

Ipotesi di internazionalizzazione:

l'internazionalizzazione non rientra fra i vettori di sviluppo strategico, nemmeno in via ipotetica. Soltanto nel 20% dei casi, infatti, si è riscossa una risposta positiva da parte dei Comuni intervistati.

Sinergie con altri enti locali:

risulta largamente condivisa dagli intervistati l'opportunità di introdurre sistemi di partnership nella gestione, attivando anche un flusso informativo ricorrente per lo scambio di notizie sulle esperienze acquisite.

Elementi di criticità:

gli aspetti più ricorrenti attengono alla difficoltà di intervento e controllo sull'attività dei gestori, che è emersa a più riprese e può essere considerata il nodo comunicativo e di equilibrio negoziale fra le parti coinvolte.

2.9 Le politiche per la qualità nella gestione dei servizi

La ricerca ha fornito un quadro della diffusione delle politiche per la qualità nella gestione ed organizzazione delle risorse e nell'offerta dei servizi all'utenza da parte delle amministrazioni pubbliche, attraverso una indagine di tipo qualitativo-quantitativo.

Sono stati censiti gli ambiti di intervento, il grado di diffusione e di utilizzo dei relativi strumenti (da quelli ascendenza privatistica – ISO, EFQM – a quelli creati per l'ambito pubblico in sede comunitaria – CAF - alle modalità pubblicistiche elaborate a partire dai primi anni '90 – carte dei servizi, contratti di servizio, ecc.-), le modalità organizzative e quelle di valutazione e verifica dei risultati raggiunti adottate dalle amministrazioni.

L'indagine, è stata realizzata su un vastissimo campione di amministrazioni pubbliche (inizialmente di 1035 amministrazioni, corrispondente alla campionatura standard delle indagini ISTAT sul settore pubblico, poi ulteriormente allargato).

Uno degli aspetti più rilevanti riguarda la definizione del *target* della ricerca: la scelta è stata quella di non rivolgersi in modo esclusivo a quella comunità di innovatori, a quelle amministrazioni che hanno costruito negli anni un rapporto consolidato con il Dipartimento; la ricerca ha aperto un nuovo canale di comunicazione, rivolto ad un insieme vasto di amministrazioni pubbliche. Più di tremila amministrazioni, a livello centrale e locale, sono state invitate a partecipare all'indagine: Ministeri, Regioni, Province, Comuni, ma anche ASL, Aziende Ospedaliere, Camere di Commercio, Atenei e così via.

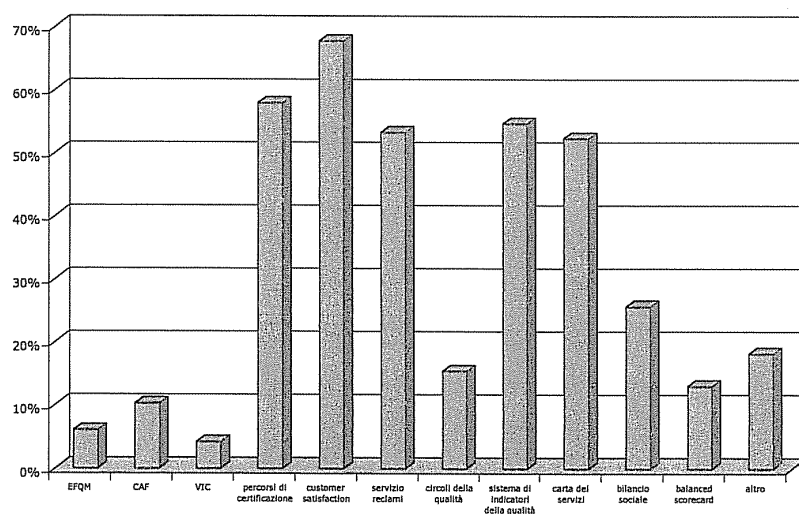
Il primo aspetto che emerge in modo chiaro dal rapporto è che la qualità non corrisponde solo ad una dimensione dell'organizzazione o dei servizi, ma, in modo inseparabile, essa si costituisce come processo, ovvero come percorso integrato di gestione della qualità.

Uno dei principali risultati che l'indagine mostra è l'eterogeneità delle azioni intraprese per diffondere la qualità all'interno delle amministrazioni: il conseguimento di certificazioni di qualità, ma anche l'adozione di carte di servizi, l'avvio di iniziative rivolte alla *customer satisfaction*, come a migliorare il benessere organizzativo del personale.

Più del 75% delle amministrazioni che hanno risposto al questionario hanno attivato progetti o adottato strumenti finalizzati al miglioramento della qualità del servizio.

Il grafico seguente evidenzia la percentuale di amministrazioni che ha adottato, o ha oggi in fase avanzata di introduzione, gli strumenti sopra citati.

Strumenti per la qualità utilizzati dal campione di amministrazioni pubbliche intervistate



(nota: domanda a risposta multipla. La somma dei valori è superiore al 100%)

Il quadro evidenziato dall'indagine presenta alcuni elementi di criticità. Dall'indagine è emerso in modo chiaro come all'ampia diffusione di strumenti e metodologie corrisponda una situazione frammentata; non esiste allo stato attuale un approccio univoco alla qualità.

In ogni categoria di amministrazioni si è verificata la presenza di modalità di approccio alle problematiche della qualità molto differenti.

La ricerca ha rilevato che la ridotta dimensione di alcune amministrazioni, soprattutto locali, non ha precluso a queste ultime l'avvio di progetti ad alto contenuto innovativo, confutando il pregiudizio secondo il quale solo le "grandi amministrazioni" possiedono le risorse per avviare percorsi di miglioramento qualitativo. Ciò è molto importante, ove si tenga presente il peso delle piccole amministrazioni sul totale.

A ciascun livello, dall'amministrazione centrale alle amministrazioni locali, è apparso possibile riscontrare la presenza di un numero ristretto di servizi che persegue l'innovazione (e che è stata in grado di sviluppare strumenti e scelte strategiche finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi erogati, come dell'organizzazione), mentre persiste una quota di servizi per i quali la "qualità del servizio" costituisce ancora un aspetto marginale.

Elevata è risultata la percentuale di amministrazioni che ha dichiarato di essere orientata verso la qualità in modo significativo.

Più del 53% delle amministrazioni ha evidenziato come la propria azione sia fortemente caratterizzata dall'adesione a percorsi strategici di crescita qualitativa.

Il 37% dei rispondenti ha dichiarato, al tempo stesso, che l'approccio verso la qualità ha ad oggi interessato solo una parte dell'ente, agendo su singoli processi o linee di attività. Tale dato si presta ad una duplice lettura.

Da un lato indica come in molte realtà sussista una modalità di gestione che mira a mantenere distinti i processi operativi ed erogativi, e non considera l'amministrazione come un soggetto unitario. Essa è indice, al tempo stesso, della eterogeneità interna delle amministrazioni, e della presenza all'interno degli stessi soggetti di più segmenti.

Dall'indagine sono emersi anche alcuni spunti di riflessione per migliorare la strategia della qualità nelle amministrazioni pubbliche.

Da un lato appare ancora difficile immaginare di poter avviare iniziative innovative in grado di agire simultaneamente a tutti i livelli dell'amministrazione, dal livello centrale a quello periferico; al contempo esistono senza dubbio amministrazioni che hanno raggiunto un'elevata maturità, tale da renderle in grado di sviluppare un approccio verso la qualità totale.

Le amministrazioni che hanno raggiunto l'eccellenza, o che hanno conseguito risultati rilevanti, possono in questo quadro essere di esempio per tutto il settore pubblico.

La lettura del dato sulla presenza di strutture interne all'amministrazione coinvolte nelle iniziative in materia di qualità si presta ad una riflessione critica; la ricerca ha infatti evidenziato la presenza di approcci fra loro molto diversi.

La tabella seguente mostra, per il totale delle iniziative avviate, quali siano state le strutture interne coinvolte.

Struttura principalmente coinvolta nelle iniziative in materia di qualità	valori % su totale rispondenti
ufficio qualità	43,31%
URP	37,40%
ufficio per il controllo di gestione	39,37%
staff della direzione generale	55,12%
Uffici e servizi dell'amministrazione (strutture interne)	54,72%
Altro	5,51%

(nota: domanda a risposta multipla. La somma dei valori è superiore al 100%)

In quasi la metà delle amministrazioni rispondenti è stato istituito un ufficio preposto ad occuparsi di aspetti inerenti alla qualità. Per le rimanenti amministrazioni questo compito è stato, invece, affidato o alla struttura incaricata del controllo di gestione, o all'ufficio relazioni con il pubblico.

L'indagine, in definitiva, ha evidenziato che ad un forte interesse per i temi della qualità presso le amministrazioni di tutti i livelli di governo non corrisponde ancora una interiorizzazione completa ed una condivisione a tutti i livelli organizzativi e gerarchici.

Ha evidenziato altresì la carenza di indicazioni e prassi omogenee, in grado di uniformare progressivamente comportamenti, stili di gestione e politiche di qualità, in vista di una crescita complessiva del sistema, anche attraverso pratiche di *benchmarking*.

Ciò evidenzia la necessità di adozione di più forti ed univoche politiche nazionali, in vista dell'adozione di una cultura della qualità nelle amministrazioni, a beneficio dei cittadini e delle imprese.

Capitolo 3

L'amministrazione verso i cittadini e le imprese

PAGINA BIANCA

Capitolo 3

L'amministrazione verso i cittadini e le imprese

3.1 La comunicazione istituzionale

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si propone di definire politiche, strumenti e regole per impostare la propria attività di comunicazione, in continuità con i risultati raggiunti negli anni precedenti, e con la volontà di favorire e testimoniare con sempre maggiore efficacia il cambiamento in atto nella pubblica amministrazione.

Strategie adeguate di comunicazione possono aiutare le amministrazioni a costruire un rapporto di fiducia con i cittadini e con le imprese, e a sviluppare con essi relazioni utili ad elaborare e ad attuare politiche di miglioramento dei servizi pubblici.

Comunicare significa anzitutto render conto delle attività delle strutture, promuoverne immagine e identità, rafforzare i rapporti con gli interlocutori esterni, aumentare il livello di partecipazione e di appartenenza dei cittadini e delle imprese.

In questo senso la comunicazione può essere considerata una risorsa per l'Amministrazione, in quanto strumento fondamentale per migliorare la conoscenza dell'attività amministrativa in tutti i soggetti che intervengono nel processo di attuazione delle politiche pubbliche, e dunque, in un sistema di relazioni sociali che diventa sempre più articolato, può contribuire a rendere più semplice la funzione di *governance*.

Ma va anche ricordato come l'informazione e la comunicazione, oltre che una risorsa, costituiscano anche un dovere dell'Amministrazione nei confronti del cittadino, cui corrisponde un analogo diritto di questi ad essere informato.

In più occasioni il Ministro della Funzione Pubblica ha sottolineato la necessità di utilizzare strumenti adeguati a ripensare nozioni fondamentali dell'ordinamento giuridico sul tema dei diritti individuali del cittadino, per esempio del diritto all'informazione, che in quanto tale meriterebbe di essere costituzionalmente tutelato. La nostra Costituzione, infatti, non prevede in modo esplicito il diritto all'informazione, ma le leggi che per la prima volta lo hanno introdotto nell'ordinamento, la legge 142/1990 sulle autonomie locali e soprattutto la legge 241/1990 sui procedimenti amministrativi sono state da molti considerate leggi di rango costituzionale, proprio per aver rivoluzionato un principio generale della P.A., che fino ad allora aveva considerato la pubblicità e quindi l'informazione una eccezione, mentre il segreto e la riservatezza rappresentavano la regola.

Da allora, come si sa, la comunicazione pubblica, istituzionale, di pubblica utilità ha iniziato un lungo percorso – prima di elaborazione e discussione, poi di attuazione normativa, divenendo sempre più parte di una cultura amministrativa condivisa.

La riforma della P.A., il federalismo e l'attuazione del principio di sussidiarietà possono realizzarsi solo con il pieno consenso e partecipazione dei cittadini. Dunque, occorre un'amministrazione che sappia dialogare con la società. La dialettica tra le istituzioni e tra pubblico e privato genera nuove forme di relazione e di servizio così che i vecchi e nuovi strumenti della comunicazione – quali gli sportelli informativi al cittadino, gli sportelli di accesso per le imprese, gli URP, la interattività indotta dallo sviluppo del web – si integrino in un sistema strategico di relazioni, che agevola il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazioni e che si esprime nella soluzione dei bisogni, o per lo meno nella capacità di trovare il modo di mettere in relazione la domanda e la soluzione.

Nel 2005 si sono consolidate le attività della struttura deputata alle iniziative in materia di comunicazione. L'Ufficio per le attività di comunicazione, istituito nel 2004, fa propria l'esperienza della Struttura di Missione, ora soppressa, e tutte le funzioni relative. In particolare con il compito di:

- integrare le attività di comunicazione ed informazione proprie del Dipartimento (Ufficio stampa, Urp, sito web) coordinandole con l'ufficio del Portavoce;
- supportare le amministrazioni nell'attuazione delle norme (in particolare la legge n.150/2000) sviluppando e sperimentando azioni e progetti di comunicazione pubblica integrata;

- monitorare l'attivazione di strutture di comunicazione integrata presso le amministrazioni, nonché fornire consulenza alle amministrazioni anche per l'attività di formazione, limitatamente al settore della comunicazione.

3.2 Il Sito web e la comunicazione integrata

Il sito web del Dipartimento sempre più si propone come luogo di continua sperimentazione delle possibilità di comunicazione on-line. I suoi punti di forza, consolidati dal giorno della prima pubblicazione, sono:

- Accessibilità: è garantita ai disabili una facile consultazione, anche con l'ausilio di supporti tecnici. In particolare, si tende a raggiungere il livello che il Consorzio Mondiale del Web identifica come ottimo.
- Usabilità: il sito è strutturato in modo semplice e le informazioni sono organizzate in modo da garantire la massima fruibilità.
- Logica dei contenuti: la comunicazione che passa attraverso le pagine del sito è orientata ai prodotti e servizi del Dipartimento, piuttosto che alla tradizionale e burocratica suddivisione delle materie per uffici.
- Partecipazione e responsabilità: ogni ufficio del Dipartimento può partecipare alla costruzione della comunicazione, assumendosi la responsabilità dell'aggiornamento e della coerenza dei contenuti.
- Sperimentazione: il carattere istituzionale del nuovo sito non impedirà di continuare a sperimentare e proporre modelli originali di comunicazione.
- Interazione: La relazione diretta sarà garantita dall'URP del Dipartimento ma è prevista anche l'indicazione dei responsabili o dei referenti per ogni attività. E' prevista inoltre la realizzazione di un forum, punto di discussione, scambi di opinione e diffusioni di "buone pratiche".

E' stata attivata una **redazione web decentralizzata**, che coinvolge tutti gli uffici del Dipartimento, sviluppando una rete interna tra i referenti indicati dai singoli uffici, che, dopo aver seguito i corsi di formazione appositamente progettati, svolgono l'attività di redazione e di inserimento dei contenuti direttamente sul sito.

Il sito del Dipartimento è stato oggetto di analisi nell'ambito di un monitoraggio sui siti istituzionali realizzato dalla cattedra di Teoria e Tecnica della comunicazione pubblica

dell'Università di Udine (febbraio-marzo 2004), conseguendo un giudizio globale positivo, in particolare sotto il profilo dei contenuti e della grafica.

A maggio 2004 è stato avviato un progetto di ricerca sul web semantico con un'applicazione sul sito di Funzione Pubblica, a cura del Dipartimento di Studi Filologici, Linguistici e Letterari dell'Università "La Sapienza" di Roma.

Nel corso del 2005 il sito è stato oggetto di un rifacimento grafico e di un aggiornamento dei contenuti, in modo tale da adeguarlo alle recenti disposizioni legislative in materia di accessibilità e usabilità. Sono state inoltre progettate nuove sezioni interattive, quali la rubrica "Il Ministro risponde", il Forum, e la sezione "Ragazzi", che nasce dall'esigenza della P.A. di presentarsi e farsi conoscere anche dai più giovani. Si tratta di un breve "viaggio" nelle Istituzioni della Repubblica, a partire dalla Costituzione, per illustrarne la storia, i principi ispiratori, le trasformazioni cui oggi è sottoposta. Tale sezione si è affiancata ad una precedente dedicata ai più piccoli, realizzata con la tecnica del cartone animato per spiegare ai bambini l'amministrazione pubblica.

3.3 Il Rapporto sulla situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia

Il progetto è stato realizzato tra il 2004 e il 2005. I risultati sono stati resi pubblici ad ottobre 2005 e successivamente pubblicati in volume, presentato nel corso dell'edizione 2005 di ComPA..

Il Rapporto è consultabile on-line sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Si tratta di una ricerca promossa dall'Università IULM di Milano e realizzata in collaborazione con il Dipartimento, che ne ha curato gli aspetti organizzativi e metodologici, inoltrando a 1800 amministrazioni pubbliche un questionario on-line, articolato in 144 domande.

Il gruppo di 40 esperti costituito all'inizio del 2004, ciascuno dei quali ha curato un tema specifico, ha prodotto una prima stesura di domande che miravano ad indagare tre ambiti essenziali: l'evoluzione dei processi organizzativi, il quadro delle prestazioni (prodotti e servizi), i temi trasversali di fondo.

Insomma, un'analisi a tutto tondo, dedicata a valutare le tendenze del sistema di comunicazione - largamente implementato in Italia dalla legge 150/2000 e bisognoso ormai di un bilancio e di proposte di orientamento per i prossimi anni - e a fornire alcune indicazioni sui punti di forza e di debolezza del comparto.

E' la prima volta che si compie una indagine di queste dimensioni in un settore su cui mancano oggi dati certi in ordine a molti aspetti organizzativi e di sviluppo (come occupazione e spesa, per esempio), ma rispetto a cui è necessario anche valutare l'andamento dei processi di attuazione, per correggere il tiro o per predisporre nuovi provvedimenti dove necessario.

Era necessario uscire dalla logica di sondaggi, rilevazioni a campione, analisi segmentali e – dopo quattro anni dal varo della legge 150/2000 – tentare di “fotografare” con spirito critico, in tutto il quadro delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni italiane, sia aspetti strutturali e organizzativi, sia aspetti creativi (legati cioè a prodotti e servizi) che riguardano le funzioni comprese nel perimetro di quella legge: l'informazione e la comunicazione.

Gli oltre mille questionari ritornati compiutamente compilati (come si vedrà, questionari vasti e non facili) sui circa duemila inviati sono un buon risultato soprattutto se si considera – come il Rapporto indica – che le risposte esprimono una corretta rappresentazione territoriale e ordinamentale e che mancano all'appello in prevalenza le amministrazioni più piccole e frammentate.

Le motivazioni dell'indagine non sono di routine. *Conoscere per decidere* è prassi di buon governo. In questo caso si trattava, in prima istanza, di comprendere:

- se il trend di attuazione della legge è ancora in atto, con quale intensità e con quali visibili implementazioni;
- se i livelli di attuazione raggiunti possono comunque essere considerati soddisfacenti;
- se i problemi segnalati come irrisolti possono essere affrontati e nel quadro di quali compatibilità.

Dall'analisi dei risultati si può constatare che il trend di attuazione è in fase ancora ascendente, dal momento che metà delle amministrazioni ha ancora seri problemi attuativi mentre segnali di nuova iniziativa e nuova progettualità sono cospicui e su vari aspetti del campo operativo. I livelli di attuazione, peraltro, sono interessanti ma non soddisfacenti.

La legge 150/2000 è certamente radicata nel vissuto dell'Amministrazione italiana. Per quanto riguarda i processi e l'evoluzione dei profili organizzativi, il 50,3% ritiene che l'introduzione della legge abbia influito sugli assetti organizzativi molto o abbastanza, anche se la maggior parte lamenta l'inadeguatezza delle risorse umane e finanziarie (69%).

3.4 Alcuni approfondimenti sulla legge 150/2000 e sulla sua attuazione

Il punto più forte e chiaro della legge è costituito dalla conferma di ruolo nelle amministrazioni di un ufficio per presidiare le relazioni con il pubblico e dall'istituzione di un ufficio per presidiare le relazioni con i media. Ebbene il primo presidio, che precede di sette anni la legge 150/2000 (per il disposto del d. lgs. 29/1993) è oggi attuato dai due terzi delle amministrazioni. Il secondo presidio – che aveva prima carattere volontario e che è dunque norma dall'anno 2000 – è attuato circa nella metà delle amministrazioni. Il risultato è comprensibile e piuttosto positivo.

Ciò che rende meno soddisfacente il giudizio è un insieme di altri dati che connotano l'attuazione della legge e che l'introduzione di carattere generale del Rapporto mette bene in rilievo: coordinamento, comunicazione interna, uso pieno e integrale delle tecnologie disponibili, attività di pianificazione e attività di valutazione, formazione degli operatori. Si va da un 20% ad un 50% di casi di attuazione positiva. Insoddisfacenti sono quei livelli di adeguamento ancora inferiori alla metà delle amministrazioni.

Quanto al “che fare”, le proposte avanzate dal coordinatore del Rapporto sono tutte già oggetto di seria verifica di fattibilità. Una delle ipotesi è quella di intervenire con strumenti di orientamento circa i nodi organizzativi che rivelano più debolezza. Potranno anche essere previsti strumenti stabili di sostegno circa i due nodi più delicati, quello della valutazione e quello della formazione.

Infine il Rapporto propone che venga istituita una *conferenza organizzativa di settore*, ovvero un ambito serio di confronti in cui le posizioni e i documenti siano per tempo preparati a scopi sostanzialmente più decisionali che descrittivi.

Capitolo 4

Le risorse umane

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

Le risorse umane

4.1 Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni

La legge 30 dicembre 2004, n.311 ha presentato diverse novità in materia di organici, mobilità e assunzioni per le pubbliche amministrazioni. In particolare, la legge finanziaria per il 2005 ha disposto misure di contenimento della spesa per il triennio 2005-2007 intervenendo in modo significativo su tutte le fasi della gestione del personale. In particolare, le politiche di finanza pubblica e di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni comportano l'esigenza di organizzare le attività con minori risorse umane anche in considerazione dei processi di decentramento e degli incrementi di produttività derivanti dai percorsi di riqualificazione.

Le amministrazioni destinatarie di tali interventi sono le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, ivi compresa l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, con organico superiore alle 200 unità, nonché le Regioni e gli Enti locali tutti. Misure di maggior favore sono previste per la Scuola e l'Università, mentre il settore sicurezza, pur coinvolto nel divieto ad assumere, risulta beneficiario di diverse deroghe.

4.2 Autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali

Una novità introdotta dalla legge 311/2004 riguarda la disposizione contenuta nel comma 104, dell'articolo 1, che, modificando il secondo periodo del comma 4, dell'articolo 35 del d. lgs. 165/2001, subordina l'avvio delle procedure concorsuali, come disposto dall'articolo 39 della legge 449/1997, all'emanazione di apposito decreto, del Presidente

del Consiglio dei Ministri. Tale misura mira a contenere, conseguentemente alla riduzione degli organici, l'avvio delle procedure di reclutamento, subordinandolo al previo esperimento delle procedure di mobilità, nonché a tenere conto delle reali possibilità di assunzioni previste dalla citata legge 311/2004.

L'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali sarà rilasciata con la condizione della verifica del rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 93, della legge 311/2004, nonché dell'espletamento delle procedure di mobilità volontaria (anche con riferimento all'acquisizione di dipendenti provenienti dalla trasformazione di amministrazioni pubbliche e di dipendenti in situazione di eccedenza o disponibilità) a cui, successivamente, dovrà seguire la comunicazione di cui all'articolo 34 bis del d. lgs. 165/2001.

4.2.1 Autorizzazione a bandire

Il comma 4, dell'art. 35 del d. lgs. 165/2001, così come modificato dall'art. 1, comma 104, della legge 311/2004 prevede che per le amministrazioni dello Stato destinatarie della medesima disposizione, l'avvio delle procedure concorsuali è subordinato all'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'avvio delle procedure di reclutamento restano, comunque, subordinate al rispetto delle previsioni di cui all'art. 1, comma 93, della legge 311/2004 e dell'art. 34 – bis del d. lgs. 165/2001.

Dette procedure di reclutamento possono essere avviate tenendo conto dell'effettiva vacanza dei posti in organico relativi alle singole posizioni alla data di emanazione dei relativi bandi di concorso.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2005 sono state autorizzate ad avviare procedure concorsuali per complessivi 2.480 posti così come suddivisi tra le amministrazioni :

Ministeri: per un numero pari a 1.626 unità

Enti Pubblici non Economici: per un numero di posti pari 230 unità

Enti di Ricerca: per un numero di posti pari a 462 unità