

Capitolo 3

La comunicazione verso i cittadini e le imprese

PAGINA BIANCA

Capitolo 3

La comunicazione verso i cittadini e le imprese

Il processo di riforma amministrativa realizzato nel nostro paese negli ultimi quindici anni ha puntato, nel suo complesso, al superamento della cultura dell'adempimento formale in favore del lavoro per risultato, della trasparenza amministrativa nei confronti dei cittadini/utenti e del miglioramento della qualità dei servizi. In questo quadro di rinnovamento la comunicazione pubblica ha acquisito un valore sempre più rilevante in quanto espressione immediata del cambiamento e rappresentazione piena della nuova relazione tra istituzioni e cittadini.

La situazione della comunicazione pubblica in Italia può essere sommariamente considerata sotto tre profili principali, profili sintetici che più di altri permettono di rappresentare l'attuale orizzonte problematico di contesto:

Il profilo giuridico-amministrativo, che attiene all'evoluzione del quadro applicativo della legge 7 giugno 2000, n.150 e delle successive norme di attuazione;

Il profilo organizzativo-manageriale, relativo alla concreta capacità della funzione di comunicazione, nell'esercizio concreto delle strutture ad essa deputate, di saldarsi con l'orizzonte strategico dell'azione pubblica;

Il profilo della cultura tecnico-professionale degli operatori del settore, la cui crescita e valorizzazione può incidere, sul piano della comunicazione interna, in funzione della legittimazione delle figure specializzate, e sul piano della comunicazione esterna, in funzione della qualità nell'erogazione dei servizi esterni al cittadino.

3.1. - Le azioni del Dipartimento della funzione pubblica a sostegno delle funzioni e delle strutture della comunicazione istituzionale

Per le connessioni sistemiche tra i tre diversi contesti, l'intervento di una efficace politica pubblica che attiene propriamente alla missione istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica, chiede di dispiegarsi sinergicamente su ognuno dei fronti indicati.

In questo quadro, l'azione del Dipartimento si è connotata soprattutto per un intervento relativo ai due ultimi versanti (organizzativo e tecnico-professionale), indirizzando il suo sforzo nell'individuare e immettere nel circuito degli operatori, modelli gestionali, know-how, conoscenze e buone pratiche allo scopo di farle diventare fattore comune e condiviso della comunità degli operatori di riferimento.

Tale attività si è dispiegata soprattutto attraverso l'iniziativa "*Urp degli Urp*".

L'iniziativa *Urp degli Urp*, nata nel 1998 per sostenere il processo di affermazione degli uffici per le relazioni con il pubblico, ha portato a termine in questi ultimi anni un processo di riposizionamento strategico allargando lo scenario di riferimento alle diverse strutture e funzioni in cui si è andata articolando la comunicazione nei diversi contesti delle pubbliche amministrazioni allo scopo, da un lato, di potenziare le competenze degli operatori aggiornando ed approfondendo il dibattito sulla comunicazione pubblica nel suo complesso e, dall'altro, di costruire e rafforzare la comunità professionale degli operatori della comunicazione.

La riconsiderazione della missione di "*Urp degli Urp*" ha avuto lo scopo principale di potenziare le competenze degli operatori pubblici aggiornando e approfondendo il dibattito sulla comunicazione pubblica nel suo complesso e di rafforzare il network professionale che *Urp degli Urp* ha contribuito a costruire e consolidare, anche attraverso la condivisione e la valorizzazione delle esperienze più significative realizzate nei diversi e meno esplorati ambiti in cui oggi si declina la comunicazione nella pubblica amministrazione.

In questo contesto, l'azione progettuale di sostegno e valorizzazione della comunicazione, che si è connotata sino ad oggi soprattutto per lo sforzo di individuare e immettere nel circuito degli operatori, anche attraverso le reti telematiche di comunicazione (sito web, mailing-list professionale, e-mail, newsletter telematica, database delle abilità degli operatori), modelli gestionali, *know-how*, conoscenze e buone pratiche allo scopo di farle diventare fattore comune e condiviso, nel corso del 2006 è stata caratterizzata anche dall'avvio di azioni di orientamento (governance) a sostegno della qualità della comunicazione pubblica.

Lo sviluppo di azioni di orientamento a sostegno della qualità della comunicazione pubblica mira, nel solco dei due paradigmi della governance e dell'amministrazione condivisa, a contribuire al miglioramento delle conoscenze e del know-how metodologico degli operatori della comunicazione pubblica, in funzione di un esercizio "più attrezzato", sia a livello centrale che territoriale, delle funzioni di comunicazione di carattere strategico.

I momenti di pianificazione, valutazione e controllo della qualità dei processi e dei prodotti di comunicazione costituiscono infatti le criticità maggiormente riscontrate dagli studi e monitoraggi dell'attuale situazione italiana del management della comunicazione, soprattutto in relazione al ruolo di supporto al decision making pubblico.

Lo strumento operativo è rappresentato dal "Tavolo permanente sulla comunicazione".

L'avvio di un Tavolo di lavoro su temi e strategie afferenti la comunicazione istituzionale ha rappresentato, nell'ambito dell'azione di progetto, un'occasione per rendere effettiva, con la partecipazione delle amministrazioni che hanno maturato significative esperienze, la politica di sviluppo e diffusione delle funzioni strategiche della comunicazione pubblica.

L'idea di fondo che guida i lavori del Tavolo consiste nell'apertura di un canale e di uno spazio di discussione e confronto di ampio respiro, allargato alla partecipazione di tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, in cui inserire la realizzazione di progetti ed obiettivi comuni che per definizione avranno una durata limitata nel tempo con l'obiettivo finale di sviluppare azioni che possano diffondere maggiore consapevolezza nel gestire le varie e possibili declinazioni della comunicazione come leva organizzativa.

Il primo Tavolo, realizzato nel corso del 2006 e i cui risultati hanno formato oggetto della pubblicazione della collana Strumenti di Urp degli Urp "I piani di comunicazione: esperienze a confronto", è stato dedicato al tema della Pianificazione della comunicazione nelle pp.aa.

3.2. Le iniziative di comunicazione

La competitività del Paese è fortemente condizionata dalla qualità della amministrazione pubblica, dalla quale dipende la qualità delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi al cittadino.

Il primo e più importante parametro di qualità per i servizi della P.A. è la soddisfazione del cittadino. Per raggiungerla occorre il passaggio dalla visione dei servizi centrata sulla amministrazione a quella centrata sul cittadino, con l'adozione di politiche capaci di intercettare la sua valutazione, i suoi bisogni e le sue priorità, nonché una permanente azione di comunicazione e rendicontazione sui risultati delle politiche e delle attività poste in essere.

In questa ottica, tra gli strumenti utili e costruttivi a disposizione delle amministrazioni per consentire la partecipazione, l'ascolto e la comunicazione individuiamo le indagini di customer satisfaction e le iniziative di consultazione dei cittadini per l'elaborazione di politiche pubbliche.

Dal 2004, il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato, con la costituzione dell'*Osservatorio sulle opinioni dei cittadini e delle imprese sulla pubblica amministrazione*, un progetto di monitoraggio periodico finalizzato a conoscere e valutare la percezione che i cittadini e le imprese hanno della pubblica amministrazione, delle riforme e del loro impatto e dei cambiamenti in atto.

La prosecuzione dell'attività dell'Osservatorio, con il monitoraggio e la valutazione continui degli atteggiamenti e dei cambiamenti dell'opinione pubblica nei confronti della pubblica amministrazione in generale e di specifici processi di riforma, ha consentito l'analisi periodica della percezione che i cittadini e le imprese hanno della pubblica amministrazione, delle riforme e del loro impatto, nonché dei cambiamenti avvenuti nei singoli settori e/o servizi della P.A. negli ultimi anni; dell'influenza delle trasformazioni in atto sul giudizio sulla pubblica amministrazione nonché della conoscenza, utilizzo e soddisfazione, sia attesa che reale, rispetto a singole ed attuali misure di riforma.

Il monitoraggio delle opinioni dei cittadini e delle imprese sulla P.A., è articolato in due fasi diverse di ricerca:

Indagini Generali, svolte ogni 4 mesi (tre per anno) e mirate a verificare l'immagine della PA, il clima di fiducia verso la PA e la percezione dei servizi resi dalla PA presso i cittadini e le imprese. In particolare, a partire dal 2005 è stato stabilito di dedicare due Indagini quantitative (giugno e dicembre) al monitoraggio e la terza (settembre) alla verifica delle tendenze in atto con una logica di aggiornamento della situazione attraverso analisi di tipo qualitative.

Indagini Specifiche, svolte periodicamente, in misura di 4 per anno e volte ad approfondire singole tematiche "anche in relazione a specifici settori o servizi della PA o a specifiche categorie di utenti".

Tutte le fasi di ricerca sono svolte parallelamente su due differenti target:

- Target cittadini: rappresentato da un campione della popolazione italiana adulta nel suo complesso;
- Target imprese: rappresentato da un campione delle imprese italiane distinte in piccole, medie e grandi sulla base della dimensione aziendale (n° addetti).

Tale analisi sistematica ha permesso e permette al Dipartimento della funzione pubblica di disporre di aggiornate basi conoscitive idonee a supportare l'individuazione e la definizione di politiche di innovazione e riforma, oltre che possibili interventi correttivi di quelle già adottate.

Nel merito delle indagini generali realizzate nel biennio 2004-2006, l'analisi a confronto – attraverso l'utilizzo di tre indicatori sintetici riguardanti la qualità attuale della relazione con le P.A. (*Rapporto cittadino – P.A.*), il giudizio su efficacia ed efficienza delle P.A. (*Funzionamento Uffici Pubblici*), la valutazione dei cambiamenti in corso presso le P.A. (*Sviluppo del servizio offerto*) - dei risultati, mostra i dati di seguito riportati.

Il rapporto sulle modalità di relazione tra PA e Cittadini per ogni area considerata (Procedure, Personale, Attrezzature, Informazioni, Tempi) non cambia praticamente nel tempo e mette in evidenza:

- il *posizionamento favorevole* assunto dalle *Attrezzature*, presumibilmente in una situazione di stazionarietà dei giudizi;
- la *situazione negativa di Procedure e Tempi*, ancora con bassi livelli di soddisfazione e scarsa percezione di miglioramento;
- l'area del *Personale*, *mediamente posizionata* e per alcuni deboli segnali potenzialmente il fattore su cui intervenire nel medio/lungo periodo;
- il *posizionamento medio* dell'area delle *Informazioni*, un aspetto che può potenzialmente modificare favorevolmente nel breve periodo la percezione delle PA da parte dei cittadini.

Il rapporto sulle modalità di relazione tra PA e Imprese mostra un *rapporto tra aziende e P.A.*, indipendentemente dalle dimensioni, *ancora non completamente fluido e con ampi margini di ottimizzazione*. Il confronto tra indicatori sintetici di qualità, funzionamento e evoluzione del servizio fornito dalla P.A. conferma nel tempo il *divario di giudizio esistente tra le Piccole Imprese e le altre*: mentre il saldo tra giudizi negativi e positivi è negativo per le piccole imprese, risulta positivo quello nelle altre due classi dimensionali.

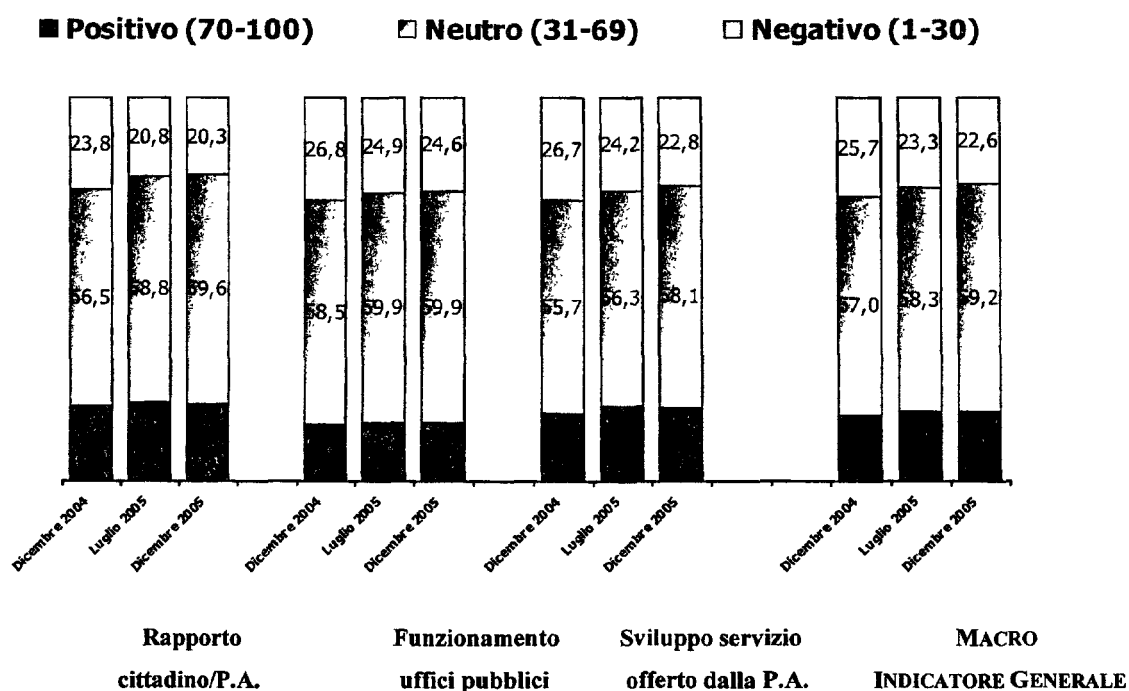
E' possibile analizzare in dettaglio le diverse macro – componenti della relazione tra Imprese e P.A., tenendo presente le specificità dimensionali, in relazione all'evoluzione percepita in riferimento agli ultimi 3 anni:

- considerando le Procedure, le Piccole Imprese sono quelle che si dimostrano più critiche rispetto le altre tipologie di imprese. Il trend dei giudizi sulle

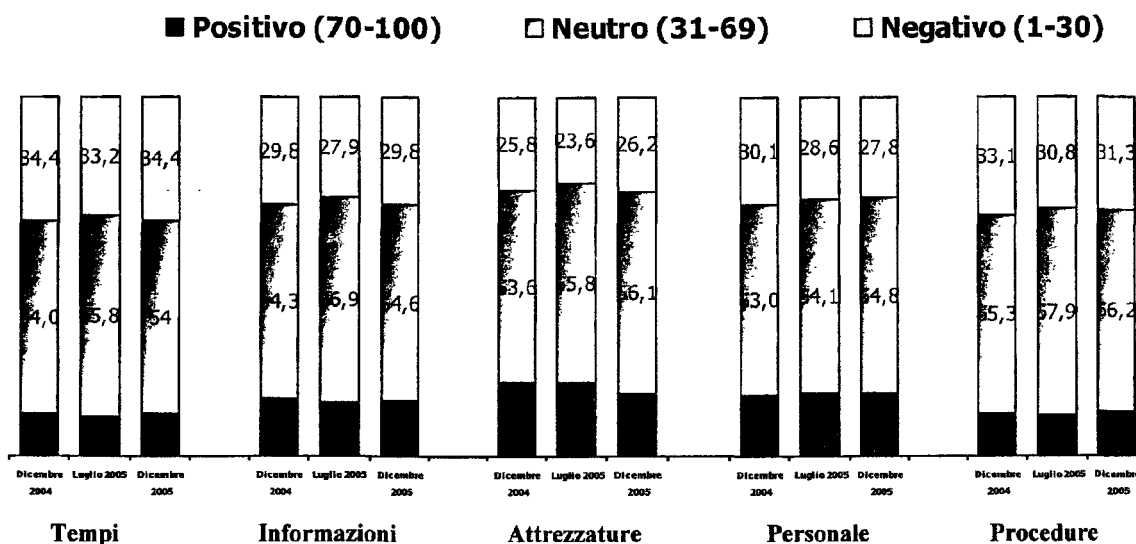
procedure è comunque relativamente stabile nel tempo per Piccole e Medie imprese, in relativo peggioramento per le Grandi Imprese;

- per quanto riguarda il Personale, si registra un incremento nel tempo nei giudizi sul miglioramento delle P.A. tra le Medie Imprese; tra le Grandi Imprese i valori sono in leggero incremento. Le Piccole Imprese evidenziano nell'ultima fase, un leggero regresso.
- i miglioramenti sono più decisamente riconosciuti per l'area delle Attrezzature, dove viene confermato un trend di giudizi positivi trasversale a tutte le tipologie di aziende, anche se con accentuazioni differenti e proporzionali alla dimensione aziendale;
- l'ambito delle Informazioni conferma relativamente il giudizio di miglioramento della qualità percepita, con valori sempre superiori o vicini ai 2/3 dei casi. Il trend viene confermato nelle Piccole e Medie Imprese, in leggero calo i giudizi presso le Grandi;
- si confermano critici i giudizi rilevati per l'area dei Tempi: in generale solo un terzo delle aziende afferma che ci siano stati dei miglioramenti su questo aspetto, con relative oscillazioni tra le diverse fasi.

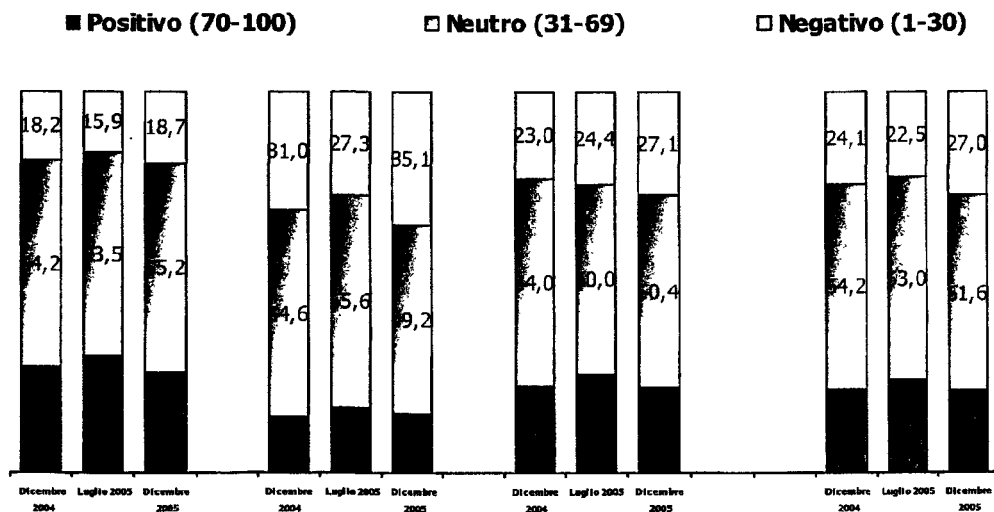
RELAZIONE CITTADINI/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



CITTADINI/P. A. (TEMPI-INFORMAZIONI-ATTREZZATURE-PERSONALE-PROCEDURE)



RELAZIONE IMPRESE/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

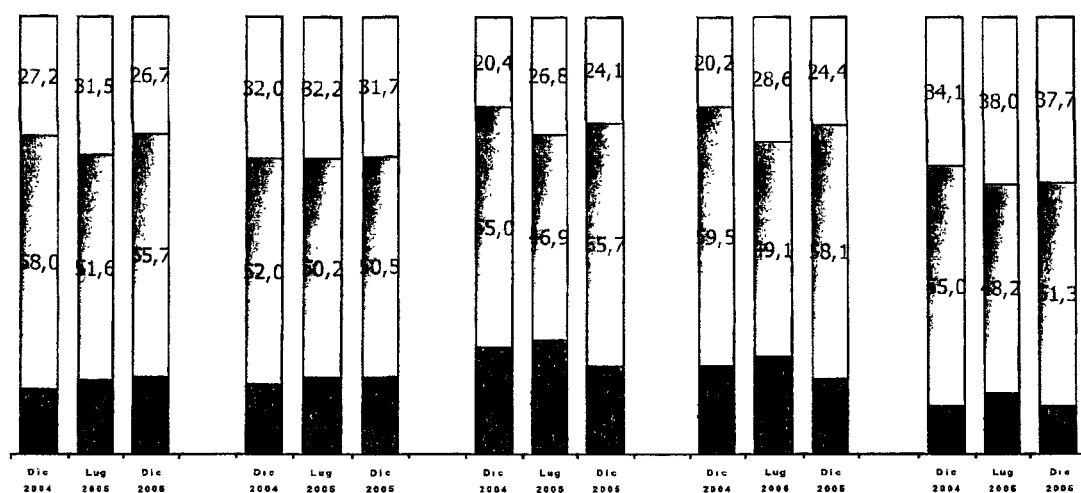


PICCOLE IMPRESE/P.A. (TEMPI-INFORMAZIONI-ATTREZZATURE-PERSONALE-PROCEDURE)

■ Positivo (70-100)

□ Neutro (31-69)

□ Negativo (1-30)



Tempi

Informazioni

Attrezzature

Personale

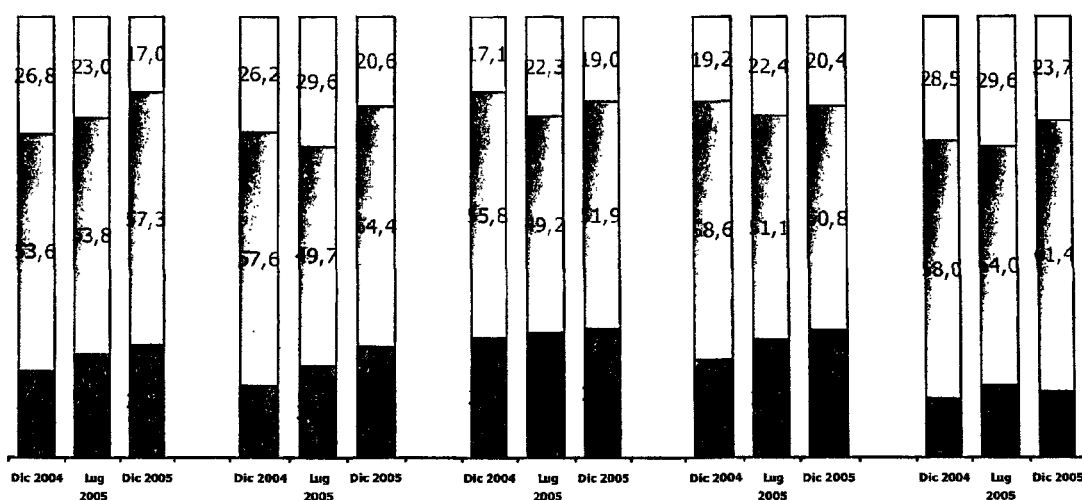
Procedure

MEDIE IMPRESE/P.A. (TEMPI-INFORMAZIONI-ATTREZZATURE-PERSONALE-PROCEDURE)

■ Positivo (70-100)

□ Neutro (31-69)

□ Negativo (1-30)



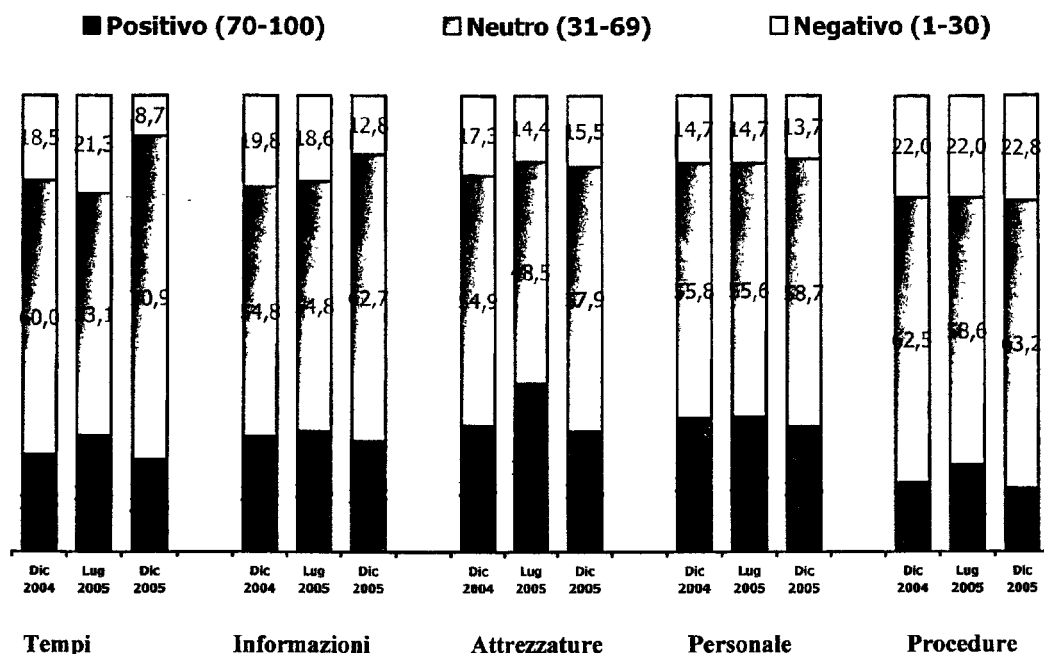
Tempi

Informazioni

Attrezzature

Personale

Procedure

GRANDI IMPRESE/P.A. (TEMPI-INFORMAZIONI-ATTREZZATURE-PERSONALE-PROCEDURE)

3.3. - Il sito web unificato dei Dipartimenti della funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie

Unificando sotto la competenza di un solo Ministro le funzioni dei due dipartimenti, il Governo ha dato vita ad una struttura del tutto innovativa, che ha il compito specifico di riformare la P.A. attraverso lo strumento potente e pervasivo dell'innovazione.

La competitività del Paese è strettamente legata alla qualità della Amministrazione, da cui dipende la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Per rispondere a tali esigenze, nella complessa macchina della pubblica amministrazione, occorre coniugare l'organizzazione del lavoro con l'innovazione tecnologica e la valorizzazione delle risorse umane. In questa logica il Ministro Nicolais ha inteso sviluppare l'azione dei Dipartimenti.

Sempre in questa logica è stata avviata la creazione di un sito web unificato dove potessero trovare voce tutti gli uffici e tutte le attività svolte sia dal Dipartimento della Funzione Pubblica che dal Dipartimento per l'Innovazione.

Obiettivi concreti erano quello di creare in tempi rapidi un sito web dove fosse possibile: stabilire un filo diretto con il cittadino fornendo tutte le informazioni in tempo reale, aumentare la trasparenza nella pubblicazione di appalti, gare ed i relativi esiti,

coinvolgere il cittadino nelle scelte dell'amministrazione tramite l'adozione di sondaggi, forum e servizi, gestire processi che coinvolgono più strutture tramite l'adozione del *workflow management*, integrare il sistema con altri applicativi.

Una pagina provvisoria è stata creata per essere messa in linea già nel mese di luglio; in tale pagina erano presenti:

- Le notizie relative al Ministro e ai Sottosegretari (biografie, staff, deleghe).
- Una lettera, a firma del Ministro, di presentazione del nuovo sito.
- Le linee programmatiche di indirizzo.
- Le notizie in evidenza.
- I comunicati stampa più recenti.
- Un sondaggio di opinione sul nuovo sito, per acquisire l'opinione dei cittadini.
- I tasti di accesso ai siti DFP e DIT.

Contemporaneamente, si è proceduto ad una approfondita analisi dei due siti web dipartimentali e sulla base di questa è stata avviata la progettazione di una nuova struttura dei contenuti e una nuova veste grafica.

E' stata ritenuta fondamentale la creazione di una nuova interfaccia grafica che contribuisse a dare il segno dell'unicità della "mission" che coniuga organizzazione del lavoro pubblico, innovazione tecnologica e valorizzazione del personale.

L'integrazione dei contenuti ha comportato una elevata complessità, per la diversa logica e architettura dell'informazione con cui i due siti erano stati sino ad ora strutturati e per i diversi pubblici a cui si rivolgono.

Il sito del Dipartimento della funzione pubblica è rivolto storicamente agli amministratori e ai pubblici funzionari (per lo svolgimento delle loro mansioni) e solo in tempi recenti (dopo una approfondita analisi delle richieste informative provenienti da altri utenti) si è attrezzato per soddisfare richieste informative provenienti da dipendenti pubblici, cittadini e imprese. Con l'ultima ristrutturazione, infine, si era rivolto a cercare pubblici nuovi, come i bambini o i giovani, attivando anche vie di comunicazione interattiva (forum, scrivi al ministro, e altro). Il sito manteneva comunque una struttura gerarchica piuttosto rigida e ad albero, anche se si era abbandonata la vecchia struttura per "uffici" privilegiando quella più moderna e comprensibile ad "aree tematiche".

Il sito del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, invece, nato con l'obiettivo di offrire un canale di comunicazione diretta con i cittadini/utenti, era suddiviso per

macroaree e progetti e puntava molto sulla informazione di servizio, strumentale alla realizzazione dei progetti del dipartimento.

In questa nuova ristrutturazione sono stati mantenuti tutti i punti di forza raggiunti dai due siti, in modo tale da adeguarli alle recenti disposizioni legislative in materia di accessibilità e usabilità.

Nella fase di analisi e progettazione, sono state utilizzate risorse interne ai due Dipartimenti (disponendo sia della competenza necessaria che di una approfondita conoscenza della struttura contenutistica dei siti). Il progetto del nuovo sito è stato successivamente rivisto per ottemperare alle indicazioni del Governo, sulla necessità di uniformare i siti governativi sia sotto il profilo grafico, con l'adozione da parte di tutti i Dipartimenti della Presidenza di un unico logo, sia sotto il profilo della organizzazione dei contenuti informativi di base, sia per i requisiti tecnici da adottare.

Per quanto riguarda la gestione ordinaria dei contenuti, è stato confermato l'uso di un sistema di content management che consentisse una redazione web decentralizzata. Tale redazione è stata ampliata per coinvolgere, oltre a tutti gli uffici del Dipartimento della funzione pubblica, anche gli uffici del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, sviluppando la rete interna tra i referenti, realizzando nuovi corsi di formazione o di aggiornamento che consentissero a tutti di svolgere l'attività di redazione e di inserimento dei contenuti direttamente sul sito.

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

Le risorse umane

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

Le risorse umane

4.1. - Monitoraggio su Ministeri e Regioni in relazione alle trasformazioni dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale ed ai controlli sull'osservanza della disciplina dell'incompatibilità

Il monitoraggio sull'osservanza delle disposizioni introdotte dall'art. 1, c. 56-65 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e richiamate nell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in tema di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, nonché sulle verifiche a campione in materia di incompatibilità, è stato effettuato attraverso la richiesta di dati con l'invio di apposite schede che sono state restituite compilate dai Dicasteri, da tre Agenzie e dalle Regioni, con alcune eccezioni. Tutte le Amministrazioni coinvolte hanno fornito riscontro sull'andamento del *part-time*, mentre molte non hanno comunicato dati sulle verifiche a campione.

Va in proposito ricordato che la predetta legge 662/96, nel disciplinare più compiutamente la possibilità di svolgere una seconda attività lavorativa, ha rafforzato il principio dell'esclusività del rapporto di lavoro pubblico.

Ai fini del rispetto di quanto disposto in particolare dall'art. 1, comma 62 della predetta legge, è stata prevista l'istituzione di Servizi ispettivi, *"nel termine perentorio di trenta giorni dalla entrata in vigore della presente legge"*, affinché effettuino verifiche a campione sui dipendenti.

Ciò premesso, dal monitoraggio effettuato presso le Amministrazioni centrali (Dicasteri e tre Agenzie), è emerso che gran parte di esse, cioè ben 12 su 18, non hanno istituito il predetto Servizio e, quindi, non hanno effettuato le dovute verifiche. Alcune di esse (Ambiente, Beni e Attività Culturali, Commercio Internazionale, Comunicazioni, Istruzione, Salute) hanno dichiarato di essere ancora in attesa del Regolamento di riorganizzazione in conseguenza della recente legge di riordino dei Ministeri (Decreto Legge 18 maggio 2006 n. 181 convertito nella legge del 17/07/06 n. 233), mentre i Dicasteri delle Infrastrutture e Trasporti stanno ancora ultimando i controlli per l'anno 2005; quello delle Politiche Agricole e Forestali ha solo recentemente istituito il Servizio

ispettivo. Inoltre, occorre segnalare che, nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, solo il Dipartimento delle Politiche fiscali ha trasmesso i dati sulle verifiche a campione.

Non è possibile, pertanto, effettuare una puntuale comparazione dei dati pervenuti con quelli relativi all'anno precedente in considerazione delle modifiche legislative intervenute per effetto del D.L. 181/2006 convertito nella legge 233/2006 e della non omogeneità dei dati tra i 18 Dicasteri, rispetto ai 14 dell'anno precedente.

Alcuni raffronti appaiono comunque di interesse:

- i dipendenti collocati in part-time sono passati da 15.078 unità del 2005 a 17.605 del 2006 con un incremento rispetto all'anno precedente di 2.527 unità;
- l'incidenza percentuale è passata dal 7,32% del 2005 al 6,61% del 2006, considerato che complessivamente il personale in servizio era rispettivamente di 205.983 unità nel 2005 e di 266.330 unità nel 2006; la diversità dei dati 2006 è dovuta essenzialmente all'inserimento della Agenzie fiscali e alla completezza dei dati;
- il risparmio di spesa, che nel 2005 ammontava a 71.687.835 euro, nell'anno in esame è di 91.957.541 euro, con un incremento pertanto di oltre 20 mln di euro. Per quanto il numero e la quantità di prestazioni lavorative varino in ciascun Dicastero e la metodologia di calcolo dei dati comunicati non sia uniforme, si osserva nel 2006 una quota media di risparmio di 5.223 euro per ciascun dipendente collocato a tempo parziale.

Nella tabella alla pagina seguente sono stati indicati l'incidenza percentuale e il risparmio comunicato dai Dicasteri