

Gli strumenti della comunicazione pubblica tra legge 150 ed Agenda digitale

Autore: Ciancio Daniela

In: Diritto amministrativo

Le amministrazioni pubbliche italiane si sono poste il problema della comunicazione con angolature peculiari, necessariamente diverse da quelle del settore commerciale, rispondenti ad esigenze radicate nel contesto sociale e istituzionale:

- la trasparenza, il diritto all'informazione nelle sue molteplici valenze, il problema dell'accesso agli atti, la tutela della privacy, ecc.;
- la partecipazione democratica con il delicato problema del rapporto tra government e governance;
- l'efficacia organizzativa, cioè la capacità di perseguire consapevolmente gli obiettivi amministrativi in uno con la economicità e l'efficienza dell'azione posta in essere.

Acquisito comunque il concetto che le amministrazioni pubbliche in quanto organizzazioni che perseguono uno scopo possono, anzi debbono, utilmente fare i conti con la cultura maturata nel campo

delle esperienze commerciali (marketing, comunicazione istituzionale, corporate identity, brand equity, fidelizzazione, customer satisfaction, ecc.) si pone la questione della messa a fuoco delle specificità. La cultura della comunicazione infatti maturata nel campo delle organizzazioni commerciali non può essere riportata né meramente traslata al settore pubblico ma va adattata e resa rispondente alle esigenze specifiche delle organizzazioni della pubblica amministrazione. La legge 150 ha aperto una strada che la Pubblica Amministrazione ancora oggi fatica a percorrere: dalla individuazione delle professionalità, alla loro formazione, al loro corretto utilizzo il passo non è stato né breve né scontato.

La domanda che si pone quindi è di quale comunicazione e di quali strumenti ha bisogno la pubblica amministrazione per raggiungere i propri obiettivi.

I punti su cui focalizzare l'attenzione per fare comunicazione nella PA sono sicuramente il rapporto con l'utenza, l'informazione al pubblico, il marketing, la ricerca dei bisogni del cittadino e delle imprese e la loro soddisfazione ed i conseguenti mezzi da utilizzare.

Nelle attività pubblicistiche si evidenziano dinamiche relazionali tra bisogni, diritti e servizi con soggetti diversi (cittadini, imprese, associazioni) estremamente peculiari, per cui è necessario un cambiamento che comporti l'abbandono della tradizionale visione, basata sulla cultura dell'adempimento, per dare spazio a logiche e modelli gestionali di tipo privatistico, la cultura della efficacia, efficienza, elasticità, economicità e dell'e-Government.

Una "buona amministrazione" comprende l'analisi dei bisogni e la rilevazione della soddisfazione rispetto alle prestazioni erogate. La "customer satisfaction" diviene un elemento fondamentale, il cittadino deve essere percepito come soggetto attivo del processo di comunicazione in una logica di comunicazione bidirezionale nella consapevolezza che un servizio che funziona bene rappresenta, di per sé, un'ottima comunicazione.

L'ascolto che trova il suo canale privilegiato nell'Ufficio Relazioni col Pubblico può essere funzionale al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- verifica del servizio
- miglioramento del servizio
- rilevazione di nuovi bisogni

Gli strumenti di ascolto e comunicazione (ad es. URP, call center, siti internet aperti ecc.) così come i metodi di indagine, rappresentano, altresì un valido supporto nella gestione di eventuali disservizi.

La qualità dei servizi è data dal rapporto tra il bisogno che l'utente esprime e il servizio che l'amministrazione rende per soddisfare quel bisogno.

La qualità del servizio è la qualità percepita dall'utente che è soddisfatto nel momento in cui avverte che il servizio offertogli corrisponde alle sue aspettative ed ai suoi bisogni. Si può affermare che solitamente sono percepiti come fattori di qualità del servizio pubblico:

- la cortesia;
- la competenza (personale in grado di dare risposte esaurienti e affidabili);
- la tempestività (nell'erogazione del servizio);
- la varietà dell'offerta.

Un prezioso alleato della qualità è la Carta dei Servizi con cui le amministrazioni assumono un “vincolo contrattuale” nei confronti dell'utenza, impegnandosi a rispettare parametri predefiniti di qualità, relativamente a tempi e modalità di erogazione, gestione dei reclami, eventuale rimborsi.

La Carta dei Servizi obbliga l'amministrazione ad adeguare la propria organizzazione in maniera da assicurare il raggiungimento degli standard dichiarati dotandosi di una “organizzazione flessibile” ma, soprattutto, a progettare sistemi di ascolto e valutazione da parte dell'utenza, di controllo e verifica del servizio da parte dell'amministrazione stessa. La Carta dei Servizi però deve essere intesa come strumento dinamico in grado di evolversi nel tempo e adattarsi ai bisogni dell'utenza, deve rappresentare un vero e proprio strumento di marketing in cui le dimensioni della comunicazione, affidabilità,

tempestività e trasparenza acquistano un ruolo decisivo nelle politiche dell'ente e nella gestione del servizio e non limitarsi, come spesso accade, ad un prodotto di facciata, una brochure più o meno ben redatta.

Per una efficace politica di comunicazione, è necessario che le attività di comunicazione risultino integrate e sinergiche.

Il piano di comunicazione è lo strumento utilizzato per programmare e ottimizzare le scelte di comunicazione, rendendole funzionali alla soddisfazione dei bisogni del target, sia esso esterno o interno all'amministrazione.

Secondo la direttiva di attuazione della legge 150/2000, emanata dal ministro per la funzione pubblica per la realizzazione degli obiettivi strategici il piano di comunicazione deve contenere:

- gli obiettivi di comunicazione da realizzare;

- la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione;

- la scelta dei mezzi di comunicazione;

-

l'indicazione delle risorse finanziarie e umane da utilizzare per la realizzazione del Piano;

•

il monitoraggio e la valutazione sul successo del Piano e il raggiungimento degli obiettivi.

Altra risorsa per le pubbliche amministrazioni che vogliono migliorare i servizi offerti ai cittadini e alle imprese, sviluppare la propria capacità competitiva e adeguare il livello delle prestazioni è l'utilizzo delle nuove tecnologie.

L'E-government (o amministrazione digitale) è la scommessa ancora attuale dell'amministrazione dal punto di vista organizzativo e della tecnologia dell'informazione, comprende tutti i provvedimenti che si prefiggono di integrare i rapporti e le interazioni tra le amministrazioni stesse, tra l'amministrazione e le imprese o tra l'amministrazione e i cittadini.

L'e-government persegue sia scopi interni all'amministrazione, prestando particolare attenzione al sostegno, alla semplificazione e alla riorganizzazione delle procedure amministrative interne, sia scopi esterni, ossia un maggiore orientamento all'utenza: i cittadini, le imprese e le altre amministrazioni possono disporre di un accesso nuovo, rapido e semplice all'amministrazione pubblica.

L'informatizzazione delle organizzazioni pubbliche è ovviamente un presupposto per l'individuazione e la utilizzazione di strumenti al servizio della comunicazione pubblica. Con riferimento all'informatica applicata alle amministrazioni, in particolare, in circa dieci anni si è passati dalla necessità di creare un neologismo (la "teleamministrazione"), al riconoscimento giuridico del documento elettronico e della firma digitale. La graduale e forse mai totale eliminazione del supporto cartaceo, finalizzata ai principi di trasparenza, pubblicità ed efficacia dell'azione amministrativa, ha comunque come effetto derivato (nel

medio e lungo periodo e con costi comunque elevati), ma affatto secondario, quello di migliorare la qualità dell'organizzazione del lavoro sia all'interno sia tra le istituzioni¹

Obiettivo primario dell'e-government è la creazione di un'Amministrazione "digitale". Nel 2005 in Italia è stato emanato il Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 82/2005), entrato in vigore il 1 gennaio 2006, il 25 gennaio 2011 è entrato in vigore il nuovo "**Codice dell'Amministrazione Digitale**".

Il nuovo CAD (D. L.vo n. 235/2010), introduce misure premiali e sanzionatorie e consente alle Amministrazioni di quantificare e poi riutilizzare i risparmi ottenuti tramite le tecnologie digitali. Il nuovo Codice completa il quadro normativo in materia di Amministrazione digitale, definito cinque anni or sono con il decreto legislativo n 82/2005, aggiornando la normativa di riferimento all'evoluzione del panorama tecnologico.

Gli strumenti su cui ruota la rivoluzione digitale della PA sono:

1.

La posta elettronica certificata (PEC)

2.

La firma digitale

3.

Il protocollo informatico;

4.

I siti Internet della Pubblica Amministrazione;

5.

Le carte elettroniche

Il punto di arrivo è il completo dialogo di tutte le banche dati della PA e la loro messa online che comporterà anche il venir meno alla tradizionale barriera tra i due spazi dell'erogazione del servizio (back e front) trasformando così definitivamente la modalità di comunicazione tra la pubblica amministrazione e i cittadini.

Però ad oggi molti sono gli annunci non seguiti dai fatti, la comunicazione che ha preso il sopravvento nella PA sembra essere quella politica di promozione dell'immagine fine a se stessa, con un semplice ribaltamento delle responsabilità a fronte di una incapacità di risposta della politica e quindi delle Amministrazioni centrali e periferiche alle esigenze del cittadino utente. Talvolta si confonde la comunicazione in termini di consultazione o partecipazione, con la ricerca del consenso su scelte assunte o procedure amministrative in atto.

Non esistono sinergie tra i vari settori e comparti della P.A., troppo spesso tra loro isolati a causa di una incomunicabilità dovuta non solo a carenze strutturali ma anche e principalmente all'utilizzo di diversi "linguaggi" e procedure che rendono le stesse amministrazioni pubbliche una comunità in cui i singoli soggetti parlano e scrivono utilizzando lingue e "velocità" diverse.

Nel corso del tempo sono state privilegiate logiche che mal si sono coniugate con la possibilità di realizzare progetti che coinvolgono l'interoperabilità e quindi la collaborazione operativa e progettuale tra amministrazioni diverse.

Programmi informatici e banche dati che non dialogano, sono all'ordine del giorno e nel tempo ogni ente ha sviluppato i servizi con propri criteri e tecnologie. Sembra proprio, dunque, che la pubblica amministrazione presenti, nell'assetto attuale, una impossibilità strutturale a far fronte alle sfide postulate dall'e-government.

Questa la situazione sul fronte della comunicazione interna non priva di problemi è anche il fronte della comunicazione esterna.

Se vuole raggiungere i cittadini con le nuove tecnologie, la pubblica amministrazione dovrà accompagnare gli investimenti in tecnologia con adeguate politiche di riduzione del divario fra utenti dei "nuovi media" e non, allo scopo di arrivare ad un atteggiamento favorevole non solo da parte di coloro che questi strumenti li usano già attivamente, ma anche da parte di coloro che rimangono ancorati a canali di comunicazione più tradizionali.

Se, infatti, la stragrande maggioranza della popolazione è d'accordo nel riconoscere un ruolo positivo alle nuove tecnologie nella comunicazione pubblica, nella pratica, i media tradizionali continuano a catalizzare le preferenze del pubblico.

La questione riguarda sostanzialmente quello che viene definito il digital divide che evidenzia l'esistenza di un accesso differenziato alle nuove tecnologie e che dunque compromette la comunicazione pubblica, quella esterna in particolare,

in Italia il Digital divide si manifesta nell'esclusione di milioni di cittadini dal collegamento veloce ad Internet garantito dalla tecnologia DSL, chiamato anche banda larga.

La copertura del territorio italiano con accessi a Internet a velocità superiori a 1 megabit/sec. resta al di sotto della media europea.

L'utilizzo di tecnologie wireless si diffonde solo nelle realtà locali più avanzate.

Le nuove sfide che gli enti governativi locali (comuni, città, province, regioni) si trovano ad affrontare sono molteplici e riguardano aspetti culturali, sia interni che esterni alla PA, e soprattutto questioni concrete di budget e personale scarseggiante e demotivato anche da una esposizione continua al pubblico ludibrio.

In questo contesto il governo Monti ha istituito la cd Agenda digitale (ADI). il primo marzo 2012 con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione; il Ministro per la coesione territoriale; il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze. È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legge del 18 ottobre 2012, n° 179

"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" -

c.d. provvedimento Crescita 2.0

- in cui sono previste le misure per l'applicazione concreta dell'ADI. I principali interventi sono previsti nei settori: identità digitale, PA digitale/Open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti elettronici e giustizia digitale. Con l'applicazione dell'Agenda Digitale aumentano fortemente i servizi digitali per i cittadini, che potranno avere un unico documento elettronico, valido anche come tessera sanitaria, attraverso il quale rapportarsi con la pubblica amministrazione", spiega la Presidenza del Consiglio. Via libera anche alle ricette mediche digitali, al fascicolo universitario elettronico, all'obbligo per la PA di comunicare attraverso la posta elettronica certificata e di pubblicare online i dati in formato aperto e riutilizzabile da tutti".

L'organo operativo dell'ADI è la cabina di regia. La Cabina di regia è strutturata in sei gruppi di lavoro a cui corrispondono sei assi strategici: Infrastrutture e sicurezza; eCommerce; eGovernment Open Data; Alfabetizzazione Informatica - Competenze Digitali; Ricerca e Innovazione; Smart Cities and Communities.

Il processo di elaborazione dell'Agenda Digitale Italiana ha rappresentato un concreto esempio di policy partecipativa. Un nuovo standard comunicativo e una vera innovazione a fronte della storica autoreferenzialità della PA. “ La cabina di regia si è posta l'obiettivo di implementare in Italia l'innovazione digitale partendo dal basso, ovvero dai bisogni di civic engagement e di orizzontalità sedimentati dalla rete. La visione partecipativa ha promosso il principio che le politiche pubbliche si elaborino in gruppo, facendo tesoro delle idee e dei punti di vista degli stakeholders. La strategia è stata quella di promuovere un confronto serrato tra i vari portatori di interessi, valorizzando il know how e le esperienze bottom up, integrando le energie e le intelligenze presenti in diversi ambiti della società, in particolare nel mondo della ricerca, della comunicazione e dell'imprenditoria.”

Il compito di portare avanti gli obiettivi definiti dall'ADI, sono stati affidati all'Agenzia per l'Italia digitale, istituita con il Decreto Sviluppo 2012 del 15 giugno 2012, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 147, che avrà il compito di monitorare l'attuazione dei piani di ICT delle pubbliche amministrazioni, promuovendone annualmente di nuovi, in linea con l'Agenda digitale europea. In particolare, si legge sul sito governativo “la nuova Agenzia svolge attività di progettazione e coordinamento delle iniziative strategiche per la più efficace erogazione di servizi in rete della pubblica amministrazione a cittadini e imprese. Essa dovrà elaborare gli indirizzi, le regole tecniche e le linee guida per la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea; assicurare l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese, garantendo livelli omogenei di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo;L'Agenzia fungerà anche da snodo per incrementare la partecipazione italiana ai programmi europei e nazionali finalizzate allo sviluppo della Società dell'informazione. L'Agenzia dovrà accelerare i processi di informatizzazione dei documenti amministrativi, vigilare sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia

informatica, contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica, anche mediante l'accelerazione della diffusione delle Reti di nuova generazione (NGN); Sarà sempre affidata all'Agenzia la promozione e diffusione delle iniziative di alfabetizzazione informatica mediante tecnologie didattiche innovative rivolte ai cittadini, ai pubblici dipendenti, anche mediante intese con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione e il Formez.”

Compiti non facili se si pensa al destino pregresso del "piano Romani" (a volte "piano Romani-Brunetta"), dal nome viceministro per lo Sviluppo con delega alle Comunicazioni. Tale piano, nato nel giugno del 2009, consisteva nel portare la banda larga a 20 Megabit al 96% della popolazione, e almeno a 2 Megabit alla parte restante, entro il 2012. Rappresentava una prima soluzione parziale per il territorio italiano, come abbiamo già detto molto arretrato dal punto di vista della connettività internet (il 12% degli italiani non può avere nemmeno i 2 Megabit). Per attuare il "piano Romani" erano previsti 800 milioni di euro in un progetto complessivo da 1,47 miliardi. Per mesi quei fondi sono rimasti indisponibili: un decreto già da prima dell'estate 2009 li stanziava per la banda larga, ma il Cipe, il Comitato interministeriale per la programmazione economica, ne aveva rimandato l'assegnazione. Nonostante le pressioni per sbloccare lo stanziamento da parte di Telecom Italia, di Agcom (Autorità garante delle comunicazioni), dello stesso Romani e del ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione. Il 4 novembre il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in carica, Gianni Letta, dichiarò un "congelamento" del piano, sostenendo inoltre che i fondi sarebbero sempre rimasti al Cipe, e non dirottati altrove come si era talvolta paventato, i fondi sarebbero stati sbloccati solo una volta usciti dalla crisi, non essendo la banda larga una priorità. Il 17 settembre 2010, invece veniva annunciata una definitiva riduzione dei fondi a soli 100 milioni, la quota di finanziamento proveniente dalle regioni. L'investimento fu valutato nuovamente una spesa da evitare in tempo di crisi economica, e non un'opportunità di sviluppo.²

Tra le misure approvate dal Governo Monti all'interno del decreto crescita, il problema viene comunque affrontato e si cerca di dare un forte impulso all'annullamento del "digital divide", con interventi per la diffusione delle tecnologie. Viene confermato l'obiettivo di azzerare il divario digitale, portando la connessione a almeno 2 mbps nelle zone non ancora coperte. Alle risorse rese già disponibili per il Mezzogiorno (circa 600 milioni) si aggiungono ulteriori 150 milioni di euro per finanziare gli interventi nelle aree del Centro-nord. Vengono fortemente semplificate alcune procedure e adempimenti

autorizzatori per favorire la diffusione della banda ultralarga, anche tramite wireless, e delle nuove tecnologie di connessione. Tra i provvedimenti presi ulteriori impulsi vengono dati alla moneta e alla fatturazione elettronica, con pagamenti elettronici alle pubbliche amministrazioni: è introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, così come per gli operatori che erogano o gestiscono servizi pubblici, di accettare pagamenti in formato elettronico, a prescindere dall'importo della singola transazione. Le stesse amministrazioni sono tenute a pubblicare nei propri siti istituzionali e nelle richieste di pagamento i codici IBAN identificativi del conto di pagamento.

La percezione che dall'interno della Pubblica Amministrazione ha la scrivente è che la sfida posta dal contesto sociale ed economico agli operatori pubblici è impegnativa riguarda non semplicemente modalità e termini organizzativi ma una vera e propria "rivoluzione culturale" che, seppure lenta, è in atto da tempo ed è irreversibile.

La responsabilità è di tutti coloro i quali hanno scelto di lavorare nella amministrazione pubblica a servizio della collettività e dei cittadini, responsabilità che, accedendo qui ad una valutazione ovviamente e volutamente riduttiva, risulta particolarmente gravosa a chi, a contatto quotidiano con l'utenza, al di là dei proclami propagandistici, è coinvolto in riforme, definite "epocali", mentre si "arrabatta" per cercare uno scanner o almeno un fax funzionante.

1 Gli indicatori di questo sviluppo sono però ormai dettati a livello comunitario, dalle politiche comuni per lo sviluppo della società dell'informazione (il cd. piano e_Government si affianca al piano e_Europe), e attraverso il metodo aperto di coordinamento, applicato a partire dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000.

2 Il Sole 24 ore, 17 settembre 2010

<https://www.diritto.it/gli-strumenti-della-comunicazione-pubblica-tra-legge-150-ed-agenda-digitale/>