervistati di dirci se in passato avevano mai contattato la pubblica amministrazione per telefono in cerca di informazioni e quale era stato l'esito della telefonata.

I dati raccolti nel campione (tab. 8) indicano che il 33,9% dei cittadini – praticamente un individuo su tre – non ha mai contattato un ente pubblico per telefono per richiedere informazioni. La principale barriera all'uso del telefono sembra essere, ancora una volta, il livello di istruzione, come mostra la tab. 8.

Fra gli intervistati che hanno contatto un ente pubblico per

telefono per cercare informazioni (tab. 9), solo il 39,0% dichiara di aver ricevuto una risposta esauriente l'ultima volta che lo ha fatto, mentre per il 41,5% la risposta è stata vaga e per il 19,5% non è stato neppure possibile ottenerne una. Si tratta di un dato estremamente interessante che emerge dalla ricerca: anche il telefono, mezzo universalmente diffuso, non rappresenta uno strumento altrettanto usato per contattare la pubblica amministrazione. Anche l'uso del telefono sembra infatti connesso alle competenze personali (come dimostrano i dati in rapporto al titolo di studio mostrati in tab. 8).

Nell'uso del telefono per ottenere informazioni da enti pubblici si notano differenze notevoli tra le diverse zone del paese, sia nel numero di individui che hanno mai contattato un ente pubblico telefonicamente che nell'esito delle loro risposte. Le Regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est sono quelle che forniscono informazioni più precise, mentre quelle del Centro, del Sud e delle Isole contano molti più cittadini insoddisfatti delle risposte ottenute di quelli soddisfatti. Il numero di telefonate che non hanno ricevuto risposta è più o meno costante (intorno a un quinto) in tutte le ripartizioni territoriali.

È interessante notare che gli utenti variano abbastanza indipendentemente dall'inefficienza delle risposte; in altre parole, le zone dove gli esiti delle chiamate hanno maggiori possibilità di essere positivi non sono sempre le stesse che hanno anche maggiori utenti. Proprio i cittadini della Regione Emilia-Romagna, con il 47,0% degli intervistati che hanno dichiarato di aver ricevuto una risposta nel corso dell'ultimo contatto telefonico e solo il 10,3% che è rimasto deluso, sono fra i più soddisfatti della qualità dell'informazione telefonica.

TAB. 10 *Visite all'URP a seconda della dimensione del comune (valori percentuali)*

	Fino a 5.000 abit.	Da 5.000 a 15.000 abit.	Da 15.000 a 100.000 abit.	Oltre 100.000	Totale
Afferma che il comune non ha l'URP	14,9	9,1	5,9	6,1	8,4
Non sa se il comune ne abbia un URP	45,5	58,8	54,6	54,8	54,0
Mai visitato, anche se sa che c'è	20,4	17,9	22,6	25,5	21,7
Lo ha visitato una o più volte	19,2	14,2	16,9	13,6	15,9
Totale (N)	100,0 (437)	100,0 (563)	100,0 (810)	100,0 (545)	100,0 (2354)

Fonte: Istituto Cattaneo

Ovviamente, questi dati territoriali hanno una valenza relativa: in parte possono riferirsi a servizi telefonici nazionali attivati dalla pubblica amministrazione centrale. Tuttavia le forti differenze territoriali riscontrate fanno pensare che ci siano differenze nella qualità dei servizi attivati dai singoli territori che influenzano in modo determinante le percezioni dei cittadini sull'uso del telefono come mezzo di contatto con la pubblica amministrazione.

Il fatto che l'Emilia-Romagna ottenga percentuali di uso superiori alla media (70,5%) è coerente con quanto mostrato a proposito del sistema di preferenze dei cittadini della Regione che sembrano orientate in modo significativo proprio verso il mezzo telefonico.

5.2. Uso e gradimento degli Uffici Relazioni con il Pubblico

Dai dati rilevati a proposito dell'URP del Comune a livello nazionale emerge che la maggioranza dei cittadini non è a conoscenza dell'esistenza dell'URP oppure non l'ha mai visitato.

Questa situazione in parte non può che dipendere dalla scarsa attivazione dello strumento già documentata all'inizio del rapporto. Ma evidentemente suggerisce anche un più generale pro-

TAB. 11 *Visite all'URP in alcune grandi città (valori percentuali)*

	Il comune non ha URP	Non sa se c'è URP	Mai visitato	Visitato una o più volte	Totale	(N)
Torino	5,3	65,7	21,1	7,9	100,0	(79)
Milano	9,1	67,3	20,0	3,6	100,0	(80)
Genova	7,4	55,6	29,6	7,4	100,0	(79)
Bologna	0,0	43,7	25,0	31,3	100,0	(80)
Roma	5,5	41,8	39,1	13,6	100,0	(79)
Napoli	10,5	57,9	13,2	18,4	100,0	(80)
Palermo	3,7	51,9	25,9	18,5	100,0	(79)
Totale	6,4	53,4	27,7	12,5	100,0	(556)

Fonte: Istituto Cattaneo

blema di visibilità sociale dello strumento.

Bisogna notare che la situazione generale non cambia in modo significativo per i comuni più piccoli, specialmente quelli con meno di 5.000 abitanti, in cui l'istituzione di un URP può risultare più problematica e in effetti poco attuata (vedi tab. 10). Anzi, nei piccoli comuni le visite all'URP sono più frequenti di quelle nei grandi comuni (coerentemente con quanto trovato a proposito del contatto con la pubblica amministrazione in generale). In effetti, gli individui che hanno visitato l'URP almeno una volta sono coloro che hanno punteggi più elevati nell'indice generale di contatto con la pubblica amministrazione. Probabilmente, nei piccoli comuni c'è anche una «diversa» percezione dell'URP: tutto il comune può essere percepito come un URP generalizzato.

Fra i grandi comuni rappresentati nel campione – in tutti è presente un URP – la situazione è particolarmente interessante e evidenzia alcune differenze notevoli (vedi tab. 11). Qui, la percentuale di cittadini che afferma, erroneamente, che il comune non ha un URP o che non è a conoscenza della sua esistenza si attesta ai livelli del resto del campione, mentre cresce il numero di coloro che, pur avendone sentito parlare, non lo hanno mai visitato. La percentuale di coloro che lo hanno visitato è inferiore alla media. Si noti come emerga l'eccezione di Bologna, dove non solo nessun intervistato ha affermato che la città non è ha

uno, ma dove quasi un terzo dei cittadini l'ha visitato almeno una volta. L'esito della risposta può anche dipendere da una questione linguistica: spesso l'URP riceve caratterizzazioni linguistiche diverse a seconda della città: "centro di informazioni al cittadino", "informacittà", ecc. Tuttavia "URP" non è semplicemente un'etichetta che si trova nei testi legislativi, ma è anche il nome con cui lo strumento è stato pubblicizzato negli ultimi dieci anni. Perciò, il fatto che, a dieci anni di distanza, la sua natura risulti ancora così misteriosa, rappresenta una sicura sfida per chi fa comunicazione pubblica. Coerentemente con i dati sul sistema dell'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna, questi dati a livello generale molto negativi, sono decisamente temperati quando entrano in gioco i residenti della regione. Oltre un quinto degli emiliano-romagnoli (21,3%) dichiara di aver visitato un ufficio relazioni con il pubblico e un altro 30,5% dichiara di non averlo mai visitato, anche se è a conoscenza della sua presenza. Le percentuali di coloro che dichiarano che il loro Comune non ha l'URP o che ne ignorano l'esistenza calano in modo significativo, portandosi rispettivamente al 4,0% e al 44,3%. La scarsa visibilità dell'URP rappresenta sicuramente un'occasione persa, se è vero che la stragrande maggioranza (il 61,7%, il 62,5% in Emilia-Romagna) di coloro che lo hanno effettivamente sperimentato o comunque dichiarato di essere a conoscenza della sua esistenza è concorde nel dire che l'URP ha migliorato molto o abbastanza l'accesso e l'utilizzo dei servizi da parte del pubblico.

6. *Le reti civiche e l'e-government*

6.1. *Chi usa internet?*

Dal nostro campione emerge che circa una persona su tre utilizza internet (per la precisione il 34,2% di tutto il campione).

Gli utenti sono per lo più regolari, *on line* più volte alla settimana: circa un terzo degli utenti è *on line* tutti i giorni e un al-

TAB. 12 *Utenti di internet a seconda delle principali variabili sociodemografiche (valori percentuali)*

	Non utente	Utente	Totale	(N)
18-29 anni	33,7	66,3	100,0	(460)
30-39 anni	53,9	46,1	100,0	(451)
40-54 anni	66,3	33,7	100,0	(618)
55-64 anni	82,0	18,0	100,0	(490)
65 anni e oltre	97,1	2,9	100,0	(373)
Nessun titolo o licenza elementare	98,0	2,0	100,0	(444)
Licenza di scuola media inferiore	76,9	23,1	100,0	(847)
Diploma	46,2	53,8	100,0	(833)
Laurea	34,3	65,7	100,0	(248)
Maschi	58,4	41,6	100,0	(1143)
Femmine	72,6	27,4	100,0	(1247)
Totale	65,8	34,2	100,0	(2390)

Fonte: Istituto Cattaneo

tro terzo da due a sei volte la settimana.

I restanti sono utenti più o meno saltuari. L'Emilia-Romagna, circa la penetrazione di internet, presenta un dato leggermente inferiore alla media: 31,4%. Questa percentuale, che è confermata anche da altre ricerche ⁽¹¹⁾ mostra una certa arretratezza dell'Italia, sia nei confronti degli Stati Uniti (dove è *on line* circa il 60% della popolazione) che della maggioranza dei paesi europei: secondo dati dell'Eurobarometro nel giugno 2002 la penetrazione di internet in Europa era assestata a una media del 40% della popolazione, con punte del 65% in paesi quali l'Olanda, la Danimarca e la Svezia.

L'Italia (con il suo 35,4% rilevato dalla Commissione), risultava agli ultimi posti, davanti solo a Spagna, Portogallo e

(11) Per esempio dal capitolo sulla comunicazione del Rapporto sulla situazione sociale del Paese del Censis (2002) in cui si evince che gli utenti complessivi di internet nel paese sarebbero il 27,8% della popolazione; un 18,6% potrebbe dirsi utente abituale in quanto userebbe internet almeno tre volte alla settimana. Secondo la ricerca Cittadini Digitali sempre del Censis (2003) che presenta dati più aggiornati la percentuale sarebbe del 32,1% della popolazione adulta.

Grecia. Nella stessa ricerca veniva registrata una penetrazione del 40,9% in Germania, del 45,0% in Gran Bretagna; simile all'Italia, infine, la situazione francese: 35,5% dei cittadini utenti.

L'utilizzo di internet risulta collegato alle principali variabili strutturali del campione, in particolare a età, livello di istruzione e genere (tab. 12). La correlazione con l'età è di tipo negativo: al crescere dell'età diminuisce la quota di utenti all'interno di una determinata fascia. La fascia di età con, in termini relativi, il maggior numero di utenti è quella dai 18 ai 29 anni dove sono utenti il 66,3% degli individui. Oltre i 65 anni gli utenti diventano appena il 2,9%. Collegata all'età sembra anche essere la straordinaria quota di utenti fra gli studenti – ricordiamo con più di 18 anni. Essi costituiscono quasi tre quarti del gruppo (74%), mentre fra i lavoratori quelli del settore privato sono più propensi all'uso (49,3%) di quelli del settore pubblico (42,2%). Casalinghe e pensionati sono sfiorati solo marginalmente dal fenomeno con, rispettivamente, solo l'8,8% e il 6,3% di utenti. Ma il fattore che sembra più influire sull'uso di internet è il titolo di studio. Solo il 2% di coloro che hanno dichiarato di aver la licenza elementare o nessun titolo utilizza internet. Questa percentuale sale al 23,1% per chi ha la licenza media, al 53,8% per chi possiede un diploma e al 65,7% per i laureati.

Anche il genere rimane una forte discriminante: il 41,6% degli uomini comparati al solo 27,3% delle donne è utente del mezzo.

Ma è anche interessante esaminare alcuni fattori che sembrano influire in maniera solo lieve sulla distribuzione degli utenti. In primo luogo, andando a vedere come si ripartisce l'uso di internet sul territorio nazionale non si scoprono profonde differenze Nord – Sud. Al Nord e al Centro l'utilizzo è leggermente superiore alla media, mentre al Sud è leggermente inferiore, attestandosi comunque a un 30% della popolazione. Anche tra le diverse Regioni gli scarti dalla media non sono elevatissimi. Le Regioni con più utenti in percentuale sono il Veneto (43,0%) e la Valle d'Aosta (40,0%); Regioni fanalino di coda sono invece le Marche (27,0%) e la Sicilia (27,8%).

In secondo luogo, anche l'ampiezza del comune di appartenenza non rappresenta una variabile cruciale per l'uso di internet. Vedendo le grandi città del campione, si scopre che Bologna ha il primato con il 43,0% di utenti, seguita da Roma (40,5%) e Milano (40,0%).

Infine è interessante notare che gli utenti di internet sono forti consumatori di informazione stampata: solo il 9,3% degli utenti contro il 27,4% dei non utenti dichiara di non leggere mai un quotidiano o un periodico di informazione, mentre la maggior parte (69,0%) lo legge tutti i giorni o più volte alla settimana.

Come si vede la media complessiva del campione (34%) è in realtà sviante: lungo alcune dimensioni, la popolazione si divide nettamente tra utenti e non utenti. Si tratta del fenomeno noto come *digital divide*. Le dimensioni entro cui il *divide* è più evidente sono quelle del titolo di studio, dell'età, della condizione lavorativa e della classe sociale. Chi è giovane, chi ha un elevato titolo di studio e chi lavora o studia ha molte più probabilità di essere utente di internet.

Un discorso particolare vale per la classe sociale. Il *divide* in questo caso non sembra tanto riferirsi al livello di reddito, quanto alla condizione socioprofessionale degli appartenenti alla classe. Infatti la classe superiore e la classe media impiegatizia sono quelle che contengono al loro interno le porzioni maggiori di utenti di internet: sono utenti il 45,2% degli appartenenti alla classe superiore e il 40,8% di quelli appartenenti alla classe media impiegatizia. Individui di estrazione operaia e della piccola borghesia hanno rispettivamente al loro interno poco più di un quinto di utenti: rispettivamente 20,3% e 22,5%. In questo modo, gli appartenenti alla classe superiore hanno molto più in comune con la classe media impiegatizia di quanto abbiano con la piccola borghesia e quest'ultima, a sua volta, è molto più vicina alla classe operaia, in termini di tassi di penetrazione di internet, di quanto lo sia al ceto medio. Questo allineamento tra classe superiore e ceto medio da una parte e piccola borghesia e classe operaia dall'altra suggerisce che ad influire sull'utilizzo di internet siano maggiormente fattori culturali che economici.

TAB. 13 *Atteggiamenti nei confronti dell'e-government fra utenti e non utenti di internet (valori percentuali)*

Le nuove tecnologie...	Utente	Non utente	Totale
Migliorano i rapporti	85,0	70,5	75,9
Peggiorano i rapporti	4,2	13,4	10,0
Non influiscono	10,8	16,1	14,1
Totale	100,0	42,0	100,0
(N)	(1302)	(793)	(2104)

Fonte: Istituto Cattaneo

6.2. *L'atteggiamento nei confronti dell'e-government*

Pensando alla rilevanza dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione (processi che, molto genericamente, possono rientrare nella categoria di *e-government*), abbiamo formulato uno specifico quesito per valutare il tipo di atteggiamento dei cittadini nei confronti dell'applicazione delle nuove tecnologie alla pubblica amministrazione. In particolare, abbiamo chiesto agli intervistati di dire se secondo loro questi nuovi strumenti peggiorino, migliorino o lascino invariato il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Tre quarti dei rispondenti sono d'accordo nel dire che tali strumenti migliorano il rapporto (tab. 13). Il risultato è particolarmente interessante perché è dovuto a un atteggiamento favorevole non solo di coloro che questi strumenti li usano già attivamente, ma anche di coloro che utenti non sono. Come ci si potrebbe aspettare, chi è utente di internet è ancora più entusiasta del ruolo che possono giocare le nuove tecnologie. Casalinghe e pensionati sono i più scettici rispetto a tali tecnologie, così come chi ha più di sessantacinque anni. Da notare che le donne (11,1%) sono più propense degli uomini (8,9%) ad affermare che le nuove tecnologie peggiorano il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

L'Emilia-Romagna – il dato è da associare alla penetrazione di internet inferiore alla media – presenta una popolazione più scettica della media sull'impatto dell'*e-government* sulla qualità delle relazioni con i cittadini: a considerare le nuove tecnologie

TAB. 14 *Visite alla rete civica a seconda delle dimensioni del comune di appartenenza (valori percentuali)*

	Fino a 5.000 abit.	Da 5.000 a 15.000	Da 15.000 a 100.000	Oltre 100.000	Totale
Afferma che il comune non ha il sito	19,7	4,4	3,9	4,2	7,2
Non sa se il comune abbia un sito	39,5	42,1	30,6	20,0	32,5
Mai visitato, anche se sa che c'è	27,8	20,4	26,4	19,5	23,7
Lo ha visitato una o più volte	13,0	33,1	39,1	56,3	36,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(162)	(181)	(284)	(190)	(817)

Fonte: Istituto Cattaneo

un fattore positivo sono il 65,1% dei residenti; aumentano coloro che pensano che esse non influiscano (21,1%) o che addirittura possano peggiorare queste relazioni (13,8%).

6.3. L'uso delle reti civiche

Quello delle reti civiche è un fenomeno particolarmente importante che abbiamo monitorato nell'indagine cercando di rilevarne l'uso da parte degli utenti. Si tenga conto che, secondo l'ultimo rapporto «Città Digitali» del Censis (2003) praticamente tutte le città capoluogo e il 68,5% dei comuni con più di 5.000 abitanti hanno una presenza internet. In Emilia-Romagna, secondo dati ERVET citati anche nel terzo paragrafo (vedi tab. 2) i comuni con un sito *web* sarebbero complessivamente il 67,2% del totale (in questo dato sono compresi tutti i comuni, anche quelli con meno di 5.000 abitanti). Fra gli utenti di internet (che, ricordiamo, nel campione sono risultati il 34,2% del totale) la rete civica è stata visitata dal 36,7% degli intervistati: si tratta di 299 individui, che rappresentano una base più che sufficiente per le elaborazioni che seguono. Questa percentuale sale in modo significativo proprio per l'Emilia-Romagna dove quasi un utente su due ha visitato la rete civica del proprio comune

(45,5%), mentre il 29,1% non l'ha mai visitato anche se ne è a conoscenza e un altro 25,5% (molto meno della media) ne ignora la presenza.

Innanzitutto è notevole che oltre un utente su tre abbia dichiarato di aver visitato la rete civica del proprio comune. Bisogna infatti considerare che non tutti i comuni ne hanno una: da questo punto di vista è anche significativo che circa un quarto degli utenti sia a conoscenza della sua esistenza, anche se non l'ha mai visitata, e che il 7,1% dichiara di sapere che il comune non ne ha una. La percentuale di coloro che ne ignorano l'esistenza (meno di un terzo: 32,4%) è significativamente inferiore a quella analoga sulla conoscenza dell'URP. Si tratta però di un dato ingannevole: infatti all'aumentare delle dimensioni del comune aumenta anche la possibilità della presenza di un sito (sempre secondo dati del CENSIS). La tab. 14 è particolarmente indicativa: circa il 60% degli utenti abitanti nei comuni con oltre 100.000 abitanti ha visitato la propria rete civica (e circa un altro quarto ne è comunque a conoscenza).

Su basi territoriali, il primato delle reti civiche più visitate spetta sicuramente al Nord-Est e al Centro, soprattutto grazie al contributo di alcune Regioni: Toscana, Umbria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Trentino (in tutte queste Regioni dal 45% al 51% degli abitanti ha avuto la possibilità di visitare la propria rete civica).

TAB. 15 *Attività più frequenti sulle reti civiche: percentuale di utenti che svolgono le attività sotto elencate (valori percentuali)*

Informazioni sui servizi offerti	27,8
Agenda degli appuntamenti	26,3
Informazioni di carattere storico e culturale	15,3
Bandi e concorsi	10,5
Informazioni su come ottenere un documento	8,2
Informazioni su orari e ubicazione uffici	7,5
Composizione giunta e consiglio	3,0
Ordine del giorno consiglio comunale	1,4
Totale	100,0
(N)	(273)

Fonte: Istituto Cattaneo

Venendo a identificare il profilo degli utenti, è particolarmente interessante scoprire che il 37,7% di chi non ha ancora compiuto 30 anni ha visitato il sito della propria città, una percentuale leggermente superiore alla media che diminuisce fra i trentenni per raggiungere una punta nelle persone con un'età tra i 40 e 54 anni.

Si tratta di un dato molto importante che dimostra come internet possa rappresentare uno strumento di contatto con le fasce di popolazione più giovani, anche se il fatto che l'età che maggiormente influenzi l'uso sia quella dei 40-54 anni non deve lasciare dubbi sul fatto che il sito cittadino sia una meta primaria per chi è nel pieno della vita lavorativa.

Si noti anche che, in termini di profili occupazionali, sono soprattutto i lavoratori nel settore pubblico a servirsi di siti web cittadini (circa il 47%), a parziale evidenza che si tratta anche di strumenti di lavoro per la pubblica amministrazione.

È significativo rilevare che ci sia una certa correlazione tra l'uso del sito e la visita all'Ufficio relazioni con il pubblico. Si riscontra però una peculiarità: incrociando uso del sito e dell'URP si scopre che gli utenti più probabili del sito sono sia gli utenti dell'URP – come ci si poteva aspettare – che coloro che dell'URP conoscono l'esistenza ma non vi ci sono mai recati. In questo caso si potrebbe ipotizzare un effetto di sostituzione: a parità di conoscenza dei due strumenti, i cittadini scelgono la

rete civica, che diventa una sorta di URP virtuale. Da notare anche che sembra esserci una sorta di bisogno insoddisfatto da parte di coloro che sanno per certo che il comune non ha un sito: il fatto che il loro indice di contatto sia elevato quasi quanto quello di coloro che hanno potuto visitare il sito suggerisce che si tratterebbe di un gruppo potenzialmente interessato al mezzo e che forse è a conoscenza della non esistenza del sito per averlo cercato.

Cosa fanno gli utenti sul sito del comune? Abbiamo chiesto che ci venisse riferita l'attività prevalente (tab. 15). L'agenda degli appuntamenti e la descrizione dei servizi offerti sono risultate le più gettonate. Emergono come decisamente importanti anche le sezioni bandi e concorsi e quelle con informazioni su come sbrigare una pratica.

Le reti civiche sono promosse dagli utenti. Per questo avevamo studiato due indicatori: uno comportamentale, chiedendo l'esito dell'ultima ricerca di informazione sul sito, e uno più di atteggiamento, chiedendo quanto l'utente fosse complessivamente soddisfatto del servizio. Il fatto che l'informazione sia stata trovata nel 61,0% dei casi senza problemi e che il 78,1% degli utenti si dichiarino molto o abbastanza soddisfatto del servizio offerto sono sicuramente indicatori positivi. Rimane comunque sicuramente spazio di miglioramento se è vero che ad essere "molto" soddisfatto è solo il 9,0% degli utenti, mentre gli altri si limitano a un "abbastanza". Inoltre il fatto che quasi in un quarto dei casi l'informazione sia stata trovata con difficoltà e nel 15,0% non sia stata trovata affatto indica chiaramente l'esigenza di curare maggiormente l'offerta di informazione e il dispositivo di navigazione dei siti per soddisfare le richieste dei cittadini.

6.4. *La posta elettronica per dialogare con gli uffici pubblici*

Degli utenti internet del campione, il 15,1% ha contattato almeno una volta un ufficio pubblico con la posta elettronica (per la precisione, il 9,4% lo ha fatto solo una volta e il rimanente 5,7% più volte). Non ci sono particolari differenze regionali (anche a causa dell'esiguità dei casi rilevati), contrariamente a

quanto abbiamo appreso disegnando il sistema di preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli (che risulta essere più propenso all'uso dell'*e-mail* che dei siti *web*). Probabilmente la differenza fra preferenza e comportamento rilevato dipende da una differente struttura dell'offerta: mentre le reti civiche sono effettivamente diffuse in modo significativo in Regione, le opportunità di contatto tramite la posta elettronica (specialmente per servizi che vadano al di là della semplice richiesta di informazioni) sono meno significative.

Quantitativamente, dunque, si tratta di un fenomeno meno esteso dell'uso delle reti civiche che presenta alcune particolarità. In primo luogo, si tratta di una pratica più diffusa fra gli utenti internet anziani (dai 55 anni in più) rispetto ai più giovani.

Un dato preoccupante rispetto all'uso della posta elettronica riguarda l'esito dei contatti. Il 36,7% degli intervistati ha dichiarato di non aver ricevuto risposta all'ultimo tentativo di contatto e il 23,2% di aver ricevuto una risposta solo dopo 48 ore (è noto che nell'utilizzo dell'*e-mail* i tempi di richiesta dovrebbero essere contenuti in 24 ore). Negli altri casi, il 23,4% degli utilizzatori dell'*e-mail* hanno ricevuto risposta al loro più recente tentativo di contatto in meno di 24 ore e un altro 16,6% in un tempo compreso tra 24 e 48 ore. Le ragioni dell'insuccesso nella gestione del mezzo da parte della pubblica amministrazione possono essere molteplici: problemi organizzativi, mancanza di *policy* e criteri per la gestione della posta elettronica, mancanza di responsabilizzazione degli impiegati nei confronti del mezzo ecc.

Sarebbe interessante approfondire la conoscenza delle amministrazioni (che costituiscono comunque quasi un quarto di quelle contattate dagli utenti del nostro campione) che riescono a gestire dei tempi di ritorno contenuti in 24 ore: le loro modalità organizzative infatti devono essere in qualche modo esemplari in quanto riescono a rispondere al meglio alle richieste dei cittadini che provengono tramite il mezzo. Da questo punto di vista è significativo ricordare che tra gli emiliano-romagnoli utenti di internet che hanno usato la posta elettronica nessuno ha lamentato di non aver ricevuto nessuna risposta.

7. Conclusioni

La ricerca presentata conferma innanzitutto che la comunicazione pubblica si è imposta come una funzione essenziale della pubblica amministrazione per gestire il rapporto con i cittadini e governare il cambiamento; questa riflessione è suggerita dai dati presentati nella ricerca che disegnano una cittadinanza composta da un sistema di preferenze molto articolato rispetto alle modalità di comunicazione con la pubblica amministrazione. In altre parole non esiste un ideale cittadino medio a cui si può comunicare indistintamente: al contrario esistono giovani e anziani, utenti di internet e non utenti, persone con bisogni evoluti e altre con bisogni meno evoluti, e tutti dimostrano atteggiamenti diversi nei confronti del ricco spettro di strumenti a disposizione per entrare in contatto con la pubblica amministrazione. In questo contesto, solo un uso articolato e professionale della comunicazione da parte dell'istituzione pubblica è in grado di essere efficace e raggiungere gli obiettivi prefissati.

La ricerca ha poi confermato l'esistenza di una componente regionale (o territoriale) nel definire le preferenze dei cittadini e il loro utilizzo dei canali di comunicazione pubblica. In particolare l'Emilia-Romagna è una Regione caratterizzata da un livello di "tradizionalismo" nei confronti dell'armamentario mediale odierno ancora più marcato rispetto alla media già molto evidente nel paese. Tuttavia, accanto alla dominanza ancora di sistemi di preferenze centrati sui vecchi *media*, è emerso anche come il cittadino emiliano-romagnolo sia poi particolarmente propenso a sperimentare forme di disintermediazione della fruizione di servizi pubblici (meglio il telefono che lo sportello) e anche di gradire forme di collaborazione tra pubblico e privato (vedi le spiccate preferenze per gli strumenti bancari di pagamento).

La Regione Emilia-Romagna è poi risultata particolarmente all'avanguardia per i tre strumenti di comunicazione pubblica rilevati nella ricerca: Uffici Relazioni con il Pubblico, *Call center* e reti civiche. In tutti questi casi i cittadini che conoscono tali strumenti e li utilizzano, anche con soddisfazione, lo fanno a li-

velli qualitativamente superiori alla media nazionale e anche alle Regioni geografiche più prossime (Nord-Est e Nord-Ovest). Questa situazione, in particolare per quello che riguarda gli URP e le reti civiche, in parte riflette il ricco sistema dell'offerta che abbiamo delineato. Tuttavia non si tratta di un contesto privo di contraddizioni, se è vero, per esempio che anche in Emilia-Romagna una larga fetta della popolazione (benché inferiore alla media nazionale) non conosce le funzioni dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico.