

**I**l Formez nel 2001 ha rilanciato e potenziato l'attività editoriale con una nuova veste grafica e con contenuti fortemente collegati alle attività di formazione, assistenza e consulenza.

La produzione editoriale si articola in tre collane: "Quaderni", momenti di riflessione teorica e culturale su temi di grande rilievo per la Pubblica Amministrazione e per lo sviluppo locale; "Strumenti", guide, manuali e modulistica di supporto agli operatori pubblici e privati; "Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione" che presentano i risultati dei progetti realizzati all'interno delle Azioni di Sistema del Fondo Sociale Europeo per sostenere i processi di riforma della P.A.

Nel 2005 sono state riattivate le collane "Materiali" e "Materiali Azioni di Sistema per la P.A." che contengono una documentazione didattica immediata e preziosa su attività di formazione e assistenza dell'Istituto.

Esse rappresentano anche un momento di verifica e uno strumento utile ad attivare rapporti di partenariato e di scambio tra le esperienze realizzate in vari contesti. Pertanto possono essere la base per futuri approfondimenti e sono comunque un prodotto finito di formazione permanente per tutti gli utenti.

Questo volume presenta i risultati di un'indagine sulla percezione dei cittadini riguardo alla semplificazione realizzata dalla P.A., partendo dall'analisi dell'impatto che essa ha su alcuni ambiti essenziali della vita delle persone: la scuola, il mondo del lavoro, la condizione dell'anziano, la casa, il trasporto privato e la comunicazione con la P.A. attraverso l'URP. L'obiettivo è quello di valorizzare i giudizi e le attese dei cittadini nei confronti di una Pubblica Amministrazione che cambia e far emergere utili spunti per strategie future di semplificazione.





**SEMPLIFICAZIONE  
AMMINISTRATIVA  
E CITTADINI**

**LA SODDISFAZIONE, LE ATTESE,  
LE PROPOSTE**

Il processo di semplificazione amministrativa che si è delineato in Italia a partire dagli anni Novanta richiede il perseguimento di obiettivi ormai fondamentali, quali lo snellimento delle procedure amministrative, anche mediante l'impiego sempre più convinto della tecnologia, e la trasparenza dell'azione amministrativa, attraverso l'apertura della PA al coinvolgimento dei cittadini. Il Formez, con il progetto *Simpliciter*, svolge da tempo attività nell'ambito dell'analisi della domanda di semplificazione dei soggetti che sopportano il costo della regolazione amministrativa – le imprese e i cittadini – per far emergere le azioni percepite come prioritarie per lo snellimento della macchina amministrativa e per individuare e diffondere le esperienze più interessanti e *trasferibili*, a livello nazionale, regionale e locale.

In questo volume vengono presentati i risultati di due specifiche indagini. La prima risale al 2003, quando le associazioni di consumatori e utenti *Movimento difesa del Cittadino* e *CittadinanzAttiva* hanno incominciato ad analizzare, per il progetto *Simpliciter*, temi riguardanti alcuni tra i momenti essenziali della vita del cittadino, come singolo individuo e come famiglia: la scuola, la ricerca del lavoro, la condizione dell'anziano. L'interesse suscitato da tale indagine ha portato a definire le linee di una seconda ricerca, al fine di chiarire e ampliare il quadro della percezione che i cittadini hanno della semplificazione realizzata dalla PA, le criticità che avvertono e i miglioramenti che auspicano. La seconda indagine, realizzata tra il 2005 e il 2006, sui temi della casa, del trasporto privato e dell'URP, ha un impianto simile a quello della prima, con un maggiore spazio agli approfondimenti.

Inizialmente è stata costruita una *mappatura* delle principali criticità percepite, attraverso l'individuazione delle difficoltà incontrate dal cittadino nel suo rapporto con la PA; in un secondo momento è stato definito un elenco di proposte di semplificazione. Per ciascun tema di indagine è stato analizzato il vissuto della PA, in particolar modo esaminando le rappresentazioni pregresse, il cambiamento percepito e l'esperienza che ciascun cittadino possiede della semplificazione amministrativa attuata in Italia. Segue l'approfondimento del tema, con l'obiettivo di far emergere giudizi e attese nei confronti di una PA che vuole cambiare e valorizzare le proposte dei cittadini.

Le indagini sono pubblicate integralmente sul sito del progetto *Simpliciter*, all'indirizzo [www.simpliciter.it](http://www.simpliciter.it).

*Il volume è stato curato da*  
Franco Peta, *responsabile del progetto Simpliciter*

*con la collaborazione di*  
Ilaria Manzione e Maria Teresa Scotti

*L'indagine è stata realizzata da*  
Movimento Difesa del Cittadino e CittadinanzAttiva

*con il coordinamento generale di*  
Antonio Longo, *presidente Movimento Difesa del Cittadino Onlus*

*e la consulenza scientifica di*  
Gregorio Arena, *ordinario di Diritto Amministrativo, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Trento*

*Si ringraziano, in particolare i ricercatori*  
Angela Maria Caracciolo, Valentina Caracciolo, Gianluca Carlomagno, Alessandra Castellani, Simona Cavagnuolo, Maria Chianese, Marco Dal Poz, Francesco Greco, Mariangela La Grotta, Tina Napoli, Tiziana Toto, Giustino Trincia, Mariano Votta

*Organizzazione editoriale*  
Paola Pezzuto

## INDICE

---

<b>Introduzione</b>	
<b>Semplificare: un processo complicato</b>	
di Gregorio Arena	7
<b>Nota metodologica</b>	<b>19</b>
<b>Capitolo 1</b>	
<b>La percezione complessiva della Pubblica Amministrazione</b>	<b>21</b>
Il vissuto nei confronti della PA	22
Le relazioni difficili	24
Il valore del tempo	27
I cambiamenti percepiti, le difficoltà persistenti	28
La semplificazione: un mutamento profondo	31
<b>Capitolo 2</b>	
<b>Scuola, lavoro, anziani:</b>	
<b>le attese e le proposte dei cittadini</b>	<b>35</b>
<i>I focus group</i>	35
Le interviste in profondità	36
La scuola	37
Il lavoro	41
Gli anziani	45
Approfondimenti sulle nuove procedure di semplificazione attuate	48
<b>Capitolo 3</b>	
<b>Casa, trasporti, URP: le opinioni dei cittadini</b>	<b>63</b>
La semplificazione complessa	63
La casa	65
Il trasporto privato	69
L'URP	73
<b>Capitolo 4</b>	
<b>Casa, trasporti, URP: la semplificazione attuata</b>	<b>79</b>
La casa	80
Il trasporto privato	89
L'URP	94
<b>Capitolo 5</b>	
<b>Casa e trasporti: le <i>best practice</i> della PA</b>	<b>97</b>
<b>Capitolo 6</b>	
<b>URP: le <i>best practice</i> della PA</b>	<b>129</b>
Elementi di sintesi	136

## **Capitolo 7**

### **Una PA al servizio dei cittadini: due studi di caso**

Il portale del cittadino: *www.Italia.gov.it*

Il *Call Center* del Comune di Roma

**141**

144

154

## INTRODUZIONE

---

### SEMPLIFICARE: UN PROCESSO COMPLICATO

di Gregorio Arena\*

È vero che, sul piano istituzionale, negli anni Novanta il tema della semplificazione è stato "di moda", come negli anni Settanta lo è stato il tema della partecipazione e negli anni Ottanta quello della trasparenza; ma sarebbe sbagliato considerare gli interventi di semplificazione normativa e amministrativa, attuati in quel periodo, come una risposta ad un fenomeno contingente. In realtà essi miravano a soddisfare un'esigenza tuttora molto sentita nella società italiana, sia da parte dei singoli cittadini, che dei soggetti economici, quella di una maggiore semplicità (e quindi di una maggiore rapidità ed efficienza) nel funzionamento complessivo degli apparati pubblici; esigenza che nella seconda metà degli anni Novanta, è emersa con particolare vigore, ma che già da tempo, e in vario modo, si era manifestata. Per esempio, la richiesta di maggior trasparenza amministrativa che caratterizzò a suo tempo gli anni Ottanta si identificava, almeno in parte, anche con un'esigenza di semplificazione: si riteneva infatti, non a torto, che un'amministrazione trasparente fosse anche un'amministrazione con cui i soggetti esterni potessero rapportarsi più facilmente.

Sempre sotto questo profilo si può ricordare come già il Capo IV della L. 241/90<sup>1</sup> fosse intitolato alla *Semplificazione dell'azione amministrativa*; mentre l'art. 1, co. 2, della medesima legge, vietando alle amministrazioni di *aggravare il procedimento*, recuperava in negativo la ben più netta affermazione in positivo della semplicità come criterio cui doveva ispirarsi l'attività amministrativa, contenuta nel disegno di legge predisposto dalla Commissione Nigro.

Comunque, al di là della sua emersione in testi normativi, per chiunque viva e lavori in Italia è evidente che quella della semplificazione dell'azione dei pubblici poteri non è un'esigenza contingente, bensì rispecchia un problema reale cui il legislatore e l'esecutivo hanno cercato in questi anni di dare una risposta. La pesantezza e la complessità dell'azione della macchina amministrativa hanno da tempo superato nel nostro Paese la soglia della tollerabilità, tant'è che cittadini e imprenditori spesso non percepiscono l'amministrazione come un'alleata preoccupata di soddisfarne i bisogni e sostenerne le capacità d'intrapresa, ma invece, *purtroppo*, come un apparato insensibile alle esigenze di una società che deve confrontarsi ogni giorno con "sistemi-Paese" ben più efficienti. Sono significativi a questo proposito i dati riportati nel rapporto della Banca Mondiale *Doing business in 2005*, intitolato *Removing obstacles to growth*, sul diverso tasso di complicazione amministrativa nei vari Paesi. Risulta così che, per esempio, per avviare un'impresa a Toronto occorrono solo 2 giorni, mentre ne occorrono 153 a Maputo; che dare esecuzione a un contratto costa 1.300 dollari a Seul,

---

\* Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Trento.

<sup>1</sup> L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

contro i 2.042 dollari di Giacarta; oppure che per registrare la proprietà commerciale bastano 3 procedure a Helsinki, contro le 21 procedure che sono necessarie ad Abuja<sup>2</sup>. Da questo rapporto non risultano i dati italiani, ma ci sono purtroppo buoni motivi per ritenere che siano più vicini a quelli di Maputo che non a quelli di Toronto.

E d'altro canto sul versante interno i migliori dipendenti pubblici sono anch'essi mortificati da un sistema amministrativo che costringe a sprecare enormi risorse di tempo e di energie a causa della sua farraginosità.

Sono molti, evidentemente, i motivi per cui il problema della complessità normativa e amministrativa si pone oggi nel nostro Paese in termini così dirompenti: ma forse il principale è rappresentato dal fatto che in questi ultimi sessanta anni la società italiana si è andata progressivamente sviluppando e articolando nella direzione di un forte pluralismo di tutte le sue componenti. A questo fenomeno, in sé positivo, il sistema dei pubblici poteri non poteva certo rimanere estraneo, perché esso rispecchia, nel bene e nel male, pregi e difetti della società di cui è espressione: dunque per rispondere efficacemente alle crescenti e differenziate esigenze espresse dai cittadini, anche le istituzioni pubbliche hanno subito un processo di specializzazione e frammentazione che, naturalmente, ne ha reso ancora più complesso il funzionamento. A questo si possono poi aggiungere altri fattori: per esempio (con particolare riferimento alla complessità burocratica) una cultura amministrativa più attenta agli aspetti formali che non a quelli sostanziali della propria attività; oppure la tendenza insita in ogni organizzazione a crescere su se stessa, aggravata dall'abitudine di intervenire sull'amministrazione secondo un principio, tutto italiano, per cui *tutto si aggiunge, nulla si distrugge*, creando, così, stratificazioni di norme, modelli organizzativi, procedure e controlli.

Il problema dell'eccessiva complessità dei pubblici poteri viene percepito dai cittadini e dai soggetti economici soprattutto sul versante dei rapporti con la PA; ed è dunque attraverso tali rapporti che passa anche la percezione della complessità normativa, in quanto essa contribuisce in maniera determinante alla lentezza e farraginosità dell'agire amministrativo.

Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa sono strettamente intrecciate; l'una rinvia all'altra ed entrambe rinviano al problema più generale della semplificazione dell'azione dei pubblici poteri in una società come quella italiana attuale, in cui l'opinione pubblica reclama una semplificazione intesa soprattutto come eliminazione di vincoli normativi e di adempimenti burocratici. Si può effettivamente dire che ormai, nel rapporto fra amministrazione e cittadini *“si possono distinguere due diversi interessi dei cittadini: l'interesse a che l'amministrazione decida in conformità alla richiesta e l'interesse a che l'atto, quale che sia il suo contenuto, sia comunque emanato in tempi ragionevoli e con oneri a carico del cittadino altrettanto ragionevoli”*<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. G. Vesperini (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione?*, Milano, 2006, VIII.

<sup>3</sup> D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2000, p. 124.



La richiesta di semplificazione è dunque più che giustificata; semmai è necessaria una riflessione sul come semplificare, per passare da una concezione della semplificazione normativa e amministrativa come mero intervento tecnico ad una vera e propria strategia della semplificazione, adeguata alla complessità della nostra società e coerente con i principi delle grandi leggi di riforma di questi ultimi anni, a cominciare dalla L. 241/90 per finire con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma della Costituzione. E infatti proprio per essere coerente con i principi di trasparenza e di partecipazione tale strategia di semplificazione dovrebbe fondarsi non più soltanto, come è avvenuto finora, su interventi dall'alto di governanti "illuminati", bensì anche sul coinvolgimento, sempre più intenso e capillare, dei cittadini, dei soggetti economici e delle rispettive associazioni, in quanto nessuno meglio dei destinatari dell'azione amministrativa è in grado di percepire la complessità, segnalando dove intervenire.

Se questo coinvolgimento ci fosse stato prima di attuare gli interventi di semplificazione previsti dal cd. *Decreto Bersani* si sarebbe forse evitato di recepire annose esigenze dei cittadini e dei soggetti economici realizzando però, almeno in alcuni casi, delle *finte semplificazioni*, come nella vicenda riguardante l'eliminazione del ricorso al notaio in materia di compravendita di auto, il cui risultato finale dal punto di vista dei cittadini non è stato una vera semplificazione.

Va poi tenuto presente che, essendo la semplificazione amministrativa e la semplificazione normativa strettamente intrecciate fra loro, non è possibile semplificare in maniera significativa l'amministrazione senza contemporaneamente semplificare le norme che ne regolano l'attività e l'organizzazione stessa. Le esperienze in tale settore sembrano indicare che è certamente possibile effettuare interventi di semplificazione amministrativa anche a normativa invariata, ma per ottenere risultati veramente incisivi è necessario modificare le norme che disciplinano il settore oggetto dell'intervento di semplificazione. D'altro canto, però, proprio in quanto la percezione della complessità della normativa passa attraverso il rapporto con l'amministrazione, l'esigenza di semplificazione amministrativa *retroagisce* per così dire su quella normativa, in quanto spesso è proprio l'intervento di semplificazione sull'amministrazione a segnalare la necessità di intervenire sulle disposizioni legislative o regolamentari. Essendo le due modalità di semplificazione complementari, è possibile esaminarne congiuntamente le caratteristiche essenziali, pur tenendo conto ovviamente delle diverse modalità operative per realizzare i due tipi di semplificazione. Una di queste caratteristiche comuni riguarda gli effetti dell'attività di semplificazione. La semplificazione normativa e quella amministrativa sono attività che servono a realizzare un principio, quello di semplicità, che a sua volta deve essere rapportato ad altri principi contenuti nella Costituzione e nelle altre norme che disciplinano l'azione dei pubblici poteri.

Il problema del temperamento fra il principio di semplicità e altri principi deriva dal fatto che l'attività di semplificazione non è neutra, perché semplificare comporta sempre delle scelte, sia che si tratti di semplificare norme di legge e di regolamento che procedure amministrative e strutture; scegliere significa inevitabilmente privilegiare alcuni interessi a scapito di altri. Sul piano teorico ciò risulta più chiaro se si considera

che, oltre al termine *semplificazione*, per indicare l'attività con cui si realizza il principio di semplicità si può usare l'espressione *riduzione di complessità*. Il problema da affrontare è rappresentato da un eccesso di complessità normativa o amministrativa: la soluzione consiste appunto nell'eliminare parte di tale complessità, riducendola a livelli che consentano uno svolgimento più semplice (e quindi presumibilmente migliore sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia) delle molteplici attività che innervano il nostro sistema giuridico, economico e sociale. Cosa eliminare, come, in base a quali criteri, comporta delle scelte che, andando a incidere sulla tutela di valori, su assetti di interessi, su diverse aspettative e così via, dal punto di vista dell'ordinamento non sono mai scelte neutre. Ridurre la complessità normativa o amministrativa di un settore in cui operano altri soggetti significa restringere le loro possibilità di scelta, i loro margini di autonomia e questo inevitabilmente provoca resistenze.

Ma se per attuare il principio di semplicità normativa o amministrativa è necessario ridurre in modo più o meno incisivo la complessità esistente nel settore oggetto dell'intervento e superare numerose resistenze, sembrerebbe inevitabile concludere che ogni intervento di semplificazione comporta necessariamente l'esercizio di un potere. Si pone allora il problema ulteriore riguardante le modalità di esercizio di tale potere di semplificazione, l'individuazione dei soggetti che lo esercitano e la definizione dei suoi limiti.

Semplificare, dunque, significa esercitare un potere finalizzato a far prevalere il principio di semplicità su altri principi, valori o interessi; ma come viene concretamente esercitato tale potere?

Nella prima fase si bilancia il principio di semplicità con altri principi, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco; in questa fase, dunque, il soggetto che deve esercitare il potere di semplificazione pone le basi per la decisione finale, valutando gli interessi coinvolti e individuando i soggetti interessati e quelli contrari alla semplificazione.

Nella seconda fase si realizza la semplificazione vera e propria, cioè si riduce la complessità normativa o amministrativa di una quota più o meno rilevante a seconda della portata dell'intervento. In questa seconda fase emerge tuttavia una differenza fra semplificazione normativa e amministrativa. Mentre infatti la prima fase del processo di semplificazione è uguale per entrambe le tipologie di semplificazione, la seconda si connota in maniera diversa nei due casi. Nel caso della semplificazione normativa si ha un'unica decisione (l'abrogazione di una o più disposizioni, l'approvazione di un testo unico e così via) grazie alla quale una parte della complessità normativa è eliminata da quel momento in poi, senza bisogno di ulteriori interventi del soggetto che esercita il potere di semplificazione. Nel caso invece della semplificazione amministrativa, la seconda fase comprende due momenti diversi, ma complementari: in primo luogo (come nel caso della semplificazione normativa) deve essere adottata una decisione che ha come obiettivo la riduzione della complessità nel settore amministrativo oggetto dell'intervento (può trattarsi della semplificazione di una procedura, di modifiche organizzative in un ufficio, dell'eliminazione di un certo tipo di documentazione, di una diversa attribuzione di funzioni e così via); in secondo luogo, però, da quel momento in

poi si deve avviare un processo di implementazione della decisione così assunta, tale da realizzare effettivamente la riduzione di complessità desiderata. La volontà di semplificare l'amministrazione, in altri termini, deve continuare ad essere manifestata nel tempo se si vuole rendere efficace la decisione di semplificazione iniziale.

Il punto centrale di differenza fra le due modalità di semplificazione riguarda dunque, nella seconda fase, l'efficacia della decisione: nel caso dell'intervento sulla normativa si ha una semplificazione che si realizza grazie ad un unico atto (come nel caso per es. del DPR 445/00<sup>4</sup>); nel caso dell'intervento sull'amministrazione si ha, invece, una semplificazione che si realizza gradualmente, in seguito ad una serie successiva di interventi miranti a rendere operativa la decisione che riduce la complessità amministrativa nel settore in questione.

Questa diversa maniera di operare della semplificazione amministrativa deriva dal fatto che tale semplificazione è uno dei modi con cui si realizza la riforma dell'amministrazione, la quale a sua volta è un processo continuo di adeguamento del sistema amministrativo alle esigenze della società. Nel corso di questo processo vi possono essere dei momenti di accelerazione o di svolta dovuti a decisioni assunte dall'esterno dell'amministrazione (si pensi alla L. 241/90, oppure alle cd. *leggi Bassanini* o ancora al nuovo Titolo V della Costituzione), ma queste decisioni devono poi tradursi sul campo in modifiche di comportamenti, di organizzazioni, di procedure, ecc., se si vuole che la riforma prefigurata dalle leggi e dai regolamenti si realizzi effettivamente.

Le diverse modalità di esercizio del potere di semplificazione incidono peraltro anche sull'individuazione dei soggetti titolari del potere stesso.

In particolare, per quanto riguarda i soggetti della semplificazione amministrativa, tale modalità di intervento presuppone lo snodarsi nel tempo di un processo di semplificazione che si sviluppa solo in quanto vi siano uno o più soggetti che continuano a manifestare concretamente la volontà di semplificare. Nell'esempio riguardante la semplificazione della documentazione amministrativa avviata dalla cd. *Bassanini 1* i soggetti *semplificanti* sono stati in primo luogo il legislatore e poi il Governo, mediante tutta una serie di interventi sul piano normativo culminati infine nel DPR 445/00; da quel momento in poi, la semplificazione della documentazione amministrativa è passata nelle mani dei soggetti pubblici (Ministeri, enti, Regioni, Comuni, ecc.) e privati (associazioni di cittadini, associazioni di categoria, ecc.) interessati alla semplificazione in questione. Tutti costoro in vario modo contribuiscono a dare efficacia nel tempo alla decisione iniziale del legislatore di semplificare la documentazione amministrativa, di cui ai primi tre articoli della L. 127/97<sup>5</sup>. Ognuno di questi soggetti partecipa al processo di semplificazione con competenze, risorse e strumenti diversi; alcuni soggetti pubblici (per es. il legislatore e il Governo) esercitano un vero e proprio potere di semplificazione, altri, invece, pur essendo soggetti pubblici, non esercitano tale potere,

---

<sup>4</sup> L. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*.

<sup>5</sup> L. 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*.

ma contribuiscono a realizzare il processo di semplificazione attraverso modifiche organizzative e procedurali; lo stesso dicasi dei soggetti privati, che ovviamente non esercitano alcun potere di semplificazione, ma possono in vari modi contribuire a dare efficacia alla decisione iniziale di semplificare, come nel caso, per esempio, della mobilitazione delle associazioni dei cittadini o delle campagne di informazione dei mezzi di comunicazione di massa.

I limiti all'esercizio del potere di semplificazione sono di vario tipo e riguardano la complessità sia normativa che amministrativa.

Un primo limite, che interessa in maniera specifica la semplificazione normativa, deriva dalla pluralità delle fonti del diritto e un intervento di semplificazione normativa veramente incisivo dovrebbe poter riguardare contemporaneamente tutte le norme vigenti in un determinato settore, indipendentemente da chi le abbia emanate. Ma i problemi di coordinamento posti da un simile tipo di intervento sono tali da rendere di fatto assai difficile la sua realizzazione. Conviene quindi porsi un obiettivo più modesto, ma sicuramente realizzabile, semplificando la normativa non solo per settori di intervento, ma anche per fonti di origine. In questo modo, oltretutto, se ciascun soggetto-fonte riduce in maniera autonoma la complessità delle rispettive normative nei vari settori di intervento, sarà più facile, successivamente, coordinare fra loro le disposizioni di diversa provenienza (ma già semplificate) che incidono su ciascun settore; e comunque, anche qualora non fosse possibile tale coordinamento, si avrebbe pur sempre il risultato positivo rappresentato dalla semplificazione realizzata da ciascun soggetto ai vari livelli di competenza. La pluralità delle fonti del diritto può essere però anche una risorsa, per esempio agendo sui rapporti fra leggi e regolamenti. In Francia molte attività delle pubbliche amministrazioni sono disciplinate con regolamento anziché con legge, il che facilita gli interventi di semplificazione, in quanto la fonte regolamentare è più rapidamente modificabile di quella legislativa.

Un secondo grande limite all'esercizio del potere di semplificazione è riassumibile in quello che si potrebbe definire il *paradosso della semplificazione*. Una società complessa, pluralista ed estremamente articolata come quella italiana, da un lato non può fare a meno di un sistema normativo e amministrativo altrettanto complesso e articolato, dall'altro, come s'è visto, reclama insistentemente un minor numero di norme e più chiare, e un'amministrazione più semplice ed efficiente. Il paradosso consiste dunque, nel fatto che è necessario semplificare le norme e l'amministrazione mantenendo, al tempo stesso, un livello di complessità normativa e amministrativa adeguata alla complessità dei rapporti da regolare. È indispensabile ridurre la complessità normativa e burocratica, senza oltrepassare la misura, in quanto tale complessità, se delimitata e controllata, svolge una funzione essenziale per il buon funzionamento dell'intero sistema-Paese. Il problema consiste nell'individuare tale misura, cioè il punto di equilibrio fra semplificazione e complessità. Nel far ciò può essere di aiuto ricordare il significato originario del termine *semplificazione*. Esso proviene, com'è evidente, da *semplice*, che deriva a sua volta dal termine latino *sem(el)* che vuol dire "una volta", più un derivato del verbo *plicare*, che vuol dire "piegare" (da

cui "du-plice", "tri-plice"). *Sem-plice* allora è ciò che è piegato, intrecciato una sola volta, mentre *com-plicato* è ciò che è intrecciato più volte insieme con altri (basti pensare a un cesto o a un tappeto): ne deriva, appunto, che una cosa complicata è difficile da districare, da sbrogliare. Il sistema normativo e l'amministrazione pubblica di un Paese come l'Italia sono una cosa complicata nel senso letterale del termine, perché in essi si intrecciano molteplici interessi pubblici e privati. Per districare questo intreccio non si può intervenire con grandi sforbiciate qua e là, perché il tessuto non terrebbe più: bisogna invece pazientemente individuare ogni filo dell'intreccio (cioè ogni interesse, ogni regola, ogni funzione) e capire quale ruolo quel filo svolga nel quadro complessivo, se si possa tagliare o sostituire senza che ne risenta la solidità della trama. In pratica, questo significa che nella fase che precede la decisione di semplificazione, il soggetto che esercita il potere in questione deve prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, non solo quello relativo alla semplificazione normativa o amministrativa. Il principio di semplicità viene così confrontato con altri principi e interessi che, di volta in volta, a seconda del caso concreto, si contrappongono ad esso, oppure con esso si integrano in quanto finalizzati al raggiungimento dei medesimi obiettivi. Gli interessi coinvolti dagli interventi di semplificazione possono variare sia secondo il tipo e il settore di intervento, sia secondo che si tratti di semplificazione normativa o amministrativa: quindi, per esempio, l'abrogazione di disposizioni legislative e la predisposizione di testi unici sono interventi che pongono problemi diversi e richiedono il temperamento con interessi diversi. Tuttavia, se si prendono in esame i problemi posti dai singoli interventi di semplificazione normativa, si nota come dietro ciascuno di essi emerga un interesse generale che si contrappone alla semplificazione, cioè l'interesse visto poco sopra al mantenimento di un sistema di regole adeguato alla complessità della società in cui tale sistema è in vigore. Nel caso dell'abrogazione di norme, per esempio, questo interesse si manifesta attraverso il problema posto dalla creazione di vuoti normativi o dalla riduzione degli strumenti di intervento dell'amministrazione. Lo stesso tipo di interesse generale, questa volta riferito però non solo alle regole, ma a tutti gli elementi che compongono una PA, si riscontra anche negli interventi di semplificazione amministrativa: in questo caso l'interesse in questione emerge sotto forma di principi (talvolta anche di rango costituzionale) che si contrappongono o si integrano con quello della semplicità dell'azione amministrativa. Si contrappongono al principio di semplicità, per esempio, i principi di imparzialità e quello di partecipazione al procedimento: può accadere, infatti, che la semplificazione dell'azione amministrativa richieda l'eliminazione di passaggi procedurali che, tuttavia, non possono essere eliminati, in quanto servono a garantire l'imparzialità del processo decisionale o ad assicurare la presenza nel procedimento di tutti gli interessi toccati dagli effetti dell'atto finale. Fra i principi che invece si integrano con il principio di semplicità vi sono quelli di efficienza, efficacia ed economicità, perché un'amministrazione semplice nel modo di operare e di organizzarsi è probabilmente anche un'amministrazione più efficiente, efficace ed economica. Lo stesso può dirsi per il principio di certezza dei tempi dell'azione amministrativa (perché semplificando

l'azione amministrativa la si rende più rapida) e per il principio di trasparenza (perché in molti casi trasparenza è sinonimo di semplicità funzionale e organizzativa).

È necessario sottolineare a questo punto che la semplificazione, per quanto importante e utile, non sia un fine, ma solo un mezzo per migliorare il rapporto con l'amministrazione, dei cittadini, dei soggetti economici, delle formazioni sociali nonché di tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso. In questo senso si spiega perché la semplificazione amministrativa spesso venga anche considerata come sinonimo di ciò che sinteticamente si usa definire riforma amministrativa, cioè un cambiamento complessivo dell'amministrazione finalizzato a rendere la sua azione più efficiente, rapida ed economica.

La semplificazione amministrativa è infatti uno degli strumenti con cui può realizzarsi la riforma dell'amministrazione: se infatti *ri-formare* la Pubblica Amministrazione vuol dire letteralmente *darle una forma più adeguata* alle esigenze della società di cui quell'amministrazione è al servizio, ne deriva che gli interventi diretti a semplificare l'azione amministrativa sono indubbiamente interventi di riforma, in quanto rendendo l'amministrazione più semplice presumibilmente la rendono anche più efficiente. Il collegamento istintivo fra semplicità ed efficienza è giustificato dal fatto che la complessità è considerata un ostacolo all'efficienza: non a caso, del resto, in genere le soluzioni più semplici sono le più funzionali. Questo spiega perché tutto ciò che contribuisce a ridurre la complessità amministrativa è considerato un contributo all'efficienza del sistema amministrativo nel suo insieme e dunque, in quanto tale, alla riforma dell'amministrazione.

Ma questo aiuta anche a capire quali possono essere gli avversari della semplificazione. Innanzitutto quei soggetti che grazie alla complessità burocratica sono riusciti a ricavarsi degli spazi di intermediazione fra i cittadini e i soggetti economici, da un lato, e gli apparati burocratici, dall'altro: agenzie di pratiche amministrative, professionisti, patronati, e altri soggetti simili sotto vari profili sono danneggiati dalla riduzione di complessità, perché è proprio tale complessità che giustifica la loro esistenza. Se i cittadini e i soggetti economici possono accedere direttamente e facilmente agli uffici, se questi ultimi si fanno carico essi stessi di semplificare il rapporto con gli utenti, se le procedure vengono svolte *on-line* e gli interessati possono seguirne direttamente via Internet i vari passaggi, se insomma l'amministrazione e la sua attività vengono semplificate, gli utenti hanno meno bisogno di intermediari che, oltretutto, rappresentano un aggravio economico non indifferente. Dunque sono probabili resistenze alla semplificazione, provenienti appunto da queste categorie di soggetti il cui ruolo, comunque, non è destinato a scomparire del tutto, per i motivi che si vedranno più avanti.

Un altro avversario della semplificazione, in particolare di quella amministrativa, è l'amministrazione stessa, per almeno due motivi, uno evidente, l'altro meno. Il primo motivo consiste nel fatto che la complessità consente di trasformare i *diritti in favori*, aumentando il potere dei politici e dei funzionari; detto in altri termini, se per ottenere un determinato provvedimento che conclude un procedimento lungo e complesso un

cittadino deve fare affidamento sulla disponibilità del funzionario, comunque ottenuta, è probabile che l'emanazione del provvedimento sarà percepita e presentata non per quello che è, ovvero l'adempimento di un dovere d'ufficio, bensì come un favore del funzionario nei confronti del richiedente, con tutte le conseguenze immaginabili in termini di rapporti fra cittadini e operatori pubblici. Il secondo motivo è meno evidente ma facilmente intuibile se si considera che quella che per i cittadini è una semplificazione, per le amministrazioni si presenta invece spesso come un aggravio organizzativo e procedurale. Un esempio lo si è avuto in questi anni con l'applicazione delle nuove norme sulle autocertificazioni, che imponendo alle amministrazioni di accettarle, imponevano loro anche un nuovo onere, quello di svolgere controlli a campione su di esse per garantirne l'attendibilità. Per far ciò le amministrazioni hanno dovuto individuare unità di personale da formare e poi adibire ai controlli, assegnare risorse finanziarie a tale attività, disciplinare procedure, stabilire rapporti con altre amministrazioni, e così via; tutte attività precedentemente non necessarie grazie al fatto che erano i cittadini stessi a procurare alle amministrazioni informazioni contenute in certificati e quindi dotate della qualità giuridica della certezza, assumendosene i relativi oneri.

In sostanza, le amministrazioni non vedono con favore questo tipo di semplificazioni perché sanno che se si elimina complessità dal sistema, una parte di tale complessità rimane intatta e viene semplicemente spostata, per così dire, in un'altra zona del sistema stesso; in pratica, la complessità prodotta dalla richiesta di certificati e fatta gravare sui cittadini non viene eliminata del tutto nel momento in cui si passa alle autocertificazioni, ma in parte finisce col gravare sulle amministrazioni cui viene chiesto di svolgere i controlli a campione.

Peraltro va messo in luce che la semplificazione amministrativa rappresenta un tipo di intervento di riforma al tempo stesso tradizionale e nuovo. Tradizionale perché, in misura forse ancora più accentuata di quanto non accada in altri ambiti di intervento, nel caso della semplificazione amministrativa appare assolutamente evidente come la riforma dell'amministrazione sia al tempo stesso evento e processo. Evento, cioè leggi, regolamenti, pronunce giurisprudenziali; in tal senso, per esempio, il Testo Unico che a suo tempo ha innovato l'intero settore della documentazione amministrativa è sicuramente un *evento di riforma*. La riforma però è anche un processo, perché il cambiamento cui mira il Testo Unico in questione si realizzerà soltanto se cittadini e dipendenti pubblici renderanno quotidianamente operativi gli strumenti previsti da tale Testo Unico, dalle autocertificazioni alla firma digitale, dall'acquisizione diretta fra uffici al documento informatico.

I due profili, la *riforma-evento* e la *riforma-processo*, sono complementari: l'evento senza il successivo processo di implementazione non produce effetti, d'altro canto il processo che dà vita al cambiamento non può avviarsi se in origine non c'è l'evento di riforma.

Ma la semplificazione amministrativa è anche una modalità di riforma di tipo nuovo, da un lato perché, pur riguardando singoli elementi del sistema amministrativo, essa

finisce con l'incidere sull'intero sistema, dall'altro perché per la realizzazione della riforma è cruciale, più ancora di quanto non lo sia di solito, il ruolo del personale e dei cittadini, singoli e associati.

Il primo profilo risulta evidente analizzando per esempio gli istituti disciplinati dal DPR 445/00, che è stato uno degli interventi di semplificazione più importanti degli ultimi anni, in termini sia teorici, sia pratici. Gli interventi di semplificazione riguardanti la documentazione amministrativa infatti non modificano soltanto, come pure potrebbe sembrare, l'attività amministrativa, bensì anche l'organizzazione e i mezzi.

Per quanto concerne l'organizzazione, vengono in evidenza innanzitutto i controlli sulle autocertificazioni, una nuova attività che ha ricadute oltre che sull'attività anche sull'articolazione interna degli uffici e sui rapporti fra le diverse amministrazioni.

Ma dal punto di vista delle modifiche organizzative provocate dalla semplificazione della documentazione amministrativa, ancor più significative sono le conseguenze prodotte dall'acquisizione diretta di informazioni dalle banche dati di altre amministrazioni: sia pure solo virtualmente, infatti, in tal modo la banca dati di un'amministrazione entra a far parte dell'organizzazione di un altro soggetto pubblico. È certamente vero che questo ultimo non può modificare i dati contenuti nell'archivio informatico dell'amministrazione in questione, ma può solo acquisirli al proprio patrimonio informativo per controlli, certificazioni interne e così via; tuttavia è come se nel momento dell'accesso diretto la banca dati cui si accede entrasse a far parte, per così dire, dell'organizzazione del soggetto che acquisisce le informazioni in essa contenute.

Per quanto riguarda i mezzi, l'influenza della semplificazione si manifesta soprattutto attraverso l'utilizzo di strumenti di certezza di tipo nuovo, quali il documento informatico, la firma digitale, la stessa acquisizione diretta di informazioni fra amministrazioni, che comportano necessariamente un uso intensivo dell'informatica e della telematica. Ma anche l'uso del più modesto telefax per trasmettere informazioni fra amministrazione precedente e amministrazione certificante in occasione dei controlli sulle autocertificazioni rappresenta pur sempre, per molte nostre burocrazie, un'innovazione rispetto ai mezzi normalmente utilizzati.

L'altro profilo per cui la semplificazione amministrativa rappresenta una modalità di riforma di tipo nuovo concerne il ruolo fondamentale del personale nell'implementazione dei cambiamenti previsti da quella che sopra si è definita la *riforma-evento*. Che il ruolo dei dipendenti pubblici sia fondamentale per il successo o il fallimento di qualsiasi riforma amministrativa dovrebbe essere ormai assodato. Dopo anni di tentativi di cambiamento naufragati anche a causa del mancato coinvolgimento del personale nell'implementazione delle riforme, ormai dovrebbe essere chiaro che la differenza fra una riforma fallita e una riforma realizzata non dipende soltanto dalla qualità tecnica delle norme che la disciplinano o dalla perfezione del suo disegno organizzativo, bensì soprattutto dalla motivazione, dal coinvolgimento, dalla preparazione professionale dei dipendenti chiamati a dare attuazione ai nuovi principi e istituti. Questo è particolarmente vero nel caso della semplificazione amministrativa, perché nel semplificare, più che le norme, conta la mentalità, l'atteggiamento verso i



problemi, in una parola, conta quella che di solito si chiama la *cultura dell'amministrazione*. Lo dimostra – se mai ce ne fosse bisogno – il ventennale ostracismo burocratico nei confronti delle autocertificazioni, uno strumento di semplificazione introdotto nel nostro ordinamento formalmente con la L. 15/68<sup>6</sup>, ma divenuto veramente operativo soltanto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. La consapevole partecipazione dei dipendenti al processo di semplificazione è tanto più importante in quanto non è affatto scontata, né facile da realizzare. Essi infatti raramente, per non dire mai, sono messi in grado di percepire la semplificazione come un processo, sia perché l'organizzazione del lavoro negli uffici pubblici fa sì che essi vedano solo singoli spezzoni del procedimento, sia perché prevale tuttora nella classe dirigente politica e amministrativa l'idea della riforma come evento. E questo porta ad una *de-responsabilizzazione* degli operatori pubblici, i quali difficilmente percepiscono se stessi come soggetti di quel quotidiano susseguirsi di miglioramenti, anche piccoli, nei quali consiste gran parte della semplificazione amministrativa.

In conclusione, la semplificazione è un intervento di riforma dell'amministrazione dalle caratteristiche peculiari, che rende evidenti, più di quanto forse non accada in altri casi, alcune caratteristiche strutturali delle riforme amministrative: innanzitutto, il ruolo centrale della realizzazione del cambiamento di quella che si è chiamata la *riforma-processo*, cioè l'implementazione quotidiana dei principi e degli istituti introdotti dall'evento di riforma, sia esso una nuova legge o una pronuncia giurisprudenziale; poi, l'importanza del ruolo svolto, in tale implementazione della riforma, sia dai dipendenti, sia dai cittadini, il cui coinvolgimento consapevole può essere ottenuto attraverso strumenti quali la formazione e la comunicazione interna ed esterna; infine l'utilità di iniziative di sostegno alla *riforma-processo*, che, soprattutto nelle prime fasi, ne accompagnino l'attuazione, facilitando l'interpretazione e, di conseguenza, l'applicazione delle nuove disposizioni normative.

---

<sup>6</sup> L. 4 gennaio 1968, n. 15, *Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme*.



## NOTA METODOLOGICA

---

La presente ricerca si è avvalsa di una metodica mista, tipica delle indagini qualitative, che prevede l'utilizzo della tecnica del *focus group* e dell'*intervista in profondità*. L'indagine ha previsto, inoltre, degli *studi di caso*, attraverso i quali sono state analizzate alcune esperienze particolarmente significative all'interno della PA, in termini di semplificazione e modernizzazione del suo rapporto con il cittadino.

Il *focus group* è una tecnica di ricerca sociale basata sulla discussione in un piccolo gruppo di *stakeholder* (il numero ideale è tra i 6 e gli 8 partecipanti) invitati da un moderatore a parlare tra di loro di un argomento specifico. In quanto tecnica eminentemente qualitativa, il *focus group* non ha pretese di quantificazione, di misurazione, cioè, in termini numerici di una singola realtà. Mentre con le indagini quantitative si esplora in superficie un campione sufficientemente esteso di popolazione, nelle ricerche qualitative si sonda in profondità un campione relativamente piccolo, con l'obiettivo non tanto di misurare l'intensità di un fenomeno indagato, quanto di capirne i "perché", di esaminare le percezioni e le convinzioni riguardo un determinato argomento, ponendo l'accento sull'aspetto soggettivo. In genere la quantità dei *focus group* utilizzati è relativamente esigua (da 2 a 6, per una ricerca a livello nazionale), proprio perché il primo obiettivo è quello di far emergere e sondare in maniera approfondita gli aspetti qualitativi, piuttosto che registrare la rilevanza numerica di un fenomeno. Tuttavia, nel caso della presente indagine, proprio per la relativa novità della tecnica usata rispetto all'oggetto di analisi, si è ampliato notevolmente il numero dei *focus group*, introducendo nella prima parte dell'indagine anche alcuni correttivi propri dell'indagine quantitativa: un brevissimo questionario semistrutturato da compilare a fine discussione, con domande focalizzate in base ai diversi *case studies* (scuola, lavoro, anziani). Spesso il *focus group* precede un'indagine quantitativa, poiché con esso si delinea meglio l'importanza di alcuni argomenti che in un secondo momento si approfondiranno da un punto di vista numerico e si individuano gli indicatori che costituiranno il questionario nella fase quantitativa.

Il *focus group* non è un'intervista collettiva, ma piuttosto una discussione di gruppo in cui si recupera la dimensione relazionale tra pari nella esposizione e nel mutamento delle opinioni, permettendo ai partecipanti di utilizzare una forma consueta di comunicazione e di espressione. L'ordine degli argomenti discussi si basa su una traccia preventivamente concordata con gli altri componenti della ricerca e/o con il committente, che il moderatore del gruppo segue più o meno liberamente, in base al proprio stile di conduzione e alla situazione relazionale che si viene a creare. Il moderatore ha il compito di mantenere la discussione generale, senza addentrarsi in maniera specifica e troppo razionale negli argomenti oggetto di analisi, coinvolgendo nella discussione tutto il gruppo, senza escludere o privilegiare qualcuno. Sostanzialmente si cerca di mettere in campo il maggior numero di temi, opinioni, sensazioni, senza intervenire direttamente sulle singole esperienze. Dopo aver fatto emergere la dimensione emozionale, tramite un metodo *a imbuto*, si focalizza

l'attenzione razionalmente sui singoli elementi da analizzare e si fanno emergere la conoscenza, le esperienze, gli eventuali rifiuti e le aspettative del gruppo riguardo un determinato argomento, anche registrando i cambiamenti di opinione avvenuti durante la fase di discussione. Per la sua capacità di sondare le percezioni e i vissuti dei singoli individui, tale tecnica da anni è molto utilizzata, con ottimi risultati, per esempio, nella valutazione della *customer satisfaction*, in particolare in quelle ricerche che si occupano di rilevare i vantaggi e gli svantaggi nella relazione con il cliente-utente, soprattutto per quanto riguarda la procedura e l'assistenza nella fornitura di servizi. Per questo motivo tale tecnica, riscoperta da qualche tempo<sup>7</sup>, è utilmente impiegata nelle ricerche qualitative che fanno da supporto alle scelte di marketing o del management, assolutamente legate alla variabilità dell'umore del consumatore e del mercato.

L'*intervista in profondità* è un'altra tecnica qualitativa particolarmente consolidata nelle scienze sociali e strettamente legata all'utilizzo del *focus group*. Essa contribuisce, infatti, ad approfondire singoli aspetti emersi durante i *focus group* e a focalizzare l'attenzione su specifiche aree tematiche tramite una serie più o meno strutturata di domande che un intervistatore esperto somministra a ciascun intervistato. Gli individui scelti devono essere rappresentativi dell'universo che si vuole esplorare e portatori di interessi diversi.

Nei capitoli 1,2,3 si riportano, nella loro spontaneità, i giudizi più significativi di cittadini e operatori espressi nei *focus group* e nelle interviste in profondità.

Si ringraziano le amministrazioni che hanno contribuito all'indagine:

- l'Agenzia per l'impiego di Teramo, la Federazione nazionale pensionati CISL di Cosenza, la Federazione nazionale pensionati CISL del Lazio, la Funzione Pubblica CGIL, l'Istituto comprensivo *Don Piero Pointinger* di Rovagnate (LC), l'Istituto Liceo scientifico di Foligno (PG), il Centro Servizi Amministrativi di Benevento, l'Università della Terza Età di Conegliano Veneto (TV).
- La Regione Campania, la Regione Sardegna e la Provincia di Pescara; i Comuni di Avellino, Aversa, Amorosi, Bari, Cagliari, Casagiove, Casalnuovo, Casoria, Catania, Gricignano, Marcianise, Mondragone, Montella, Napoli, Nardò, Nocera Superiore, Procida, Salerno, Soveria Mannelli, Siracusa, Terni; la Comunità Montana Zona del Tanagro (SA).
- Il portale nazionale del cittadino *italia.gov.it*; il *Call Center ChiamaRoma 060606* e l'Assessorato alle Politiche per la semplificazione, la comunicazione e le pari opportunità del Comune di Roma.
- Il Consorzio Asmez, Poste Italiane, Infocomas, ACI.

---

<sup>7</sup> Come tecnica nasce negli anni Quaranta negli Stati Uniti, grazie a Robert K. Merton.

## CAPITOLO 1

---

### LA PERCEZIONE COMPLESSIVA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per comprendere la percezione e la rappresentazione sociale della PA, appare particolarmente appropriata la metafora che la paragona a un ghiacciaio. A occhio nudo esso appare sempre uguale, monolitico, imponente e *gelido* nei confronti dei cittadini. Eppure, anche se scarsamente percepibile allo sguardo dell'osservatore, il ghiacciaio – come la PA – si muove, ha una sua scia, che implica un lento e inesorabile cambiamento. Il movimento di un ghiacciaio viene riconosciuto col tempo.

La PA è in evoluzione, nel pieno di un cambiamento, ma ciò non è immediatamente decifrabile da parte dei cittadini. Avvertono tale mutamento, e ne sono consapevoli, prevalentemente coloro che ne fanno parte, i protagonisti, i funzionari pubblici:

- *“noi offriamo servizi, che non sempre sono facili da parametrare. Per una fabbrica, che produce ‘pezzi’, è diverso...”*;
- *“la quantificazione non è data dagli atti che hai prodotto, ma dal rapporto che hai instaurato, o migliorato, con i cittadini e con i colleghi”*.

La percezione del cambiamento difficilmente viene vista a occhio nudo, senza una riflessione piena di distinguo. Sebbene in vario modo tale cambiamento venga *digerito*, *metabolizzato* da parte del cittadino, ciò non corrisponde sempre alla percezione di un miglioramento della qualità dei servizi della PA.

Tra i partecipanti ai *focus group* e tra gli intervistati, con sfumature diverse in base al ruolo (perché un conto è lavorare nella PA, altro è confrontarsi quotidianamente con essa...) e al settore di competenza, l'atteggiamento è di rifiuto e ostilità:

- *“la Pubblica Amministrazione? Subito mi viene in mente che è una cosa cattiva”*;
- *“se mi è consentito dirlo, è un vero schifo”*;
- *“... è una struttura gerarchizzata troppo vecchia per la società”*;
- *“una cosa troppo complicata per il cittadino”*;
- *“penso ai formalismi”*.

Il cittadino intervistato è maldisposto nei confronti della PA e si colloca aprioristicamente in un contesto emozionale avverso. Se si chiede agli intervistati di associare una sensazione alla PA, le risposte più frequenti di primo acchito, sono:

- *“l’impatto è ‘oddio! Devo andare in tanti uffici’...”*;
- *“inefficienza”*;
- *“... caos”*;
- *“burocrazia”*;
- *“indisponibilità”*;
- *“burocrazia: si immagina subito il divario tra cittadini e PA”*;
- *“penso alla confusione, alla lentezza burocratica”*;

- *“penso agli sprechi e alla mancanza di senso civico”;*
- *“la Pubblica Amministrazione crea un eccesso di burocratizzazione che non si riesce a ridurre e che crea confusione e diffidenza nel cittadino”.*

Tra coloro che lavorano nella PA, vi è anche chi associa aspetti positivi, anche se, spesso, i valori dichiarati non sempre collimano con i valori “latenti”:

- *“servizio ed efficienza”;*
- *“riforma e servizio, perché ci si muove per obiettivi”;*
- *“è coordinamento, servizio... ci si sta avvicinando alle esigenze dell’utente”.*

In una fase successiva della discussione o dell’intervista, anche chi non lavora nella PA ha un atteggiamento più morbido e razionale, lasciando spazio alle sfumature. Tuttavia, i rapporti con le istituzioni pubbliche sembrano irrimediabilmente segnati da un dato negativo. Pratiche molto diffuse e sedimentate nel tempo hanno deformato le regole riguardo al rapporto con la PA. La prima risposta è sempre ostile verso la PA presa nel suo insieme, soprattutto da parte del cittadino. È anche vero che un ricordo negativo tende a sedimentarsi e a rimanere maggiormente impresso, rispetto ad una qualsiasi azione andata facilmente a buon fine, perché quest’ultima si dimentica più facilmente, proprio perché non ha rappresentato un problema. Tuttavia, in un secondo momento, viene messa meglio a fuoco e individuata una realtà maggiormente complessa, in cui convivono esperienze e professionalità diverse, risposte al cittadino date con una differente forma di tempestività e di “cura”:

- *“dovrebbe essere sinonimo di qualcosa di vicino al cittadino, ma a volte non è così, si ha una sensazione di negatività”;*
- *“c’è una difficoltà a mettere in atto, al di là delle parole, una politica di accoglienza nei confronti del cittadino”.*

In seguito – a un livello più “basso” e più nascosto, per il cittadino, e già in una fase intermedia o iniziale per chi lavora nella PA – emerge il ricordo di una singola esperienza positiva recente o di un processo di cambiamento complessivo realmente in atto. Nel processo del ricordo o dell’immagine pregressa che si ha della PA, la percezione è negativa, mentre, a livello razionale, dopo una riflessione e una discussione comune, si ammorbidiscono i toni e si fa avanti un’immagine più positiva della PA che vive un cambiamento dalle fondamenta.

### **Il vissuto nei confronti della PA**

La percezione negativa della PA riguarda più da vicino:

- la sanità:
  - *“non puoi aspettare 10 giorni una cartella clinica con i mezzi tecnologici che ormai ci sono, è una maniera per rendere le cose più semplici davvero complicate”;*
  - *“ho visto una vecchina sbattuta tra un ufficio e un altro per una semplice prenotazione da uno specialista”;*

- le Poste:
  - *“allo sportello rispondono male; sembra che siano i proprietari delle Poste”;*
  - *“se vai alle Poste vedi il povero anziano che fa la fila che magari è pure intimidito”;*
  - *“avevamo un obiettore che andava per noi del Comune a ritirare la corrispondenza direttamente alle Poste e tornava sempre dopo ore, pensavamo che si fermasse al bar... siamo andati alle Poste e stava smistando le lettere dietro l'ufficio, hanno ridotto così tanto il personale che il direttore delle Poste ogni volta che lo vedeva arrivare la mattina metteva l'obiettore a lavorare per loro”;*
- la previdenza:
  - *“sono anni che aspetto di sapere la mia situazione e non rispondono mai”.*

In misura minore il catasto, l'ufficio imposte, i Ministeri.

In alcune realtà del sud, in particolare tra gli anziani, si tende a radicalizzare questa immediata reazione negativa nei confronti della PA, tanto che questa si profila come un *nemico* antico, infido, verso cui andare corazzati delle proprie armi migliori per fronteggiare uno Stato borbonico, subdolo per vocazione, con un vissuto negativo paradossalmente enfatizzato dall'informatizzazione:

- *“è uno schifo, mi dà la nausea”;*
- *“esiste solo prevaricazione e arroganza”;*
- *“si inorridisce di fronte alla pessima burocrazia italiana, specialmente al sud”;*
- *“si ha timore di entrare in un ufficio pubblico”;*
- *“vai alle Poste a prendere la pensione e vedi gli impiegati che al computer cincischiano, indugiano, si fermano, chiedono...”;*
- *“se le cose non funzionano si dà la colpa al computer. Il risultato è che devi tornare a fare la fila il giorno dopo”.*

Al centro e al nord, in genere, nella discussione si hanno reazioni spontanee maggiormente sfumate:

- *“la Pubblica Amministrazione dovrebbe essere la somma di più fattori, dovrebbe essere sinonimo di assistenza, di qualcosa di vicino al cittadino, ma purtroppo a volte non è così”.*

Tuttavia, quasi immediatamente nella discussione emerge, da parte della maggioranza degli utenti e di coloro che vi lavorano, una percezione della realtà della PA molto più articolata e complessa:

- *“non è detto che si tratti sempre di disservizi, ci sono anche le cose che funzionano molto bene”;*
- *“sicuramente si ha un'idea negativa della Pubblica Amministrazione: si pensa alle file, alla confusione... Però oggi qualcosa sta cambiando: si stanno muovendo per eliminare le code, per facilitare i contatti”;*
- *“anche nel pubblico ci sono persone scostumate e persone per bene”.*

Coloro che lavorano nella PA tendono a individuare le criticità nelle procedure verticali (verso gli enti centrali) e nella mancanza di comunicazione tra i vari organismi/settori:

- *“c’è una scarsa sinergia tra enti”;*
- *“a volte per avere risposte dal provveditorato passano gli anni”;*
- *“a volte non c’è abbastanza separazione tra poteri politici e poteri gestionali”.*

Tuttavia, come già rilevato, in una fase successiva più razionale, emerge anche un vissuto positivo, ancora scarsamente radicato, che corrisponde alla percezione di un cambiamento che ha coinvolto la PA nel suo insieme:

- *“è cambiata l’ottica, la consapevolezza delle competenze, dell’efficacia”;*
- *“il cambiamento della PA è significativo, di sostanza”;*
- *“ho la sensazione che il rapporto tra PA e cittadini stia migliorando: è più facile fare alcuni adempimenti, come i pagamenti”.*

Dai dati raccolti, è stato individuato un comportamento virtuoso, dal punto di vista della semplificazione, da parte di alcuni Comuni e Municipi, percepiti come maggiormente vicini alle esigenze dei cittadini e rispondenti alle loro richieste:

- *“ora al Comune la carta d’identità te la fanno a vista, come a Parigi”;*
- *“nella mia esperienza ho notato che alcuni municipi lavorano molto bene...”;*
- *“mi sembra che il Comune abbia guadagnato molto, non c’è più quel distacco con il cittadino, c’è molta più comunicazione e non solo a ridosso delle elezioni, come avveniva prima”.*

### **Le relazioni difficili**

Da parte di coloro che lavorano all’interno della PA, come da parte dei cittadini, si avverte un cambiamento nell’atteggiamento, nei comportamenti e nelle attese. Nel corso degli anni Novanta si è passati da un modello di relazione tra cittadino e PA asimmetrico, “sbilanciato”, a un modello di relazione maggiormente paritetico. Lo Stato, nei decenni scorsi, aveva un atteggiamento di superiorità nei confronti dei cittadini, percepiti come distanti e verso i quali aveva una ostilità a volte neanche camuffata dalle buone maniere. La burocratizzazione e le condizioni *ipergarantiste* di chi lavora nel pubblico impiego hanno favorito un comportamento dannoso per gli utenti:

- *“prima ci sentivamo sudditi quando ci rivolgevamo a qualcuno”;*
- *“c’era e c’è una concezione sbagliata da parte dello Stato: il cittadino deve fidarsi e invece lo Stato parte dall’idea che il cittadino, ad esempio il contribuente, dica il falso. Mi sembra un’impostazione non corretta, una fiducia a senso unico”.*

Inoltre la PA aveva (e in parte conserva tuttora) aspetti di *autoreferenzialità*, in cui il cittadino appariva quasi del tutto al di fuori del proprio orizzonte di riferimento, in un processo in cui il fine di ogni azione era diretto a dinamiche interne alla struttura e non al *problem solving* a vantaggio dei cittadini. I diritti venivano “concessi” attraverso



modalità e tempi discrezionali, tramite una fitta trama, non sempre esplicitata, di privilegi e favori, di eccezioni e silenzi, di arroganze e irresponsabilità, di *routine e ap problematicità*. Malgrado l'indubbio mutamento culturale, soprattutto in alcune aree del sud, questo modello è percepito come ancora vigente, anzi predominante:

- *“al nord ci sono diritti e doveri, al sud diritti e raccomandazioni”;*
- *“è tutto dovuto al rapporto che non c'è tra cittadino e il pubblico ufficio”;*
- *“tuttora se vai in Comune cerchi la persona adatta che ti fa un favore e tu poi glielo restituirai”;*
- *“la mentalità dell'impiegato pubblico è che lui è il padrone”;*
- *“dovevo fare una gastroscopia in ospedale, avevo il numero 1, sono entrate 10 persone prima di me: erano tutti amici del medico”;*
- *“mio marito è stato operato subito perché c'era il figliolo all'ospedale, altrimenti...”;*
- *“dovreste vedere come hanno trattato il vescovo in ospedale, mio marito invece quando ha avuto bisogno...”;*
- *“c'è il mancato riconoscimento del ruolo [dell'altro], è il sentirsi pieni di sé... e poi il mondo ti espelle... tu non vivi al di là del tuo entourage”;*
- *“se vai alla Posta vedi il povero anziano che magari è intimidito, io ero lì, mi sono fatto in quattro e ho trovato una persona gentile che mi ha aiutato. Se tu sei attrezzato culturalmente sei in grado di entrare in relazione, altrimenti...”;*
- *“prima il cittadino non conosceva i propri diritti”;*
- *“prima un utente che arrivava in un ufficio sembrava che disturbasse chi stava lavorando...”;*
- *“... era visto come un rompiscatole che ti fa perdere tempo”;*
- *“c'era la vecchia concezione dello Stato dispensatore, il cittadino aveva l'idea del vassallaggio, della raccomandazione”.*

Tuttavia, la prospettiva è in evoluzione, sia per le trasformazioni intervenute a livello normativo, che a livello di sentire comune, favorito quest'ultimo, da una maggiore tendenza all'associazionismo. Il rapporto tra PA e cittadino appare maggiormente orientato verso una relazione *friendly*, meno verticale e subordinata, in cui i soggetti sono dotati di pari dignità e in cui il rapporto si fonda sul riconoscimento reciproco:

- *“è cambiato il livello culturale medio, c'è molta informazione capillare sui diritti, in compenso la domanda dei cittadini è diventata più articolata e complessa”;*
- *“trovo scandaloso che lo Stato italiano considerasse sempre il cittadino come qualcuno che doveva dimostrare qualcosa (un possibile 'sospetto'). Dall'introduzione della Bassanini, oltre all'abbattimento dei tempi per qualsiasi pratica (carta d'identità, passaporto...), è cambiato l'atteggiamento degli uffici della Pubblica Amministrazione... Impiegavo un tempo spropositato rispetto alla semplicità dell'operazione. Ora il tempo di attesa si è abbattuto del 90%”;*
- *“adesso hanno il cartellino, almeno sai con chi parli... l'altro non è più un essere anonimo”;*

- *“ora c’è trasparenza, quantomeno si ha più voce, prima si chinava il capo, l’utente era l’ultimo dei servitori”;*
- *“si è passati dal timore degli anziani alla strafottenza, a volte al ‘tu mi devi’...”;*
- *“c’è più sensibilità a seguire il cittadino”;*
- *“ora sono consapevoli, è cambiato l’utente. Vengono già informati”;*
- *“ho la sensazione che sia più facile fare le cose (pagamenti...). C’è stata una facilitazione generale. Più amichevole”;*
- *“la Bassanini la ritengo fondamentale perché ha capovolto il rapporto tra amministrazione e cittadino, prima c’era separatezza e le prerogative erano tutte a vantaggio della Pubblica Amministrazione”;*
- *“nel rapporto con il cittadino è cresciuta la forza del cittadino che a volte diventa arroganza, mentre un tempo aveva una timidezza eccessiva”.*

In buona sostanza, si è passati da un modello organizzativo chiuso, cieco e sordo rispetto ai bisogni dei cittadini, fondato su diversi organismi/uffici che, più o meno efficacemente, dialogano tra loro, a un modello organizzativo più *aperto*, che in forma circolare coinvolge tutti i soggetti della relazione. Vi è, quindi, il passaggio da un sistema di ingranaggi chiusi, più o meno funzionali, ma in cui solo alcuni si confrontano tra loro, a un modello dove le trame si intrecciano e si incastrano attraverso dialogo, coinvolgimento e orizzontalità.

Tuttavia il passaggio da un rapporto subordinato, fortemente asimmetrico, a un rapporto paritetico – da un modello, cioè, di organizzazione chiuso a un modello *a rete*, maggiormente aperto – non è libero da impedimenti e dagli attacchi dei nemici di una migliore organizzazione (le difficoltà non facilmente superabili a tavolino, gli atteggiamenti mentali e i comportamenti ostili):

- *“la PA ha un eccesso di burocratizzazione che non si riesce a ridurre... è un eccesso di burocrazia che crea confusione e diffidenza nel cittadino”;*
- *“tutti vogliono la regola, ma per se stessi vogliono la ‘non regola’...”.*

È un processo avviato, ma continuamente da ridefinire, ovviamente anche da parte degli stessi cittadini:

- *“il cittadino deve alzare la schiena e la testa. Il cittadino è poco informato dei diritti che ha”;*
- *“a volte sono gli stessi cittadini a essere pigri, a non informarsi sui propri diritti”;*
- *“c’è sempre qualcuno che continua a pensare ai fatti propri”.*

Tale processo, soprattutto in alcune aree del sud, trova delle resistenze culturali molto radicate:

- *“la critica alla burocrazia non è a senso unico. È anche il cittadino a essere ignorante, ignora i propri diritti e i propri doveri”;*

- *“alcuni cittadini non sono informati bene su cosa fare. All’ufficio Entrate non c’è lo sportello delle informazioni e un cittadino si è messo a urlare perché non sapeva dove andare... è sbagliato”.*

Principalmente la percezione del cambiamento passa per il tipo di rapporto che il cittadino instaura con l’operatore di sportello. In generale, si conferma un’esperienza sempre più volta al dialogo e al coinvolgimento, sempre più orientata ad un modello meno gerarchico e di relazione *circolare* tra cittadini, istituzioni e sportello, seppure con aree tuttora critiche, in quanto il processo è lontano dall’essere compiuto:

- *“è in itinere, non possiamo ancora valutarlo ma c’è stato un forte cambiamento culturale”.*

L’operatore di sportello ha un ruolo cruciale nel rapporto tra PA e cittadino, perché viene visto dagli utenti come una sorta di *sineddoche* –la parte che rappresenta il tutto– ovvero il singolo che incarna la PA nel suo insieme. Le risposte che è in grado di dare al cittadino sono le risposte della PA. Lo sportello appare il primo scoglio da sormontare in caso di difficoltà, l’ultima catena di una serie di inefficienze, oppure il primo baluardo di una relazione *friendly*. E, come con una cartina al tornasole, i cittadini misurano l’efficacia della PA. Comunque, è molto diffuso l’atteggiamento conflittuale verso il mondo delle pratiche amministrative, viste ancora con un’accezione esclusivamente burocratica, e il livello di soddisfazione è assolutamente insufficiente:

- *“sono persone che dovrebbero avere la preparazione giusta per occupare quel posto, se ti trovi uno scostumato, un arrogante...”;*
- *“se non ti qualifichi non ti ‘calcolano’ proprio negli uffici...”.*

## **Il valore del tempo**

Dall’indagine emerge una profonda discrasia tra la percezione del tempo del cittadino e il tempo che la PA impiega per erogare un servizio. Per il cittadino, una volta entrato in relazione con la PA, il *tempo* diventa *ritardo*:

- *“la Pubblica Amministrazione è elefantica: pretende che sia tu ad adeguarti ai suoi tempi, perché lei non si adeguerà mai ai tuoi”;*
- *“i tempi per un concorso sono ridotti ‘all’osso’; a volte i tempi più lunghi per l’espletamento di un concorso sono dovuti al bilancio. Il ritardo non è un ritardo vero e proprio, ma riguarda le decisioni, ha a che fare con un bilancio e con la decisione di assumere 5 persone adesso e poi altre 10”.*

Il tempo della PA è percepito:

- come sbalottamento del cittadino da un ufficio all’altro:
  - *“è la perdita di tempo che non viene calcolata dall’amministrazione, è il girare da un ufficio all’altro, la non conoscenza degli uffici e dei vari dislocamenti”;*
  - *“ti mandano da uno sportello all’altro”;*
  - *“fai due file: una per pagare il ticket e una per l’accettazione”;*

- come lista di attesa:
  - *“il vero problema sono le liste d’attesa, il tempo che tu devi aspettare per avere una prestazione”;*
  - *“le prenotazioni si ‘ingripano’ in un congegno con giorni e mesi di programmazione in cui il cittadino si trova di fronte a un muro... il risultato, tra i cittadini, è il senso di sfiducia”;*
  - *“per fare gli esami qui in Calabria ci vogliono 3 mesi, a Pisa in un solo giorno ne fai diversi”;*
- come rinvio o annullamento di una prestazione:
  - *“sono andata ieri a fare una mammografia, era la prima volta che non pagavo perché ho compiuto 50 anni, ma il tecnico non è arrivato e siamo andati tutti a casa. Ho perso la mattinata”;*
- come lunga trafila burocratica:
  - *“sono anni che sto seguendo questa pratica e non trovo risposte”.*

La frammentarietà e l’incertezza dei tempi acquistano una rilevanza ancora maggiore se i cittadini paragonano i loro vissuti nei confronti della PA a ciò che già sperimentano in altri settori della vita quotidiana. Basti solo pensare al cambiamento epocale portato dall’uso del computer, di Internet, del cellulare e dalla commistione di questi, avviato all’incirca dalla metà degli anni Novanta, che ha letteralmente trasformato il concetto del tempo, rimodulando la vita quotidiana di gran parte della popolazione italiana. La celerità della PA è percepita tuttora come una *gentile concessione*, dovuta alla discrezione e all’etica del singolo, o come restituzione di favori ottenuti. Fino al decennio scorso, la velocità nella soluzione di un problema o nell’erogazione di un servizio non rientrava in un modello mentale e comportamentale diffuso e atteso dalla PA. Nel corso degli anni Novanta si è avviato un processo, sia normativo che culturale, in cui il tempo non è più una variabile indipendente dalla prestazione erogata. La celerità con cui si offre un servizio è direttamente proporzionale all’efficacia del servizio stesso.

### **I cambiamenti percepiti, le difficoltà persistenti**

I cambiamenti percepiti dal cittadino, con una intensità più o meno forte, riguardano in ordine di importanza:

- l’introduzione della autocertificazione, elemento che ha consentito in parte, di ridurre i documenti e conseguentemente i tempi necessari per espletare una pratica:
  - *“non è cambiato abbastanza. Si può ancora semplificare molto. Comunque un po’ è migliorato. Credo voglia dire che c’è meno burocrazia nelle richieste di certificati o documenti”;*
  - *“sembra più snella. Con l’autocertificazione non ci sono più tante code. Ho avuto esperienza di questi cambiamenti solo negli uffici del Comune, ed è parecchio diverso da una volta”;*

- la responsabilità individuale:
  - *“se non funziona qualcosa pretendo di parlare con il responsabile”;*
  - *“... e allora chiedo ‘chi è il responsabile qui?’”;*
  - *“bisogna farsi forti e chiedere sempre del responsabile, allora cambia tutto”;*
  - *“ora... è tutto trasparente, si può chiedere di chi è la responsabilità”;*
- la migliore qualità della prestazione:
  - *“ci sono uffici in cui le cose ormai funzionano, tra l’ospedale di dieci anni fa e oggi c’è un abisso, la differenza tra cielo e terra”;*
  - *“... a livello professionale è migliorato. Se arrivi al Pronto Soccorso, sembra un lager, però funziona bene”;*
- la gestione meno vessatoria dell’accesso agli sportelli, realizzata attraverso una regolamentazione delle code:
  - *“meno trafle burocratiche, meno file agli uffici”;*
  - *“al municipio in un quarto d’ora ho fatto tutto”;*
- la progressiva informatizzazione del servizio e, in generale, la crescente diffusione dell’informatica che consentono tempi più celeri, specie nel rilascio di documenti:
  - *“ormai in tutti gli uffici c’è un computer, una stampante... magari ogni tanto non funzionano, ma normalmente ottieni in pochi secondi quello che prima necessitava di minuti e minuti, registri da scartabellare, fascicoli, pratiche...”;*
- l’introduzione nella PA del modello privatistico:
  - *“adesso lavorano di più perché hanno paura”.*

I cambiamenti percepiti da parte di chi lavora nella PA riguardano, in ordine di importanza:

- l’intervento normativo, teso a semplificare e a snellire le procedure:
  - *“da Bassanini in poi sono cambiate molte cose, negli ultimi anni ci sono state parecchie leggi di semplificazione”;*
- la maggiore responsabilità individuale:
  - *“adesso se qualcosa non funziona ci vado di mezzo io...”;*
  - *“sta cambiando, di ogni ufficio si è individuato il responsabile e questo permette al cittadino di seguire una pratica con maggiore celerità”;*
  - *“dalla legge sei costretto a dare una risposta, devi stare attento”;*
  - *“il dirigente ha più autonomia”;*
- una maggiore vicinanza al cittadino:
  - *“siamo riusciti ad avvicinarci al cittadino, anche con il prolungamento degli orari di apertura”.*

Sia all’interno di ciascun gruppo, che nell’ambito delle interviste, in maniera trasversale, le aree maggiormente critiche sono:

- la salute:
  - *“sei anche emotivamente fragile in quel momento”;*
  - *“l’assistenza agli anziani non ha fatto un passo in avanti: è una piaga”;*
- la previdenza:

- *“per la ricostruzione delle carriere esistono ancora tempi biblici;*
- *“io non ho avuto mai bisogno della Pubblica Amministrazione, ma come casalinga ho fatto la domanda all’INPS e sono 3 anni che non ho risposte”;*
- la casa (concessioni edilizie, catasto, ecc.), per l’intersecarsi di organismi/uffici differenti preposti allo “smaltimento” delle pratiche:
  - *“ho ancora un sospeso per il terremoto dell’Irpinia”;*
  - *“c’è stata l’alluvione del 1998 e ancora non ho avuto niente”;*
  - *“il catasto è l’ufficio meglio ‘disorganizzato’; al catasto se non sei l’intestatario o se non sei un professionista iscritto all’albo devi cercare la via occulta, tramite l’usciera che ti fa il favore per amicizia, a pagamento...”;*
  - *“nel 1976 abbiamo venduto dei poderi e ancora mi richiedono le tasse”.*

Per alcuni è un aspetto critico anche:

- la scarsa applicazione della responsabilità individuale:
  - *“nel sud la trasparenza non ha funzionato, perché non ha importanza per gli uffici. Anzi va proprio contro i loro interessi. Se chiedi di parlare con il responsabile non ti rispondono”.*

Per coloro che lavorano nella PA le aree critiche si focalizzano:

- nella gestione della filiera verticale, cioè nell’instaurare e mantenere un rapporto con gli uffici, gli enti, gli organismi che operano al di sopra del proprio ufficio e con i quali il confronto appare farraginoso e difficile:
  - *“per noi il primo scoglio è la Provincia”;*
  - *“il Provveditorato ha tempi troppo lunghi e poi non ti rispondono neanche”;*
- nella gestione della filiera orizzontale, cioè dei rapporti con uffici preposti ad attività simili a quelle del proprio ufficio, con i quali dovrebbe sussistere un dialogo costante e paritetico:
  - *“spesso ci scontriamo sulle stesse cose che facciamo in uffici diversi”;*
  - *“si potrebbe razionalizzare meglio, pianificare, distinguere le competenze”;*
- nello spostamento della complicazione, in nome della semplificazione, da un settore all’altro:
  - *“l’autocertificazione semplifica la vita al cittadino, ma il lavoro lo deve supplire l’operatore”;*
  - *“a me sembra che il mio lavoro non si sia semplificato, ma complicato”;*
  - *“i controlli sull’autocertificazione poi non siamo in grado di farli”;*
  - *“la semplificazione di cui ci si riempie la bocca non semplifica nulla, io come burocrate lo so”;*
- nella discrezionalità della responsabilità individuale:
  - *“la responsabilizzazione c’è soltanto se il dirigente ci crede, noi non abbiamo una dirigenza che lavora in questo modo, tramite il raggiungimento degli obiettivi, ma se non vogliono assumersi responsabilità si nascondono”;*
  - *“alcune persone si nascondono dietro il loro ruolo...”;*

- nel mancato allineamento tra maggiore responsabilità individuale e aumento economico:
  - *“il fattore retribuzione incide senz’altro, non si può solamente aumentare la responsabilità”;*
  - *“le responsabilità le assumi se vieni pagato equamente”;*
- nella percezione che l’intervento normativo di semplificazione sia un evento rimasto incompiuto, e non un processo in continua evoluzione e ridefinizione:
  - *“è un evento che non è compiuto come doveva”.*

### **La semplificazione: un mutamento profondo**

Dall’indagine risulta una generale consapevolezza di un cambiamento importante che investe tuttora la PA e i suoi rapporti con il cittadino. La semplificazione amministrativa ha innescato un processo senza fine che comporta mutamenti profondi e continue ridefinizioni.

Di certo, il più imponente cambiamento è rappresentato dall’introduzione dell’autocertificazione, che in maniera trasversale ha semplificato molte azioni della PA e che, in modo più o meno esteso, è stata accolta dai cittadini:

- *“ci sono timidi segnali di cambiamento con l’autocertificazione”;*
- *“mi sembra ci sia stato un cambiamento effettivo e profondo con l’introduzione dell’autocertificazione, che dà maggiore fiducia ai cittadini”;*
- *“quello che ho notato di più è l’autocertificazione dei documenti, che ha portato un cambiamento sostanziale. Si fanno meno file. Ma sono perplessa, perché temo una certa superficialità dei dati. Come si controlla?”;*
- *“vuol dire che non devo più andare a recuperare tutti i documenti, ma posso dichiarare io direttamente sulle cose che mi riguardano. Ho visto la differenza, per esempio, per fare la carta d’identità: una volta si sprecavano mattinate intere, l’ultima volta ci ho messo un quarto d’ora”;*
- *“evita grosse trafile burocratiche. Più che risparmio di tempo, si evita di girare da uno sportello all’altro per capire cosa si deve fare”.*

Laddove si ritenga che l’autocertificazione sia ancora poco usata, le motivazioni sono spesso legate alla diffidenza o alla scarsa informazione:

- *“con l’autocertificazione possiamo evitare la burocrazia, noi cittadini a volte ci compliciamo la vita non usandola”;*
- *“il cittadino non ha fiducia, nel dubbio che le cose non vadano a buon fine. C’è ignoranza...”.*

Oltre all’autocertificazione, le associazioni rilevano, tra gli effetti positivi della semplificazione, la maggiore consapevolezza della responsabilità individuale di chi eroga un servizio. Ma, richiamando l’immagine del ghiacciaio per raffigurare i cambiamenti della PA in termini di semplificazione, si può dire che ciò che la maggioranza dei cittadini ha visto a *occhio nudo* è l’autocertificazione. Minore è la consapevolezza del

crescente ruolo della responsabilità degli operatori della PA, chiaramente sottolineato dalla riforma.

Ciò che muta radicalmente è la modalità di relazione tra cittadino e PA che si avvia verso un modello maggiormente paritetico, meno asimmetrico e sfavorevole al cittadino, malgrado alcune aree di resistenza culturale. Da un'immagine di PA statica e distante, si passa lentamente a una PA disponibile, che permette di far valere le proprie istanze tramite l'emergere di una differente e moderna cultura che supera l'approccio arcaico, basato su favori e favoritismi, su attese e fatalismo.

In generale, dall'approfondimento dei singoli *case studies*, si evidenzia un quadro fortemente differenziato, in cui le criticità maggiori si concentrano nell'area anziani. La diversa modalità di relazione tra PA e cittadino si è più facilmente tradotta in un rapporto paritetico nella scuola e nel lavoro (che anzi appare uno scenario in cui i cittadini anticipano in alcuni casi i comportamenti del futuro, informandosi direttamente su Internet e chiedendo indicazioni maggiormente puntuali agli operatori di sportello proprio perché hanno un quadro della situazione chiaro). Decisamente più difficoltoso appare il mondo degli anziani, che stenta a porsi su un piano paritetico per ragioni psicologiche, culturali, ma anche perché il più delle volte l'approccio con la PA avviene in ambito sanitario e inevitabilmente lo stato psicologico di un malato è di estrema debolezza e soggezione. In questo caso appaiono fondamentali le reti di solidarietà e le agenzie di facilitazione, che si prendono "cura" degli anziani sostenendoli nell'ostica relazione con la PA.

I cittadini, come si è detto, riconoscono nell'autocertificazione il *fiore all'occhiello* della semplificazione amministrativa, ma hanno percepito positivamente anche la territorializzazione dei servizi, l'introduzione dell'URP, l'alleggerimento delle file, l'introduzione della Carta dei servizi. Tuttavia la semplificazione non riduce la complessità per chi lavora all'interno della PA. L'autocertificazione, per esempio, pur semplificando notevolmente la vita al cittadino, aumenta notevolmente il carico di lavoro di coloro che operano all'interno della PA, o di coloro che approntano la modulistica. Il processo di semplificazione è necessariamente in continua ridefinizione, sortendo, il più delle volte, l'effetto paradossale di "complicare" le funzioni della PA, perché anche il singolo evento di riforma presuppone titaniche trasformazioni e rettifiche in corso d'opera e operazioni di aggiornamento e responsabilizzazione di chi opera nella PA stessa:

- *"la semplificazione per ora non c'è stata, con la Bassanini si è cercato di dare regole nuove a un percorso che non è finito, anche perché si è innestato su un terreno non fertile";*
- *"non c'è abbastanza rispondenza tra riforma e attuazione nel quotidiano. La semplificazione è caduta in un terreno arido perché culturalmente è rimasta ferma. Ciò che regola il lavoro nella Pubblica Amministrazione è la circolare, non la legge".*

A volte sono gli stessi funzionari a non percepire se stessi come i soggetti della semplificazione. Tuttora, molti di coloro che lavorano nella PA hanno un atteggiamento



*tayloristico*<sup>8</sup> di organizzazione del lavoro tramite mansioni esecutive e parcellizzate, senza l'assunzione di responsabilità individuali e senza l'attivazione di una trama consolidata ed efficace di comunicazione, sia nella *filiera verticale* (il Ministero, la Provincia, il Provveditorato, l'INPS), sia nella *filiera orizzontale*, (l'ufficio accanto), che consentano una tempestiva risposta alle richieste del cittadino.

La semplificazione presuppone, innanzitutto, un diverso approccio culturale che di per sé non può essere sostituito semplicemente dall'innovazione tecnologica. Infatti alcuni strumenti introdotti – come l'utilizzo diffuso di Internet, quale modalità di interfaccia con il cittadino – che avrebbero dovuto facilitare la semplificazione, non sempre sono stati immediatamente applicabili alla realtà del Paese:

- *“siamo alla fantascienza se si pensa alla scuola sul sito Internet. Ma non ce l'hanno Internet le famiglie! Ce l'avrà il 10-12% delle famiglie della nostra popolazione scolastica”.*

La semplificazione si fonda su una gestione maggiormente *friendly* tra Istituzione e cittadino e, dunque, su una relazione *riuscita* tra cittadino e operatore di sportello, partendo dal presupposto che entrambe le parti dialoghino, consapevoli dei propri diritti e doveri:

- *“se il personale non sa rapportarsi, se il rapporto con l'utente non è fatto in un certo modo... è l'elemento umano che fa la differenza...”;*
- *“ho notato anche una maggiore prepotenza dell'utente. È un tuo diritto essere trattato bene, ma se vai a pagare l'ICI l'ultimo giorno poi non ti puoi lamentare se trovi la fila”.*

---

<sup>8</sup> Frederick Taylor, nella sua monografia del 1911, *The Principles of Scientific Management*, si proponeva di organizzare il modello lavorativo secondo tre fasi: 1. analisi delle caratteristiche della mansione da svolgere; 2. creazione del prototipo del lavoratore adatto a quel tipo di mansione; 3. selezione del lavoratore ideale, al fine di formarlo e introdurlo nell'azienda.



## CAPITOLO 2

### SCUOLA, LAVORO, ANZIANI: LE ATTESE E LE PROPOSTE DEI CITTADINI

#### *I focus group*

Per questa prima indagine, che risale al 2003, sono stati realizzati 10 *focus group*<sup>9</sup>, che tratteggiano la realtà italiana, rappresentando tutte le aree del Paese (nord-centro-sud) e tutte le tipologie urbane (la metropoli, il capoluogo, il piccolo centro), garantendo la presenza delle diverse figure interessate ai tre ambiti d'indagine: scuola, lavoro, anziani. Ad esempio: nella scuola si sono confrontati genitori, insegnanti, funzionari amministrativi, rappresentanti degli organi di governo della scuola. Sono stati invitati soggetti che nella PA svolgono funzioni a diretto contatto con i cittadini (ad esempio: il segretario della scuola, l'addetto del CAAF, il responsabile del CPI), o, comunque, che sono impegnati in lavori che hanno immediata ricaduta sul rapporto tra cittadino e PA (il preside, il dirigente comunale), o in attività di assistenza (come i responsabili sindacali o del Tribunale dei diritti del malato). Quindi si è rivolta l'attenzione verso coloro che tutti i giorni lavorano, a diversi livelli, nella PA, o che per diverse ragioni (in quanto sindacati e associazioni, o membri degli organismi scolastici, ad esempio) si confrontano quotidianamente con essa. Queste figure, che definiamo *intermedie* tra la dirigenza e il *front line*, diventano utili per capire le criticità della PA nel suo insieme, nei rapporti tra singoli organismi/uffici e tra questi e il cittadino.

Ognuno dei partecipanti ai *focus group* è a sua volta un cittadino, che ha figli a scuola, che ha partecipato, o ha in famiglia dei partecipanti, a concorsi pubblici, che

<sup>9</sup> I *focus group* su scuola - lavoro - anziani:

Città	Tema approfondito	Partecipanti
Benevento	Scuola	Assistenti di segreteria, collaboratori, insegnanti elementari, dirigenti scolastici
Conegliano Veneto (TV)	Anziani	Impiegati ass. servizi sociali, pensionati, università della terza età, rappresentanti del Tribunale del malato, volontari, resp. pensionati CISL
Cosenza	Anziani	Rappresentanti provinciali e regionali FNP CISL
Foligno (PG)	Scuola	Personale non docente, dirigenti, insegnanti
Lecco	Scuola	Genitori, insegnanti, personale non docente
Roma	Anziani	Volontari, capi lega del sindacato pensionati, resp. amministrativi CAAF, collaboratori FNP
Salerno	Anziani	Rappresentanti del Tribunale del malato, rappresentanti FNP, anziani
Teramo	Lavoro	Coordinatore provinciale delle attività dei Centri per l'impiego CPI, resp. e collaboratori CPI, dirigente di settore, persone in cerca di lavoro
Terni	Lavoro	Resp. ufficio assunzioni del Comune, dirigente gestione e sviluppo risorse umane (Comune), funzionario responsabile formazione (Comune), concorsista al Comune, responsabile settore orientamento e formazione del CPI, collaboratrice di associazione all'orientamento professionale di fasce deboli
Udine	Misto lavoro, scuola, anziani	Rappresentanti sindacali ASL, volontari, pensionati, persone in cerca di lavoro, amministratori locali

deve rispondere ogni anno alle richieste dell'INPS per la certificazione reddituale ai fini delle esenzioni dai ticket sanitari o deve fare la dichiarazione dei redditi, ecc.

A livello sperimentale, a Udine, si è costituito un gruppo misto, che ha visto partecipare al *focus group* rappresentanti di “mondi” diversi (scuola, sanità, volontariato, pensionati, amministrazione locale), che si sono confrontati riguardo al loro vissuto e alle loro attese rispetto alla PA.

### **Le interviste in profondità**

Per quanto riguarda la scuola sono state intervistate 10 persone: 2 insegnanti, 1 collaboratore amministrativo, 1 segretario di istituto scolastico, 1 presidente di consiglio d'istituto, 1 genitore componente il consiglio d'istituto, 2 genitori di studenti di scuola superiore, 2 studenti universitari.

Per quanto riguarda il tema del lavoro, 11 persone: 10 lavoratori o in cerca di lavoro (tutti con almeno un concorso pubblico sostenuto), 1 dirigente generale della PA centrale.

Per quanto riguarda il mondo degli anziani, 6 persone: 1 responsabile di un centro anziani, 3 pensionati, 2 dirigenti del sindacato pensionati.

Anche attraverso le interviste, quindi, sono state approfondite diverse realtà, che rappresentano un quadro articolato dei contesti in cui si trova a operare la PA. Le posizioni rappresentate dagli intervistati vanno, come nel caso dei *focus group*, da coloro che sono all'interno della PA, o nelle strutture di assistenza e tutela, ai cittadini. Le interviste in profondità rappresentano tre aree geografiche, culturali e socio-economiche molto diverse tra loro: il nord-est avanzato, con Padova (lavoro, scuola e anziani); il centro tranquillo e sviluppato, con Terni (lavoro e anziani); il sud più problematico e in movimento, con Napoli (lavoro e scuola).

Contemporaneamente allo svolgersi della seconda indagine del 2006, sui temi della casa, del trasporto privato e dell'URP, a integrazione della prima fase della ricerca, ha preso avvio un'attività di aggiornamento sui temi della scuola, del lavoro e degli anziani, e, in particolare, è stata approfondita la problematica legata alla condizione dell'anziano, attraverso l'esame delle concrete e positive ricadute della semplificazione messa in atto da enti previdenziali (soprattutto l'INPS), Patronati e CAAF.

Nel corso dei *focus group*, per far emergere i bisogni e le attese di ulteriore semplificazione, insieme con l'indicazione concreta di tematiche, procedure, strumentazione e modulistica da modificare in senso *friendly*, è stato presentato ai partecipanti un questionario semistrutturato che permettesse a ciascuno di precisare al meglio le proprie aspettative e necessità. Da ciascuno dei partecipanti è emersa una nutrita lista di indicazioni poi discussa e condivisa da tutto il gruppo. In seguito la lista è stata sottoposta agli intervistati per avvalorare ulteriormente le indicazioni emerse. Dal quadro messo insieme scaturisce la “mappa” delle attese di ulteriore semplificazione e dei suggerimenti, che vanno dagli interventi normativi e regolamentari agli interventi di carattere logistico, che investono l'apparato tecnico della PA e, soprattutto, le modalità di comunicazione. Le indicazioni sono, a volte, ingenui e generiche (“trovare il modo

*per smentire il luogo comune secondo cui i posti pubblici sono già assegnati*”), non realistiche, perché incompatibili con gli stretti vincoli economici che la PA ha ormai da parecchi anni (“*più commissioni per ridurre i tempi dei concorsi*”, “*tempi certi per le assunzioni*”), o superate dalla realtà (“*autocertificare tutti i dati*”, “*notizie dei concorsi pubblici su Internet*”). Ma la varietà e la fantasia, che trapelano dai suggerimenti, sono la prova della viva partecipazione di tutti ai *focus group* e del grande interesse nei confronti del processo di semplificazione in atto nella PA che tutti si aspettano sempre più a misura di cittadino.

## **La scuola**

Il mondo della scuola rappresenta una realtà che opera in maniera molto vicina al cittadino, dal momento che si occupa della formazione dei più giovani. Dall’indagine scaturisce l’immagine di una scuola complessivamente in una fase di profondo mutamento, sia in termini normativi e organizzativi, che a livello formativo.

Nella scuola si ravvisa, senza dubbio, un migliore rapporto tra istituzione e cittadino, in particolare tramite lo strumento dell’autocertificazione, ma è ancora presente al suo interno una forte complessità, in ordine all’organizzazione interna, alle relazioni con gli organi superiori – il Provveditorato, il Ministero (*filiere verticale*) – e alla gestione dei carichi di lavoro.

Nella scuola i **punti di forza** della semplificazione e del cambiamento percepito, in generale, sono:

- l’autocertificazione:
  - “*[l’autocertificazione] ha portato una variazione notevole. Evita la richiesta di certificazioni*”;
  - “*... una notevole semplificazione. Non solo di tempo, ma anche di soldi. C’erano molte code in Provveditorato, in Comune...*”;sebbene, al riguardo, vi sia qualche resistenza...
  - “*non volevano farmi l’autocertificazione per un documento di mia figlia perché poi devono fare i controlli e per loro è un lavoro doppio*”;
  - “*l’autocertificazione non viene applicata completamente, nemmeno dagli uffici... per non impazzire, perché non tutti i cittadini capiscono al volo*”;
- la modulistica:
  - “*da noi c’è modulistica per tutto. Semplice, costruita ad hoc*”;
  - “*se non fai tu la modulistica non sempre il cittadino ha la cultura media per poter fare una autocertificazione*”;
  - “*molto accessibile e chiara*”;
- una maggiore autonomia decisionale:
  - “*lo so per via dell’autocertificazione, e per l’autonomia della scuola. Per esempio ora ci sono ampi margini di gestione dei soldi, dei calendari scolastici...*”;
- l’istituzione dell’URP:
  - “*siamo stati tra i primi a istituire l’URP*”.

**I punti di debolezza** riguardano:

- i controlli dell'autocertificazione:
  - *“noi teoricamente dobbiamo fare dei controlli...”*;
- la mancanza di autonomia a livello di fondi:
  - *“l'autonomia data, in realtà, non corrisponde a un'autonomia finanziaria. Tutto si basa esclusivamente sulle capacità personali di sfruttare le scarse risorse. I corsi specialistici (inglese, informatica...) prima erano finanziati dalla scuola, adesso, con la riduzione di finanziamento da parte dello Stato, viene chiesto un contributo agli studenti”*;
  - *“è una riforma a metà, l'autonomia non la puoi esercitare completamente se non si ha una disponibilità economica... ci aspettavamo una autonomia più concreta, siamo rimasti delusi”*;
- la diminuzione dell'organico rispetto all'aumento dei carichi di lavoro:
  - *“diminuiscono l'organico e il lavoro aumenta, si pretende di più con minor spesa”*;
  - *“abbiamo il fardello continuo e grave di incombenze nuove”*;
  - *“siamo più stressati, abbiamo più incombenze... siamo aperti fino alle 18”*;
  - *“un professore deve scrivere un giudizio 8 volte!”*;
- lo scarso coinvolgimento del Ministero riguardo agli indirizzi delle riforme in atto:
  - *“sono state fatte tre riforme senza stabilità, in maniera schizofrenica, come insegnanti ci sentiamo insoddisfatti; chi sta al di sopra di noi non capisce i nostri bisogni”*;
  - *“non c'è una riforma fatta tramite un dialogo con la base”*;
- la difficoltà nel rapporto con il Provveditorato, fondato, a volte, su logoranti procedure e tempi lunghi:
  - *“grandi difficoltà nel trasferimento dei documenti da una città all'altra, tanto che sono stati impiegati due anni per la ricostruzione della carriera, perché era stata persa una cartella. Io non ho risolto, ho dovuto aspettare”*;
  - *“stiamo ancora a stabilire, dopo due anni, le modalità di pagamento di un part-time misto, sia verticale che orizzontale... ovviamente la persona l'abbiamo già pagata da un pezzo perché lo scarto era di pochi euro”*;
  - *“il provveditorato esprime la burocrazia al massimo”*;
- la scarsa responsabilità del singolo:
  - *“il discorso delle responsabilità non è semplice, tanti non la vogliono perché preferiscono l'anonimato. Deve cambiare la mentalità delle persone perché la privacy è anche uno schermo”*;
- la scarsa formazione, in particolare nel settore dell'informatica e della comunicazione con il pubblico:
  - *“ora abbiamo responsabilità enormi, non possiamo imparare in 2 giorni come funziona la ricostruzione della pensione”*;
  - *“i servizi decentrati vengono rimandati alle scuole senza che ci sia formazione”*;

- *“... ma la formazione che ci viene fatta è piuttosto una ‘informazione’, è troppo poco”;*
- il mancato riconoscimento economico da correlare a una maggiore responsabilità individuale:
  - *“si continuano a fare contratti con aumenti poco diversificati... qualche tentativo di premiare il maggior impegno è stato subito bloccato”.*

Per alcuni, i punti di debolezza riguardano:

- la scarsa comunicazione con le famiglie:
  - *“sempre un po’ difficoltosa. Imbarazzata”;*
  - *“non c’è flessibilità degli orari. Bisogna tenere conto della necessità di lavoro dei genitori”.*

In genere, all’interno della scuola, la figura che simboleggia la burocrazia, è chi ricopre incarichi amministrativi: il Preside, il Segretario.

- *“la cosa positiva è che si danno per scontati questi cambiamenti perché siamo più vicini ai cittadini. D’altronde quando siamo utenti vogliamo la soddisfazione immediata del nostro bisogno”;*
- *“c’è stato un allineamento tra istituzione e cittadini”;*
- *“l’autocertificazione ha risolto per più del 50%”;*
- *“l’autocertificazione è ottima: nascita, stato di famiglia... prima avevamo dei faldoni enormi”.*

## **Le proposte per la scuola: logistica, formazione, comunicazione**

### Le proposte di carattere generale riguardano:

- il miglioramento della logistica degli uffici.

### Tra le proposte avanzate dal personale dipendente:

- un maggiore snellimento nei rapporti con il Provveditorato;
- un dialogo maggiore con il Ministero, percepito come troppo lontano.

### Tra le proposte specifiche di semplificazione e miglioramento dei rapporti con il cittadino:

- semplificare i moduli, sia nel linguaggio che nelle informazioni per compilarli. In particolare:
  - le certificazioni di assenza;
  - le certificazioni di reddito;
  - le iscrizioni;
  - il libretto scolastico;
- incentivare le iscrizioni *on-line*;
- facilitare ulteriormente la comunicazione (unanimemente riconosciuta come elemento fondamentale) tra la scuola la famiglia. In particolare si chiede di comunicare le novità in termini di semplificazione e snellimento procedurale attraverso:
  - lettere a casa;
  - riunioni degli organi di governo scolastico;
  - assemblee aperte alle famiglie;
  - riunioni degli organi scolastici;
  - *newsletter* telematiche;
  - circolari affisse alle bacheche;
- promuovere una formazione approfondita, continuativa e non *una tantum* (riguardante la nuova ridefinizione dei carichi di lavoro).



## Il lavoro

Nel mondo del lavoro la semplificazione amministrativa si è realizzata sul piano del collocamento generale tramite la riforma dei Centri per l'impiego (ex Uffici di collocamento) e il decentramento dei concorsi. Ma il "mercato del lavoro", pubblico e privato, è in pieno movimento da anni. Diversi sono stati i provvedimenti di riforma tendenti ad aumentare soprattutto la "flessibilità", in una situazione da tutti giudicata troppo ingessata rispetto alle altre economie sviluppate e soprattutto rispetto agli altri Paesi europei che registrano migliori *performance* in campo occupazionale. Il mondo del lavoro, in generale, con l'attuale assetto delle agenzie per l'impiego e con i recenti interventi a livello normativo – in particolare la legge Biagi – dimostra di essere in piena metamorfosi e risulta, perciò, difficile fare una fotografia dello "stato delle cose".

I **punti di forza** della semplificazione e del cambiamento percepito sono:

- una visione meno monolitica e monopolistica delle agenzie dell'impiego:
  - *"prima la normativa era diversa, avevamo il monopolio del lavoro, dell'erogazione..."*;
  - *"prima era un ufficio monolitico, statico, ora siamo in movimento e viviamo in un'ottica di servizio"*;
- il decentramento:
  - *"in questa maniera siamo più vicini ai cittadini"*;
- l'autocertificazione:
  - *"non costringe i cittadini a fare code per chiedere certificati (titolo di studio, stato di disoccupazione...). Le cose sono molto più semplici"*;
  - *"ora gli uffici sono ben disposti verso gli utenti, c'è una modulistica ad hoc con tutte le condizioni autocertificabili"*;
- la modulistica nei concorsi pubblici:
  - *"ci sono alcuni casi in cui la modulistica è stata sistemata, non esiste più una modulistica complicata e poi è fondamentale l'operatore che compila il modello"*;
  - *"c'è ormai una modulistica ad hoc per tutto ciò che è autocertificabile"*;
- la possibilità per il cittadino di informarsi direttamente, presso i Centri per l'impiego, tramite l'utilizzo di sale multimediali o del cartaceo:
  - *"ora arrivano allo sportello già informati, perché non siamo gli unici a fornire informazioni"*.
- la possibilità di informarsi via Internet, anche utilizzando i Centri per l'impiego come *Internet point*:
  - *"c'è Internet, le informazioni sono più accessibili. Anche se per fare un concorso ci sono molte prove, quindi è ancora complicato"*;
- un atteggiamento di collaborazione, non persecutorio nei confronti di coloro che devono produrre la documentazione per sostenere un concorso:
  - *"si tende a far integrare la documentazione se incompleta o inesatta, si va maggiormente incontro a chi deve sostenere un concorso e deve produrre una certa documentazione"*;

- un rapporto diretto, di maggior collaborazione con i cittadini per le eventuali assunzioni a tempo determinato:
  - *“tendiamo a riassumere velocemente le stesse persone”;*
  - *“abbiamo fatto assunzioni a tempo determinato anche per dare una risposta occupazionale, noi abbiamo bisogno della continuità di servizio”;*
- tempi più rapidi nell’espletamento dei concorsi:
  - *“i tempi sono ridotti all’osso... la vera cosa cinica è che non ci sono più concorsi”;*
- una comunicazione capillare dei bandi di concorso:
  - *“a Terni anche i muri sapevano del concorso”;*
  - *“abbiamo avvisato tramite affissioni, la radio, la tv”.*

I **punti di debolezza** della semplificazione e in generale del cambiamento percepito sono:

- i mancati controlli dell’autocertificazione:
  - *“vengono delle persone che certificano che hanno 3 o 4 figli per avere un punteggio maggiore, quando io so benissimo che non è vero”;*
  - *“se arriva un disoccupato e lo autocertifica e in realtà guadagna 70 milioni, io non posso fare i controlli incrociati”;*
- la mancanza di certezza sulle assunzioni pubbliche:
  - *“si fanno concorsi, vengono pubblicate le graduatorie, ma poi non si assume perché non ci sono soldi... così si deludono le aspettative... non è giusto, le persone fanno progetti di vita...”;*
  - *“in questo modo i migliori se ne vanno, perché magari dopo un anno dalla pubblicazione della graduatoria non sono ancora stati assunti e trovano altre collocazioni”;*
- lo scarso raccordo tra indirizzi normativi e autonomia finanziaria:
  - *“in pratica sono arrivati prima i Centri per l’impiego e poi l’autonomia finanziaria”;*
  - *“non si può pretendere di fare le riforme a costo zero o solo con i fondi europei”;*
- la mancata sinergia tra organismi preposti alla formazione e al lavoro:
  - *“i due settori preposti alla formazione professionale e al mercato del lavoro tra di loro non comunicano: questa è una disfunzione”;*
- la scarsa comunicazione dei cambiamenti della PA al pubblico:
  - *“la gente non ha recepito le riforme, utilizzano questo ufficio come se fosse il vecchio ufficio di collocamento”;*
- l’atavico timore nei confronti della PA che porta i cittadini a non utilizzare l’autocertificazione:
  - *“noi dicevamo di autocertificare, di produrre tutto in carta semplice e loro invece mettevano tutto su carta da bollo per paura di essere scartati da un concorso”.*

La burocrazia viene avvertita maggiormente:

- quando si entra in relazione con la Provincia (titolare dei Centri per l'impiego):
  - *“se c'è l'intoppo in un bando... la Provincia svolge istituzionalmente compiti materiali”;*
- quando si entra in relazione con il TAR:
  - *“se penso ai tempi lunghi inevitabilmente il ricorso al TAR è una procedura veramente burocratica”.*

Quanto alle nuove forme di contratto flessibile applicate anche nella PA, in generale, c'è un atteggiamento di resistenza soprattutto nei confronti dei contratti interinali, visti come un'eccessiva *precarizzazione* del lavoro:

- *“credo che vada bene solo se è un percorso di ingresso nel mercato del lavoro”;*
- *“in una ottica sociale è negativo perché dà meno stabilità”;*
- *“noi non abbiamo lavori interinali, i sindacati si sono opposti”;*
- *“la precarietà nel lavoro andrà avanti, ma allora la tua vita diventerà molto precaria”.*

**Le proposte per il mondo del lavoro:  
tempistica, metodi privati, certezze**

In generale viene proposto di:

- raccordare maggiormente la tempistica degli indirizzi normativi con l'autonomia finanziaria degli enti locali;
- promuovere la sinergia tra organismi/uffici preposti alla formazione e al lavoro;
- sviluppare la rete di contatti e di rapporti con il mondo dell'imprenditoria;
- incrementare i rapporti tra PA e Università, con offerte di collaborazioni a giovani laureati più che a professionisti affermati;
- ridurre la burocrazia interna che gestisce le assunzioni;
- dare certezze temporali a chi partecipa ai concorsi pubblici;
- far sì che la PA si adegui ai metodi di reclutamento del privato: cercare di capire le qualità personali, le motivazioni;
- trovare il modo per smentire il luogo comune secondo cui i posti pubblici sono già assegnati;
- rendere più rapidi i tempi dal bando alla graduatoria finale.

Proposte specifiche di semplificazione e miglioramento  
dei rapporti con i cittadini:

- prevedere l'autocertificazione per tutti i dati;
- semplificare ulteriormente le domande attraverso moduli prestampati;
- promuovere ulteriormente una comunicazione con i cittadini su vari livelli, attraverso la consultazione di siti Internet, affissioni presso le agenzie per l'impiego. In particolare con la pubblicazione di:
  - bandi sulla stampa, oltre che sulla Gazzetta Ufficiale;
  - notizie dei concorsi pubblici su Internet;
  - bandi anche nelle università e nelle librerie;
- ridurre i tempi dei concorsi pubblici, in particolare con l'istituzione di:
  - molte commissioni;
  - prove al computer;
  - concorsi per soli titoli;
  - prove con quiz per i concorsi pubblici;
  - prove dei concorsi solo nel Comune o nella Provincia di residenza.

## Gli anziani

Complessivamente, il mondo degli anziani appare quello più problematico, anche per l'oggettiva combinazione di rilevanza e difficoltà a offrire servizi tempestivi ed efficaci e per la disposizione psicologica degli anziani:

- *“non è cambiato, è rimasto uguale: promettono, promettono, ma poi...”*;
- *“si sta andando più giù, verso il peggio”*;
- *“ti trattano come un numero se non ti imponi”*.

Il cambiamento percepito non riesce a compensare un vissuto fortemente sfavorevole, data anche la tendenza psicologica dell'anziano, mista di timori e diffidenze, dovuta a un'immagine pregressa della PA decisamente distante e ostile.

La percezione negativa si delinea tramite il riconoscimento di:

- ostacoli *orizzontali*: lo sportello, la scortesia, l'obbligo al *nomadismo* tra un ufficio e l'altro;
- ostacoli *verticali*: i dirigenti, l'INPS, le lunghe procedure.

Malgrado le forti criticità, anche il mondo degli anziani individua dei mutamenti di rotta da parte della PA.

I **punti di forza** della semplificazione e del cambiamento percepito sono:

- la presenza di *facilitatori*, che svolgono il ruolo di mediare il rapporto con la PA; è una rete di sostegno che rende le istituzioni più vicine agli anziani e favorisce una maggiore consapevolezza dei diritti del cittadino:
    - *“i sindacati, i servizi sociali del Comune. Fanno da tramite, e ci sono alcune persone molto preparate, che danno bene le informazioni”*;
    - *“per fortuna c'è questa invenzione dei CAAF, dove per pochi euro ti aiutano ad affrontare tutte le scadenze...”*;
  - la decongestione delle file:
    - *“c'è il numerino, si aspetta lì. C'è una sala di attesa, è migliorato”*;
  - l'autocertificazione, pur con i limiti dati dalla non conoscenza o dalla sfiducia:
    - *“l'autocertificazione è stata efficace anche se in alcuni casi è il cittadino stesso a non fidarsi”*;
    - *“l'autocertificazione poteva essere di grande aiuto nei confronti degli anziani, ma non la conoscono abbastanza, per scarsa informazione”*;
  - l'istituzione dell'URP:
    - *“ci sono in tutti gli uffici degli sportelli di informazione, che aiutano”*;
  - e in alcune realtà anche l'assistenza domiciliare;
  - la Carta dei servizi:
    - *“l'assistenza domiciliare è cambiata in meglio”*;
    - *“è una ottima esperienza di diffusione di informazioni a livello comunale”*;
- anche se per alcuni l'assistenza domiciliare è solo ai primi passi:
- *“tuttora portano solo i pannoloni”*;

I **punti di debolezza** della semplificazione riguardano:

- la complessità linguistica della modulistica per l'autocertificazione:
  - *“non riesco a compilarlo, ho dovuto portarlo da mio cugino commercialista”;*
- i caratteri poco leggibili dei moduli:
  - *“ma non sanno che abbiamo tutti difficoltà visive? Perché non usano caratteri più grandi o meglio, perché non ci sono persone che aiutano a compilare i moduli?”;*
- le liste di attesa:
  - *“le liste d’attesa restano la vera nota dolente”;*
- il nomadismo forzato tra diversi uffici:
  - *“a volte ti dicono: ‘ha sbagliato ufficio’ e, magari devi attraversare tutta la città... ci vorrebbe un ufficio che fa tutte le pratiche”;*
- una relazione fortemente critica con gli operatori di sportello:
  - *“mi ha parlato senza neanche alzare gli occhi”;*
  - *“sono sordi e non vogliono sentire”;*
  - *“non informano abbastanza; gli impiegati dovrebbero essere più disponibili verso le persone. Spesso gli anziani vengono trattati con fretta e con fastidio”;*
- scarsa comunicazione con gli utenti:
  - *“dovrebbero comunicare con lettere alle famiglie, con riunioni nei centri anziani, con pubblicazioni sulla stampa, sui giornali locali”;*
  - *“dovrebbero scrivere a casa”.*

La scarsa fiducia, la difficoltà a rapportarsi con la PA e l'immagine pregressa di questa si traducono nella riproduzione di un modello relazionale insoddisfacente, in cui lo Stato è, e resta, in una posizione predominante nei confronti del cittadino e rimanendo “sordo” rispetto alle esigenze e ai bisogni espressi dagli anziani:

- *“manca la professionalità all’ufficio informazioni”;*
- *“gli impiegati se ne lavano le mani, come Ponzio Pilato”;*
- *“non rappresentano le istanze dei fruitori. Il general manager della sanità dovrebbe interessarsi degli utenti”;*
- *“c’è sfiducia, superficialità, mancanza di senso di responsabilità”;*
- *“c’è stato clientelismo nell’assumere il personale e il servizio è negativo alla fine”;*
- *“funziona solo per chi conosce e per chi ha i mezzi per conoscere”.*

**Le proposte per gli anziani:**  
**sussidiarietà, comunicazione, sportelli del cittadino**

Tra le proposte generali:

- l'istituzione di *Sportelli unici per il cittadino*, contro il *nomadismo* forzoso tra diversi uffici;
- la formazione degli operatori, specialmente di sportello, tramite corsi di comunicazione, favorendo tutto ciò che predispone all'ascolto;
- rendere vicina agli anziani la PA attraverso i *facilitatori*.

Tra le proposte specifiche di semplificazione e miglioramento  
dei rapporti con i cittadini:

- eliminare o ridurre al minimo i moduli da compilare;
- semplificare il linguaggio nei moduli;
- usare caratteri più grandi, in particolare per le informazioni;
- prevedere moduli molto semplici (anche nel caso dell'autocertificazione) e persone che aiutino a riempire i moduli, per esempio, volontari o impiegati;
- migliorare le informazioni negli uffici, con persone che diano indicazioni;
- aiutare gli anziani soprattutto in occasione della dichiarazione dei redditi e del calcolo e pagamento dell'ICI.

Riguardo alle facilitazioni di comunicazione:

- promuovere la comunicazione con gli utenti attraverso:
  - lettere alle famiglie;
  - certificazioni nelle esenzioni sanitarie;
  - riunioni nei centri anziani;
  - riunioni nelle parrocchie;
  - pubblicazioni sulla stampa;
  - manifesti pubblici.

## **Approfondimenti sulle nuove procedure di semplificazione attuate**

### ***La scuola***

Le istituzioni scolastiche si trovano ad affrontare i notevoli cambiamenti che stanno interessando da qualche tempo il sistema informativo del Ministero della Pubblica Istruzione. Da tempo la scuola è il maggior fruitore dei servizi informatici del Ministero, il quale ha stabilito di mettere a disposizione gratuitamente delle scuole, tra le funzioni applicative a supporto delle attività istituzionali disponibili, una serie di moduli applicativi raccolti in un “pacchetto” con il quale si è dato avvio ufficialmente al progetto *SISSI in rete* (Sistema Integrato Segreterie Scolastiche Italiane), e che consente l’automazione delle principali attività di segreteria, ponendo le basi per una gestione più efficiente dei compiti amministrativi della scuola<sup>10</sup>. Il 70% delle segreterie scolastiche italiane utilizza questo “pacchetto”, distribuito in modo differenziato, a seconda degli ordini scolastici.

Le nuove tecnologie a disposizione e lo sviluppo di Internet hanno consentito alla scuola, negli ultimi anni, di mettere a disposizione del mondo esterno il proprio patrimonio informativo, offrendo al cittadino l’opportunità di avvalersi dei servizi *on-line*. Le funzioni applicative di *SISSI* coprono tutte le principali attività di una segreteria scolastica, con lo scopo di snellire i rapporti e il dialogo tra scuola e famiglia, favorendo, tra gli altri, anche delle modalità di pagamento *on-line* utilizzabili dalle famiglie per il saldo delle più comuni operazioni, quali l’iscrizione scolastica, il pagamento delle tasse, delle quote per la refezione, dei contributi per corsi formativi, ecc. La scuola, in tal modo, diventa dinamica, efficiente e in grado di essere al passo con la nuova tecnologia, sfruttandone i vantaggi. Il progetto *SISSI* farà in modo di favorire l’autonomia degli istituti scolastici italiani, sia pubblici che privati, anche attraverso la costruzione di un proprio sito Internet, offrendo servizi che normalmente vengono erogati in maniera tradizionale e per i quali vengono elencate le principali informazioni. Tramite il proprio portale, si potrà:

- prendere visione della situazione anagrafica dello studente;
- consultare e verificare la frequenza scolastica;
- raccogliere informazioni su corsi, indirizzi e composizione delle classi;
- consultare libri di testo;
- prenotare certificati;
- consultare orari scolastici;
- consultare biblioteche e prenotare libri.

Le attività di progettazione, sviluppo, aggiornamento e monitoraggio del portale unificato degli istituti scolastici saranno svolte dal personale ministeriale e da quello

---

<sup>10</sup> Il progetto è stato avviato con la Circolare ministeriale – dell’allora Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) – n. 6, prot. n. 295 del 16 gennaio 2002, utilizzo del software di gestione della segreteria scolastica *SISSI*, su postazioni di proprietà della scuola in rete locale (LAN). Il sistema *SISSI*, usato fino a quel momento solo sulle postazioni ministeriali, può essere utilizzato ora anche su tutti i computer della rete amministrativa scolastica grazie allo sviluppo del pacchetto software *SISSI in rete* e diffuso gratuitamente alle scuole.



scolastico, organizzati secondo un modello redazionale distribuito sul territorio, con una redazione centrale e diverse redazioni periferiche, una per ogni istituto scolastico che aderisce al progetto. Il Ministero offre allo studente, pur mantenendo la modalità tradizionale, la possibilità di effettuare l'iscrizione *on-line*, utilizzando la modulistica standard disponibile su Internet, evitando la compilazione a mano e potendo seguire a distanza l'*iter* della domanda. Si sono avvalsi del servizio *on-line* già gli studenti che per l'anno scolastico 2006/07 si sono iscritti alle classi prime degli istituti di istruzione secondaria superiore statale.

Per iscriversi, occorre collegarsi al sito web *www.pubblica.istruzione.it*.

Dalla consultazione dello stato della domanda è possibile trarre indicazioni per rivolgersi, in caso di problemi, alla scuola cui si è fatta la richiesta che ha in carico la domanda. La guida relativa all'iscrizione scolastica, considerata uno dei procedimenti di maggior rilievo, è reperibile sul sito del Ministero.

### ***La semplificazione nei servizi per il lavoro***

L'attenzione verso la semplificazione nell'accesso ai servizi e all'interno dei servizi stessi, a favore dei cittadini, ha parzialmente investito anche il mercato del lavoro, sebbene in maniera *soft* rispetto all'innegabile importanza che il lavoro riveste nella vita di un cittadino. Dall'abolizione del libretto del lavoro fino alla creazione della Borsa telematica del Lavoro, diverse sono state le misure elaborate dal legislatore per rendere più flessibili, oltre che i contratti, anche il mondo del lavoro, storicamente oppresso dalla burocrazia.

La prima, grande trasformazione è stata inevitabilmente di *principio*, o meglio, ha riguardato la stessa filosofia sottesa all'erogazione dei servizi all'utenza nella ricerca del lavoro: l'utente, nella fattispecie il disoccupato o l'inoccupato, non è più una figura passiva, soggetta alla burocrazia e parte di liste *cieche* che non tengono conto della singolarità di ciascuna competenza e di ciascun profilo individuale e professionale. Con la riforma dei servizi all'impiego, la persona che è in cerca di lavoro sottoscrive una sorta di *patto* con il **Centro per l'impiego**, che comporta impegni e doveri per ciascuna delle due parti nella ricerca cosiddetta *proattiva* del lavoro stesso. La stessa rottura del monopolio pubblico e l'apertura ai soggetti privati, avviata con il D.Lgs. 469/97<sup>11</sup> e culminata nell'abolizione dell'esclusività dell'oggetto sociale per le agenzie interinali, prevista dal D.Lgs. 276/03<sup>12</sup>, delinea un quadro di maggiori opportunità di scelta per l'utente e di maggiore *semplicità* (qui intesa in senso lato) nel trovare il primo o un nuovo impiego.

Inoltre, a partire dalle *leggi Bassanini*, il legislatore ha scelto di decentrare – nei servizi per il lavoro – competenze e funzioni, distribuendole tra Regioni (legislazione, organizzazione amministrativa, progettazione, valutazione e controllo dei nuovi sistemi) e Province (erogazione dei servizi all'impiego sul territorio e raccordo con gli altri enti

---

<sup>11</sup> D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

<sup>12</sup> D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.*

locali)<sup>13</sup>. Tra le motivazioni di tale decentramento, possiamo probabilmente individuare anche la volontà di avvicinare i servizi ai cittadini, *calibrandoli* sulle caratteristiche e le problematiche tipiche del territorio.

Compie quasi dieci anni la trasformazione tutt'altro che formale, dei vecchi Uffici di collocamento in Centri per l'impiego. I servizi pubblici per l'impiego smettono di essere meri uffici burocratico-gestionali di liste e timbri mensili, per diventare veri e propri *centri di servizio*, con funzioni che vanno dall'attestazione dello stato di disoccupazione all'elaborazione del bilancio delle competenze di ciascun utente, fino all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Una ricerca del 2005, dal titolo *Il mercato del lavoro nelle aree metropolitane e il ruolo dei CPI*, condotta su un campione rappresentativo dell'utenza dei Centri per l'impiego di Roma, Milano e Torino, ci dice che tra i servizi maggiormente fruiti all'interno dei CPI ci sono innanzitutto il rilascio del certificato di disoccupazione e altre pratiche amministrative; seguono i colloqui di orientamento, e, solo alla fine, il bilancio di competenze, l'orientamento alla creazione d'impresa, l'incrocio domanda/offerta. La funzione principale dei servizi pubblici per il lavoro, agli occhi degli utenti, è quella dell'accertamento e della certificazione della disoccupazione. Non entreremo nella questione secondo la quale, come attesta l'ISFOL nelle sue indagini annuali, i CPI a tutt'oggi incrociano solo tra il 2 e il 4% di domanda/offerta, e il principale canale per trovare lavoro è ancora il passaparola di amici e parenti. Ci limiteremo, invece, ad osservare come uno dei principali interventi di semplificazione in questo campo introdotto dal legislatore sia stata l'abolizione delle liste di disoccupazione e del libretto di lavoro.

Con la L. 112/35<sup>14</sup> fu introdotto il libretto di lavoro che abilitava all'iscrizione nelle liste di collocamento, riportando altresì i rapporti di lavoro del titolare. Veniva rilasciato dall'ufficio Anagrafe del luogo di residenza del richiedente e, oltre ai dati anagrafici, conteneva tutte le informazioni riguardanti i precedenti militari, il grado di istruzione e il livello professionale del lavoratore. Con il DPR 442/00<sup>15</sup>, perfezionato successivamente dal D.Lgs 181/00<sup>16</sup> e dal D.Lgs 297/02<sup>17</sup>, il libretto di lavoro è abolito, così come l'obbligo di esserne in possesso per poter accedere ai nuovi Centri per l'impiego. Il libretto di lavoro viene sostituito dalla **scheda professionale** contenente informazioni relative alle capacità tecniche, alle esperienze professionali e formative e alla disponibilità lavorativa espresse dal lavoratore. Il contenuto della scheda professionale è stabilito dal DM 30 maggio 2001, che rende così pienamente operante l'elenco anagrafico introdotto dal DPR 442/00, contenente i dati relativi ai soggetti disoccupati, inoccupati o occupati in cerca di altra occupazione. La scheda professionale

---

<sup>13</sup> Cfr. *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego: l'originalità del modello italiano*. ISFOL, Collana Monografie sul Mercato del Lavoro e le politiche dell'impiego, 2002.

<sup>14</sup> L. 10 gennaio 1935, n. 112, *Istituzione del libretto di lavoro*.

<sup>15</sup> DPR 7 luglio 2000, n. 442, *Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>16</sup> D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, *Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*.

<sup>17</sup> D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, *Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144*.

è dunque il nuovo documento che sarà rilasciato al lavoratore dal Centro per l'impiego che lo ha preso in carico. Tutte le schede professionali degli utenti confluiscono in una banca dati aggiornata a disposizione delle aziende per facilitare l'incontro domanda/offerta. L'elenco anagrafico non è una graduatoria, ma, appunto, un'*Anagrafe* dei cittadini senza lavoro. L'**abolizione della graduatoria** ha un ulteriore carattere di semplificazione, eliminando la rigidità nell'incrocio domanda/offerta rappresentata dal fatto di dover subordinare l'incrocio stesso alla graduatoria e non al miglior incontro possibile tra fabbisogni del datore di lavoro e competenze del lavoratore. Possono iscriversi all'elenco anagrafico disoccupati/inoccupati e occupati, coloro che hanno assolto l'obbligo scolastico e intendano avvalersi dei servizi offerti dai Centri per l'impiego. Si rimane inseriti nell'elenco fino a quando non si richieda espressamente la cancellazione; sia raggiunta l'età pensionabile; sia raggiunta la scadenza del permesso di soggiorno.

Con il libretto di lavoro sparisce definitivamente il tesserino che obbligatoriamente doveva essere timbrato ogni mese, a certificare la persistenza dello stato di disoccupazione che da adesso è tale semplicemente nel momento in cui ci si presenta al Centro per l'impiego e si rilascia la propria *dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro*.

La **soppressione delle liste del collocamento**<sup>18</sup> porta con sé l'assunzione diretta dei lavoratori (fatti salvi i concorsi pubblici per le amministrazioni dello Stato), e l'eliminazione dell'obbligo di comunicazione a INPS, INAIL e Direzioni provinciali del lavoro (DPL). Resta obbligatoria, infatti, la sola comunicazione dell'assunzione al Centro per l'impiego, che porta con sé tutte le altre e deve essere effettuata lo stesso giorno dell'assunzione (con l'eccezione del settore edile, per il quale la comunicazione va fatta un giorno prima, e per le agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, entro 20 giorni). Stessa procedura per quel che riguarda la comunicazione di variazioni nel rapporto di lavoro (proroga del termine inizialmente fissato, trasformazione da tempo determinato a indeterminato, da tempo parziale a tempo pieno, da contratto di apprendistato o di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato): un'unica comunicazione (entro 5 giorni) è valida per tutte le amministrazioni interessate (INPS, INAIL, DPL).

Il legislatore prevede, inoltre, la nascita del Sistema Informativo del Lavoro (SIL), in sostanza il contenitore informatico di tutte le informazioni relative ai lavoratori, in realtà mai decollato.

Anche i servizi pubblici per il lavoro sono stati investiti dall'effetto delle normative succedutesi a partire dai primi anni Novanta e riguardanti la qualità nei servizi, la trasparenza amministrativa, l'accesso agli atti da parte del cittadino, la semplificazione. Particolare riferimento va fatto alla L. 241/90, che norma le prestazioni della PA dal punto di vista della tutela dell'utenza, per favorire l'erogazione di servizi di qualità e che stabilisce che l'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di efficienza, economicità, responsabilità, semplicità e partecipazione e al principio di trasparenza, inteso come

---

<sup>18</sup> Fatta eccezione per la lista nazionale dei lavoratori dello spettacolo (DPR 2053/63), la lista dei lavoratori in mobilità (L. 223/91), l'elenco dei lavoratori disabili (L. 68/99), le matricole della gente di mare (L. 400/88).

accessibilità alla documentazione dell'amministrazione e, dunque, garanzia dei diritti dei cittadini.

Dal canto suo, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, definisce i principi (eguaglianza, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia) e gli strumenti con cui tali principi si applicano (semplificazione delle procedure, informazioni degli utenti, rapporti con gli utenti, dovere di valutazione della qualità dei servizi, rimborso). Tali principi e strumenti garantiscono la qualità nell'erogazione dei servizi pubblici. Successivamente, la L. 273/95<sup>19</sup>, stabilisce l'emanazione degli schemi generali di riferimento delle Carte dei servizi pubblici, elaborati d'intesa con il Dipartimento per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e i soggetti interessati. A tal proposito, infine, l'art. 11, D.Lgs. 286/99<sup>20</sup>, stabilisce che la Carta dei servizi è un obbligo per tutti i gestori di pubblici servizi. E non c'è motivo per non estendere tale obbligo anche ai Centri per l'impiego<sup>21</sup>.

La **Carta dei servizi** è una sorta di documento ufficiale e divulgabile che sancisce un patto vincolante tra il soggetto erogatore di un servizio, sia questo pubblico o privato, e i clienti/utenti del servizio stesso, in tema di qualità. Rappresenta uno strumento fondamentale attraverso il quale un ente o una organizzazione si impegnano formalmente ad assicurare determinati livelli di qualità delle prestazioni in termini di affidabilità, professionalità, tempestività, informazione, riservatezza, procedure di reclamo, ecc. Nel settore dei servizi per il lavoro la Carta ha lo scopo fondamentale di enunciare pubblicamente i contenuti del patto tra cliente e soggetto erogatore, attraverso la definizione dei servizi offerti e delle loro caratteristiche, dei relativi benefici per il cliente e dei reciproci impegni da assumere.

Benché adottate dai CPI a macchia di leopardo, sono ormai diverse le esperienze di Carte dei servizi interessanti<sup>22</sup>. E non sembri poco attinente alla questione della semplificazione il richiamo alle Carte dei servizi: se è vero che spesso l'accesso ai servizi è complicato e reso faticoso dalla mancanza di orientamento e informazione, e dalla scarsa conoscenza di quali siano i servizi offerti, tali Carte, sebbene abbiano ancora un

---

<sup>19</sup> L. 11 luglio 1995, n. 273, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>20</sup> D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>21</sup> S. Scagliarini, *La qualità dei servizi pubblici per l'impiego: profili giuridici*, Milano, 2003.

<sup>22</sup> Qualche esempio. I Centri per l'impiego della Provincia di Campobasso hanno presentato a ottobre 2006 la seconda edizione della loro Carta, suddivisa in due sezioni, una per i lavoratori l'altra per le aziende. Entrambe sono articolate in una serie di schede sintetiche descrittive dei servizi dei Centri per l'impiego. Il contenuto e gli obiettivi sono: cosa fare; dove recarsi e chi contattare; i tempi di erogazione; normativa di riferimento.

Nella Provincia di Varese, invece, è stata pubblicata la Carta dei servizi degli *InFormaLavoro*, con lo slogan "dire ciò che si fa e fare ciò che si dice". Gli *InFormaLavoro* sono una rete di servizi, a supporto dei Centri per l'impiego che offrono informazioni e consulenza personalizzata su lavoro, formazione e istruzione. Le attività sono coordinate con quelle dei Centri per l'impiego, attraverso una struttura operativa della Provincia di Varese. L'adozione della Carta dei servizi degli *InFormaLavoro* ha lo scopo di favorire la conoscenza di questa realtà, illustrando agli utenti, in modo semplice e chiaro, le modalità di accesso, le finalità dei servizi erogati e le opportunità che essi offrono; ma anche gli standard di qualità che l'utente può attendersi, specificando per ogni servizio a chi è rivolto, come si utilizza, le modalità di svolgimento, tempi e modalità di accesso e, infine, gli impegni del servizio e dell'utente (il patto con l'utente).

carattere informativo, più che di indicazione degli strumenti per monitorare e controllare la qualità del servizio, rivestono un ruolo di *semplificazione* nel ricorso da parte dell'utente al Centro per l'impiego.

La L. 30/03<sup>23</sup>, così come attuata dal D.Lgs 276/03, e successivamente il decreto interministeriale del 13 ottobre 2004, introduce la **Borsa nazionale del Lavoro**, il portale web nazionale (*www.borsalavoro.it*) per l'incrocio di domanda e offerta di lavoro, rivolto a cittadini, imprese, intermediari pubblici e privati e accessibile da qualsiasi punto della rete. È proprio quest'ultima caratteristica che distingue, innanzitutto, la Borsa del Lavoro da qualunque altro sito web per la ricerca di lavoro. Come infatti sancisce l'art. 15, D.Lgs. 276/03, *“a garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali. Tale sistema è alimentato da tutte le informazioni utili a tale scopo immesse liberamente nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese”*.

E continua al co. 2: *“La borsa continua nazionale del lavoro è liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e deve essere consultabile da un qualunque punto della rete. I lavoratori e le imprese hanno facoltà di inserire nuove candidature o richieste di personale direttamente e senza rivolgersi ad alcun intermediario da qualunque punto di rete attraverso gli accessi appositamente dedicati da tutti i soggetti pubblici e privati, autorizzati o accreditati”*.

Al di là, dunque, dello strumento informatico e della sua architettura, la creazione della Borsa del Lavoro sancisce il diritto, per tutti i cittadini, ad accedere, in qualunque momento e da qualunque punto d'Italia, alle offerte di lavoro di privati, Centri per l'impiego, Agenzie di lavoro; di verificare la propria posizione professionale; ad effettuare, insomma, con accesso libero, tutte le operazioni concernenti il lavoro. Uno strumento, la Borsa del Lavoro, che mira, inoltre, a colmare le cosiddette *asimmetrie informative*, ossia il *gap* di informazione esistente tra cittadino e mercato del lavoro che impedisce un efficace incontro tra domanda e offerta. La Borsa del Lavoro è un *“sistema, organizzato su una rete telematica di nodi informativi regionali, che consente ai lavoratori ed alle persone in cerca di occupazione (...), agli operatori pubblici e privati autorizzati, (...) e agli operatori accreditati (...) e ai datori di lavoro di decidere di incontrarsi in maniera libera e di scegliere liberamente i servizi da utilizzare”*<sup>24</sup>. Inoltre, *“Ai fini dell'erogazione dei servizi della borsa continua nazionale del lavoro, i nodi informativi regionali cooperano fra di loro e con il livello nazionale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (...) attraverso un canale di interscambio e cooperazione applicativa, che consente la corretta integrazione delle*

---

<sup>23</sup> L. 14 febbraio 2003, n. 30, *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*.

<sup>24</sup> D. Interm. 13 ottobre 2004, art. 1, co. 2.

*banche dati del sistema e la circolazione delle informazioni necessarie per il processo di incontro fra domanda e offerta di lavoro sul territorio nazionale*"<sup>25</sup>.

In pratica un *network* al quale, ad oggi, hanno aderito 14 Regioni, tra quelle che già avevano un sistema informativo del lavoro sviluppato (ad esempio la Lombardia) e quelle che invece hanno usufruito della cosiddetta "offerta sussidiaria", ovvero della piattaforma informatica messa loro a disposizione dal Ministero del Lavoro. All'appello mancano Liguria, Lazio, Campania, Umbria, Valle d'Aosta e Trentino che stanno ultimando i test tecnici per l'interoperabilità dei sistemi. Il percorso di implementazione procede con la messa in rete dei 520 sportelli dei Centri per l'impiego di competenza provinciale, di cui 92 già utilizzano a pieno le funzionalità a disposizione dell'intermediario, e l'aumento dei presidi con i Punti Borsa che al momento raggiungono le 260 unità. In sostanza, l'obiettivo del portale è fare in modo che cittadini e imprese possano usufruire di una serie di funzionalità: incrocio domanda/offerta in rete, servizi semplificati, informazioni utili per meglio muoversi nel mercato del lavoro. Il valore aggiunto è dato dalla logica di integrazione tra soggetti pubblici e privati e attività presenti sul territorio, e dalla capacità di coniugare tecnologie e risorse umane per la libera circolazione delle informazioni. A cascata, gli effetti indotti dai servizi di Borsa sono, innanzitutto, la semplificazione di tutta una serie di procedure; l'offerta di servizi pubblici e privati in un solo ambiente, soprattutto in favore dei cittadini svantaggiati; l'interazione diretta e senza filtri tra cittadini, imprese e servizi per l'impiego.

Il funzionamento della Borsa del Lavoro, nel rispetto delle competenze così come individuate dalla Carta costituzionale, dipende dai servizi e dalla "alimentazione" regionale.

I cittadini possono utilizzare la Borsa del Lavoro, direttamente o attraverso gli intermediari per:

- accedere gratuitamente a un unico sistema in cui confluiscono le offerte di lavoro delle imprese presenti in Borsa e di tutti gli intermediari pubblici e privati;
- effettuare delle ricerche tra le offerte di lavoro pubblicate a livello regionale e nazionale;
- avere una visibilità per le aziende e gli intermediari che effettuano delle ricerche mirate di personale grazie alla candidatura ad un figura professionale;
- utilizzare il proprio profilo professionale, emerso dal percorso di iscrizione alla Borsa, per predisporre un curriculum in formato europeo;
- avvalersi dell'assistenza di un intermediario pubblico o privato per il posizionamento nel mercato del lavoro.

Gli sviluppi futuri della Borsa del Lavoro si basano essenzialmente sulla creazione delle *borse tematiche*: la Borsa del turismo, la Borsa della gente di mare, la Borsa dello spettacolo, la Borsa dell'Università. Per alcune categorie (gente di mare, spettacolo) la necessità di costituire delle borse *ad hoc* deriva in prima istanza dalla persistenza di

---

<sup>25</sup> D. Interm. 13 ottobre 2004, art. 1, co. 3.

vincoli amministrativi per la raccolta delle informazioni e la gestione dell'inserimento lavorativo (per queste professioni non sono state eliminate le liste del collocamento). Più in generale, però, l'esigenza di aree tematiche specializzate rispecchia l'opportunità di dare maggiore visibilità ad ambiti particolari, con caratteristiche peculiari e modalità di ricerca e di impiego altrettanto peculiari. Dal canto loro, le Università sono assunte al rango di "agenzie del lavoro" con la L. 30/03<sup>26</sup>, che in questo modo intendeva rafforzare il collegamento e la cooperazione tra Atenei e mercato del lavoro al fine di migliorare e aumentare le opportunità per i giovani in uscita dal mondo della formazione. Per lo svolgimento di quest'attività sono autorizzate per legge – ossia senza dover presentare apposita istanza e richiedere l'iscrizione all'albo – le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie che abbiano come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro. Attualmente sono collegate con il portale nazionale di Borsa 18 Università.

### ***La semplificazione per gli anziani: enti previdenziali, Patronati, CAAF***

“*Certificati addio!*” è lo *slogan* con il quale l'allora Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sintetizzato, anni fa, la situazione e gli obiettivi ancora da raggiungere per rendere sempre più semplici e immediati i rapporti tra i cittadini, in special modo quelli anziani, e gli uffici pubblici.

È proprio nella direzione di limitare al minimo indispensabile i disagi degli anziani, nel momento in cui si trovano a dover richiedere una prestazione pensionistica, che gli enti previdenziali – e all'avanguardia è senz'altro l'INPS – sono impegnati nello sviluppo di un sistema organizzativo orientato alla qualità dei servizi, caratterizzato da una maggiore attenzione e sensibilità verso il cittadino e da una cultura volta al *risultato* piuttosto che all'*adempimento*.

I consistenti cambiamenti di ordine sociale, ma, soprattutto, normativo, hanno determinato una forte accelerazione dei processi di riorganizzazione interna di vari enti, mirati alla semplificazione e allo snellimento dei rapporti tra PA e utenti, in particolar modo quelli più anziani. L'INPS sta potenziando sempre di più le proprie linee strategiche e operative nella direzione di migliorare la qualità della propria produzione e del servizio offerto nell'area delle prestazioni pensionistiche e a sostegno del reddito.

La sempre maggiore attenzione, da parte delle sedi regionali e territoriali, al miglioramento dei processi operativi, continua a produrre, infatti, un miglioramento dei tempi entro i quali, per esempio, vengono definite e liquidate le pratiche di pensione.

Inoltre, grande impegno è stato profuso dall'Istituto nel prevedere una serie di interventi finalizzati ad adeguare le procedure informatiche alle novità legislative che sono state introdotte in questi ultimi anni nell'ambito delle normative pensionistiche e relative al mercato del lavoro.

---

<sup>26</sup> L. 14 febbraio 2003, n. 30, *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*.

Le importanti novità introdotte dalla L. 243/04<sup>27</sup>, riguardanti la riduzione delle decorrenze per il pensionamento di anzianità (cosiddette *finestre*) da quattro a due, la certificazione dei diritti pensionistici acquisiti per i lavoratori che maturano i requisiti richiesti entro il 31 dicembre 2007, l'istituzione del *bonus* – cioè l'incentivo al posticipo della pensione – per i lavoratori che, pur avendo perfezionato le condizioni per accedere al trattamento pensionistico di anzianità, intendono continuare a lavorare, hanno richiesto modifiche e adattamenti nelle procedure anagrafiche e contributive utilizzate dall'Istituto. Tutto ciò si è tradotto nella predisposizione, per esempio, di una modulistica per la richiesta delle nuove prestazioni messa a disposizione di tutti i lavoratori interessati sul sito Internet, nell'attivazione di una consistente campagna informativa e, nella fase iniziale, anche nell'invio di apposite lettere personalizzate al domicilio dei potenziali interessati al *bonus*, per un totale – secondo i dati riportati dall'INPS – di circa 40.000 assicurati.

In una fase successiva, poi, per permettere ai lavoratori di usufruire più agevolmente della facoltà offerta dalla legge, l'Istituto ha provveduto a organizzare al meglio i suoi servizi attraverso la creazione di strumenti di supporto, come i **Patronati**, ma anche attraverso il potenziamento dei propri **Sportelli** dislocati sul territorio, l'attivazione di un **Call Center** dedicato, la previsione di un accesso personalizzato al proprio sito Internet tramite l'utilizzo del PIN. Appena istruita la pratica, tutti gli interessati hanno potuto ricevere a casa il proprio estratto contributivo, la certificazione del diritto alla pensione e il calcolo indicativo della pensione stessa che sarà percepita dopo il periodo di *bonus*; contestualmente, ai rispettivi datori di lavoro è giunta l'attestazione che il lavoratore possedeva i requisiti per ottenere tale incentivo<sup>28</sup>.

Tutto ciò ha facilitato anche i rapporti tra lavoratori e datori di lavoro all'interno dei vari contesti aziendali permettendo, oltretutto, a questi ultimi, di mettere in atto tempestivamente tutte le procedure per la liquidazione in busta paga delle somme spettanti ai propri dipendenti.

Nel corso del 2004 è stato razionalizzato e accelerato il processo di trasformazione dell'ente in una PA digitale, come afferma lo stesso INPS, nell'ottica di *giungere a forme sempre più efficienti, efficaci, trasparenti e fruibili di servizio all'utenza*.

In questa direzione sono state individuate alcune linee strategiche che riguardano essenzialmente il decentramento delle attività di supporto agli utenti con la digitalizzazione e dematerializzazione di atti e documenti. Tra gli interventi più significativi, il *Sistema di Protocollo Informatico Unificato* (previsto dal DPR 445/00), che permette non solo di raggiungere l'assoluta trasparenza nella certificazione dell'avvio di un procedimento con consegna della ricevuta al cittadino/assicurato che si presenta al *front office*, o che utilizza canali telematici, ma anche di rendere

---

<sup>27</sup> L. 23 agosto 2004, n. 243, *Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*.

<sup>28</sup> In base ai dati diffusi dall'INPS, per l'attuazione di questa iniziativa molto importante che ha permesso la piena realizzazione di determinate scelte pensionistiche da parte di tanti lavoratori, alla data del 31 dicembre 2004 sono stati raggiunti più di 13.000 cittadini/utenti e altrettanti utenti/aziende, tramite l'invio di un totale di 26.000 comunicazioni.



immediatamente operative le richieste di servizi che provengono dall'utenza. L'obiettivo dell'Istituto è quello di garantire nei prossimi anni l'accesso *on-line* alle pratiche per cittadini e imprese.

Nel processo di digitalizzazione si inserisce anche la realizzazione di un modello di PA unica e integrata nei confronti delle imprese e dei cittadini. A tale scopo, l'INPS ha messo in campo una serie di iniziative in cooperazione con enti e istituti esterni che hanno portato, per esempio, all'attivazione, in alcune città, di un *Contact Center INPS - INAIL* che assolve alla funzione di sportello unico virtuale per accedere ad informazioni e servizi dei due enti. Come evidenziato in numerosi documenti, tale nuovo strumento rappresenta il primo passo verso l'istituzione di un'unica previdenza tra vari enti previdenziali (anche INPDAP, IPSEMA, ecc.), cioè verso una gestione integrata del contatto con l'utenza che potrà sicuramente garantire anche il miglioramento dell'interazione con cittadini e aziende.

Altri notevoli passi in avanti sono stati fatti per incrementare l'offerta da parte dell'Istituto di servizi *on-line*, tra i quali i più significativi, fruibili direttamente dai cittadini, risultano essere la visualizzazione dell'estratto contributivo e la simulazione del calcolo della pensione.

Inoltre, a favore dei cittadini che già sono titolari di un trattamento pensionistico erogato dall'INPS o che sono prossimi a diventarlo, ma che non hanno strumenti informatici a disposizione, intervengono i Patronati che, in virtù di accordi, protocolli e convenzioni, possono consultare le banche dati dell'istituto e gestire, gratuitamente, una serie di operazioni di natura previdenziale per conto degli interessati. È particolarmente interessante, soprattutto per la celerità e tempestività, la trasmissione delle domande di pensione per via telematica alle sedi INPS competenti, le quali, alla ricezione dei dati, rilasciano un attestato di trasmissione e poi la ricevuta indicante il tipo di domanda presentata e il numero ad essa assegnata. Il servizio dei Patronati non si esaurisce, però, a questo punto del processo, ma prosegue anche nella fase dell'istruttoria della pratica con la possibilità di consultare lo stato di avanzamento della domanda inoltrata ed, eventualmente, di intervenire per contenere i tempi di definizione della pratica stessa. Questa metodologia di lavoro è stata prevista anche per la richiesta e la liquidazione di altre prestazioni, come per esempio, quelle di disoccupazione.

Altro segnale di impegno nella realizzazione del progetto di semplificazione dell'attività amministrativa dell'INPS a favore degli utenti è rappresentato dalla possibilità di scaricare dal sito la modulistica predisposta per la richiesta di diverse prestazioni e di compilarla *on-line*. L'Istituto mette a disposizione 110 modelli automatizzati.

La L. 243/04<sup>29</sup> ha, inoltre, affidato all'INPS l'istituzione del **Casellario Centrale delle posizioni previdenziali attive** con cui saranno raccolti, conservati e gestiti

---

<sup>29</sup> L. 23 agosto 2004, n. 243, *Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*. Art. 23. Presso l'INPS è istituito il Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive, di seguito denominato "Casellario", per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati e di altre informazioni relativi ai lavoratori iscritti: a) all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti, anche con riferimento ai periodi di fruizione di trattamenti di

dati e informazioni relativi ai titolari di trattamenti pensionistici, assicurando loro una corretta informazione annuale sul proprio estratto conto contributivo integrato e un calcolo della pensione elaborato sulla base dell'intera e complessiva storia contributiva dell'assicurato, alla luce anche delle nuove norme che permettono, in precise circostanze, la *totalizzazione* di vari spezzoni contributivi, proprio al fine di ottenere un unico trattamento pensionistico. Allo scopo di consentire la piena realizzazione degli obiettivi di questo nuovo strumento e anche per dare attuazione alla previsione normativa della L. 335/95<sup>30</sup>, secondo cui *ad ogni assicurato deve essere inviato, con cadenza annuale, un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa nonché l'ammontare dei redditi da lavoro dipendente e delle relative ritenute indicati nelle dichiarazioni dei sostituti di imposta*, anche l'INPDAP si sta attrezzando per compiere passi significativi nella direzione di un rapporto completamente rinnovato con l'utenza dell'Istituto. Il primo passo in tal senso è quello della ricostruzione della posizione assicurativa degli iscritti, ai quali l'istituto, attraverso adeguati collegamenti telematici, prevede di fornire, alla fine del processo di rinnovamento, servizi e consulenza *on-line*.

Dal mese di agosto 2006, l'Istituto ha avviato in via sperimentale un progetto di invio di "prime comunicazioni" agli iscritti, contenenti le informazioni sulle posizioni assicurative individuali fino alla data del 31 dicembre 2003 attualmente custodite nella banca dati dell'Istituto. L'invio riguarderà un numero limitato, ma significativo, di posizioni assicurative (20-30mila), e sarà effettuato prevalentemente nei confronti degli iscritti la cui età anagrafica è prossima al collocamento a riposo, in modo da poter dare la precedenza alla sistemazione delle posizioni assicurative dei nati tra il 1940 e il 1950, fornendo così un ausilio alle operazioni di istruttoria delle relative prestazioni pensionistiche. Contemporaneamente, l'INPDAP ha attivato un'applicazione informatica, denominata *passweb*, attraverso la quale è possibile gestire la posizione assicurativa degli iscritti INPDAP, sia dall'Istituto stesso che dalle amministrazioni da cui dipendono i lavoratori interessati.

Anche in questo caso, per giungere più agevolmente ad una migliore individuazione e soddisfazione dei bisogni degli utenti, l'INPDAP ha siglato con i Patronati un protocollo di intesa, nel quale sono previste forme di coinvolgimento nelle iniziative e nelle attività di realizzazione, aggiornamento e rettifica della banca dati delle posizioni assicurative, che permettano agli iscritti che intendono ricorrere ai servizi del Patronato, di ricevere riscontro analogo a quello che gli uffici dell'Istituto sono in grado di offrire. In tal modo le richieste di variazione della posizione contributiva potranno essere smaltite anche da soggetti esterni e sarà soddisfatto un maggior numero di istanze.

---

*disoccupazione o di altre indennità o sussidi che prevedano una contribuzione figurativa; b) ai regimi obbligatori di previdenza sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti o che ne comportino comunque l'esclusione o l'esonero; c) ai regimi pensionistici obbligatori dei lavoratori autonomi, dei liberi professionisti e dei lavoratori di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335; d) a qualunque altro regime previdenziale a carattere obbligatorio; e) ai regimi facoltativi gestiti dagli enti previdenziali.*

<sup>30</sup> L. 8 agosto 1995, n. 335, *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*.

La realizzazione di questo impegno sarà funzionale a creare le condizioni per consentire ai Patronati in un prossimo futuro – così come già avviene con l'INPS per i lavoratori del settore privato – la trasmissione delle domande di prestazioni pensionistiche per via telematica, la trasmissione di informazioni per il completamento della banca dati delle posizioni assicurative, la consultazione dello stato delle pratiche patrocinate, delle posizioni assicurative e di tutti gli altri servizi a favore di iscritti e pensionati.

Lo snellimento delle procedure e la maggiore funzionalità degli enti si è concretizzata, inoltre, nell'istituzione di un importante strumento, il **Casellario Centrale dei Pensionati**, che, gestito dall'INPS, censisce ormai più di un migliaio di enti erogatori di trattamenti pensionistici e svolge importanti funzioni, oltre che di raccolta di dati e di controllo, anche di coordinamento tra i vari enti previdenziali per l'assolvimento di compiti quali quello, per esempio, della rivalutazione dei trattamenti pensionistici in relazione al costo della vita, in particolar modo qualora si tratti di soggetti titolari di più pensioni, a carico di diverse gestioni previdenziali. Gli enti erogatori inviano, entro il mese di febbraio di ciascun anno, i dati dei trattamenti pensionistici erogati, gli importi mensili delle prestazioni dovute e l'informazione relativa al diritto o meno alla rivalutazione automatica, ai fini della determinazione dell'importo complessivo rivalutabile. L'INPS memorizza le notizie ricevute sul Casellario Centrale e, sulla base dei dati forniti, provvede a individuare, tramite il codice fiscale, i trattamenti pensionistici erogati dall'INPS e dagli altri enti allo stesso soggetto, compresi i trattamenti periodici di previdenza complementare. Successivamente, entro il mese di giugno, comunica agli Istituti interessati l'importo dei trattamenti complessivi dei soggetti su cui effettuare le ritenute IRPEF e attribuire i relativi incrementi, predisponendo anche, per ciascuno di essi, la comunicazione destinata ai pensionati, necessaria per spiegare l'applicazione delle norme in ogni singolo caso. Tutto questo meccanismo garantisce, quindi, ai pensionati non solo la corretta applicazione delle norme, ma anche la trasparenza nelle informazioni ricevute.

Un'ulteriore importante agevolazione, realizzata in applicazione di quanto dettato dal legislatore, è rappresentata dalla facoltà riconosciuta al cittadino di avvalersi di una dichiarazione sostitutiva piuttosto che della tradizionale certificazione per documentare una serie di dati, elementi e situazioni necessari per l'inoltro di determinate richieste e per la conseguente erogazione di specifiche prestazioni da parte degli enti previdenziali. Dire, comunque, che in campo previdenziale la semplificazione amministrativa si sia realizzata esclusivamente con l'introduzione della **autocertificazione** è riduttivo, anche perché esistono ancora molte criticità su cui è necessario intervenire. Tuttavia è importante rilevare che per richiedere la pensione di anzianità o di vecchiaia alla maturazione dei requisiti contributivi e anagrafici previsti dalla legge, il futuro pensionato può autocertificare non solo il luogo, la data di nascita, la residenza e la cittadinanza, ma, diversamente da quanto avveniva in un passato non molto lontano, anche la cessazione della propria attività lavorativa, condizione necessaria per poter godere del trattamento pensionistico, senza dover produrre altra documentazione. Oppure, il pensionato che è titolare di un trattamento il cui importo è inferiore al livello

minimo vitale può richiederne l'integrazione fino a questo stesso limite dichiarando, sotto la sua responsabilità, il suo stato civile e la sua condizione reddituale ed economica. Se sposato, può addirittura rilasciare dichiarazioni riguardanti stati, fatti e qualità relativi anche al coniuge che siano rilevanti ai fini della concessione del beneficio richiesto, in quanto, appunto, rese nel proprio interesse. Allo stesso modo può fare un anziano quando, per esempio, deve presentare la domanda per ottenere l'assegno sociale o qualunque altra prestazione la cui erogazione può avvenire soltanto se la sua condizione economica non superi determinati livelli reddituali definiti di anno in anno. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, fondamentale è da sempre il sostegno che i Patronati offrono agli anziani nei periodi dell'anno durante i quali l'INPS invia loro i cosiddetti "modelli RED", tramite i quali richiede, con una serie di domande specifiche, informazioni circa i redditi individuali e, se necessario, anche coniugali.

Anche nel caso in cui la vedova (o il vedovo) di un pensionato/a, avendone diritto, richieda un trattamento pensionistico di reversibilità, non è più necessario presentare il relativo certificato di morte, né il vecchio libretto di pensione, anche smarrito, in quanto è possibile comprovare, con la sottoscrizione di dichiarazioni sostitutive, sia il decesso del coniuge che la qualità di pensionato e la categoria di pensione percepita. Dal momento che la pensione di reversibilità è soggetta a una riduzione percentuale stabilita in relazione ai redditi posseduti, i superstiti possono dichiarare personalmente i propri redditi assoggettati alla tassazione IRPEF. Grazie al lavoro di collaborazione svolto dai Patronati con l'INPS, sono decisamente migliorate, inoltre, anche le modalità con le quali l'Istituto si proponeva in queste occasioni ai propri pensionati, tant'è che, nel corso degli anni, i modelli, inizialmente strutturati in maniera poco chiara e articolati in numerose domande tendenti a reperire informazioni nella maggior parte dei casi superflue – come per esempio, l'eventuale titolarità di altre pensioni erogate dallo stesso Istituto – sono stati semplificati e "ridotti" esclusivamente alla raccolta di informazioni relative a dati e situazioni strettamente necessari per l'erogazione, la riduzione o l'eventuale sospensione delle prestazioni di cui i pensionati godono e che, soprattutto, non siano già note all'Istituto.

Da qualche tempo, proprio nell'ambito delle certificazioni reddituali, all'assistenza dei Patronati si è affiancato anche il servizio qualificato dei **Centri autorizzati di assistenza fiscale** (i CAAF), che hanno stipulato con l'INPS apposite convenzioni per la trasmissione dei modelli per via telematica, sgravando, in tal modo, le persone anziane che a loro si rivolgono, di notevoli difficoltà legate alla corretta e tempestiva compilazione della modulistica.

Altra significativa innovazione, che ha importanti ricadute anche sul versante previdenziale, è l'eliminazione dell'obbligo dell'autenticazione della sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio e, conseguentemente, dell'obbligo della corresponsione dell'imposta di bollo. Ciò ha prodotto un'evidente semplificazione delle procedure e dei costi da sostenere. Chi deve produrre un atto notorio a corredo di un'istanza rivolta alla PA può farlo davanti al responsabile del procedimento o al dipendente incaricato a riceverlo, il quale attesterà che la dichiarazione è stata resa in sua presenza annotando soltanto le generalità del dichiarante. Ciò è possibile,

addirittura, anche nel caso in cui la documentazione venga trasmessa per posta o tramite gli enti di Patronato, purché sia accompagnata dalla fotocopia, anche non autenticata, di un valido documento di riconoscimento. Quanto detto assume particolare rilievo in campo previdenziale, per esempio, per la trattazione delle domande inoltrate dagli eredi per il pagamento di ratei di pensione o di altre prestazioni previdenziali, maturati e non riscossi, o di somme, dovute a qualsiasi titolo, entrate a far parte dell'asse ereditario del titolare deceduto. Rimangono, invece, ancora invariate le modalità relative al rilascio delle deleghe alla riscossione delle pensioni da parte dei titolari.

Altri importanti passi verso qualità, trasparenza ed efficienza, sono stati compiuti dagli stessi enti previdenziali, che offrono la possibilità di accedere tramite Internet ai propri servizi, non soltanto da parte di alcune tipologie di clienti specializzati (consulenti, Patronati o aziende), ma anche, e sempre più, da parte dei cittadini, tra cui i pensionati, con notevole risparmio di tempo e miglioramento della qualità della vita.

Il **sito Internet dell'INPS**, per esempio, è già avviato in tal senso e quello dell'INPDAP sta adeguando i propri servizi alle richieste dei cittadini. In esso è contenuta, oltre alla pubblicazione delle circolari e dei messaggi di interesse generale emessi dalla Direzione Generale e tutta una serie di informazioni utili ai pensionati (come, per esempio, i criteri di calcolo delle pensioni, le norme sul cumulo dei trattamenti pensionistici con i redditi da lavoro, i requisiti e le condizioni per accedere alle varie prestazioni, ecc.), anche una parte dedicata ai servizi *on-line*, distinta tra servizi per i cittadini, per gli altri enti pubblici e previdenziali, per le aziende, per particolari categorie professionali, come i consulenti, gli artigiani e i commercianti, per i CAAF, per i Patronati, per i Sindacati dei Pensionati, ecc. Interessante, a questo proposito, è la sezione informativa dedicata al Fondo previdenziale per le casalinghe e per le persone che svolgono, nell'ambito familiare e in modo gratuito, tutti i lavori necessari per il buon andamento della casa. In questa sezione l'istituto spiega le opportunità offerte dalla legge, come e quando ci si può iscrivere, i requisiti per la pensione, oltre a offrire una serie di esempi pratici e personalizzabili a seconda della propria situazione. Inoltre, sia dall'interno della sezione informativa che accedendo ai servizi del sito, è possibile iscriversi direttamente *on-line*, senza doversi recare presso gli sportelli dell'Istituto. Così come è possibile effettuare l'iscrizione *on-line*, nella sezione riservata al cittadino, anche per i lavoratori parasubordinati che, come è noto, risultano essere in gran numero tra i pensionati.

Ai CAAF e ai Patronati sono riservate due sezioni molto importanti per realizzare gli obiettivi di qualità e tempestività con i quali l'INPS intende caratterizzare la sua azione nei confronti dei clienti. Tramite il collegamento informatico si può stampare il modello CUD (certificazione unica dei redditi) sia per i lavoratori che per i pensionati, e inviare i modelli reddituali (RED) per la consueta verifica delle singole situazioni economiche dei pensionati. Con le stesse modalità è permesso l'invio dei modelli di denuncia fiscale (730), in quanto lo stesso INPS agisce come sostituto di imposta relativamente ai debiti o ai crediti che ciascun pensionato ha nei confronti del fisco.

Come è facile comprendere, quest'ultima iniziativa di collaborazione tra l'ente previdenziale e i Centri di assistenza fiscale rappresenta un ulteriore e rilevante vantaggio che il processo di semplificazione amministrativa ha portato nella vita dei cittadini anziani: basti pensare a tutte le difficoltà che si presentano nella compilazione delle denunce fiscali – alle quali sopperisce l'assistenza tecnica e qualificata degli operatori dei CAAF –, per non parlare, poi, dei tempi lunghi che fino a qualche tempo fa bisognava attendere per avere dallo Stato la restituzione di eventuali crediti. In tal modo, invece, i CAAF trasmettono per via telematica le denunce all'ente previdenziale, il quale, come se fosse un datore di lavoro, accredita sulla rata di pensione, generalmente del mese di agosto, le somme che spettano ai pensionati, per esempio, in virtù di rimborsi sanitari. Allo stesso modo, qualora i pensionati debbano, invece, restituire qualcosa allo Stato, l'ente previdenziale è autorizzato a trattenere direttamente sulla pensione quanto dovuto, anche ratealmente, in modo da non intaccare sensibilmente le entrate mensili degli interessati.

Per i Patronati, l'Istituto ha messo a disposizione, nel proprio sito, una pagina attraverso la quale il cittadino può essere assistito, sotto l'aspetto previdenziale, in maniera completa, dalla richiesta dell'estratto contributivo per verificare in tempo reale la posizione assicurativa, alla trasmissione delle domande di pensione, ecc.

La trasmissione per via telematica delle domande di pensione, iniziata in via sperimentale in otto territori, è stata poi attivata anche in altre 13 sedi e, infine, estesa a tutte le sedi INPS delle Regioni in cui era stata avviata la collaborazione con le strutture dei Patronati e in una sede provinciale di ciascuna delle restanti Regioni. Questa metodologia di lavoro, fortemente voluta dagli stessi enti di Patronato, rappresenta un processo irreversibile che, sicuramente, dovrà essere previsto per la richiesta e la liquidazione di tutte le prestazioni. Tale considerazione è rafforzata dal fatto che è stato registrato tra gli utenti un alto livello di soddisfazione per la celerità con la quale sono state liquidate le pratiche di pensione, soprattutto quelle complete di tutta la documentazione richiesta, a cui si aggiunge un giudizio molto positivo in relazione al miglioramento della comunicazione e alla possibilità di intervento, ovviamente tramite il filtro della struttura di Patronato, di cui il cittadino può avvalersi, nell'ambito di un procedimento amministrativo che riguarda una fase delicata della propria vita, qual è quella dell'accesso al pensionamento.

## CAPITOLO 3

---

### CASA, TRASPORTI, URP: LE OPINIONI DEI CITTADINI

#### La semplificazione complessa

Nell'indagine svolta nel 2003, il processo di semplificazione appariva un percorso lineare in cui di fatto, con un andamento complessivo a *macchia di leopardo*, si procedeva in maniera inequivocabile verso una realtà di maggiore apertura della PA verso il cittadino.

A tre anni di distanza, si rileva che il processo di semplificazione è stato solo parzialmente realizzato. In sostanza, su un tempo medio di attuazione, la semplificazione della PA si può definire una sorta di *ossimoro*: una *semplificazione complessa*, in cui su una base di complicazione e di burocrazia ereditate dal passato, si sovrappongono altre complessità legate alla realtà attuale e al tentativo stesso di semplificare, in un contesto di scarso investimento (almeno a livello economico) all'interno della PA.

La *semplificazione complessa* è percepita come tale anche a livello sociale, seppure a un livello di impressione non ancora razionalizzato. I cittadini sono consapevoli dei cambiamenti avvenuti. La *rivoluzione silenziosa* che ha coinvolto dalle fondamenta la PA è stata percepita, alcuni mutamenti sono ormai visibili e riconosciuti come *semplificazione*. Oggi, infatti, nel quadro delle sensazioni e delle esperienze relative al rapporto con la Pubblica Amministrazione, trova spazio anche un vissuto positivo e non si ha più sempre un atteggiamento aprioristicamente sfavorevole, come emergeva nella precedente ricerca. Tuttavia tra i cittadini permane un'immagine sostanzialmente negativa, in cui si mescolano antiche e nuove diffidenze, con isolati casi di eccellenza:

- *“se penso alla Pubblica Amministrazione penso alla fatica”*;
- *“la sensazione è di caos”*;
- *“secondo la mia esperienza gli uffici non sono abbastanza disponibili a dare informazioni”*;
- *“l'impressione nei confronti della PA è che non necessariamente risolverai i tuoi problemi”*;
- *“l'ufficio tecnico funziona abbastanza bene”*;
- *“gli allacci li ho fatti tranquillamente al telefono”*;
- *“l'amministrazione è lenta. Si cerca di snellire, ma diventa sempre più lenta”*.

Ad appesantire l'attuale percezione e rappresentazione della PA contribuisce un nuovo linguaggio, purtroppo, carico di *bizantinismi* forbiti combinati con derivati della nuova cultura del *management*. Nasce un nuovo e inedito linguaggio burocratico, che va a sostituirsi e, a volte, a sovrapporsi a pomposi anacronismi linguistici:

- *“è difficile per noi dell'amministrazione pensare a un 'piano di priorità dei bisogni' all'atto pratico perché non si riesce a 'soggettivizzarlo'...”*;

- *“una grossa parte delle ‘ore formative’ per la costruzione dell’URP dovrebbe partire adesso. Per prima cosa si analizzerà la ‘condivisione della mission’...”*.

La semplificazione, quindi, è un inestinguibile *work in progress*, fatto di continui aggiornamenti e aggiustamenti per avvicinarsi ai cittadini. Tuttavia si avverte anche un arresto da parte delle istituzioni rispetto a un’iniziale fase propulsiva, per un abbassamento della qualità della prestazione offerta, principalmente a causa della scarsa motivazione delle figure professionali in *outsourcing* o precarie, di cui la PA ha fatto abbondantemente uso negli ultimi anni, dell’inadeguato grado di formazione, per la mancata familiarità con l’informatica o per scogli di tipo culturale. In altri casi semplicemente la mancanza di fondi ha costretto la PA a ridefinire le priorità:

- *“nel nostro Comune la situazione è degenerata... c’è una concezione autoriferita del bene pubblico, c’è un accordo tra carri attrezzi e ausiliari, vanno avanti ‘a percentuale’... gli ausiliari sono di una prepotenza unica”;*
- *“per i tagli di bilancio i portali sono affidati a privati e quindi magari le informazioni non sono aggiornate. I numeri di telefono della ASL per esempio non erano esatti”;*
- *“l’ente locale è negligente, ma è anche ‘a secco’ di soldi”;*
- *“alla fine scarseggiano le risorse. L’ente locale si deve mantenere con risorse proprie e si deve dare delle priorità”;*
- *“alcuni impiegati maturi sono troppo lenti, non riescono a confrontarsi con l’informatica”.*

Tuttora, la soluzione spesso adottata dai cittadini è la ricerca di un referente personale nella Pubblica Amministrazione, qualcuno che semplifichi per piacere e non per dovere:

- *“l’ufficio tecnico comunale mi ha dato le informazioni giuste, ma solo perché l’impiegato era un mio parente. Se avessi fatto una richiesta ufficiale sarebbe andata in maniera diversa”;*
- *“fondamentalmente non è cambiato niente, a parte la tecnologia. Se ti serve qualcosa hai bisogno di qualcuno che ti dia una mano”.*

A complicare ulteriormente il quadro della *semplificazione complessa* si inserisce un difficile e, in alcuni casi, insuperabile divario tra cittadino (ma anche tra il personale della PA) e l’informatica, perché un adeguamento c’è stato, ma non in modo diffuso, piuttosto, diremmo *a macchia di leopardo*. Tra i cittadini ci sono quelli *fortunati* che riescono a interfacciarsi con una PA veloce ed efficiente, mentre altri, in contesti diversi, si relazionano con una PA che risponde con lentezza e utilizza procedure anacronistiche. La rivoluzione portata dall’informatica è diventata un’autostrada per alcuni cittadini, semplificando il loro rapporto con la PA, ma per altri è diventata un ostacolo insormontabile rendendo questi cittadini *meno uguali*:

- *“il catasto è un disastro. Gli aggiornamenti delle mappe catastali sono fatti a mano e molto lentamente”;*



- *“il catasto, da quando è stato informatizzato, funziona molto bene”.*

L'incompleta informatizzazione del Paese ha creato una comunicazione imperfetta tra vari apparati della PA, in certi casi decisamente rivolta verso il suo interno, dunque piuttosto autoreferenziale, senza guardare le eventuali esperienze positive in analogo settore e senza prestare attenzione alle necessità espresse dall'esterno:

- *“è inutile essere informatizzati così. Non c'è interscambio tra enti. Ha senso se metti tutto in rete”;*
- *“come URP abbiamo solo contatti sporadici con altre Regioni, però c'è un sito: 'URP degli URP'...”.*

In questa prospettiva, il rapporto tra PA e cittadino resta complicato, anche se gli scenari politici, sociali e culturali sono in profondo cambiamento ed è cresciuta la consapevolezza, da parte dei cittadini, dell'esistenza di esperienze positive in termini di semplificazione.

### **La casa**

Sulla semplificazione relativa alla casa, dall'acquisto dell'immobile alla sua ristrutturazione e all'affitto, sono stati realizzati i seguenti *focus group*:

<b>Sedi</b>	<b>Componenti dei <i>focus group</i></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ortona (8 persone)</b></li><li>• <b>Avellino</b></li><li>• <b>Roma</b></li><li>• <b>Lecce</b></li></ul>	<b>Proprietari, affittuari, esperti di agenzia immobiliare, funzionari del catasto, notai, funzionari comunali.</b>

La storia di un immobile presuppone necessariamente una serie di rapporti e di intrecci con la Pubblica Amministrazione.

Tra i tanti eventi che interessano la casa, la compravendita è senz'altro al primo posto, sia perché sembra essere in Italia un'esperienza molto diffusa, visto l'alto numero di proprietari di beni immobiliari, sia perché l'acquisto di una casa costituisce uno dei momenti più significativi nella vita di un cittadino. Alla scelta della casa e al notevole sforzo che ne consegue, specialmente economico, si aggiunge la pesantezza della gestione dal punto di vista amministrativo, legale, “istituzionale”, di una faccenda privata così importante. La ristrutturazione, l'acquisto di un negozio, un condono comportano sforzi non solo di tipo economico, ma anche psicologico, sebbene in termini quantitativi inferiori. Quasi mai il singolo cittadino gestisce in prima persona i passaggi amministrativi legati all'acquisto di un immobile, perché considerati complessi e ricchi di insidie. Questa è la ragione per cui spesso si fa ricorso alla mediazione di una agenzia e si chiede al notaio la garanzia che tutto sia in regola:

- *“è stato abbastanza semplice, mi sono affidato a un notaio e all’intermediazione di un’agenzia. Da una parte sono contento, dall’altra il cittadino dovrebbe saper fare da solo”;*
- *“io ho comprato con l’immobiliare tramite il notaio: è stato semplice... non si ha la competenza per fare certe cose in prima persona”.*

Il notaio offre al cittadino una notevole sicurezza dal punto di vista psicologico perché garantisce che non ci siano né sorprese, né imbrogli di varia e insondabile natura:

- *“il notaio è utile, può coprire quelle cose dove noi per esperienza non possiamo arrivare”;*
- *“il problema del notaio ha una doppia faccia, sarebbe giusto eliminarlo perché si risparmia, ma ti dà la sicurezza che fa le sue indagini. È una garanzia”;*
- *“non siamo all’altezza di fare delle cose da soli. Il notaio ci dà una garanzia”.*

Qualcuno, però, soprattutto se più istruito o con una laurea in materie giuridiche, afferma che la figura del notaio appartiene al passato e non è presente in altri Paesi:

- *“è una figura che deriva da una età antica, in cui non c’era l’informatica; negli uffici pubblici, ormai, sono in grado di confermare la correttezza degli atti”.*

Tra gli intervistati, specialmente in tema di compravendita, sotto il profilo psicologico, si avverte la necessità di fare ricorso a una figura che possieda gli strumenti per dialogare con lo Stato che, nell’immaginario collettivo, rappresenta ancora un’entità oscura e infida da cui difendersi:

- *“il notaio mi ha tutelato perché uno del catasto aveva sbagliato una subporzione, uno di quegli elementi che identificano un appartamento e lui se ne è accorto. A quel punto l’agenzia e il notaio hanno risolto tra di loro”.*

In generale quindi la compravendita di una casa si gioca prevalentemente tra due referenti: l’agenzia immobiliare (di per sé facoltativa) e il notaio (obbligatorio), che assolvono il compito pratico di assicurare un rapporto tra cittadino e PA e di rassicurazione psicologica:

- *“hanno fatto tutto loro. A me hanno dato solo le chiavi”;*
- *“è stato abbastanza tranquillo comprare, senza nessun intoppo. Tutto lineare. C’era un parente nel settore immobiliare che si è occupato di tutto”.*

Tutto ciò ha necessariamente un costo, che non sempre è rapportato alla qualità della prestazione offerta:

- *“e poi le agenzie non è che fanno un lavoro eccezionale: la qualità del servizio è anche relativamente bassa rispetto a ciò che prendono...”.*

Inoltre, le agenzie immobiliari e i notai, a loro volta, si appoggiano a ulteriori figure che hanno il compito di snellire i passaggi non troppo fluidi della procedura all’interno

della PA. Infatti, molte sono le figure che lavorano intorno e grazie al mal funzionamento di un ufficio:

- *“al catasto ci sono enormi file. Io mi appoggio a una agenzia. Per ogni visura prende 20 euro e non faccio la fila”.*

Di fatto se in alcuni casi, soprattutto tramite l’informatizzazione, il rapporto con la Pubblica Amministrazione si è semplificato, abbattendo tempi e procedure cartacee farraginose, in altri la scarsa efficienza della stessa fa fiorire e prosperare un esercito di piccole e grandi professionalità esterne che hanno lo scopo di semplificarne il rapporto facendo una specie di filtro.

In alcuni casi, soprattutto tra i più anziani e in alcune realtà specifiche, le sensazioni nei confronti della PA appaiono maggiormente negative, con un quadro dei singoli uffici in cui i tempi, le procedure e le stesse professionalità viaggiano a velocità differenti contribuendo ancora di più a un atteggiamento di resistenza e di diffidenza complessiva:

- *“c’è la sfiducia, ci sono settori che funzionano e settori che non funzionano”;*
- *“penso alla lentezza, alla burocrazia, ai tempi molto lunghi”;*
- *“genera insicurezza, c’è poca motivazione, non c’è interscambio perché è un rapporto farraginoso”.*

I **punti di forza** percepiti della semplificazione e del cambiamento riguardano soprattutto aspetti di minore rilevanza economica e psicologica rispetto all’acquisto di una casa, ma ugualmente importanti nel vissuto dei cittadini:

- le volture:
  - *“non mi ricordo quanto ci ho messo, ma è stato veloce. È andato tutto liscio”;*
- il cambio di residenza:
  - *“ormai il cambio di residenza non richiede tempi lunghissimi”;*
- i contratti di affitto:
  - *“la registrazione del contratto ormai è molto semplice”;*
- l’informatizzazione:
  - *“è tutto molto più snello con l’informatizzazione”.*

I **punti di debolezza** percepiti della semplificazione e del cambiamento riguardano i seguenti aspetti:

- la scarsa organicità e comunicazione tra differenti uffici, anche distanti tra loro, che rende difficile comprendere, per coloro che non sono addentro, cosa richiedere e dove andare:
  - *“non sai neanche dove devi andare, non sono neanche nello stesso palazzo”;*
- il mancato adeguamento informatico e la mancanza di dialogo con l’esterno da parte di chi è attrezzato. Gli effetti dell’informatizzazione non sempre sono evidenti o efficaci:
  - *“il fatto è che ognuno viaggia sul suo binario, dovrebbero comunicarsi i dati”;*
  - *“dipende, in alcuni uffici le cose le ottieni in fretta, in altri no”;*
- la mancanza di formazione tecnologica del personale più maturo:

- *“gli anziani a livello informatico hanno molta difficoltà”;*
- *“le persone anziane sono più statiche, non sono abituate a un ritmo più svelto”;*
- *“hanno la tranquillità della propria posizione raggiunta”;*
- il lento aggiornamento delle mappe catastali:
  - *“la vera nota dolente è il catasto. Le mappe catastali non sono mai aggiornate ed è impensabile leggere un atto precedente al ‘69”.*

L'immagine della burocrazia è il *front office*, rispetto al quale il cittadino si sente impotente e soffre di una relazione asimmetrica, cioè del forte dislivello comunicativo tra sé e l'Istituzione:

- *“c'è distanza e poca disponibilità. Sono poco disponibili nei confronti del popolo...”;*
- *“è difficile relazionarsi con l'impiegato: ha un compito da svolgere, ma non la volontà di risolvere...”.*

La percezione negativa del cittadino genera a volte anche una reazione forte, scarsamente dialogica nei confronti del *front office*, e ritenuta dagli stessi utenti come sbagliata o eccessiva:

- *“a volte allo sportello l'operatore viene aggredito dall'utenza”.*

Di fatto l'asimmetria del rapporto con la PA viene spesso compensata e resa simmetrica dai molti intermediari privati, che trasformano in immediato, diretto e semplice un rapporto che non lo è, perché spesso manca il contatto frontale tra cittadino e PA riguardo la casa, soprattutto nel caso di una compravendita:

- *“spesso non c'è problema, anzi mi danno una mano perché mi conoscono, visto che sono un agente immobiliare, ma se ci va uno qualsiasi è diverso”.*

Le **attese di semplificazione** del cittadino vanno nella direzione di:

- una maggiore informazione sui servizi a disposizione e sui diversi uffici, sul loro funzionamento, sulle aree di miglioramento dei servizi offerti;
- una maggiore integrazione informatica, che permetta l'accesso sia a coloro che per lavoro si confrontano con la PA, sia al singolo cittadino che voglia informarsi in prima persona:
  - *“non è possibile che ci siano ancora settori che comunicano con il cartaceo e altri a livello informatico”;*
  - *“dovrebbe essere tutto in rete e accessibile”;*
- una puntuale formazione, specialmente informatica, del personale;
- un URP a misura delle persone:
  - *“ci vorrebbe qualcuno che aiuti nello smistamento delle persone”;*
  - *“bisognerebbe creare un assistente di sala, un tramite tra impiegato e utente, una prima forma di ricevimento del pubblico, con una infarinatura generale, che smisti il pubblico senza appesantire i tecnici esperti che diventano dei factotum. Apparentemente è un maggior costo, ma snellisce”;*
  - *“ci sono persone che hanno bisogno di più spiegazioni e per questo devono avere di fronte una persona preparata e paziente”;*

- uno sportello unico per il cittadino:
  - “*si dovrebbe dare l’opportunità a chi vuole informazioni di avere tutti i chiarimenti*”;
  - “*è interessante l’idea di uno sportello unico con un personale adeguatamente preparato e dotato di pazienza*”.

In conclusione, il processo di informatizzazione dovrebbe essere ulteriormente portato avanti, formando in maniera capillare e continuativa il personale e rendendo tutto disponibile in rete, consentendo ai vari settori della PA di dialogare tra loro in tempo reale e ai cittadini di avere accesso diretto a tutte le informazioni. Sarebbe auspicabile un *front office* efficiente nell’informare e indirizzare le persone o uno sportello unico specifico per la casa, facendo recuperare al cittadino una percezione paritetica del rapporto con la PA non più mediato, ma basato sulla chiarezza, data la complessità della legislazione in materia, delle procedure e delle competenze dei diversi uffici.

### **Il trasporto privato**

Sui temi relativi al trasporto privato sono stati realizzati i seguenti *focus group*:

<b>Sedi</b>	<b>Componenti dei <i>focus group</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Caserta</li> <li>▪ Roma</li> <li>▪ Taranto</li> </ul>	<b>Automobilisti, funzionari ACI e della Motorizzazione, Vigili urbani, Polizia stradale, Responsabili di uffici comunali contravvenzioni, notai, Agenzie di pratiche automobilistiche.</b>

La relazione del cittadino con la PA nell’ambito dei trasporti privati si focalizza immediatamente sulle multe, spesso vissute come risultato di un atteggiamento autoritario da parte delle istituzioni. In sostanza, di fronte a tale argomento, gli intervistati spesso mettono da parte l’idea di un senso civico condiviso che serve a garantire i diritti di tutti, tutelato da pubblici ufficiali, facendo piuttosto prevalere una percezione e una rappresentazione prepotente e vessatoria dello Stato:

- “*è un servizio repressivo*”;
- “*mettono l’autovelox su certi tratti di strada, appositamente per fare la multa*”;
- “*la macchina era solo mezzo metro fuori le strisce e mi hanno fatto la multa. Avevo portato il bambino dal dottore, era una cosa urgente*”.

Inoltre negli ultimi anni questa percezione negativa viene amplificata dall’attività degli ausiliari del traffico, non considerata istituzionale e neanche autorevole, che ha profondamente delegittimato il senso delle istituzioni:

- “*gli ausiliari non sono credibili*”;
- “*gli ausiliari si pagano gli stipendi con le multe*”.

La *precarizzazione* di alcune figure professionali ha profondamente modificato in peggio la percezione della PA – che invece ha utilizzato ampiamente in questi anni personale precario – tanto che in alcune realtà la situazione appare ai cittadini addirittura fuori controllo. Paradossalmente la notevole mole di multe comminate in maniera ritenuta ingiusta aumenta in modo esponenziale per alcune categorie, come quella dei diversamente abili, che sono invece avvantaggiate negli accessi nelle ZTL e nei parcheggi:

- *“sei tu che devi andare a farti togliere la multa facendo vedere che hai un permesso, loro te la fanno a prescindere”.*

Tra la maggioranza dei cittadini, soprattutto tra i più giovani, si percepisce un **cambiamento positivo** centrato su:

- una semplificazione dei tempi e delle modalità di contatto con la PA:
  - *“le pratiche per mia madre disabile sono state fatte molto in fretta, tutto tramite Internet. Internet è una grande cosa”;*
  - *“per il cambio di residenza è diventato tutto semplice e veloce”;*
- una maggiore sensibilità della PA nei confronti di categorie svantaggiate:
  - *“come disabile sono andato direttamente allo sportello, sono stati molto gentili”;*
  - *“c’è una maggiore sensibilità del legislatore nei confronti del disabile”.*

Tuttavia a volte è così forte e strutturata la **percezione negativa** della PA che gli strumenti di cui essa si dota per interagire con i cittadini non vengono utilizzati, sebbene siano noti, per mancanza di fiducia:

- *“dovevo fare il passaggio di residenza, lo sto aspettando dal 2003. Sto ancora con il foglietto provvisorio; dice che il numero verde funziona ma io non l’ho mai chiamato tanto questi numeri non funzionano quasi mai”;*
- *“è un inferno”;*
- *“la sensazione è che la burocrazia pervada tutto e sia appesantita da una indolenza tipica italiana”.*

I **punti di forza** percepiti della semplificazione e del cambiamento della PA sono:

- i tempi di concessione dei permessi ai diversamente abili;
- il cambio di residenza:
  - *“ti arriva molto in fretta il cambio di residenza per la patente”;*
  - *“la fascetta di aggiornamento per la patente elettronica mi è arrivata a casa subito”;*
- i grattini:
  - *“si trovano facilmente. Sarà che quando devono incassare stai tranquillo...”;*
- il rinnovo o la sostituzione della patente in tempi brevi:
  - *“mi è arrivato il foglio 4 mesi prima che mi diceva che scadeva la patente”;*
  - *“dopo 15 giorni di smarrimento è arrivata la patente nuova!”;*

- la facilità di un passaggio di proprietà soprattutto se tramite agenzia/salone automobilistico:
  - *“io non ho avuto nessun problema con la compravendita di una macchina di seconda mano, se la sono vista quelli del salone”*;
- la maggiore informatizzazione:
  - *“è tutto molto più snello con l’informatizzazione”*;
- la possibilità di pagare la multa in una ricevitoria del lotto o dal tabaccaio:
  - *“in questa maniera ho evitato qualsiasi fila”*;
- una comunicazione più efficace e tempestiva tramite i siti Internet:
  - *“per il rinnovo della patente ho guardato direttamente sui siti Internet”*.

I **punti di debolezza** percepiti della PA sono:

- la scelta dei Comuni di avvalersi di personale precario, come gli ausiliari del traffico, vissuti come figure non istituzionali con un ruolo esclusivamente vessatorio, con alcune punte sorprendenti in cui di fatto sono percepiti come dei gabellieri al di là della legge:
  - *“gli ausiliari se non fanno le multe non prendono lo stipendio. È solo una forma di strumentalizzazione per fare denaro”*;
  - *“cercano di venderti più grattini o ti chiedono qualche spicciolo in più”*;
  - *“ci sono degli ausiliari che hanno fatto le strisce blu abusive così li paghi”*;
  - *“qui gli ausiliari ti fanno i dispetti: se non paghi il grattino puoi trovare l’auto graffiata”*;
- l’obbligo di rivolgersi al notaio, percepito come ingiustificato, nella compravendita di una automobile<sup>31</sup>:
  - *“devi pagare il notaio, che è un costo fisso. Dovrebbe essere come in Europa, dove il costo è calcolato in base ai cavalli fiscali. Doveva entrare in vigore una legge che aboliva il notaio ma non se ne è saputo più niente”*;
- la scarsa integrazione informatica, che rende più lento e burocratico il rapporto tra cittadini e istituzioni soprattutto per l’accesso alle ZTL di chi è autorizzato:
  - *“le telecamere delle ZTL esonerano la targa direttamente, i vigili non lo sanno e quindi mi fanno la multa. Io allora con la lettera dell’esonero devo andare dai vigili di zona e la multa viene annullata”*;
  - *“loro nel dubbio fanno la multa, poi eventualmente tu la contesti. Dalla targa potrebbero sapere che hai il permesso”*;
- un’informatizzazione percepita a “scartamento ridotto”:
  - *“non sfruttano le potenzialità tecnologiche, c’è un divario enorme con il privato”*;
  - *“è il rifiuto di emanciparsi a livello informatico”*;
- la mancanza di attendibilità e di aggiornamento dei siti Internet:
  - *“non si capiva quale era la mia ASL di riferimento per il rinnovo della patente, il numero era sbagliato o era comunque disattivo”*;

---

<sup>31</sup> L’obbligo di tale ricorso è stato abolito (art. 7, L. 248/06 – I pacchetto Bersani).

- i mancati controlli riguardo l'operato della PA che favoriscono una gestione clientelare della cosa pubblica:
  - *“parecchi permessi per la ZTL sono falsi”;*
  - *“parecchie revisioni avvengono senza un controllo reale del mezzo”;*
  - *“lo Stato è assente sui furti ai distributori di benzina che caricano almeno il 10% sul prezzo, là invece bisognerebbe essere duri: se ti becco ti tolgo la concessione. La macchina è la cosa più tassata in assoluto”;*
  - *“ci sono molti abusi sui contrassegni dati ai disabili”;*
  - *“i vigili non controllano i contrassegni per disabili nei parcheggi”;*
- l'istanza al Prefetto per contestare una multa e la mancata risposta in 60 giorni, percepita come una compensazione riguardo l'eccesso di zelo dei vigili nel comminare le multe, ma anche come un segnale di inefficienza delle istituzioni.

In sostanza la percezione dei cittadini viene spesso catalizzata dal rapporto con i vigili e con gli ausiliari del traffico, vissuto in una maniera fortemente negativa, basato, come già detto, su una relazione asimmetrica, un dislivello comunicativo, che in alcuni casi delegittima fortemente le istituzioni:

- *“a Roma sono addirittura arrivate multe già prescritte...”;*
- *“gli ausiliari sembrano pagati apposta per farti le multe e poi neanche la segnaletica è sempre chiara, quindi si può sbagliare...”;*
- *“sugli autovelox sono fin troppo zelanti...”.*

Al di là della percezione (anche inevitabilmente negativa, a ragione o a torto) riguardo le multe, spesso la Pubblica Amministrazione viene tuttora percepita come complicata nei tempi e farraginoso nelle procedure.

Di fatto la vischiosità del rapporto con la PA viene spesso fluidificata e resa più rapida dalle agenzie automobilistiche private o da altre figure, che trasformano in immediato e diretto un rapporto che non lo è.

Il ricorso a terzi, ad agenzie o a figure che si interfacciano con questa, è dato da ragioni prettamente pratiche (e non sempre etiche):

- risparmiare tempo (es. rinnovo patente, compravendita automobile);
- sottostare a controlli meno rigorosi (es. la revisione dell'automobile):
  - *“per fare il rinnovo della patente, sul sito il numero dell'ASL era sbagliato e poi molte ASL sono chiuse il pomeriggio... Poi dovevo andare alle Poste... a quel punto sono andata all'agenzia e ho avuto il rinnovo subito, pagando 70 euro di più, ma come risparmio di tempo non c'era paragone”;*
  - *“per la patente ho fatto tutto tramite agenzia, non mi sono posta il problema: era molto più facile avere a che fare con l'agenzia”.*

Tra le attese dei cittadini si riscontra principalmente l'esigenza di:

- una maggiore comunicazione di informazioni sui servizi, sugli uffici e sul loro funzionamento, sulle aree di miglioramento dei servizi offerti e sui diritti del cittadino:



- *“dovrebbero comunicare di più i servizi che offrono perché la gente non li conosce”;*
- *“per esempio a Roma sono arrivate le cartelle di multe già prescritte perché erano del '97, in questo caso l'informazione era fondamentale”;*
- *“non è detto che io sappia che posso prendere il tagliando dal tabaccaio”;*
- *“i cittadini dovrebbero conoscere di più i propri diritti e i propri doveri”;*
- una comunicazione *ad hoc* sul ruolo degli ausiliari, sulle loro mansioni, sulle modalità di reclutamento, sulla tipologia di contratto che hanno, ecc.:
  - *“ci vuole una operazione trasparenza sul ruolo degli ausiliari, che sia chiaro a tutti i cittadini”;*
- una maggiore integrazione informatica, tra i vari uffici di competenza:
  - *“bisogna uniformare gli enti, dovrebbero scoprire i vantaggi dell'informatizzazione”;*
  - *“ci dovrebbe essere maggiore integrazione pubblica, anche in termini informatici”;*
  - *“i vigili prima di mandare una multa dovrebbero fare i controlli sulla banca dati per sapere se c'è un permesso per disabili, in questa maniera uno risparmia soldi e stress”;*
  - *“continuano a arrivare multe scadute del proprietario precedente della macchina”;*
- una puntuale formazione informatica al personale:
  - *“ci vuole formazione e gente giovane”.*

## L'URP

Sull'URP sono stati realizzati tre *focus group*:

Sedi	Componenti dei <i>focus group</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lecce</li> <li>▪ Matera</li> <li>▪ Nuoro</li> </ul>	<b>Funzionari URP, cittadini, rappresentanti associazioni civiche, esperti di comunicazione.</b>

Gli URP sono nati per facilitare l'incontro tra cittadini e Pubblica Amministrazione. La loro finalità è quella di costituire uno strumento di ascolto dei bisogni e di leva per il miglioramento interno; gli URP sono stati quindi istituiti come forma di miglioramento e di ottimizzazione sia nella comunicazione esterna, nel contatto con i cittadini, che nella comunicazione interna:

- *“l'URP raccoglie i reclami, i disservizi che poi noi segnaliamo agli uffici competenti... è un punto di raccolta della percezione della qualità dei servizi”;*
- *“raccoglie reclami, ma è anche un impulso verso l'interno”.*

In questo senso l'URP media e recupera quelle forme di contatto che non riescono a essere esaustive nei *front desk* o in altre forme di confronto con la PA:

- *“tante volte avere le informazioni agli sportelli non è semplice, all'Anagrafe non sapevano tante cose su ciò che si doveva fare per un diversamente abile, probabilmente l'URP sarebbe stato utile”.*

Tuttavia i singoli cittadini avvertono ancora molte resistenze e una sorta di congenita diffidenza nei confronti degli sforzi della Pubblica Amministrazione verso la semplificazione:

- *“il cittadino non capisce l'URP”;*
- *“è un acronimo che nessuno capisce”;*
- *“c'è sfiducia nei confronti delle istituzioni per cui lo stato d'animo del cittadino è di diffidenza”.*

L'URP si pone quindi come un ponte tra la “burocrazia” – la percezione di una Pubblica Amministrazione complicata, difficile, lontana nei linguaggi e nei tempi dai singoli cittadini – e una società civile che chiede un contatto diretto e immediato.

Il cambiamento di atteggiamento del cittadino nei confronti della PA, e viceversa, fa parte di un processo lungo, complesso e non privo di punti di arresto. La rappresentazione e la concettualizzazione di questo processo di semplificazione, dopo l'introduzione dell'URP, sono di vario tipo, perché diverse sono le realtà analizzate, i contesti e i punti di vista.

I giudizi dei cittadini e della PA spesso non collimano e lasciano ampio spazio a diverse interpretazioni. Tra i cittadini prevale una atavica diffidenza:

- *“la sfiducia nei confronti dell'istituzioni ti fa pensare che sia un altro ufficio mangiasoldi”;*
- *“il contatto con i cittadini negli ultimi anni è diventato più disordinato”;*
- *“di fatto vengono coinvolte le associazioni dei cittadini per delegare loro ciò che dovrebbe fare l'URP”.*

Tra coloro che lavorano negli URP spesso prevale un accento di ottimismo nei confronti di ciò che si sta costruendo:

- *“via via, l'URP è diventato un punto di riferimento. Si è conquistato la fiducia un poco alla volta”.*

Tra gli impiegati che si fanno carico di informare e comunicare ai cittadini, in sostituzione di un URP non ancora attivo, prevale una sensazione di sfiducia nei confronti dell'amministrazione per gli eccessivi carichi di lavoro e di difficoltà oggettiva nel gestire il *front desk*:

- *“è tutto affidato a noi; a volte non riusciamo neanche a fare le cose perché nessuno ci viene in aiuto e il giorno che non abbiamo il sorriso sulle labbra il cittadino ce lo fa notare”.*

Indubbiamente l'istituzione degli URP si inserisce all'interno di un processo di profondo cambiamento della modalità di relazionarsi ai cittadini:

- *“io vedo il Comune come un palazzo kafkiano, ma noi cerchiamo di venire incontro ai cittadini, abbiamo dei rapporti individuali ottimi con le associazioni”;*
- *“noi siamo in contatto con le fasce più deboli, dobbiamo metterci nei loro panni perché in Campania c'è molta gente che non sa leggere e scrivere. Anche quando diamo loro un numero di telefono dobbiamo tenere conto di questo”.*

Tuttavia in alcune realtà gli URP, sebbene istituiti sulla carta, di fatto non sono ancora attivi e non sono arrivati, dopo una fase progettuale e costitutiva, a rappresentare un effettivo e concreto punto di riferimento per la popolazione. Pertanto, in alcuni contesti, il compito degli URP, che è quello di favorire il processo della circolazione delle informazioni all'interno delle amministrazioni e tra queste e i cittadini, è stato disatteso o mai messo in pratica:

- *“l'URP funzionava agli inizi, ora il servizio è rimasto vacante”;*
- *“occorre distinguere tra la disponibilità che è migliorata e le risposte effettive”;*
- *“i corsi di formazione per coloro che lavoreranno negli URP sono anche molto utili, ma per adesso non c'è nessuno, tranne un usciere, che non sa dove indirizzarti”;*
- *“noi abbiamo un ufficio di CittadinanzAttiva dentro il Comune. Di fatto svolgiamo i compiti che istituzionalmente dovrebbero svolgere loro, anche se noi abbiamo ottimi rapporti con la PA”.*

In alcuni casi questa fase pionieristica della nascita e della progettazione degli URP ha avuto addirittura ricadute negative, con scelte piuttosto irrealistiche o improvvisate come, per esempio, la decisione, da parte dell'amministrazione comunale di Matera, di mettere alcuni totem per l'autocertificazione in un quartiere periferico, che di fatto nessuno ha mai utilizzato perché troppo lontani dal modello culturale di approccio alla PA di coloro che dovevano usufruirne:

- *“il povero cittadino ha bisogno di dialogare: bisogna coniugare tecnologia con umanizzazione”.*

Laddove non è ancora attivo l'URP, gli impiegati dell'ufficio informazione, sono spesso lasciati a se stessi, in condizioni lavorative scarsamente gratificanti, con la sensazione che tutto dipenda da loro:

- *“c'è carenza di dotazioni, di finanziamenti, noi facciamo tutto con la buona volontà”;*
- *“non ci viene nessuno in aiuto, non riusciamo a fare le cose visto che non c'è l'URP. Non c'è neanche una fotocopiatrice”.*

A ciò si sovrappongono anche le convinzioni, specie di alcuni dirigenti, riguardo alle modalità di comunicazione con i cittadini. Alcuni ritengono che la comunicazione debba avvenire tramite Internet, non rendendosi conto del reale livello di alfabetizzazione

informatica e del tangibile *digital divide*, che rischia di escludere fasce molto ampie della popolazione. Il cittadino, invece, pretende quasi sempre un contatto diretto:

- *“il cittadino è un po’ pigro. La Basilicata è la Regione più informatizzata d’Italia, ma il cittadino vuole essere rassicurato direttamente. Magari ha già sentito quando scade il bando per le case popolari, ma vuol sentirselo ripetere da noi”.*

**I punti di forza percepiti** della semplificazione e del cambiamento sono:

- un profondo cambiamento culturale nell’atteggiamento della PA:
  - *“l’URP è un cambiamento di cultura, di modalità di lavoro, di ciò che come amministrazione elaboro e rendo noto agli altri”;*
- un’effettiva risposta alle domande dei cittadini nei confronti di varie tematiche:
  - *“ultimamente ci siamo occupati di tetti fotovoltaici perché ci sono arrivate molte domande al riguardo, tramite le quali i cittadini volevano capire se era previsto un finanziamento della Regione”;*
  - *“a me piace moltissimo lavorare all’URP; è stimolante perché ti obbliga a sapere un po’ di tutto e gratificante perché capisci di essere stato utile”;*
  - *“effettivamente ogni volta che ci siamo rivolti all’URP abbiamo visto che hanno cercato di mettersi nei nostri panni”;*
- la comunicazione tramite siti Internet:
  - *“molte cose sono presenti sul sito, là può essere uno dei modi possibili per essere informati o per ricevere risposte”.*

**I punti di debolezza percepiti** della semplificazione e del cambiamento sono:

- la mancata operatività di alcuni URP, ancora alle prese con la fase progettuale;
- la scarsa informazione da parte degli uscieri o di altro personale all’ingresso degli uffici amministrativi in mancanza di un URP (per esempio, assenza di prospetti relativi agli uffici e ai relativi responsabili, che gli uscieri possano consultare);
- l’inadeguata integrazione informatica: l’informatizzazione procede in modo chiuso e disomogeneo. Gli uffici non dialogano tra loro e gli effetti positivi non si vedono:
  - *“purtroppo l’informatizzazione della banca dati è stata fatta in maniera artigianale; non abbiamo neanche un programma adeguato. D’altronde i fondi sono quello che sono e mica puoi tagliare gli asili nido...”;*
- gli orari di apertura degli URP sono troppo limitati rispetto alle esigenze dei cittadini:
  - *“sono orari di apertura non adatti al pubblico; io posso andare solo quando esco dal lavoro, ma a quell’ora l’URP è chiuso”;*
- la scarsa comunicazione tra uffici, la non condivisione di informazioni;
- la mancanza di formazione informatica del personale più maturo;
- lo scarso investimento nel valorizzare i dipendenti:
  - *“siamo disorganizzati, mal pagati, non valorizzati”;*
- la mancata condivisione delle esperienze positive tra URP:
  - *“effettivamente i contatti li abbiamo soprattutto a livello personale”.*

Anche rispetto al tema dell'URP il dislivello comunicativo emerge chiaramente. Il cittadino vive, o meglio, subisce, una relazione asimmetrica, fatta prevalentemente di linguaggi e procedure non sempre chiari, con la PA rappresentata ai suoi occhi dal *front office*:

- *“sono sempre poco disponibili, non si ha fiducia nei confronti di un altro ufficio, che non si capisce neanche a cosa serve”*;
- *“come associazione dei cittadini abbiamo una certa diffidenza, loro si difendono dicendo che non ci sono risorse”*.

Con gli occhi degli impiegati, di coloro che svolgono la funzione di informare i cittadini o lavorano all'URP, alcune volte addirittura si rovescia la percezione dei rapporti tra PA e cittadino. Se gli utenti spesso avvertono un dislivello comunicativo che li rende impotenti, la varietà delle sensazioni di coloro che operano nella PA è ampia, per cui alcuni impiegati al *front office* avvertono sensazioni a loro volta negative, raffigurando anche una realtà opposta e complementare:

- in cui il cittadino si sente il depositario esclusivo di diritti e bisogni che vanno in ogni caso soddisfatti subito:
  - *“c'è una sensazione di scoraggiamento, il cittadino arriva e si sente un principe, ma purtroppo il dipendente ha l'obbligo di seguire le procedure. Bisogna a volte anche sapersi mettere dalla parte del dipendente”*;
  - *“il cittadino pretende tutto e subito”*;
  - *“non conoscono le procedure, i cittadini chiedono, chiedono e basta. L'80% non capisce che ci sono servizi diversi, che la carta d'identità e i servizi pubblici non sono la stessa cosa”*;
  - *“a volte i cittadini arrivano con una certa arroganza”*;
- in cui il cittadino cerca il favore, senza nessuna consapevolezza dei suoi diritti, ricreando un atteggiamento “borbonico” da parte di uno Stato ostile con cui si cerca un rapporto personalizzato in uno scambio di concessioni *ad personam*:
  - *“ognuno agisce con il Comune in maniera privatistica, a titolo personale”*;
  - *“non sono consapevoli dei loro diritti, cercano l'amico o il favore”*;
  - *“al cittadino di (...) manca proprio la cultura, cerca sempre l'amico per fare qualsiasi cosa. Dovrebbe essere educato a esigere un diritto”*;
  - *“ci ringraziano e noi rispondiamo che è il nostro lavoro. E poi ci sono le persone influenti che invece il certificato lo vogliono avere a casa...”*;
- in cui si tenta di riportare una situazione asimmetrica in un contesto dialogico e simmetrico, cercando di gestire conflitti e incomprensioni:
  - *“è necessario porsi in una condizione di ascolto”*;
  - *“noi cerchiamo il contatto con la nostra utenza, li richiamiamo sempre dopo che ci siamo informati riguardo ciò che chiedevano. Noi rispondiamo a tutti alla stessa maniera, però tendiamo a non personalizzare, a far sì che le persone quando richiamano non cerchino quella stessa persona con cui hanno già parlato. È l'ufficio che risponde”*;
  - *“lo sportello URP è un ufficio di mediazione. Non siamo cervelli elettronici:*

*siamo la percezione delle esigenze del cittadino”;*

- *“noi diamo informazioni, raccogliamo i reclami, i disservizi. È una forma di ascolto dei cittadini. È una freccia verso l'esterno, ma anche verso l'interno”;*
- *“capiamo le esigenze della cittadinanza e cerchiamo di farle nostre. Il cittadino arrabbiato lo faccio sedere e l'ascolto. Io credo sia importante far capire che ci sono delle difficoltà oggi. Molto spesso ci si dimentica che le risorse non ci sono”.*

Tra le **attese del cittadino**, riguardo agli URP, si riscontra la necessità:

- di portare a compimento la fase di realizzazione degli URP ancora non attivi;
- di poter disporre, all'entrata degli uffici in mancanza di un URP (o se questo non fosse ancora a regime), di personale in grado di dare informazioni e di prospetti e segnaletica chiara;
- di una maggiore integrazione informatica, sia di coloro che per lavoro si confrontano con la PA, sia dei singoli cittadini che vogliono informarsi di persona;
- di una maggiore comunicazione tra le esperienze dei diversi URP:
  - *“noi abbiamo contatti sporadici con gli URP delle diverse Regioni e tutto è lasciato alla iniziativa personale”;*
- di una formazione molto puntuale dei *front office*:
  - *“stiamo cambiando la cultura degli sportellisti, deve essere una comunicazione assertiva”;*
- dell'introduzione di strumenti di rilevazione della *customer satisfaction*;
- di comunicare maggiormente tramite le associazioni dei cittadini:
  - *“bisogna reinventare un sistema per comunicare con le associazioni di volontariato”.*

In conclusione è necessario:

- completare la rivoluzione, laddove gli URP non sono ancora operativi o sono scarsamente funzionanti;
- rendere omogeneo il processo di informatizzazione, che presuppone una continua e capillare formazione del personale;
- rendere tutto disponibile in rete, facilitando l'accesso alle informazioni per i cittadini e consentendo ai vari settori della PA di dialogare tra loro e di confrontare le differenti esperienze relative all'URP;
- formare il personale del *front office*, affinché sia in grado di dare informazioni sempre più puntuali e di indirizzare il cittadino, soprattutto verso la consapevolezza e le prerogative a lui riconosciute – nel procedimento amministrativo – dalla L. 241/90 e s.m.

## CAPITOLO 4

---

### CASA, TRASPORTI, URP: LA SEMPLIFICAZIONE ATTUATA

Da alcuni anni il concetto di semplificazione ha catalizzato l'attenzione dell'intera collettività perché ritenuto uno strumento necessario per lo snellimento delle procedure, dei controlli, ma anche come "agevolazione", o meglio, "facilitazione" per il cittadino che si imbatte quotidianamente con il difficile sistema della PA. Nel contesto attuale, la Pubblica Amministrazione ha compiti cruciali da assolvere: assicurare l'interoperabilità dei sistemi e delle applicazioni nell'ambito di un *back office* unitario che espone in rete i servizi di tutte le amministrazioni; distribuire informazioni ed erogare servizi ai cittadini secondo il modello del portale web, che vede il cittadino usufruire dei servizi *on-line* nella forma più comoda e congeniale (PC, chiosco interattivo, *Call Center*, telefonino e altri dispositivi mobili); eliminare oneri e incombenze inutili nello svolgimento di alcune operazioni fondamentali per il compimento delle pratiche burocratiche.

Contro la lentezza della burocrazia una delle soluzioni possibili è il *governo elettronico* in grado di fornire ai cittadini servizi fruibili con estrema rapidità e facilità, in qualsiasi momento e in qualunque luogo, grazie anche all'integrazione delle attività e delle funzioni delle varie pubbliche amministrazioni. Nelle sue forme più evolute, questo sistema di *governo* rappresenta un fondamentale e potente strumento di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, grazie al quale sarà possibile evolvere verso un modello innovativo di democrazia elettronica. Sempre più cittadini scelgono la "strada dell'amministrazione elettronica". L'attività d'indagine tematica avente come settori di riferimento la casa, il trasporto privato e l'URP, si pone come obiettivo principale quello di valutare gli effetti della semplificazione amministrativa sui cittadini, individuando possibilmente gli ostacoli che ancora oggi si incontrano.

Riguardo al settore casa, si è avuto negli ultimi anni un lento processo di semplificazione dell'agire amministrativo caratterizzato talvolta dall'eliminazione dei supporti cartacei, ma anche dall'introduzione di forme nuove di canali di erogazione rispetto a quelli tradizionali.

Ora si prendono in esame le **procedure di semplificazione** finora attuate, sintetizzando non solo gli interventi a favore del cittadino, ma indicando anche eventuali svantaggi derivanti dall'applicazione dei meccanismi di snellimento.

## La casa

### VISURA IPOCATASTALE

- **Ricorso a consulenza tecnica *on-line***

Vantaggi

- minor dispendio di tempo;
- maggiore garanzia di sicurezza e affidabilità.

Svantaggi

- maggiori costi rispetto a chi si reca al catasto personalmente.

- **Visura catastale *on-line***

Vantaggi

- risparmio in termini di tempo.

Svantaggi

- costi variabili a seconda della società che gestisce il portale;
- obbligatoria conoscenza degli strumenti informatici.

- **Visura catastale tramite il servizio *Certitel Catasto web*<sup>32</sup> del sito *www.poste.it* o telefonando al numero verde *Posteitaliane 803.160***

Vantaggi

- celerità nell'adempimento delle operazioni;
- ricevimento dei documenti direttamente all'indirizzo indicato dall'utente;
- accesso ai servizi di visura (catasto), Conservatoria e Registro delle Imprese.

Svantaggi

- il servizio ha un costo che è maggiorato se si desidera ricevere la visura tramite raccomandata.

L'informatizzazione di tutte le operazioni catastali, fiscali e pubblicistiche attinenti al settore immobiliare, viene confermata dal D.L. 300/06<sup>33</sup>. Infatti, tale decreto prevede l'estensione della procedura di trasmissione per via telematica di atti e denunce inerenti diritti immobiliari relativi a: registrazioni, trascrizioni, iscrizioni e annotamenti ipotecari, volture catastali, dichiarazioni di successione.

Il **portale del catasto** permette di ottenere – mediante una visura, recapitata via e-mail o via fax o per posta – la situazione attuale dell'immobile con la rendita aggiornata, gli intestatari attuali, vani e/o superficie, categoria, ecc. Il servizio ha un costo che sarà maggiorato nel caso in cui si desidera che la visura sia recapitata per posta. Tuttavia ogni cittadino può recarsi personalmente all'ufficio del catasto e richiedere, senza alcuna spesa aggiuntiva, la visura catastale o quella ipocatastale.

In alcuni **Comuni** si può procedere alla visura catastale *on-line*. Alcuni siti poi consentono di pagare il servizio richiesto senza anticipo, abbonamento o versamento, ma in contrassegno al momento della consegna presso il domicilio dell'utente. Inoltre è possibile sempre *on-line*, al fine di valutarne la convenienza, calcolare il preventivo in tempo reale e ricevere i dati delle visure catastali anche con una e-mail. Tali servizi possono essere gestiti dai Comuni stessi o da soggetti esterni alla PA.

<sup>32</sup> A tal proposito, si veda la scheda a p. 125.

<sup>33</sup> D. L. 28 dicembre 2006, n. 300, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (cd. Decreto mille proroghe 2006: fisco, lavoro, agricoltura, infrastrutture, ambiente)*.



Oggi grazie alla **collaborazione tra Agenzia del Territorio e Poste Italiane** è possibile far richiesta per telefono, chiamando un numero verde, o sul sito delle Poste e ricevere a domicilio le visure catastali di immobili ubicati nel territorio italiano ad eccezione di quelli collocati nelle Province di Bolzano, Trento, Trieste e Gorizia.

## COMPROMESSO TRASCRIZIONE

### Trascrizione dell'atto d'acquisto dell'immobile *on-line*

Dal gennaio 1997 c'è la possibilità di trascrivere anche i compromessi stipulati dai notai, che hanno l'effetto di rendere pubblico tale atto. I costi di tale trascrizione non sono trascurabili, sebbene in parte fiscalmente recuperabili<sup>34</sup>.

Dal 1° gennaio 2007 l'utilizzo di procedure telematiche è esteso, per gli adempimenti relativi a registrazione, trascrizione, iscrizione, annotazione e voltura, a ulteriori tipologie di atti e di soggetti, con novità riguardo l'estensione del servizio, che comportano l'adozione di nuove specifiche tecniche per la compilazione del Modello Unico telematico<sup>35</sup>. Con l'estensione dell'*Adempimento unico* la trascrizione e l'atto diventano contestuali. Con la trasmissione telematica del titolo si potrà stipulare l'atto, apporre le firme e subito registrare e trascrivere nei pubblici registri immobiliari l'avvenuta compravendita con garanzia per le parti coinvolte.

## ADEMPIMENTI NOTARILI

All'interno del Consiglio Nazionale del Notariato sono state istituite una Commissione permanente per lo sviluppo del notariato e una società che gestisce i servizi informatici del notariato e della rete di collegamento con la Pubblica Amministrazione, la Notartel s.p.a. In particolare si sta prestando notevole attenzione alla registrazione telematica degli atti immobiliari, avviando un graduale processo di totale **telematizzazione** della pubblicità immobiliare in collaborazione con il Ministero dell'Economia (modello unico), quello delle Attività Produttive e le Camere di Commercio.

Il **processo di informatizzazione del Consiglio Nazionale del Notariato** ha prodotto notevoli vantaggi per il cittadino e per l'impresa in termini sia di tempo che di qualità e quantità dei servizi erogati. Per quanto concerne, ad esempio, le visure, ossia i controlli sulla proprietà e libertà degli immobili, queste vengono effettuate in tempo reale eliminando sostanzialmente la possibilità di errore e garantendo una maggiore qualità e correttezza degli atti. A tutto ciò si aggiunge anche un notevole risparmio in termini economici, perché non si ricorre più a figure intermedie per la loro produzione. Riguardo agli atti immobiliari (compravendite, mutui e ipoteche), l'adempimento unico ha eliminato la necessità per il cittadino di recarsi in ben tre uffici pubblici, accorciando così i tempi di esecuzione delle formalità di registrazione, trascrizione e voltura da circa 30 giorni a 1 giorno. Il tutto avviene senza alcun aggravio di costi nonostante la responsabilità dell'operazione sia passata dalla PA al notaio.

Il Notariato Italiano è internazionalmente riconosciuto come uno tra i sistemi più avanzati nel supportare e assistere l'attività dei notariati di altri Paesi, con la creazione di un Network Globale che

<sup>34</sup> Si paga un'imposta dello 0,5% sulla caparra e del 3% sugli acconti di prezzo, se la trattativa avviene tra privati.

<sup>35</sup> Provvedimento dei Direttori dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia del Territorio, 6 dicembre 2006, *Estensione delle procedure telematiche per gli adempimenti in materia di registrazione, trascrizione, iscrizione, annotazione e voltura ad ulteriori tipologie di atti e di soggetti.*

consente la circolazione telematica dei documenti informatici con valore giuridico.

Dal 1997 esiste la *Rete Unitaria del Notariato (RUN)* gestita dalla *Notartel*<sup>36</sup>, in grado di collegare circa 5000 notai italiani permettendo la consultazione dei Registri Pubblici per via telematica (catasto, Conservatoria, Registro delle Imprese, ACI, banche dati gestite dallo stesso notariato e quelle gestite da terzi, quali Cassazione e Istituto poligrafico); garantendo la connessione per la trasmissione dei dati alla PA e fornendo altri servizi, tra cui la pubblicazione degli annunci nella Gazzetta Ufficiale.

Il notariato italiano ha svolto un ruolo importante di innovazione dei propri processi di gestione dei documenti per rendere più efficiente il rapporto con la PA, anche alla luce della normativa sulle nuove tecnologie e in materia di documenti elettronici e firma digitale (DPR 445/00, Direttiva UE CE/93/99<sup>37</sup>).

### **RICHIESTA DI APPLICAZIONE DEL COMMA 497 DELLA LEGGE FINANZIARIA DEL 2006**

- **Base imponibile per il calcolo delle imposte è secondo la disposizione in esame, il valore catastale e non il prezzo**

Vantaggi

- riduzione del 20% degli oneri notarili commisurati al prezzo;
- riduzione dei rischi giuridici e fiscali;
- diminuzione dei costi.

Svantaggi

- applicazione della disposizione di legge non automatica, ma su richiesta esplicita al notaio del cittadino.

Dal 1° gennaio 2007 sono entrate in vigore le nuove norme introdotte dalla legge finanziaria 2006 in materia di compravendita immobiliare tra privati. La novità più importante è sicuramente rappresentata dal comma 497 che prevede che la base imponibile su cui applicare le imposte per la compravendita fra persone fisiche di immobili ad uso abitativo e relative pertinenze sarà il valore catastale e non più il prezzo concordato dalle parti. L'applicazione delle nuove regole non è automatica, occorre una espressa richiesta da parte dell'acquirente al notaio. Pertanto l'acquirente che sceglierà la nuova normativa eviterà sia rischi giuridici, in caso di risoluzione, rescissione o risoluzione del contratto, che rischi fiscali.

Nello stesso tempo saranno ridotti del 20% gli onorari notarili commisurati al prezzo, in maniera tale che la cifra di riferimento non si traduca in un ulteriore aggravio per il cittadino. Le regole finora vigenti consentivano di dichiarare nell'atto, senza subire un accertamento di valore, la rendita catastale

<sup>36</sup> I numeri di *Notartel*: 4.700: studi connessi su tutto il territorio nazionale; 99%: percentuale dei notai collegati fra loro e con la PA; 150 giorni: tempo medio di iscrizione di una società al Registro Imprese nel 2000; 4 giorni: tempo medio attuale di iscrizione di una società al Registro Imprese grazie all'infrastruttura informatica del notariato; 680.000: iscrizioni al Registro Imprese effettuate nel 2005. Dal 1998: visure in tempo reale di registri immobiliari, catasto e Registro Imprese su tutto il territorio nazionale; 5,2 milioni: operazioni di visura catastale effettuate nel 2005; 8,5 milioni: operazioni di visura in conservatoria effettuate nel 2005; 1,8 milioni: atti immobiliari registrati nel 2005; 2002: anno di iscrizione del Consiglio Nazionale del Notariato all'Albo dei Certificatori della firma digitale; 2005: anno di iscrizione all'elenco dei Gestori della posta elettronica certificata; 2006: avvio della sperimentazione dell'archiviazione dei documenti informatici.  
Fonte: *Notartel s.p.a.* in *Il Sole 24 Ore* 13 febbraio 2006, n. 43.

<sup>37</sup> DPR 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.*

rivalutata, sebbene fosse obbligatorio dichiarare il prezzo. Per i notai, in assenza di controlli stringenti da parte dello Stato, si era determinata la prassi di dichiarare come prezzo la rendita rivalutata (spesso notevolmente più bassa di quanto effettivamente pattuito tra le parti), con rischi gravi per i contraenti sotto il profilo delle possibili revocatorie, di pagamenti effettuati in maniera non corretta e di pesanti sanzioni per occultamento di corrispettivo e in materia di anti-riciclaggio.

### **COMPRAVENDITA DELL'IMMOBILE ALL'ASTA**

• **Servizi *on-line* delle aste giudiziarie gestiti anche da società che forniscono informazioni sulle aste in rete**

Vantaggi

- snellimento delle procedure burocratiche;
- risparmio di spese per la pubblicità legale da parte delle banche ossia i soggetti creditori;
- minor numero di speculatori di professione;
- informazioni dettagliate e in tempo reale sulle vendite all'incanto.

Svantaggi

- conoscenza obbligatoria degli strumenti informatici.

Il meccanismo delle aste giudiziarie *on-line* è una realtà presente già da qualche anno in diversi Comuni e rappresenta un modo nuovo ed efficace per dare a una più vasta platea di potenziali compratori informazioni dettagliate e in tempo reale sulle vendite all'incanto degli immobili. Oggi tutti gli operatori, collegandosi con il portale *Tribunali on line*”, possono usufruire di tale meccanismo grazie anche alla collaborazione di alcune società che forniscono informazioni sulle aste in rete. Si tratta di un sistema capace di snellire le procedure burocratiche relative alle aste giudiziarie con risultati più vantaggiosi sia per il creditore, che per il debitore. Le informazioni sugli immobili all'asta circolano ora liberamente e chiunque può accedervi, spesso gratuitamente attraverso il proprio computer. Si tratta in realtà di una vera e propria rivoluzione nel sistema giudiziario; mentre una volta per vendere l'immobile pignorato occorre anche decenni, con Internet sono sufficienti pochi mesi: i creditori – in genere le banche – risparmiano sulle spese della pubblicità legale, si accorciano i tempi delle vendite, si estende il mercato, si bloccano gli speculatori di professione.

### **RICERCA E VALUTAZIONE DELLE OFFERTE DI MUTUO**

• **Offerta dei mutui prima casa *on-line***

Vantaggi

- offerte concorrenti con quelle tradizionali;
- risparmio di tempo e di costi.

Svantaggi

- obbligo di conoscenza degli strumenti telematici.

Un esempio di come sia possibile fare richiesta di un mutuo *on-line*: ***www.mutuonline.it***

- Si compila il modulo di ricerca per individuare i mutui che soddisfano le esigenze, tra le offerte delle banche.
- Si sceglie il mutuo confrontando subito i tassi, le condizioni e le caratteristiche dei mutui con l'obiettivo di rendere comparabili le offerte delle diverse banche.

- Il sito *mutuonline* ottiene da molte banche prodotti a condizioni esclusive, valide unicamente per le richieste di mutuo inviate *on-line*. La richiesta *on-line* è gratuita e non impegnativa.
- La banca comunica un parere di fattibilità di norma entro 2 giorni lavorativi e provvede a contattare l'interessato per concordare le modalità necessarie all'erogazione del mutuo.

### ESTINZIONE DELL'IPOTECA

Legge del 2 aprile 2007, n. 40, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese.*

Il 3 aprile 2007 sono entrate in vigore le modifiche apportate, in base alla L. 40/07 riguardante la semplificazione nel procedimento di cancellazione dell'ipoteca, oltre all'estinzione anticipata e alla portabilità dei mutui immobiliari. In particolare, sulla cancellazione dell'ipoteca, si stabilisce che sarà più rapido cancellare l'ipoteca su un mutuo immobiliare. Ai sensi del comma 8-septies, *"Il creditore è tenuto a rilasciare al debitore quietanza attestante la data di estinzione dell'obbligazione e a trasmettere al conservatore la relativa comunicazione entro trenta giorni dalla stessa data (...), senza alcun onere per il debitore"*. Non è più necessaria l'autentica notarile.

### REGISTRAZIONE DEL CONTRATTO DI LOCAZIONE

#### • Registrazione telematica del contratto sul portale dell'Agenzia delle Entrate

##### Vantaggi

- risparmio di tempo con eliminazione di diverse operazioni;
- contestuale pagamento delle imposte di registro, di bollo, di interessi e sanzioni;
- registrazione *on-line* aperta a tutti.

##### Svantaggi

- pagamento di oneri se ci si rivolge a un intermediario tecnico (commercialista, consulente CAAF);
- abilitazione obbligatoria al servizio *Fisconline* o presso l'Agenzia delle Entrate;
- non tutti conoscono il servizio.

I contratti di locazione di immobili urbani, di qualsiasi ammontare, purché di durata superiore ai 30 giorni complessivi nell'anno, devono essere registrati direttamente all'ufficio locale dell'Agenzia, o **per via telematica**, contestualmente al pagamento *on-line* delle imposte di registro, di bollo e di eventuali interessi e sanzioni, effettuato direttamente dal contribuente o tramite un intermediario abilitato.

L'Agenzia delle Entrate dalla fine di gennaio 2002, in linea con quanto stabilito dal DPR 404/01<sup>38</sup>, prosegue la sua campagna di potenziamento dei servizi telematici, offrendo ai contribuenti la nuova opportunità della registrazione *on-line* dei contratti di locazione, riducendo drasticamente tempi e

<sup>38</sup> DPR 5 ottobre 2001, n. 404, *Regolamento recante disposizioni in materia di utilizzo del servizio di collegamento telematico con l'Agenzia delle entrate per la presentazione di documenti, atti e istanze previsti dalle disposizioni che disciplinano i singoli tributi nonché per ottenere certificazioni ed altri servizi connessi ad adempimenti fiscali.* L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione un *software*, targato Sogei, che permette di compilare e inviare il contratto da registrare. Si tratta dei contratti più diffusi fra i cosiddetti piccoli utenti del servizio: Contratto di locazione ad uso abitativo (L. 9 dicembre 1998 n. 431, art. 2, co. 1); Contratto di locazione ad uso abitativo a canone convenzionato (L. 431/98, art. 2, co. 3); Contratto di locazione ad uso abitativo di natura transitoria (L. 431/98, art. 5, co. 1); Contratto di locazione di natura transitoria per studenti (L. 431/98, art. 5, co. 2).

costi. Infatti, i contribuenti non devono più fare file per pagare l'imposta con il modello F23 in banca, consegnare il contratto all'ufficio e tornare presso lo stesso ufficio per ritirarlo; per gli uffici finanziari gradualmente si riduce la mole di lavoro di registrazione, a favore di una più utile attività di accertamento e controllo.

La registrazione degli affitti, utilizzando il servizio telematico gestito dall'Agenzia delle Entrate (<http://www.agenziaentrate.it>), è in netta crescita. Sul positivo andamento delle locazioni telematiche hanno influito l'estensione del servizio anche agli affitti di immobili non adibiti a uso abitativo (studi, negozi, uffici) e l'allargamento delle innovative procedure di registrazione *on-line* anche alle operazioni di proroga, di risoluzione e di cessione dei contratti già in vigore.

Chi vuole ricorrere alla registrazione via Internet deve richiedere l'abilitazione al servizio telematico *Fisconline* ovvero al servizio telematico *Entratel* (che rilascia un codice PIN riservato) e avere un conto corrente presso una delle banche convenzionate. Una volta ottenuto il codice PIN, l'utente scarica dal sito Internet dell'Agenzia un *software* gratuito che gli consente: di predisporre il file da inviare; di trasmetterlo in sicurezza; di effettuare il pagamento dell'imposta di registro. La registrazione è effettiva dal giorno in cui i dati pervengono all'Agenzia delle Entrate. Il programma fornito dall'Agenzia permette la registrazione telematica dei contratti di locazione e i pagamenti successivi. L'abilitazione ai servizi telematici può avvenire attraverso il sito <http://fisconline.agenziaentrate.it>, presso qualsiasi ufficio dell'Agenzia delle Entrate, o per telefono, al numero 848.800.333.

Il *software* messo a disposizione gratuitamente dall'Agenzia ("Contratti di locazione"), calcola automaticamente, una volta inseriti i dati relativi al contratto, le imposte da versare e le propone per la conferma.

Il pagamento via Internet è consentito anche per le proroghe, le cessioni e le risoluzioni di contratti di locazione di beni immobili registrati a partire dal 1° gennaio 1980; per le denunce di maggior durata dei contratti a tempo indeterminato; per le imposte dovute in relazione alle denunce cumulative dei contratti di affitto di fondi rustici.

## COMUNICAZIONE DELL'AVVENUTA CESSIONE DI UN FABBRICATO

### • **Abrogazione dell'obbligo di comunicare personalmente o tramite raccomandata l'avvenuta cessione dell'immobile esistente solo per i contratti di locazione**

#### Vantaggi

- risparmio in termini di tempo e di costi;
- reperimento della modulistica relativa alla comunicazione di cessione immobile nell'ambito della locazione direttamente *on-line* o presso gli Sportelli Unici.

#### Svantaggi

- obbligo di comunicazione cessione immobile presente ancora nei rapporti di locazione.

A seguito di una norma contenuta nel decreto-legge sulla competitività (D.L. 35/05<sup>39</sup>), è tornato in vigore dal 17 marzo 2005 l'obbligo di denunciare, entro 48 ore dalla consegna delle chiavi dell'immobile, ogni nuova cessione di fabbricato (locazione, comodato, compravendita), prevista per un periodo di tempo superiore ai 30 giorni, al Commissariato di Pubblica Sicurezza o ad altri uffici competenti. L'obbligo era stato abolito dalla Finanziaria 2005 (commi 344 e 345) e sostituito con

<sup>39</sup> D.L. 14 marzo 2005, n. 35, *Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*.

quello (che grava anche su ogni agente immobiliare che è a conoscenza della cessione di fabbricato) di denunciare la cessione dei fabbricati solo in caso di contratti non registrati, ma anche per cessioni di durata inferiore ad un mese, e non più alla Pubblica Sicurezza, ma all'Agenzia delle Entrate tramite apposito modello telematico. Ed è proprio la mancata predisposizione da parte dell'Agenzia delle Entrate del modello telematico, il motivo che ha spinto i legislatori a tornare al vecchio obbligo previsto dall'art. 12 del D.L. 59/78<sup>40</sup> (convertito in L. 191/78<sup>41</sup>). Il provvedimento del decreto sulla competitività, infatti, rimarrà in vigore finché il Ministero dell'Interno e l'Agenzia delle Entrate non renderanno disponibile il modello in modalità telematica. Fino ad allora si continuerà ad utilizzare il modello di cessione fabbricato precedentemente in uso.

### **PAGAMENTO DELLE UTENZE DOMESTICHE ON-LINE**

- **Possibilità di accedere al servizio di pagamento telefonico o tramite Internet**

Vantaggi

- velocità nello svolgimento delle operazioni di pagamento;
- opportunità di evitare file lunghe e inutili;
- sistemi di pagamento sicuri attraverso la rete.

- **Bankpass Bollette che consente di ricevere e pagare le bollette attraverso il servizio di Internet banking della propria banca.**

Vantaggi

- velocità nello svolgimento delle operazioni di pagamento;
- opportunità di evitare file lunghe e inutili;
- sistemi di pagamento sicuri attraverso la rete;

Svantaggi

- il servizio è a pagamento per il cittadino/utente (da dicembre 2006).

- **Servizio di pagamento bollette fornito da Lottomatica s.p.a**

Vantaggi

- presenza di *Lottomatica* su tutto il territorio nazionale;
- estensione dei punti di contatto con la PA per coloro che non dispongono di Internet.

Sebbene negli ultimi anni i cittadini italiani si siano dimostrati sempre più interessati alle nuove tecnologie, le modalità di pagamento che non richiedono particolari costi o operazioni complesse stentano ancora ad affermarsi, pur potendo semplificare di molto la vita quotidiana. Per pagare le utenze domestiche si ricorre per lo più ancora ai consueti bollettini di conto corrente, mentre meno utilizzata, soprattutto al centro-sud, è la domiciliazione bancaria. I nuovi servizi per il pagamento telefonico o tramite Internet sono presi in considerazione da pochi<sup>42</sup>. Ancora oggi il canale privilegiato rimane lo sportello, rispetto alle moderne tecnologie.

Dal 2004 è in uso *Bankpass Web* in abbinamento con la Carta nazionale dei servizi o la Carta di

<sup>40</sup> D.L. 21 marzo 1978, n. 59, *Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*.

<sup>41</sup> L. 18 maggio 1978, n. 191, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*.

<sup>42</sup> I bollettini sono utilizzati nel 59,2% dei casi (41,8% nel nord-ovest, 44% nel nord-est, 69,4% nel centro, 74,2% sud e isole); la domiciliazione bancaria è utilizzata nel 40,5% (57,8% nel nord-ovest, 55,5% nord-est, 30,6% centro, 25,5% sud e isole); i nuovi servizi telefonici o su computer nello 0,3% (0,4% nel nord-ovest, 0,5% nord-est, 0,3% sud e isole). Rapporti Censis-RUR.

Identità Elettronica (quest'ultima ancora in via di sperimentazione), per accedere in modo snello ai servizi offerti dalla PA. Attraverso questo servizio il cittadino accede ai servizi *on-line* della PA autenticandosi con una delle due carte ed effettua pagamenti. Altro servizio innovativo è *Bankpass Bollette*, che consente ai cittadini di ricevere e pagare le bollette attraverso il servizio di *Internet banking* della propria banca. Il servizio di pagamento *on-line* è promosso dalle banche italiane e consente la gestione elettronica delle utenze domestiche con facilità e flessibilità. Aderendo a *Bankpass Bollette*, il cliente può consultare le proprie bollette su Internet in un'area riservata, usufruendo di diversi vantaggi.

### ICI ON-LINE

#### • Servizi *on-line* gestiti da società esterne alla PA

##### Vantaggi

- velocità delle operazioni;
- riduzione degli errori di trascrizione e garanzia di dati corretti e aggiornati.

##### Svantaggi

- servizi a pagamento.

Il pagamento *on-line* dell'ICI è uno dei servizi più diffusi<sup>43</sup>. Da un'indagine recente del CICR (*Comitato interministeriale per il credito e il risparmio*)<sup>44</sup> risulta che tra dicembre 2004 e giugno 2005 è aumentato dell'85% il numero dei Comuni che offrono tale servizio: da 83 sono passati a 154, tra quelli con più di 10.000 abitanti. I Comuni con meno di 10.000 abitanti che danno informazioni e/o servizi per il calcolo dell'ICI e/o per il pagamento *on-line* dell'imposta, sono aumentati del 60% e rappresentano più della metà di quelli con più di 10.000 abitanti. Tuttavia i Comuni che permettono il pagamento *on-line*, rimangono ancora una minoranza, meno del 14%, sebbene sia stato registrato un incremento di circa l'85%, in pochi mesi<sup>45</sup>. Oggi quasi il 50% della popolazione italiana beneficia del servizio ICI *on-line*, rispetto al 33% di fine 2004, e di questi circa un quarto effettua il pagamento *on-line*. Il divario territoriale rimane comunque significativo: nel sud e nelle isole solo il 4% dei Comuni offre il servizio di pagamento *on-line* dell'ICI e solo il 10% della popolazione può beneficiarne, mentre nel nord-est il 27% dei Comuni offre tale servizio e circa il 33% della popolazione può beneficiarne.

<sup>43</sup> Un buon esempio è offerto dal servizio del Comune di Roma, [www.tributi.comune.roma.it](http://www.tributi.comune.roma.it). Oltre ai tradizionali mezzi di comunicazione, il dipartimento delle Entrate del Comune di Roma rende attualmente disponibili vari servizi *on-line* quali Roma Multe, Roma Pagamenti e Roma Tributi per cittadini, imprese, amministrazioni, associazioni e intermediari. Il servizio Roma Tributi, in particolare, consente: l'invio e la comunicazione ICI; la consultazione e la rettifica di tutte le comunicazioni ICI presentate *on-line* e di quelle presentate presso gli uffici fino all'anno 2000; la consultazione di tutte le dichiarazioni TARSU presentate *on-line* e di quelle presentate gli uffici fino al mese di febbraio 2003. Questi servizi richiedono un'abilitazione preventiva da parte dell'utente attraverso il servizio di registrazione fornito dal portale del Comune. Dopo aver eseguito il pagamento ICI *on-line*, il sistema rilascia una ricevuta nella quale è contenuto il nominativo di chi ha eseguito il pagamento e, nel caso di pagamenti effettuati per conto di altre persone, anche il nome della persona per la quale si è pagato. Anche le società, aziende o enti potranno effettuare i pagamenti *on-line*.

<sup>44</sup> *ZeroUno* 284 /285 – settembre/ottobre 2005.

<sup>45</sup> La diffusione limitata del pagamento *on-line* colpisce ancora di più se si considera che nel 72% dei Comuni che offrono il servizio (111 casi), l'utente viene rinviato su altri siti, per esempio di aziende di credito, che gestiscono questo tipo di pagamenti per conto dei Comuni, minimizzando di fatto la necessità di innovazione interna del Comune stesso. I servizi di pagamento *on-line* ICI (e di altro tipo) integrati con i sistemi di *back office* dell'ente locale sono infatti ancora rari.

**COMUNICAZIONE *ON-LINE* INIZIO LAVORI (Detrazioni fiscali per ristrutturazione)**

• **Modello reperibile *on-line* sul sito dell’Agenzia delle Entrate**

Vantaggi

- possibilità per il cittadino di non recarsi personalmente presso gli uffici locali dell’Agenzia delle Entrate.

Svantaggi

- poca conoscenza da parte del cittadino dell’opportunità di scaricare il modulo *on-line*.



## Il trasporto privato

Per quanto riguarda il trasporto privato esiste una serie di incombenze e complessità burocratiche che spettano ai proprietari degli autoveicoli, riguardanti le pratiche amministrative relative ai veicoli a motore, che hanno l'effetto di determinare inefficienze e diseconomie per la PA, con onerose ed estenuanti procedure. Sebbene grazie alle tecnologie siano stati fatti passi in avanti, tuttavia a causa della coincidenza di competenze di diverse amministrazioni e di tempi procedurali non coordinati, frutto del sovrapporsi di varie normative intervenute nel tempo e in mancanza di un quadro unitario e coerente, si determina non solo incertezza giuridica con conseguenze non sempre prevedibili sul piano civile e penale, ma anche un'enorme perdita di tempo e denaro per gli utenti.

La vita amministrativa dei cittadini, in questi ultimi anni, si sta avviando verso una sempre maggior semplificazione, anche grazie a una serie di norme che hanno snellito gli *iter* burocratici relativi sia alla presentazione di una pratica, sia alla richiesta di un servizio alle pubbliche amministrazioni. Ad oggi, tutte le disposizioni normative che riguardano la materia della documentazione amministrativa, contenute in leggi e regolamenti, sono raccolte nel Testo Unico introdotto con il DPR 445/00, in vigore dal 7 marzo 2001. La nuova normativa sulla semplificazione trova applicazione anche per gli eventi che vanno comunicati al PRA. Infatti, si può presentare una dichiarazione sostitutiva per:

- annotare la perdita di possesso di un veicolo ai fini fiscali, cioè per interrompere l'obbligo del pagamento delle tasse automobilistiche;
- ottenere la radiazione (rottamazione) di un veicolo dal PRA da parte di chi risulta proprietario non intestatario o erede del proprietario del mezzo;
- certificare la morte di un ascendente, discendente o coniuge e attestare la qualità di erede, al fine di trascrivere la successione *mortis causa* del veicolo (unitamente alla copia autenticata del testamento oppure alla accettazione di eredità nella forma di scrittura privata autenticata in duplice originale in bollo);
- attestare la residenza da parte di stranieri o di cittadini italiani nati all'estero residenti in Italia, che vogliano intestarsi un veicolo;
- certificare il numero di codice fiscale oppure la qualità di rappresentante legale di società intestataria di veicoli;
- attestare l'attività commerciale svolta, sostituendo il certificato della Camera di Commercio, da parte di rappresentanti di imprese che commerciano veicoli usati, al fine di godere delle agevolazioni fiscali previste dalla legge;
- tutti i casi in cui si rende necessario presentare al PRA un certificato o un atto notorio di quelli previsti dal Testo Unico sulla documentazione amministrativa.

Ad oggi in nessun Paese dell'UE esiste un pubblico registro automobilistico appositamente costituito per l'iscrizione delle autovetture. Esistono, al contrario, archivi in cui vengono registrati solo i dati tecnici e di proprietà, con lo scopo di poter

individuare, in tempi brevi, il responsabile degli atti commessi da ciascun veicolo stradale, associando alla targa di immatricolazione il numero del telaio e l'identità del proprietario.

Anche in Italia, così come negli altri Paesi europei, presso il Dipartimento per i Trasporti Terrestri (DTT) esiste *l'Archivio nazionale dei veicoli*, istituito ai sensi degli articoli 225 e 226 del Codice della Strada. Nell'Archivio nazionale, per ogni veicolo devono essere indicati i dati relativi alle caratteristiche di costruzione e di identificazione, all'emanazione della carta di circolazione e del certificato di proprietà, a tutte le successive vicende tecniche e giuridiche del veicolo e agli incidenti che lo hanno coinvolto. Previa apposita istanza, gli uffici del Dipartimento per i Trasporti Terrestri rilasciano, a chi ne abbia qualificato interesse, la certificazione relativa ai dati tecnici e agli intestatari dei ciclomotori, macchine agricole e macchine operatrici, i cui relativi costi sono a totale carico del richiedente.

L'Archivio è completamente informatizzato e aggiornato con i dati raccolti dal DTT, dal PRA, dagli organi addetti all'espletamento dei servizi di Polizia stradale e dalle compagnie di assicurazione, che sono tenute a trasmettere i dati al CED (Centro Elettronico di Documentazione) del Dipartimento. Lo stesso Archivio è collegato per via telematica con le Forze di Polizia. Infatti, è anche indicata l'identità dell'eventuale usufruttuario, del locatario e dell'eventuale venditore con patto di riservato dominio, al fine di consentire l'identificazione, in ogni momento, del soggetto responsabile della circolazione del veicolo.

Presso il Dipartimento per i Trasporti Terrestri è istituita *l'Anagrafe Nazionale degli abilitati alla guida ai fini della sicurezza stradale*, nella quale devono essere indicati, per ogni conducente, i dati relativi al procedimento di rilascio della patente, con tutti i procedimenti successivi, come quelli di rinnovo, di revisione, di sospensione, di revoca, nonché i dati relativi alle violazioni previste dal Codice della Strada e dalla L. 298/74<sup>46</sup>, che comporta l'applicazione delle sanzioni accessorie. A queste si aggiungono le infrazioni commesse alla guida di un determinato veicolo, gli incidenti che si siano verificati durante la circolazione e le sanzioni comminate che comportano la decurtazione del punteggio, di cui all'art. 126bis del Codice. Tutto ciò alla luce dell'importanza che lo storico delle informazioni, relative ad ogni singolo utente abilitato alla guida, possa rivestire in ogni momento.

Nel nostro Paese esiste anche il *Pubblico Registro Automobilistico (PRA)*<sup>47</sup>, gestito dall'Automobile Club d'Italia, dove i veicoli, pur già registrati nell'Archivio nazionale, devono essere nuovamente registrati a cura dei proprietari, in conformità alla disciplina civilistica dei beni mobili registrati. Il Pubblico Registro è l'istituto che registra la proprietà dei veicoli ed è quindi la struttura presso la quale gli automobilisti debbono

---

<sup>46</sup> L. 6 giugno 1974, n. 298, *Istituzione dell'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi*.

<sup>47</sup> A tal proposito è bene sottolineare che il 3 aprile 2007 è iniziato alla Camera, in Commissione Attività produttive, l'iter del disegno di legge sulle liberalizzazioni. Tra le principali misure è prevista l'abolizione del PRA. Al momento della pubblicazione non è possibile prevedere la portata e la conseguenza di tali cambiamenti, in quanto ancora non in possesso di normativa approvata. Pertanto, tutti i vari riferimenti ai compiti e al ruolo del PRA, presenti nel testo, non dovranno essere considerate imprecisioni, poichè si è solo riferito quello che la normativa vigente prevede in materia di registrazione dei veicoli.

recarsi per annotare tutte le vicende che riguardano la situazione giuridico-patrimoniale del mezzo (prima registrazione, trasferimento di proprietà, iscrizione di garanzia a favore di terzi, perdita di possesso, esportazione, ecc.) ai fini dell'opponibilità nei confronti dei terzi, per dirimere i possibili conflitti fra gli interessati al medesimo bene, secondo una complessa disciplina giuridica.

Il regime della trascrizione dei contratti e degli atti indicati nel PRA e dell'iscrizione dei veicoli nei due registri sopra menzionati ha evidenziato, nel corso degli anni, molti problemi, vista l'interminabile durata delle procedure, la complessità e onerosità degli adempimenti per gli interessati e la sostanziale inefficacia rispetto alla tutela degli interessi pubblici tutelati.

Il Governo ha quindi dato avvio, nell'ambito del processo di semplificazione dei procedimenti amministrativi, innescato dall'articolo 20, L. 59/97<sup>48</sup>, a un' incisiva riforma degli aspetti procedurali della disciplina, al fine di garantire la celerità e razionalità del procedimento, limitando al minimo gli adempimenti a carico dei privati e potenziando l'efficacia dell'attività degli uffici periferici del Ministero dei Trasporti. In particolare, è stato reso possibile il diretto invio a casa dell'interessato del duplicato della patente o della carta di circolazione smarrita, sottratta o distrutta, ed è stato istituito, con DPR 358/00<sup>49</sup>, lo *Sportello Telematico dell'Automobilista* (STA), che collega per via telematica gli sportelli sparsi sul territorio nazionale, alcuni presso studi di consulenza automobilistica, altri presso gli uffici provinciali del Ministero dei Trasporti, altri ancora presso gli uffici provinciali del PRA. A seguito dell'entrata in vigore del DPR 358/00, gli utenti possono recarsi al più vicino sportello telematico e ottenere, in tempi brevi, i certificati di proprietà e le carte di circolazione.

In particolare, l'attuale doppia iscrizione determina l'esistenza di due archivi e di due strutture organizzative di gestione, aventi compiti differenziati (l'uno prevalentemente relativo alla circolazione, l'altro al regime della proprietà), ma implicanti i medesimi oneri organizzativi e di comunicazione, anche con riguardo ai passaggi di proprietà. Si impone pertanto l'unificazione dei due archivi, al fine di far venire meno un inutile dispendio di risorse a carico dell'Erario e di consentire l'ulteriore snellimento degli adempimenti a favore dei cittadini. L'obbligo di iscrizione e trascrizione nel PRA, disposto dal Codice Civile, si sovrappone agli altri obblighi secondo una complessa disciplina non più attuale. Questa, infatti, afferisce a un regime di circolazione giuridica e di garanzia non più rispondente alle odierne esigenze del commercio giuridico, né idonea, ormai, a garantire la perseguita tutela delle parti contraenti e dei terzi.

Un ulteriore grave ostacolo alla circolazione *giuridica* degli autoveicoli è costituito proprio dai pesanti oneri economici connessi: l'Imposta Provinciale di Trascrizione, gli onorari notarili, gli emolumenti dell'ACI e del PRA, i costi per il ricorso alle agenzie per

---

<sup>48</sup> L. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

<sup>49</sup> DPR 19 settembre 2000, n. 358, *Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento relativo all'immatricolazione, ai passaggi di proprietà e alla reimmatricolazione degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi* (n. 29, allegato 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50).

il disbrigo delle pratiche, ecc. Ciò appare particolarmente grave anche rispetto all'attuale esigenza di un rapido ricambio delle auto in circolazione con veicoli di nuova fabbricazione, al fine di limitare l'inquinamento ambientale e di garantire la sicurezza stradale, in conformità alle prescrizioni comunitarie.

Sotto entrambi i profili, è quindi apparso necessario intervenire con lo strumento legislativo per completare ed integrare il processo di semplificazione regolamentare in corso, riducendo il numero di alcune procedure e orientando il sistema, talvolta, all'eliminazione dell'atto pubblico, con i relativi oneri come per esempio l'introduzione del ricorso facoltativo al notaio per il passaggio di proprietà nella vendita delle auto usate. Per agevolare il cittadino, relativamente a ciò che concerne l'informazione e l'espletamento delle pratiche, sono stati istituiti sia uffici ACI che uffici provinciali ACI a cui fanno capo i PRA e gli URP, che curano i rapporti con l'utenza, per garantirne l'esercizio dei diritti all'informazione e all'accesso ai documenti. Nei primi ritroviamo l'ACI in quanto Federazione dei 106 Automobile Club operanti sul territorio, che forniscono assistenza ai Soci e agli enti pubblici in materia di mobilità, traffico, ambiente, turismo e sport. Ma l'ACI offre assistenza anche mediante gli Automobile Club provinciali e le oltre 1500 delegazioni, istituite per venire maggiormente incontro alle esigenze dei Soci e degli automobilisti in genere. Presso le delegazioni è possibile espletare pratiche automobilistiche, pagare le tasse sui veicoli, acquistare prodotti associativi. I cittadini che vogliono comunicare con l'amministrazione, ricevere informazioni e consulenza, essere agevolati nella conoscenza e nell'utilizzo dei servizi offerti ed esprimere gradimento o segnalare disservizi possono rivolgersi anche all'Ufficio Relazioni con il Pubblico dell'ACI<sup>50</sup>. Il cittadino ha, infatti, la possibilità di inoltrare eventuali segnalazioni, oltre che recandosi di persona all'ufficio, via posta o telefax. Tra i servizi che l'ACI mette a disposizione degli utenti vi sono:

- **la visura *on-line***

Chiunque può conoscere la situazione giuridico-amministrativa attuale di un veicolo (compreso l'intestatario), sulla base del numero di targa, richiedendo una visura all'ufficio provinciale dell'ACI, al PRA e *on-line*, con pagamento mediante carta di credito, ma con un costo maggiore. Si possono richiedere e ottenere informazioni e dati relativi a qualsiasi veicolo, purché la richiesta sia effettuata in base al numero di targa. Non è consentito effettuare richieste sulla base del nominativo dell'intestatario. È sufficiente collegarsi al servizio *VisureNet.it*. È bene precisare che la visura non costituisce certificazione. Per la visura richiesta tramite un'agenzia di pratiche auto, comprese le delegazioni ACI, si paga il servizio di intermediazione che è offerto in regime di libero mercato.

- **L'accesso ai dati contenuti nel PRA**

La banca dati del PRA consente di accedere alle informazioni relative al mondo dell'auto, o di estrarre dati variamente aggregati, secondo le specifiche esigenze del richiedente. Oltre ad assolvere alle sue funzioni istituzionali, rappresenta un patrimonio

---

<sup>50</sup> URP ACI, Via Magenta, 5 00185 ROMA (fax 06/49982723).

informativo ricco di dati sui veicoli che possono risultare utili a vari fini (mobilità, inquinamento, mercato, ecc.), in un ambito in continuo sviluppo ed evoluzione.

- **Il pagamento e il calcolo del bollo**

Nel corso degli anni, per agevolare il cittadino nel pagamento del bollo, si è cercato di creare una serie, sempre più allargata, di possibilità di pagamento del bollo senza recarsi necessariamente negli uffici predisposti. Oggi è possibile pagare il bollo presso gli uffici postali, le tabaccherie abilitate, le agenzie di pratiche auto abilitate, le delegazioni ACI, le banche (in alcune Regioni come Lazio, Lombardia e Toscana e nella Provincia Autonoma di Trento), con modalità telematiche in alcune Regioni convenzionate con l'ACI, o altri intermediari convenzionati con le singole Regioni.

Inoltre, un aiuto al cittadino proviene non solo dalla PA, ma anche da aziende che, nell'offrire servizi sempre più competitivi e con i dovuti strumenti, semplificano notevolmente la vita del cittadino-utente. Esempio di questi servizi è il nuovo *Totem del gruppo bancario Capitalia*, una postazione multimediale che offre una serie di servizi utili a tutti coloro che devono entrare in contatto con le diverse amministrazioni, velocizzando tutta la prassi connessa alla compilazione e consegna di una varietà di moduli<sup>51</sup>.

Nell'ambito delle novità introdotte dalla semplificazione degli *iter* burocratici, i residenti nelle richiamate Regioni e Province Autonome convenzionate con l'ACI possono pagare la tassa automobilistica anche per telefono, con il nuovo servizio *Telebollo*, chiamando da un telefono fisso il numero 199.711.711, utilizzando la carta di credito.

In alternativa, possono anche utilizzare il servizio *Bollonet*<sup>52</sup>, per il quale, dopo aver eseguito il calcolo della tassa automobilistica dovuta, su Internet, si può pagare *on-line* con carta di credito. Il pagamento *on-line*, ad oggi, è possibile solo per rinnovare il pagamento del bollo di un veicolo già circolante: al momento non è utilizzabile per gli altri tipi di pagamento (es. primo pagamento di veicolo nuovo di fabbrica).

Tra i vantaggi di questo servizio vi è un innegabile risparmio di tempo e l'eliminazione dell'ennesima fila lunga ed estenuante. Tuttavia, non va nascosto lo svantaggio dovuto alla mancanza di controllo telematico del veicolo e della sua "storia fiscale", previa esibizione della carta di circolazione, con conseguente possibilità di errore, nei casi in cui il pagamento venga effettuato in tabaccheria o alle poste.

- **Il pagamento e il calcolo del bollo *on-line***

In alcune Regioni e Province (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Prov. Aut. Bolzano, Prov. Aut. Trento) che hanno stipulato convenzioni, è possibile calcolare e pagare il bollo *on-line*, con costo aggiuntivo pari al 2% dell'importo dovuto e solo nei casi di rinnovo.

---

<sup>51</sup> Proprio nell'ambito dei trasporti, diverse sono le informazioni e i moduli: le informazioni generiche sull'autocertificazione e il suo possibile utilizzo, la stampa della modulistica concernente la dichiarazione di smarrimento, furto o alienazione dell'auto o della patente o, addirittura, il modulo per la richiesta del rimborso per errato pagamento del bollo auto. C'è anche la possibilità di stampare i moduli per i portatori di handicap e per la richiesta di circolazione provvisoria del veicolo, per la richiesta di circolazione provvisoria in seguito a furto, smarrimento o distruzione della patente, nonché per la richiesta del permesso di parcheggio. Il servizio è diffuso su tutto il territorio nazionale presso molte delle sedi delle banche appartenenti al Gruppo *Capitalia*.

<sup>52</sup> In proposito, vedi anche la scheda a p. 128.

## L'URP

L'introduzione degli URP in base all'art. 12, D.Lgs. 29/93 e s.m.<sup>53</sup>, nasce come risposta dello Stato a due necessità fondamentali riguardanti la PA, che già erano state poste in evidenza dalla L. 241/90 e dalla L. 142/90<sup>54</sup>: da un lato, tendere a una sempre maggiore trasparenza amministrativa e a una più elevata qualità del servizio offerto; dall'altro, dotare la PA di uno strumento organizzativo adeguato ad una più moderna modalità di comunicazione interna e, soprattutto, con il cittadino. Successivamente alle riforme amministrative che hanno caratterizzato gli anni Novanta, la L. 150/00<sup>55</sup> ha portato a compimento tale processo evolutivo, associando l'URP agli altri due pilastri su cui poggia il sistema della comunicazione e dell'informazione della Pubblica Amministrazione: l'Ufficio Stampa e il Portavoce.

La L. 150/00 individua nell'Ufficio Relazioni con il Pubblico uno dei principali strumenti organizzativi attraverso cui le amministrazioni pubbliche possono assolvere ai loro compiti di comunicazione e relazione con il pubblico. Secondo quanto espresso dalla normativa, i soggetti che si occupano di relazioni con il pubblico hanno il compito in primo luogo di dare piena visibilità all'attività delle pubbliche amministrazioni, garantendo al cittadino la possibilità di partecipare e accedere all'attività della stessa, attraverso il coinvolgimento e l'aggiornamento costante rispetto agli *iter* dei procedimenti amministrativi. L'art. 8, co.1, stabilisce che *“l'attività dell'ufficio per le relazioni con il pubblico è indirizzata ai cittadini singoli e associati. I criteri secondo i quali le pubbliche amministrazioni devono provvedere alla ridefinizione e alla riorganizzazione degli uffici sono:*

- a) *garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;*
- b) *agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime;*
- c) *promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;*
- d) *attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;*
- e) *garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni”*.

Questa attività è strettamente collegata all'ascolto dei cittadini, alla gestione dei suggerimenti e dei reclami e del disservizio. Viene stimolata la partecipazione civica da parte del cittadino stesso all'attività dell'amministrazione. La funzione principale di chi

---

<sup>53</sup> D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*.

<sup>54</sup> L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle Autonomie locali*.

<sup>55</sup> L. 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

si occupa di relazioni con il pubblico è di provvedere alla comunicazione esterna, cioè di trasferire e diffondere le informazioni all'esterno. Al tempo stesso, egli deve assicurarsi che vi sia una comunicazione anche all'interno dell'amministrazione, perché ciò risulta assolutamente efficace e funzionale alla gestione della relazione stessa con il pubblico. È evidente che la gestione dei rapporti con il pubblico dipende anche da un'indispensabile capacità di comunicazione interpersonale.

Rispetto alla funzione di informazione, diventa sempre più importante disporre di un'adeguata strumentazione tecnologica, grazie alla quale è possibile ripensare, e dunque impostare in modo diverso ed efficace, i rapporti con il cittadino-utente, ma anche l'organizzazione della comunicazione interna all'ufficio. La telematica cambia il modo di gestire il servizio tramite strutture di rete che offrono l'opportunità a enti diversi di integrarsi tra loro. Un esempio di ciò sono gli sportelli polifunzionali e le reti civiche.

Un legame forte unisce la legge sul procedimento amministrativo, L. 241/90, a quella sulla comunicazione pubblica, L. 150/00. Una disciplina generale riguardante l'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, infatti, non sarebbe stata sostenibile senza il cambiamento di prospettiva introdotto dalla legge sul procedimento, grazie alla quale, per la prima volta nella storia del nostro Paese, l'Amministrazione riconosce che il privato cittadino è molto più che un semplice *amministrato*, un utente assistito. Il cittadino partecipa a pieno titolo nel processo decisionale della PA, entra nel procedimento e, quindi, è parte dell'amministrazione. Gli anni Novanta vanno guardati alla luce di questo cambiamento radicale di prospettiva nei rapporti fra PA e cittadino: il D.Lgs. 29/93, con gli URP e la distinzione fra politica e amministrazione; le leggi "Bassanini" e la semplificazione amministrativa. Anche il nuovo Titolo V della Costituzione, con l'art. 118, u.c., sviluppa la linea indicata dalla L. 241/90, riconoscendo ai cittadini la titolarità di una nuova libertà, quella che consiste nel prendersi cura dei beni comuni sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale.

La legge 150, che chiude il decennio delle riforme amministrative, rappresenta, al tempo stesso, un punto di arrivo e un punto di partenza. Punto di arrivo, perché disciplinare con legge le attività di informazione e di comunicazione della PA vuol dire riconoscere la mancata comunicazione fra amministrazioni e cittadino e significa che quest'ultimo non è più sovrano, ma torna a essere utente, cliente. Nella società dell'informazione, la comunicazione della Pubblica Amministrazione è cosa assai diversa dalla semplice informazione. La legge 150 è anche un punto di partenza per spostare ulteriormente i confini della *cittadinanza amministrativa*. Secondo la maggior parte della letteratura specialistica, la comunicazione pubblica è un *indicatore* della qualità dei rapporti fra cittadini e amministrazioni. Non vi è *buona* comunicazione pubblica laddove l'amministrazione non rispetta le esigenze del cittadino e i principi di efficienza, imparzialità e trasparenza sui quali si basa l'azione amministrativa.

La legge 150 stabilisce che tra i nuovi compiti dell'URP ci sia anche quello di "*promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti*

*civiche*<sup>56</sup>. In altri termini, spetta all'URP gestire il sito Internet dell'ente di appartenenza e le Reti civiche, e fare da filtro tra amministrazione e cittadini.

Il contributo che le moderne tecnologie informatiche possono offrire alla comunicazione pubblica è affermato nella L. 59/97, con la quale si riconosce l'importanza di una rete unitaria della PA in cui l'obiettivo è garantire, a qualunque utente debitamente autorizzato e in condizioni di sicurezza, di accedere ai dati e alle procedure che si trovano nei sistemi informativi automatizzati della propria e delle altre organizzazioni.

La rete offre dunque un sistema informativo integrato, in modo da permettere alle singole amministrazioni di comunicare tra loro per lo scambio di informazioni e documenti e di proporsi alla collettività come centro unitario, erogatore di dati e prestazioni amministrative.

Le amministrazioni, in ogni caso, rimangono libere di adottare tutte le strutture informatiche che riterranno opportune, pur nel rispetto di regole tecniche comuni.

L'obiettivo, infatti, non è un'omogeneizzazione delle amministrazioni, bensì una loro maggiore efficienza, una riduzione dei costi organizzativi dei servizi e una maggiore qualità di questi ultimi.

Al momento, le difficoltà di tipo tecnologico sono molteplici e si aggiungono a quelle di natura organizzativa, in particolare la necessità di un coordinamento tra le diverse amministrazioni pubbliche e all'interno delle stesse. In questo ambito si inserisce il ruolo dell'URP. Non meno complesso, del resto, è il compito di coordinare le Reti civiche, ovvero gli ambienti telematici che mettono a disposizione dei cittadini informazioni e servizi. La Rete civica potrebbe contribuire ad avvicinare cittadini e amministrazioni, permettendo di raggiungere livelli di innovazione e semplificazione, per cui l'URP non può limitarsi a essere semplice sportello di informazioni al cittadino, ma deve trasformarsi in un terminale di banche dati.

---

<sup>56</sup> Art.8, co.2, lett. c).



## CAPITOLO 5

---

### CASA E TRASPORTI: LE *BEST PRACTICE* DELLA PA

All'interno di questa sezione vengono proposte alcune *best practice* di servizi informativi e interattivi offerti ai cittadini da parte di Comuni, Province, Regioni e altri enti pubblici e/o privati, puntando l'attenzione su esperienze esemplari in Regioni convenzionalmente facenti capo all'area 'Obiettivo 1': Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise (in fase transitoria). Le esperienze sono diversificate in base al tasso di innovazione rispetto agli ambiti studiati e rilevano quanto siano aperte all'uso delle nuove tecnologie telematiche. Esse rispecchiano la volontà da parte delle amministrazioni pubbliche di adeguarsi alla normativa vigente in materia di semplificazione, attivando progetti e avviando iniziative volte alla qualità delle prestazioni e alla soddisfazione dei cittadini. Per ogni caso studiato sono state descritte le modalità di erogazione dei servizi e segnalati gli aspetti innovativi e applicabili in altre realtà.

Ai referenti di ciascun progetto individuato che si sono mostrati disponibili all'indagine<sup>57</sup>, è stata fatta un'intervista che ha previsto, tra le altre cose, la descrizione delle attività, mettendone in evidenza obiettivi e risultati, la storia del sito attraverso le fasi di realizzazione, i costi sostenuti dal cittadino, le difficoltà incontrate, le risoluzioni adottate, i sondaggi di *customer satisfaction* realizzati al fine di misurare l'effettivo grado di soddisfazione rispetto al servizio, ma anche di innovazione rispetto all'erogazione tradizionale, gli eventuali percorsi formativi del personale e le eventuali occasioni di scambio e confronto con altre amministrazioni interessate alla replicabilità dell'esperienza.

I settori casa e trasporto privato sono stati approfonditi con particolare attenzione alle opportunità offerte dalle amministrazioni locali di pagare *on-line* le utenze domestiche. Pertanto, ci si è rivolti alle Unità Organizzative e agli uffici preposti, al fine di verificare quali e quanti siano i servizi offerti per agevolare la vita quotidiana dei cittadini. Nello specifico, sono stati approfonditi casi d'innovazione che nell'erogazione del servizio comprendessero l'offerta di tutta una serie di informazioni, disponibili *on-line*, e agevolassero i cittadini nel calcolo e nel pagamento delle tasse, delle contravvenzioni, dei parcheggi, ecc. In merito al settore trasporto, la ricerca si è orientata sui sistemi innovativi impiegati sia nell'ambito del trasporto pubblico locale e regionale, che in quello dei sistemi di pagamento del parcheggio e delle contravvenzioni.

---

<sup>57</sup> Quando il riferimento all'ufficio risulta generico, si tratta di casi in cui non è stato possibile individuare un soggetto specifico o un gruppo di lavoro dedicato al servizio. Per questi, di volta in volta, si chiarirà quanto è emerso dai contatti con i responsabili, ma anche quanto reperito in ricerche alternative, laddove non è stato possibile instaurare un colloquio.

**1 - ASMECARD [www.asmecard.it](http://www.asmecard.it)**

Comuni di Torre Annunziata (NA), Castellammare di Stabia (NA), Roccapiemonte (SA)

Soggetto attuatore: Asmez

Destinatari: cittadini residenti nei Comuni suddetti e iscritti al servizio

Referente: staff Asmecard

e-mail: [teamasmecard@asmecard.it](mailto:teamasmecard@asmecard.it)

**Sintesi del progetto.** Il Centro Servizi Asmez ha realizzato il portale ASMENET e la carta ASMECARD, che consente l'accesso *on-line* ad alcuni servizi, creati per gli utenti dai loro Comuni di appartenenza: l'autocertificazione guidata, il pagamento di una multa o della tassa di smaltimento rifiuti, la possibilità di avviare nuove attività. È una vera e propria Carta dei servizi comunale, riservata esclusivamente ai Comuni di Castellammare di Stabia (NA), Torre Annunziata (NA), Roccapiemonte (SA), una *smart card* intelligente studiata per cittadini e imprese. È simile a un bancomat o a una carta di credito, è dotata di una memoria elettronica, che custodisce in modo sicuro e riservato i dati identificativi del possessore. Per ottenerla va fatta richiesta al Comune di residenza anche *on-line* o per e-mail. La consegna avviene presso la sede del Comune. Il portale è di facile accesso e richiede una strumentazione informatica minima.

**Servizi offerti.** L'accesso alle informazioni e ai servizi da parte del cittadino-utente è facile e intuitivo. Il criterio di ricerca si basa sulle grandi fasi della vita del cittadino. ASMECARD offre i seguenti servizi:

- abitare (aste giudiziarie *on-line*, ristrutturazioni, rapporto di lavoro domestico);
- essere cittadino (bandi e avvisi di gara, certificati utili, regolamenti comunali);
- pagare le tasse (ICI, TARSU, TOSAP, scadenze fiscali, ecc.);
- fare o subire denunce (calcolo interessi legali, indicazioni sui presidi delle Forze dell'ordine);
- percepire la pensione (consultazione dei dati contributivi);
- uso del mezzo di trasporto (calcolo del bollo auto; pagamento di una multa, viaggiare in treno);
- vivere in salute (farmaci o principi attivi utili, controllo di malattie ed esenzioni).

L'articolazione dei servizi permette anche alle imprese di interagire con la PA centrale e locale in modo sicuro e rapido.

**2 - CIVITAS.NET: Sistema Integrato di Servizi per Cittadini e Imprese**  
***www.comune.avellino.it; www.comune.avellino.it/civitas***

Comune di Avellino

Referente: Vincenzo Gambale (responsabile CED); tel. 0825.200222;

e-mail: *info@comune.avellino.it*

*vincenzo.gambale@comune.avellino.it*

**Sintesi del progetto.** L'iniziativa CIVITAS.NET è stata promossa dal Comune di Avellino, in risposta ai due requisiti fondamentali richiesti dal piano generale di *e-government*:

- offrire servizi a cittadini e imprese per migliorare i rapporti con la PA;
- puntare all'aggregazione come capacità di collaborazione tra i diversi enti.

Il progetto quindi è stato ammesso al cofinanziamento dell'allora Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie per 670.000 €. Un secondo cofinanziamento di 573.000 € è stato erogato dalla Regione Campania (Assessorato Ricerca Scientifica). L'amministrazione comunale con questo progetto ha voluto utilizzare la possibilità offerta dai finanziamenti di *e-government* per offrire servizi sempre più efficienti e ridurre il *digital divide* con i cittadini e le imprese, condividendo con altre amministrazioni il proprio patrimonio di esperienze e risorse strumentali. Il Sistema integrato di servizi per cittadini e imprese CIVITAS.NET ha come primo obiettivo la realizzazione di un sistema unificato e integrato di *front office* multicanale. Esso prende spunto dalle esperienze maturate dal Comune di Avellino nell'ambito dei progetti di sperimentazione in cui è impegnato (progetto CIE, Carta d'Identità Elettronica, progetto SINTESI per la gestione del catasto e progetto E-POLL relativo al voto elettronico), per estendere agli altri enti aderenti i servizi avanzati già sperimentati e implementare i servizi nuovi<sup>58</sup>. È stato costituito un tavolo di lavoro, guidato dallo stesso Comune di Avellino, allo scopo di uniformare le varie esigenze degli enti in una soluzione unica, coerente e omogenea. Gli obiettivi che CIVITAS.NET si pone sono:

- creare un portale per offrire servizi *on-line*;
- utilizzare molteplici canali di accesso;
- utilizzare diversi sistemi di autenticazione;
- definire modelli unificati di interazione con i cittadini e con le imprese.

Il progetto, coordinato dal Comune di Avellino e sviluppato dal Centro elaborazione dati, prevede l'adesione di 38 Comuni, tra cui Benevento. Grazie al progetto CIVITAS.NET i cittadini potranno godere dei seguenti vantaggi:

---

<sup>58</sup> Enti aderenti: Comunità montana Alto Tammaro. Comuni di: Aiello del Sabato, Ariano Irpino, Arpaia, Atripalda, Avella, Avellino, Baiano, Baselice, Benevento, Camposanto, Cicciano, Circello, Colle Sannita, Domicella, Grottaminarda, Grottolella Lauro, Lioni, Marigliano, Marzano, Nola, Mercogliano, Monteforte Irpino, Moschiano, Mugnano del Cardinale, Pago del Vallo Lauro, Pesco Sannita, Quadrelle, Quindici, Reino, San Marco dei Cavoti, San Sebastiano al Vesuvio, Sant'Angelo a Scala, Sant'Angelo dei Lombardi, Siringano, Somma Vesuviana, Sperone, Tufino. Bacino di utenza: 377.811 abitanti.

- semplicità nelle modalità di richiesta di informazione grazie alla loro standardizzazione;
- *iter* burocratico semplificato;
- visibilità e trasparenza dei procedimenti amministrativi;
- innovazione del rapporto con il Comune;
- fruizione dei servizi ad ampio raggio grazie alla multicanalità;
- riduzione del *digital divide* fra cittadini di Comuni diversi.

Alle amministrazioni coinvolte, dunque, si riconosce lo sforzo di:

- aumentare l'efficienza nella erogazione dei servizi al cittadino;
- diminuire il lavoro interno con la reingegnerizzazione dei processi di *back office*;
- sviluppare tutti gli enti, anche quelli minori;
- innovare in maniera diffusa il rapporto tra cittadini e amministrazione;
- creare un approccio e un modello di tipo cooperativo tra gli enti;
- condividere il patrimonio di esperienze degli enti;
- aumentare il grado di informatizzazione e la professionalità interna agli enti.

**Servizi offerti.** CIVITAS.NET è stato ideato e predisposto per avviare un processo di standardizzazione della modalità di interazione con cittadini e imprese e privilegiare i servizi che coprono i principali eventi della vita: essere cittadini, abitare, lavorare, pagare le tasse, usare i mezzi di trasporto, sviluppare un'attività, possedere un immobile.

Tale processo si realizza attraverso la definizione e la progettazione:

- di un modello organizzativo e tecnologico unificato;
- del modello associativo fra enti per la condivisione delle risorse del progetto;
- delle interfacce indispensabili tra i servizi e i sistemi di *back office* preesistenti;
- del modello di comunicazione col cittadino.

La multicanalità è offerta ai cittadini attraverso telefono fisso e mobile, con la vocalizzazione di siti web, interfaccia WAP e SMS, o attraverso le reti dei tabaccai. Il progetto ha l'obiettivo di diffondere le tecnologie nella PA per erogare servizi ai cittadini e alle imprese in modo più avanzato e innovativo, oltre quello di migliorare l'efficienza operativa interna, consentendo l'accesso telematico dei cittadini e delle imprese ai servizi offerti.

La realtà territoriale in esame è disomogenea sotto molti punti di vista (demografico, economico, grado di informatizzazione, ecc.); tuttavia esiste un forte denominatore comune: la volontà di condividere il patrimonio di esperienze e risorse strumentali, di reingegnerizzare i processi interni, di utilizzare la possibilità offerta dai finanziamenti *e-government* per ridurre il *digital divide*.

A garanzia della sostenibilità complessiva è ipotizzabile l'erogazione di alcuni servizi in *outsourcing*, qualora gli enti minori non riescano a sostenere i costi di gestione o non vogliono dotarsi delle infrastrutture necessarie.

### **3 - ETNA IN WEB [www.comune.catania.it/portale/](http://www.comune.catania.it/portale/)**

Comune di Catania

Referente progetto: Maurizio Consoli (responsabile progetto *e-gov*)

**Sintesi del progetto.** Quando nel settembre del 1996 il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) pubblicò l'invito a presentare progetti nell'ambito degli interventi relativi ai "Piani di potenziamento delle reti di ricerca scientifica e tecnologica", il Comune di Catania, insieme ad altre realtà locali, propose il progetto denominato *Piano CATHANAE*, con l'obiettivo di creare un'infrastruttura di telecomunicazione multimediale per la sperimentazione di servizi innovativi nella città. Il Piano fu strutturato in 6 sotto-progetti, raggruppati in *cluster* tematici.

Il Comune di Catania è stato l'ente attuatore di due sottoprogetti:

- *Net-Catania*, "Sistema ipermediale per la valorizzazione e la fruizione delle informazioni riguardanti la città di Catania";
- *Ambiente*, "Realizzazione di un sistema esperto integrato per il rilevamento, monitoraggio e controllo del traffico e dell'inquinamento in ambito urbano".

Le attività di entrambi i progetti si conclusero tra il 2003 e il 2004, con la realizzazione di strumenti-prototipi, atti a consentire l'accesso ai cittadini alle informazioni e ai dati di loro interesse via web, nel primo progetto, e di integrazione e manipolazione dei dati geografici e ambientali in possesso dell'amministrazione e la loro visualizzazione su Internet, nel secondo.

L'esperienza così acquisita ha portato il Comune, con l'Avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2002, a presentare il progetto *Etna in Web* con l'obiettivo di realizzare il portale *e-government* del Comune. Tale progetto è stato approvato dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie e ammesso al cofinanziamento per un importo di 2.660.000,00 €. Il progetto ha previsto la realizzazione di servizi ai cittadini e alle imprese utilizzando modelli sperimentali e prototipo, messi a punto nell'ambito dei progetti citati, finanziati dall'allora MURST, dando continuità strategica progettuale. *Etna In Web* inizia ad erogare servizi *on-line* a dicembre 2004, con il pagamento ICI e la creazione dell'Albo Pretorio. Ad aprile 2005 è stata completata la rete dei servizi *on-line* con la possibilità di effettuare il pagamento delle contravvenzioni.

**Servizi offerti.** Il portale consente agli utenti, in alcuni casi previa identificazione, di accedere in autonomia ai servizi di interesse. Sono previsti:

- un *Internet Data Center* comunale, ovvero l'infrastruttura (in termini di locali e attrezzature tecnologiche) mediante la quale sono erogati i servizi;
- il portale del Comune, che utilizza nuovi canali (web, portale vocale e chioschi telematici messi a disposizione dall'Università) che affiancano il tradizionale sportello comunale;
- l'estensione del sistema di protocollazione informatica e di gestione documentale, all'interno dell'amministrazione, per consentire la rintracciabilità delle pratiche;

- l'erogazione di servizi *on-line* al cittadino e alle imprese quali il pagamento delle tasse, le comunicazioni di variazioni, la consultazione degli atti della PA, ecc.;
- l'attivazione della gestione informatizzata dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), integrandone l'operatività nel portale, al fine di ottimizzare e rendere più efficace il rapporto tra impresa/professionista e amministrazione comunale;
- la realizzazione di un sistema che possa essere utilizzato da altre amministrazioni dell'area metropolitana per l'erogazione di analoghi servizi, prevedendo un ampio bacino d'utenza.

I benefici attesi sono:

- lo snellimento degli *iter* burocratici e riduzione dei tempi;
- la riduzione delle code agli sportelli comunali, in quanto sarà possibile interagire con l'amministrazione attraverso diversi canali di accesso (multicanalità);
- la diminuzione della necessità da parte del cittadino di utilizzare la posta/banca per regolarizzare aspetti finanziari nei confronti dell'amministrazione;
- la diffusione delle informazioni in modo capillare verso l'utenza, attraverso l'utilizzo di canali innovativi distribuiti sul territorio comunale ed extracomunale;
- il miglioramento dell'immagine dell'amministrazione agli occhi dei cittadini e l'aumento della fiducia nelle istituzioni;
- la riduzione dei costi interni e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e dei flussi organizzativi.

**Obiettivi raggiunti.** È stato realizzato l'*Internet Data Center* comunale, da cui vengono erogati i servizi del portale. La struttura è stata predisposta già per essere utilizzata dalle altre amministrazioni, secondo i dettami della normativa vigente, sperimentandone le modalità con una convenzione stipulata con il Comune di Aci Catena.

Il portale di *e-government* del Comune di Catania, [www.comune.catania.gov.it](http://www.comune.catania.gov.it), è regolarmente funzionante. Il sistema di protocollazione informatica e gestione documentale è stato esteso all'intera amministrazione comunale, secondo quanto previsto dal DPR 445/00 e s.m. I documenti protocollati sono stati: 63.962 nel 2003, 186.839 nel 2004, 237.747, nel 2005 21.713 al 31 gennaio 2006.

Sono stati realizzati i sistemi di pagamento *on-line* dell'ICI e delle multe, che prevedono l'interattività fra utente e amministrazione, e quello per le comunicazioni di variazione e richiesta di rimborso ICI, del cambio di domicilio e per la visione dello stato delle pratiche anagrafiche. La consultazione degli atti è stata realizzata tramite l'Albo Pretorio *on-line*, che è risultato tra i servizi più richiesti. Lo SUAP è stato informatizzato e integrato nel portale per rendere più efficace il rapporto tra imprese-professionisti-amministrazione comunale.

Grazie a quanto realizzato, il progetto *Etna in Web* ha incontrato l'interesse della Regione Siciliana che ha approvato il progetto *Etn@online*, finanziato con fondi POR 2000/2006, per l'estensione dei servizi ad altre 8 amministrazioni comunali della

Provincia, e la stipula di convenzioni da parte di altre 5 aggregazioni, anch'esse destinatarie di tali finanziamenti. I risultati conseguiti dal progetto sono un punto di partenza per un diverso tipo di rapporto tra PA e cittadino che prosegue sia con il progetto *Etn@online*, sia con il riuso delle componenti realizzate da parte di altri raggruppamenti rientranti nella medesima fonte di finanziamento (POR) e con la partecipazione al bando per la creazione del *Catalogo del riuso*.

Strategicamente importante per l'evoluzione del sistema è stata la capacità del gruppo informatico dell'ente di mettere a frutto l'esperienza acquisita. Da qui infatti, la partecipazione al bando *e-democracy* e il cofinanziamento del MIT di un altro progetto di *e-government*, *Demos.ct*.

*Etna in Web* conta un bacino di utenza complessivo di 340.000 abitanti e un accesso ai servizi del sito di circa il 47% della popolazione. Anche per i residenti all'estero, che hanno una proprietà nel Comune, vi è la possibilità di accedere ai servizi *on-line*.

Da sondaggi effettuati tra i cittadini sul grado di soddisfazione riguardo all'attività svolta dal portale, emergono un ampio favore e l'auspicio che l'offerta *on-line* si estenda ad altri servizi.

#### **4 - PROVINCIAUNICA *www.provinciaunica.it***

Provincia di Pescara

Referenti: Gianfranco De Gregorio, Luca De Santis (*Ksolutions* s.p.a. - gruppo Kataweb)

**Sintesi del progetto.** L'iniziativa nasce come logica prosecuzione del percorso avviato da tempo dalla Provincia di Pescara per supportare la modernizzazione del territorio attraverso la realizzazione di un nuovo modello di società informatizzata e partecipe, in cui istituzioni, cittadini e operatori condividono i processi decisionali, attuando le politiche di sussidiarietà orizzontale e contribuendo così a elaborare le scelte strategiche del suo sviluppo. Un percorso che richiede amministrazioni pubbliche capaci di elaborare e attuare politiche efficaci, di migliorare la qualità dei servizi, di conseguire un significativo recupero di efficienza. Capaci cioè di essere più amichevoli e affidabili nei confronti dei cittadini e in grado di risolvere i nuovi problemi collettivi che la globalizzazione sta mettendo in evidenza.

Il progetto PROVINCIAUNICA è stato promosso da un partenariato composto da 46 enti (la Provincia, 2 Comunità Montane e 43 Comuni del territorio pescarese) ed è stato approvato dal CNIPA. I suoi obiettivi sono stati perseguiti attraverso l'innovazione delle modalità di erogazione dei servizi, che ha dato una forte spinta verso:

- il ricorso alle nuove tecnologie informatiche e alla *cooperazione applicativa*, ossia all'adozione di sistemi informativi condivisi;
- l'uso di Internet e la creazione di un unico punto di accesso *on-line* che consente agli utenti di accedere ai servizi da qualsiasi luogo si trovino;
- l'utilizzo anche di sportelli, diversi da quelli degli uffici pubblici, distribuiti sul territorio (banche, ricevitorie, bar, posta, ecc.) più facili da raggiungere e da utilizzare.

**Servizi offerti.** I servizi oggetto dell'iniziativa sono 39 (22 per i cittadini e 17 per le imprese). Per ciascuno di questi, PROVINCIAUNICA consente all'utente di avere:

- l'informazione completa su leggi, norme, regolamenti che sono alla base del servizio, nonché la possibilità di richiedere ulteriori informazioni al responsabile con obbligo di risposta;
- ogni tipo di modulistica necessaria per la presentazione della richiesta e l'inoltro della stessa incluso l'avviso di ricezione;
- la possibilità di prenotarsi ai servizi;
- la mappatura delle procedure e il controllo dello stato delle pratiche;
- la gestione delle scadenze dei pagamenti;
- la visualizzazione delle denunce e dei pagamenti effettuati;
- il calcolo degli oneri dovuti (incluso contestazioni e/o ricorsi);
- la scelta della modalità di pagamento.

Gli obiettivi conseguiti consistono, innanzitutto, nel coinvolgimento delle amministrazioni comunali nella gestione comune di problematiche connesse all'innovazione e alle relazioni con gli utenti, ma hanno riguardato anche la sensibilizzazione degli operatori dei *front end*



pubblici sull'importanza della *user's satisfaction* e l'introduzione di strumenti e canali innovativi di erogazione dei servizi pubblici e di relazione con l'utenza, il tutto volto alla diffusione locale della Società dell'Informazione.

Sono stati così ottenuti:

- la creazione di una struttura territoriale per la gestione comune dei servizi e delle strategie dell'innovazione locale;
- lo snellimento delle procedure di erogazione dei servizi con relativa riduzione dei costi;
- la razionalizzazione dei flussi informativi e il maggior controllo e conoscenza dei dati da parte delle amministrazioni;
- il miglioramento delle dotazioni strumentali e delle conoscenze informatiche del personale dei piccoli Comuni;
- la disponibilità di *front end* aggiuntivi della PA locale per cittadini e imprese.

Dopo la progettazione complessiva del sistema e l'attivazione del *front end* informativo (contenente descrizione del progetto, dei servizi e degli enti, insieme a *news* in argomento), avvenuta nei primi 9 mesi del 2004, si è dato il via alla fase di sviluppo delle applicazioni verticali (gestione delle procedure dei singoli servizi) e orizzontali (riconoscimento utente, gestione del pagamento, interfaccia con i *data base* comunali, connessione con circuiti bancari e delle ricevitorie, ecc.), che è proseguita sino all'estate del 2005. In parallelo si è svolta la prima fase di formazione del personale degli enti. Successivamente, è stata implementata la piattaforma che permette ai sistemi nei singoli enti di interfacciarsi, effettuando la seconda fase della formazione degli addetti interni e lo *start up* funzionale dei singoli servizi.

Il bacino d'utenza del portale è di circa 300.000 abitanti (la popolazione della Provincia di Pescara), anche se per i servizi comunali (pagamento ICI, cambio di residenza, ecc.) il bacino corrisponde a 43 Comuni, dei 46 della Provincia che hanno aderito al progetto<sup>59</sup>, escluso il capoluogo (di circa 200.000 abitanti).

Il portale PROVINCIAUNICA dà la possibilità di accedere a servizi *on-line* quali:

- certificati anagrafici;
- certificazione antimafia;
- certificazione degli esami universitari e di Stato;
- certificazione del codice fiscale e della partita IVA;
- certificazione del reddito;
- certificazione della vivenza a carico di un familiare;
- certificazione dello stato di disoccupazione;
- certificazione INPS;

---

<sup>59</sup> I Comuni sono: Abbatteggio, Alanno, Bolognano, Brittolli, Bussi sul Tirino, Camera di Commercio di Pescara, Cappelle sul Tavo, Caramanico Terme, Carpineto della Nora, Castiglione a Casauria, Catignano, Cepagatti, Città Sant'Angelo, Civitavecchia, Civitella Casanova, Collecervino, Comunità Montana della Macella e del Morrone, Comunità Montana Vestina, Corvara, Cugnoli, Elice, Farindola, Lettomanopello, Loreto Aprutino, Manoppello, Montebello di Bertona, Montesilvano, Moscufo, Nocciano, Penne, Pescara, Pescosansonesco, Pianella, Picciano, Pietranico, Popoli, Provincia di Pescara, Roccamorice, Rosciano, S.Valentino, Salle, Sant'Eufemia, Scafa, Serramonacesca, Spoltore, Tocco da Casauria, Torre Passeri, Turrivalignani, Vicoli, Villa Celiara.

- COSAP - passo carrabile, richiesta riduzione accesso; richiesta concessione passo carrabile; richiesta occupazione temporanea suolo pubblico; richiesta rinnovo concessione; rimborso cauzionale; rimborso somme erroneamente versate; rinuncia concessione;
- DIA per installazione, ampliamento, trasformazione, manutenzione impianti; DIA per imprese;
- ICI - pagamento/rimborso/variazione;
- ICP - richiesta e pagamento installazione insegna;
- pagamento infrazioni al codice della strada;
- pubblicazioni matrimoniali;
- richiesta finanziamento studi;
- richiesta iscrizione asilo nido; iscrizione scolastica; iscrizione scuola materna; richiesta e pagamento mensa scolastica e trasporto scolastico; pagamento retta asilo nido/scuola materna;
- rimborso spese per prestazioni sanitarie;
- TARSU - denuncia; richiesta riduzione tassa sui rifiuti.

L'accesso ai servizi *on-line* è soggetto a registrazione. Gli operatori di *back office* hanno un monitoraggio costante del funzionamento del sistema, che evidenzia ogni procedura attivata dagli utenti (*ticketing*), il che consente loro di intervenire manualmente per garantire il *provisioning* delle richieste inevase automaticamente dal sistema per anomalie funzionali o per impossibilità di completare l'*iter* della richiesta senza intervento umano.

La criticità principale riscontrata durante la realizzazione del progetto è data dall'insufficiente interesse al controllo che gli enti, specie i Comuni minori, nutrono verso le procedure di erogazione dei servizi, di cui privilegiano un completo *outsourcing* a terzi fornitori informatici e di servizi di riscossione (concessionarie dei tributi). La difficoltà principale, collegata a tale criticità, è data dalla eterogeneità delle soluzioni (tecnologiche e metodologiche) adottate dagli enti per la gestione dei servizi oggetto dell'intervento. Si è tentato di fare fronte alle criticità attraverso il coinvolgimento dei Sindaci e dei tecnici comunali, al fine di creare un gruppo pilota per la messa a punto di soluzioni idonee.

Per realizzare il progetto sono stati organizzati corsi di formazione specifica per il personale su strategie e innovazione (*e-government*, evoluzione normativa in atto, ruolo degli enti locali, riorganizzazione dei processi interni, gestione comune, ecc.), sulle applicazioni e sui servizi del progetto (piattaforma, componenti di *front end* e *back end*, ecc.), sulle relazioni con gli utenti (*customer satisfaction*, *customer care*, ecc.). I destinatari sono stati circa 200 suddivisi in formatori interni, per la formazione continua (2); *team leader*, responsabili di progetto per ciascun ente (50); operatori Anagrafe e Tributi (86); altri operatori comunali (55); operatori di *Call Center* (3).

## 5 - SOVERIA.IT *www.soveria.it*

Comune di Soveria Mannelli (CZ)

Referenti: Silvana Siriani (dir. amm.), Salvatore La Rocca (resp. del portale)

**Sintesi del progetto.** Il bacino d'utenza del portale *www.soveria.it* comprende l'intera popolazione comunale, circa 3.500 abitanti.

Tramite lo sportello virtuale è possibile accedere a numerosi servizi ripartiti in tre differenti aree di competenza:

- *Area amministrativa*, che comprende servizi di tipo sociale (famiglia, maternità, assistenza domiciliare, ecc.); servizi scolastici (libri di testo, iscrizione al servizio mensa o al servizio trasporto); servizi anagrafici e Stato Civile (carta d'identità, passaporto, matrimonio, pubblicazioni, dichiarazione di nascita, vaccinazioni obbligatorie, certificato di morte, leva, congedo illimitato, ecc.). È possibile conoscere la situazione delle contravvenzioni al Codice della Strada elevate dalla Polizia municipale.
- *Area tecnica*, che comprende servizi riguardanti la concessione edilizia; comunicazione inizio/fine lavori; denuncia di inizio attività edilizia (DIA); certificato di destinazione urbanistica; certificato di abitabilità/agibilità.
- *Area tributaria*, che comprende la TOSAP, l'ICI, la TARSU, allacci, volture, ecc.

A questi si aggiunge il servizio: *Ricerca Pratiche*.

Sono previsti due tipi di autenticazione per accedere ai servizi *on-line*: la prima consiste in una registrazione sul portale con cui l'utente/cittadino si abilita ad accedere ad alcune aree dei servizi *on-line*; la seconda prevede l'utilizzo di una smart card, di un lettore e del *software* di firma digitale. Per esempio, per accedere ai servizi "Dichiarazione ICI" e "TARSU, Denuncia dei locali adibiti ad abitazione" è sufficiente la registrazione base, mentre per i servizi "Distacco e voltura contatore acqua" è richiesta la smart card.

Il portale offre la possibilità di accedere ai servizi *on-line* "Dichiarazione ICI", "TARSU, Denuncia dei locali adibiti ad abitazione" e "Situazione contravvenzioni".

Il portale è *on-line* dal 2003, fa parte di un progetto estremamente innovativo nella sua dinamicità ed è frutto di un'autonoma e audace iniziativa del piccolo Comune calabro, che ha visto tra l'altro, nei suoi principi cardine, l'assegnazione di 500 computer ad altrettante famiglie, con relativa fornitura di un account a Internet. I costi di realizzazione e di gestione sono stati e sono interamente a carico del bilancio comunale, sia in termini di risorse economiche che di risorse umane.

## **6 - ASMENET *www.asmenet.it***

Comunità Montana "Zona del Tanagro" (SA)

Soggetto attuatore: Asmez (Consorzio interregionale per le innovazioni tecnologiche e gestionali negli enti associati)

Referente: staff ASMENET; tel. 081/7879717 - fax 081/7879992;

e-mail: *staffasmenet@asmez.it; posta@asmez.it; dsetaro@asmez.it*

**Sintesi del progetto.** Il portale ASMENET si avvale del coordinamento da parte della Comunità Montana "Zona del Tanagro" (SA), che ne è stato l'ente promotore, e ha in ASMEZ (Consorzio interregionale per le innovazioni tecnologiche e gestionali negli enti associati) il soggetto attuatore. Il portale offre servizi a cittadini, imprese ed enti attraverso l'uso delle nuove tecnologie e di Internet. I servizi disponibili, specificati nelle voci del menù "Servizi *on-line*", permettono, secondo le diverse necessità di cittadini, imprese ed enti, di fare autocertificazioni, pagare le tasse, consultare il difensore civico, avere informazioni sui servizi del Comune, tenersi aggiornati su bandi e concorsi, mettere *on-line* il proprio *curriculum vitae*, ecc. I servizi sono erogati con soluzioni innovative "*multicanali*" (PC connessi a Internet, *Call Center*, posta elettronica, telefonia fissa e mobile) e con *procedure omogenee* su tutto il territorio servito dal sistema. In questa ottica si intende organizzare tutti i flussi comunicativi e informativi in senso bidirezionale: da parte del cittadino nei confronti della PA locale e viceversa.

La caratteristica fondamentale dell'iniziativa risiede nell'opportunità di aggregare enti locali diversi e appartenenti a Regioni diverse allo scopo di creare un sistema comune di erogazione dei servizi, organizzato tanto sui portali di ciascun Comune quanto su un portale generale di servizi (portale ASMENET), che è in grado di assicurare la messa in rete delle informazioni e dei servizi specifici erogati. In tale maniera si consente a Comuni medio-piccoli di essere protagonisti o comunque soggetti adeguatamente operativi nell'ambito dei processi di innovazione tecnologica che attualmente caratterizzano sempre più i rapporti tra PA e utenti. Un impianto di gestione delle relazioni con i cittadini così innovativo (*Citizen Relationship Management*), basandosi su un sistema di comunicazione bidirezionale fra gli utenti e le PA locali, da un lato permette il monitoraggio e la valutazione delle prestazioni offerte e dei risultati conseguiti, dall'altro costituisce un supporto ai bisogni di visibilità del cittadino.

L'iniziativa coinvolge 592 enti locali e una popolazione di circa 4 milioni di abitanti residenti tra Campania e Calabria.

Le finalità e gli obiettivi di ASMENET sono state pensate e costruite facendo riferimento alle persone e alle loro esigenze immediate, puntando ad agevolarne la qualità della vita.

In sintesi il progetto ASMENET è nato per:

- semplificare le procedure amministrative;
- snellire le procedure di accesso e partecipazione dei cittadini e affiancare all'uso della carta i vantaggi di nuovi processi di comunicazione (multicanalità);
- costruire il dialogo tra strutture pubbliche e cittadino;
- adeguare i servizi alle esigenze dei cittadini e delle imprese;

- sviluppare uno standard *open source* che sia compatibile con le disponibilità di spesa dei Comuni e degli enti locali medio/piccoli;
- integrare i processi rispettando l'autonomia e l'identità degli enti locali.

L'Asmez ha attivato percorsi formativi per il personale interno alle amministrazioni coinvolte, al fine di diffondere gli elementi necessari per una corretta gestione delle funzionalità offerte dal sistema, ma anche per avvicinarlo all'uso dei nuovi strumenti tecnologici. Rispetto a questa iniziativa il Consorzio ha monitorato di volta in volta l'impatto positivo sugli operatori interni agli enti. All'interno del portale sono riportati periodicamente i risultati dei monitoraggi sui servizi più utilizzati e sugli enti aderenti.

**Servizi offerti.** A decretare il successo del servizio è la risposta che esso offre alle esigenze dei cittadini di ridurre le distanze con la PA, informandoli periodicamente, attraverso servizi interattivi, quali notiziario, *newsletter*, sondaggi, ecc. L'accesso ai servizi ASMENET può essere libero o prevedere un'autenticazione, presso il Comune di residenza, attraverso un apposito sportello di registrazione degli utenti.

La Rete civica offre anche uno spazio virtuale all'interno del quale è possibile dar vita a una vera e propria "comunità digitale" attraverso l'istituzione di servizi quali *forum*, *chat*, bacheca, FAQ, strumenti utili a stimolare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica della propria amministrazione e l'interazione tra i singoli cittadini appartenenti alla stessa comunità virtuale creata da ASMENET.

Tra il 2004 e il 2005 è stato dato molto spazio alla formazione dei dipendenti in merito alla gestione dei servizi erogabili tramite la piattaforma, per facilitare il personale nell'utilizzo delle nuove tecnologie.

Il portale offre i seguenti servizi:

- visure di atti, delibere di Giunta, di Consiglio comunale, e concorsi;
- visure catastali e camerali;
- sportello reclami;
- autocertificazione;
- cambio domicilio/residenza, con l'ausilio della firma digitale;
- informazioni scolastiche e iscrizione *on-line*;
- registro di classe *on-line*. È possibile consultare il registro di classe del proprio figlio, con le annotazioni riguardanti: ritardi, assenze, segnalazioni di profitto, e inviare eventuali comunicazioni all'istituto scolastico d'appartenenza;
- domanda/offerta di lavoro. Il servizio permette di consultare le offerte di lavoro e di inserire il proprio *curriculum* nella banca dati consultabile dalle imprese;
- consultazione posizione contributiva;
- sportello servizi socio assistenziali;
- calcolo e pagamento dell'ICI, della TARSU, di COSAP e TOSAP;
- calcolo e determinazione ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente);
- richiesta e pagamento installazione insegna di pubblicità (ICP);
- sportello di informazione e di assistenza alle imprese.

**7 - CASORIAONLINE [www.casoriaonline.it](http://www.casoriaonline.it)**

Comune di Casoria (NA)

Destinatari: cittadini residenti nel Comune di Casoria

Referente: Domenico Castaldo

e-mail: [info@comune.casoria.na.it](mailto:info@comune.casoria.na.it)

**Sintesi del progetto e servizi offerti.** Il progetto, avviato nel 2001 con la creazione del portale telematico, è stato condotto proprio con l'installazione di totem telematici e, in una fase successiva, con "Casoria SMS" prefiggendosi, quale naturale completamento, l'obiettivo della firma digitale al fine di rendere sempre più tangibile il processo di adeguamento del Comune agli standard delle realtà amministrative locali più avanzate e contribuendo a rendere il Comune, all'interno della Regione Campania, un esempio di ammodernamento nella gestione dei servizi erogati, anche dal punto di vista della dotazione tecnologica necessaria. Un caso interessante è il servizio gratuito di SMS offerto dal Comune di Casoria, implementato nell'ambito di un progetto più vasto: CASORIAONLINE, partito a maggio 2003. Inizialmente si è fatto riferimento soprattutto agli SMS come nuovo strumento di comunicazione attraverso il quale i cittadini potevano ricevere le notizie di loro interesse gratuitamente sul cellulare. Il progetto CASORIAONLINE, che riguarda esattamente le tematiche oggetto di indagine (pagamento delle utenze domestiche: ICI, TARSU, rilascio certificati), è stato promosso a sostegno del processo di modernizzazione del governo locale. L'avvio concreto nella città di Casoria è avvenuto con la distribuzione di 5.000 smart card ad altrettanti capifamiglia, con cui è possibile ottenere attraverso i totem, installati inizialmente in 4 punti diversi del territorio comunale, informazioni e certificazioni.

**8 - MODULISTICA ON-LINE del Comune di Marcianise**

***www.comune.marcianise.ce.it***

Comune di Marcianise (CE)

Destinatari: popolazione residente (40.000 abitanti)

Referenti: Raffaele Tartaglione, Pasquale Sorbo (redazione sito); tel. 0823/635334-635204

e-mail: *gruppolavoro@comune.marcianise.ce.it*

**Sintesi del progetto.** Il progetto *Modulistica on-line* del sito del Comune di Marcianise si propone di offrire un servizio ai cittadini evitando inutili code agli sportelli e utilizzando meglio le risorse umane. Un gruppo di lavoro costituito da personale interno all'ente ha gestito la fase di ideazione e realizzazione del sito. A tal proposito sono stati realizzati corsi di formazione per gli operatori di *front office*.

**Servizi offerti.** Il progetto ha semplificato molte procedure e, di conseguenza, la vita degli utenti. Il portale attualmente mette a disposizione la modulistica e sarà implementato con modelli di autocertificazione e di richiesta di certificati *on-line*. Nel sito è possibile consultare il notiziario del Comune.

**Risultati.** L'accesso *on-line* ai servizi ha ridotto i tempi di attesa e ha garantito una maggiore presenza di personale agli sportelli. Gli accessi totali al portale nel 2005 sono stati 26.643, con picchi nel periodo di presentazione delle denunce ICI. È previsto il monitoraggio delle attività in corso finalizzate alla programmazione delle azioni future.

**9 - PEG@SOWEB [pegasoweb.comune.nocera-superiore.sa.it](mailto:pegasoweb.comune.nocera-superiore.sa.it)**

Comune di Nocera Superiore (SA)

Referente: Luca Soriente; tel. 081/5169230 - fax 081/5169291

e-mail: [luca.soriente@comune.nocera-superiore.sa.it](mailto:luca.soriente@comune.nocera-superiore.sa.it)

**Sintesi del progetto.** Il progetto denominato *Peg@soWeb* è stato realizzato in perfetta integrazione con la soluzione di *back office Pegaso* della GSI (Gestione Servizi Informatici s.p.a.), e opera accedendo a una copia replicata del *data base* gestionale del Comune.

In linea con il piano strategico della Regione Campania, sul portale del Comune di Nocera Superiore è possibile trovare un'ampia vetrina istituzionale, amministrativa e storica di facile approccio. In linea con il piano *e-government* nazionale sono stati sviluppati un canale per i cittadini con servizi selezionati in base ai parametri del livello di interattività e del grado di interesse per l'utenza (essere cittadino, abitare, studiare, ecc.) e un canale per le imprese con tutti i servizi che il portale mette a disposizione alle aziende del territorio (SUAP, avviare un'attività, pagare le tasse, ecc.). L'interfaccia del sito è personalizzabile da parte dell'utente, potendo scegliere la dimensione dei caratteri e le armonie cromatiche, al fine di agevolare la lettura ai soggetti con difficoltà visive. Il portale garantisce la compatibilità con tecnologie di assistenza usate dai soggetti diversamente abili per accedere a Internet (sintetizzatori vocali, ingranditori di schermo, ecc.).

**Servizi offerti.** *Peg@soWeb* è un sistema di sportelli virtuali che offre a cittadini e imprese la possibilità di accedere *on-line*, in maniera controllata e sicura, ad alcuni servizi di particolare utilità: lo *Sportello Anagrafe* e lo *Sportello Tributi*. L'accesso al sistema *Peg@soWeb* è consentito a cittadini e imprese che risultino censiti negli archivi informatici del Comune in quanto residenti, utenti o contribuenti.

Si può navigare sul sito accessibile, multicanale e multiplatforma, utilizzando anche dispositivi mobili, quali palmari, *tablet* PC, portatili e telefoni cellulari di ultima generazione e tecnologie ancora poco diffuse all'interno del territorio nazionale come, ad esempio, la web TV e gli *infodomestici*. La registrazione *on-line* può essere effettuata con la procedura disponibile in *Peg@soWeb* e accessibile dal sito istituzionale del Comune, attraverso *link* opportunamente predisposti.

Gli sportelli consentono al cittadino di accedere alle informazioni di propria competenza presenti negli archivi informatici del Comune. Le funzionalità disponibili garantiscono il pieno rispetto della *privacy* e si riferiscono ai due *eventi della vita* individuati, tra gli altri, nel piano di *e-government* nazionale redatto dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio: *essere cittadino; pagare le tasse*.

Lo *Sportello Anagrafe* è accessibile ai residenti nel Comune e consente di accedere alla propria *scheda individuale*, dove sono riportati i dati anagrafici, lo stato civile, la posizione elettorale, carta di identità, e alla *scheda famiglia*. Lo sportello consente inoltre, di produrre diverse autocertificazioni compilate automaticamente sulla base delle risultanze degli archivi informatici del Comune.



Lo *Sportello Tributi* è accessibile alle persone fisiche e giuridiche che siano utenti/contribuenti del Comune erogatore del servizio, prevede l'accesso alla propria situazione amministrativo-contabile relativa all'ICI (e la possibilità di effettuare, in modo controllato, la dichiarazione di variazione ICI direttamente *on-line*), ai servizi idrici e alla TARSU. È possibile navigare in maniera semplice e intuitiva e accedere a tutte le informazioni riepilogative e di dettaglio relative a immobili e/o contratti di propria competenza, importi dovuti e pagamenti registrati. Sono, inoltre, attive funzionalità di ristampa bollette e/o fatture "conformi" alle risultanze degli archivi informatici del Comune e sono, infine, previste la Comunicazione/Dichiarazione ICI *on-line* e Pagamenti *on-line*.

**10 - SIBA: Servizi alle Imprese e Interoperabilità tra Banche Dati Anagrafiche [www.asmez.it/siba/default.asp](http://www.asmez.it/siba/default.asp)**

Consorzio Asmez per conto degli 81 Comuni della Campania aderenti al progetto

Referente: staff di progetto; tel. 081/7879717 - fax 081/787999

e-mail: [teamsiba@asmez.it](mailto:teamsiba@asmez.it)

**Sintesi del progetto.** Il sistema realizza un ambiente telematico per la sperimentazione di una Carta dei servizi da distribuire a cittadini, imprese e funzionari delle amministrazioni locali aderenti all'iniziativa. L'autenticazione degli utenti è ottenuta tramite la firma digitale per l'abilitazione all'accesso. Il progetto SIBA, finanziato con fondi POR dalla Regione Campania (Area Generale di Coordinamento Ricerca Scientifica, Sistemi informativi e Informatica), si pone all'interno del più ampio progetto nazionale di creazione di una Rete nazionale delle PP.AA. Tale progetto intende realizzare, all'interno di un'ampia aggregazione di enti locali, un sistema di *e-government* in grado di valorizzare il ruolo di interfaccia istituzionale degli enti aderenti verso cittadini e imprese, sia per i servizi forniti direttamente, che per quelli della restante PA. L'architettura del sistema basata, infatti, su meccanismi di comunicazione standard consente in via prospettica l'agevole integrazione con altri sistemi sulla base di accordi da stipulare con tutti gli enti della PA interessati.

**Servizi offerti.** Il progetto prevede la realizzazione di un sistema telematico per la sperimentazione di una Carta dei servizi per accedere alle informazioni relative all'intero territorio amministrato, contenute nelle banche dati anagrafiche, tributarie, previdenziali, ecc.

I servizi *on-line* previsti nel progetto SIBA, fruibili dal personale delle amministrazioni pubbliche interessate, dai cittadini e dalle imprese del territorio, sono rappresentati, per esempio, da applicazioni per autocertificazione guidata, transazioni per comunicare il cambio di domicilio con firma digitale, ecc.

Si richiama qui l'attenzione sull'immediata utilità che le funzioni di cooperazione applicativa in rete, da attivare tra le applicazioni che gestiscono le banche dati anagrafiche coinvolte, rivestiranno per molti uffici della PA. A questo proposito si considerino, a titolo emblematico, i vantaggi ottenibili tramite l'accesso *on-line* alle informazioni contenute in tali "anagrafi" per effettuare rapide ed efficaci verifiche su "autocertificazioni" e per attivare efficienti processi di comunicazione interistituzionale. Il progetto non intende realizzare una Anagrafe sovra comunale o sostituire i sistemi di gestione già presenti e consolidati negli enti, ma vuole, invece, costituire una infrastruttura informatica multinodale che utilizzi, per le consultazioni in rete, *data base* "normalizzate", sicure e aggiornabili con frequenza prestabilita da parte degli enti titolari della loro tenuta. Tutti i dati saranno gestiti da un *data warehouse*, una sorta di magazzino elettronico implementato nella infrastruttura tecnologica centrale sulla quale è basata l'architettura dell'intero sistema (si veda avanti "SSC"). In questo modo si realizza un ambiente tecnologico e organizzativo standard che consente ai Comuni di

partecipare con piena consapevolezza e a pari livello al processo di innovazione della PA, rendendola funzionale ai bisogni locali di ogni ente partecipante al progetto.

Preme far notare come la differenza fra un sistema di Anagrafe tradizionale e il sistema prospettato non sia solo metodologica o tecnica, ma abbia un effetto sui ruoli e le responsabilità delle figure della PA coinvolte nella gestione delle informazioni e nel loro accesso. Si tratta, quindi, di una scelta organizzativa che consente di fornire un adeguato supporto tecnico e organizzativo ai piccoli Comuni che possono così partecipare con il proprio contenuto informativo alla infrastruttura regionale e nazionale, mantenendo la piena titolarità dei servizi.

È utile sottolineare che il complesso delle scelte tecnologiche, metodologiche e organizzative adottate per l'implementazione dei servizi previsti dal progetto SIBA sarà indirizzato esclusivamente al contesto territoriale e agli enti locali e centrali indicati; inoltre esso è stato effettuato in maniera tale da rendere l'intero sistema facilmente estensibile anche al di fuori dell'ambito iniziale, per ampliarne sia il bacino di utenza, che l'insieme delle banche dati accessibili e la gamma dei servizi offerti.

In tal modo si favorisce lo sviluppo di una forte cooperazione organizzativa fra gli enti che porta anche a una loro riorganizzazione e ad un modello consolidato di interscambio nel senso del "riuso" e messa in comune di servizi per abbattere i relativi costi di impiego a carico di cittadini ed imprese.

In un solo concetto, si avvia un processo di sviluppo complessivo della PA locale, configurando allo stesso tempo una rete organizzativa di sostegno al processo di decentramento delle competenze degli enti locali avviato dal processo di federalismo.

Per le sue caratteristiche il progetto SIBA risulterà, inoltre, agevolmente integrabile con il sistema SAIA, di competenza del Ministero dell'Interno, realizzato con l'obiettivo specifico di assicurare, in particolare, la "circolarità" delle informazioni anagrafiche gestite dai Comuni presso tutti gli altri enti della PA.

Si sottolinea, infine, che in questa prospettiva allargata appare di immediata evidenza come SIBA si inserisca coerentemente, per contenuti funzionali e attribuzioni di ruolo degli attori coinvolti, all'interno del processo di innovazione delineato nei Piani di *e-government*, offrendo ad enti locali e centrali, a cittadini e imprese l'opportunità di poter fruire di utili anticipazioni di esperienza in tale direzione.

Come già accennato, l'architettura del sistema si basa sulla realizzazione di una "piattaforma tecnologica" gestita centralmente, denominata *Shared Services Center* (SSC), destinata ad ospitare le strutture elaborative *hardware/software* e i servizi che possono essere messi in comune dalle amministrazioni partecipanti all'iniziativa. Il disegno di sistema predisposto prevede che all'SSC vengano connessi "Server periferici" (*PA Server*), dislocati presso ciascun ente locale e collegati tra loro tramite la *extranet* della comunità dei partecipanti.

Tale rete sarà resa sicura tramite l'implementazione, sui circuiti Internet utilizzati, di collegamenti di tipo VPN (*Virtual Private Network*). Presso l'SSC verrà, inoltre, ospitato e gestito anche il portale che costituirà, per tutta l'utenza di SIBA, l'unico punto di accesso ai servizi resi disponibili dal progetto.

Si sottolinea che su ciascuno dei *PA Server* (postazioni *client*) verrà implementata la “porta applicativa” necessaria per attuare gli interscambi di dati anagrafici tra i diversi attori del sistema, da effettuare secondo regole di “normalizzazione dei formati” definite a livello progettuale nel rispetto di standard sintattici XML.

Quest’ultimo approccio metodologico risulta infatti indispensabile per realizzare, in modo sostanzialmente agevole, le funzioni di cooperazione applicativa tra le banche dati e le differenti procedure informatizzate presenti nella molteplicità degli enti coinvolti. Il disegno architeturale delineato, costituito da una infrastruttura centrale presidiata da personale specialistico con adeguate competenze multidisciplinari e da un server periferico presso ciascuna delle amministrazioni locali collegate in rete, permette di ottenere rilevanti vantaggi in termini di rapporto costi/benefici su *hardware* e servizi erogati, distribuendo i relativi oneri economici tra gli enti sottoscrittori e minimizzando i costi per le attività gestionali e di adeguamento tecnologico del sistema alla comunicazione ed alla cooperazione integrata tra le ulteriori amministrazioni da coinvolgere nel tempo. Per queste ultime funzionalità il sistema utilizzerà, non appena attivati, i servizi generalizzati di supporto implementati e fruibili sulla rete regionale.

L’architettura per la realizzazione della porta di dominio, adibita alla cooperazione applicativa fra gli enti e altri soggetti e fra gli enti stessi, ha le seguenti caratteristiche:

- utilizza un’architettura aperta, coerente con standard dichiarati e accettati nel contesto della PA, che garantiscono la libertà di implementazione da parte di tutti i produttori di *software* e *hardware*;
- permette di applicare la soluzione proposta, sia all’amministrazione di piccole dimensioni (es. il piccolo Comune), sia a quella di grandi dimensioni (es. ente pubblico centrale o Comune di grandi dimensioni);
- garantisce “flessibilità”, capacità della soluzione di adattarsi alle esigenze e alla struttura esistente presente all’interno delle amministrazioni, e di evolvere assieme alle tecnologie che la compongono;
- garantisce la sicurezza (autenticità, integrità e riservatezza) dei dati scambiati.

**11 - S.In.T.E.S.I.: Gestione di dati catastali**

[www.comunemontella.it/SInTESI/Sintesi\\_1.htm](http://www.comunemontella.it/SInTESI/Sintesi_1.htm)

Comune di Montella (AV), Babele s.r.l.

Referente: Francesco Gramigna; tel. 0823/32113235 – 335/7209050

**Sintesi progetto.** Tra i progetti che sono stati realizzati nell'ambito del POR della Regione Campania, il progetto S.In.T.E.S.I ha come obiettivo la gestione integrata da parte dei Comuni delle funzioni catastali, tributarie e urbanistiche. Per raggiungere tale obiettivo è stato realizzato un sistema informativo telematico. La trasmissione dei dati in via telematica consente sia lo snellimento delle procedure di presentazione delle istanze, sia la semplificazione delle operazioni legate alla consultazione dei dati forniti dalla PA. S.In.T.E.S.I., in particolare, consente all'ente locale di gestire:

- i dati catastali erogando i tradizionali servizi (visure, lettura di dati);
- l'Anagrafe immobiliare;
- la fiscalità locale (ICI e TARSU) in tutte le fasi, dai pagamenti all'accertamento;
- il registro storico urbanistico;
- i permessi di costruire, DIA e istruttorie edilizie (*ex lege* 219/81) mediante un *work flow* completo dall'accettazione della pratica fino al rilascio del certificato di abitabilità.

**Servizi offerti.** Viene messo a disposizione del professionista un modello elettronico per la generazione e l'inoltro del permesso di costruire o per la generazione e la gestione del fascicolo del fabbricato. Ai cittadini il progetto offre una guida elettronica sull'esatto computo dell'ICI e TARSU, oltre alla possibilità di leggere dati personali relativi ai tributi via Internet e di pagare i tributi *on-line*. Attraverso il sistema gli utenti possono, inoltre, ottenere statistiche inerenti la composizione del territorio in termini di terreni e fabbricati.

Il *software*, sviluppato da Babele s.r.l. che ne detiene la proprietà intellettuale, è stato attivato presso il Comune di Montella alla fine del 2004 ed è un sistema *web based*, dove i dati catastali che fanno capo all'Agenzia del Territorio vengono riversati nell'Anagrafe immobiliare del territorio di competenza. È possibile modificare in tempo reale eventuali variazioni apportate all'immobile e, grazie al collegamento con l'ufficio tributi, si può tenere sotto controllo il proprio profilo tributario nei confronti dell'erario ed eventuali variazioni nel calcolo dell'ICI. La Regione Campania, che ha acquisito i diritti sull'utilizzo del *software*, ha bandito, tra dicembre 2005 e gennaio 2006, un procedimento di riuso in virtù del quale tutti i Comuni che volessero integrare il loro portale Internet con questi servizi possono farne richiesta. La Regione finanzia le attività di formazione e assistenza agli operatori comunali allineando e integrando le operazioni del *back office* (*check list*, documenti cartacei, allegati, ecc.) alle necessità e richieste del sistema. Per registrarsi come utente S.In.T.E.S.I. ci si deve recare presso il Comune, muniti di carta di identità. Un operatore rilascerà in busta chiusa il "nome

utente" e la "password" necessaria per accedere a servizi quali, il pagamento delle tasse e i pagamenti telematici.

Questo servizio prevede due modalità di pagamento: mediante il "Pagamento con RID" (delega alla propria banca) o mediante carta di credito. Secondo i tempi di attuazione previsti per legge, entro la fine del 2006 il *back office* dei Comuni partecipanti dovrebbe essersi allineato con il sistema e i *front office* dovrebbero essere partiti agli inizi del 2007.

**12 - SIT-TEL: Gestione Integrata delle Funzioni Catastali, Tributarie e Urbanistiche [www.gestin.it](http://www.gestin.it)**

Comuni di Procida (NA), Mondragone (CE), Gricignano di Aversa (CE), Amorosi (BN), Casalnuovo di Napoli (NA), Casagiove (CE)

Referente: Fabrizio Guida (amm. servizio); tel. 081/8060038 – 081/8540321

e-mail: [sit.tel@gestin.it](mailto:sit.tel@gestin.it)

**Sintesi del progetto.** Nell'ambito dei lavori del Comitato Tecnico Scientifico per la società dell'informazione della Regione Campania, è stato elaborato un modello per lo sviluppo di un sistema cooperativo basato sull'interoperabilità. Si tratta del modello SPICCA (Sistema Pubblico di Interoperabilità e Cooperazione applicata CAMpana) la cui architettura modulare di riferimento consente di ottenere funzionalità di cooperazione e, nello stesso tempo, di preservare l'autonomia e le peculiarità dei singoli sistemi interconnessi. Tutti i domini potranno comunicare tra loro grazie alla presenza di un elemento il cui compito fondamentale sarà quello di agire come intermediatore tra tutti gli attori coinvolti nel rispetto dei ruoli conferitigli. *Gestin* è un consorzio misto pubblico-privato nato per favorire lo sviluppo locale mediante l'organizzazione e la gestione comune di servizi e progetti relativi all'introduzione dell'innovazione tecnologica nei processi di lavoro. *Sit-Tel* è un sistema che consente la rappresentazione e la gestione integrata delle informazioni, sia grafiche che di dati, degli immobili e delle reti tecnologiche presenti sul territorio. Tale sistema consente non solo di accedere alle informazioni, ma anche di gestire le variazioni in forma canonica; inoltre, permette la gestione complessiva del catasto comunale. Si tratta, dunque, di un approccio sistemico alle informazioni e alla gestione del territorio.

**Servizi offerti.** Il sistema consente di avere *on-line* il certificato di destinazione urbanistica, quello di destinazione d'uso, il certificato o visura catastale e la visura dei debiti tributari.

Il portale e il *software Sit-Tel* sono predisposti per ulteriori implementazioni (gestione delle pratiche urbanistiche e condono edilizio, fascicolo del fabbricato, gestione dei dati anagrafici della popolazione, sistema di controllo ambientale e gestione servizi sociali) e consentono il pagamento *on-line* dei tributi locali.

Una *Sezione libera* consente all'utente di ottenere informazioni quali, la visualizzazione del territorio catastale, la visura catastale e la modulistica dell'ufficio tecnico edilizia, e informazioni sulle tariffe tributarie comunali, su eventuali scadenze, sulla normativa, ecc. Una *Sezione riservata*, invece, consente di ottenere informazioni specifiche, riguardanti la situazione tributaria dell'utente (elenco immobili con relativi oneri tributari), le dichiarazioni e i versamenti effettuati, gli avvisi di liquidazione o di accertamento; il certificato di destinazione urbanistica (riservato ai tecnici); il modulo di notifica di eventuali errori nelle dichiarazioni.

**13 - TELEPARK *www.telepark.it***

Metoda s.p.a. - Comune di Salerno - Salerno Mobilità

Referente: Staff Telepark

e-mail: *info@telepark.it*

**Sintesi del progetto.** Telepark nasce dalla collaborazione tra Metoda s.p.a. (proprietaria del brevetto), Salerno mobilità e il Comune di Salerno, con l'intenzione di introdurre nell'area urbana del capoluogo un innovativo sistema di gestione della sosta che consentisse all'utente di accedere ai servizi mediante l'uso del telefono mobile o fisso e un sistema di rete, di verificare la tariffa applicata e di effettuare il controllo della spesa. L'idea intuitiva di collegare il pagamento del parcheggio all'uso del telefonino si è realizzata attraverso il ricorso a tecnologie informatiche di avanguardia. Per l'automobilista, grazie a questo sistema, il parcheggio è meno difficoltoso, perché non è più necessario cercare e acquistare un tagliando per il parcheggio e prevedere la durata della sosta. L'utente, inoltre, può informarsi con una telefonata, con un SMS o consultando il sito sulla viabilità e conoscere le statistiche di occupazione dei parcheggi nella sua città. Il servizio a Salerno è attivo da dicembre 2001.

**Servizi offerti.** Tramite il sito, l'utente Telepark può beneficiare di servizi quali:

- l'associazione e/o la modifica delle targhe dei numeri di telefono alla *Parkcard*;
- la scelta della modalità di ricarica del credito (*Repark*, Carta di credito, ecc.);
- la modifica del Codice segreto (PIN) della *Parkcard*;
- la definizione del valore massimo di spesa e la visualizzazione dei movimenti della *Parkcard* (attivazione, ricariche, soste, ecc.);
- la visualizzazione del credito residuo della *Parkcard* e dell'elenco di tutte le soste effettuabili con il pagamento tramite cellulare;
- le statistiche delle ricariche e di parcheggi effettuati.

Tramite il sito si effettua facilmente la registrazione e l'acquisto del kit relativo ai servizi. La *Parkcard* viene recapitata all'indirizzo indicato dall'utente entro 30 giorni dalla data di acquisto. Tutti i servizi disponibili nell'area riservata del sito possono essere richiesti anche tramite il *Call Center* (08.93.08.0999), che è a disposizione per tutte le informazioni o le attivazioni dei servizi. La ricarica si effettua con la *Repark* disponibile nei punti vendita con il marchio Telepark. Immediati appaiono i benefici di questo servizio innovativo e, ad un'analisi più approfondita, quelli che su larga scala derivano dalla creazione di un *network* che mediante l'uso del telefono cellulare è in grado di collegare tutte le componenti di una stessa comunità, rendendole, nello stesso tempo, unità attive. Ad oggi Telepark è attivo anche a: San Giorgio a Cremano (NA), Minori (SA), Reggio Emilia, Torino, Castelnovo né Monti (RE), Guastalla (RE), Chieti, Telesse Terme (BN), Napoli, Vimercate (MI), Campobasso, Ferrara, Sassuolo (MO), Mercato San Severino (SA), L'Aquila, Sala Consilina (SA), Verona, Melegnano (MI).



**14 - UNICOCAMPANIA [www.unicocampania.it](http://www.unicocampania.it)**

Regione Campania - Consorzio Unicocampania

Referente: Cinzia Pastore, addetto stampa

e-mail: [ufficiostampa@unicocampania.it](mailto:ufficiostampa@unicocampania.it)

**Sintesi del progetto.** Il Consorzio Unicocampania, che gestisce e coordina il sistema di tariffazione integrata sul territorio regionale, è costituito da 13 Aziende di trasporto pubblico locale (TPL): ANM, Circumvesuviana, CTP, SEPSA, Metronapoli, Trenitalia, ACMS, Metrocampania Nord Est, CSTP, SITA, AMTS, AIR, CTI-ATI. Unicocampania nasce nel dicembre 2002, come estensione territoriale e giuridica del Consorzio Napolipass, istituito nel dicembre 1994 e considerato come sistema integrato tariffario campano *in nuce*.

Il Consorzio consente l'acquisto dell'abbonamento UNICO *on-line* e senza costi aggiuntivi. Nel 1994 a Napoli non esisteva un piano di investimento, vi erano ritardi nel settore della tecnologia, inefficienti offerte di trasporto, con 6 Aziende che gestivano TPL con biglietti differenti. Tutto ciò poneva Napoli e la Regione Campania tra le ultime posizioni nelle classifiche relative alla qualità della vita. La rivoluzione nel TPL fu l'applicazione dell'integrazione tariffaria regionale dal 1° gennaio 2003, il primo e più importante esempio europeo di integrazione tariffaria per estensione territoriale, per offerta tariffaria, per bacino d'utenza, per numero di aziende coinvolte e per offerta di trasporto integrata (100% ferro e 80% gomma dell'intera offerta regionale). Per effettuare qualsiasi spostamento all'interno della Regione, è possibile acquistare un unico biglietto di trasporto valido per qualunque tipo di mezzo utilizzato (autobus, treno, pullman, metropolitana, funicolare).

Il sistema di integrazione tariffaria ha razionalizzato l'offerta di TPL, permettendo di recuperare quote di trasporto pubblico, rispetto al trasporto privato e di migliorare i servizi erogati anche mediante nuove soluzioni tecnologiche.

I benefici dell'integrazione tariffaria sono ravvisabili in una maggiore accessibilità al sistema di trasporto, nella riduzione dei costi e dei tempi (costi monetari, tempi di viaggio, consumi energetici), nel riequilibrio modale pubblico/privato, dunque con la riduzione di tutti gli aspetti negativi legati al traffico privato.

Queste, in sintesi, le tappe dell'integrazione tariffaria. Dal 1° marzo 1995 viene introdotto *Giranapoli*, la prima tariffa integrata sul territorio urbano di Napoli comprendente i principali servizi di trasporto pubblico. Il 18 ottobre 2000, l'introduzione della struttura tariffaria a fasce chilometriche concentriche è stata estesa anche ad altri 42 Comuni della Provincia, con bacino di utenza di 2.300.000 persone, per arrivare nel 1° ottobre 2001, a includere altri 162 Comuni della Regione, con un bacino di utenza di 3.500.000 persone. Dal 1° gennaio 2003 il Consorzio diventa Consorzio Unicocampania su base regionale, a cui aderiscono tutte le 13 Aziende pubbliche o a partecipazione pubblica che gestiscono il TPL nell'ambito del territorio della Regione, e tutti i 551 Comuni della Regione, con un bacino di utenza pari a 5.701.931 persone. Dal 1° marzo 2004 la tariffa *Giranapoli* diventa UNICONAPOLI ed è

estesa a Napoli e ai 14 Comuni limitrofi, inglobando la prima fascia tariffaria extraurbana in un'unica grande zona con l'ambito urbano di Napoli.

Il sistema elettronico di biglietteria aumenta la valenza del progetto, superando le criticità dell'integrazione per le aziende e conferendo ulteriori benefici agli utenti. Infatti, oltre a consentire maggiore accessibilità al sistema di TPL, e a includere servizi diversi, è uno strumento che consente al pianificatore di misurare la domanda effettiva, così da calibrare l'offerta di trasporto sulla domanda reale, e che fornisce agli esercenti uno strumento efficace per gestire e ridistribuire gli introiti da tariffa sulla base dell'effettivo trasporto e non sui tradizionali rilievi statistici. La gestione diretta dei moduli SAM (*Security Access Module*) da parte del Consorzio consente, inoltre, la programmazione diretta dei *chip* per il riconoscimento e la validazione dei titoli elettronici da utilizzare in tutti i componenti del sistema di biglietteria elettronica, aumentando la sicurezza dei dati, liberalizzando il mercato e garantendo la massima riservatezza delle chiavi di accesso al sistema.

Nel 2003 sui titoli di viaggio viene introdotto l'ologramma antifalsificazione, progettato in esclusiva mondiale per il Consorzio. La banda olografica e l'uso d'inchiostri speciali di stampa rendono impossibile la riproduzione del titolo.

L'abbonamento può essere acquistato *on-line* e consegnato a domicilio senza spese aggiuntive. Inoltre previa presentazione di documentazione accessoria (certificato ISEE, autocertificazione studenti) è possibile accedere alle agevolazioni previste.

**Monitoraggio dei risultati.** Dopo sei mesi dall'estensione dell'integrazione tariffaria all'intera Regione (giugno 2003), con un'indagine di *customer satisfaction*, è stata riscontrata una nuova utenza del trasporto pubblico pari al 6%, uno spostamento dell'utenza dal trasporto privato al trasporto pubblico pari al 10%, e un crescente gradimento della tariffa introdotta per l'84% degli utenti. Le indagini sulle singole aziende di TPL, del Consorzio Unicocampania, hanno consentito l'individuazione dei flussi di passeggeri sul sistema di trasporto pubblico locale e la valutazione dell'impatto dell'integrazione tariffaria sulle singole aziende consorziate:

LA CRESCITA NELL'AREA URBANA DI NAPOLI	
dal 2000 al 2004	+ 42,61% VIAGGIATORI TRASPORTATI
ANNO 2000	747.000 pax di cui 150.000 provenienti da fuori Napoli
ANNO 2004	1.066.306 pax di cui 300.000 provenienti da fuori Napoli

Tabella Valutazione impatto integrazione tariffaria

## **15 - Sportello Unico del Cittadino del Comune di Siracusa**

***www.comune.siracusa.it***

Referente di progetto: Giacomo Alia; tel. 0931/441772 - fax 0931/419731

Numero Verde 800.299.507

e-mail: *sportellocittadino@comune.siracusa.it*

**Sintesi del progetto.** Lo *Sportello Unico del cittadino*, nato il 28 novembre 2003, ha come obiettivo principale il miglioramento della qualità dei servizi da offrire al cittadino, anche attraverso la realizzazione della carta d'identità elettronica con caratteristica di Carta dei servizi. La composizione del nuovo servizio ha previsto l'unione degli uffici della ex Rete civica e dell'URP, completando così il percorso gestionale della informazione al cittadino sia *on-line* che attraverso sportelli informativi, grazie ai quali gli utenti hanno potuto trovare una guida e un supporto di primo impatto ottenendo così risposte immediate alle esigenze che da sempre costituiscono uno dei punti deboli del rapporto ente pubblico-cittadino. Il primo obiettivo è stato quello di istituire una figura di interfaccia tra lo sportello unico e ciascun settore dell'amministrazione, un *Responsabile per la comunicazione* (un dirigente di settore o un delegato), con il compito di farsi carico delle richieste dei cittadini riguardanti il settore di pertinenza.

**Servizi offerti.** Lo sportello unico del cittadino:

- garantisce a tutti i cittadini l'accesso alle informazioni, ai procedimenti e ai servizi del Comune di Siracusa e favorisce l'accesso alle informazioni delle altre pubbliche amministrazioni e dei soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità;
- attua processi di verifica della qualità dei servizi e del loro gradimento da parte degli utenti e collabora per adeguare la qualità delle prestazioni offerte alle prestazioni attese, anche tramite l'adozione di procedure dirette alla gestione delle segnalazioni, delle proposte e dei reclami dei cittadini;
- svolge attività di consulenza di primo livello in relazione ai procedimenti comunali e alle relative fonti normative;
- realizza la migliore gestione e il potenziamento del sito Internet comunale;
- informa e orienta i cittadini sulle modalità di svolgimento dei procedimenti amministrativi e di fruizione dei servizi;
- attiva rapporti con le altre pubbliche amministrazioni operanti sul territorio per acquisire informazioni e modulistica da consegnare ai cittadini e promuove collaborazioni con gli URP di tali amministrazioni;
- fornisce informazioni sugli atti dell'amministrazione comunale, sullo svolgimento, i tempi di conclusione e i responsabili dei procedimenti amministrativi;
- organizza indagini di *customer satisfaction* sui servizi erogati e sull'evoluzione dei bisogni e delle esigenze dei cittadini;
- informa gli interessati circa le modalità e i termini della procedura di reclamo, riceve i reclami e le segnalazioni e li inoltra ai responsabili degli uffici competenti che provvedono a effettuare gli opportuni accertamenti e a comunicarne il risultato

allo sportello unico del cittadino, avvalendosi del responsabile per la comunicazione, entro 10 giorni dal ricevimento delle segnalazioni; a tal fine va evidenziato che nella maggior parte dei casi le risposte sono pervenute nell'arco delle 48 ore lavorative.

È stata fatta una verifica del lavoro svolto e dei risultati ottenuti:

- *settore di front office*: 2.500 pratiche evase e regolarmente concluse (97%); oltre 12.000 richieste o chiarimenti verbali fatti agli sportelli;
- *settore di back office*; 2.225 e-mail pervenute da tutto il mondo sia da parte di privati che da istituzioni (enti pubblici, ministeri, consolati, ecc.); 1.850 fax inviati a uffici ed enti vari; 1.980 fax ricevuti da tutto il mondo; oltre 13.000 telefonate ricevute sia dal numero verde che dal numero istituzionale per chiarimenti o informazioni di varia natura;
- *settore di back office progettuale web*: 10.066 pagine web riguardanti tutti i settori dell'amministrazione comunale e sulla città.

Lo sportello ha sviluppato, inoltre, una nuova forma di collaborazione con enti di competenza nazionale, come l'INPS. Altra iniziativa che ha riscontrato grande interesse tra i cittadini è stata la realizzazione di un settore specifico all'interno del sito riguardante le consultazioni elettorali. Ultimamente il sito pubblica il Sistema Informativo Territoriale, per mezzo del quale si può consultare la mappa digitalizzata del territorio di Siracusa ed eventualmente stamparne una copia in scala. Attraverso questo strumento si possono ottenere informazioni che riguardano il piano di protezione civile, il nuovo piano regolatore, la toponomastica, il piano particolareggiato della circoscrizione S. Lucia, ecc. Si prevede inoltre la possibilità di potenziare ulteriormente il *data base* con informazioni su argomenti di vario genere, come il turismo e il commercio.

Si sta lavorando da tempo alla definizione dei criteri per la convenzione tra il Comune di Siracusa e l'ASL 8 per la realizzazione di un servizio di prenotazione per prestazioni e la ricezione di informazioni attraverso lo sportello unico del cittadino, che comunque ha già visto i due enti impegnati nella prima stesura di una bozza d'accordo che verrà definitivamente approvata e avviata al più presto.

È stata firmata una convenzione che ha come protagonisti il Comune di Siracusa e la SO.GE.A.S. per la realizzazione di ben 15 sportelli multifunzionali, attraverso i quali i cittadini potranno avere oltre alla modulistica per varie autorizzazioni, informazioni sul Comune e sui pagamenti di alcune bollette.

Lo sportello unico del cittadino ha partecipato, inoltre, alla realizzazione di un progetto del Comune denominato *Eureka* che, attraverso il consorzio con altri quattro Comuni della Provincia (Solarino, Canicattini Bagni, Floridia, Lentini) di cui Siracusa è capofila, realizzerà un portale unico in grado di fornire una serie di servizi *on-line* attraverso un sistema di rete degli enti locali in questione.

## ***Alcuni esempi di servizi al cittadino erogati da aziende private che operano su scala nazionale***

### **1 - CERTITEL - Richiesta di visure catastali**

***www.poste.it/postali/certitel/***

Poste italiane

Referente: Lucia Calabrò

**Sintesi del progetto.** L'Agenzia del Territorio (ex catasto), coerentemente con i propri fini istituzionali, tramite un accordo con Poste Italiane ha messo a disposizione CERTITEL<sup>60</sup>, un servizio per richiedere telefonicamente la visione degli atti catastali e ipotecari, ricevendo a casa i documenti richiesti dietro pagamento in contrassegno. Grazie all'accesso alla banca dati dell'Agenzia si può condurre una ricerca sul territorio nazionale e l'utente privato ha così modo di utilizzare percorsi comodi e veloci, prima riservati solo agli enti, istituzioni, associazioni pubblici, per ottenere informazioni su rendite di immobili, terreni, classamento, intestatari<sup>61</sup>.

**Servizi offerti.** Tramite CERTITEL è possibile richiedere la visura catastale, cioè la consultazione delle informazioni presenti presso le banche dati catastali (rendita di un fabbricato o redditi di un terreno, classamento, intestatari, ecc.):

- per soggetto: fornendo i dati anagrafici della persona fisica (codice fiscale, nome, cognome, sesso, luogo e data di nascita) o giuridica (denominazione, sede legale e codice fiscale). La ricerca, inoltre, può essere condotta su un massimo di 5 Province, o su una sola e in tal caso è possibile dettagliare ulteriormente la ricerca in un singolo Comune;
- per immobile: fornendo le coordinate catastali (natura catasto, Comune, foglio, particella e, se necessari, subalterno e denominatore) dell'immobile di interesse.

Il modello di funzionamento del servizio di consegna a domicilio di documenti catastali e ipotecari si articola in tre fasi in cui sono coinvolte diverse strutture:

- accettazione delle richieste tramite i canali propri di Poste Italiane: *Call Center* 800.000.186, sito di Poste Italiane (*www.poste.it*), *software* sviluppato da Poste Italiane e fornito gratuitamente agli utenti che sottoscrivono l'abbonamento (*Telgram*);
- consultazione delle banche dati del catasto e dei registri immobiliari, tramite richiesta del Centro Servizi di Poste Italiane al sistema informativo dell'Agenzia del Territorio (*Sister*);
- stampa dei documenti richiesti.

---

<sup>60</sup> Vedi anche p. 80.

<sup>61</sup> Il servizio, già sperimentato nella Regione Toscana, è esteso dal 19 aprile 2004, a tutto il territorio nazionale, a esclusione delle Province in cui vige il catasto fondiario (Bolzano, Trento, Trieste e Gorizia).

Il servizio riguarda le visure catastali disponibili in formato digitale; in prospettiva sarà valutata la possibilità di estendere il servizio a tutta la gamma dei documenti ipotecari e catastali (inclusi quelli non informatizzati) quali: ispezioni ipotecarie; estratti di mappa; certificati catastali; certificati ipotecari; planimetrie delle unità immobiliari urbane. L'erogazione del servizio è basata su processi automatizzati tramite i quali i documenti richiesti sono generati solo a seguito di una corrispondenza tra i dati forniti e quelli presenti presso la banca dati catastale. Se non vi è questa corrispondenza o i dati forniti non sono presenti presso la banca dati catastale, il cliente verrà ricontattato da Poste Italiane per dare la conferma dei dati forniti o per richiedere ulteriori informazioni utili per la ricerca.

**2 - INFOCOMAS: Servizio di visura catastale**

***www.infocomas.it***

Referente: Marco Massetti; tel. 0575/26125

e-mail: *info@infocomas.it*

**Sintesi del progetto e servizi offerti.** Comas è sorta nel 1976 come agenzia investigativa, in seguito specializzatasi nella fornitura di informazioni commerciali, mirate alla prevenzione e alla tutela dei crediti. Nel 1990 ha ampliato la propria struttura inserendo anche l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, sia in Italia che all'estero. Nel 1999 ha iniziato ad erogare, in modalità *on-line*, gran parte dei propri servizi informativi, sviluppando poi, nell'anno 2000, una sofisticata procedura per consentire l'acquisto singolo degli stessi, anche da parte di utenti Internet, tramite un circuito sicuro di pagamento con carte di credito.

Tra i vari servizi che Comas offre vi sono le visure catastali che consentono l'ispezione degli atti e dei documenti catastali, relativamente a terreni e fabbricati. Per ognuno dei servizi disponibili viene riportato un esempio dei dati che è possibile ottenere con la documentazione inviata.

### **3 - BOLLONET/TELEBOLLO *www.aci.it***

ACI, Ufficio Stampa

Referente progetto: Antonio Ricotta

**Sintesi del servizio.** Il portale *www.aci.it*<sup>62</sup> offre agli utenti una vasta gamma di servizi nello sportello dedicato ai *Servizi on-line*, tramite il quale è possibile accedere all'opzione *Per circolare – Guida Bollo Auto*, che fornisce tutte le informazioni utili riguardanti il bollo auto (calcolo, modalità e luoghi di pagamento) e la possibilità di effettuare il pagamento *on-line* (Bollonet) o telefonicamente (Telebollo)<sup>63</sup>. Per accedere al servizio Telebollo ACI è necessario chiamare da un telefono fisso il numero 199.711.711, comunicando il numero di targa e di carta di credito. L'ACI invia la ricevuta di avvenuto pagamento, addebitando l'importo dovuto sulla carta.

---

<sup>62</sup> Vedi anche p. 93.

<sup>63</sup> Possono pagare la tassa anche attraverso una telefonata i residenti nelle Regioni e nelle Province Autonome convenzionate con ACI: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Bolzano, Trento.



## CAPITOLO 6

---

### URP: LE *BEST PRACTICE* DELLA PA

Vengono qui presentati i risultati di un'indagine riguardante i servizi offerti dagli URP istituiti presso cinque strutture comunali del Mezzogiorno: Nardò (LE), Bari, Catania, Cagliari, Quartu Sant'Elena (CA).

**URPESTATE: il Comune di Nardò (LE) per i non residenti**  
[www.comune.nardo.le.it/totem/indextotem.htm](http://www.comune.nardo.le.it/totem/indextotem.htm)

**Sintesi del progetto.** Il progetto, avviato nell'estate 2001, nasce dall'esigenza di venire incontro a turisti e cittadini che risiedono durante l'estate nelle marine di Nardò, al fine di creare un punto di riferimento istituzionale per promuovere il territorio, monitorare i flussi turistici, diffondere iniziative e manifestazioni culturali, oltre che per rispondere a esigenze collegate ai servizi comunali (con la Sede municipale a 6 km). Nell'estate 2002 il progetto si è ampliato, coinvolgendo altri settori comunali: Turismo, Economato, Patrimonio e Polizia municipale.

La realizzazione del progetto è stata il frutto di una collaborazione tra diversi soggetti istituzionali e ha permesso di stabilire un inconsueto rapporto di collaborazione con gli esercenti delle attività produttive, artigianali, di interesse turistico, associazioni culturali, sportive, circoli nautici, al fine di valorizzare le risorse del territorio.

Il personale dell'URP segue da tempo corsi formativi sulla comunicazione pubblica, anche a seguito della sottoscrizione di accordi con la Provincia di Lecce, che hanno portato alla creazione di una Rete provinciale degli URP, finanziata con il piano *e-government* nell'ambito del progetto *R.I.S.O.* (Rete Ionico Salentina per l'Occupazione).

**Le attività.** Nell'ambito di tale progetto sono state realizzate molteplici attività. Nella piazza della marina di S. Caterina, frequentata soprattutto da giovani, è stato attivato un totem informatico con sistema *touch box* (finanziato dall'Università di Lecce), contenente una vasta banca dati costantemente aggiornata, a supporto di un "SOS turista", tradotto in tre lingue. A S. Maria al Bagno è stata aperta una sede distaccata dell'URP, per informazione di primo livello, reclami, ma anche per notizie su manifestazioni della zona, distribuzione depliant, prenotazione visite turistiche organizzate dal Comune, ecc. Nelle marine che ne erano sprovviste è stata aperta la sede della Polizia municipale; è stata data una migliore sede allo IAT (Informazione e Accoglienza Turistica) e al pronto soccorso estivo, facendolo diventare un centro polifunzionale di servizi utilizzabile tutto l'anno.

**I risultati.** Tra i risultati del progetto, la realizzazione di una banca dati i cui contenuti spaziano dai percorsi turistici consigliati alle visite guidate, alle ultime manifestazioni in tutto il Salento, ai servizi e alle attività economiche, turistiche e culturali. L'attivazione

di una rete di collaborazione con operatori turistici titolari di alberghi, agriturismo e *bed&breakfast* della zona. L'attivazione di un punto protocollo, punto reclamo, punto informativo, ufficio polizia locale, servizio *Internet point*, servizio noleggio biciclette. Tutti questi servizi effettuano un orario che tiene conto del differente *target*, del clima e delle abitudini dei vacanzieri. Gli operatori del *front office* dell'URP, attraverso un questionario somministrato ai vacanzieri, hanno potuto testare la validità del progetto, ma anche la presenza di alcune criticità.

I punti di forza possono così sintetizzarsi:

- innovatività, data dallo spostamento dei servizi nei luoghi della domanda degli utenti;
- efficacia nel rispondere concretamente alle esigenze dei cittadini;
- sostenibilità organizzativa, per il nuovo modo di rapportarsi fra ente e cittadini;
- trasferibilità, cioè possibilità di esportare e/o creare, a costi contenuti, punti informativi in zone diverse del territorio;
- economicità, per la semplicità e versatilità delle metodologie di progettazione, adattabili alle esigenze informative delle amministrazioni.

Per contro le criticità evidenziate sono:

- la mancanza di conoscenza delle lingue, risolta affidando a consulenti esterni la traduzione del contenuto informativo del totem;
- la carenza delle risorse logistiche, tecniche ed economico-finanziarie;
- l'inadeguata circolazione di dati e informazioni su manifestazioni, eventi, calendari culturali degli altri Comuni. Pertanto il Comune di Nardò ha proposto la costituzione telematica di un calendario unico delle manifestazioni più importanti della Provincia di Lecce, da cui è scaturita l'idea del protocollo d'intesa tra i vari Comuni.

**Sintesi del progetto.** La Guida ai servizi è il primo prodotto editoriale dell'URP del Comune di Bari ed è il risultato di un lungo e analitico lavoro, svolto dallo staff dell'URP fin dal 1998. L'amministrazione per raggiungere tale obiettivo aveva stipulato nel 1997 una convenzione con il Comune di Modena, finalizzata al trasferimento di *know-how* e metodologie di lavoro al nascente staff dell'URP. La guida è stata pubblicata nel 2000 in versione cartacea, distribuita in 10.000 copie a enti, istituzioni, associazioni di ogni ordine e grado operanti sul territorio, e ne è stata curata la promozione attraverso stampa locale, televisioni e fiere di settore. Il progetto mirava ad avvicinare ai cittadini la PA e ad assicurare un'agevole fruizione dei suoi servizi e delle sue attività, in attuazione dei principi normativi di trasparenza, di diritto di accesso alla documentazione e a una corretta informazione. Senz'altro s'inserisce all'interno di un processo di cambiamento e modernizzazione dei sistemi di comunicazione e informazione avviato dal Comune di Bari fin dal 1995. Infatti l'amministrazione ha approvato altri strumenti innovativi di tipo editoriale quali: il Manuale di Immagine Coordinata; il Giornale di Città; la Guida ai servizi comunali e altro materiale informativo, grazie anche la collaborazione con un'agenzia esterna di comunicazione.

**Le attività.** Una prima fase del lavoro ha comportato la raccolta, l'analisi e la catalogazione dei procedimenti attraverso la redazione di schede informative sui singoli servizi del Comune, il tutto all'insegna della semplificazione del linguaggio amministrativo. La successiva pubblicazione della guida nella forma digitale determina un continuo aggiornamento e l'implementazione sia dei contenuti che delle procedure. Pertanto se la versione cartacea comporta l'*invecchiamento* dei contenuti, quella telematica è sempre aggiornabile. Attualmente il contenuto di questa banca dati sta per essere travasato nel portale istituzionale dell'ente.

**I risultati.** Per la città di Bari la guida è stata occasione per dare visibilità alle numerose attività dell'amministrazione e ai servizi offerti ai cittadini. Questo primo prodotto editoriale dell'URP ha ottenuto ampio consenso da parte delle istituzioni locali e dei cittadini e rappresenta il risultato di un lavoro condiviso tra l'URP e le singole strutture dell'ente, grazie soprattutto al supporto dei referenti URP e dei dirigenti, che hanno approvato le schede descrittive dei procedimenti e dei servizi, favorendo così una forte collaborazione tra le risorse umane coinvolte e creando un notevole spirito di squadra. Tra i punti di forza di questo strumento vi sono: il risparmio di tempo per il cittadino, lo snellimento del lavoro per gli operatori, l'avvio e il prosieguo del processo che conduce alla *trasparenza elettronica*, con un'evidente riduzione sia dei costi tipografici che di quelli di distribuzione del prodotto cartaceo. Attualmente l'URP di Bari ha acquisito un'elevata professionalità che gli consente di trasferire la propria esperienza alle amministrazioni che ne facciano richiesta.

**Sintesi del progetto.** Il Comune di Catania ha voluto realizzare la Guida ai servizi per rendersi disponibile alle esigenze del cittadino, trasparente nelle procedure e facilmente accessibile nei servizi. La guida contiene tutte le informazioni sui servizi e sulle più comuni pratiche quotidiane (attivazione contratti di fornitura di acqua o gas, procedure per il rinnovo di patente e passaporto, ecc.), non solo del Comune, ma anche degli enti presenti sul territorio comunale. La guida è suddivisa in sezioni quali: l'Ambiente, gli Anziani, la Famiglia, i Giovani, il Lavoro, ecc. Per la realizzazione del progetto si è provveduto a organizzare una serie di corsi di informatica, lingue, comunicazione, a vantaggio degli operatori.

**Le attività.** La realizzazione del progetto ha previsto: il coordinamento del *back office* dell'URP con tutti gli uffici dell'amministrazione comunale; il reperimento di informazioni con relativo aggiornamento sul sito; la creazione di schede informative con procedure, modulistica e *link* di approfondimento a seconda dei servizi richiesti.

**I risultati.** Il progetto ha creato e incentivato nuovi modelli di rapporti di collaborazione con i maggiori enti presenti sul territorio per l'aggiornamento della Guida ai servizi. Per verificare il gradimento da parte dei cittadini sono state previste indagini di *customer satisfaction*, realizzate attraverso sondaggi d'opinione telefonici relativamente agli argomenti trattati nella guida. I dati raccolti sono stati elaborati e trasmessi agli uffici competenti. Il notevole gradimento verso questo strumento si deduce dal continuo incremento dei visitatori alle varie pagine della guida.

**Sintesi dei progetti.** L'URP di Cagliari è stato istituito nel 1993 per semplificare e favorire i rapporti tra i cittadini e il Comune. Tra il 2002 e il 2003 sono stati realizzati i progetti *Comune-Express* e *Comunicazione Integrata* poi inseriti nella Banca Dati dell'Innovazione e pubblicati nel sito Internet di *BuoniEsempi*. In particolare, *Comune-Express* è nato per venire incontro alle esigenze di cittadini con difficoltà oggettive (handicap, anziani) e ha promosso un servizio gratuito di consulenza, autentica di firma e consegna di documenti a domicilio dei servizi richiesti, entro tre giorni dalla richiesta, previa prenotazione al numero verde dell'URP. Il progetto *Comunicazione Integrata* è inserito nel documento di programmazione annuale e nel Piano di *budget* del Comune di Cagliari e promosso da organi interni all'amministrazione. Attraverso la creazione di una rete Intranet, che ha consentito l'accesso e l'interrogazione della banca dati dell'Ufficio Stampa e dell'URP in un'ottica di condivisione delle informazioni e di miglioramento della qualità del servizio informativo offerto dagli uffici, il progetto ha permesso l'apertura di 6 sportelli informativi presso le circoscrizioni cittadine; la pubblicazione del sito [www.ufficiostampacagliari.it](http://www.ufficiostampacagliari.it) e di una Guida ai servizi del Comune. Sono stati, inoltre, organizzati corsi di formazione per gli operatori coinvolti nei progetti, per aumentare la loro professionalità con l'acquisizione di nuovi strumenti tecnologici e incontri di lavoro specifici.

**Le attività.** *Comunicazione Integrata* ha previsto l'implementazione delle banche dati dell'URP; la costruzione di un prodotto editoriale contenente le informazioni sulla struttura politico-amministrativa dell'ente, le rassegne e comunicati stampa; il trasferimento nella rete Intranet delle banche dati dell'URP e dell'Ufficio Stampa. È in fase di realizzazione la pubblicazione di tutte le banche dati dell'URP e la creazione di una *newsletter* periodica in collaborazione con il servizio del personale.

**I risultati.** I risultati dell'iniziativa hanno avuto una positiva ricaduta sia all'interno dell'ente proponente, che a favore dei cittadini e degli organi di informazione. Attraverso l'utilizzo delle reti (Intranet e Internet) è migliorata l'efficienza organizzativa nei rapporti con gli uffici centrali e decentrati e nei rapporti con i cittadini. La condivisione delle informazioni ha favorito la nascita di un sempre maggiore senso di appartenenza e coinvolgimento del personale.

L'esperienza, trasferibile anche in altre amministrazioni pubbliche, non ha fatto registrare particolari difficoltà, anche grazie alla programmazione precisa e puntuale delle varie fasi di progettazione.

**Il portale del cittadino del Comune di Quartu Sant'Elena (CA)**  
**[www.comune.quartusantelena.ca.it](http://www.comune.quartusantelena.ca.it)**  
**<http://80.17.238.235/websicdotnet/CategorieUtenti.aspx>**

**Sintesi del progetto** Il progetto riguarda la creazione di una sezione sul sito del Comune di Quartu Sant'Elena al fine di promuovere i servizi *on-line* dell'Anagrafe. Il dirigente del settore Servizi demografici, con la partecipazione di consulenti esterni appartenenti alla società Arionline s.r.l. di Cagliari (soluzioni informatiche per l'*e-government*), sono stati i promotori dell'iniziativa. L'amministrazione ha voluto inserire nei propri procedimenti amministrativi un innovativo sistema di relazione verso l'esterno, al fine di ottenere: il miglioramento dello stato dei processi interni all'amministrazione, con l'identificazione dei responsabili di procedimento e la definizione dei tempi di adempimento; il raggiungimento di una stretta integrazione fra tutti i servizi interni dell'ente; l'aumento della produttività del settore, con conseguente incremento del livello di qualità del servizio offerto e la crescita professionale e formativa da parte del personale interno; l'incremento del "livello di percezione", da parte dell'esterno, del cambiamento e dell'innovazione in atto nel Comune, conseguente alla visibilità e alla trasparenza dei procedimenti amministrativi; la conformità a normative e linee guida regionali, nazionali e internazionali, rispetto sia alla "società dell'informazione" che a tutti i servizi di *e-government*. All'interno dell'amministrazione sono state organizzate riunioni interne periodiche del settore Servizi demografici destinate allo scambio relazionale e al coinvolgimento di tutto il personale. È stato, inoltre, organizzato sul sito un *forum* telematico dedicato ai cittadini, uno spazio "virtuale" che fornisca all'utente la possibilità di richiedere informazioni, chiarimenti ed esprimere giudizi riguardo ai servizi offerti, che ha registrato una media di 86 accessi al giorno. Il coinvolgimento del personale ha permesso di raggiungere obiettivi importanti in termini di qualità professionale, notevolmente accresciuta attraverso un'attività di formazione specifica fatta agli operatori, e di miglioramento del clima interno. La diffusione dell'iniziativa è stata affidata alla capillare distribuzione di 20.000 depliant informativi consegnati ai capifamiglia e agli istituti scolastici.

**Le attività.** Dal punto di vista delle infrastrutture tecnologiche connesse all'attivazione del progetto, è stata predisposta una rete Intranet e un collegamento a banda larga per favorire l'accesso veloce a Internet.

Attraverso il portale, il *front office* dell'Anagrafe consente agli uffici della PA che hanno aderito all'iniziativa di accedere alla banca dati. La consultazione delle notizie contenute nel *data base* può avvenire attraverso diverse funzionalità che permettono di venire a conoscenza, oltre che degli ordinari dati anagrafici, anche di notizie elaborate quali, a titolo di esempio, l'identità dei cittadini residenti in un certo numero civico di una certa via, i rapporti di parentela tra cittadini residenti, pur non dimoranti nella stessa abitazione, il Comune e la data in cui si sono verificati eventuali eventi di emigrazione o immigrazione, la situazione storica delle residenze e lo stato dei procedimenti di variazione anagrafica in corso.

**I risultati.** I risultati ottenuti nelle strutture interne all'ente sono: il risparmio di un consistente numero di ore di lavoro precedentemente destinate all'adempimento degli incarichi relativi agli accertamenti presso gli uffici dell'Anagrafe comunale e il miglioramento considerevole della qualità delle informazioni.

A tal fine ai cittadini (su un campione di circa 800) sono stati somministrati questionari in forma anonima per monitorare il livello di soddisfazione dell'utenza e verificare la corrispondenza tra i risultati attesi e quelli raggiunti. Dall'elaborazione di tali dati risulta una particolare soddisfazione relativamente alla riduzione dei tempi d'attesa allo sportello per chi richiede in forma tradizionale il rilascio dei certificati anagrafici e della carta d'identità e alla possibilità di ottenere la compilazione automatica delle diverse autocertificazioni e di seguire *on-line* lo stato di avanzamento delle proprie richieste. Si prevede anche di estendere tale valutazione ai singoli cittadini che abbiano usufruito dei servizi e ai titolari degli uffici pubblici coinvolti. L'innovazione tecnologica della piattaforma integrata prescelta, sia *hardware* che *software*, e la totale aderenza a riconosciuti standard tecnico-informatici nazionali e internazionali sono da considerare i principali punti di forza e sono stati di stimolo alla riorganizzazione dei processi amministrativi, di sportello verso l'utenza, relazionali e interistituzionali. Tutto ciò ha determinato condizioni di economicità, pur mantenendo elevati gli standard di sicurezza nelle transazioni e il rispetto delle norme esistenti in materia di trattamento dei dati riservati. Infine, dall'ente è stata prevista la "ri-usabilità" legata alle future progettualità di *e-government* grazie al pieno supporto di firma digitale e transazioni protette verso la nuova carta d'identità elettronica o carta nazionale dei servizi. D'altro canto è necessario evidenziare alcune criticità che si sta cercando pian piano di superare, come il non completo coordinamento tra le unità organizzative coinvolte nel progetto.

Il servizio Anagrafe *on-line* non risulta funzionalmente collegato con l'URP comunale, né fornisce informazioni relative alle altre strutture e servizi dell'amministrazione.

Il Comune è disponibile a partecipare alla creazione di relazioni interistituzionali che abbiano come obiettivo quello di estendere, nell'ambito dei diversi enti, misure organizzative e condizioni di lavoro in grado di sviluppare e rafforzare la comunità dei soggetti innovatori.

## **Elementi di sintesi**

Nel corso dell'indagine sono state prese in esame alcune strutture consolidate da tempo e alcune istituite negli ultimi anni. L'URP del Comune di Cagliari è tra gli uffici più "anziani", visto che è stato istituito il 5 aprile 1993. Seguono l'URP del Comune di Catania, del 1995, e l'URP di Bari che risale al 1997, anche se aperto al pubblico solo nel giugno del 1999. Il servizio URP di Nardò (LE) è del marzo del 1999 e di più recente istituzione è il servizio anagrafe *on-line* del Comune di Quartu Sant'Elena (CA), che risale al 30 dicembre 2002.

Compreso il responsabile, l'URP di Catania conta 18 dipendenti, Bari 7 per la Direzione e 5 per il servizio al pubblico, Cagliari 5, Nardò 3, Quartu Sant'Elena 2. Gli uffici sono tutti dotati di PC con collegamento a Internet: 2 a Nardò e Quartu Sant'Elena, 6 a Cagliari, 7 a Bari, 11 a Catania, senza dubbio, l'URP più strutturato tra quelli presi in esame. Come si vede, ciascuna struttura possiede un proprio sito web, o comunque pagine web dedicate, ma solo in due casi (Bari e Catania) è presente su alcuni siti, il *link* al servizio. Solo a Nardò il servizio è integrato alla Rete civica. Il servizio Anagrafe *on-line* del Comune di Quartu Sant'Elena e il servizio URP del Comune di Nardò non possiedono alcun *data base* per la gestione di segnalazioni/reclami/ricieste di informazione provenienti dai cittadini, anche se in tutti e cinque i casi esaminati, il servizio è strutturato con personale di *front office* e *back office*, entrambi coinvolti nella gestione di segnalazioni/reclami/ricieste di informazioni da parte dei cittadini. L'URP di Bari specifica che vengono coinvolti anche i referenti URP che operano all'interno delle direzioni comunali.

### ***I servizi al cittadino***

Varia è la tipologia di servizi per il cittadino, erogati direttamente dalle strutture. L'URP di Cagliari rende possibile la visione dei documenti amministrativi, degli atti e dei provvedimenti del Comune; rilascia copia di tali documenti; fornisce informazioni sull'attività e sulla struttura organizzativa del Comune; riceve proteste e reclami su disfunzioni strutturali e funzionali del Comune; promuove l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e la creazione di Reti civiche; accoglie suggerimenti su come migliorare gli uffici e la vita della città; predispone gli atti di notorietà.

L'URP di Bari fornisce informazioni su servizi pubblici, attività e uffici dell'ente, bandi di gara, avvisi pubblici, concorsi, regolamenti e ordinanze comunali, normative, formazione, studio, lavoro, opportunità di studio e lavoro all'estero, tempo libero, eventi in città. È a disposizione degli utenti un'emeroteca. A Catania, l'URP gestisce le richieste di accesso agli atti, le segnalazioni, reclami e suggerimenti provenienti dalla comunità, organizza sondaggi d'opinione e si occupa della redazione della Guida ai servizi al cittadino pubblicata sul sito Internet del Comune. A Nardò, il servizio si occupa della redazione di un notiziario, la diffusione di materiale turistico, la pubblicizzazione di bandi e concorsi, fornisce informazioni su delibere dell'amministrazione comunale e sulla presenza di *Internet point* in città. A Quartu Sant'Elena, il servizio Anagrafe del Comune fornisce prenotazioni e rilascia i certificati anagrafici e le carte d'identità, stampa autocertificazioni, permette la visione dello stato di avanzamento delle pratiche,



effettua verifiche anagrafiche, mostra i risultati delle ultime consultazioni elettorali e permette di seguire l'andamento demografico della città.

In tutti i casi, la struttura effettua attività di comunicazione interna tra gli uffici e le strutture dell'amministrazione di appartenenza (mediante la rete Intranet e la posta elettronica, oltre che per telefono e via fax).

Tutte le strutture URP prese in esame forniscono informazioni relative alle altre strutture dell'amministrazione e ai servizi erogati dalla stessa amministrazione. Con l'eccezione del servizio URP del Comune di Nardò, tutte le strutture erogano servizi *on-line* agli utenti. In particolare, si va dal rilascio delle credenziali per l'accesso ai servizi di *e-government* (URP di Catania), all'autocertificazione e alla richiesta di accesso agli atti (URP di Cagliari), all'Albo pretorio *on-line* del servizio URP del Comune di Bari, dove sta per essere attivata la procedura *on-line* per i pagamenti dei tributi, una nuova versione telematica della Guida ai servizi comunali e altri servizi interattivi.

Riguardo all'erogazione di servizi *on-line* agli utenti, come si è detto, eccelle il servizio Anagrafe del Comune di Quartu Sant'Elena.

A Cagliari, Bari e Catania è sicuramente il numero verde il canale privilegiato dai cittadini per entrare in contatto con le strutture prese in esame. A Bari, oltre al numero verde, è presente un'ulteriore linea dedicata e i cittadini comunicano anche via fax, per posta elettronica e tramite lo sportello aperto al pubblico. Lo stesso accade a Catania con 9 linee telefoniche collegate al centralino e 3 linee di fax. Il tramite con cui i cittadini di Quartu Sant'Elena vengono a conoscenza della struttura ed entrano in contatto con essa è rappresentato dagli uffici dei servizi demografici, oltre che dal materiale cartaceo di promozione (manifesti, pieghevoli) e stampa. Anche a Nardò stampa e media locali sono i principali canali con i quali i cittadini entrano in contatto con il servizio URP.

Tutte le categorie sociali si rivolgono all'URP e in modo omogeneo. Prevengono studenti, professionisti e dipendenti pubblici, a Quartu Sant'Elena (principalmente lavoratori dai 25 ai 45 anni); a Nardò il servizio *UrpEstate* coinvolge essenzialmente turisti. A Cagliari prevalgono i giovani rispetto alle persone anziane.

A Bari, da un'indagine di *customer satisfaction* realizzata nel dicembre 2005, su un campione di 100 utenti è emerso che il 60% è di sesso maschile e il 65% ha un'età compresa tra i 25 e i 40 anni. Circa il 60% possiede un diploma di maturità, il 74% risiede nella città di Bari, il 52% è disoccupato e il 31% occupato.

Riguardo alla tipologia di informazioni richieste, si va dalle prenotazioni di certificati e informazioni sullo stato di avanzamento delle pratiche, a Quartu Sant'Elena, alle informazioni sui servizi erogati dall'amministrazione e dai maggiori enti pubblici del territorio, a Catania. A Bari, dalla citata indagine di *customer satisfaction* emerge che i temi che interessano di più l'utenza sono: il lavoro, le attività del Comune, la formazione, i servizi sociali, le gare e i concorsi, la tutela dei propri diritti, il tempo libero, il territorio, l'ambiente, la viabilità e il traffico. A Nardò prevalgono richieste su orari e ubicazione degli uffici, bandi di gara e atti pubblici in genere. A Nardò, ovviamente, prevalgono le richieste di informazione turistica. A Cagliari, invece, numerose sono le richieste di informazione su servizi e prestazioni erogati direttamente dal Comune, le modalità di accesso e i recapiti del gestore dei servizi erogati.

Riguardo ai tempi medi di risposta nella gestione di segnalazioni/reclami/richieste di informazioni, questa non sempre è immediata (il che si verifica nella maggior parte dei casi a Nardò, dove, comunque, viene data entro 24 ore). A Cagliari e a Bari, mediamente la risposta giunge entro 48, per “richieste complesse o segnalazioni”. A Catania si attende fino a 15 giorni, mentre a Bari, per reclami scritti che coinvolgono altre direzioni comunali, l’attesa può arrivare fino a 30 giorni.

Da parte delle amministrazioni che hanno predisposto strumenti per valutare la qualità dei servizi erogati (Cagliari, Catania e Bari), prevale il ricorso a interviste a un campione rappresentativo di cittadini, realizzate direttamente dall’URP. A Nardò le domande sul gradimento del servizio sono state rivolte agli utenti via SMS, in collaborazione con TIM, mentre a Bari l’URP ha realizzato, come detto, anche analisi di *customer satisfaction*. Il Comune di Quartu Sant’Elena, invece, non ha predisposto strumenti per valutare la qualità dei servizi, né per verificare il gradimento dell’utenza.

Nessuna struttura ha adottato una propria Carta dei servizi, né distribuisce Carte relative a servizi comunali o di pubblica utilità e ciò è senza dubbio una nota “dolente”.

A tal proposito sembra utile fare accenno a un recente studio, dal titolo *Consumatori per la qualità dei servizi*, realizzato nel 2006 da *CittadinanzAttiva*, su un campione di 400 Carte dei servizi offerti dalla PA, basato, in particolare, sulla comparazione tra quelle emanate nel settore della PA (ne sono state analizzate 82), nel trasporto pubblico locale (182) e nell’energia (113). Dalla comparazione è emerso che, nelle 82 carte della PA, il linguaggio è considerato *semplice* nel 43% dei casi; nelle 182 carte del settore del trasporto, la lettura è facile solo nel 16% dei casi, e solo nell’8%, nelle 113 carte del settore dell’energia. La PA si distingue per aver investito molto nelle Carte dei servizi: il 47% di esse, infatti, è stata emanata nel biennio 2004-2005, a fronte del 28% delle carte emanate nello stesso periodo nel settore energia. Anche nel settore del trasporto quasi la metà delle carte (47%) ha al massimo due anni di vita, ma il loro linguaggio è pubblicitario nel 71% dei casi. Nella PA le carte saranno anche più facili da leggere, ma sono documenti *interminabili*: il 20% supera addirittura le 50 pagine e il 16% presenta dalle 20 alle 50 pagine. Più asciutte decisamente quelle nel settore dell’energia: il 70% delle carte non supera le 20 pagine, anche se il linguaggio utilizzato è in assoluto il più tecnico: lo è nel 71% delle carte, e solo l’8% di quelle del settore dell’energia ha un linguaggio valutato *semplice* dai cittadini. Le carte, nel descrivere le prestazioni e i servizi forniti agli utenti, dedicano poco spazio ai fattori di qualità con cui questi dovrebbero essere erogati e si parla per questo di *autoreferenzialità* e di poca considerazione del processo di monitoraggio e valutazione dei servizi di pubblica utilità, in particolare di quelli erogati dalla PA. I tempi di risposta ai reclami sono indicati nel 46% delle carte, e nel 97% dei casi sono uguali o inferiori ai 30 giorni. La descrizione dei tempi di erogazione del servizio è presente nel 68% dei casi. Nel 97,5% delle carte della PA esaminate, non è indicato un processo di verifica del rispetto della tempistica; nel 22% è previsto un aggiornamento periodico, e solo nel 66% se ne riportano i termini. In generale, le strutture prese in considerazione, ad eccezione del servizio Anagrafe *on-line* del Comune di Quartu Sant’Elena e del servizio URP del Comune di Catania, suggeriscono linee di intervento per migliorare la qualità dei servizi offerti. L’URP di

Cagliari suggerisce l'utilizzo di un servizio SMS come ulteriore canale di comunicazione. L'URP di Nardò consiglia una più efficace segnaletica per gli uffici comunali e il decentramento di servizi e competenze. L'URP di Bari, a sua volta, suggerisce un'ulteriore semplificazione degli *iter* procedurali per facilitare l'accesso ad alcuni servizi comunali, la semplificazione della modulistica, la promozione dei servizi e delle attività mediante azioni di comunicazione mirate ai *target* di utenza interessati.

### ***Punti di forza***

Vanno segnalati quelli che gli operatori indicano come i principali miglioramenti raggiunti dalle strutture in esame, tra il 2005 e il 2006<sup>64</sup>. A Nardò si è registrato, grazie al miglioramento della comunicazione delle attività del territorio e all'inserimento nel periodo estivo di nuove professionalità (*stagisti*), un maggiore coinvolgimento dei cittadini, un aumento dell'utenza e una maggiore diversificazione dell'informazione. A Cagliari è cresciuta la capacità di fornire agli utenti risposte in tempi brevi sono aumentati i canali di comunicazione al cittadino (attraverso un servizio di SMS) e l'incremento delle informazioni e della modulistica a disposizione nei rispettivi siti Internet. A Quartu Sant'Elena sono aumentati gli utenti, sono stati eliminati i tempi di attesa per il rilascio dei certificati e sono calate le richieste di informazioni presentate agli uffici dislocati sul territorio, perché sempre più efficace risulta il servizio *on-line*. A Bari è migliorato il rapporto tra cittadini e amministrazione comunale e maggiore è la tutela del diritto di accesso all'informazione, grazie anche all'impiego di professionisti nella gestione del *front line* e nella progettazione delle attività di comunicazione. A Catania, infine, dove è stato attivato il protocollo informatico, si è registrato un incremento della consultazione delle pagine del sito del Comune relative alla Guida ai servizi e dell'uso della posta elettronica, ma è anche cresciuta la professionalità degli addetti alle relazioni con il pubblico.

### ***Criticità del servizio***

A Nardò il punto debole del servizio è nella scarsa collaborazione con gli uffici dell'amministrazione comunale e nel reperimento delle informazioni. A Catania e a Cagliari sta nella comunicazione interna. A Bari nelle limitate risorse finanziarie di cui usufruisce il servizio e nell'inadeguatezza delle risorse umane, specialmente nella comunicazione, e tecnologiche. A Quartu Sant'Elena sono reputati elementi di debolezza l'assenza della firma digitale, che rende impossibile il rilascio delle certificazioni *on-line*; il *software* che non consente all'utente abilitato di operare, se non rispetto alla propria posizione anagrafica e non di altri residenti, sebbene ciò sia consentito; l'indisponibilità di dati aggregati sulla popolazione residente (per età, per nuclei familiari, per nazionalità, ecc.).

---

<sup>64</sup> Le strutture esaminate sono segnalate in *BuoniEsempi* ([www.buoniesempi.it](http://www.buoniesempi.it)), la banca dati delle esperienze di innovazione, ma di esse solo tre (Cagliari, Bari e Nardò), ne erano al corrente. Tra gli indicatori che hanno permesso la segnalazione spicca la riproducibilità (per Nardò, Cagliari, Bari), il valore aggiunto (per Cagliari, Bari, Quartu Sant'Elena), la sostenibilità (per Bari, Nardò, Quartu Sant'Elena), la misurabilità (per Catania, Bari). Bravi... ma non lo sanno!



## CAPITOLO 7

---

### UNA PA AL SERVIZIO DEI CITTADINI: DUE STUDI DI CASO

L'attenzione ai bisogni dell'utenza è tra i punti chiave per avvicinare la PA e il cittadino. Per questo si sta facendo strada nella PA una nuova cultura che considera fondamentale la relazione con l'utente, sviluppando nuove modalità di gestione tramite strumenti già sperimentati con successo nel settore privato, come il CRM, *Customer relationship management*, che nel settore pubblico si traduce in *Citizen relationship management*. Da tempo si discute e si sottolinea la notevole portata di questo tipo di approccio nel rapporto tra PA e cittadino che si basa sull'ascolto e sulla comunicazione, anche se l'introduzione della strategia del *governo della relazione* nel sistema pubblico è molto complicata. Le pubbliche amministrazioni operano in un contesto di difficile definizione dei *target* fatto di relazioni multiple con l'utente, poiché le sfere di competenza di un'amministrazione riguardano molti aspetti della vita del cittadino. La PA non può comportarsi come un'azienda privata per la quale differenziare i *target* significa creare servizi migliori e solo per chi può permetterseli. In ambito pubblico tutti devono godere degli stessi diritti: non ci possono essere cittadini che valgono di più e cittadini che valgono di meno.

Ma l'obiettivo vero è cambiare mentalità e ciò porta inevitabilmente con sé uno sforzo organizzativo forte. Occorre, principalmente, orientarsi verso una politica di sensibilizzazione in grado di coinvolgere l'organizzazione della struttura amministrativa in modo che essa finalmente riesca ad adeguarsi al cittadino e a puntare sui suoi diritti. Questo cambio di tendenza, però, non si ottiene solo con le leggi o con le tecnologie, perché il cambiamento non deve ridursi a mero adempimento amministrativo. È importante ripensare e riorganizzare le strutture di contatto con il cittadino, quali parti strategiche per un'amministrazione, presupponendo anche una formazione specifica del personale, sia sull'uso degli applicativi che sugli aspetti di relazione con il pubblico<sup>65</sup>.

#### **La multicanalità**

L'uso di Internet deve viaggiare parallelamente al più tradizionale uso del telefono, ma entrambi i servizi si devono integrare con gli sportelli diretti, che non possono essere soppressi, tenendo conto soprattutto del progressivo invecchiamento della popolazione e dell'ancora basso grado di *alfabetizzazione* informatica del nostro Paese. E queste varie modalità di servizio devono essere in comunicazione tra loro. L'e-mail, il messaggio SMS, il fax, la lettera, il contatto diretto allo sportello: tutti rispondono alle esigenze di un pubblico ormai abituato, anche nel nostro Paese, a ricorrere, di volta in volta, allo strumento più utile, a seconda del momento, del tipo di informazione ricercata, delle disponibilità tecnologiche, delle condizioni soggettive di istruzione e di conoscenza della "macchina" burocratica. La differenziazione dei canali di contatto, tesa al raggiungimento di ogni tipo di utenza, rappresenta, almeno nelle sue premesse, una

---

<sup>65</sup> Vedi in proposito, l'intervista del 25/01/06, a S. Bagnara, *Senza servizi né ascolto non è CRM*, in *L'altra p.a.* (<http://www.forumpa.it/archivio/3000/3800/3880/3881/bagnara-vicine.html>).

fase più matura della comunicazione pubblica e sostanza di strumenti nuovi la consapevolezza della funzione strategica dell'ascolto e della relazione per migliorare i rapporti tra PA e cittadino. La varietà dei canali di comunicazione, in quest'ottica, serve non solo a realizzare una comunicazione più capillare e pervasiva nel tessuto urbano, ma anche ad arginare le conseguenze che il divario digitale produce nelle categorie sociali ed economiche più svantaggiate.

Le esperienze positive del portale del cittadino *italia.gov.it* e di *Chiama Roma 060606* mostrano come una parte importante della classe politica e della Pubblica Amministrazione ha compreso quanto sia fondamentale diventare più *friendly* nei confronti dell'utente, più vicina e accessibile, anche dal punto di vista del linguaggio. I due studi di caso confermano che una PA che si rinnova è sulla strada giusta se riesce a coniugare nuove tecnologie con capacità di interpretare le esigenze del cittadino, attraverso una offerta "multicanale" e di facile utilizzo, semplificando e riducendo gli adempimenti. Una comunicazione multicanale vuol dire soprattutto proporre e mettere a disposizione un'offerta informativa integrata, non solo, dunque, moltiplicare le informazioni. Tuttavia, l'integrazione appare ancora scarsa, nonostante i casi di eccellenza qui esaminati. Purtroppo, se è vero che è aumentata l'offerta di informazione, è anche vero che molto bisogna ancora fare per valorizzare quello che oggettivamente rappresenta l'elemento fondamentale nella relazione con il cittadino: l'*ascolto*. *Call Center* e *Contact Center* sono strumenti pensati per dare ascolto e fornire risposte adeguate alle richieste dei cittadini. Se il *Call Center* è piuttosto una vetrina attraverso cui il cittadino può ricevere nel corso della telefonata informazioni più o meno dettagliate in merito alle sue richieste, il *Contact Center* integra le funzionalità di comunicazione telefonica con i sistemi informativi, garantendo la disponibilità di prestazioni aggiuntive come, ad esempio, l'interazione con la PA o la fruizione di un servizio senza la necessità di spostamenti fisici.

Il Comune di Roma è stata una delle prime amministrazioni pubbliche a dotarsi di una struttura di *Contact Center* oggi considerata tra le più efficienti nel panorama italiano. Il progetto iniziale mirava a creare un unico punto d'accesso, che convergesse su un numero telefonico semplice da ricordare e che facesse da portone d'ingresso per tutte le attività dell'amministrazione comunale. Questo servizio di informazione telefonica di "primo livello" è diventato multicanale, arricchendosi di un "secondo livello" che è interno all'amministrazione e rappresenta un ulteriore grado di assistenza predisposto per erogare informazioni di dettaglio, relative a singole procedure e a casi specifici per seguire il cittadino nel suo rapporto con l'Amministrazione fino all'assolvimento della richiesta o alla soluzione del problema. Queste tipologie di servizi vengono erogate dagli URP, laddove presenti, oppure dai "Punti di ascolto e informazione" – piccoli uffici comunicazione nati contestualmente al *Call Center* – dislocati presso gli uffici e le diverse strutture comunali. La creazione del secondo livello ha un impatto di rilievo nel rapporto con il cittadino e richiede una trasformazione che è, prima di tutto, nel senso di una cultura della comunicazione e dell'ascolto e di un radicale cambiamento all'interno della struttura organizzativa, che presupponga una

maggior comunicazione tra uffici legata ad una necessariamente nuova cultura manageriale non ancora diffusa<sup>66</sup>.

### ***Le nuove tecnologie informatiche***

Sempre più importante è il ruolo dell'informatica nel processo di modernizzazione e semplificazione della PA. Infatti, nell'esperienza comune incominciano a trovare spazio strumenti come la carta d'identità elettronica, la firma digitale, il piano per l'*e-government*. Tra gli interventi possibili e auspicabili, emerge la necessità che ogni Comune disponga di un sistema telematico in grado di fornire, tramite il proprio sito, normativa aggiornata e consultabile; modulistica perché il cittadino possa avviare le proprie richieste; aliquote aggiornate e detrazioni comunali relative alle imposte; servizi di calcolo delle imposte dovute.

Per ciò che concerne il rapporto tra cittadino e PA, è evidente che non si tratta solo di mettere a disposizione servizi *on-line*, ma di diffonderne la conoscenza e far sì che si crei anche l'abitudine all'uso delle nuove tecnologie. Il portale telematico deve presentarsi al cittadino come un'interfaccia sempre più efficace e utile, perché si possa parlare di azioni realmente volte alla *fidelizzazione* dell'utente. Una PA digitalizzata dovrà essere, dunque, sempre più orientata alle esigenze del cittadino e a favore della sua *alfabetizzazione* informatica.

Secondo un ideale sistema di classificazione dei servizi, per livello di interattività definito dall'Unione europea per stimolare l'attività dei Paesi membri, è ormai superata la fase dell'*only information*<sup>67</sup>. I passi successivi sono rappresentati dalla possibilità di scaricare *on-line* i moduli necessari ad avviare la procedura che porta all'erogazione del servizio (*one-way*) fino ad arrivare all'avvio *on-line* della procedura che porta all'erogazione del servizio (*two-way*) e ad eseguire *on-line* l'intera procedura (livello *transazionale*).

In Italia cresce la qualità dell'offerta di informazione sui siti Internet istituzionali, ma le dinamiche di scambio sono ancora in fase di avvio. In Italia i servizi sono offerti in modalità *one-way* nel 64,7% dalle Regioni, nel 47,4% dalle Province, e nel 38,1% dai Comuni capoluogo. Inoltre, nel 9,8% delle Province sono presenti servizi *two-way*, relativi al settore del lavoro locale e nel 16,7% delle Province è possibile avviare transazioni nel settore dell'urbanistica. I servizi più diffusi a livello transazionale sono quelli relativi ai pagamenti comunali da effettuare via Internet.

---

<sup>66</sup> Vedi in proposito, l'approfondimento del 25/01/07, "ChiamaRoma 060606": un contact center in evoluzione, in *L'altra p.a.* (<http://www.forumpa.it/archivio/3000/3900/3900/3901/ChiamaRoma-vicine.html>).

<sup>67</sup> Nell'8° Rapporto sulle città digitali in Italia 2003-2004, a cura di Centro Studi Segreteria Tecnica Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (pp. 2-3), vengono elencati i 4 livelli di interazione *on-line* tra utenti e PA:

**Livello 1:** Informativo. Disponibilità *on-line* solo delle informazioni necessarie per avviare la procedura che porta all'erogazione del servizio.

**Livello 2:** Download della modulistica. Possibilità di scaricare *on-line* i moduli necessari ad avviare la procedura che porta all'erogazione del servizio (interazione *one-way*).

**Livello 3:** Inoltro della richiesta. Possibilità di avviare *on-line* la procedura che porta all'erogazione del servizio (interazione *two-way*).

**Livello 4:** Esecuzione di una transazione, compresi pagamento e consegna. Possibilità di eseguire *on-line* l'intera procedura che porta all'erogazione del servizio (compresi pagamento, notifica e consegna). L'utente può gestire l'intera procedura dal terminale di accesso *on-line*.

## Il portale del cittadino: *www.italia.gov.it*



Il portale *www.italia.gov.it* è *on-line* dal 2 giugno del 2002 e rappresenta un'importante iniziativa con cui l'allora Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT) ha offerto un rilevante contributo a favore del processo di semplificazione in atto all'interno della PA, favorendo i contatti tra cittadino e Istituzioni e facilitando l'approccio dei cittadini italiani all'uso delle nuove tecnologie e di Internet, dimostrandone l'utilità nell'applicazione alle esigenze e agli obblighi legati alla vita di tutti i giorni. È la *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2002* a definirne le funzioni e le modalità di esercizio<sup>68</sup>. Il portale funge da punto di aggregazione a livello nazionale, fornisce tutte le informazioni riguardanti la PA e i servizi che essa offre al cittadino, attraverso un accesso intuitivo e rapido<sup>69</sup>, ed è anche la prima esperienza di utilizzo del dominio di secondo livello *gov.it*, che rende facile per il cittadino distinguere i siti istituzionali, garantendo, al tempo stesso, la sicurezza e l'affidabilità delle informazioni pubblicate. Riguardo al dominio e al raccordo tra il portale e le singole amministrazioni per lo scambio delle informazioni sui servizi *on-line* offerti, nella sopraccitata Direttiva, al punto 5 è specificato che *“le singole amministrazioni rimangono le uniche titolari e responsabili della erogazione dei servizi e, anzi, trovano nel portale nazionale una ulteriore e più ampia valorizzazione del proprio impegno di servizio agli utenti. Affinché gli obiettivi del portale siano conseguiti appieno, è essenziale che vi sia un impegno continuo e puntuale delle singole amministrazioni nel fornire e mantenere aggiornate nel tempo le informazioni di propria competenza necessarie alla alimentazione delle diverse sezioni del portale”*.

Perché tale processo si realizzi, la Direttiva, al punto 6, dispone che *“ciascuna amministrazione individui strutture di coordinamento esistenti o istituisca specifiche strutture o gruppi di lavoro cui affidare l'attuazione della normativa indicata. In particolare, l'attuazione dell'iniziativa presuppone che le amministrazioni, oltre a predisporre le opportune risorse tecnologiche, avvino cambiamenti di natura strutturale e organizzativa, che includano l'individuazione e la nomina tra i dirigenti e i funzionari in organico di un responsabile in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnica, che controlli l'esistenza continuativa dei requisiti richiesti per la permanenza nel dominio .gov.it, e per la corretta e tempestiva alimentazione del*

---

<sup>68</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002, *Conoscenza ed uso del dominio Internet '.gov.it' e l'efficace interazione del portale nazionale 'italia.gov.it' con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali*.

<sup>69</sup> Secondo la Direttiva, il portale nazionale *'italia.gov.it'* intende realizzare la sede virtuale nella quale ciascuno possa trovare con facilità la risposta più semplice e veloce possibile alle proprie esigenze di rapportarsi con la PA.



*portale nazionale. Le amministrazioni sono a tal fine tenute a razionalizzare la struttura dei siti Internet esistenti e, ove occorra, a modificare i siti, per rendere omogenei gli stessi, in modo da garantirne la migliore fruibilità agli utenti”.*

Per completare il quadro di riferimento nel quale si inserisce l’iniziativa del DIT, va segnalato il Codice dell’amministrazione digitale<sup>70</sup> che riprende il tema delle caratteristiche dei siti, fissando i principi generali di qualità e il tema del contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni, indicando specificatamente, in sette punti, i dati pubblici che essi devono contenere e i requisiti di conformità ai provvedimenti amministrativi originali e di fruibilità.

Con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>71</sup> del 2005 sulla qualità dei servizi *on-line* e la misurazione della soddisfazione degli utenti, al punto 2, viene riconosciuta, all’interno del processo di trasformazione e modernizzazione della PA, l’importanza che ha assunto il tema della qualità dei servizi pubblici *“e il ruolo centrale del cittadino, non solo come destinatario di servizi, ma anche quale risorsa strategica da coinvolgere per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali”*. Al punto 5 viene affrontato il tema della qualità dei siti e dei portali in una prospettiva che pone al centro dell’azione progettuale il punto di vista dell’utente e *“viene indicato un elenco minimo da considerare per assicurare la qualità dei servizi offerti da un portale ai suoi utenti:*

- a. accesso ai servizi strutturato secondo il punto di vista dei segmenti di utenza ai quali si rivolgono;*
- b. percorsi brevi, omogenei e facilmente individuabili;*
- c. presenza di una mappa del sito chiara e sempre aggiornata;*
- d. disponibilità di funzioni di ricerca semplici ed efficaci;*
- e. aggregazione organica e coerente di informazioni e servizi, correlati fra loro per tematica o finalità, con la possibilità di accesso diretto dall'uno all'altro”.*

È utile ricordare anche quanto disposto dalla L. 4/04<sup>72</sup> per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e telematici *“a tutela del diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi”*. Successivamente, sono stati precisati gli obblighi relativi alla accessibilità dei siti nel regolamento di attuazione della legge, DPR 75/05<sup>73</sup>, e definiti i requisiti tecnici per l’accessibilità agli strumenti informatici, nel DM 8 luglio 2005<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> D.Lgs del 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell’amministrazione digitale*, artt. 53 e 54.

<sup>71</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l’innovazione e le Tecnologie, Direttiva 27 luglio 2005, *Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti*.

<sup>72</sup> L. 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*.

<sup>73</sup> DPR 1° marzo 2005, n. 75, *Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4 per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*.

<sup>74</sup> DM Innovazione e Tecnologie dell’8 luglio 2005, *Requisiti tecnici e i diversi livelli per l’accessibilità agli strumenti informatici*.

### ***La filosofia progettuale***

L'idea di un portale a livello nazionale nasce dalla constatazione della estrema frammentazione del panorama dei siti pubblici esistenti, ognuno costruito secondo modalità di navigazione e di proposizione di contenuti assolutamente *individuale*, e perciò ciascuno di difficile individuazione e utilizzo per il cittadino. Il portale ha cercato, innanzitutto, di capovolgere l'ottica sulla quale sono tradizionalmente costruiti i rapporti tra cittadino e PA, secondo cui è l'utente a dover riconoscere un proprio bisogno e a capire a quale adempimento, in termini burocratici, esso corrisponda.

Principalmente occorre agevolare il cittadino nel *riconoscimento* del proprio bisogno. Poi individuare chi è il referente istituzionale che eroga il servizio richiesto, dove andare a cercarlo, come individuare il sito. Infine, come orientarsi per individuare la risposta al proprio bisogno. Sulla base di questi interrogativi, sono state sviluppate quattro caratteristiche basilari su cui è stato costruito il portale.

- *Mettere l'utente di fronte alle informazioni e ai servizi.* È la PA ad andare incontro all'utente, rendendosi più accessibile anche in termini di linguaggio.
- *Creare progressivamente servizi a valore aggiunto.* Ciascun servizio offerto deve risultare da un'efficace stratificazione e interazione dei dati.
- *Far sentire l'utente protagonista del processo di acquisizione di informazioni utili.* Si forniscono servizi di contatto che sono punti di riferimento qualificati e concreti, che erogano risposte ai bisogni specifici del singolo, consentendogli di indirizzare verso l'Istituzione riflessioni, suggerimenti, reclami.
- *Strutturare il portale in modo da conferirgli un taglio informativo,* valorizzando le notizie sul servizio d'interesse, evitando mediazioni giornalistiche, dispersioni e frammentarietà.

### ***Costruzione ed evoluzione***

Azioni di *e-government* come il portale del cittadino *Italia.gov.it* erano già presenti in Europa da tempo, in particolare, in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Dopo un'attività di *benchmarking* a livello europeo dei portali più significativi, che ha presupposto l'analisi delle caratteristiche, la storia e le azioni di *e-government* realizzate dai Paesi europei citati e le interviste ai responsabili dei portali, è stata costruita un'impalcatura tenendo conto del contesto italiano.

Il portale è andato in linea, senza sperimentazione precedente, ed è stato sviluppato secondo una logica di *work in progress*, che ha previsto un lavoro di contatti con le amministrazioni e un periodo di ricerca, censimento, selezione e verifica dei *link*. Dopo qualche mese, è stato proposto un *questionario*, cui hanno risposto oltre 1.000 utenti, per sondare il grado di soddisfazione; parallelamente, sono stati monitorati tutti i contatti provenienti dal *Call Center* e dagli altri canali di comunicazione con l'utenza per ottenerne un primo profilo. In seguito sono state effettuate le prime integrazioni di contenuto e i primi interventi per migliorare la comunicazione. Sempre secondo una logica di *improvement*, a maggio 2003 e a novembre 2006 è stata effettuata anche la revisione della *home page* del portale. Questa attività, negli anni, ha confermato un costante aumento del numero degli utenti accompagnato da una sempre maggiore

diversificazione del profilo dell'utenza. Ciò ha fornito senz'altro elementi per un'ulteriore evoluzione del portale, che, attraverso un'organizzazione dei contenuti più flessibile, anche in termini di correlazione dei dati, e attraverso nuovi modelli di presentazione, per una maggiore facilità di accesso ai servizi e alle informazioni, ha consentito di realizzare la versione di *Italia.gov.it* messa in linea a settembre 2006. Questa versione rivisita profondamente l'architettura e l'impianto grafico, per essere più *credibile, riconoscibile* – cioè con una forte valenza percettiva e non ambigua – *memorizzabile*, cioè basata su pochi, ma unici elementi per essere identificata, e *comunicativa*, anche perché parla con il linguaggio dell'utente. La presentazione degli argomenti è stata ripensata per agevolare la navigazione e per favorire l'individuazione del percorso più idoneo per raggiungere l'informazione o il servizio di interesse, dando all'utente, in ogni momento, la possibilità di cambiare, approfondire e correlare le informazioni ricercate<sup>75</sup>. La nuova versione del portale, insomma, tiene conto della tipologia di ciascun utente (*user centred presentation*), consente percorsi più snelli e presenta un aspetto visivamente più accattivante per valorizzare i contenuti e rendere più efficace la comunicazione.

Un ulteriore elemento di novità è costituito dalla promozione dell'utilizzo della *Carta nazionale dei servizi* (CNS), per il riconoscimento degli utenti, con cui è possibile registrarsi ai servizi propri del portale (es. *Formazione on-line, C'è il posto per te?, ecc.*).

### ***Partnership e struttura redazionale del portale***

I contenuti del portale sono sviluppati e implementati attraverso un contatto continuo tra la redazione e le amministrazioni censite e i referenti dell'erogazione dei servizi. La gestione del sito è ministeriale. Per ogni amministrazione è individuato un referente, che si occupa di news, informazioni utili, monitoraggio dei *link* dedicati ai servizi, ma soprattutto dell'orientamento delle richieste di informazione da parte dei cittadini.

Lo sviluppo del progetto ha richiesto l'impegno di molte risorse umane con diverse competenze e professionalità:

- 3 risorse di coordinamento e pianificazione, del Dipartimento delle Riforme e Innovazioni nella PA, che si sono occupate della pianificazione del progetto (sia dal punto di vista finanziario che attuativo), della definizione degli obiettivi, della valutazione delle scelte tecniche e funzionali, del mantenimento dei rapporti con i fornitori, del necessario coinvolgimento delle diverse amministrazioni, dell'analisi dei risultati;
- 2 risorse *part-time* per ogni amministrazione, costituite da esperti della PA, indispensabili sia nella fase di censimento e successivo aggiornamento dei servizi disponibili, che in quella della definizione dei contenuti di rispettiva competenza. Queste risorse costituiscono un *pool* permanente di esperti ai quali i cittadini,

---

<sup>75</sup> Il navigatore non deve cioè sforzarsi nel comprendere logiche altrui, anche se codificate, ma deve poter seguire istintivamente il proprio modello mentale e l'esigenza del momento. È, infatti, patrimonio comune la consapevolezza che ogni persona cerca in base al proprio stile cognitivo e di navigazione, influenzato dall'atteggiamento momentaneo (impaziente, disposto a esplorare, in cerca di un aiuto), dalla conoscenza del sito (prima volta nel sito, entra raramente, frequentazione assidua) oltre che dalla propria competenza (esperto di Internet, poco esperto, inesperto) e da quanto importante sia l'informazione ricercata.

tramite i canali di colloquio del portale, possono rivolgere quesiti particolari e complessi;

- risorse tecniche e applicative costituite da due tipologie di specialisti:
  - risorse tecniche che hanno provveduto a migliorare l'architettura, le applicazioni e la progettazione grafica del portale;
  - 13 risorse redazionali, che curano l'aggiornamento dei contenuti del portale.

La redazione interna interagisce con una società esterna che fornisce l'infrastruttura tecnologica, integra la redazione con altre risorse per il controllo continuo dei contenuti, in particolare per il monitoraggio dei *link*, dato che questi non riguardano le *home page* dei siti, ma le pagine interne, nelle quali è disponibile il servizio ricercato. Inoltre, forniscono la propria collaborazione l'*Ansa*, per i servizi giornalistici, e *Il Sole 24 Ore*, per il servizio *L'esperto risponde*. I contenuti del portale sono sviluppati dalla redazione sulla base di un palinsesto settimanale, che può comunque essere modificato in relazione ad eventi o notizie imprevisti.

### ***I principali servizi al cittadino***

Riguardo ai servizi offerti, il portale mette a disposizione le seguenti macro aree:

- 1) Il canale *Io sono*. Sulla base della filosofia progettuale che rende l'utente protagonista nel processo di acquisizione delle informazioni, il nuovo *Italia.gov.it* si è posto l'obiettivo di valorizzare le specificità e le varietà proprie dell'utente, sia questo abituale o no, dando a ognuno la possibilità di riconoscersi. Il nuovo portale diventa un punto d'incontro, una *piazza virtuale* nella quale i cittadini possano, ogni giorno, chiedere informazioni, imparare, conoscere, aiutarsi sia nelle scelte di tutti i giorni (dove andare a fare benzina?), che in quelle decisive per la vita (quale università scegliere? Come trovare lavoro?). Il canale contiene la sezione *Donna*, con le sue tematiche di genere orientate all'imprenditoria femminile, agli studi delle donne, alla maternità, la speculare sezione *Uomo*, quelle sul *Bambino* e sul *Ragazzo*, con contenuti specifici per giovani e giovanissimi, utili anche ai genitori. Si aggiungono le sezioni *Studente*, con le tematiche relative agli studi e all'orientamento scolastico; *Anziani*, con informazioni mirate a facilitare e agevolare le esigenze dei cittadini della terza età; *Italiano all'estero*, *Immigrato*, *Persona con disagio sociale*, *Disabile*, *Lavoratore*, *Volontario* e *In cerca di lavoro*.
- 2) Le due aree dedicate alla vita quotidiana: *Eventi della vita* e *Le aree tematiche*, che contengono, rispettivamente, 16 e 19 sezioni. Entrambe sono dedicate alle tematiche legate agli eventi più caratterizzanti della vita di un cittadino: da *Avere un figlio* a *Studiare*, a *Pagare le tasse*, ecc., nella prima; da *Arte e cultura* a *Giustizia* a *Cittadini e vita pubblica*, nella seconda.
- 3) I due servizi legati alla semplificazione amministrativa, *Moduli on-line* e *Servizi on-line*, contengono, rispettivamente, moduli scaricabili da Internet per le più diverse pratiche, e contatti *on-line* con le amministrazioni che permettono di espletare tali pratiche in via telematica. Un interessante *link*, *Passo Passo*,

rappresenta un servizio esclusivo e una guida per il cittadino che intende risolvere determinate problematiche legate ai più svariati settori, quali l'acquisto della casa, la ristrutturazione, il pagamento ICI, ecc.

- 4) *L'amministrazione dalla A alla Z*, sezione contenente tutti i siti della PA (445 link alle *home page* di amministrazioni).
- 5) *Contributi e agevolazioni*: dall'analisi delle parole più cercate nel motore di ricerca interno del portale è emerso che i cittadini cercano spesso informazioni su sostegni economici e facilitazioni. In risposta a questa specifica esigenza, il nuovo portale ha predisposto una vasta area dedicata proprio a questo, con accesso diretto dall'*home page*, con informazioni molto approfondite. La sezione parte dai vari ambiti di possibile applicazione degli incentivi di interesse per il cittadino (ambiente, trasporti, lavoro e reddito, salute e benessere, ecc.), poi, dall'incentivo nazionale, giunge fino al contributo comunale.
- 6) L'area di *Informazione giornalistica, News e In primo piano*.
- 7) I servizi di *contatto: Scrivici e L'esperto risponde* sono le sezioni principali. C'è, inoltre, il numero verde 800.130.130, che dà la possibilità di parlare con l'operatore al telefono.

### ***L'informazione in 3 click: Eventi della vita e Le Aree tematiche***

I contenuti delle due sezioni sono analoghi, ciò che li differenzia sono i destinatari. L'obiettivo che esse realizzano è quello di raggiungere in 3 click il sito, l'istituzione, l'informazione che si cerca. Il primo problema incontrato dal portale è stato quello di avere a che fare con un'utenza – quella italiana – meno abituata di altre utenze europee all'uso di Internet e, dunque, il primo obiettivo è stato senz'altro quello di *fidelizzare* alla rete tale utenza inesperta. La difficoltà con cui si è diffuso Internet in Italia, rispetto al resto dell'Europa, non ha bloccato la costruzione del portale, ma, anzi è diventata una sfida. Il portale *Italia.gov.it*, infatti, si rivolge proprio a un tipo di utenza che non si accosta a Internet per motivi professionali o ludici, ma al navigatore poco esperto al quale va dimostrata l'esistenza di un modo semplice per aggirarsi tra le pagine web. Si è pensato, quindi, a un portale che potesse diventare oltre che uno strumento d'uso, una formula di *facility*, di *fidelizzazione*, di accesso *tranquillo* a Internet.

Ecco perché il portale prevede le due sezioni, *Eventi della vita*, per l'utente meno esperto, e *Aree tematiche*, per quello abituale che lavora per temi e canali: esso vuole essere il più possibile *friendly* nei confronti delle due tipologie di utente.

L'area *Eventi della vita* contiene 16 sezioni:

1. Avere un figlio	9. Andare all'estero
2. Studiare	10. Vivere in salute
3. Lavorare	11. Fare sport
4. Usare un mezzo di trasporto	12. Vivere l'ambiente
5. Fare il volontario	13. Fare/subire una denuncia
6. Avere una casa	14. Vivere tempo libero e cultura
7. Avere una famiglia	15. Aiutare gli altri
8. Pagare le tasse	16. Andare in pensione

Ciascuna di queste sezioni contiene a sua volta una serie di sottosezioni. Ad esempio, la sezione *Vivere in salute* contiene le 8 sottosezioni: *Smettere di fumare, Rivolgersi al medico, Fare le vaccinazioni, Conoscere le malattie, Conoscere i farmaci, Trovare i centri specialistici, Come curarsi all'estero, Informarsi per mangiare sano*. Ognuna delle sottosezioni indirizza, a sua volta, verso siti specifici.

### **Le Aree tematiche**

Un percorso simile, sempre articolato *in 3 click*, ma orientato su tematiche più specializzate, è rappresentato dalla sezione *Aree tematiche*, che contiene 19 sotto sezioni:

1. Alimentazione	10. Trasporti e infrastrutture
2. Arte e cultura	11. Ambiente
3. Cittadini e vita pubblica	12. Casa
4. Giustizia	13. Economia e investimenti
5. Lavoro e carriere	14. Istruzione e informazione
6. Politica e istituzione	15. Media e informazione
7. Previdenza	16. Politiche sociali
8. Scienza, tecnologia e innovazione	17. Salute e benessere
9. Sport e tempo libero	18. Sicurezza
	19. Tasse

Ciascuna sezione contiene varie sottosezioni suddivise per argomento. Possiamo, ad esempio, compiere un percorso analogo a quello seguito in *Eventi della vita*, scegliendo di navigare per tematiche. Entrando in *Salute e benessere*, troveremo sottosezioni quali, ad esempio, *Assistenza sanitaria, Assistenza sanitaria all'estero, La donazione e trapianto di organi, Farmaci, Il Servizio Sanitario Nazionale, Malattie e vaccinazioni, Servizi e strutture sanitarie, Sicurezza e prevenzione*. Come si vede, oltre alla maggiore numerosità delle aree e delle sottosezioni, le tematiche sono maggiormente specializzate, ovvero dirette a un'utenza che ha delle esigenze più specifiche, perché ha ben chiaro cosa gli serve, e che ha già raggiunto un'informazione di base grazie a una maggiore dimestichezza con la burocrazia e con Internet.

### **Cittadino - portale - amministrazione: i servizi di contatto**

Un'esigenza molto sentita dai cittadini, e spesso trascurata, è quella di poter interagire con le istituzioni a livello *personale*, indicando problemi, ponendo quesiti, esprimendo opinioni. Andare incontro a questa esigenza, pur richiedendo impegno e sforzo organizzativo, è determinante per promuovere l'immagine di una PA aperta e vicina ai cittadini/utenti. A questo scopo, *Italia.gov.it* offre diverse modalità di interazione, in particolare:

- il *Contact Center* (numero verde 800.130.130), disponibile tutti i giorni dalle 8.00 alle 22.00, e accessibile, per quanti dispongono di un kit multimediale, anche via Internet con tecniche di *voice over IP*, accoglie le segnalazioni degli utenti e fornisce supporto all'utilizzo del portale e al reperimento delle informazioni necessarie.
- La sezione *Scrivici*, alla quale i cittadini possono inoltrare via e-mail osservazioni e soprattutto richieste di informazioni su proprie problematiche specifiche. Un articolato sistema redazionale provvede a rispondere direttamente a quanto possibile e a inoltrare ai soggetti competenti i quesiti specifici, monitorando l'*iter* di risposta.
- *L'esperto risponde*, che offre la possibilità di fruire gratuitamente della consulenza di un *pool* di esperti de *Il Sole 24 Ore* su argomenti specialistici quali: casa, famiglia, lavoro, fisco e pensione. La validità e l'interesse per questo tipo di servizio sono confermate dall'elevato numero di contatti. La tabella riportata qui di seguito, suddivide i contatti per argomento:

Argomento	% contatti sul totale
- Fisco	30%
- Famiglia	10%
- Immigrazione	10%
- Istruzione	5%
- Previdenza	20%
- Lavoro	10%
- Italiani all'estero	10%

I quesiti riguardano con maggiore frequenza i temi più sentiti dai cittadini: pensione, lavoro, casa, fisco, salute. Va rilevato, inoltre, che i servizi *Scrivici* e *L'esperto risponde* corrono in parallelo con le due principali sezioni informative e di servizio che caratterizzano il portale (*Eventi della vita* e *Le aree tematiche*), i due servizi, di cui si è già detto, modulati su due diversi tipi di utenza. La sezione riepilogativa *Le domande e risposte* propone una sorta di FAQ tematiche che può tornare utile a molti. Le domande sono suddivise secondo le sezioni presenti in *Eventi della vita*.

#### **Il servizio "Scrivici"**

*Scrivici* è il servizio con il quale l'utente entra in contatto, tramite posta elettronica, con la redazione del portale per le più svariate questioni. Il contatto avviene attraverso

la compilazione di un *modello* diviso in cinque campi, tre obbligatori per l'ottenimento della risposta, due utili per creare il profilo dell'utente: 1) tipo di quesito (richiesta di informazioni, suggerimento, reclamo); 2) indirizzo e-mail; 3) campo libero per scrivere il testo da inviare; 4) anno di nascita; 5) professione. È richiesto, inoltre: 1) sesso; 2) la Provincia, se si vive in Italia. Ricevuta la e-mail, la redazione può rispondere direttamente, oppure inoltra il quesito all'esperto o al referente individuato nell'amministrazione cui compete la questione sollevata. La redazione può segnalare che la risposta è già presente nel portale, indicando la sezione in cui è contenuta<sup>76</sup>. Nel caso di inoltro della domanda dalla redazione al referente dell'amministrazione interpellata, sarà quest'ultimo a rispondere direttamente all'utente, inviando contemporaneamente, la risposta anche alla redazione del portale, che in questo modo può monitorare tempi e modi del referente. *Scrivici* e il *Contact Center* sono le formule di contatto più immediate per i cittadini che si collegano a *Italia.gov.it*.

La redazione del portale sollecita le amministrazioni interpellate (che vanno dal Distretto militare all'amministrazione comunale, al Ministero, all'Agenzia delle Entrate), tuttavia si tratta di tempistiche difficilmente controllabili e molto variabili, anche a seconda della *sensibilità* dell'amministrazione stessa.

### ***Il servizio “L'esperto risponde”***

*L'esperto risponde* è un servizio offerto in collaborazione con *Il Sole 24 Ore*. Anche in questo caso l'utente deve riempire un *modello* che contiene 9 campi: 1) campo libero per scrivere il testo della domanda da inviare; 2) indirizzo e-mail; 3) anno di nascita; 4) professione; 5) selezione del tipo di quesito, secondo gli argomenti previsti dalla sezione *Eventi della vita*; 6) campo libero per chiarire ulteriormente l'argomento; 7) sesso; 8) la Provincia, se si vive in Italia; 9) la zona, se si vive all'estero. Un *form*, quindi, più particolareggiato, rispetto a quello di *Scrivici*. Una volta riempito il *form*, una schermata avverte che la risposta arriverà entro 15 giorni. Effettivamente, i tempi contrattuali fissano a 15 giorni il limite per la risposta; secondo il monitoraggio della redazione del portale, ad oggi il tempo medio di attesa per i cittadini è di 3-4 giorni. La e-mail è recapitata all'esperto de *Il Sole 24 Ore* e la modalità di risposta è uguale a quella prevista per *Scrivici*.

### ***La burocrazia a portata di mano: “Moduli on-line” e “Servizi on-line”***

Anche per queste due sezioni vale la modalità dei 3 *click* per arrivare all'obiettivo.

*Moduli on-line* è il tramite con i siti Internet di pubbliche amministrazioni o enti che permettono di svolgere alcune delle più importanti pratiche per via telematica. La sezione si compone di 12 sotto-sezioni, ognuna delle quali contiene a sua volta una serie di microaree con i *link* ai siti e alle pagine del servizio ricercato. *Servizi on-line*, invece, permette anche la navigazione dentro aree predefinite.

---

<sup>76</sup> In fase di sperimentazione del portale, sono stati riscontrati tempi assolutamente rapidi: una domanda inviata intorno alle 10 della mattina ha ricevuto risposta intorno alle 16.00 dello stesso giorno.



### ***I numeri di un grande successo***

L'interesse e il consenso riscontrato tra utenti e osservatori, confermano la validità e l'efficacia dell'iniziativa. Nonostante l'assenza di specifiche iniziative di comunicazione, tra novembre 2005 e novembre 2006, i visitatori sono stati oltre 3 milioni, le pagine visitate circa 14 milioni, le chiamate al *Contact Center* 70.000, le e-mail inviate alla sezione *Scrivici*, 8.000, i *link* indicati, 10.000<sup>77</sup>.

Riguardo al profilo degli utenti del portale, questi sono, prevalentemente, di età compresa fra i 30 e i 50 anni, con un discreto numero di donne, soprattutto casalinghe. Incomincia a diventare interessante l'utenza domestica; c'è un'utenza professionale molto articolata, tra liberi professionisti, impiegati, ecc.

---

<sup>77</sup> I dati relativi al 2006 sono forniti dal Dipartimento delle Riforme e Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

## **Il Call Center del Comune di Roma<sup>78</sup>**



Il servizio di informazioni telefoniche di un ente, e in particolare di un ente pubblico erogatore di servizi, risulta, spesso, il primo canale di contatto con l'utente. Dalla prima impressione che viene fornita dipende l'instaurarsi o meno del rapporto di fiducia. Come già affermato, le soluzioni che consentono di sviluppare nuove modalità di gestione della relazione con il cittadino, su cui, a livello nazionale e internazionale, le amministrazioni pubbliche stanno concentrando l'attenzione e investendo risorse, sono quelle basate su un utilizzo nuovo del canale telefonico (i *Call Center*) o quelle basate su strategie multicanali di accesso alle informazioni e ai servizi (i *Contact Center*). Questo studio di caso analizza, appunto, come l'amministrazione si sia orientata verso la concretizzazione del concetto di multicanalità che prevede anche la strutturazione di un sito Internet di riferimento che possa essere considerato funzionale all'utenza che non voglia contattare il *Call Center* o che non sia nelle condizioni di farlo.

Il *Call Center Chiama Roma 060606* rappresenta per l'amministrazione capitolina la punta di diamante delle politiche di semplificazione amministrativa volte a rendere più facile la vita in città<sup>79</sup>. Un'esperienza particolarmente significativa è l'apertura degli *sportelli telefonici tematici*. L'idea che ha portato alla progettazione operativa del *Call Center* è partita dal presupposto che non si volesse abbandonare il cittadino nei meandri della burocrazia. L'ambizioso obiettivo è quello di coinvolgere il cittadino in un circuito comunicativo con il governo comunale, pensando alle esigenze di tutti, con particolare attenzione a quelle fasce di popolazione in difficoltà e in isolamento, spesso lontane dai cambiamenti e dalle innovazioni.

### ***Le finalità del progetto Call Center***

L'istituzione del *Sistema Numero Unico – Call Center Integrato* del Comune di Roma costituisce solo una parte di un ampio progetto, finalizzato a semplificare e facilitare i contatti tra cittadino e Comune. L'obiettivo del progetto è realizzare un sistema di comunicazione con gli utenti che, partendo dal telefono come strumento di più diffuso e facile utilizzo, sia tuttavia aperto all'integrazione con altri mezzi, in

---

<sup>78</sup> Per questo studio di caso, *CittadinanzAttiva*, associazione partner di *Movimento Difesa del Cittadino*, ha seguito l'amministrazione capitolina in tutte le fasi del suo percorso di messa in opera del servizio. Lo studio e l'analisi dell'amministrazione diventa di particolare interesse, anche in relazione alla grandezza del suo territorio, all'eterogeneità della popolazione e alla complessità del suo apparato amministrativo.

<sup>79</sup> Il progetto del *Call Center* è inserito nel quadro delle attività dell'ufficio *Semplificazione amministrativa e diritti dei cittadini* dell'Assessorato alla Comunicazione e Semplificazione allora presieduto da Mariella Gramaglia. progetto *ChiamaRoma 060606. Un numero, tutta una città*. Resp. Ing. Carolina Cirillo; Dirig. Unità Organizzativa - uff. *Semplificazione e diritti dei cittadini*; Resp. dell'ufficio del *Call Center* Claudia De Polis; Collaboratori Lucia Cianchetti, Leonardo Biddau, Alessio Feliziani, Giuseppe Mazzotta.

particolare con Internet, fino a diventare un *Contact Center* integrato per il cittadino. La finalità principale è la creazione di uno strumento che consenta al cittadino un contatto semplice e diretto con il Comune e che gli permetta di ottenere informazioni e assistenza, con un discreto livello di approfondimento, senza recarsi allo sportello.

Nella progettazione di un *Call Center* per il Comune di Roma si è tenuto conto dell'esperienza positiva realizzata dal 1996 al 2001, con l'attivazione a livello sperimentale di alcuni sportelli telefonici dedicati a temi specifici, per i quali erano più frequenti le richieste di informazioni o di assistenza da parte dei cittadini (Anagrafe, servizi sociali, tributi, ecc.), oltre all'apertura di numerosi Uffici Relazioni con il Pubblico all'interno dell'amministrazione comunale. I monitoraggi dei crescenti flussi telefonici in arrivo e la diminuzione dell'affluenza delle persone agli sportelli davano una conferma positiva dell'utilità del servizio, pur con notevoli margini di miglioramento, legati a una strutturazione più omogenea e integrata dei servizi offerti. Per il nuovo progetto, quindi, il telefono è il mezzo di comunicazione principale perché di utilizzo semplice e immediato per tutte le tipologie di utenza, preferibile al sito web che risulta accessibile e utilizzabile efficacemente solo da parte di un ristretto numero di cittadini, a disposizione dei quali sono comunque stati attivati dei servizi *on-line*. Per garantire la massima efficacia del servizio erogato, contestualmente alla progettazione del *Call Center* sono stati istituiti, attraverso la Delib. G.C. 64/02<sup>80</sup>) i *Punti di ascolto e informazione*, presso ciascun Dipartimento, ufficio extradipartimentale e Municipio, in cui non esistesse già un URP. Laddove questo era presente, si è provveduto a un rafforzamento organizzativo dei Punti di ascolto e informazione al fine di prendere in carico il cittadino per comprenderne le richieste, orientarlo e fornirgli una risposta esaustiva, evitandogli, quanto più possibile, il contatto diretto con l'ufficio specifico.

### ***Il periodo sperimentale***

Nel periodo giugno-novembre 2002 è stata avviata la sperimentazione del *Call Center* ed è stato effettuato un *rodaggio* del servizio, fino all'entrata a regime, novembre 2002, quando è partita la campagna di presentazione del nuovo servizio alla cittadinanza. Nel periodo di sperimentazione (cinque mesi) sono pervenute 77.000 telefonate, con un andamento in crescita da giugno a ottobre. Per il 97% delle chiamate si è trattato di richieste di informazioni, il 76% risolte a un primo livello, il 24% trasferite al secondo. Di scarso rilievo le lamentele, le segnalazioni e i reclami. Al periodo sperimentale hanno partecipato scuole, associazioni parrocchiali, organizzazioni sindacali, associazioni di immigrati, i venti municipi e le associazioni dei cittadini e dei consumatori, svolgendo un ruolo di mediatori sociali in quanto, nella sede di elaborazione dello 060606, hanno rappresentato le istanze dei cittadini e hanno comunicato le informazioni sulle opportunità e l'efficacia dello strumento progettato<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Delib. G.C. del 19 febbraio 2002, n. 64, *Istituzione presso i Dipartimenti, gli Uffici Extradipartimentali e i Municipi dei punti di ascolto e informazione telefonica di secondo livello del Comune di Roma*.

<sup>81</sup> In particolare *CittadinanzAttiva*, in qualità di associazione di consumatori presente e operante sul territorio romano, ha effettuato un monitoraggio gestito dai volontari, senza metodologia scientifica, ma significativo sul piano delle indicazioni concrete. Di seguito si evidenziano i punti di forza e i punti di debolezza del servizio secondo i cittadini, al momento della fase sperimentale. Questo dato è stato poi ripreso per essere comparato con quello

### ***Il Sistema Numero Unico – Call Center Integrato***

Per agevolare tutti gli utenti, anche quelli svantaggiati, il *Call Center* è stato dotato di un numero telefonico di facile memorizzazione e fornisce sempre risposte tramite operatore. I sistemi di risposta automatica, infatti, possono risultare di difficile comprensione e scoraggiare l'utente al contatto telefonico, portandolo a prediligere il contatto di persona con lo sportello. Il *Call Center* del Comune di Roma funziona 365 giorni all'anno, 24 ore su 24, al costo di una normale chiamata alla rete telefonica di Roma. Il servizio prevede una risposta al cittadino articolata su *2 livelli di approfondimento*: il primo livello gestito direttamente dal *Call Center* e dagli addetti alla risposta; il secondo interno all'amministrazione, attraverso funzionari.

*Il primo livello di risposta* risponde alle domande *chi, dove e quando?*, e ha il compito di orientare il cittadino all'interno del servizio dell'amministrazione comunale. L'erogazione del servizio avviene tramite personale di Poste s.p.a., un soggetto esterno a cui è stato affidato il compito sulla base di una gara. Esso gestisce:

- commutazione/inoltro chiamata;
- risoluzione di richieste informative di carattere generale;
- *outbound* informativo per campagne rivolte a gruppi omogenei di cittadini;
- gestione e-mail.

*Il secondo livello di risposta* è gestito, invece, da risorse umane interne al Comune di Roma e fornisce assistenza di carattere specialistico sulle questioni complesse provenienti dal primo livello, e informazioni di dettaglio relative a singole procedure e a casi specifici. In particolare:

- assistenza al cittadino fino alla chiusura della pratica o alla soluzione del problema;
- informazioni sulle modalità di accesso ai servizi e ai procedimenti dell'amministrazione;
- accesso alle specifiche banche dati comunali;
- attivazione di procedimenti a distanza, se possibile, utilizzando tutti gli strumenti utili.

L'assistenza di secondo livello viene fornita dagli URP o dai Punti di ascolto e informazione dislocati presso gli uffici e le diverse strutture comunali, direttamente da personale interno al Comune. Ogni macro struttura interna al Comune è suddivisa in Unità Organizzative (UO), per ciascuna delle quali è stato nominato un *referente per l'informazione* ed è stata elaborata una mappa delle funzioni e dei procedimenti ad uso degli operatori del *Call Center* di primo e secondo livello, in modo da uniformare le conoscenze del personale, indispensabile per una corretta ed esaustiva risposta agli utenti. Il servizio offre assistenza in diverse lingue.

---

dell'amministrazione dei mesi successivi: PUNTI DI FORZA: accessibilità; cortesia degli operatori; accessibilità tramite telefono portatile. PUNTI DI DEBOLEZZA: tempi di attesa; costo della telefonata.

### ***La formazione del personale***

Il personale addetto all'erogazione del servizio di primo livello è stato scelto dall'azienda fornitrice preferibilmente tra i dipendenti che avessero esperienza all'interno del *Call Center Unico* di Poste Italiane (Servizio 160) e conoscessero quindi le tecniche di comunicazione telefonica (il 30%). Il resto del personale ha un contratto di lavoro di 2 anni, pari cioè alla durata dell'appalto, al fine di limitare al massimo il fenomeno del *turn over*, molto frequente in questo tipo di contesti lavorativi. Gli operatori del servizio di primo livello hanno seguito, prima dell'inizio dell'attività del *Call Center*, un percorso formativo che ha dato loro una conoscenza di base sulla PA e sul Comune e sono stati forniti di una mappa delle funzioni e dei procedimenti di ogni struttura, come strumento di lavoro. Gli addetti ai Punti di ascolto del secondo livello del servizio, come dipendenti interni alla struttura comunale (spesso si tratta di operatori URP), sono inseriti in un percorso di formazione permanente, sia sulle modalità di comunicazione e relazione con il pubblico, sia sulle funzioni e procedure relative alle strutture in cui essi operano.

### ***I dati***<sup>82</sup>

Da giugno 2002 ad oggi, compreso il periodo di sperimentazione (18 giugno 2002-30 giugno 2003), il *Call Center* ha ricevuto 9.377.000 chiamate. I dati complessivi dimostrano che l'utilizzo del *Call Center* ormai fa parte delle abitudini dei cittadini. In prossimità di scadenze, quali l'ICI o la TaRi (Tassa sui Rifiuti), al centralino giungono numerose chiamate al giorno. Le giornate critiche sono il lunedì e il martedì. Gli operatori hanno a disposizione i 27.000 numeri telefonici degli impiegati del Comune di Roma, suddivisi per dipartimenti e incarichi.

Circa il 96,3% delle chiamate pervenute al *Call Center* sono rappresentate da richieste di informazioni e le più frequenti hanno riguardato altri enti, politiche delle entrate, AMA, ATAC e Polizia municipale.

Per quanto riguarda la gestione delle chiamate e il loro smistamento, dai dati forniti dal Comune risalenti a febbraio 2007, risultano così suddivise: Aziende, 31%; Dipartimenti, 46%; Extradipartimenti, 13%; Municipi, 10%. Inoltre, la percentuale delle chiamate gestite al primo livello è dell'87,2%; al secondo livello è stato assegnato o trasferito il 12,8% delle chiamate ricevute.

Il numero totale delle e-mail pervenute al *Contact Center Chiamaroma 060606* da giugno 2003 ad oggi, è stato di circa 14.869; solo a febbraio 2007 ne sono pervenute 276 così distribuite: il 43,1% ha riguardato il portale, il 54,3% le richieste di informazioni, l'1,1% i reclami e l'1,5% i suggerimenti e le segnalazioni.

Dal 1° marzo 2005 a febbraio 2007 i fax pervenuti sono 57.360. I fax giunti al *Contact Center*, a febbraio 2007, sono 1865. Questo è un canale attualmente utilizzato dal cittadino solo per il servizio di accreditamento sul portale del Comune.

Il servizio è in grado di rispondere in sette lingue diverse (italiano, inglese, francese, tedesco, spagnolo, cinese, arabo) e questa scelta si è rivelata vincente rispetto alla peculiarità della città di Roma, come capoluogo cosmopolita che accoglie nel suo

---

<sup>82</sup> Fonte: Comune di Roma - Assessorato alla Semplificazione, *Chiama Roma 060606* (febbraio 2007).

tessuto diverse comunità straniere. Non è ancora disponibile il dato sulla tipologia di richiesta, che arricchirà l'analisi sull'universo delle etnie, sui bisogni informativi e sull'efficacia di determinate politiche sugli stranieri in Italia. Le chiamate in lingua straniera ricevute a febbraio 2007 sono 13: 11 in inglese, 2 in tedesco e 1 in francese.

### ***Monitoraggi e valutazioni***

Da quando il servizio è entrato in vigore (novembre 2002), vengono effettuati periodici monitoraggi per una valutazione quantitativa dei flussi comunicativi di secondo livello in entrata e inoltrati agli uffici. Non sono stati ancora messi a punto, invece, tutti gli strumenti adatti per una valutazione quali-quantitativa del *Call Center*<sup>83</sup>. È importante comunque tenere presente che, poiché il servizio viene gestito in *co-sourcing*, cioè con risorse in parte interne al Comune e in parte esterne, esso presenta tempi di avvio e di entrata a regime effettiva piuttosto lunghi e, trattandosi di un'esperienza innovativa, non può contare su analoghi modelli.

### ***Punti di forza e di debolezza***

È innegabile che l'esperienza del servizio *Chiama Roma 060606*, costituisca un successo sul piano dei rapporti tra cittadino e PA.

Tra gli aspetti più significativi che avvalorano tale complessivo giudizio positivo vi sono:

- il forte contributo alla semplificazione del rapporto tra struttura comunale e cittadino. Infatti, chiamando un unico numero, al costo di una telefonata urbana, si può entrare in contatto con l'intero apparato amministrativo del Comune, con i suoi 27.000 impiegati e ricevere una prima risposta. Con una attesa massima di due minuti si è in grado di sapere quale ufficio ha la competenza su un determinato settore;
- il risparmio di tempo e di costi che il servizio assicura al cittadino, evitandogli, o riducendogli la necessità di spostarsi da un ufficio all'altro;
- l'aiuto che viene assicurato a persone con difficoltà (stranieri, anziani, persone con handicap, persone che vivono "isolate" fisicamente o mentalmente, ecc.);
- la capacità di ascolto e la cortesia (in apertura e chiusura di telefonata), dimostrate dagli operatori del servizio;
- il livello molto alto di accessibilità al servizio in quanto tale, confermato dal numero stesso di persone che tendono a rivolgersi allo 060606;
- i ridotti tempi di attesa per la risposta;
- il coinvolgimento che sempre più operatori dimostrano nei confronti dell'utenza, sebbene si richiedano al personale notevoli sforzi di adeguamento alla riorganizzazione dei processi interni all'amministrazione comunale e al cambiamento organizzativo di ciascun ufficio.

---

<sup>83</sup> La valutazione qualitativa dei risultati non potrà essere effettuata in maniera complessiva e continuativa, dato l'imponente volume di contatti su base annua. Perciò si stanno mettendo a punto gli strumenti adatti per realizzare un monitoraggio qualitativo e si prevede di procedere tramite campionatura, scegliendo alcune strutture su cui effettuare, mensilmente, una rilevazione delle domande pervenute.

### ***Le criticità che persistono e le prospettive per il futuro***

Per quanto si è potuto capire e rilevare nell'indagine, emergono alcune criticità sulle quali occorre intervenire per migliorare il servizio:

- difficile gestione delle situazioni di massimo accesso, in alcuni momenti dell'anno, relative alla vita amministrativa della città (es. scadenze ICI e TaRi), che produce una certa riduzione dei livelli di *performance*;
- scarsa rispondenza dei tempi di risposta ai messaggi di posta elettronica, alle caratteristiche dello strumento stesso che presuppone risposte in tempi brevi;
- formazione del personale del I livello del servizio (competenze di tipo generale). Si registrano difficoltà quando le domande poste dai cittadini non sono comprese tra le FAQ di cui dispongono gli operatori del servizio.

Il pericolo è quello di limitarsi a fornire un servizio troppo generico, senza approfondire e dare risposta a quel 25% di cittadini che chiedono assistenza specialistica. Inoltre, un servizio così strutturato può correre il rischio che vengano ridotti gli sportelli sul territorio (gli URP), e che il contatto diretto tra cittadino e PA venga soppiantato da un contatto mediato dalla tecnologia. Tale processo in atto in Italia, definito *desertificazione* e ripetutamente denunciato dalle associazioni dei cittadini<sup>84</sup>, riguarda gli sportelli al pubblico degli enti pubblici e della grandi aziende di servizi (uffici postali, uffici servizio elettrico, telecomunicazioni, scuole, ecc.). Non si può non tener conto che il sistema relazionale personale e diretto è quello che permette di creare un rapporto di fiducia tra i due punti di vista (PA e cittadino) e quindi rimane il più efficace.

Tra le proposte per il futuro del servizio, dunque, si ritiene opportuno:

- prevedere sempre un servizio multicanale, che utilizzi strumenti tradizionali come lo sportello o la lettera a domicilio insieme con il *Call Center*, Internet e gli SMS (nuovo servizio attivato di recente dal Comune di Roma per comunicare). Insomma un equilibrato compromesso tra nuove tecnologie, esigenze di costi contenuti e garanzia di accessibilità a servizi di qualità per tutti;
- proseguire nella collaborazione con le associazioni di cittadini per promuovere e verificare la qualità e l'efficacia del servizio e prevedere un loro coinvolgimento nella fase di rinnovo dell'appalto del servizio, al fine di assicurare ai gestori la piena consapevolezza degli aspetti da migliorare e adeguare e il conseguente miglioramento delle parti del capitolato di appalto direttamente coinvolte;
- assicurare un'attività costante di formazione e aggiornamento del personale (I e II livello), anche mediante appositi incontri con i rappresentanti delle organizzazioni civiche.

### ***Dare voce ai cittadini***

La Giunta comunale e l'Assessorato competente, ormai completato il rodaggio del servizio, vorrebbero far diventare questo strumento innovativo non più solo

---

<sup>84</sup> Vd. III Relazione annuale del PIT Servizi di *CittadinanzAttiva*; esposto contro ENEL del *Movimento Difesa del Cittadino* all'Autorità per l'Energia, con condanna dell'ente elettrico.

un'opportunità per i cittadini di richiedere informazioni, ma un luogo dove scambiare informazioni. Il cittadino deve poter non solo porre quesiti o inoltrare reclami, ma segnalare emergenze, esprimere suggerimenti, formulare proposte migliorative dei servizi; il che significherà potenziare il *Call Center*. Il prossimo obiettivo, insomma, sarà quello di *dare voce ai cittadini*, diventare un laboratorio dove elaborare e ragionare su strumenti innovativi, trasparenti e semplici, come può essere la messa a punto di un regolamento dei reclami all'interno dell'amministrazione comunale, con una procedura standardizzata e dall'esito certo. E inoltre: raccogliere le idee, i progetti, le iniziative che i cittadini elaborano e realizzano per migliorare la città.

Il modello del servizio strutturato a livelli, già attivato e sperimentato efficacemente in Europa, per esempio, a Barcellona, può diventare un modello anche in Italia ed essere adottato e plasmato secondo le esigenze da altre amministrazioni locali. Il Comune di Roma, a questo riguardo, è già in contatto con altri Comuni di grandi dimensioni.





Stampa Tipografia Edigraf s.r.l.  
Via degli Olmetti, 38 - 00060 Formello (Rm)

Finito di stampare nel mese di aprile 2007  
Pubblicazione non in vendita



