

# **LA COMUNICAZIONE E LE RELAZIONI TRA IMPRESE E ISTITUZIONI. LA SFIDA DELLA TRASPARENZA PER LA COMPETITIVITÀ**

**Rapporto realizzato da Retecamere**

**PUNTO SULLA TRASPARENZA** | 26 GIUGNO 2013  
CAMPIDOGLIO, ROMA

**forum**  
2013 FORUM  
PUBLIC AFFAIRS

## INDICE

PREMESSA E OBIETTIVI .....	3
1. QUADRO DI RIFERIMENTO .....	4
<i>Lo scenario della comunicazione.....</i>	4
<i>Il quadro normativo.....</i>	6
2. COMUNICAZIONE DELLA PA, COMUNICAZIONE DELLE IMPRESE. SISTEMI E METODI A CONFRONTO .....	15
<i>La comunicazione della PA.....</i>	16
<i>Culture e approcci. Istituzioni e imprese: verso la convergenza .....</i>	19
3. STRUMENTI E METODI: DALLA PA ALLE IMPRESE, DALLE IMPRESE ALLA PA	23
<i>La PA ascolta le imprese? .....</i>	23
<i>Gestione delle relazioni tra PA e Imprese: strumenti di CRM.....</i>	26
<i>Interazioni e transazioni tra PA e imprese.....</i>	29
<i>LA PA come fonte informativa per lo sviluppo delle imprese .....</i>	31
<i>LA PA come luogo di "connessione" per le imprese.....</i>	34
4. VERSO NUOVE MODALITA' DI COMUNICAZIONE. LA SFIDA DELLA TRASPARENZA PER LA COMPETITIVITA' .....	37
PRINCIPALI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	40
CREDITS .....	41

## PREMESSA E OBIETTIVI

Collaborazione, empatia, assertività, qualità, rete, sistemi, integrazione, interdipendenza: sono alcuni ingredienti del nuovo concetto di trasparenza che connota i rapporti tra istituzioni e imprese nell'era postmoderna. Servono e danno comunque un significato per adeguarsi alla complessità dell'attuale periodo storico e iniziano a caratterizzare la PA e le imprese che si vanno trasformando e nelle quali l'impegno concreto, la condivisione e l'integrazione sono promossi attraverso una comunicazione che si fa reticolare nell'affrontare la "sfida della trasparenza per la competitività".

Nessuna PA o impresa potrà infatti fare a meno di **essere in rete** in modo consapevole, essendolo già nella realtà anche se spesso negata. Fornitori, infrastrutture, clienti, ma anche ministeri, associazioni di categoria, università ecc. sono tutti agenti diretti e indiretti della rete di riferimento. E allora tanto vale far venire allo scoperto tali connessioni e renderle propositive e propulsive. In una fase storica come quella attuale infatti, gli scenari prospettati devono e possono essere perseguiti, ma soprattutto la scarsità delle risorse economiche deve portare a condividere tra istituzioni programmi e obiettivi massimizzando i costi e i benefici degli interventi e minimizzando i relativi costi, competenze e ruoli.

Partendo da questi spunti e cogliendo l'occasione della **prima edizione del Forum Public Affairs**, organizzato da Comunicazione Italiana, **Retecamere** - Agenzia nazionale di Unioncamere e delle Camere di commercio per i progetti e i servizi integrati per lo sviluppo, ha realizzato un rapporto per analizzare come comunicano e si relazionano le imprese con la Pubblica Amministrazione.

Nello specifico, con questa indagine è stato analizzato il processo di cambiamento che ha caratterizzato le modalità di comunicazione tra imprese e pubblica amministrazione, con un focus sui mutamenti "imposti" dalla rivoluzione digitale e sugli impulsi normativi degli ultimi venti anni che stanno portando le PA ad offrirsi sempre di più come erogatore di servizi a vantaggio delle imprese e non più come ente di adempimenti burocratici e con uno sguardo di insieme sui principali approcci teorici che consentono di delineare in modo più efficace lo scenario di riferimento.

Anche con l'ausilio di indagini recentemente realizzate da Retecamere e focalizzando l'attenzione su alcuni aspetti che caratterizzano la relazione tra imprese e PA (l'adozione di strumenti di CRM per la gestione delle relazioni PA-Imprese; le transazioni per la gestione delle procedure amministrative; l'accesso alla rete Wi-Fi presso i luoghi della PA), si offrono alcuni spunti di riflessione con l'obiettivo di provocare una reazione nei confronti degli attori principali che – per essere più competitivi – devono necessariamente seguire la strada della trasparenza, ma seguendo un approccio sistemico e di rete.

## 1. QUADRO DI RIFERIMENTO

### **Lo scenario della comunicazione**

La comunicazione in Italia, negli ultimi anni sta vivendo un processo di cambiamento, derivante da una profonda e continua crescita culturale e critica degli individui. Gli spazi di interrelazione e di approfondimento personale si sono moltiplicati e trasformati in forme e strumenti nuovi e sempre più personali. La comunicazione e l'informazione è passata nel corso degli ultimi 15 anni da una concezione *broadcasting* ad una visione **simulcast**. Questo porta cittadini e imprese a non sentirsi più come parte di una massa, ma individui autonomi con personalità, bisogni e profondo senso di partecipazione. La partecipazione dei tanti porta a domande ed esigenze nuove nei confronti di decisori pubblici e pubblica amministrazione. Le cause di questi cambiamenti sono da individuare sia nei **processi di digitalizzazione**, di utilizzo dei nuovi media e nel mutamento delle modalità di consumo e di fruizione dei "prodotti mediatici".

Negli ultimi venti anni, le principali innovazioni che hanno consentito alla società di passare dalla sfera analogica a quella digitale si possono sintetizzare con le modalità di applicazione e con gli strumenti che oggi sono utilizzati da gran parte della popolazione: email, motori di ricerca, siti web, sistemi di CRM (Customer Relationship Management), podcast, cloud, ipertesti, web conferenze, chat, forum, blog, social network, mappe geografiche, CMS (Content Management System), banner, web advertising, sistemi touch, multimedia, georeferenziazione, e-commerce, e-democracy, e-procurement, app, open data, realtà aumentata, integrazione tra sistemi, convergenza, web tv, licenze open, e-pub, aste on line, e-learning, ecc.

Focalizzando l'attenzione sul web e sulla comunicazione digitale sono oggi evidenti gli enormi cambiamenti che si possono ricondurre all'utilizzo della rete da parte di cittadini, imprese e PA, che gestiscono gran parte delle proprie relazioni con la mediazione dei nuovi media. Il digitale, infatti, ha trasformato in modo irreversibile il modo di fare politica, di comunicare tra PA e imprese e imprese e PA, il rapporto tra imprese e cittadini e soprattutto la vita dei cittadini che, accedendo alla RETE, possono acquistare, dialogare, interagire, incontrarsi, partecipare. Con il digitale si è passati da un approccio funzionale a un **approccio sistemico** e, pertanto, è necessario adottare una logica di sistema non puntando esclusivamente sulla componente tecnologica (il "dotarsi di"), ma sfruttando le occasioni offerte dal digitale.

Come precedentemente accennato, si assiste a un radicale cambiamento nella produzione e nella fruizione dei contenuti e nella gestione delle relazioni tra cittadini, imprese e PA. Cambiano i linguaggi e i formati in direzione di un'offerta sempre più orientata all'audiovisivo e soprattutto alla cross medialità e si impongono nuove pratiche di fruizione svincolate da uno specifico contesto fisico (basti pensare all'utilizzo di smartphone e tablet) e da una particolare dimensione temporale. Questo **ecosistema digitale**, infatti, ridefinisce le modalità di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, con l'adozione di nuovi strumenti per la gestione dei servizi pubblici (sistemi di relazione con le imprese come il CRM, catasto digitale, anagrafe digitale, PEC, ecc., solo per fare alcuni esempi) e con la creazione di nuove modalità di relazione con i cittadini e, soprattutto nel caso delle Camere di commercio, con le imprese.

Allo stesso modo, anche il sistema delle imprese, si trova dinanzi a un mutamento della gestione aziendale e della produzione/erogazione di prodotti e servizi, poiché è indispensabile porre al centro dei propri processi di gestione, produzione, erogazione, promozione e commercializzazione la Rete e tutto ciò che afferisce all'ecosistema digitale.

Ripercorrendo il processo di evoluzione del web è evidente che uno dei primi aspetti da mettere a fuoco rappresenta la centralità dell'audiovisivo e il tema UGC (User Generated Content), ovvero dei contenuti generati dagli utenti nell'ottica del Web 2.0. Dopo una prima fase orientata alla scrittura, oggi Internet vive una fase caratterizzata prevalentemente dalla produzione e fruizione di contenuti visuali, la cui tendenza si può ricondurre alla prima metà degli anni 2000 ed in particolare all'Apple che, nel 2007, con il lancio del primo I-Phone, ha determinato il ruolo centrale della comunicazione per immagini e, contestualmente, della comunicazione attraverso smartphone, accelerando il processo di cross-medialità già in atto. E' da quel momento che si diffondono nella società nuovi strumenti di alfabetizzazione ai linguaggi digitali caratterizzati da una maggiore facilità d'uso, da interfacce user friendly e soprattutto da una barriera tecnologica all'ingresso molto più bassa di quella relativa all'uso tradizionale del pc e, più in generale, delle tecnologie.

In questo processo di evoluzione e di innovazione della rete e dei new media digitali, un ruolo di primo piano è stato assunto negli ultimi anni dal **mobile** e dai **social network**. I principali social network, che sono diventati popolari nel periodo 2006-2008, sono MySpace, LinkedIn e Second Life e, a seguire (per ordine cronologico) Facebook, Youtube, Flickr e Twitter. I social network permettono a cittadini, imprese

e Pubbliche Amministrazioni di costruire un profilo pubblico o semi-pubblico all'interno di un sistema circoscritto, dove sono presenti altri utenti con cui si stabilisce una connessione. Oggi il successo dei siti di social network è la manifestazione più immediata della tendenza all'uso delle comunicazioni digitali ed evidenziano soprattutto la progressiva tendenza a inglobare all'interno del proprio ambiente comunicativo applicazioni e servizi che fino a poco tempo fa erano disponibili in spazi diversi dal web e fuori dal web. I social network investono l'identità personale e la rete delle relazioni con gli altri, ma incidono anche nella sfera pubblica con molteplici utilizzazioni nella comunicazione politica, nel marketing, nella diffusione delle opinioni, ecc. Contestualmente all'utilizzo dei social network, anche il mobile sta ridefinendo i modi e la forma della presenza on line: internet è oggi una pratica sociale mobile, che si allontana dalla casa e dal lavoro, in un ambiente multitasking e i siti di social network ben si adattano a queste nuove pratiche di fruizione.

Siamo di fronte a un processo di "democratizzazione" della comunicazione, reso evidente soprattutto (ma non solo) dall'avvento dei social network e dalla diffusione del mobile, che offrono alle imprese due grandi opportunità:

- possibilità di investire in comunicazione grazie alle ridotte barriere di accesso (ad esempio investimenti pubblicitari sui social network);
- avere maggiori occasioni per relazionarsi con la Pubblica Amministrazione.

Le evoluzioni sociali, tecnologiche e politiche potrebbero portare l'individuo a effetti di forte straniamento, data da una moltiplicazione dei canali informativi. In questa ottica un ruolo cruciale lo rivestono le pubbliche amministrazioni, che si devono porre come controllori dei flussi informativi e garanti autorevoli e credibili a cui cittadinanza e imprese possano affidarsi.

In questo quadro è importante capire come negli anni il Legislatore abbia avviato misure normative volte al cambiamento e all'incentivo di una **PA** sempre più **aperta, partecipata e al servizio di imprese e cittadini**.

### ***Il quadro normativo***

Fino al 1990 il cittadino non aveva alcuna possibilità di accedere ai documenti pubblici, infatti anche nel testo della Carta Costituzionale del 1948 non fu sancito esplicitamente il diritto di accesso all'informazione, ma solo il diritto a esprimere e diffondere senza censure il proprio pensiero.

La **Legge 241 del 1990**, operando una rivoluzione culturale del sistema amministrativo del nostro Paese, garantì ai cittadini un diritto di accesso ai

documenti amministrativi, sancendo così il passaggio dal segreto **alla trasparenza**, dall'unilateralità alla **partecipazione**. L'esigenza di maggiore trasparenza nella gestione della res publica era emersa a partire dagli anni '80, allorché si intuì l'esigenza e il bisogno di rendere le amministrazioni pubbliche luoghi aperti e accessibili alla cittadinanza e alla comunità.

Dal quel momento prese avvio, lentamente, il processo di riforma della pubblica amministrazione e la comunicazione pubblica, in un ottica di trasparenza, fu utilizzata come strumento di avvicinamento tra istituzioni, cittadini e imprese. Il decennio di riforme degli anni novanta, ha visto la comunicazione pubblica e istituzionale protagonista dello scenario legislativo, amministrativo e accademico. Si è passati da un modello basato sulla comunicazione e informazione unidirezionale a un modello bidirezionale. La comunicazione da parte delle istituzioni pubbliche si qualifica, di conseguenza, in comunicazione di servizio o di cittadinanza. La comunicazione si presenta come un potente strumento di cambiamento dell'amministrazione e, nel contempo, come un fattore centrale per rendere operanti i diritti di "cittadinanza".

La **Legge Quadro 150 del 2000** è uno strumento fondamentale di legittimazione e inquadramento amministrativo della comunicazione e dell'informazione istituzionale. Con questo provvedimento si esplicano finalità ed ambito di applicazione, gli strumenti e i prodotti da utilizzare, la formazione professionale che, chi lavora nell'ambito, deve possedere. Si ordinano le strutture di comunicazione, con particolare riferimento a portavoce, Uffici stampa e in particolar modo agli **Uffici di Relazioni con il pubblico (URP)**, nati con il **Decreto Legislativo n. 29 del 1993**. Per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato vengono disposte procedure per la creazione e lo svolgimento di programmi, piani e progetti di comunicazione a carattere pubblicitario.

La creazione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico si ritenne infatti necessaria al fine di rispondere ad una duplice esigenza, espressa già nel 1990 con le leggi n.241 e n.142: garantire la **trasparenza amministrativa** e la **qualità dei servizi** e fornire uno strumento organizzativo adeguato alle esigenze di attuazione delle funzioni di comunicazione istituzionale e contatto con cittadini e imprese.

Una funzione rafforzata dall'articolo 8 della Legge Quadro 150/00, che pone l'ufficio per le Relazioni come punto di accesso che:

- garantisce l'esercizio dei diritti di informazione, accesso e partecipazione (già legge 241/90);
- agevola l'utilizzo dei servizi offerti a cittadini e imprese;
- promuove l'adozione di sistemi di interconnessione telematica, coordina le reti civiche e gestisce la comunicazione istituzionale on line;

- promuove l'ascolto della cittadinanza e il loro gradimento;
- garantisce il pieno funzionamento dello scambio comunicativo tra front end e back end;
- crea condizioni per un esaustivo scambio di informazioni tra amministrazioni (reti di URP).

Un radicale cambiamento che ha applicato un nuovo paradigma focalizzato sui principi di **trasparenza, partecipazione**, velocizzazione dei processi, distinzione tra politica e amministrazione e sussidiarietà. Con la fine della prima repubblica si consolida, infatti, il rapporto tra Stato, cittadini e imprese basato sulla partecipazione e nasce un nuovo modello basato sulla sussidiarietà. In questo nuovo paradigma teorico i rapporti che nascono tra amministrazioni, cittadini e imprese si basano sulla stretta collaborazione tra i soggetti coinvolti: i cittadini e le imprese non possono essere considerati come meri clienti, ma come protagonisti nella realizzazione di un processo di sviluppo e valorizzazione.

L'idea della collaborazione attiva e partecipante tra cittadinanza e amministrazioni è rafforzata dall'**articolo 118 della Costituzione italiana**, così come riformulato dalla riforma del 2001. Il principio di sussidiarietà orizzontale comporta una continua ricerca di innovazione per il migliore raggiungimento dell'interesse generale. Come ricorda Gregorio Arena *"l'innovazione non consiste tanto nella scoperta di qualcosa che nessuno aveva mai visto prima, quanto nella combinazione inedita di fattori noti. Nel caso della sussidiarietà orizzontale, essa rappresenta uno stimolo straordinario all'innovazione in campo amministrativo perché consente l'innovazione in campo amministrativo perché consente l'interazione di fattori noti, quali le pubbliche amministrazioni ed i cittadini, in modi imprevedibili e quindi con risultati innovativi"*<sup>1</sup>. Innovazione che può realizzarsi in diversi modi, dal punto di vista strutturale, amministrativo, procedurale, gestionale o tecnologico.

A partire dal 1990, con l'avvento di Internet, si inizia a intuire la portata del nuovo strumento di rete e come esso possa influire positivamente sui processi di innovazione della pubblica amministrazione. Il **Decreto legislativo n. 39 del 1993** recante Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, indica nel secondo comma del primo articolo quali sono le finalità dell'informatica nell'amministrazione:

1. miglioramento dei servizi;
2. trasparenza dell'azione amministrativa;
3. potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche;

<sup>1</sup> Gregorio Arena, La comunicazione pubblica nell'amministrazione della sussidiarietà, in UrpdegliUrp, 2003. <http://www.urp.it>



#### 4. contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

Temi quali efficacia (miglioramento dei servizi), efficienza (abbattimento dei costi), democratizzazione nei flussi di informazione (trasparenza) e nuovi strumenti per l'adozione di decisioni pubbliche, divengono argomenti di primo piano nel processo di riforma statale.

Dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto vengono stabiliti poteri nuovi ai soggetti decisori nel processo di **e-government**, che dal 1993 al 2000 sono sostanzialmente due: l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) e il Ministero della Funzione pubblica, al quale vengono attribuiti potere in materia di innovazione tecnologica. Nel 2001 nasce il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie e l'Aipa si trasforma in Cnipa (Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione), poi DigitPA. Dal 2006 le competenze del Ministero per l'Innovazione vengono riassorbite all'interno del dicastero della Funzione Pubblica e l'Innovazione, mantenendo invariate le funzioni del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

Queste modifiche e attribuzioni di poteri, nel corso del decennio, sono da inscrivere all'interno di un processo di evoluzione di politiche governative per l'implementazione dell'e-government. Il primo documento strategico sull'e-gov nazionale è il **Piano d'azione per l'e-government del giugno 2000**. Il Piano venne creato con due obiettivi significativi: i) migliorare il rapporto tre cittadini, imprese e pubblica amministrazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie; ii) coordinare le diverse tecnologie di e-government in un sistema coerente e strutturato.

Nell'ambito di questo processo di sviluppo dell'e-government, si inseriscono i contributi derivanti dall'adozione della **Posta Elettronica Certificata** (PEC) e del **Codice dell'Amministrazione Digitale** (CAD), la cui applicazione fa riferimento al principio di premialità introdotto con la c.d. **Riforma Brunetta n. 150/09**.

La riforma del 2009 mirava a garantire una migliore organizzazione del pubblico impiego e del lavoro pubblico, assicurare il miglioramento progressivo della qualità delle prestazioni della PA, ottenere adeguati livelli di produttività del lavoro, favorendo la **trasparenza** e creando un sistema meritocratico delle cariche pubbliche. Il decreto ha compiuto importanti passi in avanti per quanto concerne la responsabilità delle amministrazioni, nei confronti dei principali stakeholder (cittadini e imprese), incontrando le loro aspettative di chiarezza e di trasparenza dell'operato della Pubblica Amministrazione.

La riforma impone alle amministrazioni pubbliche di informare cittadini e imprese sul proprio operato con cadenza triennale, attraverso:

- l'individuazione degli obiettivi strategici e operativi;
- la definizione di indicatori per la misurazione e la valutazione delle performance dell'amministrazione;
- la comunicazione degli obiettivi assegnati al personale dirigenziale.

Al fine di realizzare queste direttive, molte pubbliche amministrazioni hanno realizzato progetti per divulgare le proprie attività, anche attraverso il **Bilancio sociale**, un documento da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i processi decisionali e operativi.

L'impulso del decisore politico è dunque quello di massimizzare la trasparenza e il libero accesso alle informazioni, **riducendo**, ove possibile, **al minimo la spesa pubblica per attività di comunicazione e informazione**. Nel 2010, infatti, è stato emanato il **decreto legislativo 78/2010**, convertito in **legge n.122 del 2010**, che impone alle pubbliche amministrazioni una **revisione nelle spese legate alle attività di comunicazione**: "a decorrere dal 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità".

La normativa, pertanto, definisce tagli e restrizioni per quelle attività che mirano al coinvolgimento attivo della popolazione e alla pubblicizzazione delle attività e delle iniziative realizzate. I tagli economici, infatti, non possono bloccare il cammino intrapreso verso l'amministrazione aperta e il libero utilizzo dei dati pubblici. Il **decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013**, incentiva gli Enti pubblici ad essere hub di informazioni utili per la cittadinanza e per il sistema imprenditoriale.

Il cosiddetto "**Decreto Trasparenza**" rappresenta un proseguimento nell'opera intrapresa dalla Legge 190/2012 (anticorruzione) e, attraverso una maggiore trasparenza di tutte le PA, ha come obiettivi fondamentali:

- favorire la prevenzione della corruzione;
- attivare un nuovo tipo di "controllo sociale" (accesso civico);
- sostenere il miglioramento delle performance;
- migliorare l'accountability dei manager pubblici;
- abilitare nuovi meccanismi di partecipazione e collaborazione tra PA e cittadini.

Con il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 ("Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità), trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" si accentua il concetto di **trasparenza**:

"la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche [...]. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino."

Il decreto è un ulteriore tassello nel percorso di rafforzamento degli obblighi della pubblica amministrazione verso cittadinanza e sistema imprenditoriale in un ottica di open gov, mirato al miglioramento della **competitività** del Sistema Italia.

Il decreto rafforza i diritti della cittadinanza nel richiedere l'accesso ad atti, documenti e informazioni (art. 5 "Accesso civico"), nell'ottenere informazioni consultabili, accessibili, integre, comprensibili, nonché conformi all'originale direttamente on line, sui siti delle amministrazioni (art. 6 "Qualità delle informazioni"). Introduce l'obbligo delle PA di creare sui propri siti istituzionali sezioni denominate "**Amministrazione Trasparente**" (art. 9), al cui interno vi siano dati, informazioni e documenti, e vieta l'utilizzo di filtri e altre soluzioni tecniche volte all'impedimento ai motori di ricerca di indicizzare i contenuti delle sezioni. Impone una comunicazione delle normative, inerenti agli atti pubblicati, chiara ed efficiente, mediante l'utilizzo della banca dati "Normattiva" (art. 12).

A garanzia sull'adempimento delle direttive normative, nuovi poteri sono conferiti agli organi di vigilanza (art. 44 e 45), OIV (Organismo Indipendente di Valutazione) e CIVIT (Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni) che assumono poteri sanzionatori nel caso di inadempimenti procedurali.

Dagli impulsi normativi del **Codice dell'Amministrazione Digitale** e dei **Decreti Trasparenza** (2013) e **Sviluppo** (2012) emerge chiaro un modo nuovo di fare informazione da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare con due strumenti innovativi nel panorama italiano: E- Gov e Open Gov.

Il primo mette al centro la comunicazione online, con una particolare attenzione al raggiungimento di standard tecnologici e funzionali, che mirano all'omogeneità delle informazioni messe a disposizione dell'utenza, intesa sia come cittadinanza sia come sistema imprenditoriale. Il **Knowlwdge Management "Magellano"** ([www.magellanopa.it](http://www.magellanopa.it)) – ad esempio – è uno strumento che mira ad attivare all'interno delle PA un processo di "sedimentazione", in grado di trasformare la conoscenza in patrimonio a disposizione del sistema complessivo della PA, assicurando così la continuità dell'innovazione organizzativa ed aiutando i processi di cambiamento. Con Magellano la Pubblica Amministrazione cerca di diventare sempre più funzionale allo scambio e alla cooperazione produttiva, al fine di realizzare una piena e condivisa razionalizzazione dell'operato pubblico.

Si rende attiva la partecipazione, attraverso differenti modalità, al processo di generazione della conoscenza. Forum, progetti wiki e chat danno la possibilità all'utente di inviare i propri commenti o di rispondere a sondaggi. Meccanismi automatici di news, alert legati a newsletter periodici, terranno aggiornati gli utenti sulla "vita" del sistema e stimoleranno la partecipazione degli stessi all'acquisizione della conoscenza, alla sua selezione e fruizione.

Nella stessa direzione, basata sul concetto di cittadino e impresa come utenti proattivi della Pubblica amministrazione, è da considerare il secondo punto di forte innovazione, ossia la creazione di una cultura basata sull'Open Gov.

L'Open Government si basa sul concetto che l'amministrazione deve essere:

1. **trasparente**: una pubblica amministrazione trasparente è più controllata e quindi aperta e affidabile. Per tale motivo l'open government spinge tutti a rispettare i provvedimenti legislativi necessari a far sì che le informazioni a disposizione siano facilmente reperibili, riutilizzabili, aperte;
2. **partecipativa**: la partecipazione dei cittadini alle scelte della Pubblica Amministrazione aumenta l'efficacia dell'azione amministrativa e migliora la qualità delle decisioni dell'Amministrazione. I cittadini e le imprese devono perciò essere coinvolti nei processi decisionali e potervi contribuire attivamente, anche grazie al ricorso alle tecnologie di comunicazione attualmente disponibili e diffuse;
3. **collaborativa**: l'Open Government traccia uno scenario nuovo nelle dinamiche di relazione tra l'Amministrazione e i suoi stakeholder (essendo questi ultimi i singoli cittadini, ma anche le organizzazioni non-profit e le imprese).

Si realizza pertanto, un piano volto alla diffusione dei **dati aperti**. L'open data si afferma sempre di più come strumento strategico a favore del tessuto produttivo italiano. Il libero accesso alle informazioni, ovvia al problema dell'asimmetria informativa, discriminante per tutte le micro e piccole imprese che non possono sostenere spese in termini di ottenimento delle informazioni.

La pratica di pubblicare dati in modalità "aperta" si va rapidamente diffondendo nella Pubblica Amministrazione. I portali e le iniziative di open data, che hanno lo scopo di favorire l'open government, si moltiplicano. Tra queste iniziative i portali OpenCoesione.it e Opendata.gov.it dimostrano come le buone pratiche in termini di amministrazione aperta e condivisa stiano nascendo nel nostro Paese.

**Open Coesione** è il portale voluto dal Ministero per la Coesione Territoriale, che mira a mettere in mostra i dati sulla destinazione dei fondi 2007-2013 per le politiche di coesione. "La maggiore tracciabilità e accessibilità di dati sulla destinazione dei fondi per le politiche di coesione viene affiancata da altre informazioni sullo stato dei territori e sulle tematiche principali su cui le politiche intervengono. La pubblicazione e diffusione di queste informazioni - sull'impiego delle risorse, sui soggetti che le ricevono e su quelli che le utilizzano, sui luoghi verso i quali le risorse affluiscono - consente ai cittadini e alle imprese di conoscere quali interventi sono in attuazione e di contribuire a un monitoraggio più diffuso e esprimere un'opinione più informata in rapporto alla programmazione (adeguatezza delle politiche a rispondere alla domanda dei territori) e all'attuazione (capacità delle amministrazioni di utilizzare le risorse, implementare le politiche e produrre gli effetti desiderati).

**OpenData.gov.it**, invece, è il portale nazionale dei dati aperti delle pubbliche amministrazioni, che nasce in risposta a quello realizzato negli Stati Uniti nel 2009 ([www.data.gov](http://www.data.gov)) seguito da quello britannico ([data.gov.uk](http://data.gov.uk)) fortemente voluto e sponsorizzato da Tim Berners-Lee "l'inventore del World Wide Web".

13

In quest'ottica di razionalizzazione dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni in materia di ICT è stata costituita la cabina di regia per l'**Agenda Digitale Italia**, istituita il primo marzo 2012 con decreto del Ministro dello sviluppo economico, mediante il DL del 18 ottobre 2012 n. 179 (c.d. "Provvedimento Crescita 2.0). I principali interventi sono previsti nei settori: identità digitale, PA digitale/Open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti elettronici e giustizia digitale. La cabina di regia, nei primi mesi di operato, ha previsto piani per l'integrazione dei sistemi di ICT nelle Pubbliche Amministrazioni (Open Data, Destination Management, diffusione dell'innovazione), per la **digitalizzazione nei rapporti tra imprese e cittadini verso la P.A.**, per l'**incentivazione all'utilizzo del digitale da parte di imprese** e associazioni civiche. Il ruolo dell'Agenda digitale è infine rafforzato dal recente "**Decreto del Fare**" del 15 giugno 2013, che ridefinisce i compiti della cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato e che prevede una struttura organizzativa con l'obbligo di presentare al Parlamento un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento, nonché delle risorse disponibili che costituiscono nel loro

insieme l'agenda digitale medesima. Nello stesso decreto è inserito anche un ulteriore punto che riguarda la **liberalizzazione dell'accesso ad internet** mediante le reti wifi. Il piano, in fase di attuazione, mira all'accesso degli utenti alle reti senza l'obbligo di fornire ai gestori telefonici alcun dato di identificazione da parte dell'utente, con la finalità di stimolare il libero accesso e di ampliare l'utilizzo della rete da parte di cittadini e imprese.

## 2. COMUNICAZIONE DELLA PA, COMUNICAZIONE DELLE IMPRESE. SISTEMI E METODI A CONFRONTO

Nell'attuale contesto economico, sociale e culturale caratterizzato da grande complessità e forti interdipendenze, i territori che vogliono riuscire a mantenere un posizionamento competitivo devono essere in grado di individuare risposte strategiche alle sollecitazioni che provengono dal contesto globale. La globalizzazione dell'economia, l'innovazione tecnologica e il moltiplicarsi degli attori in gioco hanno contribuito a connotare tale contesto, un ambiente in cui la competizione è più agguerrita e le variabili da gestire si sono moltiplicate, un ambiente sicuramente più complesso e che vive le conseguenze di una profonda crisi politica, economica e sociale, ma capace di offrire nuove opportunità di crescita e di sviluppo a chi "punta sul valore condiviso per ripartire". E' in tale contesto che la comunicazione scopre la propria valenza strategica, in quanto il valore delle organizzazioni (istituzioni e imprese) risiede soprattutto nella loro dimensione relazionale.

Nella società postmoderna il bisogno di comunicazione dipende fondamentalmente da due componenti, ovvero l'incremento del numero, dell'eterogeneità, dell'interdipendenza degli attori e dalla maggiore complessità della loro struttura organizzativa.

Le istituzioni così come le imprese sono sistemi complessi, un insieme di elementi interagenti e come tali vengono concepiti, come unità globali organizzate di interrelazioni fra elementi, azioni e individui. Il loro rapporto quindi deve essere interpretato e rafforzato tenendo conto delle relazioni tra gli elementi da cui sono costituiti e da ciò che da tali relazioni emerge. Si tratta di organizzazioni a rete costituite da nodi, settori, uffici e individui connotati da competenze e capacità specifiche e che sono orientate nel proprio operato alla riuscita della dinamica complessiva del sistema. Questi sistemi sopravvivono e incrementano il proprio valore nel lungo periodo se sono capaci di capitalizzare i propri flussi comunicativi: la comunicazione si pone alle basi dell'affermazione e del successo di un'organizzazione in quanto permette di costruire, sviluppare e mantenere nuove relazioni collaborative.

Non si può non comunicare, stabilisce il primo assioma della comunicazione: la comunicazione dovrebbe essere un'attività naturale di ogni organizzazione, ma spesso subisce i vincoli posti da modelli organizzativi troppo gerarchizzati e conseguentemente poco flessibili. La comunicazione assurge a un ruolo fondamentale ovvero quello di porre le basi della **collaborazione tra le organizzazioni** in quanto permette di incrementare il numero di interlocutori, di gestirne i rapporti, ma soprattutto di creare e mantenere fiducia e di promuoverne co-evoluzione. Essa ha una duplice valenza verso l'interno avendo un ruolo chiave nell'attività

dell'organizzazione creando coesione tra le singole parti e indirizzando le finalità dell'organizzazione verso un obiettivo comune, verso l'esterno permettendo il confronto, la flessibilità, l'adattamento, tutto ciò che occorre all'organizzazione per sopravvivere e svilupparsi nell'ambiente in cui si trova ad agire e competere.

### **La comunicazione della PA**

Varie sono le definizioni fornite dagli studiosi di comunicazione pubblica su cosa si intenda per comunicazione della PA. Quando si parla di comunicazione della Pubblica Amministrazione infatti ci si riferisce a una comunicazione di interesse generale e l'interesse generale spesso viene contrapposto all'interesse privato: Fiorentini (1990) evidenzia il divario tra particolarismo dell'area privata e del consumatore al quale si rivolge e la dimensione universale dell'interesse generale; Stefano Rolando (1992) si riferisce all'area pubblica contrapposta a quella di mercato. La dimensione pubblica della comunicazione delle PA non deriva tanto dalla natura dell'emittente del messaggio, quanto dal valore stesso del **contenuto della comunicazione che deve riguardare l'interesse generale o collettivo**.

Dunque la comunicazione della PA è quella comunicazione emessa da una pubblica amministrazione che pubblicizza la produzione normativa, le attività, le funzioni e l'identità proprie della PA in questione, che utilizza in maniera integrata tutti i mezzi a disposizione (off e on line) differenziando per mezzo e target i registri comunicativi, al fine di garantire agli stessi cittadini e alle imprese, il diritto all'informazione nel senso ampio del termine (diritto di informarsi e di essere informati).

La comunicazione delle PA può essere distinta in:

1. comunicazione politica tipica dei partiti e delle aree dell'amministrazione pubblica che assolvono la rappresentanza politica;
2. comunicazione istituzionale, su cui si approfondirà a breve;
3. comunicazione sociale o di pubblico interesse, diretta a promuovere la risoluzione di problemi di interesse generale (tutela ambientale, salute, previdenza, istruzione, occupazione, sicurezza sociale, ordine pubblico, ecc.).

La comunicazione istituzionale rappresenta la parte più consistente e importante della comunicazione pubblica e ha l'obiettivo di informare sulle attività delle istituzioni, di promuoverne l'immagine, ma soprattutto nell'era postmoderna di far conoscere le norme vigenti, di garantire l'accesso ai servizi e la trasparenza degli iter procedurali, di riuscire a creare con tutti gli interlocutori del sistema verso l'esterno, e all'interno, un **rapporto relazionale basato non solo sull'ascolto, ma sul confronto e la collaborazione e sulla rilevazione periodica della**



## **soddisfazione.**

La comunicazione delle istituzioni si è sviluppata nel corso degli anni attraverso tre differenti modelli :

1. il modello storico o dell'informazione negata (dal secondo dopo guerra alla nascita della Repubblica) – la comunicazione ha una funzione propagandistica;
2. il modello informativo unidirezionale (primi anni Settanta fino agli anni Novanta) – la comunicazione ha una funzione informativa;
3. il modello della **comunicazione bidirezionale** (anni Novanta in poi) – la comunicazione è frutto di un processo circolare.

Tutti e tre i modelli si fondano essenzialmente sul paradigma trasmissivo che vede nella PA il mittente della comunicazione che trasferisce un messaggio a un soggetto ricevente, che se anche in doppia direzione evidenzia il prevalere della funzione del mittente. Si tratta di una comunicazione che si fonda sul **concetto di trasmissibilità dell'informazione e sulla cultura dell'adempimento**, che si pone come obiettivo principale la coerenza tra le attività svolte e i servizi offerti rispetto alle norme e ai principi politico-istituzionali.

Secondo il paradigma trasmissivo la comunicazione ha ancora un carattere prettamente informativo, di conoscenza, i contenuti trasmessi permettono al cittadino e alle organizzazioni di muoversi con maggiore facilità all'interno del contesto in cui vivono e si trovano a operare. Si tratta della comunicazione di una PA concepita come una organizzazione piramidale, con al vertice il governo, nelle fasce intermedie l'apparato burocratico e alla base i destinatari delle sue scelte e azioni ovvero cittadini, imprese e organizzazioni. Si tratta della prima fase della comunicazione pubblica quella del modello propagandistico; la PA viene concepita come un sistema chiuso che non si relaziona con l'ambiente circostante i cui obiettivi sono la stabilità, la linearità e il controllo gerarchico. Si tratta di una comunicazione (interna ed esterna) indifferenziata, che descrive la suddivisione dei ruoli e dei compiti, che mira a informare.

Il paradigma trasmissivo cede il posto al paradigma interattivo nel momento in cui è possibile invertire il rapporto tra emittente e destinatario e quando il rapporto è concepito come un'interazione paritetica: la comunicazione si fonda sul concetto di co-creazione di conoscenza.

Si assiste dunque al passaggio dal **modello burocratico-informativo al modello reticolare-relazionale**. La comunicazione pubblica scopre la sua valenza strategica in quanto riconosce le imprese come interlocutori e non più come destinatari e l'efficacia e la qualità dei servizi come obiettivi. Si tratta di una comunicazione

credibile e che tende a diffondere maggiore consapevolezza tra tutti i soggetti coinvolti nel processo comunicativo. Le istituzioni si aprono alle logiche, ai criteri e agli strumenti manageriali attivando processi di cambiamento per quanto riguarda la dimensione organizzativa, gestionale, informativa e manageriale. I flussi comunicativi non si sviluppano esclusivamente attraverso specifiche strutture preposte all'attività di comunicazione, ma attraverso i servizi offerti garantendo efficacia, efficienza, imparzialità, trasparenza nella gestione delle relazioni tra gli attori. Le istituzioni italiane - che applicano con ritardo rispetto ad altri paesi il paradigma del **New Public Management** - cercano di fare proprie logiche e strumenti di matrice manageriale. Il recupero dell'efficienza, la responsabilizzazione, l'orientamento ai risultati, l'introduzione di logiche competitive, la deregolamentazione e la rivisitazione del rapporto con il cittadino e le imprese come clienti sono l'espressione dell'introduzione all'interno delle istituzioni dei principi di aziendalizzazione e dei modelli di gestione di tipo manageriale. Tali processi hanno visto un rapido sviluppo nelle PA (Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda) per poi espandersi successivamente alle PA dei principali paesi europei (Francia, Germania, Italia e Spagna), fino ad arrivare al Giappone. In Italia il New Public Management si manifesta attraverso l'aziendalizzazione, il decentramento amministrativo, la semplificazione e la trasparenza. La PA avvia dunque un processo di apertura verso l'esterno, riconoscendosi come sistema semi aperto, capace di apprendere dall'ambiente circostante (così come fa l'Impresa) senza snaturare la propria identità istituzionale, la cui comunicazione scopre la propria valenza qualitativa. I soggetti comunicanti, istituzioni e imprese, non si relazionano più in maniera asimmetrica, come accadeva nel paradigma trasmissivo in cui le istituzioni trasmettevano informazioni secondo dinamiche top down, ma co-creano e co-partecipano ai flussi comunicativi in una logica reticolare-visionaria. Siamo nell'era del **Public Governance** che con l'avvento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione si trasforma in **E-governance**; la PA centralista e statalista cede il posto a una PA più sensibile ai diversi attori sociali ed economici e a forme di cooperazione e partenariato con tali attori. La comunicazione si avvale dei principi e degli strumenti della rete (intranet/internet): condivisione di strumenti, codici linguistici e tecnologie. Informazione, accesso e partecipazione sono gli imperativi della nuova comunicazione pubblica che vede le istituzioni e le imprese relazionarsi in maniera trasparente attraverso una comunicazione che grazie al supporto delle tecnologie e della cultura digitale si fa multidirezionale: orizzontale, verticale e trasversale. La digitalizzazione della PA attraverso l'impiego di tecnologie informatiche nell'azione di governo e nelle attività amministrative migliora la circolazione dell'informazione, le relazioni interne ed esterne degli apparati

amministrativi potenziando, al contempo, l'offerta di servizi ai cittadini e alle imprese mediante una maggiore rapidità e flessibilità della sua erogazione. La digitalizzazione interviene positivamente sull'ottimizzazione dell'erogazione dei servizi, sull'incremento della partecipazione e sulla capacità di governare; dal punto di vista prettamente comunicativo incrementa la trasparenza delle attività amministrative grazie alla grande quantità di informazioni che vengono trasmesse, alimentando, quindi, un processo di riduzione della corruzione e un aumento della fiducia da parte dei cittadini e delle imprese. Tale processo di digitalizzazione non può essere ricondotto esclusivamente alla dimensione tecnologica: esso infatti chiama in causa sia la dimensione organizzativa -interoperabilità front e back office-, gestionale -integrazione dei processi-, che quella informativa e informatica -approccio manageriale all'informazione digitale-, che relazionale e culturale -i flussi comunicativi circolano, vengono condivisi e evolvono all'interno della rete-. Soprattutto per quanto concerne la componente relazionale è importante sottolineare come si amplia l'utenza della PA; dall'Administration to Administration si passa all'E-government to Citizen, fino a giungere all'**E-government to Business** in cui interlocutore privilegiato delle PA non può essere esclusivamente il cittadino, ma anche l'Impresa in quanto protagonista attiva nel processo di sviluppo territoriale. Se l'efficienza, l'efficacia e la competitività sono alla base di una PA tradizionale, l'equità, la qualità e la competitività connotano una PA moderna; la condivisione e la collaborazione sono principi caratteristici di una PA postmoderna che assume una funzione di coordinamento e promozione all'interno di un contesto territoriale in cui nessun attore, comprese le istituzioni, svolge un ruolo di primo piano e dove la PA si preoccupa di garantire equità nei confronti dei gruppi di utenti, trasparenza dell'azione, miglioramento della qualità dei servizi valorizzando la fase della valutazione, sostenibilità economica, sociale e ambientale delle diverse politiche di intervento, nonché la capacità di render conto ai diversi portatori e gruppi di interesse di natura interna ed esterna.

### ***Culture e approcci. Istituzioni e imprese: verso la convergenza***

La comunicazione istituzionale e la comunicazione d'impresa hanno punti di contatto, così come punti di differenziazione e per tale motivo non possono e non devono essere considerate uguali, ma convergenti rispetto ad alcuni elementi. Come già evidenziato esse si distinguono in particolar modo per la diversità dei propri scopi: la comunicazione istituzionale ha come obiettivo il miglioramento dell'azione amministrativa in un'ottica di servizio pubblico, ovvero di soddisfacimento delle esigenze dei pubblici di riferimento: cittadini, imprese e organizzazioni; mentre la

comunicazione d'impresa mira all'obiettivo finale del conseguimento del profitto.

Se gli obiettivi della comunicazione istituzionale e quella d'impresa sono nettamente differenti, stessa cosa non si può affermare degli orientamenti e approcci; l'avvento della società dell'informazione, lo sviluppo delle reti comunicative e dei supporti tecnologici avanzati, l'incremento degli attori e degli interessi in gioco, hanno necessariamente portato **le istituzioni e le imprese a ripensare la comunicazione in chiave strategica**. In questo quadro complessivo, si stanno affacciando sia nuovi modelli di riferimento, sia focalizzazioni specifiche sulle nuove interazioni e rapporti tra istituzioni, imprese e pubblici di riferimento e tra le stesse istituzioni e imprese. Per quanto riguarda gli approcci e le linee di riferimento per "esplorare i territori sconosciuti" la **condivisione** sembra essere uno degli strumenti più attendibili. Si scopre che le interrelazioni tra persone e attori dell'agire quotidiano (imprese, imprese sociali e amministrazione pubblica) e i rapporti basati sulla fiducia e sulla capacità di essere reciproci rappresentano una grande potenzialità.

Nell'ambito istituzionale il concetto di comunicazione oggi è quello di una comunicazione di pubblica utilità, un insieme di relazioni in cui si esprimono i rapporti tra attori pubblici e privati in cui si sviluppano funzioni di attività di informazione, comunicazione interna/esterna e di relazione, ma non solo, la comunicazione infatti viene concepita anche come uno strumento di riorganizzazione delle relazioni, uno strumento di convergenza e di negoziazione.

Se i pubblici di riferimento e i contenuti della comunicazione di istituzioni e imprese sono differenti esistono elementi di convergenza nel modo di concepire e gestire la comunicazione stessa.

I principali punti di contatto sono rappresentati da:

- un orientamento al mercato;
- il valore dell'identità e la credibilità;
- i concetti di efficacia ed efficienza;
- una prospettiva integrata in termini di contenuti e strumenti.

La PA come le imprese adotta un orientamento al mercato ovvero al soddisfacimento delle esigenze di tutti i suoi interlocutori, cittadini, imprese, organizzazioni, dipendenti. La sua offerta di servizi non può e non deve essere calata dall'alto, ma deve rispondere ai fabbisogni concreti dell'utenza; i nuovi canali digitali permettono alla PA di dialogare con cittadini e imprese incrementando le opportunità di elaborare, valutare e integrare i servizi offerti. La comunicazione delle istituzioni così come quella delle imprese deve avvalorare la credibilità dell'ente: essere credibile agli occhi del consumatore e di tutti gli stakeholder per un'impresa vuol dire incremento di risorse, di profitti e di competitività. La comunicazione facilita e

migliora l'incontro tra la domanda dei cittadini e delle imprese e l'offerta della PA, rendendo i servizi erogati coerenti con il sistema dei bisogni dell'utenza (efficacia) e abbattendo i costi di transazione (efficienza). La comunicazione quindi anche nella PA si deve fare organizzativa ovvero deve caratterizzare tutti i livelli dell'organizzazione internamente, ed esternamente le relazioni di ogni livello organizzativo e si deve fare integrata a livello dei flussi comunicativi che si muovono dalle differenti aree delle istituzioni così come da quelle delle imprese, all'esterno e all'interno, e a livello dei vari strumenti di comunicazione utilizzati dalle istituzioni così come dalle imprese nei propri processi comunicativi al fine di riuscire a raggiungere i rispettivi pubblici di riferimento in maniera completa.

I punti di convergenza sopra dettagliati hanno origine dall'adozione di un approccio manageriale alla gestione della PA che anche e soprattutto attraverso la comunicazione evidenzia la propria transizione da una amministrazione autoritaria a una amministrazione partecipata (trasparenza nel procedimento amministrativo, diritto di accesso alle informazioni, istituzione degli URP, ecc.). Ma tale transizione o meglio processo di modernizzazione soprattutto della PA italiana sembra essere molto distante rispetto a quella vissuta in altri contesti europei e internazionali per due ordini di motivi:

1. il processo è gestito da leggi, piuttosto che rappresentare la naturale evoluzione del pensare, pianificare, agire e valutare del sistema pubblico. Le difficoltà e le reticenze incontrate sono da ricondurre a una connotazione ancora troppo astratta e formale della cultura e dell'azione amministrativa.

2. L'utilizzo delle ICT nella pubblica amministrazione si è tradotto in una applicazione acritica delle nuove tecnologie ai tradizionali assetti e modus operandi delle pubbliche amministrazioni; anche in questo caso la PA ha fatto propria la digitalizzazione semplicemente attraverso lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati, piuttosto che attraverso un cambiamento culturale. Tutto ciò ha determinato una serie di conseguenze negative sul modo di "comunicare" della PA:

- il timore della valutazione del servizio, degli impatti economici e sociali, della soddisfazione;
- il persistere dell'autoreferenzialità;
- dinamiche di deresponsabilizzazione.

Sono stati avviati processi di modernizzazione tesi a modificare la concezione di una Pubblica Amministrazione passiva, chiusa e gerarchica nella sua struttura e poco mobile nei processi decisionali, informativi e di comunicazione, ma ancora non si è riusciti a trasformare tali processi in una realtà solida e consolidata.

Alla base del processo di evoluzione della PA e del suo rapporto costruttivo con le

imprese non può esserci semplicemente una “rivoluzione tecnica”, ma un nuovo modo di concepire le relazioni e gli strumenti per mantenerle vive, che non sia guidato dal principio della competizione, quanto piuttosto da quelli della collaborazione e condivisione.

### 3. STRUMENTI E METODI: DALLA PA ALLE IMPRESE, DALLE IMPRESE ALLA PA

In questi ultimi anni la Pubblica Amministrazione, in funzione degli interventi del Legislatore e dell'ingresso dei nuovi media, ha dovuto ridefinire le modalità di gestione dei rapporti con le imprese. Dalla situazione attuale emerge che gli obblighi normativi rappresentano quasi sempre la principale spinta ad adottare forme e strumenti di comunicazione finalizzati a rendere **più trasparente la gestione dei servizi della PA** nei confronti dei propri interlocutori (cittadini e imprese) ma, allo stesso tempo, il mero principio della trasparenza non necessariamente si traduce in una gestione più efficiente e tanto meno in un processo virtuoso che crea condizioni favorevoli per rendere più competitive le imprese.

Alcuni esempi, tratti da ricerche condotte da Retecamere, da esperienze dirette o da studi/dati di settore, consentono di delineare – seppur in modo non esaustivo – lo **stato dell'arte in Italia sulla relazione tra Pubblica Amministrazione e Imprese**.

23

#### ***La PA ascolta le imprese?***

Negli ultimi venti anni la PA ha prestato maggiore attenzione alla qualità dei servizi erogati soprattutto attraverso l'introduzione di strumenti di trasparenza e monitoraggio. Con la Direttiva Ciampi del 1994, ad esempio, è stata introdotta in Italia la **carta dei servizi**, uno dei primi esempi concreti di ripensamento delle strutture interne della PA, in un'ottica basata sulla soddisfazione delle esigenze dell'utente più che una suddivisione "amministrativa" delle competenze. La carta dei servizi, infatti, è "un patto tra l'Amministrazione e i cittadini, i quali vengono preventivamente informati sugli standard dei servizi offerti, sulle modalità di svolgimento delle prestazioni e sul comportamento adottato nel caso non vengano rispettati gli impegni assunti". A metà degli anni Novanta, dunque, viene introdotto un **primo strumento di trasparenza ed informazione** per orientare i cittadini su attività e servizi offerti dalla PA, coerentemente con il paradigma del "New Public Management". Alla Carta dei Servizi – adottata nel corso degli anni da numerosi enti della Pubblica Amministrazione, tra cui le Camere di commercio – sono stati introdotti altri strumenti messi a disposizione degli utenti, riconducibili sempre a processi di riforma e di modernizzazione amministrativa che riguardano prevalentemente le aree di intervento di valutazione delle performance e di monitoraggio e controllo per il miglioramento dell'erogazione dei servizi. Tra le iniziative dell'ultimo decennio, ad esempio, il progetto del Dipartimento della

Funzione Pubblica, avviato in via sperimentale nel marzo 2009, denominato **"mettiamoci la faccia"**. L'iniziativa ha la finalità di rilevare attraverso l'utilizzo dei c.d. emoticons (interfacce emozionali) la **soddisfazione degli utenti** sulla qualità dei servizi pubblici erogati allo sportello o attraverso altri canali (telefono e web).<sup>2</sup> Con l'ultima rilevazione di aprile 2013, si riscontrano le seguenti adesioni all'iniziativa: 16 amministrazioni statali e altri enti nazionali; 47 amministrazioni locali e altri enti territoriali (di cui 3 Regioni, 9 Province e 8 Camere di commercio); 961 comuni. In continuità con questa iniziativa e con finalità simili è stato avviato il progetto **MiglioraPA**, la Customer Satisfaction per la **qualità dei servizi pubblici**, avviata nel quadro del PON Governance e Azioni di Sistema FSE 2007 – 2013 e finalizzato alla promozione della cultura della Customer Satisfaction e alla diffusione degli strumenti di Customer Satisfaction Management. L'obiettivo di questa attività progettuale è promuovere il miglioramento della qualità dei servizi pubblici rafforzando la capacità delle amministrazioni di introdurre pratiche di Customer Satisfaction Management nei processi di produzione ed erogazione dei servizi. Al progetto hanno aderito oltre 60 enti pubblici, prevalentemente del Sud Italia, tra cui: 10 direzioni/uffici di Ministeri; 9 Aziende ospedaliere/strutture del settore sanitario; 2 regioni, 3 province; 27 comuni; 3 Camere di commercio.

I risultati delle rilevazioni effettuate dalle pubbliche amministrazioni mostrano, nel 2013, che l'83% si dichiara pienamente soddisfatto dei servizi generici offerti, il 12% sufficiente e il 5% poco o nulla soddisfatto.

Dato di soddisfazione che aumenta per le valutazioni per i servizi agli sportelli con il 95% pienamente soddisfatto, l'80% si dichiara molto soddisfatto per i servizi offerti on line e l'88% per i servizi offerti per via telefonica.

Tutti gli indicatori e i dati a disposizione mostrano un trend in miglioramento tra il 2009 e il 2013 (la soddisfazione generale è passata dal 79% all'83%), segno che le pubbliche amministrazioni stanno compiendo passi in avanti verso una piena e condivisa soddisfazione dei cittadini.<sup>3</sup>

Oltre al cittadino/utente è estremamente interessante capire come il sistema imprenditoriale recepisce l'operato delle pubbliche amministrazioni e verso quali detiene più fiducia.

La ricerca del 2009 condotta da Retecamere, basata su oltre 18.000 imprese mostra il grado di soddisfazione delle imprese nei confronti di Ministeri, Enti di previdenza, Agenzie nazionali, Regioni, Province, Comuni, A.s.l, Università e Consorzi pubblici.

<sup>2</sup> L'iniziativa è coerente con la strategia delineata dal Piano e-gov 2012 ed è in linea con il d.lgs. 150/09

<sup>3</sup> Dati: Governo Italiano – Dipartimento della Funzione Pubblica, 30 aprile 2013



A questa domanda risponde un campione rappresentativo dell'universo delle imprese italiane (18.399 imprese di tutti i settori). Partendo dalla soddisfazione delle imprese in relazione all'informazione ricevuta, emerge che la Pubblica Amministrazione ha informato sui servizi erogati in modo sostanzialmente sufficiente (la media nazionale fra tutti gli enti è pari a 5,96 in una scala da 1 a 10). Dal punto di vista territoriale, la geografia della soddisfazione è piuttosto diversificata seppure con valori che non si discostano molto dalla media nazionale: sono più soddisfatte le imprese del Molise (6,69), della Valle d'Aosta (6,61), della Lombardia (6,54) e del Trentino (6,47), mentre sono meno soddisfatte quelle dell'Abruzzo (5,51), della Basilicata (5,43) e del Lazio (5,32). Il dato, riferito alle aree geografiche, evidenzia che la soddisfazione maggiore rispetto alla media nazionale è al Nord Ovest (6,32) e al Nord Est (6,05), mentre poco al di sotto della media nazionale al Centro (5,80) e al Sud e Isole (5,90).

Dai dati emerge come le aziende hanno dimostrato una maggiore soddisfazione per l'operato informativo degli enti territoriali: comuni (6,22), province (6,09) e regioni (5,99), rispetto alle amministrazioni centrali come Ministeri (5,31) e Agenzie nazionali (5,39).

Per quanto riguarda il rapporto tra aziende e Camere di commercio (principali interlocutori del sistema imprenditoriale) oltre l'80% del campione giudica il modo con il quale la Camera di commercio comunica i servizi che offre in modo "soddisfacente e/o pienamente accettabile seppure con margini di miglioramento".

Il CRM, acronimo di Customer Relationship Management per le imprese private e di Citizen Relationship Management per le pubbliche amministrazioni, sono strumenti di grande importanza in quanto dimostrano il riconoscimento della centralità del cliente come fattore strategico per le imprese e la volontà delle PA di avvicinare e rendere i cittadini il più possibile partecipi alla gestione della cosa pubblica.

CRM indica l'insieme degli strumenti e delle procedure per la gestione dei rapporti con la clientela, derivato dal sistema produttivo, in cui si è progressivamente passati da una struttura orientata ai processi e centrata sul prodotto ad un approccio orientato al cliente.

La Pubblica amministrazione ha avviato un processo di riforma culturale ispirata ai criteri di centralità del cittadino, oltre che a quelli di efficienza e trasparenza amministrativa; i singoli processi perdono importanza a favore di una visione d'insieme delle attività, letta non tanto dal punto di vista dell'Amministrazione, bensì, appunto, del cittadino.

Mettere l'utente al centro dell'azione amministrativa significa offrire maggiore personalizzazione del servizio, integrarlo in una visione strategica d'insieme e erogare servizi mirati al soddisfacimento dei suoi bisogni.

E' perciò evidente come praticare il CRM nelle PA comporti un'attenzione specifica verso 5 elementi costitutivi:

- la conoscenza dell'utente e dei suoi bisogni, attraverso relazioni di tipo "one to one";
- l'offerta differenziata dei servizi a seconda dell'utente a cui sono rivolti di volta in volta;
- l'interazione tra gli utenti e le PA attraverso la moltiplicazione dei canali e dei punti di accesso all'ente;
- la ridefinizione della cultura interna dell'ente e dell'organizzazione interna verso la concezione della centralità dell'utente;
- la costruzione di un network di relazioni con altre PA e organizzazioni private per promuovere e migliorare l'informazione e la condivisione del sapere in ottica di marketing predittivo (consiste nella capacità di approfondire la conoscenza dell'utente al punto tale da poterne anticipare i bisogni).

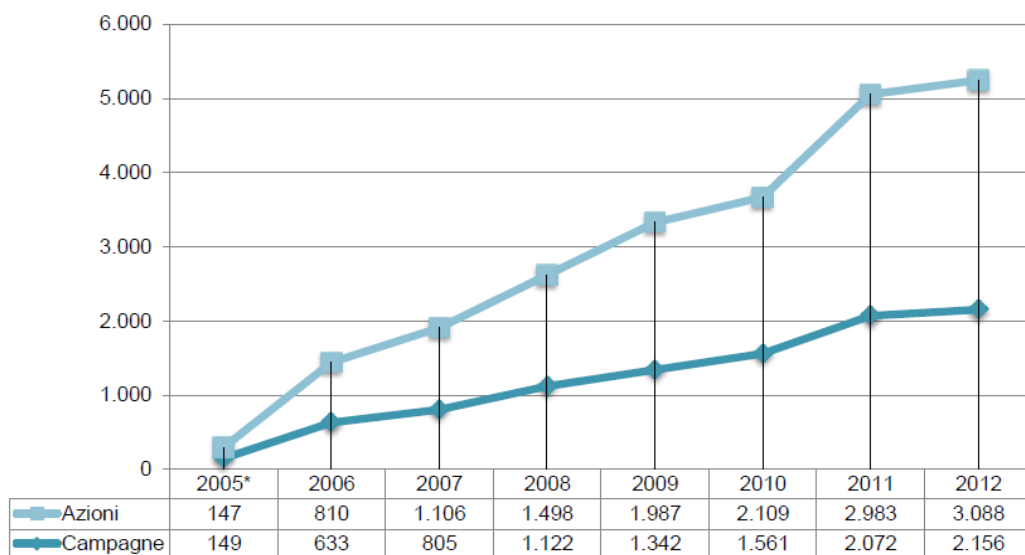
Pur avendo chiare le prospettive di una visione strategica dei meccanismi di CRM e dei risultati prodotti a vantaggio della progettazione sono ancora poche le pubbliche amministrazioni italiane che applicano servizi di Customer Relationship Management.

A livello nazionale, infatti, sono ancora poco sfruttate le applicazioni come il Citizen Relationship Management per l'archiviazione e l'analisi delle informazioni raccolte sull'utenza: **solo il 3,1% delle amministrazioni locali usa strumenti CRM** (nel 2009 erano il 2,4%).

Per quanto concerne il panorama imprenditoriale italiano, le Camere di commercio mediante Ciao Impresa, mostrano un sistema attivo e in costante evoluzione.

Le 64 Camere di Commercio e le 6 Unioni regionali che utilizzano la piattaforma, comunicano con 525.202 clienti di cui 464.225 imprese e 60.977 non imprese hanno dal 2008 ad oggi raddoppiato le azioni di comunicazione<sup>4</sup> inviate, passando da circa 2500 a oltre 5000.

### Andamento campagne e azioni inviate

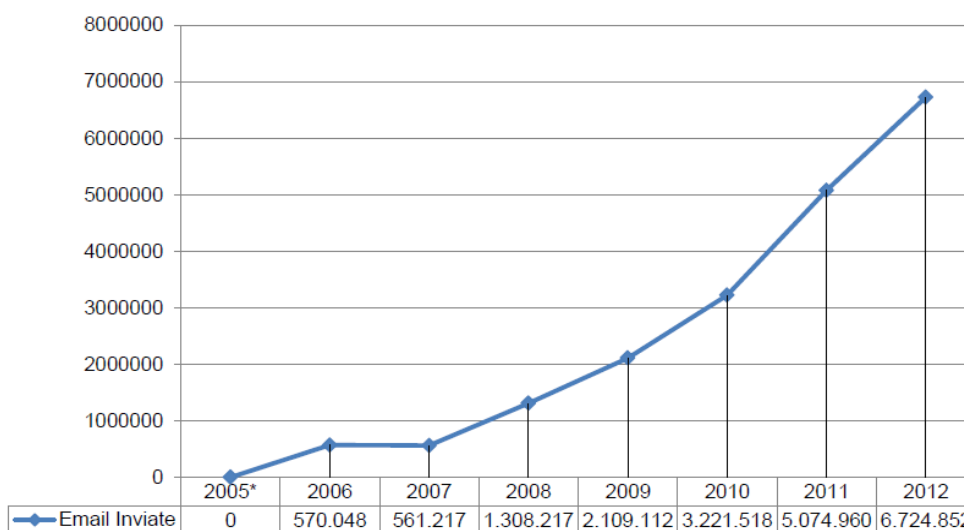


(Ciao Impresa: azioni e campagne inviate)

Le email inviate tra il 2008 e il 2012 vede un +414%, con un passaggio dalle 1.308.217 di mail a 6.724.852.

<sup>4</sup> Per azione ci si riferisce ad una comunicazione inviata a specifici cluster d'impresa attraverso i canali messi a disposizione dalla piattaforma. Una o più azioni compongono una campagna.

## Email Inviato

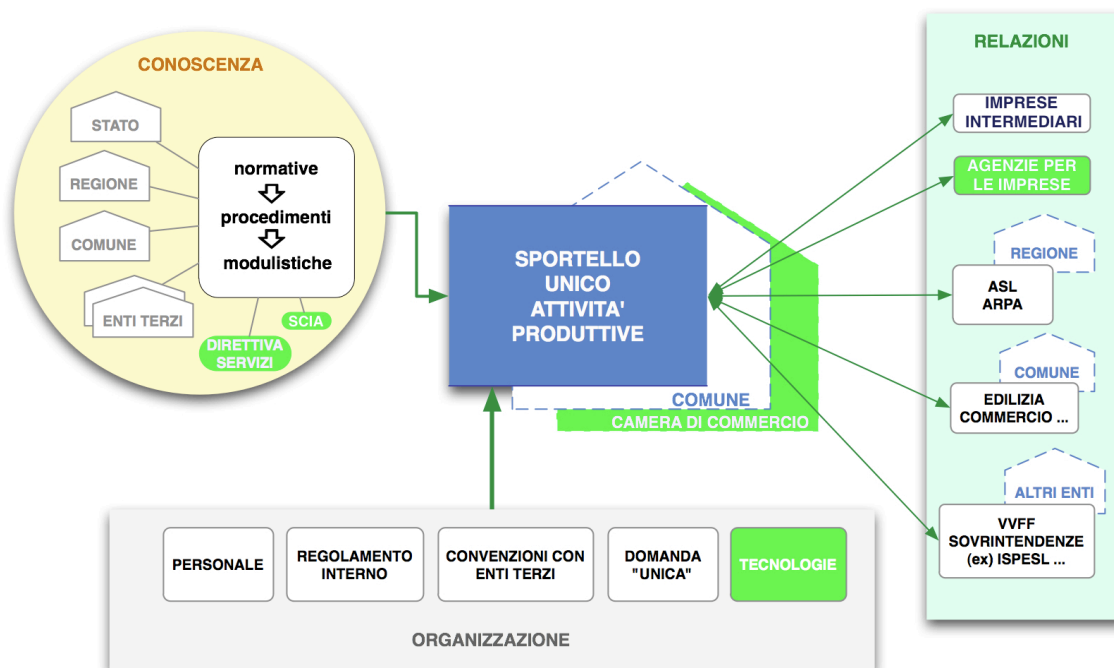


L'utilizzo della piattaforma da parte degli operatori camerali e i dati incrementati hanno consentito di raggiungere obiettivi significativi come:

- l'accesso immediato a dati e info sulle imprese del territorio e piena conoscenza del tessuto imprenditoriale locale, punto di partenza per ogni iniziativa camerale;
- la tracciatura delle iniziative promosse, degli interlocutori investiti e dei risultati ottenuti;
- l'automazione dell'invio di newsletter e comunicazioni alle imprese; pieno controllo sul processo;
- l'efficacia di una comunicazione mirata e profilata in grado di raggiungere il target di riferimento;
- la massima interattività del flusso comunicativo da e verso le imprese e i vari stakeholders della Camera;
- il recepimento delle direttive normative in materia di dematerializzazione voluta dalla c.d. "Riforma Brunetta" (150/09);
- la **riduzione dei costi** per attività di promozione e un **risparmio cumulativo di oltre 5 milioni di euro**.

Alla base dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi e attività di una PA vi è la consapevolezza che ai *buoni propositi* debbano far seguito *azioni concrete* che ne dimostrino i risultati. Il rapporto collaborativo tra PA e imprese deve essere rafforzato attraverso progettualità che ne incrementino il valore come nel caso del progetto *Impresa in un giorno*, "un servizio telematico nazionale, in ottemperanza alla riforma amministrativa, che mira a facilitare le comunicazioni tra impresa e PA, allo scopo di rendere le relazioni e i procedimenti, tra tutti i soggetti e gli enti interessati, più efficienti, chiari e meno costosi".

Tutto nasce dal processo di informatizzazione degli Sportelli Unici per le Attività produttive (SUAP) disposto dall'art. 38 (D.L.112/2008 convertito con l.133/2008) e dal d.P.R. 160/2010 in virtù della funzione di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle amministrazioni" che la Costituzione della Repubblica Italiana assegna allo Stato in via esclusiva (art. 117 lettera r). Attraverso tale processo i SUAP vivono al proprio interno e verso l'esterno dei notevoli cambiamenti in termini di operatività quotidiana nel front office per i rapporti con le imprese, di back office nella gestione del procedimento telematico e dei rapporti con gli Enti terzi, nell'offerta di nuovi servizi, attraverso il portale [impresainungiorno.gov.it](http://impresainungiorno.gov.it)



Fonte: Rabuffo M., 2011, La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive, Infocamere.

Nati negli anni Novanta, gli sportelli unici per le attività produttive hanno visto incrementare il valore del proprio operato nel favorire l'insediamento di attività e di imprese all'interno dei territori, un compito complesso soprattutto per la numerosità degli interlocutori e le dinamiche comunicative, troppo spesso limitate da lungaggini burocratiche. Il SUAP viene incaricato di gestire, semplificandolo, l'intero procedimento per la realizzazione e la trasformazione di un'attività imprenditoriale, garantendo l'accesso a tutte le informazioni relative i procedimenti, ma soprattutto garantendo la trasparenza dell'azione amministrativa, l'apertura ai cittadini, la promozione di uno sviluppo territoriale equo. Quando l'attività dei SUAP è realmente efficace essa comporta la creazione di dinamiche collaborative tra PA (nel senso ampio del termine) e cittadini (imprese) virtuose, quando ciò non avviene il risultato è l'emergere una serie di problematiche connesse a una visione "tradizionale" della PA, chiusa in se stessa e arroccata sulle proprie posizioni. Ma l'adozione del Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive capovolge questa impostazione<sup>5</sup>:

- identifica (art. 2 comma 1) nello Sportello Unico il solo soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività;
- ribadisce la competenza dello Sportello Unico in merito all'inoltro sempre in via telematica della documentazione alle altre Amministrazioni che intervengono nel procedimento (art.2 comma 3);
- individua nel portale "**Impresainungiorno**" la funzione di raccordo con le infrastrutture e le reti già operative (art. 3) per lo scambio informativo e l'interazione telematica tra le Amministrazioni e gli altri Enti interessati. E' pertanto rimesso al portale il collegamento ed il reindirizzo ai sistemi informativi e ai portali già realizzati, garantendo la interoperabilità tra le Amministrazioni (art. 3 comma 2).

L'obiettivo è semplificare l'iter di avvio di un'impresa, unificando le procedure di comunicazione, ma anche e soprattutto quelle di avvio, abbattendo i costi e tempi della burocrazia per esempio attraverso le economie derivanti dall'utilizzo di infrastrutture e reti già esistenti (ricorso al sistema informatico delle Camere del Commercio e utilizzo del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione, ecc.).

---

<sup>5</sup> <http://www.impresainungiorno.gov.it/>

Nello specifico il portale Impresainungiorno così come il SUAP rappresenta un nodo di un sistema integrato ben più complesso che cerca di creare raccordo tra diversi interlocutori garantendo efficienza ed efficacia.

Esso consente all'impresa, in ogni parte d'Italia e d'Europa, di trovare nel portale informazioni sul SUAP competente per territorio, a cui inoltrare la propria richiesta, sul tipo di pratica da attivare, sulla documentazione da fornire, sulla modulistica da utilizzare, sullo stato di avanzamento della propria pratica; di monitorare il funzionamento dei vari "punti" di erogazione di servizi alle imprese, come i SUAP e le Agenzie; consentire il raccordo telematico costante tra impresa, Agenzia per le imprese, SUAP e Sistema Camerale; rendere disponibili servizi per facilitare l'informatizzazione dei flussi, incluso il pagamento online delle spettanze degli Enti coinvolti (tasse, diritti, servizi).<sup>6</sup>

In tale ottica il portale Impresainungiorno, in una logica sistemica insieme alle altre strutture e portali web istituzionali a carattere territoriale, ha l'obiettivo di garantire una "rete" nazionale dei servizi alle imprese, che lavora in maniera integrata, rendendo più *dinamici* e *fluidi* i procedimenti. La PA dunque offre alle imprese uno strumento di grande valore, ma la stessa PA e le imprese sono pronte a sfruttarne a pieno tutte le potenzialità?

31

### **LA PA come fonte informativa per lo sviluppo delle imprese**

Il valore dei dati, delle informazioni e dei documenti oggi, assumono una straordinaria importanza, in quanto si trasformano e si commutano in conoscenza. La conoscenza è risorsa, permette di compiere azioni strategiche e consapevoli, permette di prevedere investimenti e calcolarne i rischi connessi. Le tecnologie odierne, consentono di utilizzare questi tesori informativi trasformandoli in servizi e in risposte alle crescenti esigenze dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e delle aziende. Il valore di questi dati è finalmente divulgabile in modalità semplice e immediata, nonché utilizzabile per una più attiva partecipazione del quotidiano.

Le Pubbliche Amministrazioni come rispondono alle esigenze di open government e di open data di cittadinanza e imprese?

A livello europeo esistono già esempi lodevoli, come nel caso del britannico "where does my money go?" (dove vanno i miei soldi?) che permette di identificare i soldi pubblici del fisco vengono impiegati e riutilizzati dal governo. In Olanda il portale [www.vervuilingsalarm.nl](http://www.vervuilingsalarm.nl) avvisa quando la qualità dell'aria del quartiere in cui ci si trova, raggiunge una soglia critica.

Siti di servizio come [mapumental.com](http://mapumental.com) e [mapnificent.net](http://mapnificent.net) ci permettono di capire dove

---

<sup>6</sup> Rabuffo M., 2011, La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive, Infocamere

si può andare ad abitare impostando i tempi massimi di percorrenza casa/ufficio, i prezzi delle case e quanto è bella una zona. Tutti questi esempi utilizzano dati aperti rilasciati dai governi.

In Gran Bretagna il sito [BestCareHome.co.uk](http://BestCareHome.co.uk), elaborando i dati della Care Quality Commission, l'autorità che regola i servizi sociali britannici, permette di confrontare i livelli di servizio delle case di riposo per anziani o dei centri per la cura delle tossicodipendenze.

In questa prospettiva, i cittadini non sono più consumatori passivi di informazioni messe a disposizione dai governi, ma hanno l'opportunità di riutilizzare e integrare i dati, fino a sviluppare veri e propri servizi e applicazioni a disposizione dell'intera comunità di utenti, che vanno ad affiancarsi a quelli creati dalle istituzioni.

Le amministrazioni più attente, anche in Italia, da qualche anno stanno realizzando portali e dataset in formato Open.

La Camera di commercio di Trapani con il supporto tecnico di Retecamere, ha, da giugno 2012, avviato attraverso **opendataimprese.it** una piattaforma di condivisione di dati, progetti, software e documenti realizzati dal Sistema Camerale. I principi guida che hanno portato alla realizzazione della "nuvola" sono la razionalizzazione delle risorse, la semplificazione di utilizzo, il miglioramento dell'efficacia, la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione. Open Data Imprese mette a disposizione dati (informazioni economico-statistiche utili alle imprese per ricerche di mercato, studio di nuovi prodotti servizi, decisioni e scelte strategiche e sviluppo del mercato), progetti (buone pratiche replicabili in diversi territori), software, documenti e best practice.

A un anno dalla creazione sono 12 gli enti camerali che hanno aderito a Open Data Imprese (10 Camere di commercio e 2 Unioni regionali), catalogando 81 dataset, 5 software, 35 documenti e 6 progetti. Il sito organizza i dati open a seconda dell'ente che gli ha forniti, a seconda delle tematiche e sulla base della tipologia di file. Per ogni file, l'utente può consultare la tipologia (doc, xls, csv ecc.), il numero di download effettuati e l'indice di riusabilità secondo gli standard di Tim Berners Lee. L'operazione OpenDataImprese rientra all'interno delle indicazioni dell'Agenda Digitale, del Piano Europa 2020 e, soprattutto, è in linea con le indicazioni contenute nel Decreto Crescita 2.0: *"I dati e le informazioni forniti dalla pubblica amministrazione dovranno essere obbligatoriamente pubblicati in formato aperto."*

A livello nazionale gli esempi più significativi sono i portali **opendata.gov.it** e **opencoesione.gov.it**, che mirano a diventare dei veri e propri hub informativi sui dati messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

Ad oggi in Italia risultano liberati **oltre 6.600 dataset, di questi 976 sono pubblicati da 73 amministrazioni su Data.gov.it.**



Opencoesione invece rende liberi tutti i dati relativi all'attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni. Per i progetti sono disponibili – a diversi livelli di dettaglio e esaustività – informazioni relative all’ambito settoriale o tematico, al luogo in cui si realizza, ai soggetti coinvolti e ai tempi di realizzazione. Eventuali dati mancanti derivano da un caricamento incompleto delle informazioni da parte delle Amministrazioni competenti oppure da incoerenze riscontrate nei dati. Le fonti dei dati sull’attuazione delle politiche di coesione sono i sistemi di monitoraggio centralizzati alimentati secondo protocolli comuni, o interfacce comuni di alimentazione delle Amministrazioni beneficiarie dei fondi. In particolare, le informazioni sull'attuazione della programmazione 2007-2013 sono raccolte in un sistema di monitoraggio unico, gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze. Il progetto è stato realizzato in ottemperanza alle disposizioni dell’Agenda Digitale per l’Italia (DL 5/2012) che intende utilizzare i nuovi strumenti e tecnologie della comunicazione per aumentare il grado di apertura, accessibilità e trasparenza dell’operato delle amministrazioni nei confronti dei cittadini e trova inoltre sostegno, con riferimento alle politiche di coesione, in numerosi atti di indirizzo e disposizioni nazionali e comunitarie.

Con questi strumenti è dunque *possibile ampliare fortemente l’accesso a informazioni di pubblica utilità, favorendone il riutilizzo per analisi, servizi, applicazioni e soluzioni, con sensibili ricadute dal punto di vista della crescita economico-sociale*”. Vision culturali e normative, quindi, che impongono a Pubblica Amministrazione e imprese un confronto in un’ottica sempre più **“aperta”**.

Il "Decreto del Fare", approvato dal Governo Letta il 15 giugno 2013, stabilisce che l'accesso alle reti wifi disponibili avvenga senza bisogno di alcuna autenticazione. I gestori avranno il solo obbligo di assicurare la tracciabilità del device. Con questa misura si prevede un aumento della connettività degli utenti, da ogni luogo e con ogni mezzo e un adeguamento agli standard europei che assicurano la connettività senza fili, in moltissimi spazi pubblici.

La situazione italiana, se pur stimolata dalle misure legislative, è ancora ben lontana dalla piena libertà di accesso alla rete. Nella grande maggioranza dei luoghi pubblici manca il segnale wifi e, ove presente, si richiede la conoscenza di una specifica password di accesso. Per analizzare se le pubbliche amministrazioni sono sensibili al tema e se si sono mosse in direzione di liberalizzazione del segnale, Retecamere ha scandagliato le sedi delle principali Amministrazioni per analizzare la presenza di reti e di connettività Wi-Fi e se viene resa disponibile agli utenti esterni che frequentano gli uffici (visitatori, utenti degli sportelli, ospiti, ecc.)

L'indagine è stata condotta attraverso la somministrazione di domande strutturate mediante contatto telefonico a 308 PA italiane nel periodo aprile/maggio 2013. Le PA contattate appartengono a 8 differenti categorie:

- Ministeri (con e senza portafoglio);
- Uffici di Stato (Presidenza, Camera e Senato della Repubblica);
- Regioni (uffici sedi regionali);
- Province (uffici sedi provinciali);
- Camere di Commercio (Camere, Unioni Regionali e Unioncamere);
- Principali Associazioni di Categoria;
- Principali Sindacati;
- Principali Partiti Politici.

I risultati dell'indagine hanno mostrato come il **47% delle pubbliche amministrazioni**, associazioni di categoria, sindacati e partiti politici contattati **dispongono di una rete Wi-Fi interna**. Gli enti più attenti sono i sindacati con un tasso pari al 100% di connettività all'interno delle sedi nazionali, seguite dai Partiti politici con il 67% e da Regioni e associazioni di categoria con il 58%.

Dato che vede una inflessione per quanto riguarda l'accesso alla rete da parte di utenti ospiti, con il solo 34% del campione che offre il servizio ad utenti esterni.

Anche in questo caso al “primo posto” i **sindacati** con il 75% seguiti dalle Unioni regionali delle Camere di Commercio (50%) e dalle associazioni di categoria (42%). A livello territoriale la regione maggiormente virtuosa è l’Umbria con il 100% di presenza di Wi-Fi in sede e con il 67% di enti erogatori di connettività, seguita dal **Veneto** (75% degli enti con Wi-Fi in sede e 67% enti erogatori) e dal Piemonte (75% degli enti con Wi-Fi in sede e 33% enti erogatori).

Tra le osservazioni dei rispondenti alla domanda, la maggior parte si è trovata impreparata sul tema (si è reso necessario l’utilizzo di un linguaggio senza tecnicismi), altri hanno invece offerto risposte ragionate. Vi sono enti ad esempio che hanno dichiarato di offrire solo la rete wifi agli ospiti senza sentire l’esigenza di utilizzarla negli uffici e nelle attività lavorative. Altre che invece hanno dichiarato di non voler allargare la rete agli utenti per una scelta del vertice, ma “di esserne assolutamente in grado di farlo se si decidesse il contrario”. Altri ancora che non dispongono della connettività senza fili in quanto la avvertono come una minaccia alla sicurezza dell’ente.

	N.UFFICI CONTATTATI	RISPOSTE OTTENUTE	TASSO DI RISPOSTA (%)	Wi-Fi IN SEDE				Wi-Fi OSPITE			
				SI' (valori assoluti)	NO (valori assoluti)	SI' (%)	NO (%)	SI' (valori assoluti)	NO (valori assoluti)	SI' (%)	NO (%)
ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA	17	12	71	7	5	58	42	5	7	42	58
CAMERE DI COMMERCIO	105	79	75	35	44	32	56	22	58	28	73
UNIONI REGIONALI	19	18	95	10	8	56	44	9	9	50	50
UNIONCAMERE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MINISTERI	21	15	71	2	13	13	87	2	13	13	87
UFFICI DI STATO	3	1	33	0	1	0	100	0	1	0	100
PRINCIPALI PARTITI POLITICI	8	3	38	2	1	67	33	1	2	33	67
PROVINCE	110	89	81	41	48	46	54	35	54	39	61
REGIONI	20	19	95	11	8	58	42	5	14	26	74
SINDACATI	4	4	100	4	0	100	0	3	1	75	25
TOTALE	308	240	78	112	128	47	53	82	159	34	66

Regioni	UFFICI RISPONDENTI	% SU TOTALE RISPONDENTI	Wi-Fi IN SEDE				Wi-Fi OSPITE			
			SI' (valori assoluti)	NO (valori assoluti)	SI' (%)	NO (%)	SI' (valori assoluti)	NO (valori assoluti)	SI' (%)	NO (%)
Abruzzo	10	4	6	4	60	40	4	6	40	60
Basilicata	6	3	1	5	17	83	0	6	0	100
Calabria	7	3	2	5	29	71	3	4	43	57
Campania	9	4	4	5	44	56	2	7	22	78
Emilia Romagna	19	8	10	9	53	47	11	8	58	42
Friuli Venezia Giulia	7	3	3	4	43	57	0	7	0	100
Lazio	43	18	16	27	37	63	14	29	33	67
Liguria	9	4	1	8	11	89	0	9	0	100
Lombardia	24	10	15	9	63	38	10	14	42	58
Marche	12	5	7	5	58	42	4	8	33	67
Molise	5	2	2	3	40	60	0	5	0	100
Piemonte	12	5	9	3	75	25	4	8	33	67
Puglia	8	3	0	8	0	100	0	8	0	100
Sardegna	13	5	11	2	85	15	7	6	54	46
Sicilia	14	6	4	10	29	71	3	11	21	79
Toscana	19	8	6	13	32	68	7	12	37	63
Trentino Alto Adige	5	2	3	2	60	40	3	2	60	40
Veneto	12	5	9	3	75	25	8	4	67	33
Umbria	3	1	3	0	100	0	2	1	67	33
Valle D'Aosta	3	1	0	3	0	100	0	3	0	100
<b>Totali</b>	<b>240</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>128</b>	<b>47</b>	<b>53</b>	<b>82</b>	<b>159</b>	<b>34</b>	<b>66</b>

Anche in questo caso, dunque, come emerge dai dati dell'indagine, è evidente che l'intervento del Legislatore è necessario per dare un'ulteriore spinta alla PA che, in alcuni casi, non ha la sensibilità per recepire le esigenze dell'utenza, come nel caso della disponibilità del Wi-Fi libero come fonte di accesso alla rete.

#### 4. VERSO NUOVE MODALITA' DI COMUNICAZIONE. LA SFIDA DELLA TRASPARENZA PER LA COMPETITIVITA'

La competitività oggi e domani non è e non sarà tra imprese e istituzioni, ma tra i **territori**, dove avranno sempre meno importanza STATI e ISTITUZIONI e sempre più le persone, la gente con i propri desideri e i movimenti che li rappresentano. Allo stesso modo i territori per essere competitivi hanno bisogno di una PA competitiva, di imprese competitive e di persone capaci e competenti, che lavorano insieme, come un **sistema aperto**.

In questo sistema, la comunicazione ha a disposizione strumenti sino a 40 anni fa inimmaginabili: dalla carta stampata e dai cavalli siamo passati ai bit, agli aerei, a Facebook e Skype! La velocità dei rapporti e delle relazioni, ma soprattutto del cambiamento è sempre più alta: si è passati **dal "reale" all'"iperreale"**, con tempi paralleli che si sovrappongono.

Analizzando il contesto italiano siamo di fronte a un paese con **6,1 milioni di imprese**, di cui il 95% è costituito da piccole, micro e medie aziende, le cui istanze e bisogni sono spesso difficili da interpretare, nonostante il ruolo delle **Associazioni di Categoria** e delle **Camere di commercio**, poiché differenti e variegate e, in questo periodo, spesso sparse e indefinite. Le imprese e i cittadini sono spaventati e impauriti, come si può riscontrare anche da una recente indagine che evidenzia come il 65% degli italiani non si sente interpretato dai partiti e dalle associazioni.<sup>7</sup>

La Pubblica Amministrazione, malgrado leggi e norme non riesce ancora a **ascoltare e comunicare** le sue decisioni per farsi comprendere, anche perché i linguaggi sono troppo differenti e provenienti da mondi e culture separate e settorializzate. Come indicato nelle pagine precedenti, solo per citare alcuni dati: su 308 enti pubblici e Associazioni di rappresentanza (imprese, sindacati, partiti) solo il 47% ha il WIFI e solo 31% lo ha anche per gli ospiti; gli enti locali che consentono di effettuare i pagamenti on line sono solo il 16,3%; solo 71 amministrazioni in Italia hanno reso pubblici i propri dati in formato *open* (complessivamente 6.220 *dataset*). Con riferimento al sistema imprenditoriale: il 90% delle imprese ha il pc e la connessione a internet, ma solo l'11% utilizza sistemi di egovernment, solo il 3,2% usa internet per l'e-commerce, solo il 5% utilizza i social media per promuoversi e il 40% non possiede né smartphone né tablet.

Siamo di fronte a un continuo rincorrersi tra PA e imprese per attuare leggi e norme dettate dall'una e richieste dalle altre e per gestirle e monitorarle e controllarle. In

---

<sup>7</sup> Ricerca realizzata dall'Associazione Italia 2020 (2011).

questo processo di interazione nasce anche il paradigma della trasparenza che finora è stata interpretata come pubblicazione di atti, stipendi e contributi pubblici. **Una trasparenza fisica e materiale, distante dalla trasparenza delle intenzioni, degli intenti e degli obiettivi che serve realmente a rendere competitivi i territori.**

Infatti solo una PA che metta insieme le risorse e le intenzioni può essere più efficace verso le imprese che, a loro volta, devono essere più trasparenti verso la PA. Come già indicato da Porter, Rifkin, Tapscott, per rilanciare il progresso economico e sociale è necessario che imprese e PA, insieme anche alle imprese sociali, aprano un tavolo della programmazione dei territori per definire ruoli e funzioni e responsabilità e quindi investire e "riscuotere". Le parole chiave devono essere: **trasparenza per essere più competitivi.**

Collaborazione, empatia, assertività, sociale, qualità, **rete, sistemi, integrazione**, indipendenza, sono alcuni ingredienti di questi percorsi ancora da costruire. Servono e danno comunque un significato per adeguarsi alla complessità dell'attuale periodo storico e iniziano a caratterizzare la nuova persona che si va trasformando dove impegno, condivisione, integrazione e olismo ci riporteranno a una nuova partnership con la natura.

Rifkin – ad esempio – sintetizza i vantaggi e gli svantaggi di stare in rete, non solo dal punto di vista economico, ma anche emotivo: "La rete impone, a chi vi partecipa, la rinuncia ad una parte della propria autonomia e della propria sovranità; d'altro canto la spontaneità e la creatività che "germogliano" in un ambiente cooperativo, offrono ai partecipanti un vantaggio competitivo della nuova economia high tech. Le conseguenze sono quelle di un'onda che permea ogni giorno sempre più il nostro agire, facendoci rendere conto in ogni campo che possiamo ottimizzare – ma non rendere perfetto – il risultato desiderato attivando le reti di relazioni e non più la proprietà del nostro individualismo."

È quanto ribadiscono, passando dal mondo del business a quello più generale e totale dell'intero globo, Tapscott e Williams quando affermano che le imprese potranno prosperare in futuro se faranno propri i principi della collaborazione, apertura, condivisione, integrità e interdipendenza, principi fondamentali per tutti per andare verso un mondo sostenibile socialmente, ambientalmente e economicamente. Il vantaggio sarà reciproco e condiviso tra i nuovi protagonisti dello sviluppo che si integrano orizzontalmente in organizzazioni "piatte": persone, imprenditori, volontari e amministratori pubblici. I profitti e i vantaggi saranno di ciascuno.

In una fase storica come quella attuale infatti, gli scenari prospettati devono e possono essere perseguiti, ma soprattutto la scarsità delle risorse economiche ci deve portare a condividere tra istituzioni programmi e obiettivi massimizzando i costi

e i benefici degli interventi e minimizzando i relativi costi, competenze e ruoli che, ad oggi, sono ancora troppo spesso sovrapposti e “autobloccanti”.

Per questo sarebbe auspicabile – partendo dall’occasione del Forum Public Affairs – aprire un tavolo sperimentale, pilota, autogestito, volontario, pragmatico per provare a verificare come con nuove forme di comunicazione tra PA e imprese e imprese sociali, si possa ottenere più trasparenza di obiettivi e di intenti, più responsabilità di ciascuno, per diventare insieme **più competitivi**.

## PRINCIPALI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bettetini G. e Colombo F. (1994), Le nuove tecnologie della comunicazione, Bompiani, Milano.
- Bruni L. e Smerilli A. (2011), La leggerezza del ferro. Un'introduzione alla teoria economica delle «organizzazioni a movente ideale», Vita e pensiero, Milano.
- Cipollini C. (2011), La mano complessa, Edizioni ETS, Pisa
- Cipollini C. e Rinaldi N.C. (2012), L'innovazione integrata, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN)
- Faccioli F. (2000), Comunicazione pubblica e cultura del servizio, Carocci Editore, Roma.
- Fiorentini G. (1990), Amministrazione pubblica e cittadino. Le relazioni di scambio, Egea, Milano.
- Grandi R. (2007), La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi, Carocci Editore, Roma.
- Lupò Avagliano M. V., a cura di (2001), L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri, FrancoAngeli, Milano.
- Mancini P. (1992), Manuale di comunicazione pubblica, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Morin E. (1983), Il metodo. Ordine, disordine, organizzazione, Feltrinelli, Milano.
- Rabuffo M. (2011), La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive, Infocamere.
- Ricciardi C. A. e Gambero M. (1990), Economia dell'informazione e della comunicazione, Laterza, Bari.
- Rifkin J. (2000), *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano.
- Rolando S. (2010), Economia e gestione della comunicazione nelle organizzazioni complesse, Cedam, Padova.
- Rolando S. (2004), La comunicazione di pubblica utilità, FrancoAngeli, Milano.
- Rolando S. (a cura di) 2001, Teorie e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà, EtasLibri, Milano.
- Rolando S. (1992), Comunicazione pubblica, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Rovinetti A. (2006), Fare comunicazione pubblica. Normative, tecniche, tecnologie, Comunicazione Italiana, Roma.
- Rovinetti A. (2001), "Tipologie professionali e modelli organizzativi", in Rolando S., a cura di, Teoria e tecnica della comunicazione pubblica, EtasLibri, Milano.
- Shannon C.E. e Weaver W. (1971), La teoria matematica delle comunicazioni, EtasLibri, Milano.



## **CREDITS**

Retecamere

Via Valadier 42 – 00193 Roma

retecamere.it

@retecamere