



INDAGINE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE

della

LEGGE 150/2000 IN ABRUZZO

La legge 150: una pietra miliare della comunicazione pubblica?

Nel giugno del 2000 una nuova legge dello Stato sembrava dover rivoluzionare il sistema dell'organizzazione pubblica nel campo della comunicazione e della informazione rivolta ai cittadini. Era la legge n. 150 del 7 giugno, denominata "disciplina delle attività di informazione e comunicazione nelle pubbliche amministrazioni", da quel momento in poi diventata semplicemente "legge 150". Per la prima volta nel 2000 si riconosce alla comunicazione, almeno sulla carta legislativa, il carattere di risorsa prioritaria e strutturale, attraverso una distinzione decisa dalle altre attività amministrative. Il testo riassume tutta la problematica relativa alla comunicazione pubblica, stabilendo che la informazione verso i mass-media è diversa dalla comunicazione con il cittadini e che assolvono a queste funzioni uffici e professioni diverse (il giornalista e il comunicatore). Una legge che ribadisce l'obbligatorietà, per tutte le amministrazioni pubbliche, di istituire gli uffici Relazioni con il Pubblico, deputati a rendere effettivi i diritti di informazione e partecipazioni dei cittadini, a verificare la qualità dei servizi, ad ascoltare gli utenti. Una legge che fissa l'obbligo, per i giornalisti degli uffici stampa pubblici, di essere iscritti all'Ordine dei giornalisti e la possibilità, per i vertici politici, di nominare un proprio "addetto stampa personale", il portavoce. Non c'è ministro, presidente o sindaco che non conosca la "150", almeno nelle sue indicazioni fondamentali. In questi sei anni essa è stata studiata ed analizzata in innumerevoli lezioni di corsi e master universitari; è stata oggetto di centinaia di convegni di approfondimento; è stata citata e osservata da migliaia di dirigenti e funzionari pubblici; promossa e divulgata dalle associazioni di settore. Ma ancora scarsamente applicata, e specialmente in Abruzzo.

La situazione della legge 150 in Italia

Se si consultano le statistiche delle analisi condotte in questi anni in Italia negli enti delle pubbliche amministrazioni, il primo dato che emerge è il lento decollo della legge che procede con molte lentezze ed alcune "discrezionalità".

L'indagine del 2003, svolta in accordo dal Dipartimento della Funzione Pubblica, da Pragmatica, dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dalla Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale¹, parla chiaro: su 895 enti pubblici intervistati, solo il 23,2% (nel 2002 il 35,5%) dimostra di aver già recepito la legge; il 13,1%, (nel 2002 il 14,1%) ancora non la riconosce; mentre il 62,2% concentrato nel nord Italia ha recepito la legge solo in parte, (nel 2002 il 47,7%). La ricerca ha messo in luce molti problemi tra i quali "bilanci atrofici, carenze di personale, consuetudinario utilizzo di risorse interne non formalmente inquadrate".

Il principale **ostacolo al recepimento** della legge è la "carenza di personale" (45% nel complesso) e le ristrettezze economiche (27%). Il 38% degli enti dichiara ancora "non risolti" i problemi che hanno ostacolato il recepimento della Legge 150.

Alcune **strutture operative attivate** sembrano invece in lieve flessione rispetto al 2002, ma questo è dovuto all'elevato numero di piccoli comuni che nel 2003 hanno partecipato

¹ Cfr. Prima indagine nazionale sullo stato di attuazione della Legge 150/2000 (settembre 2002) consultabile sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica all'indirizzo telematico: www.funzionepubblica.it.

Cfr. Secondo monitoraggio nazionale sullo stato di attuazione della Legge 150/2000 (settembre 2003) consultabile sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica.

all'indagine. L'ufficio stampa, per esempio, è attivato nel 52,2% degli enti pubblici intervistati a fronte del 60% rilevato nel 2002. L'ufficio relazioni con il pubblico è attivato nell'85% degli enti (- 2% rispetto al 2002), mentre l'ufficio del portavoce è presente nel 20,2% degli enti (- 3% rispetto al 2002). Dei dati complessivamente confortanti soprattutto nel caso degli Urp, ma non del tutto positivi se si considera che la legge era nata tre anni prima per disciplinare la comunicazione e l'informazione nelle Pa e regolarizzare le figure professionali. Già, ma qual è la situazione di queste figure professionali?

Le **figure professionali della comunicazione** - capi ufficio stampa, addetti stampa, portavoce e comunicatori pubblici – sono inserite stabilmente nella maggior parte degli enti di grandi dimensioni (regioni, province e Asl), mentre nei comuni, soprattutto quelli piccoli, si nota una certa flessione della loro presenza rispetto al 2002.

Le figure professionali vengono assunte nel 57% dei casi con incarichi professionali, nel 52% tramite selezione interna, i concorsi pubblici sono al 14%. In media una figura su 2 è inserita formalmente negli schemi organizzativi degli enti, mentre i contratti aziendali specifici sono meno frequenti (35% per i portavoce, 27% per gli addetti stampa, 22% per i capi ufficio stampa, 8% per i comunicatori pubblici).

I dati rilevano chiaramente che l'adeguamento del personale ai profili professionali e ai titoli di studio richiesti è ben lungi dall'essere compiuto: gli inquadramenti contrattuali economici del personale addetto alla comunicazione sono poco definiti, mentre la mancanza di criteri di applicazione regala alla legge un carattere di "facoltatività" pericoloso.

Un delicato problema riguarda, per esempio, i circa 3.000 giornalisti privi di stabilità contrattuale che lavorano con inquadramenti diversissimi o spesso con i soli contratti a progetto (ex Co.Co.Co.) nelle pubbliche amministrazioni. Purtroppo sembra che, finché l'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e la Federazione nazionale della stampa non si mettono d'accordo, i giornalisti delle Pa rimarranno ancora senza contratto nazionale. Forse non a tutti è chiaro che, senza lo strumento contrattuale, tutta la legge 150 viene a perdere di significato, poiché esso è l'architrave organizzativo per far funzionare correttamente questa riforma di trasparenza ed efficienza, dato che la legge era nata proprio con l'obiettivo di mettere fine all'anarchia degli incarichi professionali.

Un altro ambito di indagine su cui sono stati intervistati gli enti italiani che hanno partecipato alla ricerca nazionale è relativo alle **azioni svolte per promuovere la legge**.

Cosa fanno gli enti per attuare la legge? Corsi di formazione 45%, comunicazione ai cittadini 29%, incarichi professionali esterni 19%. Formazione, principalmente. Eppure solo il 47% delle amministrazioni pubbliche ha attivato i corsi "sanatori" indirizzati ai funzionari sprovvisti del titolo adeguato. Qual è la causa di questa situazione? Il problema è principalmente economico, il 38% degli enti, afferma di non avere abbastanza fondi, e questo spiega anche il minor adeguamento delle realtà più piccole (delle quali il 68% non ha attivato alcun corso) notoriamente più povere.

I dati più recenti per quanto riguarda lo studio della applicazione della legge 150 in Italia provengono dal **Rapporto nazionale sullo stato dell'arte della Comunicazione Pubblica**, realizzato dallo **IULM di Milano in accordo con il Ministero della Funzione Pubblica** che è stato presentato in occasione del Compa 2004 a Bologna. Dall'analisi dei mille questionari inviati alle pubbliche amministrazioni emerge un quadro ancora meno confortante rispetto a quello delle indagini citate in precedenza. La comunicazione comincia ad essere una disciplina ormai largamente acquisita nelle Pubbliche Amministrazioni, ma in maniera ancora sporadica e disarticolata, come se al recepimento dei dettami e delle disposizioni normative, a cominciare da quelli enunciati nella legge 150, non corrispondesse ancora una visione strategica e di insieme sull'esercizio delle attività di informazione e comunicazione.

Ecco alcuni dati significativi:

La legge ha compiuto la sua prima fase di radicamento incidendo sull'organizzazione di oltre il 50% della Pubblica Amministrazione; l'Ufficio per le relazioni con il pubblico è istituito nel 72,4%

della P.A, mentre un ufficio stampa effettivamente strutturato è stato creato nel 48,1% degli uffici della P.A. Metà del personale in attività è stato formato specificatamente; il 40% della P.A. dispone di strumenti di analisi dei bisogni dell'utenza, segnale di una prima trasformazione culturale in senso sociale; il 73,4% della P.A. lamenta insufficienze di risorse professionali e finanziarie; il 41,5% delle amministrazioni riesce a coordinare l'insieme delle funzioni del settore; internet è esperienza diffusa, mentre senza intranet si dichiara il 55,1% delle amministrazioni, dato che limita fortemente il circolo della comunicazione interna; e, per finire, soltanto il 20% delle amministrazioni svolge una vera e propria pianificazione della attività.

Le analisi citate finora ci regalano senza dubbio una situazione in chiaroscuro, un quadro di insieme che oscilla tra dinamismo e forti criticità. **Ma se volessimo parlare dell'applicazione della legge 150 in Abruzzo quale indagine dovremmo consultare?**

Legge 150 sulla comunicazione pubblica in Abruzzo

L'indagine: gli obiettivi

Le analisi condotte sul settore della pubblica amministrazione attualmente sono disponibili, per la maggior parte, solo al livello aggregato. I dati sono relativi solo all'Italia e non risulta possibile disaggregarli per la regione Abruzzo. In parole povere, non si possono estrapolare dalle indagini nazionali i dati relativi al territorio abruzzese. Si tratta di operazioni molto elaborate e il risultato non sarebbe nemmeno "scientifico", dal momento che si dovrebbe decomporre i dati rilevati con indagini spesso campionarie e di cui non si conosce la metodologia utilizzata. Si è preferito così seguire un'altra strada. Si è scelto di elaborare un questionario e somministrarlo telefonicamente ad un campione significativo di enti pubblici (enti locali) o con partecipazione pubblica che si trovano in Abruzzo.

L'obiettivo principale della ricerca è stato quello di rilevare, sulla base delle dichiarazioni dei responsabili delle stesse amministrazioni, in riferimento alle analisi svolte a livello nazionale:

1. quale sia lo stato di attuazione della legge in Abruzzo,
2. l'effettiva organizzazione e attivazione delle strutture e del personale,
3. l'inquadramento delle figure professionali,
4. gli ostacoli, i problemi e le difficoltà incontrate dagli enti per ottemperare alle direttive della legge 150.

Un'indagine quantitativa ma anche qualitativa, dunque, per quanto possibile.

Questa ricerca non è stata pensata per realizzare un accertamento meramente numerico delle strutture attivate, non mira nemmeno a stilare una classifica o un libro "nero" degli enti pubblici manchevoli nell'applicazione della norma. Si tratta, piuttosto, di uno strumento che può aiutare a capire quanto la cultura della comunicazione pubblica sia penetrata nei comuni, nelle province, nelle Asl, nelle università, nei quasi sei anni durante i quali il dibattito a livello nazionale ha avuto anche una certa risonanza; un modo attraverso cui capire quanto le amministrazioni e i quadri dirigenziali degli enti abbiano recepito il significato di una legge che lascia ben poche discrezionalità nella sua attuazione.

Nota metodologica. *Un'ultima precisazione. Gli studi a livello nazionale sopra citati sono stati certamente illuminanti per la realizzazione di questa ricerca, ma i dati nazionali non possono comunque essere paragonati a quelli regionali che emergeranno con questa indagine. Quando si fa riferimento a studi di secondo livello, la "comparabilità" dei dati diventa, infatti, una questione delicata, dal momento che non si possono confrontare dati e statistiche già elaborati su un argomento con criteri, strumenti e fini che non si conoscono.*

Strumenti e metodi

È stata realizzata una rilevazione quantitativa tramite interviste telefoniche. Lo strumento utilizzato è stato **il questionario**. Costituito da 16 risposte aperte e da 2 a scelta multipla, il questionario era suddiviso in tre macroaree di indagine: **l'Urp, l'Ufficio stampa e la figura del portavoce**.

Ogni intervista è stata preceduta da una breve illustrazione dei vari aspetti della ricerca per eliminare eventuali dubbi all'interlocutore.

Le interviste telefoniche sono state effettuate nell'arco temporale di febbraio – settembre 2005, nella fascia oraria del mattino.

La scelta dello strumento utilizzato non è stato casuale. Dato il limitato nucleo operativo, era necessario avere uno strumento agile da sottoporre agli intervistati, che permettesse di raccogliere molti dati in tempi relativamente brevi e con una certa velocità. Tale metodologia ha permesso di contattare i soggetti della popolazione di riferimento, distribuiti su tutto il territorio, garantendo anche un alto tasso di risposta, quando si interagiva direttamente con la persona in grado di rispondere all'intervista. La difficoltà maggiore riscontrata riguarda infatti i tempi di attesa dovuta alla ricerca della persona giusta da intervistare. I tempi di somministrazione del questionario sono stati di circa 7 minuti. Tempi che non permettono di definire questo strumento come un'intervista in profondità, ma che ha permesso comunque di scattare una fotografia sulla situazione attuale in Abruzzo. Una curiosità. In alcuni casi, pochi, i soggetti intervistati, durante il colloquio telefonico, hanno espresso il desiderio di rispondere al questionario via mail, ma non è mai pervenuto nessun questionario compilato.

I soggetti intervistati

La popolazione di riferimento dell'indagine è costituita dalla somma di tutti gli enti pubblici del territorio abruzzese, **per un totale di 101 soggetti intervistati**.

L'elenco che si trova di seguito riflette tutte le tipologie di enti a cui è stata sottoposta l'intervista:

- Regione
- Province
- Comuni
- Parchi e Comunità Montane
- Aziende Sanitarie Locali
- Università
- Camere di Commercio
- Prefetture
- Questure
- Enti e aziende regionali

I RISULTATI DELL'INDAGINE

La rappresentatività

ENTI SUDDIVISI PER TIPOLOGIA	ENTI INTERVISTATI (CAMPIONE)	POPOLAZIONE
Regione	1	1
Province	4	4
Comuni	49	305
Parchi e Comunità Montane	18	20
Aziende sanitarie locali	6	6
Università	3	3
Questure	4	4
Prefetture	4	4
Camere di commercio	4	4
Enti e aziende regionali	8	10
TOTALE	101	361

TAB 1. Rappresentatività dell'indagine

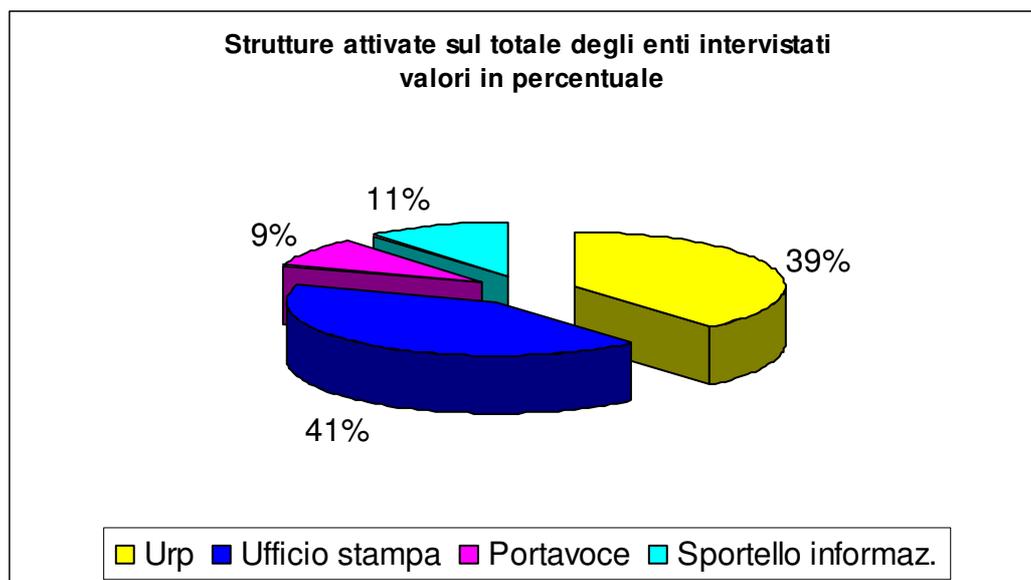
La tabella 1 riporta la composizione del campione oggetto d'indagine che viene messa a confronto con l'intera popolazione di cui il campione fa parte. Come si può ben vedere, sono stati in gran parte intervistati tutti gli enti pubblici della popolazione di riferimento, fatta eccezione per i comuni. Il fatto che sono stati intervistati solo 49 su 305 comuni abruzzesi, potrebbe non soddisfare la condizione di rappresentatività, ma è necessario considerare che la maggior parte dei comuni abruzzesi non supera i mille abitanti.

Dei 49 comuni considerati, abbiamo analizzato, oltre ai capoluoghi di provincia, tutti i comuni al di sopra di 10.000 abitanti (Montesilvano, Avezzano, Lanciano, Vasto, Sulmona, Francavilla al mare, Ortona, Roseto degli Abruzzi, Giulianova, San Salvo, Spoltore, Silvi, Martinsicuro, Pineto, Penne, Città S. Angelo Atri, Celano, Atessa, Alba Adriatica, San Giovanni teatino), ma anche i comuni compresi tra 10.000 e 5.000 abitanti come Loreto Aprutino, Guardiaagrele, Cepagatti, Castelli, Mosciano, S. Egidio alla Vibrata, e altri ancora.

LE STRUTTURE DI COMUNICAZIONE

Enti pubblici	Totale enti	Urp	Ufficio stampa	Portavoce	Sportello inform.
Regione	1	0	1	0	0
Province	4	1	4	1	0
Comuni	49	14	17	5	4
Comunità montane	18	4	7	0	3
Asl	6	6	3	0	0
Università	3	2	2	1	0
Questure	4	4	1	1	0
Prefetture	4	4	3	0	0
Camere di commercio	4	3	1	1	0
Enti regionali	8	1	2	0	4
Totale	101	39	41	9	11

TAB 2. Tabella riassuntiva delle strutture attivate negli enti pubblici intervistati

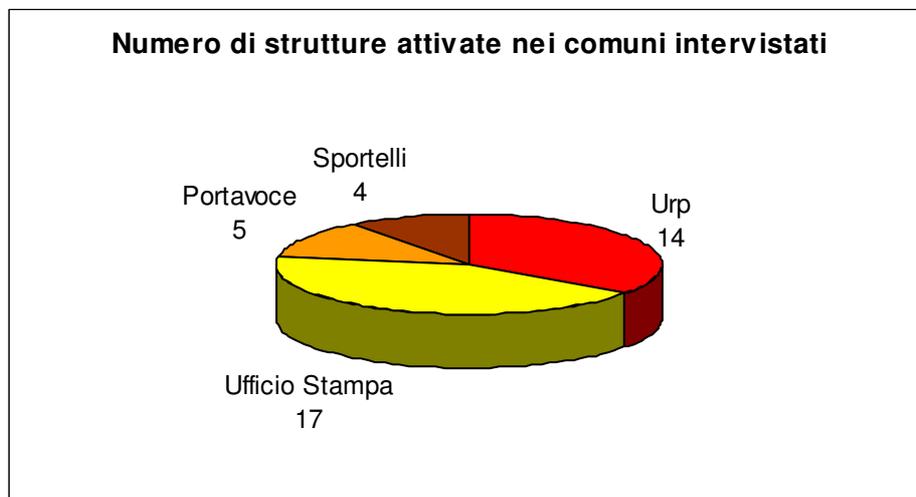


TAB 3.

Questa è la situazione complessiva dell'indagine, come si evince dalla tabella riassuntiva che mostra tutti i dati numerici raccolti tramite i questionari e la rappresentazione grafica a torta che mostra visivamente la distribuzione in percentuale dei dati raccolti.

Ora scendiamo più in dettaglio, analizzando gli enti in base alla loro tipologia, (comuni, regione, province, asl), tentando di capire cosa c'è dietro queste percentuali e mettendo in evidenza le criticità e le particolarità riscontrate durante l'indagine.

I COMUNI



TAB 4.

UFFICI RELAZIONI CON IL PUBBLICO

Come emerge dal grafico a torta, **su 49 comuni intervistati**, sono aperti al pubblico **14 Urp e 8 sportelli**.

Di questi, **4 Urp sono nella provincia di Pescara** (capoluogo, Penne, Pianella e Popoli) **2 Urp e 3 sportelli nella Provincia di Teramo** (Atri e Roseto; S. Egidio alla Vibrata, Martinsicuro e Castelli) **5 Urp nella Provincia dell'Aquila** (Avezzano, Celano, Pratola Peligna, Roccaraso e Sulmona) **3 Urp e 1 sportello nella provincia di Chieti** (Guardiagrele, Lanciano, Vasto e Fossacesia).

Quasi tutti i dipendenti Urp intervistati sono assunti con contratto a tempo indeterminato, alcuni hanno seguito un corso di formazione entro il 2004 come prevedeva la legge, ma gli altri sono stati semplicemente inseriti nell'ufficio, senza titolo adeguato e senza formazione anche dopo il 2000, anno dell'entrata in vigore della legge. Il fatto che gli Urp risultino nella pianta organica dell'ente non garantisce affatto un adeguamento dell'ente alla legge.

I comuni i cui dipendenti hanno seguito il corso di formazione previsto dal Regolamento 422 del 2001 sono stati: Pescara, Penne, Pianella, Lanciano. Inoltre, per quanto riguarda i piccoli comuni, dove non manca la voglia di fare *ma si fa come si può*, si verificano spesso alcuni casi di "commistione", per cui uno stesso dipendente svolge il ruolo di responsabile di Urp e ufficio stampa (è il caso di Atri, dipendente giornalista professionista, Sulmona, Fossacesia, Martinsicuro).

Ciò che stupisce è che i comuni grandi, al di sopra di 10.000 abitanti, e anche importanti come Montesilvano, Spoltore, Teramo, Giulianova, Chieti e L'Aquila non hanno nemmeno uno sportello che somigli ad un Urp. Nel corso del sondaggio i Comuni di Montesilvano, Spoltore e Chieti hanno dichiarato che l'Urp, previsto nella struttura organizzativa dell'ente, era in fase di istituzione e avvio.

SPORTELLI

Per quanto riguarda i quattro sportelli presenti nei comuni abruzzesi, non è possibile fare un unico discorso. Il comune di Martinsicuro ha attivato uno sportello unico Suap, con la presenza di un solo dipendente comunale. Lo sportello è inserito nella pianta organica dell'ente, ma secondo le parole della dipendente intervistata non è affatto operativo.

Altro caso è quello dello sportello di Castelli, comune molto piccolo della provincia di Teramo, dove l'ufficio è condiviso e portato avanti in collaborazione con il Parco Nazionale Gran Sasso, che evidentemente, fornisce informazioni relative al Parco e anche sul comune. Quello attivato nel comune di Fossacesia si chiama Sportello al cittadino, non eroga servizi, ma si limita a dare semplici informazioni a turisti e cittadini e funziona anche di sabato.

Un caso sicuramente a parte è quello dello **sportello unico e polifunzionale di Sant'Egidio alla Vibrata in provincia di Teramo**. Tre dipendenti del comune lavorano ad un front office che offre molti servizi del comune stesso, dall'anagrafe ai tributi, in questo modo lo sportello è davvero operativo e incontra realmente le esigenze dei cittadini che si sentono molto soddisfatti del servizio. Da gennaio 2005 il comune è inoltre inserito in un progetto di "Cantieri" per la realizzazione di un percorso di approfondimento relativo alla comunicazione interna e al piano di comunicazione.

UFFICI STAMPA DEI COMUNI

Quello relativo alla istituzione degli uffici stampa è un discorso alquanto scoraggiante per i dati ottenuti. Il dato sconcertante non è solo il numero basso rilevato: **17 uffici stampa su 49 comuni**, ma soprattutto per il fatto che il trattamento contrattuale è caratterizzato da un notevole precariato fatto di consulenze e contratti a termine. Su 17 uffici stampa ci sono ben **12 contratti di collaborazioni**, di cui alcuni, come il comune di Caramanico e Silvi Marina assunti a tempo determinato, per tutta la durata del mandato del sindaco, per gli altri casi si tratta di semplici contratti di collaborazione esterna. Ci sono due casi in cui due comuni, Pescara per l'ufficio stampa del Consiglio e Montesilvano, hanno scelto la via della consulenza, affidando l'incarico a due agenzie private esterne.

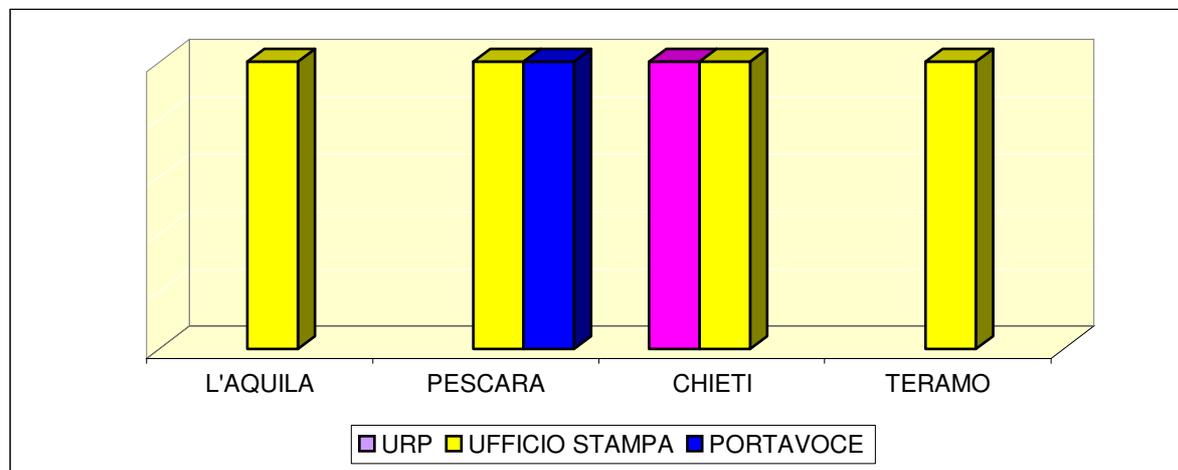
Ci sono **4 casi**, (Teramo, Atri, Vasto e L'Aquila) dove a lavorare negli uffici stampa ci sono **dei dipendenti**, assunti a tempo indeterminato, iscritti all'albo dei giornalisti, inseriti in quadri amministrativi. L'ufficio stampa dipende nella maggior dei casi dallo staff del sindaco, dagli affari generali oppure, come il caso di Atri, dal settore "cittadini e informazione".

C'è un caso che vale la pena di menzionare, quello di **Ortona**, dal momento che testimonia il tentativo di una Pa, almeno per quanto riguarda il trattamento economico, di inquadrare l'addetto stampa, come un giornalista. L'addetta stampa, iscritta all'Ordine, ha infatti un contratto di collaborazione a progetto, e gode di un trattamento economico equiparato a quello di un redattore con oltre 30 mesi di anzianità.

PORTAVOCE

Per i quattro uffici del portavoce la situazione è piuttosto omogenea. In un solo caso, quello di Giulianova, il portavoce è un dipendente del comune e dipende dalla segreteria del sindaco, negli altri casi: **Pescara, Lanciano e L'Aquila, il portavoce ha una convenzione con il comune della durata del mandato del sindaco**. Nel comune di Spoltore il portavoce del sindaco, è assunto con un contratto di collaborazione ai sensi dell'articolo 96 della legge 267 che regola gli enti locali.

LE QUATTRO PROVINCE

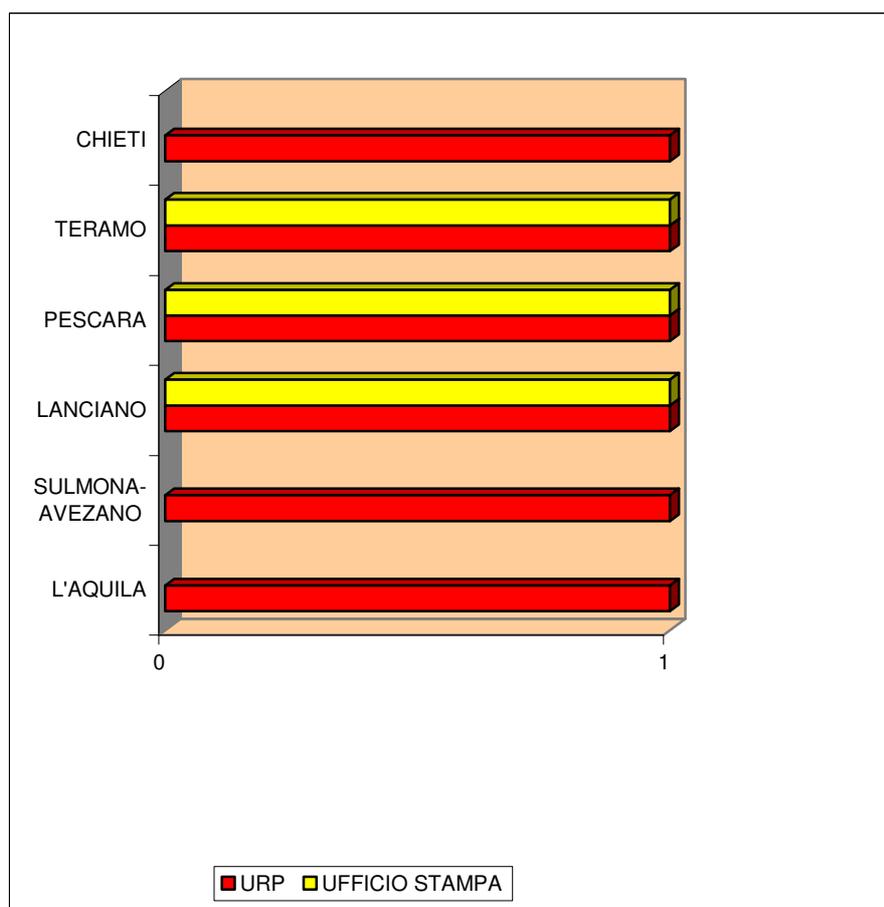


TAB 5. Ufficio stampa, Urp e ufficio del portavoce presenti nelle Province abruzzesi

La prima considerazione che emerge è che su quattro province **l'unico Urp attivato è quello della Provincia di Chieti, dove lavorano 1 responsabile, dipendente dell'ente, e 3 interinali**. L'Urp è inserito nella pianta organica e fa parte di una macrostruttura che comprende Urp, enti locali, telefonia e informatizzazione. Alcuni segnali in questo senso arrivano dalla Provincia dell'Aquila che ha segnalato la prossima apertura dell'ufficio e **dalla Provincia di Pescara** che aprirà presto uno sportello di accoglienza al pubblico. Anche la figura del portavoce è presente in un solo ente, quello di Pescara, dove lavora un giornalista professionista con contratto della durata del mandato del Presidente.

Per quanto riguarda gli uffici stampa, anche in questo caso la situazione non è delle migliori: nella Provincia di **Chieti** ci sono due collaborazioni esterne, l'ufficio stampa fa parte dello staff del Presidente, ma gli addetti non sono iscritti all'Ordine. Per la Provincia di **Pescara** gli addetti stampa sono sempre due, di cui uno è responsabile dell'ufficio. Entrambi sono giornalisti pubblicitari e sono assunti con un contratto della durata del mandato del presidente. L'ufficio, di cui fa parte anche una responsabile dell'area web, dipendente dell'ente, rientra nello staff del Presidente. Stessa situazione per la Provincia **dell'Aquila** dove nell'ufficio stampa ci sono due pubblicitari assunti a tempo determinato e un dipendente per l'area informatica. Infine, per ciò che concerne l'ufficio stampa della Provincia di **Teramo**, vi lavorano un addetto stampa giornalista pubblicitario, dipendente a tempo indeterminato, appartenente alla fascia C, in quanto inquadrato in base alle norme contrattuali delle Pa ed equiparato ad un dipendente dell'area amministrativo privo di laurea, coadiuvata da un collaboratore esterno. L'ufficio, inserito nella pianta organica dell'ente, fa parte del settore della comunicazione che dirige anche altri settori.

LE ASL



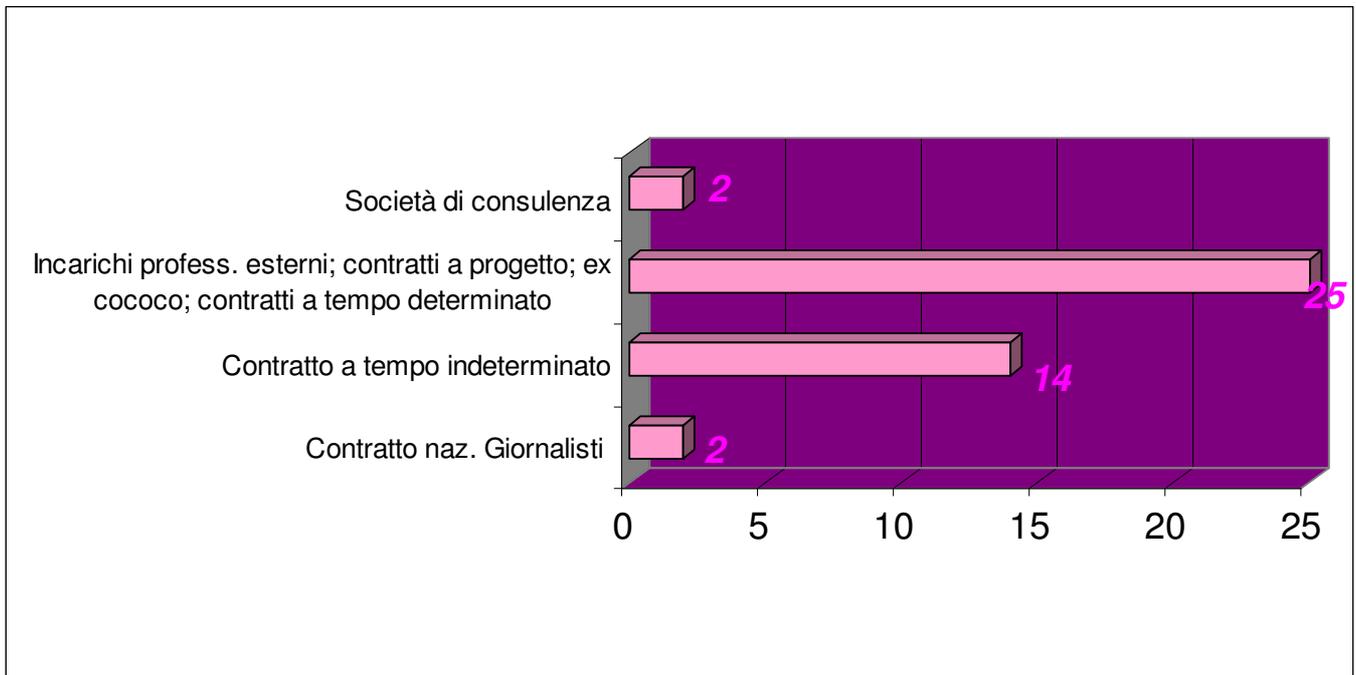
TAB 6. Urp e uffici stampa attivati nelle Asl della regione

Come emerge dal grafico riassuntivo, **tutte e 6 le Asl abruzzesi hanno un Urp**. Ma solo la metà dei dipendenti hanno seguito il corso di formazione per comunicatori pubblici: Sulmona – Avezzano, Pescara, Teramo e Chieti. Tutti i lavoratori dell’Urp sono dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato. Tutti gli Urp dipendono dal settore “Affari generali” dell’ente e tutti, eccetto la asl di Chieti, sono inseriti in pianta organica. Inoltre, se si escludono le Asl dell’Aquila, Sulmona – Avezzano e Chieti, i restanti Urp hanno un proprio dirigente, non sempre in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. Infine, è necessario sottolineare che le Asl di Teramo, Pescara e Chieti, oltre all’ufficio dell’Urp presente nella sede centrale, sono attivi anche degli sportelli informativi negli altri presidi ospedalieri.

Per quanto riguarda invece gli **uffici stampa**, ce ne sono **solo 3 su 6**, ma anche in questo caso è necessario fare delle specificazioni. In tutti e tre i casi gli uffici stampa sono inseriti in pianta organica, dipendono dagli affari generali, e tutti gli addetti stampa sono iscritti all’Ordine dei giornalisti. Ma solo nelle Asl di Lanciano e Pescara gli addetti stampa sono dipendenti dell’ente a tempo indeterminato: nel primo caso è inquadrato come assistente amministrativo, mentre a Pescara vi lavorano un dirigente e un dipendente di categoria C.

A Teramo, invece, l’addetto stampa, ha da 5 anni, un contratto di collaborazione esterna.

I CONTRATTI NEGLI UFFICI STAMPA ABRUZZESI



TAB 7. Trattamento contrattuale per gli addetti stampa che lavorano negli uffici stampa dell’Abruzzo. Valori assoluti sul totale degli uffici stampa rilevati nell’indagine.

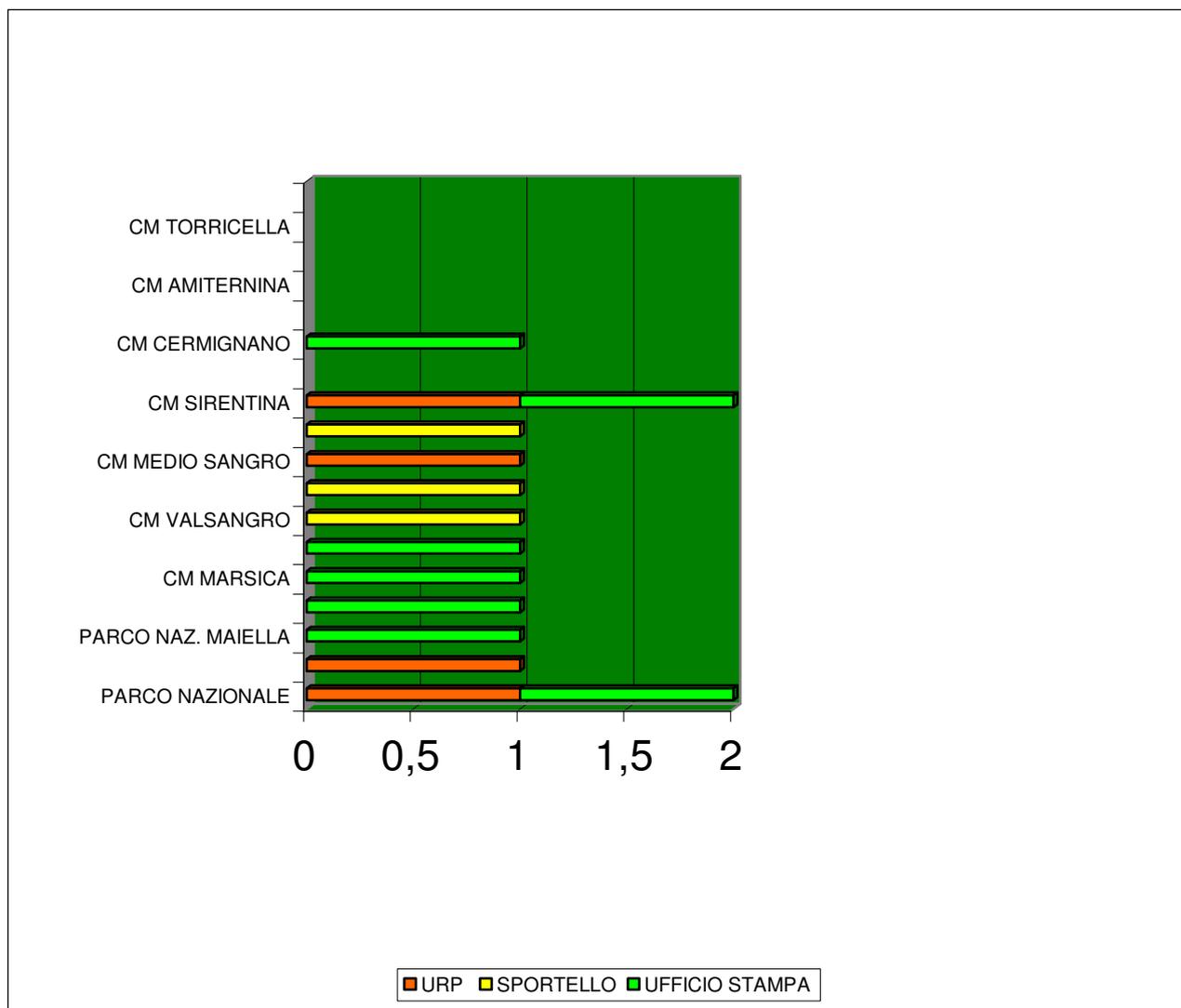
Il grafico riassume visivamente e complessivamente quanti sono, **su 41 uffici stampa**, le tipologie contrattuali degli addetti. I contratti a tempo determinato negli uffici stampa degli enti abruzzesi sono 24 e comprendono sia le collaborazioni esterne, sia i contratti a termine.

14 sono invece i dipendenti che lavorano negli U.S. con contratto a tempo indeterminato. Ciò che vale la pena di sottolineare è che, tra questi, nessuno, **ad eccezione dei due giornalisti assunti come tali (contratto FNSI) nella struttura del Consiglio Regionale**, è stato assunto secondo il contratto nazionale dei giornalisti. L’ufficio stampa dipende quasi sempre dallo staff del Sindaco o del Presidente della Provincia e i dipendenti sono inquadrati nella maggior parte dei casi in fascia D, C e anche B. In questo panorama, l’unica eccezione è costituita, come detto nel paragrafo relativo ai comuni, per l’addetto stampa del Comune di Ortona. Sono stati menzionati anche gli unici casi in cui due enti pubblici, i comuni di Pescara e Montesilvano, abbiano deciso di affidare l’ufficio stampa ad un’agenzia esterna.

Gli unici dipendenti assunti secondo il contratto nazionale dei giornalisti negli uffici stampa di tutta la Regione Abruzzo, è proprio il caso di dirlo, sono due giornalisti inquadrati come redattori ordinari che lavorano nell’ufficio stampa del Consiglio regionale abruzzese. La realtà della Regione Abruzzo, per quanto riguarda le strutture di comunicazione e dal punto di vista delle tipologie contrattuali, è molto variegata.

Se ne parlerà brevemente nel paragrafo relativo alla Regione. Intanto è necessario sottolineare come, per motivi metodologici, l’ufficio stampa della Regione è stato considerato come unità singola, ma poi, come si vedrà, la struttura è molto più complessa.

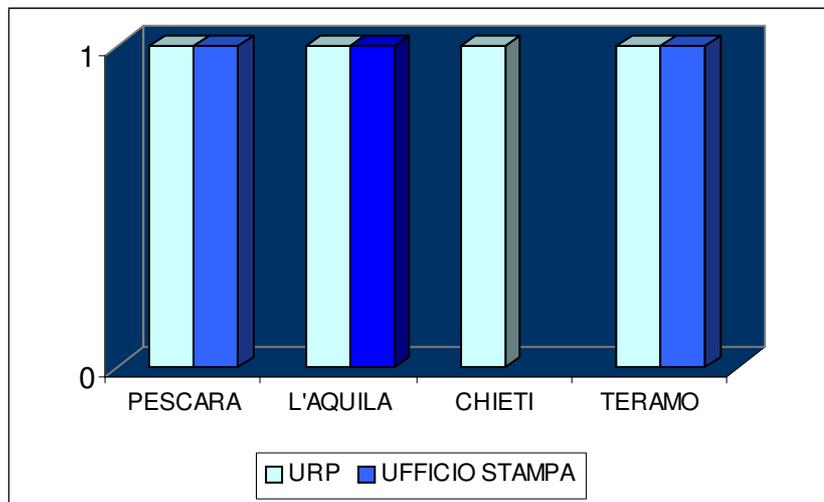
I PARCHI E LE COMUNITA' MONTANE



TAB 8. Uffici stampa, Urp, sportello informativo presenti nei parchi e nelle Comunità Montane dell'Abruzzo.

Su 3 Parchi e 15 Comunità Montane, sono attivi **solo 4 Urp** e sono quelli del Parco Naz. Abruzzo Molise, del Parco Gran Sasso e Monti della Laga, della CM del Medio Sangro e della CM Sirentina. In tutti e 4 i casi, vi lavorano dipendenti con contratto a termine e solo in un caso, (CM Sirentina) l'addetto responsabile ha seguito il corso di formazione per comunicatori pubblici. Le CM Peligna, Gran Sasso Tossica e Val Sangro hanno comunque attivato una sorta di **sportello unico**, in cui lavorano dipendenti dell'ente che forniscono informazioni riguardanti i servizi erogati dalla stessa CM, come per le attività produttive e le politiche sociali. Non dimentichiamo infatti, che le CM sono degli enti importanti nelle zone interne e montane della regione, dal momento che raccolgono anche molti comuni (la CM Vestina ne conta 18, per esempio) . **6 sono gli addetti stampa** rilevati nei **18 enti analizzati**, ma solo nel caso del Parco Nazionale Abruzzo e Molise c'è una vera struttura di informazione, legata alla figura del Presidente, dove lavorano due dipendenti dell'ente e 3 collaboratori esterni che si occupano anche del settore grafico. Per le restanti 5 CM, si tratta di semplici **collaborazioni esterne** con dei consulenti che prestano contemporaneamente servizio per altri enti o agenzie private.

LE PREFETTURE E LE QUESTURE

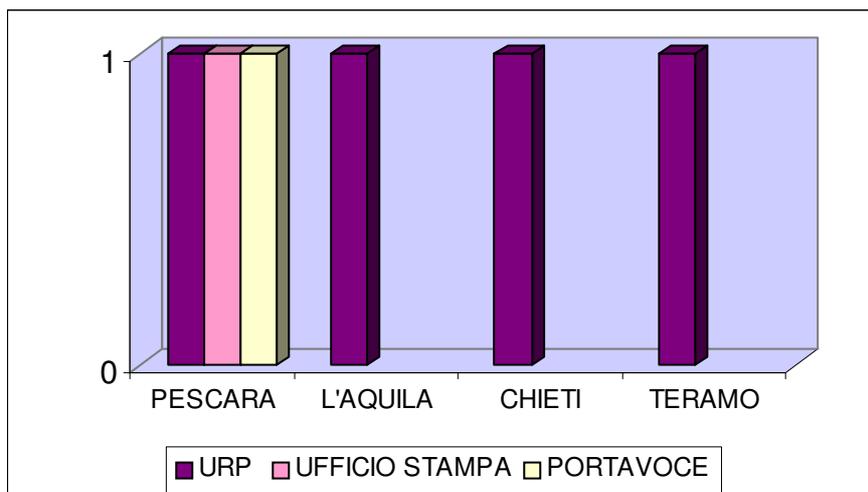


TAB 9. Urp e uffici stampa presenti nelle Prefetture dell'Abruzzo

La situazione della comunicazione pubblica nelle strutture di Prefetture e Questure si differenzia dalla situazione rilevata negli enti locali, se non altro perché tali organismi dipendono direttamente da amministrazioni centrali, e risultano diversamente gestite anche le strutture di comunicazione.

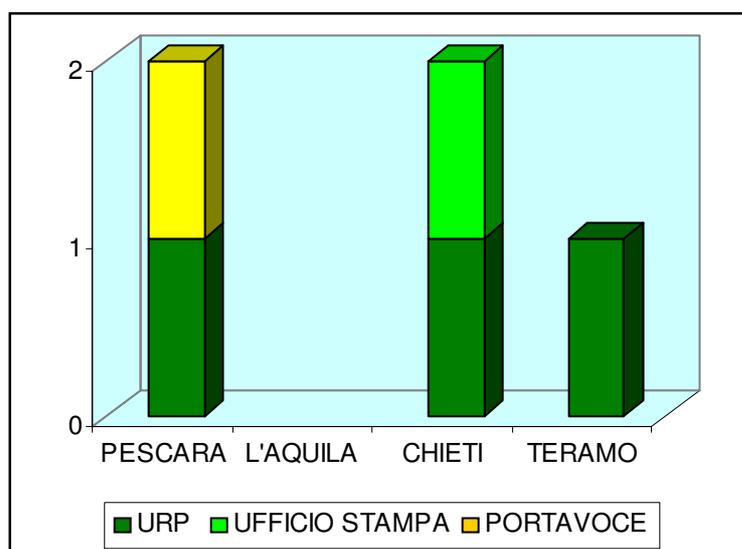
Come si può rilevare dai grafici, infatti, tutte le Prefetture e le Questure hanno aperto un ufficio Urp che dipende dal Capo di gabinetto che è anche dirigente dell'ufficio stampa. I dipendenti che lavorano negli Urp e negli uffici stampa hanno **tutti un contratto a tempo indeterminato** e hanno seguito un corso di formazione in base al Regolamento 422, organizzati dalle amministrazioni centrali da cui dipendono.

La questura di Pescara ha anche la figura del portavoce.



TAB 10. Urp, uffici stampa e ufficio del portavoce attivati nelle Questure della regione

LE CAMERE DI COMMERCIO

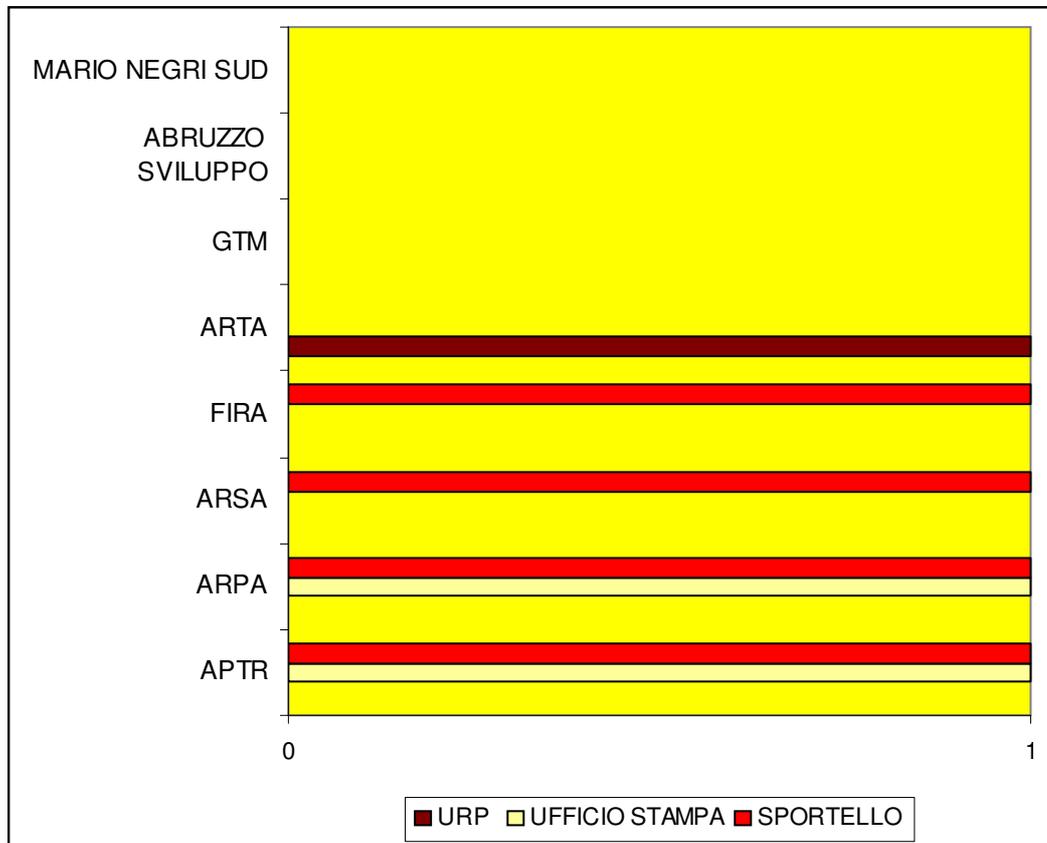


TAB 10. Urp, ufficio stampa e portavoce presenti nelle Camere di Commercio in Abruzzo

Negli Urp attivati **nelle 3 Camere di Commercio**, gli addetti sono tutti dipendenti dell'ente, assunti con contratto a tempo indeterminato, ma solo quelli della Camera di commercio di Pescara hanno seguito il corso di formazione obbligatorio. È interessante notare come, sebbene tutti e tre gli Urp siano inseriti nel modello organizzativo dell'istituto, il settore da cui esso dipende è sempre diverso. Nel caso di Pescara, l'urp dipende dal settore "Regolazione del mercato", in quello di Teramo, dallo staff della direzione e, infine, a Chieti dipende dal settore "contabile – ragioneria". Restando a Chieti, non si può affermare che sia presente nell'ente una struttura di comunicazione esterna, dal momento che l'addetto stampa vi lavora da 5 anni con un semplice contratto di collaborazione.

In ultimo, la figura del portavoce presente a Pescara, è di nomina politica e fiduciaria.

GLI ENTI E LE AZIENDE REGIONALI



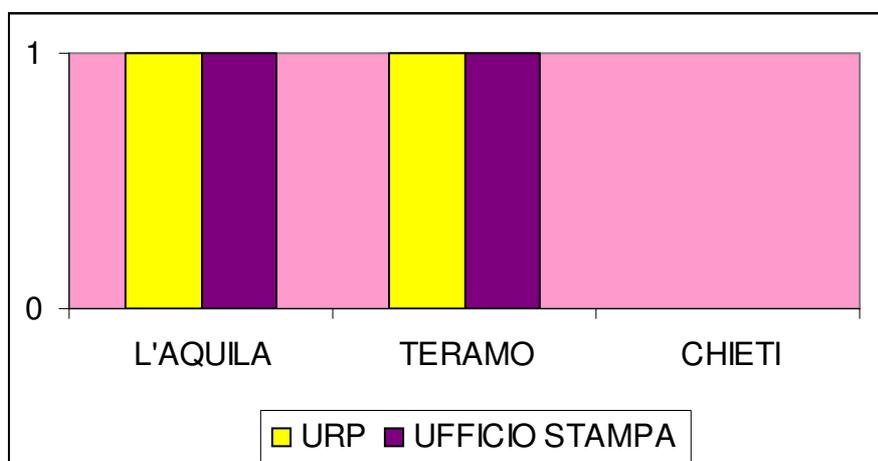
TAB 11. Urp, sportelli e uffici stampa presenti negli enti regionali.

Nell'indagine si sono voluti prendere in considerazione anche gli enti regionali e le aziende che hanno una forte partecipazione pubblica, come l'Apr, l'Arpa, le Gtm .

Come si può ben notare, degli **8 enti regionali intervistati**, solo in uno di essi, **l'Arta** (agenzia regionale per la tutela dell'ambiente) è presente un Urp, dove lavora un dipendente assunto a tempo indeterminato. Negli altri organismi invece, sono operativi degli sportelli che, nel caso dell'**Apr** (agenzia di promozione turistica della regione Abruzzo) sono 22 in tutta la regione e prendono il nome di IAT (informazione e accoglienza turistica). Nel caso dell'**Arpa** (Autolinee regionali pubbliche abruzzesi) è attivo uno sportello che cura i rapporti con la clientela e vi lavora un dipendente dell'ente. È curioso notare come tale sportello dipenda dall'ufficio commerciale, e che il funzionario abbia il contratto degli autoferrotranvieri. Nello sportello dell'**Arssa** (agenzia regionale servizi e sviluppo agricolo) lavorano un dipendente, ma anche 2 collaboratori e 1 stagista. Lo sportello fornisce informazioni relative al settore agricolo, con particolare riferimento al mercato europeo. Nello sportello della **Fira** (finanziaria regionale abruzzese), lavorano 11 dipendenti regionali, dal momento che si tratta di un ente controllato al 51% dalla Regione Abruzzo. Peccato sia aperto solo due volte a settimana.

L'Arpa e l'Apr sono gli unici due enti ad avere la figura dell'addetto stampa. Nel caso dell'Apr si tratta di un incarico di consulenza esterna legato al mandato del Presidente, mentre per quanto riguarda l'Arpa, vi è una collaborazione esterna e un dipendente pubblicitario, che cura i rapporti con la stampa e la comunicazione, ma che dipende dagli affari generali.

LE UNIVERSITA'



TAB 12. Urp e uffici stampa presenti nelle tre Università abruzzesi

L'Urp dell'Università **dell'Aquila**, di recente apertura (primavera 2005), è stato attivato in seguito ad una riorganizzazione di tutto il personale dell'ente. Vi lavorano 3 dipendenti assunti, di cui un responsabile, ma non hanno ancora seguito corsi di formazione per l'Urp. L'ufficio rientra nella struttura di "supporto alla *governance* dell'Università", come accade per l'ufficio audiovisivi, sindacale, e per i rapporti internazionali.

Nell'Urp dell'Università **di Teramo** lavorano un responsabile dipendente dell'ente e una collaboratore esterno. L'Urp, inserito in pianta organica, fa parte della direzione amministrativa del Rettorato.

Diversa è la situazione per gli uffici stampa delle due università. Per quanto riguarda quello dell'università **dell'Aquila**, sono due gli addetti stampa, dipendenti dell'ente, con contratto da funzionario, poi ci sono 4 tecnici e 1 grafico che hanno un contratto di collaborazione. L'ufficio dipende dall'Ufficio "Immagine e Audiovisivi".

Per quanto riguarda, l'università di **Teramo**, "l'Ufficio Stampa e produzioni radiotelevisive" dipende dalla Fondazione "Università degli studi di Teramo". Vi operano tre giornalisti, iscritti all'albo, una segretaria di redazione e due radiofonici. I tre giornalisti sono assunti a tempo indeterminato dalla Fondazione stessa.

L'università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara (la istituzione universitaria più importante per numero di studenti iscritti) invece, **non dispone attualmente di uffici di comunicazione, ovvero di un ufficio stampa e di un ufficio relazioni con il pubblico.** Tuttavia l'ufficio stampa, uno dei primi, tra le istituzioni pubbliche abruzzesi, ad essere istituito, è stato soppresso, dopo circa 25 anni di attività, nel momento in cui lo storico e unico dipendente che vi lavorava (pubblicista) è andato in pensione. L'Urp, creato alla fine degli anni '90, è stato anch'esso chiuso. Tali strutture sono state "sostituite" da un incarico di comunicazione affidato ad una dipendente giornalista pubblicista, già impegnata nella redazione e gestione delle trasmissioni televisive dedicate alle attività dell'Università, che occupano buona parte del palinsesto di una emittente locale.

LA REGIONE

Nella Regione Abruzzo sono presenti **due uffici stampa**:

- Un Ufficio stampa del Consiglio regionale in cui lavorano 1 Dirigente CCNL P.A. e 2 redattori ordinari assunti secondo il Contratto Nazionale dei Giornalisti.
- Un Ufficio stampa Giunta regionale in cui lavorano 1 Dirigente CCNL P.A. e 7 risorse CCNL P.A. di cui 5 tempo indeterminato (*ufficio stampa*) e 2 tempo determinato, assunti come *comunicatori*.

L'Urp della Regione Abruzzo

È necessario innanzitutto dire che non esiste, tutt'oggi, una legge regionale di attuazione della legge 150. Di fatto, la comunicazione regionale è disciplinata dalla legge regionale 14 settembre 1999, n. 77 che sancisce le norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo; e dalla legge regionale 14 marzo 1975, N. 22. che disciplina gli Uffici Stampa del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale.

Il primo problema che si presenta nell'analisi dell'organizzazione dell'URP della Regione Abruzzo è il *front office*, il luogo fisico dove il cittadino singolarmente o in maniera associata entra in contatto con la Pubblica Amministrazione, il luogo in cui il cittadino diventa protagonista. Di fatto l'Urp, inteso come ufficio, subito individuabile, facilmente accessibile, dove i cittadini si recano per chiedere informazioni, semplicemente non esiste. L'ufficio URP della Regione Abruzzo dipende dalla direzione Affari della Presidenza, Politiche legislative e comunitarie, rapporti esterni ed in modo particolare dall'Ufficio BURA, che si occupa del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo B.U.R.A., pubblicità ed accesso.

Al servizio Urp si può accedere solo tramite sito (www.urp.regione.abruzzo.it) in cui vengono inserite le informazioni che il Servizio ritiene di interesse pubblico. Di fatto il personale che lavora per il Bollettino Ufficiale, svolge una doppia attività, quindi non c'è del personale adibito alla comunicazione. L'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico indirizza "telematicamente" i cittadini per accompagnarli nei loro percorsi di ricerca e approfondimento di informazioni prevalentemente su:

- **Procedimenti amministrativi**, per sapere a che punto è la propria pratica e chi ne risponde.
- **Compiti e funzioni della Regione**, attività e indirizzi degli uffici e delle persone.
- **Leggi, delibere, regolamenti regionali**. L'URP fornisce copia del Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) su cui sono pubblicati i testi.
- **Pratiche in Sospeso**. L'URP mette a disposizione personale per avere informazioni su una pratica avviata
- **Concorsi**. L'Urp fornisce copia dei bandi e informazioni su scadenze, requisiti, graduatorie dei concorsi indetti dalla Regione.
- **Gare e appalti pubblici** sul territorio regionale, L'Urp dà informazioni sui bandi aperti.
- **Aree Informative** Informazioni e documenti sulle politiche delle varie direzioni.
- **Modulistica e informazioni specifiche** su iniziative, opportunità e contributi che la Regione offre a cittadini, imprese, associazioni in diversi settori (servizi sociali e sanitari, lavoro, sviluppo economico, ecc).
- **Autocertificazioni** anche se le autocertificazioni sono modelli non obbligatori, né disciplinati con legge.

La legge “tradita”

Il quadro che emerge dalla ricerca mostra una realtà piuttosto arretrata, rispetto alle prospettive e le opportunità di sviluppo delle strutture di informazione e comunicazione che la Legge aveva individuato e ben descritto nel 2000.

A distanza di quasi 6 anni, **la situazione per gli Urp**, laddove esistono, appare “bloccata” su un numero ancora esiguo di uffici attivati e consolidati, mentre la loro funzione è ancora relegata alle attività principali previste dal D.L. 93, senza che sia stata avviata la complessità dei compiti che ad essi sono stati successivamente attribuiti.

A 13 anni dalla loro istituzione, gli Urp in Abruzzo sono presenti ancora nel 39% delle amministrazioni interpellate (in tutto 101). Una percentuale che potrebbe salire al 50% se consideriamo anche l'esistenza di 11 sportelli informativi, che pur non chiamandosi Urp, svolgono i compiti previsti dall'art. 8 della L. 150. La percentuale sale decisamente se valutiamo solo le ASL, le Prefetture e le Questure, che hanno quasi tutte un ufficio relazioni con il pubblico, mentre scende significativamente se consideriamo il numero delle amministrazioni locali che più di altre dovrebbero servirsene: la Regione Abruzzo, le Province, i Comuni soprattutto, che gestiscono i servizi più vicini al cittadino. Dei 49 Comuni esaminati, infatti, solo 14 sono gli Urp costituiti come tali, con personale in gran parte formato, mentre 4 sono gli sportelli informativi polifunzionali.

Se ne deduce la scarsa penetrazione di una cultura della comunicazione pubblica nel senso più ampio del termine: cultura del servizio pubblico, della partecipazione, della trasparenza, dell'ascolto. Questa inadeguata sensibilità di molte amministrazioni, unita alle carenze organizzative interne e alla cronica insufficienza di risorse economiche, non facilitano l'avvio e il funzionamento di uffici veramente pronti a rispondere alle richieste e alle sollecitazioni dell'utenza, e spiegano come sia ancora forte l'idea di considerare la comunicazione come un “lusso di cui si può fare a meno”, piuttosto che una risorsa strategica per l'amministrazione. Tutti questi motivi spiegano in parte il mancato decollo di queste strutture ed anche, laddove esistono, lo scarso successo di alcune di esse.

Altra nota dolente è quella **degli uffici Stampa**. Su 101 enti pubblici, 41 hanno un ufficio o un addetto stampa e 9 il portavoce. Sommando questi due ruoli, potremmo sintetizzare dicendo che almeno la metà delle organizzazioni pubbliche ha una struttura o una figura addetto all'informazione verso i mass-media. A parte la Regione, le 4 Province e i 4 capoluoghi, dove gli uffici stampa esistono, la percentuale scende vertiginosamente quando si passa ai Comuni più piccoli.

Sono poche le strutture con personale stabile e con un contratto che riconosca il profilo professionale di giornalista pubblico, mentre solo due unità, in servizio presso il Consiglio regionale, hanno il contratto giornalistico della FNSI. Per il resto permane una situazione molto varia, con contratti di consulenza esterna, con incarichi professionali *ad personam*, assunzioni a progetto (ex Co.Co.Co) assunzioni come dipendenti a tempo determinato e indeterminato (solo 14!). Per queste due ultime tipologie, il personale è sempre contrattualizzato secondo le categorie del CCNL degli enti locali, con l'unica discriminante della laurea (indispensabile, nel pubblico impiego, per l'inquadramento nella cat. D). Per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato, troppo spesso, come si evince dalla durata del contratto, l'addetto stampa è legato al mandato del vertice politico.

Se questo è il contesto dell’Abruzzo, impossibile non ammettere che la legge 150 sia stata poco compresa e applicata. Una legge tradita.

Tradita perché laddove stabilisce che la comunicazione e la informazione non sono un lusso “ma una necessità e un’opportunità”, si assiste ad una battuta d’arresto nell’istituzione degli Urp e a un loro depotenziamento, se si intendiamo con Urp quelle strutture complesse adibite alla comunicazione con i cittadini, così come indicato dalla legge stessa. Laddove si voleva porre fine all’anarchia degli incarichi professionali, si assiste all’incremento degli affidamenti esterni. Laddove si voleva realizzare correttamente la riforma della trasparenza e dell’efficienza, non si è lavorato abbastanza, all’interno delle amministrazioni, per costruire un assetto organizzativo finalizzato al funzionamento delle strutture deputate alla trasparenza e all’efficienza.

Pessimismo eccessivo allora? No di certo, se pensiamo che si tratta di una situazione in movimento, che tutti ci auguriamo possa evolversi nella misura in cui crescerà la cultura della comunicazione pubblica all’interno delle nostre istituzioni, e se, di conseguenza, verranno costruiti uffici non più di facciata; se verranno inquadrati dignitosamente e le persone che vi lavorano; se verranno fatte funzionare strutture che non servono a costruire l’immagine di questo o quel politico, ma a fornire servizi concreti e utili ai cittadini. Proprio come auspicavano i legislatori dell’anno 2000.

Laura Di Russo

La ricerca è stata realizzata in collaborazione con Ertilia Patrizii, laureata in Scienze della comunicazione presso l’Università di Bologna, che ha curato anche la rilevazione de dati.