

4. Ricerca e sviluppo

Le professionalità tecnologiche attraverso la formazione: attività e risultati dei gruppi di studio e sperimentazione del Master in Comunicazione e organizzazione istituzionale con tecnologie avanzate della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze – A.A. 2004 - 2005

4.2 Gli Uffici per le relazioni con il pubblico on-line: tipologie e funzionalità

di *Ilaria Mecarozzi**

Il Gruppo di Studio e Sperimentazione composto da Silvia Allegrini, Fiorella Palma Battisti, Catia Caselli, Sofia Cambareri, coordinati da Ilaria Mecarozzi con la supervisione di Elisabetta Zuanelli, ha lavorato per circa sei mesi per analizzare le caratteristiche degli uffici per le relazioni con il pubblico on-line e le loro diverse funzioni nell'ambito dei siti di Amministrazioni

italiane e europee, Comuni e Regioni.

Gli obiettivi:

- raccolta della normativa sul tema degli uffici per le relazioni con il pubblico;
- analisi delle caratteristiche di un campione di URP di Amministrazioni centrali italiane ed europee;
- analisi delle caratteristiche di un campione di URP di Regioni e Comuni;
- individuazione delle diverse tipologie di servizi erogati dagli URP
- confronto dei dati emersi dall'analisi

In tabella 1 sono visibili gli obiettivi perseguiti, mentre nella tabella 2 vengono elencati gli strumenti e le modalità di sviluppo adottate.

Tabella 1

Il primo passo è stato quello di individuare un campione di siti su cui effettuare l'analisi e di dividerli tra i componenti del

gruppo. Per effettuare l'analisi ci si è avvalsi dell'ausilio di una griglia, realizzata nell'ambito del gruppo, che di seguito si spiega brevemente.

Individuata la collocazione dell'URP all'interno del sito, si è passati ad esaminarne le caratteristiche, le attività e il tipo di servizio (operativo, informativo, transattivi) da essi offerti.

Si sono poi verificate le attività proprie degli URP:

Gli strumenti

- Reperimento siti di interesse
- Riferimenti bibliografici
- Verifica dei siti istituzionali
- Predisposizione griglia di analisi

Le modalità di sviluppo

- Informazioni bibliografiche
- Elenco dei siti consultati divisi per tipologie
- Compilazione della griglia di analisi

Tabella 2

- accesso
- ricerca e analisi dei bisogni
- proposte per il miglioramento dei rapporti con l'utenza
- promozione di iniziative di comunicazione di pubblica utilità.

Il lavoro ha permesso di individuare la posizione dell'URP all'interno del sito, di verificare la presenza o meno di uno spazio strutturato dedicato ad esso e la tipologia delle attività svolte. Sono stati quindi individuati i servizi erogati e le attività che in base alla legge 150/00 dovrebbero essere svolte. I dati ricavati hanno consentito di confrontare le caratteristiche di uffici per le relazioni con il pubblico di amministrazioni diverse.

Griglia utilizzata per l'analisi degli URP on-line¹

Indicatori relativi alla disponibilità di servizi	Caratteristiche dell'ufficio per le relazioni con il pubblico	Indicatori relativi all'utilizzabilità del sito
Disponibilità di modulistica relativa all'accesso	Presenza di una mappa del sito (posizionamento dell' Urp)	Disponibilità di informazioni esaurienti sui servizi di pertinenza dell'ente
Disponibilità di modulistica compilabile per l'accesso, la risposta all'accesso, il reclamo	In home page: collegamento esplicito con l'URP	In home page: chiara definizione dei contenuti corrispondenti a ciascuna voce di menù
Disponibilità di modulistica scaricabile	Con quanti clic si arriva all'URP	Presenza di una mappa del sito
Moduli on line: sicurezza adeguata per la protezione privacy	L'URP all'interno del sito contiene lo scopo per il quale è stato costituito?	Ricorrenza di elementi uguali e riconoscibili in tutte le pagine
Moduli on line: dichiarazione esplicita circa il trattamento dei dati personali	Sono presenti solo i servizi senza una sezione dedicata all'URP?	Link all' home page in ogni pagina interna
Moduli on line: disponibilità di un aiuto on line	I servizi erogati sono di tipo informativo	Disponibilità di e mail, numero di telefono, fax per i vari responsabili dei servizi forniti dal sito
Moduli on line: messaggio di invio avvenuto con successo	I servizi erogati sono di tipo transattivo	
	I servizi erogati sono di tipo operativo	

**esperta di comunicazione*

¹ Griglia utilizzata per l'analisi degli uffici per le relazioni con il pubblico on-line

4. Ricerca e sviluppo

Le professionalità tecnologiche attraverso la formazione: attività e risultati dei gruppi di studio e sperimentazione del Master in Comunicazione e organizzazione istituzionale con tecnologie avanzate della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze – A.A. 2004 - 2005

4.2.1 I servizi nel contesto europeo: la ricerca francese di *Silvia Allegrini**

Criteria dei guichets multi-service (gms)

Le caratteristiche dei gms sono l'accessibilità e la vicinanza al cittadino. Occorre distinguere l'accessibilità materiale e temporale e il diritto di tutti alla accessibilità. La maggior parte degli stati europei sceglie di offrire prestazioni attraverso i portali Internet. In Danimarca, addirittura, Internet è il solo veicolo per richiedere ed ottenere le prestazioni da parte di queste strutture e ciò, ovviamente, esige che i cittadini abbiano una dotazione e formazione tecnologica adeguata. Da ciò deriva l'emarginazione di una parte della popolazione ancora non attrezzata per le nuove tecnologie. In Italia, allo stato, non esiste ancora la possibilità di effettuare tutte le operazioni tramite Internet. In Gran Bretagna i "citizens advice bureau" offrono servizi ad ampio raggio a cura di associazioni di volontariato e possono interagire virtualmente.

Come prima detto, l'accessibilità rileva anche sotto il profilo temporale. I gms devono avere orari di apertura agevoli e tempi rapidi di risposta. La misura del tempo necessario a soddisfare la domanda dell'utente è un elemento molto importante per valutare la qualità del servizio. L'unico Stato dove l'accessibilità è garantita 24 ore al giorno è la Danimarca ove i servizi sono offerti on-line. Altri requisiti dei gms sono la trasparenza e la partecipazione, intesa come partecipazione dell'interessato alla funzione amministrativa. In Francia, la partecipazione degli utenti assume forme diverse a seconda della realtà locale. Nelle periferie disagiate la partecipazione è molto evidente in quanto le msp contribuiscono alla animazione sociale del quartiere.

I risultati dell'indagine sulla accoglienza

L'accoglienza assume una grande importanza in quanto elemento determinante per l'immagine del servizio pubblico e per lo sviluppo della fiducia dell'utente nei confronti dell'ente.

* Dirigente Gabinetto del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel dicembre 2003 è stato pubblicato un rapporto ufficiale² della Segreteria Generale del Governo francese, nel quale si esaminano le specificità delle diverse tipologie di accoglienza/ascolto dell'utenza utilizzati nella Amministrazione pubblica (accoglienza telefonica, accoglienza allo sportello, trattamento della corrispondenza e della posta elettronica).

Bernard Candiard, Consigliere Capo alla Corte dei Conti è stato incaricato dal primo ministro Raffarin di individuare il modo attraverso il quale poter ottenere significativi progressi nel miglioramento delle condizioni di accoglienza/ascolto nella Amministrazioni Centrali e nei servizi decentrati dello Stato. L'indagine è stata condotta comparandone gli esiti con quelli di altri stati europei e non.

Come premesso, l'indagine ha preso in considerazione diversi tipi di accoglienza: telefonica, fisica e postale. L'accoglienza telefonica presenta taluni vantaggi quali l'immediatezza del contatto, l'economicità, la comodità e svantaggi quali la difficoltà riscontrata nel contattare l'operatore del servizio pubblico.

Il compito relativo al miglioramento dell'accoglienza dell'utenza nella Amministrazione Francese ha messo in evidenza una serie di carenze e di conseguenza spazi di intervento molto ampi per far sì che finalmente l'Amministrazione si trasformi in una vera Amministrazione di servizi.

Zuanelli, E., (a cura di), *Manuale di Comunicazione istituzionale*, editore Colombo, Roma, 2002

Zuanelli, E., (a cura di), *Manuale di economia della Conoscenza*, editore Colombo, Roma, 2004

² Candiard Bernard -Rapporto della Segreteria generale del governo francese sulla Accoglienza/Ascolto dell'utenza nella Amministrazione Pubblica,
Formez *Lo sportello unico e le politiche regionali per le imprese*

4.2.2 Gli Urp delle Regioni

di *Fiorella Palma Battisti**

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di verificare lo stato di attuazione, le funzioni svolte, l'organizzazione e le risorse tecnologiche utilizzate dagli URP on-line. L'analisi svolta ha permesso di esaminare la situazione presente negli URP on-line delle regioni del Nord-Centro e Sud, operando un confronto e cercando di capire, in che misura, una volta accertata la loro presenza, essi erogano servizi, con quali procedimenti questi ultimi possono essere attivati, cosa consentono di fare, e in quanto tempo.

Il lavoro di ricerca e di analisi svolto aveva lo scopo di analizzare lo stato di attuazione degli URP on-line, le attività da essi svolte e i servizi erogati relativamente alle amministrazioni regionali.

Il quadro complessivo è il seguente:

- il numero di URP istituiti nelle regioni del nord, centro e sud è soddisfacente
- si riscontrano carenze nella fornitura dei servizi on-line.

Quasi tutte le regioni hanno, o meglio continuano ad avere siti Web "vetrina" a contenuto prevalentemente informativo.

Dall'indagine si è rilevato che la qualità di informazioni messe a disposizione è diversificata da una regione all'altra e ciò può rappresentare una ricchezza, ma è altrettanto vero che spesso la quantità non è correlata alla qualità.

Inoltre l'accesso alle informazioni utili non sempre è facile e diretto. E' cosa nota come l'immediatezza dell'accesso e l'integrazione dell'informazione siano due fattori chiave nell'incrocio tra domanda e offerta.

La maggior parte degli URP on-line regionali erogano servizi prevalentemente di tipo informativo/operativo, pochi di tipo transattivo.

Zuanelli, E., (a cura di), *Manuale di Comunicazione istituzionale*, editore Colombo, Roma, 2002

Zuanelli, E., (a cura di), *Manuale di economia della Conoscenza*, editore Colombo, Roma, 2004

* Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - Direzione per le strategie Ufficio VII Comunicazione e relazioni istituzionali

4.2.3 Gli Urp dei Ministeri di *Catia Caselli* *

L'obiettivo di questo lavoro è quello di verificare la presenza degli Urp sul Web, più in particolare sui siti di alcune Amministrazioni centrali e di analizzarne le caratteristiche organizzativo funzionali rispetto a quanto previsto dalla legge n. 150 del 2000. La ricerca, dopo un inquadramento generale e una descrizione del modello teorico di riferimento, analizza le funzioni degli *Urp on-line* per poi procedere ad un monitoraggio sull'attivazione degli Urp nei siti delle Pubbliche Amministrazioni centrali. Tale rilevazione è stata effettuata utilizzando una scheda con alcuni indicatori relativi all'utilizzabilità del sito, alla disponibilità dei servizi e alle caratteristiche dell'Urp, con riferimento alle specifiche *mission* istituzionali. Sono stati esaminati i siti di due Amministrazioni, rilevando la tipologia dei servizi offerti e le modalità di erogazione degli stessi. L'ultima parte del lavoro è stata dedicata all'identificazione dei punti di criticità, riguardanti soprattutto, ma non solo, le difficoltà di attivare processi di comunicazione:

- interna tra strutture della stessa Amministrazione
- esterna tra Amministrazioni diverse e cittadini.

Tali difficoltà non hanno permesso agli *Urp on-line* di divenire il vero motore del cambiamento tra Pubblica Amministrazione e cittadini. Infine, sono state individuate le principali regole di cui tener conto nel progettare l'*Urp on-line* e che potrebbero contribuire a realizzare il c.d. "sportello on-line unificato" capace di offrire in modo significativo servizi on-line tipici di uno "sportello virtuale" attraverso il quale interagire con la Pubblica Amministrazione a prescindere da qualsiasi vincolo geografico, organizzativo e di accesso.

I risultati della ricerca

Sulla base delle considerazioni presentate nella prima parte del lavoro, si descrive quanto è stato realizzato dalle Amministrazioni centrali sia sotto il profilo quantitativo (quanti Urp sono stati attivati) che qualitativo (relativo alle funzioni svolte). Per analizzare la presenza di una sezione dedicata all'Ufficio relazioni con il pubblico, all'interno dei siti di 19 Amministrazioni centrali è stata costruita una griglia di analisi divisa in tre sezioni, che ha consentito di indagare, attraverso la *navigazione* la struttura dei siti rispetto a tre dimensioni:

- l' utilizzabilità
- la disponibilità dei servizi offerti
- le caratteristiche dell'Ufficio relazioni con il pubblico.

* Dirigente del Ministero Economia e Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali

Sono stati riportati graficamente alcuni dei risultati emersi dall'analisi effettuata sui diciannove siti.

Il **primo gruppo** di indicatori riferiti alla prima dimensione – l'utilizzabilità – sono rivolti ad indagare gli aspetti riguardanti la struttura del sito, quali: la presenza di informazioni utili ed esaurienti per gli utenti, la facilità ad essere navigati, la chiarezza dei contenuti, la presenza di indicazioni riguardo i Dipartimenti, gli uffici, i servizi e la possibilità di contattare le strutture.

I risultati più significativi sulla disponibilità della modulistica relativa all'accesso rappresentano il **secondo settore** dell'analisi: si è riscontrata la possibilità di reperire la modulistica sul diritto di accesso, mentre risultano ben 16 (l'84%) i siti in cui ciò non è disponibile. Si tratta di un risultato molto netto, su cui varrebbe la pena ragionare poiché tale disponibilità dovrebbe rappresentare la condizione di partenza per garantire il diritto di accesso, unitamente alle informazioni sugli atti, i procedimenti e sui responsabili degli stessi sia in termini di unità organizzative che di responsabile.

Lo studio della **terza area** della griglia di analisi è quella di maggior interesse ai fini del lavoro e che riguarda le caratteristiche dell'*Urp on-line*.

Gli indicatori di questa terza dimensione sono rivolti principalmente ad indagare la presenza o meno di una sezione all'interno del sito dedicata a tali strutture, la facilità con cui è possibile individuarla, se risponde allo scopo per il quale è stata costruita, se sono presenti servizi senza una sezione dedicata all'Urp, la tipologia di servizi erogati e la presenza di un eventuale spazio attraverso il quale è possibile fare proposte per migliorare i rapporti con i cittadini.

Nonostante la maggior parte dei siti analizzati preveda uno spazio per l'Urp, non si può parlare di una maggioranza troppo netta. Sono, infatti, dieci i siti in cui queste strutture sono presenti e riconoscibili a fronte dei sette in cui tali sezioni non compaiono³. Quest'ultimo dato dimostra che molte Amministrazioni non hanno compreso il ruolo di rilievo che deve svolgere l'Urp ora che si utilizza Internet per comunicare con i cittadini e per offrire loro servizi. Non prevedere, quindi, uno spazio per tale struttura all'interno dei siti pubblici costituisce un grave errore oltre che una mancanza di comprensione degli obiettivi che sono dietro la necessità di trasferire i servizi delle Pubbliche Amministrazioni dagli uffici alla Rete.

C'è da precisare che l'Urp laddove non compare in prima pagina è a volte nascosto dietro una "barriera di non facile accessibilità", quale l'organigramma.⁴

³ Non sono state considerate altre voci, come ad esempio Servizi al cittadino.

⁴ E' il caso del Ministero della Pubblica Istruzione. www.istruzione.it

Un altro aspetto da evidenziare è che le attività e le funzioni dell'Urp si trovano in altre parti del sito sotto diverse denominazioni.⁵

L'altro risultato importante riguarda il ruolo dell'Urp all'interno dei siti, in particolar modo se viene indicato lo scopo per cui è stato istituito.

Conclusioni

A seguito delle analisi effettuate e delle considerazioni fin qui svolte, si è provato a sintetizzare uno schema con alcune indicazioni operative di cui tener conto nelle fasi di progettazione e di realizzazione di un *Urp on-line*.

Sono state individuate quattro macro fasi: le prime due sono relative alla progettazione; la terza individua le attività e gli adempimenti relativi all'operatività della struttura mentre la quarta indica le attività da svolgersi a seguito della piena operatività di tutte le funzioni.

Si ritiene che lo schema proposto rappresenti il *minimum operandi* se si vuole costruire un modello di *Urp on-line* che sappia rispondere alle aspettative degli utenti e interagire con gli stessi. In tal senso, la piena operatività di un *Urp on-line* potrebbe anche condurre ad attribuirgli una nuova denominazione che focalizzi maggiormente l'attenzione sui servizi resi, come ad esempio SIAC (Servizio Informazioni Ai Cittadini).

Al di là delle possibili configurazioni di carattere organizzativo, i risultati emersi nel corso del "viaggio virtuale" tra i siti della Pubblica Amministrazione appaiono poco incoraggianti, fornendo l'immagine di una struttura che non appare ancora in grado di sviluppare efficacemente i servizi di base.

Lo studio ha rilevato un quadro non omogeneo riguardo a struttura e funzioni, in un'estrema varietà di soluzioni. A fronte, infatti, di Amministrazioni che hanno attuato, seppur parzialmente, il dettato normativo emergono realtà che hanno, invece, disatteso i processi di riforma. Nonostante la volontà da parte delle Pubbliche Amministrazioni di comunicare con i cittadini attraverso le possibilità offerte da Internet, non si può ancora parlare di efficienza, soprattutto per ciò che riguarda il funzionamento degli *Urp on-line*, che non ha saputo sfruttare adeguatamente l'impiego delle tecnologie.

⁵ Un esempio per tutti il Ministero della Giustizia www.giustizia.it che prevede una sezione chiamata Servizi al cittadino.

Per un verso il loro numero è ancora troppo scarso e, dall'altro, non sempre rispecchiano il ruolo per il quale sono stati istituiti. I contenuti sono, infatti, insufficienti e gran parte dei servizi erogati dalle Amministrazioni non sono gestiti dall'Urp, né direttamente e, spesso, neanche con collegamenti alle strutture competenti.

Pertanto, bisognerebbe prestare più attenzione alla loro collocazione all'interno del sito e ai contenuti veicolati, in quanto spetta a tali strutture essere il punto di contatto tra Amministrazioni *on-line* e cittadini-navigatori.

Non sembra, inoltre, aver trovato applicazione il dettato della legge 150 laddove pone la comunicazione interna come fattore di riuscita per la comunicazione esterna ed elemento strategico nella gestione organizzativa dell'ente e dei flussi organizzativi, in un'ottica di consolidamento del *know how*.

Tutto ciò necessita di un forte riconoscimento all'interno delle Amministrazioni del ruolo e della funzione dell'*Urp on-line*, la cui costituzione e rafforzamento rappresentano molto di più di un semplice adempimento normativo, per inquadrarsi, invece, nel contesto di una più ampia pianificazione strategica.

Tenuto conto di quanto rilevato, l'*Urp on-line* non sembra essere riuscito, ancora, a far suo quel ruolo di *mediatore e facilitatore dei servizi* previsto dalle norme e dal modello descritto nella prima parte del lavoro.

In conclusione, se la presenza degli Urp, al di là dei servizi e delle opportunità comunque offerte dalle Amministrazioni, significa più partecipazione, più accesso, più garanzia di diritti di informazione, allora la strada da percorrere per realizzare il cd" Urp virtuale" appare lunga e impegnativa.

Rubettino A.M, a cura di, 2001, Dipartimento della funzione pubblica *Indagine sullo stato di attuazione degli uffici relazioni con il pubblico*, Rubbettino, Roma

Zuanelli, E., (a cura di), *Manuale di Comunicazione istituzionale*, editore Colombo, Roma, 2002

Zuanelli, E., (a cura di), *Manuale di economia della Conoscenza*, editore Colombo, Roma, 2004