

# Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
LE PROPOSTE



Per mantenere un ruolo da protagonista nel panorama internazionale e rispondere alle esigenze dei cittadini, il nostro Paese ha intrapreso un percorso di profondo cambiamento in direzione della sussidiarietà orizzontale e della devoluzione delle funzioni dello Stato alle amministrazioni locali.

In questo contesto, il volume *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche* vuole indicare un metodo di lavoro che gli amministratori e gli operatori pubblici possono seguire per elaborare e attuare politiche efficaci, per migliorare la qualità e l'affidabilità dei servizi, per ricercare e conseguire un significativo recupero di efficienza.

La maggiore autonomia richiede che ciascuna amministrazione adotti logiche e strumenti per governare il cambiamento, rafforzando le capacità di cogliere i bisogni, di definire gli obiettivi, di utilizzare al meglio le risorse disponibili e le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, infine di valutare i risultati. Occorre far nascere un clima favorevole all'innovazione, valorizzando le migliori energie presenti nelle amministrazioni e sbloccando un'organizzazione del lavoro ancora troppo spesso legata a vecchi schemi, che impediscono alle persone di esprimere tutte le loro potenzialità.

Per ottenere questi obiettivi il Dipartimento della Funzione Pubblica si propone di favorire all'interno delle singole amministrazioni, così come suggeriscono le raccomandazioni dell'Ocse, il consolidamento delle condizioni necessarie per rispondere adeguatamente alle nuove esigenze dei cittadini e delle imprese.

Il volume *Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche* è stato realizzato da un gruppo di lavoro coordinato da:

CARLO D'ORTA

Capo Dipartimento della Funzione Pubblica.

PIA MARCONI

Direttore Ufficio per l'Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il gruppo di lavoro è composto da:

MAURO BONARETTI

Esperto di organizzazione e sviluppo delle risorse umane, è stato responsabile del progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico" del Dipartimento della Funzione Pubblica. Collabora con il Dipartimento di Economia della Facoltà di Economia dell'Università di Parma.

GILIBERTO CAPANO

Professore straordinario di Scienza Politica, presso l'Università di Bologna, sede di Forlì.

ANTONIO LA SPINA

Professore ordinario di Sociologia presso l'Università di Palermo. È stato responsabile del progetto finalizzato "Analisi dell'Impatto della Regolamentazione" (AIR) del Dipartimento della Funzione Pubblica.

MARCO MENA

Esperto di *e-government* e nuove tecnologie. È stato responsabile del progetto finalizzato "Semplifichiamo" del Dipartimento della Funzione Pubblica.

MARCO MENEGUZZO

Professore associato di Economia delle Aziende e amministrazioni pubbliche presso l'Università Bocconi di Milano e professore a contratto di Economia delle amministrazioni pubbliche presso la Facoltà di Economia dell'Università di Roma "Tor Vergata".

RICCARDO MUSSARI

Professore straordinario di Economia delle Aziende e delle amministrazioni pubbliche presso l'Università di Siena. È stato responsabile del progetto finalizzato "Controllo di gestione: Best Practices" del Dipartimento della Funzione Pubblica.

RENATO TASCA

Esperto di *change management* con estesa esperienza di attuazione delle politiche di riforma dello Stato, soprattutto in ambito socio-sanitario. Ha collaborato a diverse iniziative di promozione dell'innovazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le attività di ricerca per il volume sono state condotte da:

Sabina Bellotti, Maria Giulia Catemario, Luigi Rampino, Paolo Testa

Hanno curato gli aspetti editoriali:

Fabio Ciccolini, Irene Gulino, Raffaella Marini, Donatella Mescia



# Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
LE PROPOSTE**



*Rubettino*



# Indice

<b>Presentazione</b>	p. 9
<b>Executive summary</b>	11
<b>Introduzione</b>	19
<b>Costruire oggi le amministrazioni di domani: le raccomandazioni dell'OCSE</b>	21
<b>1. Le criticità</b>	25
1.1 Il cambiamento invisibile	27
1.1.1 Le promesse di cambiamento: cittadini delusi o fiduciosi?	27
1.1.2 Servizi inadeguati ai ritmi e alle esigenze dei cittadini	28
1.1.3 Imprese e amministrazioni pubbliche: un rapporto da migliorare	30
1.2 Amministrazioni in affanno nel cammino dell'innovazione	32
1.2.1 Personale amministrato, ma non valorizzato	32
1.2.2 Piccoli passi verso amministrazioni gestite e organizzate	37
1.2.3 Amministrazioni on line ancora poco integrate tra loro	42
1.2.4 Molti progressi ma ancora tanta strada da percorrere nei servizi all'utenza	44
1.3 L'autoreferenzialità dell'offerta pubblica di servizi per il cambiamento	49
1.3.1 I servizi per l'innovazione: sovrapposizioni e lacune nei contenuti	49
1.3.2 Strumenti tradizionali per esigenze in evoluzione	51
1.3.3 Formazione: tanta offerta ma poco collegata al mercato	52
1.3.4 Luci ed ombre nei finanziamenti per l'innovazione	54

<b>2. Le priorità</b>	p. 57
2.1 Un'amministrazione leggera, al servizio dei cittadini e delle imprese	60
2.1.1 Una PA amichevole: avvicinare le amministrazioni ai cittadini e alle imprese	60
2.1.2 Una PA anticipatrice: le amministrazioni si fanno carico delle esigenze dei cittadini e delle imprese	63
2.1.3 Una PA affidabile: le Carte dei servizi per assicurare il rispetto degli impegni	65
2.2 Creare valore per i cittadini: rafforzare il <i>policy making</i>	68
2.2.1 Capire i bisogni per formulare politiche pubbliche efficaci	69
2.2.2 Gestire e valutare le politiche per mantenere gli impegni	71
2.3 Governare il cambiamento	72
2.3.1 Concentrarsi sul <i>core business</i>	73
2.3.2 Ripensare le strutture e i processi di lavoro	76
2.3.3 Governare la complessità e migliorare le decisioni	78
2.3.4 Integrare la gestione del personale con le strategie d'innovazione	81
2.3.5 Innovare la politica finanziaria	84
2.3.6 Creare le condizioni per introdurre le nuove tecnologie	85
2.3.7 Ascoltare per comunicare con i cittadini e le imprese	87
2.4 Fare squadra per trainare il cambiamento	89
2.4.1 Innovare la <i>leadership</i> per gestire i processi di cambiamento	90
2.4.2 Valorizzare gli innovatori e creare un clima organizzativo favorevole al cambiamento	91
2.5 Le reti di relazioni come risorsa per il cambiamento	94
2.5.1 Cogliere le opportunità presenti nel territorio	94
2.5.2 Sviluppare le risorse civiche e il ruolo delle istituzioni intermedie	96

<b>3. Le politiche di sostegno</b>	p. 99
3.1 Conoscere per migliorare: sviluppare e rendere disponibile il <i>know-how</i>	102
3.1.1 Investire nella ricerca e nella sperimentazione per dare impulso al cambiamento	102
3.1.2 Favorire il confronto e la condivisione delle conoscenze	103
3.2 Puntare sulle persone: offrire opportunità alle amministrazioni per valorizzare le risorse umane	105
3.2.1 Focalizzare gli obiettivi e razionalizzare gli interventi	105
3.2.2 Innovare le metodologie per migliorare l'apprendimento	107
3.3 Creare le condizioni di contesto per un cambiamento sostenibile	109
3.3.1 Comunicare il cambiamento e coinvolgere gli <i>stakeholders</i>	109
3.3.2 Migliorare i sistemi di finanziamento, rimuovere i vincoli normativi, responsabilizzare i territori per rendere sostenibile il cambiamento	111



# Presentazione

Le esigenze di sviluppo del Paese richiedono amministrazioni pubbliche capaci di elaborare e attuare politiche efficaci, di migliorare la qualità dei servizi, di conseguire un significativo recupero di efficienza.

Le analisi ci indicano, da un lato, ancora cittadini e imprese scarsamente soddisfatti per i servizi ricevuti e dall'altro amministrazioni in difficoltà nel cammino dell'innovazione.

Occorre allora creare amministrazioni leggere, capaci di essere più amichevoli e affidabili nei confronti dei cittadini e in grado di risolvere i nuovi problemi collettivi che la globalizzazione sta mettendo in evidenza.

I processi in corso, di sussidiarietà orizzontale e di devoluzione delle funzioni dallo Stato alle Regioni e alle amministrazioni locali, comportano una duplice esigenza.

Da un lato, infatti, la maggiore autonomia delle amministrazioni richiede cambiamenti diversi e adeguati alle specifiche esigenze locali. È quindi importante che ogni amministrazione adotti logiche e strumenti per governare il cambiamento, rafforzando le capacità di cogliere i bisogni, di definire gli obiettivi, di utilizzare al meglio le risorse disponibili e le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, infine di valutare i risultati. Occorre far nascere un clima favorevole all'innovazione, valorizzando le migliori energie presenti nelle amministrazioni e sbloccando un'organizzazione del lavoro ancora troppo spesso legata a vecchi schemi, che impediscono alle persone di esprimere tutte le loro potenzialità.

Dall'altro lato, l'emergere di una pluralità di amministrazioni e di soggetti pubblici e

privati che partecipano all'elaborazione e all'attuazione delle politiche pubbliche rende necessario sviluppare processi di integrazione che sappiano offrire ai cittadini e alle imprese le risposte giuste e attese.

È importante dunque sviluppare relazioni articolate ed evolute, scambi, comunicazioni continue tra amministrazioni, con le associazioni di rappresentanza, con il sistema della formazione e della ricerca, per sviluppare un tessuto di reti attive e di risorse sociali capaci di contribuire al funzionamento complessivo del sistema.

Il Governo intende favorire, nelle amministrazioni pubbliche, il consolidamento delle condizioni necessarie per rispondere adeguatamente alle nuove esigenze dei cittadini e delle imprese.

Anziché produrre continui interventi normativi dobbiamo sostenere concretamente il cambiamento, nel rispetto dell'autonomia dei soggetti e del loro mandato istituzionale, così come suggeriscono le raccomandazioni dell'Ocse.

Si tratta di passare "dal dire al fare": le politiche di innovazione delle amministrazioni devono produrre miglioramenti concreti, visibili e duraturi per i cittadini e le imprese. Non servono e non bastano leggi, ci vogliono conoscenze, operatori capaci, un clima diffuso di fiducia e di tensione verso il cambiamento, un sistema di servizi adeguato per sostenere le amministrazioni.

In questa direzione ci stiamo impegnando: per rafforzare le azioni di sostegno condotte dai soggetti pubblici, per integrare tutte le

energie sulla base di una strategia comune, per valorizzare le esperienze di cambiamento realizzate nelle amministrazioni italiane, negli altri Paesi e nell'impresa privata.

Le proposte contenute in questo documento rappresentano le strategie che intendiamo percorrere e gli impegni per accompagnare le amministrazioni nei processi di cambiamento.

“Cantieri: proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche” è rivolto a tutti coloro che si stanno impegnando per migliorare le amministrazioni e che stanno aspettando un segnale concreto di attenzione.

Non si tratta di un modello unico a cui si chiede di aderire. Siamo convinti che non esista una sola strada migliore e che ogni amministrazione debba trovare le risposte più adeguate alle proprie esigenze. Ma chiediamo a tutti di valutare le nostre proposte, di discuterle, di sperimentarle tenendo conto delle

specifiche condizioni: soprattutto chiediamo di partecipare attivamente per migliorarle.

Assicuriamo a tutti un ascolto attento, la disponibilità di specifici canali di comunicazione, adeguati supporti per realizzare insieme i cambiamenti necessari.

“Cantieri” dovrà saper essere un punto di riferimento comune, una rete di collegamento permanente, un luogo di confronto delle esperienze aperto a chi, all'interno e all'esterno delle amministrazioni, opera con impegno per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e per una maggiore competitività delle imprese.

### **Franco Frattini**

Ministro per la Funzione Pubblica  
e per il coordinamento  
dei servizi di informazione e sicurezza

# Executive Summary

Le proposte di Cantieri delineano le strategie del Dipartimento della Funzione Pubblica per sostenere le amministrazioni pubbliche nel cammino dell'innovazione.

A questo fine, Cantieri sviluppa le sue ipotesi di lavoro a partire da una definizione di innovazione che vede nei cittadini e nelle imprese i diretti beneficiari del cambiamento. Innovazione viene infatti intesa come un cambiamento intenzionale che comporta miglioramenti duraturi nei risultati e negli effetti delle politiche pubbliche, capaci di rendere affidabili le amministrazioni nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Le analisi e le proposte non riguardano il sistema amministrativo considerato nel suo complesso, ma assumono una prospettiva micro, riferita cioè alle singole amministrazioni. Considerano quindi l'assetto normativo come un dato esogeno entro cui muoversi e si rivolgono essenzialmente allo spazio di azione del management pubblico.

In coerenza con le indicazioni fornite dall'Ocse, Cantieri propone un approccio all'innovazione basato sul concetto di *empowerment* istituzionale. Anziché produrre continui interventi normativi, occorre quindi stimolare nelle diverse amministrazioni il consolidamento di alcune condizioni utili per individuare autonomamente le proprie necessità di innovazione e, più in generale, per interpretare in modo strategico e anticipatorio la propria missione.

Alle amministrazioni non viene proposto un modello ideale da seguire, ma vengono suggeriti percorsi da analizzare e su cui riflettere, tenendo conto delle proprie esigenze. Per questa ragione, è importante che le amministrazioni valutino le loro condizioni, individuino complessivamente le priorità rispetto alle quali intervenire, pianifichino i cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze.

Si parte da un'analisi delle difficoltà presenti nella relazione tra amministrazioni, cittadini e imprese; vengono quindi individuate le principali criticità di funzionamento delle amministrazioni che incidono in modo determinante sui servizi e quindi sulla soddisfazione dei cittadini. Viene poi passata in rassegna l'attuale offerta pubblica di servizi di sostegno per le amministrazioni individuandone i principali limiti.

**Il concetto di innovazione**

**Il focus delle proposte**

**L'empowerment istituzionale**

**La prima parte: l'analisi delle criticità**

## **La seconda parte: le priorità**

Partendo dalle indicazioni emerse in fase di analisi, si propongono obiettivi e priorità di intervento alle amministrazioni, per favorire al loro interno lo sviluppo delle condizioni necessarie all'innovazione.

## **Le terza parte: le politiche di sostegno**

Vengono individuate le strategie di intervento che il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna ad adottare per aiutare concretamente le amministrazioni a conseguire le priorità indicate, a sviluppare innovazione, a soddisfare cittadini e imprese.

## **Le criticità**

### **Le esigenze dei cittadini**

Le rilevazioni e le indagini effettuate negli ultimi anni restituiscono un quadro che mostra i cittadini più coinvolti rispetto al passato nei processi di cambiamento, ma ancora insoddisfatti dei propri rapporti con la pubblica amministrazione. Per la maggior parte dei cittadini e dei professionisti, infatti, le amministrazioni sembrano ancora lente e complicate, distratte e lontane dalle loro esigenze di utenti. Gli sforzi di comunicare un'amministrazione che cambia sono stati apprezzati, ma hanno anche generato notevoli attese.

I cittadini segnalano la mancanza di integrazione degli sportelli e la necessità di ridurre il numero dei contatti, soprattutto personali, con gli uffici pubblici. L'insoddisfazione è inoltre frequentemente legata alla scarsa compatibilità degli orari degli uffici con le esigenze e i ritmi di vita degli utenti. Le iniziative giudicate più utili per migliorare la relazione sono quelle che riguardano la semplificazione del linguaggio.

### **Le esigenze delle imprese**

Anche le imprese segnalano un rapporto difficile con le amministrazioni pubbliche, spesso ritenute indifferenti alle loro necessità. Le principali ragioni di insoddisfazione riguardano i costi occulti del sistema, dovuti ai tempi lunghi e alla complessità dei procedimenti, alla necessità di dover frequentemente ricorrere ad intermediari.

Le esigenze espresse dai cittadini e dalle imprese sono riscontrabili in alcune evidenti criticità presenti nelle amministrazioni. La progressiva focalizzazione della missione delle amministrazioni sulle funzioni di governo con l'abbandono dei compiti operativi, comporta un mutamento della composizione quali-quantitativa del personale non ancora realizzato nella maggior parte delle amministrazioni.

### **Il lavoro flessibile**

A questa difficoltà pare dare parzialmente risposta il progressivo impiego di forme di lavoro flessibile, al quale però le amministrazioni sembrano ricorrere in modo non sempre coerente rispetto alle finalità.

### **La contrattazione integrativa**

Le stesse riforme del lavoro pubblico e del sistema contrattuale, che hanno aperto nuovi spazi di autonomia nella gestione del personale alle amministrazioni, non sembrano avere sempre conseguito gli obiettivi attesi. I risultati della contrattazione integrativa hanno evidenziato uno spazio molto esteso lasciato alla contrattazione che ha toccato un ampio ventaglio di materie. Inoltre, sono stati utilizzati frequentemente criteri di avanzamento di carriera legati all'anzianità. Infine, emerge una sostanziale debolezza delle amministrazioni nell'affrontare la negoziazione, anche a causa di strategie poco esplicite di gestione delle risorse umane.

Sul piano delle strutture organizzative emerge la sentita esigenza di creare un vertice amministrativo, di superare una visione settoriale e frammentata dell'azione amministrativa anche attraverso la riduzione delle strutture di direzione, di definire programmi e obiettivi di innovazione su cui coagulare il consenso dei dirigenti.

Anche nel caso del controllo di gestione, come per i sistemi di gestione del personale, si assiste a una diffusione formale degli strumenti cui non si accompagna un reale utilizzo delle informazioni prodotte, capace cioè di intervenire su prassi organizzative, modelli gestionali, processi decisionali.

A questo proposito la Corte dei Conti ha rilevato come nelle amministrazioni pubbliche si riscontrino diversi problemi rispetto alla messa a punto di un processo circolare virtuoso di programmazione – gestione – controllo – rimodulazione di programmi e obiettivi.

Negli ultimi anni sono stati realizzati consistenti investimenti, finalizzati sia a dotare il personale di attrezzature informatiche e programmi applicativi, sia a sviluppare infrastrutture di rete all'interno degli enti. Tuttavia, rimangono ancora notevoli margini di miglioramento, in particolare per ciò che riguarda l'integrazione tra le differenti amministrazioni. Emerge tuttavia chiaramente che non è stata sufficientemente sviluppata la capacità delle amministrazioni di utilizzare la leva tecnologica all'interno di strategie integrate di cambiamento.

Anche nel caso delle relazioni con il pubblico appare evidente il differenziale tra aspettative suscitate dagli interventi normativi e i loro effetti reali. Ma soprattutto risulta chiaro come l'adempimento alla prescrizione normativa non rappresenti affatto garanzia di innovazione e miglioramento. Ad esempio, è molto raro il collegamento informatico dell'Urp con uffici di altre pubbliche amministrazioni, condizione essenziale per l'integrazione dei servizi all'utente.

Sicuramente le disposizioni sullo sportello unico e sull'autocertificazione hanno creato una mobilitazione all'interno degli enti. Ma ancora poco si conosce sulla capacità reale di ristrutturare i processi interni, nonché sugli effettivi benefici prodotti in termini di semplificazione e riduzione degli oneri per i cittadini e per le imprese.

Sul piano della gestione delle politiche pubbliche, infine, si segnala la tendenza a utilizzare prevalentemente lo strumento normativo, trascurando le altre forme di attuazione e si sottolinea la difficoltà a realizzare forme di integrazione tra la pluralità dei soggetti che intervengono nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche.

A fronte di queste criticità, l'offerta pubblica dei servizi di sostegno per il cambiamento appare ancora inadeguata nonostante i progressi compiuti. È carente sia sotto il profilo delle modalità di intervento, sia sotto quello dei contenuti. Le modalità sono rappresentate in prevalenza dalla formazione. I temi trascurano la formulazione delle politiche e il *service management*, cioè proprio quelle aree che rappresentano il *core business* delle amministrazioni pubbliche.

Anche le modalità adottate per l'erogazione dei servizi formativi non sempre rispecchiano le esigenze delle amministrazioni, nonostante la chiara tendenza ad una maggiore attenzione a introdurre forme

## **Il controllo di gestione**

## **Le tecnologie**

## **Le relazioni con il pubblico**

## **La gestione delle politiche pubbliche**

## **L'offerta pubblica dei servizi di sostegno**

innovative di formazione e a garantire un più stretto coordinamento tra le Scuole pubbliche. Permangono alcune debolezze del sistema connesse principalmente con il ruolo ancora marginale del mercato nell'offerta dei servizi formativi.

Inoltre, sebbene esista, e sia esistita in passato, una notevole disponibilità di fondi finalizzati allo sviluppo e alla promozione di interventi di innovazione delle amministrazioni pubbliche, il loro potenziale rischia di rimanere inespresso se non vengono migliorate le modalità di analisi dei fabbisogni, di programmazione e di valutazione degli interventi.

## Le priorità

Sono cinque le priorità individuate:

In primo luogo occorre migliorare il grado di soddisfazione dei cittadini e delle imprese nei confronti delle amministrazioni. Bisogna migliorare il contatto, la capacità di differenziare i servizi in funzione delle esigenze, il livello di affidabilità delle amministrazioni negli impegni che assumono nei confronti dell'utenza.

Gli uffici a diretto contatto con il pubblico dovrebbero adottare misure per prevenire ed evitare il formarsi delle code e, in generale, situazioni di tempi di attesa lunghi e incerti.

È importante che le amministrazioni tengano conto delle esigenze del pubblico nella progettazione degli spazi destinati all'utenza, migliorando l'accoglienza, la facilità dell'accesso, il *comfort* degli ambienti, la funzionalità degli strumenti. Le amministrazioni dovrebbero impegnarsi per rimuovere le barriere costituite dal linguaggio burocratico e dalla modulistica poco chiara: occorre rendere sistematico l'uso di un linguaggio comprensibile, attraverso l'introduzione di regole, condivise da tutto il personale, il cui rispetto deve essere soggetto a controlli interni periodici e verificabile dagli stessi cittadini.

Le amministrazioni sono chiamate a leggere e comprendere le esigenze dei cittadini e delle imprese, a farsi carico dei problemi e, dove possibile, ad anticipare i bisogni dell'utenza, realizzando azioni concrete per migliorare la capacità di risposta personalizzata, anche prendendo spunto da metodologie adottate con successo nel settore privato.

Tra le priorità viene assegnato particolare rilievo all'esigenza di sviluppare e consolidare le numerose esperienze di analisi della soddisfazione degli utenti attualmente in corso. Per recuperare la fiducia dei cittadini e ridare legittimazione sociale all'azione pubblica, occorre mostrare ai cittadini un'amministrazione credibile, capace di rispettare gli impegni assunti e di rendere conto dell'impiego delle risorse della collettività, anche attraverso il rilancio degli strumenti della l. 241/90 e della Carta dei Servizi.

È importante che le amministrazioni migliorino la capacità di elaborare e attuare le politiche pubbliche, per perseguire in modo concreto la propria missione istituzionale, confrontandosi con l'esterno e integrandosi rispetto ad altri soggetti pubblici e privati.

**Un'amministrazione leggera, al servizio dei cittadini e delle imprese**

**Creare valore per i cittadini: rafforzare il policy making**

È quindi opportuno che le amministrazioni sviluppino la capacità di ricercare e ascoltare le esigenze espresse dalla società, non con la finalità di ottenere risposte già strutturate, ma per assumere decisioni più informate, consapevoli e motivate.

Le amministrazioni inoltre devono essere in grado di valutare se, e in che modo, altri soggetti pubblici o privati stanno già operando in modo efficace e coerente con le esigenze collettive, dal lato dell'offerta per individuare le migliori modalità di integrazione con essi.

È importante prendere in considerazione le diverse alternative di azione, non considerando esclusivamente lo strumento regolativo, compararle secondo diverse prospettive e valutare la fattibilità di ciascuna di esse, per assicurare un corretto processo di implementazione delle politiche pubbliche.

Nel processo di implementazione delle politiche pubbliche, le amministrazioni dovranno osservare con continuità il grado in cui vengono conseguiti i risultati attesi e, più in generale, valutino l'insieme degli effetti prodotti.

A fianco della capacità delle amministrazioni di sviluppare migliori modalità nei diversi ambiti del *policy making* occorre sviluppare le capacità strategiche di pianificare gli obiettivi e governare le risorse, in una logica d'insieme. Occorre quindi sviluppare i sistemi di controllo direzionale, le strategie complessive di gestione dei servizi, l'organizzazione del lavoro, la direzione del personale e le relazioni sindacali, l'impiego delle tecnologie, il reperimento e gli impieghi delle risorse finanziarie, la comunicazione e le relazioni esterne.

È fondamentale rinnovare il ruolo delle amministrazioni procedendo ad una progressiva delega delle responsabilità operative e ad una contestuale valorizzazione delle funzioni strategiche di governo.

Le amministrazioni dovranno individuare le proprie competenze-chiave valutando quali attività sia necessario mantenere internamente, in quanto coerenti e funzionali al conseguimento della missione istituzionale (in un'ottica di lungo periodo). Inoltre devono ridurre la frammentazione organizzativa e migliorare l'efficienza nell'impiego delle risorse anche attraverso la reingegnerizzazione dei propri processi di servizio.

La ricostruzione dei processi costituisce anche il percorso attraverso il quale le amministrazioni riprogettano la propria struttura organizzativa. Solo a valle di un'analisi di tale natura è possibile concretamente progettare un assetto organizzativo funzionale a rispondere alle esigenze degli utenti.

È importante che le amministrazioni si dotino di sistemi operativi capaci di aiutare i decisori (politici e dirigenti) a coordinare tra loro le politiche adottate e a verificarne gli effetti, a fissare gli obiettivi degli interventi attuativi e valutarne i risultati, a consentire ai diversi livelli decisionali una relazione negoziale supportata da informazioni adeguate.

È opportuno favorire lo sviluppo di uno stile partecipativo e negoziale attraverso un confronto fra i dirigenti e fra quest'ultimi e il vertice politico per dare organicità e dinamicità al sistema complessivo degli obiettivi.

## **Governare il cambiamento**

Per realizzare concretamente i processi di cambiamento e per creare nuove dinamiche nelle organizzazioni pubbliche è necessario che le amministrazioni si dotino di autonome politiche di direzione del personale e di adeguate strutture per la loro gestione.

Il confronto con le organizzazioni sindacali dovrà essere affrontato avendo precedentemente articolato una autonoma politica di gestione delle risorse umane e avendo quindi definito chiaramente gli obiettivi di parte datoriale.

L'aumento dell'autonomia finanziaria richiede che le singole amministrazioni sviluppino una gestione finanziaria unitaria che integri i circuiti di acquisizione e di impiego dei fondi, garantisca una struttura finanziaria equilibrata tanto nella composizione quali-quantitativa delle fonti che nella correlazione fonti-impieghi in un'ottica di confronto e di competizione con soggetti pubblici e privati sui mercati di approvvigionamento finanziario.

L'introduzione delle tecnologie va ormai considerata come una delle principali leve del cambiamento per qualunque amministrazione: l'informazione e la comunicazione sono importanti fattori produttivi e parte integrante del servizio offerto ai cittadini e alle imprese. Occorre comunque porre attenzione alle modalità organizzative che consentono alla tecnologia di raggiungere i risultati desiderati. È evidente che gli investimenti tecnologici e gli interventi normativi non sono, da soli, sufficienti per garantire la cosiddetta pubblica amministrazione digitale.

Adeguate strategie di comunicazione possono aiutare le amministrazioni a costruire un rapporto di fiducia con i cittadini e le imprese e a sviluppare con essi relazioni utili per l'elaborazione e attuazione delle politiche e per i miglioramenti dei servizi pubblici.

La comunicazione è lo strumento per promuovere l'amministrazione e i suoi servizi e per assicurare ai cittadini la conoscenza delle decisioni e delle funzioni istituzionali.

Occorre inoltre agire sui contesti interni alle organizzazioni, per sviluppare capacità di *leadership*, assicurare un clima creativo e un ambiente di lavoro favorevole. Si tratta cioè di creare migliori condizioni professionali, paragonabili a quelle presenti nel settore privato, motivando gli operatori, modificando gli atteggiamenti e le *routine*, migliorando il senso di appartenenza.

Tradurre le politiche e i programmi di cambiamento in nuove pratiche e *routine* consolidate e coerenti richiede la presenza nelle organizzazioni pubbliche di specifiche condizioni che riguardano il sistema sociale interno, le relazioni tra gli attori e la cultura organizzativa.

Per gestire il cambiamento occorre dunque che i vertici delle amministrazioni esercitino il loro ruolo in modo autorevole per mostrare all'intera organizzazione la volontà politica del cambiamento, fattore indispensabile per dare credibilità alle azioni di innovazione.

Infine, è importante che le amministrazioni instaurino un rapporto positivo con l'ambiente esterno in cui agiscono, favorendo la creazione di un tessuto di relazioni, capace di aumentare il livello del capitale sociale collettivo. L'innovazione, infatti, è spesso favorita dalla

**Fare squadra  
per trainare  
il cambiamento**

**Le reti di relazioni  
come risorsa  
per il cambiamento**

possibilità di accedere a opportunità, presenti in contesti attivi, stimolanti, con elevati livelli di fiducia e bassi costi di transazione, dotati di risorse facilmente reperibili.

Essa non è determinata solamente da circostanze interne alle organizzazioni. Esistono alcuni fattori di contesto (accesso alla ricerca, alla formazione, alle fonti di finanziamento, clima di fiducia e facilità di relazioni) che possono favorire il cambiamento, renderlo più solido, meno erratico e più incorporato in prassi e comportamenti comuni.

## Le politiche di sostegno

Le politiche di sostegno presentate si articolano in tre grandi linee di azione.

La prima mira a promuovere lo sviluppo del *know how* attraverso la creazione, valorizzazione e condivisione del patrimonio di conoscenze e competenze necessario a supportare processi di innovazione nel sistema delle amministrazioni pubbliche, così come avviene nel settore privato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a realizzare, in via sperimentale, con alcune amministrazioni pilota e con *partner* pubblici e privati, iniziative esemplari di innovazione ad alto valore aggiunto per i cittadini e le imprese.

È necessario procedere ad una continua raccolta delle esperienze di cambiamento nelle amministrazioni. Ciò costituisce l'imprescindibile punto di partenza di qualsiasi programma di valorizzazione che si intenda intraprendere.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica valorizza le esperienze esistenti di *knowledge management* e *benchmarking* e promuove iniziative di condivisione di conoscenze tra le amministrazioni.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna inoltre a valorizzare le esperienze delle imprese private attraverso lo sviluppo di *partnership* nella direzione già intrapresa con il Protocollo con Confindustria.

La seconda linea di azione prevede azioni di sviluppo del capitale umano finalizzate a creare professionalità autonome e capaci di anticipare le esigenze di cambiamento.

È necessario attuare interventi finalizzati a razionalizzare le azioni di supporto all'innovazione, nella direzione già intrapresa con il coordinamento delle scuole pubbliche, evitando sovrapposizioni e lacune, stimolando la cooperazione e l'integrazione delle risorse e delle competenze distintive.

Inoltre è importante favorire gli scambi di funzionari in ambito internazionale e con il settore privato.

La terza linea di azione mira a promuovere le condizioni di contesto favorevoli per facilitare le amministrazioni a progettare, attuare e sostenere gli interventi di cambiamento e miglioramento.

È necessario rimuovere i vincoli di natura giuridico-normativa che inibiscono le innovazioni sia di processo che di prodotto. Il Diparti-

**Conoscere  
per migliorare**

**Puntare sulle persone**

**Creare le condizioni  
di contesto per un  
cambiamento  
sostenibile**

mento della Funzione Pubblica si impegna a individuare gli interventi necessari sulla base sia di analisi e sperimentazioni condotte direttamente, sia di proposte e segnalazioni delle amministrazioni.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a promuovere la costituzione di nodi strategici territoriali, con il compito di raccordare tra le politiche di sostegno promosse dal Dipartimento e le esigenze di sviluppo espresse a livello decentrato. In questo campo si segnala il ruolo fondamentale delle Regioni e delle Province.

# Introduzione

Le proposte contenute in questo documento rappresentano le strategie di azione che il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a realizzare per favorire il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche, adottando un approccio basato sull'*empowerment* istituzionale. L'ambito di intervento è specifico. Non esaurisce tutti gli aspetti che assumono importanza quando si affronta il tema dell'innovazione nelle amministrazioni italiane. Esso è il frutto di quattro scelte di fondo.

La prima scelta è data dalla definizione di cambiamento utilizzata: *un cambiamento intenzionale che comporta un miglioramento duraturo nei risultati e negli effetti delle politiche pubbliche, capace di rendere affidabili le amministrazioni nei confronti dei cittadini e delle imprese.*

L'innovazione, così definita, diviene responsabilità di ogni amministrazione che, sulla base della propria missione istituzionale, è chiamata ad individuare, integrandosi con altri soggetti pubblici e privati, le soluzioni e le modalità opportune per rispondere in modo adeguato ai bisogni della società.

Tale scelta non è solo suggerita dalle tendenze in atto nei principali paesi industrializzati. Essa è anche coerente con un sistema amministrativo che evolve progressivamente verso una più accentuata devoluzione di poteri verso amministrazioni regionali e locali.

La seconda scelta è basata sul fatto che le analisi e le condizioni contenute in questo documento non sono rivolte al sistema amministrativo nel suo complesso. Esse assumono, al contrario una prospettiva micro, cercando di individuare le esigenze di cambiamento presenti nelle singole amministrazioni, per poter poi formulare proposte concrete e coerenti.

Non vengono quindi considerati temi importanti come ad esempio l'assetto istituzionale del sistema amministrativo (decentramento-accentramento), le scelte di missione (sussidiarietà), i sistemi di regolazione del lavoro, la legislazione di settore.

Questi aspetti vengono assunti, per la prospettiva adottata, come dato esogeno da considerare e come sistema di vincoli entro cui muoversi. Le proposte non intendono dunque suggerire nuovi interventi normativi, ma facilitare l'attuazione di specifiche priorità di cambiamento che già da oggi è possibile perseguire e concretamente realizzare.

È infatti evidente che spesso il problema dei mancati effetti di previsioni normative non vanno ricercati nella debolezza delle norme stesse, quanto in profonde carenze nelle strategie e nelle competenze presenti nelle singole amministrazioni rispetto ai processi di attuazione.

La terza scelta riguarda i destinatari principali dell'analisi e delle proposte. Il target è costituito dai decisori di livello manageriale, poiché è soprattutto nei loro confronti che si concentrano le azioni di sostegno che il Dipartimento della Funzione Pubblica può avviare. Le proposte, pertanto, coinvolgono solo indirettamente i decisori di livello politico, e non mettono in discussione il rapporto tra politica e amministrazione che si assume come dato.

La quarta scelta consiste nella focalizzazione su determinati contenuti. L'analisi e le proposte non riguardano tutti gli aspetti che coinvolgono l'attività dei dirigenti pubblici, ma si concentrano su alcune criticità che sono state individuate come prioritarie. L'ipotesi sottesa è, infatti, che esistano alcune condizioni di base che, se presenti, consentono alle amministrazioni di individuare, in modo autonomo, le specifiche esigenze di innovazione e, più in generale, di interpretare la propria missione con una visione di lungo periodo, capace di anticipare i problemi.

Queste condizioni sono il miglioramento del rapporto con i cittadini e le imprese, il rafforzamento del *policy making*, la disponibilità di leve e strumenti manageriali, la costruzione di situazioni di contesto favorevoli all'interno e all'esterno dell'organizzazione. Le proposte presentate in questo documento nascono quindi da un'analisi delle principali difficoltà incontrate dalle amministrazioni nel percorso di adeguamento a queste condizioni.

È necessario ricordare che ogni amministrazione ha caratteristiche peculiari, definite dalla propria missione istituzionale, dai propri destinatari, dalle peculiarità del proprio territorio, dalle proprie caratteristiche organizzative, dalle direttrici d'investimento seguite nel passato. Per questo, ciascuna amministrazione può ritenere prioritario intervenire con maggiore intensità e tempestività su talune aree piuttosto che su altre, mantenendo comunque una visione sistemica del cambiamento.

# Costruire oggi le amministrazioni di domani: le raccomandazioni dell'OCSE

La riforma della pubblica amministrazione ha rappresentato una priorità nell'azione dei Governi dei Paesi industrializzati nel corso degli ultimi venti anni, e in maniera più intensa a partire dall'inizio degli anni novanta. L'Ocse ha realizzato un monitoraggio delle politiche di cambiamento della pubblica amministrazione, analizzando i modelli dei diversi Paesi ed elaborando raccomandazioni finalizzate a migliorare l'efficacia delle azioni di riforma<sup>1</sup>.

Una prima considerazione generale è che non esiste un unico modello di cambiamento, e che le azioni più opportune possono variare caso per caso, spaziando da radicali revisioni degli assetti istituzionali, a cambiamenti incrementali nei processi e nei meccanismi operativi.

**Mentre i programmi di azione non si possono determinare in modo univoco, la direzione del cambiamento sembra essere chiaramente identificabile: una amministrazione pubblica che faccia meglio e costi meno, ma soprattutto che sia capace di rispondere ai bisogni di realtà sociali in continuo mutamento, che tendono a farsi più complesse e frammentate.**

In tale contesto, il rischio è che il tentativo dei Governi di fornire prestazioni adeguate non sia in grado di tenere il passo con una società civile che è cambiata e cambia più velocemente, vanificando continuamente tali sforzi.

La pubblica amministrazione di oggi è chiamata a rispondere ad alcune sfide. Prima di tutto quella di anticipare i bisogni dei cittadini, mantenendo un atteggiamento proattivo verso la soluzione dei problemi; ponendo una forte attenzione all'ascolto delle esigenze per superare la convinzione, diffusa in molti Paesi, che le organizzazioni pubbliche siano distanti dai problemi della gente.

In questo senso, l'impegno dei Governi per riconquistare la fiducia del pubblico dovrebbe passare attraverso lo sviluppo di meccanismi che assicurino la trasparenza, e promuovano un esercizio pieno dei diritti di partecipazione alla vita democratica. Servono nuove forme di interazione e comunicazione reciproca, che sappiano anche cogliere le opportunità offerte da internet e dalle nuove tecnologie.

## Anticipare i problemi

<sup>1</sup> Ocse – Puma, Government of the future.

## Il ruolo della governance

La seconda sfida è costituita dallo sviluppo di un sistema complesso di molteplici istituzioni e attori che hanno il compito di rappresentare e servire i cittadini, in una logica di *governance*.

La pubblica amministrazione ha perso il ruolo predominante di erogatore di servizi in condizione di monopolio. Essa deve concentrarsi sempre di più sull'obiettivo di governare e orientare l'azione di una molteplicità di soggetti, finalizzandola allo sviluppo sociale ed economico. Essa deve porre attenzione ai complessi fenomeni che influenzano il contesto, quali la globalizzazione e l'interdipendenza economica tra gli Stati.

Così, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a svolgere un difficile ruolo, dovendo trasformarsi in mediatori efficaci, in coordinatori autorevoli, in regolatori competenti, continuamente in contatto con gli altri centri di potere, inclusi i diversi livelli di governo, i media, le industrie private e il terzo settore.

A partire da questo quadro di insieme in cui si muovono le amministrazioni pubbliche dei Paesi industrializzati, l'Ocse fornisce alcune linee guida per ispirare le politiche di riforma.

## L'approccio strategico

I Governi debbono perseguire una riforma strategica piuttosto che introdurre cambiamenti contingenti.

In molti Paesi le politiche di riforma del settore pubblico sono elaborate in risposta a situazioni di crisi che evidenziano apertamente elementi di inadeguatezza. Questo atteggiamento rischia di creare una situazione di perenne ritardo e rincorsa rispetto a nuovi bisogni. La velocità delle nuove esigenze è normalmente superiore al tempo necessario a realizzare il cambiamento. L'Ocse raccomanda di adottare un orientamento volto ad anticipare i bisogni, che marchi il passaggio da un approccio reattivo ad uno proattivo, focalizzato verso una riforma di tipo strategico, sostenuto da una visione chiara e a lungo termine.

L'approccio strategico deve essere finalizzato a sviluppare nelle singole istituzioni la capacità di adattarsi costantemente ai mutamenti del contesto a cui si rivolgono.

Un'efficace politica di riforma non può essere basata sulla promozione generalizzata di specifiche tecniche, procedure, soluzioni o strumenti, ma piuttosto sullo sviluppo diffuso, all'interno di ogni singola amministrazione, di competenze e capacità di progettare e gestire, di volta in volta, gli strumenti più adeguati a rispondere ai bisogni del momento.

## Investire nella comunicazione e nel coinvolgimento

Secondo le linee guida dell'Ocse, l'attenzione alla comunicazione è essenziale per fare in modo che tutti i soggetti interessati si sentano partecipi e corresponsabili del cambiamento.

È importante che la dirigenza pubblica, oltre che i leader politici, si impegnino a comunicare la necessità della riforma, le modalità del processo e i risultati ottenuti.

La messa a punto di una strategia di comunicazione efficace è tutt'altro che scontata: è necessario utilizzare un linguaggio semplice e diretto, concentrandosi sui risultati, e in particolare sugli effetti in termini di miglioramento dei servizi, realizzati o da realizzare. I messaggi

trasmessi devono essere il più possibile chiari, esponendo con trasparenza i problemi e i costi legati ai processi di riforma, evitando di promettere risultati difficilmente raggiungibili.

**Lo sforzo di comunicazione non deve essere orientato soltanto all'esterno, ma anche all'interno delle amministrazioni pubbliche.**

Si tratta di trasmettere ai dipendenti pubblici i valori di fondo del cambiamento, di farli sentire coinvolti nel disegno di riforma: una scarsa attenzione al personale rischia infatti di generare resistenze e atteggiamenti burocratici anche nelle persone potenzialmente non avverse al cambiamento.

Infine, la comunicazione dei successi della riforma dovrebbe contribuire ad alimentare la fiducia degli attori sociali ed a mantenere un clima favorevole al cambiamento, incoraggiando e sostenendo gli stessi operatori del settore pubblico a proseguire nel proprio impegno.

Agire sulla dimensione culturale rappresenta, secondo l'Ocse, un presupposto di base per dare corso a cambiamenti effettivi e duraturi nel settore pubblico. In questa direzione, è importante individuare i valori guida, come la tensione ai risultati, l'orientamento al servizio, la capacità di innovazione e la flessibilità.

**L'obiettivo di agire sulla dimensione della cultura e degli atteggiamenti richiede un impegno complesso e prolungato nel tempo, ma i risultati su questo piano rappresentano la garanzia più forte che nel futuro la pubblica amministrazione possa diventare strutturalmente più solida e adeguata.**

La raccomandazione di fondo è quella di costruire contesti di regole in cui i comportamenti coerenti con le logiche della riforma vengono premiati e incentivati, mentre gli atteggiamenti passivi o burocratici vengono scoraggiati e scarsamente tollerati. Gli incentivi non devono essere esclusivamente di tipo monetario, ma devono includere altre forme di ricompensa, come il riconoscimento pubblico dei successi e un incremento del grado di autonomia e responsabilità di coloro che mostrano maggiore adesione ai valori dell'innovazione.

L'esistenza di una leadership forte e coesa rappresenta un fattore chiave per realizzare il cambiamento.

**Le amministrazioni pubbliche, come del resto qualunque organizzazione complessa, devono investire sullo sviluppo della leadership, identificando le persone che possano divenire agenti del cambiamento, dotate di carisma e credibilità, in grado di motivare il personale e di portarlo a condividere le strategie.**

L'Ocse ritiene necessario porre grande attenzione ai percorsi di carriera dei potenziali *leader*, e alle opportunità loro fornite di accrescere le proprie abilità, esercitandole nell'ambito lavorativo. Ai *leader* devono essere attribuite leve gestionali e margini di azione, essi devono essere responsabilizzati e controllati sui risultati, ma allo stesso tempo va riconosciuta loro la possibilità di commettere errori.

L'esistenza di una strategia chiara e continua nel tempo, che sia sufficientemente condivisa da rappresentanti politici e dirigenti ai vari livelli di governo, costituisce un'ulteriore condizione favorevole: obiet-

**La comunicazione interna**

**Agire sulla cultura organizzativa**

**Costruire la leadership per il cambiamento**

**La gestione delle carriere**

**Strategie stabili nel tempo**

tivi poco chiari o repentini cambiamenti negli assetti e nelle missioni rischiano di confondere e indebolire la leadership stessa.

**Bisogna evitare il pericolo che, all'interno e all'esterno delle amministrazioni, si abbia la percezione di un improduttivo "stato permanente di riforma". Questo rischierebbe di creare disillusione nei cittadini e nei lavoratori, rendendo sempre più difficile un'inversione di tendenza verso un effettivo cambiamento.**

Per questa ragione l'Ocse raccomanda che i Governi si impegnino a sviluppare organizzazioni in grado di adattarsi autonomamente al cambiamento, invece di agire attraverso riforme continue.

In sintesi, nel formulare raccomandazioni agli Stati membri per definire le politiche di riforma della pubblica amministrazione, l'Ocse invita a puntare sullo sviluppo di organizzazioni pubbliche competenti, piuttosto che sulla continua messa a punto di specifici strumenti o di risposte a singoli problemi. Non solo non esistono soluzioni uniche, valide trasversalmente nel tempo o nello spazio, ma i Governi devono fare in modo che l'apparato pubblico, in ogni sua parte, sviluppi autonome capacità di risposta e adattamento continuo.

Di fronte alle sfide e alle opportunità poste dalla globalizzazione, dalle nuove tecnologie, dai cambiamenti demografici, dalla crescita delle aspettative dei cittadini, le pubbliche amministrazioni del futuro non possono limitarsi ad aspettare ordini dall'alto, ma devono essere attrezzate e pronte ad attivarsi in modo autonomo per fornire risposte efficaci e tempestive.





### 1.1.1 Le promesse di cambiamento: cittadini delusi o fiduciosi?

Le indagini effettuate negli ultimi anni restituiscono un quadro che mostra un cittadino sempre più interessato e coinvolto nel processo di cambiamento, ma ancora insoddisfatto del proprio rapporto con le pubbliche amministrazioni.

L'indice sintetico, che misura l'apprezzamento dei cittadini verso le azioni di cambiamento attuate dal complesso delle amministrazioni, mostra che la quota di coloro che esprimono valutazioni positive cresce in modo lieve nel corso degli ultimi tre anni. Rimane comunque consistente la quota di coloro che esprimono valutazioni negative. Infatti, l'indice di apprezzamento non raggiunge valori elevati: il valore medio (l'indice varia da 0 a 100) è di 57 nel febbraio 2001<sup>1</sup>.

Anche l'indice che misura la soddisfazione generale del rapporto tra i cittadini e gli uffici dell'amministrazione dimostra che, nonostante l'evoluzione positiva, una porzione significativa della popolazione sembra attestata su un giudizio di insoddisfazione. Nell'ottobre del 2001, i cittadini che davano un voto positivo ai loro rapporti con la PA (la sufficienza e oltre) sono il 42%<sup>2</sup>.

Quando si analizzano gli atteggiamenti di alcune categorie professionali<sup>3</sup> risulta che nel novembre 2001 i più critici sono i liberi professionisti e i commercianti (il 42% dà un voto sufficiente e oltre) seguiti dai dipendenti e i dirigenti pubblici (55% di voti dalla sufficienza in poi). Invece gli imprenditori e gli *opinion leader* esprimono un giudizio più benevolo sul loro rapporto con la PA: la quota che ha dato un valore sufficiente e oltre supera il 60%.

#### L'apprezzamento dei cittadini

1. L'indice sintetico di apprezzamento è stato costruito dall'ISPO in base alle indagini Lexis di aprile 1999, febbraio 2000, febbraio 2001, nell'ambito del Progetto finalizzato "Comunicazione integrata della riforma".

2. "Osservatorio sull'atteggiamento verso la riforma della Pubblica Amministrazione - Indagine sulla popolazione" ISPO novembre 2001 - a.

3. Osservatorio sull'atteggiamento verso la riforma della Pubblica Amministrazione - Indagine su panel specializzati ISPO novembre 2001 - b.

## Il giudizio sulle innovazioni introdotte

Per la maggior parte dei cittadini e dei professionisti l'immagine prevalente della PA sembra essere ancora quella di una amministrazione lenta e complicata, disattenta e lontana dalle esigenze degli utenti<sup>4</sup>.

Le innovazioni e i cambiamenti introdotti negli ultimi anni sono conosciuti e apprezzati. Ad esempio l'autocertificazione è conosciuta dal 94% dei cittadini e coloro che l'hanno utilizzata hanno espresso un alto livello di soddisfazione<sup>5</sup>. Ma sono pochi coloro che giudicano che la PA stia adottando delle misure per migliorare i servizi pubblici (7%) mentre la maggioranza dei cittadini è ancora in una fase di attesa e di indecisione: il 50% ritiene che "probabilmente" la PA stia adottando misure migliorative e un 43% è indeciso sul giudizio o esprime giudizi negativi<sup>6</sup>.

In generale, per quanto riguarda il rapporto tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche, si può affermare che, sebbene una parte dei cittadini sia cosciente degli sforzi intrapresi per il miglioramento dell'amministrazione stessa, gli effetti concreti sulla qualità complessiva dei servizi sono ancora poco evidenti.

**La fase attuale è particolarmente critica: gli intensi sforzi di comunicazione della riforma hanno generato un generale apprezzamento e notevoli aspettative da parte dei cittadini. Disattendere queste aspettative comporta un elevato rischio di un'ulteriore perdita di credibilità da parte delle amministrazioni pubbliche.**

### 1.1.2 Servizi inadeguati ai ritmi e alle esigenze dei cittadini

I risultati di diverse indagini evidenziano in dettaglio le singole aree di insoddisfazione dei cittadini nei riguardi dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche. Le maggiori criticità riguardano la persistenza di difficoltà di accesso ai servizi, la complessità del linguaggio burocratico, la lentezza nelle procedure e un atteggiamento del personale non sempre all'altezza di una Amministrazione qualificata.

**Per quanto concerne l'accessibilità ai servizi pubblici, l'area maggiormente critica è rappresentata dalla mancanza di integrazione degli sportelli e dall'eccessivo numero di contatti, soprattutto fisici, con gli uffici pubblici.**

## Le modalità di accesso

Uno dei principali motivi di reclamo dei cittadini è proprio il fastidio di doversi spostare da uno sportello all'altro per ottenere le informazioni e i servizi richiesti. A ciò si aggiunge la frequente mancanza di modalità alternative di accesso tra cui scegliere, a seconda delle esigenze (sportello fisico, telefono, Internet, ecc.)<sup>7</sup>. Tale criticità emerge anche da altre indagini<sup>8</sup> che rilevano come rivolgersi direttamente agli sportelli sia ancora il modo più frequente di entrare in relazione con la PA.

4. Indagine ISPO novembre 2001 - a.

5. Indagine CIRM marzo 2001.

6. Indagine ISPO novembre 2001 - a.

7. Indagine DFP ottobre 2001. L'indagine è basata su questionari e focus group che hanno coinvolto circa 100 operatori degli URP.

8. Fonte: Indagine CIRM marzo 2001.

Altro motivo di insoddisfazione legato al tema dell'accessibilità riguarda le file agli sportelli e gli orari degli uffici. Negli ultimi anni il problema delle file si è attenuato (ad esempio negli ultimi sei anni agli sportelli dell'anagrafe le file oltre i 20 minuti sono diminuite del 30%<sup>9</sup>). Tuttavia coloro che giudicano in maniera non soddisfacente questo aspetto degli uffici pubblici sono quasi il 65% dei cittadini<sup>10</sup>. Mentre il problema delle file viene lamentato soltanto per alcuni uffici, in genere localizzati nelle città metropolitane, l'inadeguatezza dell'orario di apertura sembra essere una criticità più diffusa. **L'insoddisfazione dei cittadini è frequentemente legata alla scarsa compatibilità dell'orario degli uffici alle esigenze della vita quotidiana.**

Per quanto riguarda la conoscenza dei servizi dell'Amministrazione, i motivi di insoddisfazione dei cittadini riguardano la qualità e l'utilità delle informazioni. I cittadini avvertono l'esigenza di avere informazioni più utili, comunicate in maniera più efficace e più chiara, semplice e comprensibile anche a chi possiede un livello di istruzione medio o basso<sup>11</sup>.

Il tema dell'accoglienza è molto sentito dai cittadini, soprattutto per gli aspetti che riguardano una certa mancanza di disponibilità all'ascolto, dovuta a troppa rigidità degli operatori a contatto con il pubblico. La competenza e professionalità, la cortesia e la gentilezza dei dipendenti pubblici sono considerate non sufficienti dalla maggioranza dei cittadini (il voto medio assegnato è di 4,5 su 10), così come il linguaggio utilizzato è ritenuto poco comprensibile dal 70% dei cittadini<sup>12</sup>.

Inoltre, gli stessi operatori si aspettano dalle amministrazioni pubbliche un atteggiamento propositivo, per anticipare le esigenze e cogliere i bisogni. Allo stesso tempo, si rileva una generale insoddisfazione causata dalla scarsa applicazione delle norme di semplificazione. Il cittadino apprezza l'intento del legislatore di ridurre al minimo gli adempimenti burocratici. Tuttavia continua ad esprimere un giudizio severo nei confronti degli operatori, giudicati responsabili della non completa attuazione delle norme finalizzate alla semplificazione delle procedure amministrative. In conclusione, il cittadino avverte le difficoltà legate all'accesso e alla fruizione dei servizi, ma è anche consapevole che la sfida è quella della concreta attuazione della semplificazione amministrativa.

**Le iniziative di riforma giudicate più utili in tale direzione sono quelle che riguardano la semplificazione del linguaggio, delle norme e degli adempimenti amministrativi richiesti ai cittadini e alle imprese<sup>13</sup>.**

9. "I servizi di pubblica utilità: utilizzo e soddisfazione" ISTAT 2001.

10. Indagine ISPO novembre 2001 - a.

11. Indagine Dipartimento della Funzione Pubblica, ottobre 2001.

12. Indagine ISPO novembre 2001 - a.

13. Indagine ISPO novembre 2001 - b.

## Utilità delle iniziative di riforma della PA

	Molto/abbastanza	Poco/per niente	Non so
Semplificare il linguaggio dei documenti e degli atti delle PA	74,8	8,9	16,3
Semplificare le norme	74,3	9,2	16,5
Semplificare gli adempimenti amministrativi richiesti ai cittadini e alle imprese	72,6	9,9	17,5
Diffondere e potenziare gli URP per facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi e raccogliere suggerimenti degli utenti per migliorare le prestazioni	68,4	12,7	18,9
Accorpate in codici unici le norme di una stessa materia	67,3	10,2	22,5
Formare una nuova generazione di professionisti della comunicazione della PA per migliorare il dialogo delle amministrazioni con i cittadini	65,3	15,3	19,4
Consentire ai cittadini di potere usufruire dei servizi delle PA direttamente da casa attraverso il proprio PC	56,9	21,2	21,9

Fonte: Osservatorio sull'atteggiamento verso la riforma della Pubblica Amministrazione - Indagine sulla popolazione ISPO novembre 2001

### Il rapporto tra amministrazioni e imprese

#### 1.1.3 Imprese e amministrazioni pubbliche: un rapporto da migliorare

Il rapporto tra la pubblica amministrazione e le imprese si è modificato nel tempo. Alla storica richiesta di efficacia e efficienza, considerata un elemento indispensabile per la competitività del sistema economico, si è aggiunta negli ultimi anni la domanda di servizi avanzati in grado di soddisfare le esigenze connesse con l'integrazione europea e il processo di globalizzazione dei mercati. Esigenze che non sempre l'Amministrazione è in grado di cogliere con prontezza.

Dall'analisi dei risultati delle ricerche più recenti emerge che il sistema delle imprese si confronta quotidianamente con pubbliche amministrazioni spesso indifferenti agli interessi delle imprese e talora addirittura ostili.

Secondo un recente rapporto di Confindustria<sup>14</sup>, l'inefficienza della amministrazioni in Italia è tra i motivi di fondo del basso volume degli investimenti diretti esteri (soltanto lo 0,4% del PIL nel 1999 contro il 5,8% del Regno Unito, il 2,6% della Francia, il 2,5% della Germania e l'1,6% della Spagna) e della dimensione dell'economia sommersa: il livello italiano è doppio rispetto ai paesi dell'Unione Europea e dell'Ocse. Una indicazione di questa inefficienza è riscontrabile anche dal peso degli adempimenti burocratici per la creazione di una nuova impresa, elemento che pone l'Italia agli ultimi posti nella graduatoria e che viene indicato tra i principali ostacoli da chi investe nel nostro Paese<sup>15</sup>.

### Tempi lunghi

Tra i tradizionali aspetti di insoddisfazione delle imprese troviamo i tempi per espletare le pratiche considerati ancora troppo lunghi.

14. "Azioni per la competitività – Le proposte di Confindustria per lo sviluppo del Paese" marzo 2001.

15. Regulatory Reform in Italy, OECD, 2001.

Nella media, il 60% delle imprese giudica accettabili i tempi (soprattutto nei Comuni). Giudizi negativi più frequenti sono quelli rivolti alle amministrazioni regionali (57%). In particolare le imprese del terziario avanzato (il 42% dei casi) e quelle localizzate nel sud Italia, indipendentemente dalle loro dimensioni sembrano mostrare maggiore insofferenza per i tempi lunghi delle pratiche. Un dato indiretto di come la burocrazia sia percepita in modo fastidioso dal sistema delle imprese è il frequente ricorso ad intermediari per l'espletamento delle pratiche. Gli intermediari vengono utilizzati per la loro competenza (48% dei casi) e per la consuetudine nei rapporti con l'amministrazione delle imprese (22%), ma molto spesso anche per ridurre i tempi di espletamento delle pratiche (20% dei casi)<sup>16</sup>.

L'esigenza di migliorare le amministrazioni emerge anche rispetto alla complessità dell'iter amministrativo che precede l'avvio di un'attività imprenditoriale (numero di giorni e di procedure necessarie a costituire legalmente un'impresa, eventuali richieste di autorizzazioni legali, ecc.).

## **La complessità normativa**

A metà degli anni '90 l'Italia era tra gli ultimi posti nelle graduatorie internazionali sui vincoli amministrativi e sui costi che gravano sulla società<sup>17</sup>. Questa eccessiva rigidità dell'ambiente normativo e regolamentare si è ridotta in parte negli ultimi anni a seguito degli interventi finalizzati ad accelerare lo snellimento delle norme e delle procedure relative all'inizio delle attività. Lo sportello unico e l'auto-certificazione, pur non raggiungendo risultati del tutto soddisfacenti, hanno agito nella direzione di semplificare l'iter burocratico delle richieste di costituzione di un'impresa sia attraverso una riduzione del numero delle procedure necessarie, sia attraverso la loro concentrazione presso una singola struttura destinata a divenire l'unico interlocutore pubblico dell'impresa<sup>18</sup>.

Un altro elemento cruciale nel rapporto tra le imprese e la PA è quello della facilità di accesso ai servizi e della qualità dell'accoglienza. In questo caso, i dati non sono insoddisfacenti. Solo un quarto delle aziende intervistate (24%) considera problematico questo aspetto (anche se la percentuale aumenta al 34% quando si considerano le sole amministrazioni regionali)<sup>19</sup>.

Nel nostro Paese, il numero delle procedure necessarie per costituire una società si è ridotto a 5 (da 21 per le società di capitali e da

16. Indagine Istat e Uniocamere sulle interazioni tra imprese e uffici pubblici (secondo semestre 1999).

17. Gli studi effettuati dall'ISAE (ottobre 2001) e da Djankov et al. (2000) concordano nell'analisi dei tempi necessari per avviare una società di capitali (1996/97). I risultati mostrano tre classi omogenee di paesi. Quelli con regolamentazione leggera come Stati Uniti e Irlanda dove in 1-2 settimane si costituisce una società; quelli con regolamentazione più rigida come l'Italia e la Germania dove si va da un minimo di 17 ad un massimo di 28 settimane e quelli intermedi come l'Olanda e la Francia con un numero di settimane oscillante tra 12 e 15.

18. OECD Regulatory Reform in Italy, 2001.

19. Istat Uniocamere indagine sulle interazioni tra imprese e uffici pubblici, 1999.

11 per le ditte individuali), il tempo massimo per la costituzione di una società di capitali si è dimezzato (da 22 a 10 settimane) come pure i costi (da 7.700 a 3.500 Euro)<sup>20</sup>. Ma nonostante il recupero l'Italia è, nel 2001, quasi allo stesso livello della Francia di quattro anni fa. Il permanere della complessità amministrativa rischia di frenare la nascita delle nuove imprese e la crescita dimensionale di quelle esistenti.

## **1.2 Amministrazione in affanno nel cammino dell'innovazione**

Questa sezione indica le criticità che le amministrazioni pubbliche italiane devono affrontare per potere innovare al fine di rispondere in modo efficace alle aspettative dei cittadini e delle imprese. L'approccio scelto è quello di delimitare il campo di analisi ad alcune aree specifiche, il cui rafforzamento è essenziale per creare condizioni in grado di favorire lo sviluppo e il consolidamento dell'innovazione.

Le aree considerate riguardano le modalità di servizio e di relazione con l'utenza, il processo di *policy making*, il personale, l'organizzazione interna e i meccanismi operativi, l'utilizzo delle tecnologie.

La scelta del campo di analisi è finalizzata ad individuare i punti deboli delle amministrazioni italiane che, se non eliminati, impediscono di sviluppare innovazioni nelle politiche, nei servizi e nei processi produttivi.

### **1.2.1 Personale amministrato, ma non valorizzato**

La qualità del personale e la capacità di gestione delle risorse umane rappresentano condizioni essenziali per dare alle pubbliche amministrazioni una prospettiva di sviluppo. Esse storicamente presentano alcuni punti di debolezza.

La politica del personale espansiva adottata nel passato (soprattutto in alcune aree geografiche), ha comportato l'esigenza di procedere negli ultimi dieci anni ad una tendenziale riduzione degli organici, nonostante il bisogno di immettere energie e competenze nuove. A questa svantaggiosa situazione, caratterizzata da organici qualitativamente inadeguati e mal distribuiti, si aggiunge una tradizionale carenza di strategie, prassi e strumenti di gestione delle risorse umane. Le direzioni del personale sono tendenzialmente appiattite nell'attuazione degli adempimenti amministrativi, contabili e previdenziali. Soltanto negli ultimi anni alcune amministrazioni hanno sperimentato nuove modalità di programmazione, selezione, formazione e valutazione del personale, di gestione delle carriere e incentivazione, cercando in questo modo di assicurare un livello quali-quantitativo di risorse adeguato.

I dati disponibili dai quali è possibile desumere elementi sulla qualità degli organici si riferiscono alla composizione del personale per

20. OECD Regulatory Reform in Italy, 2001.

grado di istruzione. Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato<sup>21</sup> la presenza di laureati, nei Ministeri, è di circa 34mila unità (13% dei dipendenti), nel comparto Regioni ed Autonomie locali è di circa 69mila (11%), mentre in tutto il pubblico impiego la percentuale di laureati sale al 23% principalmente grazie alla massiccia presenza di insegnanti.

**La focalizzazione della missione delle amministrazioni sulle funzioni di governo, con la tendenziale esternalizzazione dei compiti operativi, richiede un innalzamento delle quote di personale laureato.**

Le amministrazioni sono condizionate nelle scelte strategiche dai vincoli qualitativi delle risorse a disposizione. Naturalmente, la strutturale inadeguatezza qualitativa degli organici delle amministrazioni richiede manovre lente e di lungo periodo per essere corretta, soprattutto in presenza di vincoli di risorse che limitano la possibilità di nuove assunzioni.

La difficoltà ad assumere personale spiega in parte il massiccio ricorso, soprattutto in alcuni comparti, alle forme di lavoro atipico. Secondo una indagine a campione<sup>22</sup> il 15% delle amministrazioni regionali e locali fa ricorso al lavoro interinale, pur trattandosi di un istituto piuttosto recente, e il 60% a collaboratori coordinati e continuativi.

Secondo la stessa indagine, i responsabili del personale motivano il ricorso a forme di impiego flessibile, con la necessità di colmare la carenza di particolari figure, di fronteggiare carichi di lavoro eccessivi, ma anche con la necessità di accelerare le procedure di reclutamento, o come strumento per “mettere alla prova” il personale.

L'introduzione di forme di impiego non tradizionali deve essere un'auspicabile evoluzione delle leve per la gestione del personale. Invece, il ricorso frequente, in particolare alla collaborazione coordinata e continuativa, sembra essere indotto dall'esigenza di superare alcuni tipici problemi legati alle forme di impiego tradizionali. La lentezza delle procedure di reclutamento, la rapida evoluzione dei fabbisogni di nuove figure, rispetto ai quali il tradizionale concorso non riesce a tenere il passo, le modalità di selezione non sempre coerenti con gli effettivi fabbisogni sembrano aver costituito le principali ragioni del ricorso al lavoro atipico.

Salvo alcune importanti eccezioni, anche il part-time è stato impiegato per finalità solo in parte coerenti. Le principali motivazioni del ricorso al *part-time* sono state le esigenze di conciliazione tra lavoro e vita privata dei lavoratori e non la necessità per le amministrazioni di ridurre il costo del lavoro o di impiegare in modo flessibile il personale.

La rilevanza del tema delle relazioni sindacali risiede nell'influenza che queste hanno rispetto alla possibilità di sviluppare efficaci politi-

**Il ricorso al lavoro atipico**

**Le relazioni sindacali**

21. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 1999, 2001.

22. ARAN; Contrattazione integrativa e gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni - I principali risultati della rilevazione 2001 (rapporto provvisorio), a cura di Lorenzo Bordogna.

## La contrattazione decentrata

che di direzione del personale. Le norme sulla responsabilizzazione della dirigenza, sulla riforma del lavoro pubblico, nonché gli ultimi contratti di lavoro, hanno strutturato un quadro più articolato di strumenti a disposizione del *management* pubblico delle singole amministrazioni. Potenzialmente questi strumenti sono in grado di favorire l'adozione di modalità di valutazione, di definizione di profili, carriere e percorsi formativi più funzionali agli obiettivi di miglioramento dell'organizzazione. Tuttavia, l'effettiva disponibilità per la dirigenza delle leve di gestione del personale non appare del tutto scontata, e può essere limitata da prassi negoziali decentrate e inadeguate<sup>23</sup>.

**La riforma del lavoro pubblico ha spostato le leve di gestione dal livello centrale alle singole amministrazioni e dagli attori politici alla dirigenza.**

Parallelamente al processo di responsabilizzazione del *management*, la riforma ha gettato le basi per un ruolo della dirigenza che costituisca una reale controparte alle organizzazioni sindacali in sede negoziale. Tale processo sembra essersi avviato, ma richiede inevitabilmente tempi lunghi, per la tendenza delle amministrazioni a non sfruttare pienamente lo spazio di potere datoriale a disposizione, e per superare la carenza di competenze negoziali. Secondo una recente indagine a campione<sup>24</sup>, l'estensione della contrattazione nelle amministrazioni pubbliche è praticamente universale. Il 97% delle amministrazioni ha stipulato almeno un accordo integrativo nell'ultimo quadriennio. La contrattazione integrativa è resa di fatto necessaria dalla attuazione degli istituti previsti a livello nazionale. Così, anche contesti organizzativi di piccole dimensioni sono sede di contrattazione, a differenza di quanto accade nel settore privato. In tali contesti, la contrattazione integrativa vede in condizioni di particolare debolezza le amministrazioni, a causa della maggiore capillarità e solidità organizzativa delle rappresentanze sindacali nell'affrontare il processo negoziale a livello locale.

**I dati su quantità e tipo di materie negoziate confermano la tendenza a riconoscere uno spazio molto ampio alla contrattazione.**

Quasi il 60% delle amministrazioni ha contrattato più di 10 materie, tra cui la definizione dei fabbisogni di personale e delle professionalità necessarie, organici, posti da ricoprire con accesso dall'esterno, organizzazione degli uffici, sistemi e non soltanto criteri generali, di valutazione.

## Fattori di debolezza del processo di contrattazione

Un segnale di cambiamento, peraltro prescritto dalla normativa, emerge riguardo agli attori di parte datoriale: contrariamente al precedente quadriennio contrattuale, il capo della delegazione trattante è un rappresentante politico soltanto in una minoranza dei casi<sup>25</sup>. Tuttavia, spesso la dirigenza non si è ancora appropriata di quel processo

23. Dipartimento della Funzione Pubblica – Ripensare il lavoro pubblico.

24. ARAN; Contrattazione integrativa e gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni - I principali risultati della rilevazione 2001 (rapporto provvisorio).

25. Dalla contrattazione decentrata a quella integrativa, Quaderni Formez, 2001.

negoziale che condiziona in modo così determinante la gestione del personale.

Segnale di ulteriore debolezza emerge dalla limitata tendenza delle amministrazioni a ricercare forme di comunicazione diretta con il personale, indipendentemente dal circuito delle relazioni sindacali. Soltanto una minoranza delle amministrazioni (46%) conduce incontri su programmi e obiettivi dell'amministrazione, mostrando così una tendenza insufficiente a considerare i dipendenti una risorsa, da coinvolgere nei processi decisionali e da motivare al raggiungimento di obiettivi. Inoltre, il limitato ricorso a strumenti quali circoli di qualità e gruppi di miglioramento (27%), oppure sondaggi di opinione interni (15%) evidenzia la mancanza di canali di ascolto, confermando la debolezza delle modalità di comunicazione tra amministrazione e dipendenti. Questo atteggiamento poco attento alla rilevanza strategica della gestione delle risorse umane si riflette anche nella scarsa presenza di funzioni specialistiche esperte di negoziazione e di direzione del personale. Il 35% delle amministrazioni intervistate non ha un ufficio che si occupi di risorse umane o di relazioni sindacali, distinto da quello che amministra le paghe e i contributi. Questa impostazione è seguita non solo dalle amministrazioni di dimensioni piccole, ma anche da molte medie e alcune grandi.

Le amministrazioni hanno oggi la possibilità di definire proprie politiche retributive abbandonando il tradizionale sistema rigido e determinato a livello nazionale, caratterizzato dall'impossibilità di riconoscere differenze nel contenuto del lavoro o nelle prestazioni.

Tuttavia molte amministrazioni non hanno utilizzato appieno le opportunità offerte dai nuovi meccanismi di sviluppo professionale previsti dai contratti di lavoro.

Infatti da una indagine campionaria emerge che quasi il 60% delle amministrazioni utilizza l'anzianità tra i criteri per le progressioni orizzontali. Questo dato raggiunge punte che sfiorano il 90% nel caso dei ministeri e delle aziende sanitarie<sup>26</sup>. Anche per quanto riguarda la dirigenza, le politiche retributive adottate dalle amministrazioni appaiono in ritardo. Secondo una indagine a campione<sup>27</sup>, soltanto una minoranza delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali aveva già messo a punto nel 1998 modalità di retribuzione della posizione dei dirigenti su più fasce (almeno tre) e con differenziali rilevanti (oltre i 20 milioni annui di differenza tra massimo e minimo, con punte attorno ai 35-40 milioni). Nello stesso anno, però, circa il 38% degli enti, in prevalenza nel Mezzogiorno, rimaneva ancorato ad un modello tradizionale, con due fasce o addirittura un'unica fascia retributiva, rinunciando così all'opportunità di avviare una riflessione sul contenuto del lavoro dirigenziale nel proprio contesto organizzativo, e di introdurre i presupposti di una politica retributiva più dinamica da estendere in futuro anche ai collaboratori. Secondo la stessa fonte,

### **Le politiche retributive e il sistema premiante**

26. ARAN – “Contrattazione integrativa e gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni”, 2001.

27. Dalla contrattazione decentrata a quella integrativa, Quaderni Formez 2001.

questa quota di enti ancorati al modello tradizionale si è notevolmente ridotta nell'anno 2000.

## I fattori di criticità

Gli incentivi per risultato destinati alla dirigenza e regolati da sistemi di valutazione sembrano seguire le esperienze di valutazione delle posizioni, sviluppandosi spesso a distanza di qualche anno da queste ultime: attualmente, dunque, tali applicazioni riguardano una ristretta minoranza di enti, soprattutto comuni capoluogo, regioni e province del Nord. Invece, nei Ministeri “risulta confermata [...] una pressoché generale inerzia, culturale prima ancora che organizzativa, al riguardo della realizzazione della valutazione delle prestazioni”<sup>28</sup>.

Per quel che riguarda i ministeri, la situazione vede emergere una difficoltà complessiva nello sviluppo di logiche selettive di valutazione e di retribuzione, che vengano accettate dal personale e che contribuiscano a rendere l'ambiente di lavoro più motivante. Tale passaggio richiede al vertice delle amministrazioni capacità tecniche e gestionali, oltre che di *leadership* e di creazione del consenso. Queste capacità non appartengono alla tradizione delle amministrazioni.

**Ancora oggi esiste il rischio che in molte amministrazioni permanga la tendenza ad una distribuzione a “pioggia” del salario accessorio, come già avvenuto con l'applicazione dell'istituto di produttività sin dalla sua introduzione alla fine degli anni ottanta.**

I percorsi di carriera ancora non presentano criteri selettivi nel loro sviluppo. Quasi la metà delle amministrazioni utilizza il criterio dell'anzianità per la gestione delle progressioni verticali<sup>29</sup>. Ministeri, aziende sanitarie e Università sembrano i comparti in cui il fenomeno è più frequente.

**Così come accade per gli altri aspetti della gestione delle risorse umane, anche la formazione si contraddistingue per uno scenario in evoluzione, caratterizzato però da luci e ombre.**

## La formazione

Nella seconda metà degli anni '90, l'orientamento di una parte significativa delle risorse comunitarie alla formazione nel settore pubblico, prevalentemente nel Mezzogiorno, ha consentito di coinvolgere in azioni formative molti dipendenti che quasi non avevano conosciuto questo tipo di esperienza nell'arco della loro vita lavorativa. Parallelamente, accordi e provvedimenti di carattere nazionale hanno creato alcune condizioni per favorire ulteriormente la rottura con un passato caratterizzato da un ricorso alla formazione davvero limitato. Ne è un esempio la previsione, contenuta nei contratti collettivi da destinare alla formazione una quota pari all'1% del monte salari.

Il monitoraggio dei fenomeni legati alla formazione non è ancora strutturato al punto da fornire un quadro conoscitivo del tutto completo. Sono comunque disponibili dati approfonditi riguardo alle

28. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comitato Tecnico Scientifico per il Coordinamento in Materia di Valutazione e Controllo Strategico nelle Amministrazioni dello Stato, I controlli interni nei Ministeri - primo rapporto, Maggio 2001.

29. ARAN – “Contrattazione integrativa e gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni”, 2001.

autonomie locali<sup>30</sup>. Da questi dati, relativi alle amministrazioni provinciali e ai comuni con oltre 10.000 abitanti, emerge che circa il 7% dei comuni e l'8% delle province non hanno effettuato interventi formativi nell'anno 2000. Permangono alcune situazioni di "stallo" caratterizzate dalla totale assenza di formazione, ma si riducono rispetto all'anno precedente (quando erano circa al 13%). L'accesso alla formazione, riguarda ogni anno una quota crescente di personale, che rappresenta però ancora una minoranza (dal 21% del 1999 al 30% del 2000 nei comuni).

**L'obiettivo virtuoso di un investimento diffuso nella formazione continua deve essere ancora raggiunto.**

Infatti, l'indicatore sull'incidenza della spesa per formazione sul monte salari, spesso è ancora distante dal traguardo dell'1% fissato dai contratti. Questo traguardo è stato raggiunto soltanto in alcuni comparti (camere di commercio, enti pubblici e autorità), che impiegano però una quota minoritaria del personale pubblico<sup>31</sup>.

## **Gli investimenti in formazione**

Naturalmente, il ricorso alla formazione va considerato anche sotto il profilo della qualità della gestione, ovvero della capacità delle amministrazioni di programmare azioni coerenti con i fabbisogni, e di valutarne gli esiti per informare la programmazione futura. A tale riguardo, le amministrazioni sembrano ancora inadeguate, come emerge dallo scarso ricorso alla valutazione degli interventi, e a modalità di programmazione consolidate (soltanto il 36% dei comuni e il 37% delle province).

Una lettura complessa dei temi sopra descritti mette in luce alcuni fattori che sembrano contrastare con l'esigenza di creare un ambiente favorevole. Il limitato ricorso a forme di ascolto e comunicazione diretta con i dipendenti; politiche retributive ancora poco orientate a introdurre differenziazioni consistenti; la tendenza a concepire la valutazione del personale prevalentemente come esercizio di una procedura amministrativa; l'utilizzo limitato o non ancorato ad analisi periodiche dei fabbisogni.

### **1.2.2 Piccoli passi verso amministrazioni gestite e organizzate**

Gli assetti interni, i meccanismi operativi e gli strumenti di cui l'organizzazione si avvale, rappresentano un secondo ambito di grande rilievo che influenza l'effettiva possibilità, per le amministrazioni, di migliorare i propri risultati.

Questa esigenza ha trovato un ampio riconoscimento in numerose norme di riforma dell'amministrazione. Tuttavia i risultati conseguiti non sempre si sono rivelati coerenti con la direzione auspicata dalle stesse norme. Qui viene analizzata la situazione delle amministrazioni con riferimento ad alcuni aspetti dell'organizzazione interna ritenuti

30. Formez, Lo scenario della formazione nelle autonomie locali – 4° rapporto nazionale sulla formazione nella P.A., 2001. Il rapporto contiene i risultati di un'indagine campionaria condotta su 111 comuni con oltre 10.000 abitanti e su 67 province.

31. Dipartimento della Funzione Pubblica, "4° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2000".

## La struttura direzionale

## L'introduzione del vertice della struttura burocratica

## Riduzione del numero delle strutture di vertice

particolarmente importanti: la struttura direzionale delle amministrazioni, il controllo di gestione e gli aspetti finanziari, le dotazioni tecnologiche.

Uno degli aspetti chiave relativi all'organizzazione degli enti riguarda la struttura direzionale. La riforma della dirigenza introdotta negli anni '90 ha dato la possibilità di sviluppare una maggiore razionalità organizzativa in relazione a questo aspetto. In precedenza, molti compiti di natura gestionale e operativa erano svolti dagli organi politici, mentre il ruolo dei dirigenti era spesso distante da un contenuto manageriale. **La riforma della dirigenza e il conferimento ai dirigenti di poteri e funzioni gestionali hanno stimolato l'emergere di nuovi modelli di struttura direzionale.**

L'elemento di novità più evidente, messo in atto da alcune amministrazioni, è la presenza di un vertice della struttura burocratica. Negli enti locali, talvolta le funzioni di direttore generale sono svolte dal segretario. Altre volte l'esigenza è stata di individuare una figura nuova, con specifiche attitudini manageriali, e quindi diversa da quella del segretario, tradizionalmente detentore di competenze giuridiche e con un orientamento professionale rivolto ad esercitare funzioni tecniche di controllo di legittimità amministrativa.

Tuttavia, secondo una indagine condotta da Ancitel nel 1999, il ricorso alla figura del direttore generale disgiunta da quella del segretario è stato in realtà "piuttosto scarso"<sup>32</sup>. Soltanto l'8% delle amministrazioni disponeva di un direttore generale con contratto privatistico, laddove spesso, le funzioni del direttore erano attribuite al segretario. Fanno eccezione i comuni più grandi.

Naturalmente, la presenza di una figura di vertice non rappresenta da sola una garanzia di adeguatezza della struttura direzionale. **Rispetto al passato, vi è una maggiore esigenza di creare un gruppo di direzione, di superare una visione settoriale e frammentata dell'azione amministrativa, di definire programmi e obiettivi di innovazione su cui coagulare il consenso dei dirigenti.**

Dal punto di vista della struttura, questa esigenza può essere colta dall'istituzione di un comitato o organismo di coordinamento che riunisca i dirigenti che riportano al direttore generale. Su questi aspetti della struttura direzionale non esistono però ricerche di livello nazionale in grado di fornire riscontri empirici.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali, la maggiore complessità dell'organizzazione e della struttura direzionale porta ad introdurre altre riflessioni. Lo stesso accorpamento dei ministeri, rappresenta il tentativo di superare gli inconvenienti di una articolazione troppo frammentata al massimo livello dell'amministrazione statale, conferendo unità di indirizzi e strategie ad attività interdipendenti.

Non è ancora possibile valutare appieno i risultati della ristrutturazione oggi in corso che muove da strutture tradizionalmente articolate su più livelli dirigenziali, per lo più prive di un coordinamento di vertice.

32. Ancitel, 1999. La ricerca si basa su un questionario inviato ai 1.075 comuni con più di 10.000 abitanti, restituito da 136 amministrazioni.

In generale, all'interno dei singoli ministeri (come avviene negli enti locali) è sempre più diffusa l'introduzione di figure apicali di coordinamento – il capo dipartimento e il segretario generale – tese a superare la frammentazione in direzioni generali.

In alcuni casi, inoltre, emerge la volontà di rafforzare gli strumenti di integrazione del vertice, istituendo una conferenza permanente dei capi dipartimento. Ipotesi di questo tipo hanno riguardato il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Attività Produttive<sup>33</sup>.

Parallelamente agli stimoli verso una maggiore responsabilizzazione nelle singole amministrazioni sulla qualità della spesa, la normativa nazionale si è orientata allo sviluppo dell'autonomia finanziaria e tributaria negli enti locali<sup>34</sup>, delineando una connessione tra responsabilità sulla spesa e responsabilità sulle entrate.

**Un elemento fondamentale per qualificare il nuovo ruolo della dirigenza pubblica è l'esercizio delle funzioni di pianificazione strategica e di controllo sulla gestione, in grado di monitorare l'attuazione delle politiche pubbliche e l'andamento delle attività, di consentire interventi per perseguire o eventualmente modificare gli obiettivi programmati, di orientare l'organizzazione verso un utilizzo più razionale delle risorse.**

Il controllo di gestione rappresenta un ambito tecnico metodologico ampiamente consolidato per il settore privato, impiegato solo di recente all'interno del settore pubblico, dietro l'impulso delle riforme in materia contabile, rafforzate dal d.lgs. n. 286/99 sui controlli interni.

La diffusione del controllo di gestione non è ancora stata oggetto di osservazioni quantitative sistematiche ed estese a tutte le amministrazioni pubbliche, anche perché, come tutti i fenomeni inerenti ai meccanismi operativi dell'organizzazione, si presta solo in parte alla rilevazione statistica.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha condotto un monitoraggio sull'impiego del controllo di gestione, maggiormente focalizzato sulle amministrazioni comunali e provinciali<sup>35</sup>. Secondo i dati raccolti, il controllo di gestione può considerarsi una pratica che comincia a diffondersi e svilupparsi negli enti locali. Le esperienze attivate sono, nella maggior parte dei casi, recenti. Di fatto, esse sono concomitanti o successive alla riforma del sistema dei controlli interni (d.lgs. n. 286/99). La quasi totalità delle amministrazioni interpellate (93%)<sup>36</sup> ha istituito un'unità organizzativa esclusivamente dedicata al

**Autonomia  
e responsabilità**

**La diffusione  
del controllo  
di gestione  
negli enti locali**

33. La fonte informativa è rappresentata dagli schemi di regolamento sottoposti a esame preliminare del Consiglio dei Ministri il 16 febbraio 2001.

34. Corte dei Conti – Sezione Autonomie, Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1999; 2001.

35. Ci si riferisce al documento "Il controllo di gestione nelle amministrazioni locali: rapporto statistico", realizzato nel maggio 2000 dal Progetto finalizzato "Controllo di gestione: best practices".

36. L'analisi, pur non avendo carattere di rappresentatività statistica, ha coinvolto il 26% dei comuni con oltre 15.000 abitanti e il 43% delle province.

controllo di gestione. Tuttavia, soltanto la metà delle amministrazioni ha già adottato nuove modalità contabili (contabilità economico-patrimoniale, contabilità dei costi).

Il passaggio dai tradizionali strumenti di rilevazione, orientati a finalità di autorizzazione alla spesa (contabilità finanziaria), alle nuove modalità contabili, rappresenta un requisito essenziale per attivare il controllo di gestione. Tuttavia sono state rilevate difficoltà organizzative e tecniche nel coniugare l'uso di strumenti vecchi e nuovi.

Ad esempio, l'adozione del Piano esecutivo di gestione (Peg) è una pratica ormai acquisita dagli enti locali interessati. Tuttavia, esso contiene indicatori di efficacia ed efficienza che spesso non sono effettivamente misurati o misurabili. Inoltre, le informazioni di ritorno sul grado di raggiungimento degli obiettivi, quando prodotte, non sempre vengono utilizzate per modificare in corso d'opera i piani e gli stanziamenti, oppure per orientare i programmi futuri.

Come per i sistemi di gestione del personale, anche nel caso del controllo di gestione, sembra emergere una diffusione formale dei nuovi strumenti di gestione. A questa non si accompagna infatti un reale utilizzo delle informazioni prodotte, capace di intervenire a modificare prassi organizzative, modelli gestionali, processi decisionali.

#### Principali risultati dell'analisi sul C.d.G. negli Enti Locali (indagine condotta su 238 amministrazioni)



Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica, progetto finalizzato "Controllo di gestione – best practices"

Vanno poi segnalate le differenze che intercorrono tra enti locali delle diverse aree geografiche quanto a sviluppo dei sistemi di controllo di gestione: le amministrazioni che hanno condotto esperienze significative sono in gran parte concentrate nel Nord, mentre dal Mezzogiorno emerge un maggiore fabbisogno di formazione e assistenza operativa.

Nelle amministrazioni dello Stato, si riscontra, riguardo alle nuove forme di controllo interno “una sostanziale asimmetria tra la modernizzazione del sistema normativo e la concreta implementazione delle innovazioni introdotte”, nonché la limitata percezione da parte delle amministrazioni dello Stato della “centralità delle procedure di determinazione analitica dei costi all’interno di un sistema di controllo di gestione”<sup>37</sup>.

Nel concreto, in molti casi sono stati adottati sistemi di pianificazione, programmazione, controllo. Però per lo più essi sono caratterizzati dall’idea di governare dall’alto l’intera organizzazione, attraverso un sistema onnicomprensivo e meccanicistico che orienta lo sforzo delle persone e le risorse finanziarie ad un insieme di attività, predefinito dal vertice e basato su prescrizioni puntuali di azione.

Tale impostazione rischia di produrre una deresponsabilizzazione dei dirigenti, non coinvolti nella definizione degli obiettivi e dei modi e tempi per raggiungerli.

Viceversa, il processo di definizione degli obiettivi di *policy* e il processo gestionale sono – come ha sottolineato la Corte dei Conti<sup>38</sup> – tra loro strettamente connessi e si intrecciano con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Ferma restando la distinzione e autonomia dei rispettivi ruoli, soltanto un’adeguata reciproca interazione tra organi politici e dirigenti può – consentire l’elaborazione di politiche sostenute da dati tecnici, gestionali e finanziari completi e un effettivo coinvolgimento e responsabilizzazione dei dirigenti per il conseguimento dei risultati della gestione.

Su questi temi, e con notazioni critiche per più aspetti convergenti con quelle della Corte dei Conti, si è espresso anche, nel 2001, il Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico<sup>39</sup>. Esso ha, in particolare, sottolineato due carenze nell’attuazione della riforma dei controlli interni nei ministeri.

In primo luogo, è stata sottolineata l’inadeguata attenzione dedicata alla attivazione dei servizi di controllo interno e alla loro composizione con professionalità idonee. In secondo luogo, è stata evidenziata la pressoché totale assenza di indicatori di *performance*, di strumenti

37. Dipartimento della Funzione Pubblica, progetto finalizzato “Controllo di gestione – Best practices”, Lo stato di attuazione del controllo di gestione nei Ministeri (28 giugno 2000).

38. Corte dei Conti, Osservazioni al Presidente del Consiglio e al Ministro per la Funzione Pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l’esercizio finanziario 1998 (Sezioni riunite, deliberazione n. 25/1998). Osservazioni al Presidente del Consiglio e al Ministro per la Funzione Pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l’esercizio finanziario 1999 (Sezioni riunite, deliberazione n. 22/1999).

Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 1999 (Parte II, cap. IV, par. 8).

Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2000.

39. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico “I controlli interni nei Ministeri”. Primo rapporto, Roma, maggio 2001.

per la valutazione del conseguimento dei risultati, di modalità anche solo elementari di *project management* nelle direttive generali dei ministri sull'azione amministrativa e sulla gestione.

Come importante elemento di novità del 2001-2002 vanno segnalate le indicazioni rivolte a tutti i Ministri dal Presidente del Consiglio il 15 novembre 2001, per l'attivazione di un'efficace sistema di programmazione e controllo nelle amministrazioni statali<sup>40</sup>. Inoltre, per favorire la concreta introduzione di questo tipo di sistemi, il Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con il Foromez, nel gennaio 2002 ha avviato il "Progetto Governance", che fornisce assistenza tecnica alle amministrazioni statali, regionali e locali. L'assistenza ai ministeri verrà assicurata in sinergia con l'attività del Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico della Presidenza del Consiglio.

### **1.2.3 Amministrazioni on line ancora poco integrate tra loro**

Le tecnologie rappresentano una leva essenziale per migliorare l'organizzazione, nel settore pubblico come del resto in altri contesti, con riferimento sia alle attività interne, sia allo sviluppo di nuovi servizi e modalità di comunicazione con gli utenti.

**Negli ultimi anni sono stati realizzati consistenti investimenti, finalizzati sia a dotare il personale di attrezzature informatiche e programmi applicativi, sia a sviluppare infrastrutture di rete all'interno degli enti.**

I sistemi informatici si sono notevolmente evoluti negli ultimi anni, sostenuti da un impegno in termini finanziari che, sebbene limitato dalla necessità di operare in una situazione di ristrettezza di risorse del bilancio pubblico, è stato comunque significativo. Per le sole amministrazioni centrali l'impegno di risorse finanziarie assomma, negli anni tra il 1995 e il 2000, a circa 7,2 miliardi di euro, registrando in particolare una crescita rilevante nel 1999 (quasi 1,3 miliardi di euro) e nel 2000 (circa 1,55 miliardi di euro)<sup>41</sup>. Parimenti importante è stata la spesa delle regioni e delle province autonome, che ha superato nel 1999 i 200 milioni di euro, registrando negli ultimi anni una crescita di analoghe dimensioni, intorno al 15%<sup>42</sup>.

I risultati ottenuti riguardano principalmente le infrastrutture tecnologiche. Nelle amministrazioni centrali sono attualmente disponibili circa 300.000 posti di lavoro automatizzati: nell'ultimo quinquennio la loro diffusione si è pressoché raddoppiata, con la contemporanea scomparsa dei terminali non intelligenti, ormai residuali. Queste dotazioni fanno sì che nelle amministrazioni centrali il 73% dei dipenden-

40. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002", in G.U. n.18 del 22.01.2002.

41. Rapporto AIPA "Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica amministrazione - 2000".

42. AIPA "Lo stato dell'informatizzazione nelle Regioni e nelle Province autonome - Rapporto 1998-1999", 2000. I dati su Regioni e Province autonome non vengono aggiornati con la stessa cadenza di quelli relativi alle amministrazioni centrali.

## **Le tecnologie**

## **Gli investimenti in tecnologie**

## **Informatizzazione dei posti di lavoro**

ti, che ne hanno necessità<sup>43</sup>, hanno a disposizione un *personal computer*. Nelle regioni e province autonome si registra una copertura simile (circa il 69% nel 1999), negli enti pubblici non economici la diffusione è quasi totale, con il 94%.

Sempre nelle amministrazioni centrali, circa 190.000 posti di lavoro automatizzati, quasi i 2/3, sono connessi in rete locale (erano 25.000 nel 1995) e poco meno di 120.000 sono connessi in rete geografica. Risultano quindi collegate oltre 5.300 sedi sparse sul territorio nazionale, pari a circa il 90% del totale. È stato nel contempo razionalizzato e svecchiato il patrimonio dei grandi elaboratori e dei *server* (oggi caratterizzato da un minor numero di macchine, da maggior potenza e minori costi di esercizio) ed è aumentata la distribuzione degli apparati e dei sistemi.

Permangono peraltro degli squilibri. Negli uffici centrali la situazione è migliore che in quelli periferici (79% di postazioni IT contro il 32%); il Mezzogiorno risente anche negli uffici pubblici di una situazione di minor diffusione dei sistemi (55% di postazioni IT rispetto ad una media nazionale del 69%); gran parte degli investimenti si concentra in alcuni settori più maturi, tra i quali fisco e previdenza<sup>44</sup>.

Ben più problematica è la situazione dei servizi. L'utilizzo della posta elettronica è caratterizzata da un andamento crescente ma disomogeneo: in alcune realtà è diventato strumento di uso comune ma "soltanto il 30% dei personal computer delle amministrazioni centrali disponeva alla fine del 2000 di accesso alla posta elettronica"<sup>45</sup>.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei canali Internet, tutti i Ministeri e le Regioni, il 98% delle Province e il 97% dei Comuni capoluogo dispongono di siti Web ufficiali, rispettando così una condizione di base per sviluppare nuove modalità di servizio e comunicazione. I siti sono caratterizzati da un'ampia gamma di informazioni, anche se l'interattività e la diffusione dei servizi *on-line* è ancora limitata. Tali servizi costituiscono casi ancora abbastanza isolati.

Per quel che riguarda l'integrazione tra amministrazioni, sono ancora deboli i servizi di interoperabilità tra i rispettivi sistemi informativi, che permetterebbero di ampliare la gamma di prestazioni ed aumentare l'efficienza dei processi trasversali.

Anche sul fronte della diffusione del documento elettronico va segnalato che il complesso e avanzato apparato normativo (firma digitale, protocollo informatico, carta di identità elettronica) non ha finora dato i frutti sperati, essendo utilizzato da pochissime amministrazioni e per flussi molto limitati.

43. Nelle relazioni dell'Aipa viene considerato l'insieme dei dipendenti che svolgono attività "informatizzabili". Questo numero di dipendenti, rispetto al totale, non tiene conto essenzialmente dei corpi armati e del personale di sorveglianza, categorie per le quali il processo di informatizzazione deve più convenientemente essere verificato e misurato con altri parametri. Questa modalità è comune alle statistiche di tutti i principali paesi e comparti.

44. Rapporto AIPA "Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica amministrazione - 2000".

45. Ibidem.

## I servizi e l'utilizzo di Internet

La criticità principale riguarda quindi i risultati finali in termini di miglioramento dei servizi erogati a cittadini e imprese e del rapporto complessivo con l'utenza esterna. In particolare su tale terreno si registra anche un ritardo nei confronti degli altri paesi occidentali.

Questa criticità deriva da vari fattori: la difficoltà di integrare l'innovazione tecnologica in un contesto di cambiamento che operi congiuntamente su processi, organizzazione, personale; la scarsa attitudine all'effettivo ascolto dell'utenza, una capacità realizzativa ancora inadeguata alle esigenze di rapidità e di qualità che l'evoluzione del contesto impone.

È evidente che gli investimenti tecnologici e gli interventi normativi non sono, da soli, sufficienti per garantire la realizzazione della cosiddetta "pubblica amministrazione digitale".

Un dato di forte novità va registrato nel secondo semestre 2001. Da un lato è stata istituita la figura del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, con il compito precipuo di promuovere e coordinare il processo di trasformazione tecnologica verso la "Società dell'informazione". Dall'altro lato, è stata emanata dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, il 21 dicembre 2001, una direttiva recante "Linee guida per la digitalizzazione dell'amministrazione" che detta un primo concreto percorso di obiettivi da realizzare, nel 2002, per realizzare un salto di qualità ai fini della gestione tecnologica dei processi nelle pubbliche amministrazioni.

Sono poi state individuate, dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, le aree di intervento e le correlate azioni che potranno assicurare, insieme con altre iniziative specifiche delle singole amministrazioni e da concordare con esse, l'obiettivo di modernizzazione del paese attraverso un nuovo modello di stato digitalizzato. Sono stati quindi definiti dieci obiettivi prioritari di legislatura, riguardanti i "servizi on-line a cittadini e imprese", l'efficienza delle amministrazioni, la valorizzazione delle risorse umane, la trasparenza e la qualità dei servizi.

Tale nuovo programma, discusso nel Comitato dei Ministri per la società dell'informazione, è stato presentato dal Presidente del Consiglio il 13 febbraio 2002.

#### **1.2.4 Molti progressi ma ancora tanta strada da percorrere nei servizi all'utenza**

Le modalità di comunicazione, di servizio e di relazione con l'utenza rappresentano un altro dei grandi temi su cui si è concentrato il dibattito relativo al cambiamento nel settore pubblico. Fin dai primi anni '90, l'obiettivo di assicurare una migliore qualità della comunicazione, di garantire una relazione di servizio più soddisfacente, di trasmettere un'immagine più positiva della pubblica amministrazione, ha caratterizzato alcuni interventi normativi: dall'istituzione dell'Ufficio relazioni con il pubblico, a quella dello Sportello unico per le attività produttive, dall'adozione delle Carte dei servizi ai provvedimenti relativi all'autocertificazione.

**L'attenzione agli aspetti del contatto (inteso come relazione diretta) tra amministrazione e singoli utenti è un tema che sempre maggiormente interessa l'opinione pubblica nel nostro Paese.**

Ad esempio, la riduzione dei tempi di rilascio dei documenti, la cura nel *layout* e nella collocazione degli uffici aperti al pubblico, la

diffusione di esperienze innovative di comunicazione sono alcuni dei segnali che testimoniano la crescente attenzione rivolta a migliorare questi aspetti.

Un'indagine del Dipartimento della Funzione Pubblica, incentrata sull'effettiva istituzione degli Urp e sul contenuto delle loro attività, aiuta a fare luce sulla dimensione quantitativa del fenomeno<sup>46</sup>. In testa alla graduatoria delle amministrazioni che hanno istituito l'Urp si collocano gli enti produttori di servizi sanitari (93,4%). Ma non tutte le amministrazioni hanno risposto in modo così positivo alla previsione normativa: 6 strutture ministeriali centrali (24%), 2 regioni (10%), 20 province (20%) e 650 dei comuni interpellati (22%) non solo non hanno istituito l'Urp, ma non ne hanno neppure attribuito le funzioni ad altre unità organizzative.

La scarsa attenzione di alcune amministrazioni alle relazioni con il pubblico può dipendere dalla limitata importanza del front office come accade per alcuni ministeri. Tuttavia alcune amministrazioni sembrano proprio non aver compreso l'importanza di migliorare le modalità di comunicazione e di servizio.

## Gli Uffici per le relazioni con il pubblico

Istituzione dell'Urp per tipologia di amministrazioni				
	Con Urp	Senza Urp ma funzioni attribuite	Senza Urp e funzioni non attribuite	Totale
Ministeri, PCM e Dipartimenti PCM	72,0%	4,0%	24,0%	100%
Enti produttori di servizi sanitari	93,4%	4,3%	2,3%	100%
Enti di previdenza	44,4%	44,4%	11,1%	100%
Camere di commercio	40,8%	55,3%	3,9%	100%
Regioni	60,0%	30,0%	10,0%	100%
Province	55,9%	24,5%	19,6%	100%
Comuni	31,4%	46,4%	22,1%	100%
Enti produttori di servizi culturali	49,1%	45,6%	5,3%	100%
Altre amministrazioni centrali	23,1%	25,6%	51,3%	100%
Altre amministrazioni locali	25,2%	66,3%	8,6%	100%
<b>Totale</b>	<b>38,4%</b>	<b>42,5%</b>	<b>19,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni su Dipartimento della Funzione Pubblica, *Urp on line*; Rubbettino, 2001

Venendo alle attività svolte, quasi tutti gli Urp istituiti forniscono informazioni relative alle altre strutture dell'amministrazione e ai servizi erogati (98%), e svolgono servizi all'utenza per l'accesso agli atti e la partecipazione al procedimento (94%), senza rilevanti differenze tra i diversi tipi di amministrazione.

46. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, *Urp on line – Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico*; Rubbettino, 2001. L'indagine è stata condotta su tutte le amministrazioni centrali, enti pubblici, regioni, province e su un campione di 2.938 amministrazioni comunali, all'inizio del 2001.

Se si osservano invece le attività di ascolto degli utenti quali la *customer satisfaction*, la gestione strutturata dei reclami o la valutazione della domanda di servizio, sono poco più della metà le amministrazioni che dichiarano un impegno di questo tipo (49% dei comuni, 51% delle province, 58% delle regioni, 57% dei ministeri). Esperienze di *customer satisfaction* sono state attivate in gran parte degli enti produttori di servizi sanitari (92%).

È molto raro il collegamento informatico dell'Urp con uffici di altre pubbliche amministrazioni, condizione essenziale per l'integrazione dei servizi all'utente. Questa condizione riguarda mediamente soltanto il 12% degli enti. Le tecnologie vengono invece ampiamente utilizzate non solo dagli Urp, ma più in generale dalle amministrazioni di appartenenza<sup>47</sup>, per fornire informazioni via *web* e posta elettronica.

**Ancora una volta appare evidente il differenziale tra attese normative ed effetti reali, ma soprattutto risulta chiaro come l'adempimento formale delle prescrizioni normative non rappresenti affatto garanzia di innovazione e miglioramento, se non accompagnato da un corrispondente mutamento dei modelli comportamentali della pubblica amministrazione.**

Per quanto riguarda le differenze territoriali, l'istituzione degli Urp è stata altrettanto estesa nel Mezzogiorno quanto al Nord, dove però sono un po' più sviluppate le attività di *customer satisfaction*, gestione dei reclami e soprattutto di fornitura di informazioni via *web* e posta elettronica.

## La semplificazione della documentazione amministrativa

Un secondo ambito di rilievo per quanto riguarda la relazione tra pubblica amministrazione e cittadini o imprese è quello della semplificazione di procedimenti di certificazione e autorizzazione. Ci si riferisce in particolare a due tipi di intervento: l'autocertificazione e lo Sportello unico per le attività produttive.

Nel panorama delle innovazioni normative degli ultimi anni quelle sull'autocertificazione hanno avuto il vantaggio rispetto ad altre di essere state diffusamente percepite dai cittadini come un diritto da far valere nei confronti delle amministrazioni. Ciò ha costituito un importante fattore di accelerazione dell'innovazione. La possibilità di snellire molte pratiche della vita quotidiana, infatti, ha costituito un indubbio beneficio per i cittadini, misurabile in termini di riduzione dei certificati. Secondo i dati del Dipartimento della funzione pubblica, la riduzione nel 2001 è del 63% rispetto al 1996<sup>48</sup>.

Se sono incoraggianti i risultati sul fronte del rapporto con i cittadini, non altrettanto si può dire per la riorganizzazione dei processi interni, che deve portare all'acquisizione d'ufficio dei dati autocertificati e quindi all'azzeramento delle richieste dei certificati. La prassi di

47. Secondo l'AIPA, con riferimento alle amministrazioni regionali, i siti degli enti sono "caratterizzati da un'ampia gamma di informazioni, anche se l'interattività e la diffusione di servizi on-line è ancora limitata".

48. Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica – Progetto finalizzato "Semplifichiamo"; 2001. L'indagine si basa su un campione di 23 città capoluogo di provincia.

alcune amministrazioni innovative di accedere reciprocamente alle banche dati attraverso protocolli d'intesa per lo scambio dei dati deve essere diffusa a livello di sistema.

Primi dati significativi sono disponibili riguardo all'istituzione dello Sportello unico per le attività produttive (Suap) nei comuni italiani.

All'inizio del 2001 il Suap era stato istituito nel 48,7% dei comuni, con una copertura pari al 68,6% della popolazione (le percentuali salgono all'83,1% e al 89,5% nel caso dei comuni con oltre 50.000 abitanti)<sup>49</sup>.

Il limitato impatto del Suap in termini di semplificazione del rapporto tra amministrazioni e imprese, ha suggerito l'attivazione di un intervento di sostegno tecnico finanziario all'attuazione del Suap. Le prime azioni di sostegno sono state avviate nel 2000 e sono state integrate, a partire dal secondo semestre del 2001, con misure volte a coinvolgere nella progettazione e organizzazione dei Suap anche le altre amministrazioni interessate e le imprese utenti, per far sì che ad un miglioramento del *front office* corrisponda un'effettiva semplificazione delle procedure di *back office*. Il risultato atteso, attraverso questa azione di sostegno, è quello di istituire entro la metà del 2002 il Suap nel 70% dei comuni (90% della popolazione) con un'effettiva operatività certificata, mediante apposito programma di monitoraggio, in almeno i due terzi dei casi.

Il concreto impatto della Carta dei servizi sulle modalità di erogazione e gestione dei servizi è stato alquanto modesto.

Buona parte degli enti non ha ottemperato all'obbligo di dotarsi della Carta, mentre per coloro che lo hanno fatto spesso è prevalso un acritico "effetto fotocopia".

La Carta è rimasta un fenomeno prevalentemente interno all'amministrazione. Molte Carte sono risultate una mera riproduzione dello schema dettato dalla norma, non disciplinando adeguatamente indicatori, standard e procedure di reclamo e di rimborso. Inoltre, gli utenti sembrano ignorare l'esistenza delle Carte e, quindi, non le leggono, non reclamano e non alimentano il processo di attuazione e di valutazione.

La normativa recente ha disciplinato le condizioni di rilancio della Carta dei servizi. In particolare, il d.lgs. 286/99 ha modificato e integrato le disposizioni passate, prevedendo l'istituzione di meccanismi centrali di monitoraggio e supporto all'attuazione, che, tuttavia, non sono ancora stati attivati.

In sintesi, dunque, le modalità di servizio e di relazione con utenti, cittadini e imprese, hanno vissuto interessanti mutamenti negli ultimi anni, ma la strada da percorrere, per molte amministrazioni, sembra

## Lo Sportello unico per le attività produttive

## La Carta dei Servizi

49. Formez, "L'attuazione dello Suap sul territorio nazionale: i risultati del censimento di gennaio 2001", 2001.

50. L'assenza di indagini estese in questa direzione è sintomatica del ritardo italiano nell'attribuire rilevanza all'analisi delle politiche pubbliche come approccio allo studio delle amministrazioni.

## La produzione delle politiche pubbliche

essere ancora lunga. Non si è ancora affermata, al di là dell'introduzione formale degli strumenti previsti dalle norme, quella cultura di orientamento alle esigenze dell'utente che ispira l'azione di gran parte delle organizzazioni private che producono servizi, e che spesso ne determina la sopravvivenza.

La progettazione e attuazione delle politiche pubbliche (*policy making*) è un tema trasversale che riguarda le diverse funzioni di linea delle amministrazioni, ed in particolare la loro capacità di progettare, gestire e valutare il proprio operato nel contesto economico e sociale di riferimento.

A lungo in Italia si è sviluppata la tendenza a far coincidere il concetto di elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche con quello dell'emanazione ed applicazione delle norme, dimenticando gli altri strumenti di *policy*: incentivi, servizi, campagne di comunicazione, etc. Questa peculiarità ha comportato la tendenza diffusa ad interpretare le difficoltà e i fallimenti delle politiche pubbliche in termini di inadeguatezza delle norme, oppure di loro violazione da parte dei principali attori.

Le criticità a cui devono far fronte le amministrazioni sono principalmente: l'esigenza di qualificare il processo di elaborazione delle politiche, migliorare le capacità di gestione ed attuazione dei propri interventi, valutare, in una logica di apprendimento, i risultati e gli effetti del proprio operato sull'ambiente di riferimento.

Queste considerazioni non possono essere supportate da ricerche quantitative specificamente mirate a conoscere il comportamento delle amministrazioni nell'elaborare, gestire e valutare le politiche pubbliche, tuttavia è possibile delineare alcune criticità di fondo in questo campo desumibili dalla principale letteratura in materia<sup>50</sup>.

Sul piano della formulazione delle politiche, la tradizione italiana è quella di un'impronta fortemente distributiva: le politiche sono molto spesso basate sulla distribuzione di benefici alla popolazione, principalmente attraverso trasferimenti monetari.

**Le politiche regolative sono state spesso rapidamente trasformate in politiche distributive, oppure hanno assunto un connotato meramente simbolico.**

L'Italia vanta una legislazione avanzata a livello internazionale in molti ambiti, ad esempio sullo sfruttamento dei minori, sulla tutela delle madri lavoratrici, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Tuttavia molto spesso questo non ha determinato il successo delle politiche connesse, ovvero ha inciso poco su fenomeni (ad es. la prostituzione minorile, il basso tasso di natalità, la frequenza degli incidenti sul lavoro).

Sul piano della gestione delle politiche, in generale, il principale limite sta nella forte prevalenza di modalità di gestione non integrate tra amministrazioni. L'esigenza di integrarsi e cooperare con altri soggetti pubblici e privati che sono corresponsabili per la risoluzione di un problema (ad es. strutture periferiche dello Stato ed enti locali per ridurre la disoccupazione) non viene vissuta come una necessità primaria da molti dirigenti e funzionari. In effetti, la debolezza delle poli-

## I limiti della gestione delle politiche

tiche, specie di natura regolativa, è spesso la scarsa capacità di *empowerment* che richiederebbe la collaborazione tra diverse istituzioni e diversi livelli di governo. L'attitudine alla co-progettazione tra amministrazioni, l'attenzione alla ricerca ed alla creazione del consenso sociale attorno alle decisioni di intervento, la cultura dei risultati e l'attenzione agli impatti prodotti sono competenze spesso distanti dall'operato di molte amministrazioni.

Sul piano della valutazione, c'è una tendenza a focalizzare l'attenzione sulla costituzione delle strutture preposte a valutare le politiche pubbliche (ad es. unità di valutazione) piuttosto che sui principi e sulle pratiche di valutazione delle politiche stesse. In questo senso, si può affermare che non è ancora diffusa all'interno delle amministrazioni una cultura pragmatica della valutazione, orientata all'apprendimento organizzativo ed al miglioramento delle politiche.

### **1.3 L'autoreferenzialità dell'offerta pubblica di servizi per il cambiamento**

Negli ultimi anni i servizi di sostegno al cambiamento erogati dai principali soggetti pubblici nazionali hanno subito una veloce evoluzione<sup>51</sup>. I contenuti non sono più riferiti solamente all'aggiornamento normativo. Le metodologie adottate non si concentrano più esclusivamente sulla formazione tradizionale, ma prevedono un più ampio ventaglio di opportunità.

#### **1.3.1 I servizi per l'innovazione: sovrapposizioni e lacune nei contenuti**

L'offerta pubblica di servizi di sostegno per il cambiamento appare carente sui temi della formulazione delle politiche e del *service management*, e cioè proprio nelle aree che rappresentano il core business delle amministrazioni pubbliche.

Sono quasi assenti le iniziative finalizzate a favorire lo sviluppo di competenze legate alla formulazione delle politiche pubbliche. La ricognizione effettuata<sup>52</sup> non ha evidenziato alcuna iniziativa rivolta a promuovere competenze fondamentali per dirigenti e funzionari di un'amministrazione pubblica. Non vengono considerate, ad esempio, l'analisi della domanda, l'implementazione delle strategie di *governance*, l'analisi dell'impatto delle politiche, la ricerca del consenso, e tutte le altre capacità necessarie per chi ha la responsabilità di formulare e

**Le competenze manageriali**

51. L'analisi che segue non riguarda l'intero sistema dei servizi all'innovazione, ma è circoscritta ai principali erogatori pubblici nazionali: Dipartimento della Funzione Pubblica, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Formez, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Istituto Diplomatico, Istituto Tagliacarne.

52. Dipartimento della Funzione Pubblica – Formez, "L'offerta pubblica di servizi di sostegno all'innovazione" 2001.

attuare le politiche pubbliche. L'unica eccezione è costituita dagli interventi relativi al tema dell'analisi dell'impatto della regolazione (Air), promossi da un progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica e da altri enti (Formez e SSPA) attraverso azioni di ricerca, di formazione e di affiancamento consulenziale.

Gli interventi di sostegno all'analisi di fattibilità e impatto sono però limitati alla valutazione degli strumenti normativi, mentre andrebbero estesi più in generale a tutti gli strumenti attuativi delle politiche, siano essi normativi, di incentivazione economica, di erogazione di servizi reali, di comunicazione. In modo speculare, gli interventi inoltre sono attualmente limitati al personale degli uffici legislativi, mentre andrebbero estesi a tutti coloro che sono responsabili per la progettazione e attuazione delle politiche pubbliche.

## **Il service management**

Un'altra criticità del sistema formativo riguarda il tema del cosiddetto *service management* cioè delle competenze necessarie per erogare servizi nel modo più gradito e conveniente per i cittadini. Infatti sono molto rare le azioni di sostegno relative a temi come l'orientamento all'utenza, la personalizzazione dei servizi, la gestione delle code, e tutti gli altri fattori, che contribuiscono a definire la qualità del servizio. L'assenza dell'offerta pubblica in tali ambiti, inoltre, sembra particolarmente significativa se si considera che questa, anche a causa delle ingenti risorse immesse nel mercato dei servizi, assume un ruolo determinante per gli orientamenti e le strategie di prodotto dell'offerta privata.

La carenza dell'offerta pubblica su questi temi non rappresenta solamente una scarsa presenza dell'attore pubblico in ambiti di rilevanza primaria, ma condiziona e indirizza la domanda di servizi delle amministrazioni e l'offerta privata, non creando incentivi allo sviluppo del mercato in aree strategiche per l'innovazione del settore pubblico.

## **La leadership e la motivazione al lavoro**

Se si fa eccezione per alcune iniziative nazionali di valorizzazione degli innovatori (es. Cento progetti al servizio dei cittadini), risultano ancora troppo rare le azioni tese a sviluppare la *leadership*, a migliorare il clima, a stimolare la partecipazione, presupposti indispensabili per favorire tra gli operatori una identità condivisa e un atteggiamento positivo verso il lavoro.

Per converso sono maggiormente presidiate le competenze gestionali di natura tecnica, quali la pianificazione e controllo di gestione, i sistemi di direzione del personale (specialmente per ciò che riguarda i sistemi di valutazione) e la reingegnerizzazione dei processi. Si riscontra infatti un cambiamento rispetto al passato quando era preponderante l'area dell'aggiornamento giuridico e normativo, che pure risponde ad un fabbisogno comunque avvertito. Si affiancano a questo tipo di interventi, e spesso li superano in termini di giornate effettuate, i corsi di informatica, quelli specialistici di settore e quelli di tipo organizzativo gestionale, a testimoniare l'esistenza di un bisogno sentito dalle amministrazioni di migliorare l'organizzazione e qualificare il personale su più versanti e discipline.

### 1.3.2 Strumenti tradizionali per esigenze in evoluzione

Il sistema delle scuole pubbliche di formazione per le amministrazioni pubbliche svolge funzioni di sostegno al cambiamento prevalentemente attraverso modalità tradizionali, che vedono la formazione d'aula come la principale (quando non è l'unica) leva utilizzata. Tuttavia, la didattica d'aula sempre più spesso si coniuga con la formazione a distanza e, soprattutto, con interventi di tutoraggio, assistenza operativa e consulenza realizzate direttamente all'interno delle amministrazioni. Questo approccio integrato prefigura il passaggio dalla erogazione di servizi di formazione alla erogazione di servizi reali complementari di sostegno al cambiamento.

**Un persistente fattore di debolezza si individua, comunque, nella mancanza di integrazione tra la ricerca di base e i percorsi applicativi di miglioramento organizzativo, che dovrebbero fare riferimento a questa.**

Gli stessi soggetti erogatori lamentano in tal senso una chiara difficoltà, dovuta sia alla frammentazione dell'offerta pubblica, sia allo scarso collegamento tra questa e la comunità scientifica.

Nell'area dell'apprendimento sul lavoro (affiancamento consulenziale, diffusione delle *best practice* e mobilità del capitale umano) appare consolidata la modalità dello "scambio di esperienze". In particolare, va messa in evidenza l'esperienza del Programma PASS III, gestito dal Formez, che ha coinvolto almeno un centinaio di amministrazioni nel solo anno 2000 per un impiego di fondi comunitari superiore a 26 miliardi di lire<sup>53</sup>.

Il Pass III ha fornito a molte amministrazioni l'opportunità di fruire di interventi formativi e consulenziali e ha dato impulso allo sviluppo di un mercato dei servizi per le amministrazioni. Tuttavia vanno segnalati alcuni punti di debolezza che sono emersi in fase di implementazione e che, in alcuni casi, hanno portato a risultati non sempre soddisfacenti.

In primo luogo, l'ipotesi della trasferibilità ha dei limiti. Le banche dati che raccolgono casi d'eccellenza e lo scambio di personale non possono avere l'obiettivo di stimolare presso un'amministrazione una replica meccanica delle singole attività che hanno caratterizzato il processo di cambiamento di un'altra amministrazione.

**I percorsi di apprendimento che si basano sul trasferimento delle esperienze, debbono tenere conto del fatto che ogni iniziativa di cambiamento realizzata in un dato contesto necessita di una traduzione e reinterpretazione realizzata a partire dalle esigenze, dalle condizioni e dai vincoli locali.**

Un ulteriore punto di debolezza è costituito dall'ipotesi che un funzionario eccellente possa svolgere in modo ottimale il ruolo di docente o consulente. Non è infatti scontato che il funzionario consapevole sia delle proprie competenze e che conosca le modalità migliori per trasferirle. Il personale dell'amministrazione con esperienza più evoluta è infatti generalmente molto capace nell'esecuzione del pro-

**Il collegamento con la comunità scientifica**

**L'apprendimento sul lavoro**

**Lo scambio di esperienze**

53. "Dal programma PASS alle azioni di sistema" – a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica.

## Le comunità di pratica

prio lavoro, spesso grazie al possesso di competenze tacite maturate nel tempo, ma per questo poco esplicite e difficilmente trasferibili. Pertanto non viene assicurato un processo virtuoso di esplicitazione, socializzazione, sperimentazione e consolidamento delle conoscenze.

Tra le modalità innovative di sostegno, va segnalata la valorizzazione delle comunità di pratica, costituite da operatori delle pubbliche amministrazioni che svolgono ruoli affini (ad es. responsabili del personale, responsabili del controllo di gestione, responsabili degli Urp ecc.). Tale modalità si è affermata attraverso l'esperienza del Programma dei progetti finalizzati del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha favorito il contatto tra operatori attraverso gruppi di lavoro, seminari e servizi telematici, ed è stata recentemente adottata anche dal Foromez e dalla SSPAL. Oltre ai risultati quantitativi (le comunità dei progetti finalizzati hanno raccolto quasi 4.000 operatori pubblici), alcune esperienze hanno raggiunto risultati incoraggianti in termini di consolidamento di nuove identità professionali, di sviluppo di competenze e di individuazione e circolazione di esperienze operative.

Ancora sul versante degli strumenti "di frontiera" per il sostegno all'innovazione, vale la pena mettere in risalto alcune osservazioni sul tema dell'utilizzo di Internet.

**Emerge un quadro di complessivo sottoutilizzo delle potenzialità di Internet.**

Infatti vengono utilizzati quasi esclusivamente siti Internet per veicolare informazioni standardizzate, finalizzate all'aggiornamento normativo, ai bandi o a segnalazioni di novità settoriali. Ancora da sviluppare sono invece i servizi interattivi e transattivi, tali da cogliere appieno le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Fanno eccezione le banche dati, i forum e le *mailing list* realizzate nell'ambito dei percorsi di valorizzazione delle comunità di pratica citate in precedenza.

### **1.3.3 Formazione: tanta offerta ma poco collegata al mercato**

La formazione rappresenta il principale strumento di sostegno all'innovazione utilizzato dall'offerta pubblica, almeno sotto il profilo delle risorse investite e degli operatori coinvolti. Per tale ragione è opportuna una riflessione specifica. Una prima osservazione, che scaturisce dall'analisi dell'offerta formativa, riguarda la struttura delle quote di mercato. Nel mercato dei Ministeri, l'offerta pubblica copre l'82% della domanda, mentre i privati detengono una quota pari al 15%. Al contrario, la gran parte (70%) della domanda di formazione espressa nell'anno 2000 dalle amministrazioni locali è stata soddisfatta dall'offerta privata<sup>54</sup>.

**Il fenomeno del massiccio impiego delle scuole pubbliche da parte delle amministrazioni centrali è sostanzialmente da ricondurre alla presenza di forti incentivi (corsi gratuiti e senza necessità di adempiere a procedure concorsuali) che scoraggiano il ricorso a strutture diverse dalle scuole pubbliche.**

54. Dipartimento della Funzione Pubblica, "4° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2000".

Così, l'attuale regolazione del sistema dell'offerta formativa, nel caso delle amministrazioni centrali, presenta un possibile svantaggio: non essendovi condizioni favorevoli per lo sviluppo della concorrenza e l'ingresso dei privati, vengono a mancare i benefici del mercato in termini di confronto qualitativo, di maggiore responsabilizzazione di utenti e fornitori, di stimolo al miglioramento dei percorsi di formazione.

Un altro aspetto problematico del sistema delle scuole pubbliche è rappresentato dall'esigenza di un maggiore coordinamento, tale da evitare squilibri e sovrapposizioni. Paradossalmente, può accadere che (soprattutto all'interno di progetti finanziati) le stesse figure professionali siano oggetto di diverse azioni formative sullo stesso tema nello stesso periodo da parte di diversi soggetti, con il rischio di produrre effetti perversi.

Si rileva una certa ambiguità nella definizione del modello economico del sistema dell'offerta. Questa ambiguità è data dal fatto che le scuole pubbliche non operano all'interno di un quadro pianificato di ripartizione dell'offerta, ma neppure in logica pienamente concorrenziale.

**L'iniziativa di raccordo tra le scuole pubbliche di formazione, promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>55</sup>, è un'importante misura per ridurre le lacune e le sovrapposizioni che si riscontrano nell'offerta formativa pubblica.**

Nel quadro organizzativo estremamente variegato nel quale si collocano le scuole pubbliche di formazione, questa iniziativa assicura un coordinamento leggero, in grado di produrre risultati significativi quali: la ricerca di sinergie e di raccordi operativi, la condivisione di banche dati o thesaurus documentali e bibliografici, nonché la ricerca di eventuali economie di scala nella predisposizione di prodotti formativi.

Sempre in questo ambito, va segnalato un'ulteriore ambiguità rispetto alla missione di alcune scuole. Queste infatti operano a volte in logica di mercato, avendo però rispetto a queste agevolazioni nel rapporto con le amministrazioni-clienti (non sono soggette a procedure concorsuali). In altre occasioni svolgono funzioni di regolazione del mercato stesso, contribuendo alla definizione di standard di riferimento e prototipi di azione. Altre volte ancora, si sostituiscono al mercato attraverso l'erogazione gratuita di corsi di formazione.

Analizzando le esperienze di formazione in atto nel nostro Paese, emerge, come modalità di formazione prevalente, quella di tipo tradizionale d'aula. Le esperienze di intreccio tra aula e lavoro, che mirano ad un trasferimento immediato nell'operatività delle tecniche e degli strumenti appresi in aula, sono ancora rare, anche se con tendenza ad aumentare. In particolare, l'aula costituisce di gran lunga la modalità formativa preponderante nelle Regioni (l'87,7% del totale dell'attività

55. Sono stati effettuati incontri con le "Scuole" sia in merito ai programmi complessivi, sia con riferimento ad azioni specifiche, come quelle in tema di comunicazione pubblica, da realizzare a seguito dell'entrata in vigore della l.n.150/00.

formativa realizzata) e nelle Province (79%). Leggermente migliore la situazione delle amministrazioni centrali, dove la percentuale di formazione realizzata esclusivamente in aula scende al 61,7%<sup>56</sup>.

Si deve rilevare comunque che le nuove opportunità offerte dall'informatica e dalla telematica, nonché la maggiore attenzione agli aspetti del *management* hanno recentemente determinato l'affacciarsi di nuovi strumenti di apprendimento più flessibili e maggiormente capaci di soddisfare i bisogni delle amministrazioni e degli operatori. Dall'analisi dell'offerta si evince tuttavia che non sempre le metodologie di formazione a distanza sono state correttamente sviluppate. Gli strumenti innovativi richiedono la progettazione e l'implementazione di percorsi specifici per sviluppare nuove opportunità e modelli di apprendimento. La tendenza osservata è invece quella di utilizzare le tecnologie solamente come un ulteriore canale per somministrare gli stessi contenuti della formazione tradizionale d'aula.

Un esempio è quello di uso della tecnologia cd-rom o Internet semplicemente per diffondere i lucidi proposti dai docenti durante precedenti lezioni frontali.

Su questo versante è poi necessario aggiornare continuamente le notizie proposte nei siti. Troppo spesso è ancora possibile osservare dati vecchi, opportunità superate, segnalazioni di eventi già realizzati.

Se si analizza poi la capacità delle amministrazioni di programmare azioni coerenti con i fabbisogni, e di valutarne gli esiti per informare la programmazione futura, ne emerge un quadro poco confortante. Infatti risulta che nel 2000, soltanto il 36% dei comuni e il 37% delle province si sia occupato di valutare almeno una parte della formazione per i propri dipendenti. Inoltre delle amministrazioni che fanno riferimento a un documento formale di programmazione delle attività formative, quelle che effettuano attività di valutazione sono circa la metà (49% dei comuni, 50% delle province).

A fronte di tale quadro, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso, con una recente direttiva, un complessivo processo di riqualificazione della formazione nelle pubbliche amministrazioni. Questo processo riguarda sia l'individuazione dei fabbisogni, sia la qualificazione dell'offerta, sia le metodologie e le tecnologie formative<sup>57</sup>.

#### **1.3.4 Luci ed ombre nei finanziamenti per l'innovazione**

Se l'offerta di servizi per il cambiamento (e tra questi in particolare la formazione) costituisce il principale strumento di sostegno alle amministrazioni, un ulteriore stimolo all'innovazione è costituito dai finanziamenti pubblici dedicati.

**Sebbene esista, e sia esistita in passato, una notevole disponibilità di fondi finalizzati allo sviluppo e alla promozione di interventi di inno-**

56. Dipartimento della Funzione Pubblica, "4° rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 2000".

57. Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001 su "Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni", in Gazzetta Ufficiale n. 26 del 31/1/2001.

vazione delle amministrazioni pubbliche, il loro potenziale rischia di rimanere inespresso se non si migliorano le modalità di analisi dei fabbisogni, di programmazione e di valutazione degli interventi.

Infatti, rispetto all'utilizzo nel passato dei finanziamenti, si possono individuare alcune criticità significative.

In primo luogo, le azioni oggetto di finanziamento non sempre sono state individuate sulla base di un processo strutturato di analisi dei bisogni di innovazione, finendo per creare un circolo vizioso in cui l'offerta ha condizionato in modo determinante la domanda di sostegno da parte delle amministrazioni. In tal modo sono state le competenze attualmente disponibili dal lato dell'offerta a condizionare la natura degli interventi di sostegno anziché le effettive esigenze presenti sul versante della domanda.

Le stesse modalità di finanziamento adottate non hanno responsabilizzato le amministrazioni a svolgere un reale ruolo di committenza e sono stati prevalentemente i fornitori di servizi a indurre la domanda, senza con questo creare le condizioni per una crescita professionale interna.

Spesso, inoltre, il coordinamento tra le diverse linee di finanziamento e le differenti aree di miglioramento non è stato perseguito a sufficienza, offrendo alle amministrazioni un quadro di opportunità non sempre in grado di rispondere efficacemente ai bisogni reali.

Infine, l'accesso ai progetti finanziati è soggetto a vincoli formali, primo fra tutti la richiesta di una programmazione e di una rendicontazione con livelli di dettaglio onerosi, che rischiano di irrigidire la progettazione e di non valorizzare proposte innovative che spesso presentano caratteristiche di processo non compatibili con i vincoli stabiliti.

**Il rapporto  
tra domanda  
e offerta**







In questo capitolo, sono individuate le priorità di intervento per rendere le amministrazioni capaci di individuare e mettere in atto le risposte necessarie per soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese.

**In un contesto in continua e rapida evoluzione, è necessario creare nelle amministrazioni le condizioni in grado di facilitare il cambiamento. Ciò significa adottare un approccio strategico di lungo periodo, in grado di anticipare i bisogni, anziché inseguirli attraverso la continua introduzione di interventi normativi.**

#### **La qualità dei servizi**

In primo luogo è necessario migliorare il grado di soddisfazione dei cittadini e delle imprese nei confronti delle amministrazioni. Occorre migliorare il contatto, la capacità di differenziare i servizi in funzione delle esigenze, il livello di affidabilità delle amministrazioni nell'assunzione degli impegni nei confronti dell'utenza.

#### **Il policy making**

In secondo luogo le amministrazioni devono migliorare la capacità di elaborare e attuare le politiche pubbliche, per risolvere problemi collettivi e perseguire in modo concreto la propria missione istituzionale, confrontandosi con l'esterno e integrandosi rispetto ad altri soggetti pubblici e privati.

A questo fine è importante che ogni dirigente e funzionario sviluppi nel proprio contesto organizzativo alcune leve gestionali, tecnologiche, della comunicazione. Allo stesso tempo, occorre che ogni amministrazione assicuri il coordinamento tra le diverse politiche e definisca i principi comuni di comportamento.

#### **Il governo delle risorse**

Una terza condizione è quella di rafforzare e migliorare le capacità strategiche delle amministrazioni di pianificare gli obiettivi e governare le risorse, in una logica d'insieme. Occorre quindi sviluppare i sistemi di controllo direzionale, le strategie complessive di gestione dei servizi, l'organizzazione del lavoro, la direzione del personale e le relazioni sindacali, l'impiego delle tecnologie, il reperimento e gli impieghi delle risorse finanziarie, la comunicazione e le relazioni esterne.

#### **La cultura organizzativa**

Occorre inoltre agire sui contesti interni alle organizzazioni, per sviluppare capacità di *leadership*, assicurare un clima creativo e un ambiente di lavoro favorevole. Si tratta cioè di creare migliori condizioni professionali, paragonabili a quelle presenti nel settore privato, motivando gli operatori, modificando gli atteggiamenti e le *routine*, migliorando il senso di appartenenza.

Infine, è importante che le amministrazioni instaurino un rapporto positivo con l'ambiente esterno in cui agiscono, favorendo la creazione di un tessuto di relazioni, capace di aumentare il livello del capitale sociale collettivo. L'innovazione, infatti, è spesso favorita dalla possibilità di accedere a opportunità, presenti in contesti attivi, stimolanti, con elevati livelli di fiducia e bassi costi di transazione, dotati di risorse facilmente reperibili.

**È importante superare l'approccio frammentato e settoriale che ha caratterizzato il passato e agire sulle condizioni che determinano la performance complessiva di ciascuna amministrazione, in una visione sistemica e multidisciplinare.**

Questo non significa che tutte le amministrazioni debbano agire in modo simmetrico rispetto a tutte le condizioni con la medesima intensità. Al contrario, ciascuna amministrazione, sulla base della propria missione istituzionale e delle strategie adottate, può ritenere prioritario intervenire con maggiore intensità per migliorare il processo di elaborazione e attuazione delle politiche (ad esempio le amministrazioni con maggiori finalità di *policy*); altre per rafforzare il *management* (ad esempio le amministrazioni a maggiore produzione di servizi), altre ancora per valorizzare il lavoro e accrescere il senso di appartenenza (ad esempio le amministrazioni ad alta intensità di lavoro professionale); infine, altre per favorire le relazioni con il territorio (ad esempio le amministrazioni con forte decentramento produttivo e concentrazione della missione sulla *governance* territoriale). Inoltre alcune amministrazioni possono avere già investito nel passato in talune direzioni e ritenerne attualmente prioritarie altre in quanto rimaste più critiche.

Non viene proposto alle amministrazioni un modello ideale da seguire, ma sono suggeriti alcuni percorsi su cui riflettere tenendo conto di ciascuna esigenza. Per questa ragione, è importante che le amministrazioni valutino le loro condizioni, individuino complessivamente le priorità rispetto alle quali intervenire, pianifichino i cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze.

## **2.1 Un'amministrazione leggera, al servizio dei cittadini e delle imprese**

### **2.1.1 Una PA amichevole: avvicinare le amministrazioni ai cittadini e alle imprese**

È necessario migliorare e rendere più semplice il contatto tra le amministrazioni e gli utenti per ridurre i costi sociali occulti e per favorire una maggiore qualità dei servizi pubblici.

#### **Ridurre gli spostamenti**

Occorre favorire modalità di erogazione dei servizi che riducano al minimo gli spostamenti dei cittadini e delle imprese presso gli uffici pubblici. Devono essere creati o potenziati i servizi a distanza, tramite la realizzazione di adeguati interventi organizzativi e lo sviluppo dei servizi *on-line*. Oltre alle potenzialità offerte dall'accesso telematico (siti Internet, fax, posta elettronica, *call center*...), esistono soluzioni –

peraltro già abbastanza diffuse – di più immediata attuazione, come, ad esempio, la consegna a domicilio della documentazione richiesta (ad es. certificati, carta d'identità, modulistica, ecc.).

Per ridurre gli spostamenti e rendere più semplice la relazione tra utenti e amministrazioni è importante e necessario estendere le iniziative tese a integrare più uffici e amministrazioni, assicurando ai cittadini e alle imprese un unico punto per accedere, controllare e, dove possibile, fruire dei servizi, anche se questi richiedono per la loro produzione il contributo di una pluralità di soggetti.

Nei casi in cui il contatto personale sia indispensabile, una soluzione può essere la costituzione di sportelli locali integrati su base sovramunicipale (integrazione tra più Comuni e su scala provinciale) o territoriale (integrazione fra amministrazioni diverse operanti nello stesso territorio) che si traducano in servizi unificati di *front-office*. La costituzione di questi sportelli e la loro collocazione in luoghi frequentati abitualmente dagli utenti, serve a rendere disponibili i diversi servizi in un unico e comodo punto di accesso. Questa soluzione, analoga a quella costituita dallo sportello unico per le attività produttive, per essere estesa ai servizi al cittadino richiede un'intensa attività di analisi e riprogettazione dei processi, la condivisione delle banche dati e dei sistemi informativi, un atteggiamento aperto, collaborativo e orientato agli utenti degli operatori addetti alle singole fasi dei processi.

Per erogare servizi integrati per il cittadino sono necessarie due condizioni. La prima riguarda la semplificazione degli adempimenti, che deve avvenire anche tenendo conto della loro onerosità per gli utenti. La seconda condizione riguarda invece l'interconnessione con le altre amministrazioni, che rende possibile l'accesso ai sistemi informativi delle amministrazioni in rete tramite gli stessi terminali (sportelli con operatore, postazioni self-service o siti Web che siano) a disposizione del *front-office*.

Esempi significativi di miglioramento della logistica degli uffici a contatto con il pubblico sono stati realizzati da alcune amministrazioni italiane che hanno localizzato sportelli polifunzionali in pieno centro cittadino e da amministrazioni straniere che hanno aperto punti unici di accesso all'interno dei centri commerciali. Nei punti unici di accesso i cittadini e le imprese possono trovare non solo informazioni ma anche servizi come la certificazione, la modulistica, il ritiro e l'avvio di procedimenti, il disbrigo di pratiche semplici.

**Gli uffici a diretto contatto con il pubblico dovrebbero adottare misure tese a prevenire ed evitare il formarsi delle code e, in generale, situazioni di tempi di attesa lunghi e incerti.**

Alcune amministrazioni hanno sperimentato con successo soluzioni organizzative quali la semplificazione dei processi di servizio per ridurre i tempi di sosta, l'adozione di orari di apertura degli sportelli flessibili e articolati sulla base delle esigenze e dell'analisi dei flussi di utenza (es. alcune amministrazioni aprono la domenica mattina o prorogano l'orario di apertura fino a tarda sera), l'apertura, nei momenti di punta, di un numero maggiore di sportelli, la polivalenza dei punti di contatto. Questi interventi richiedono modifiche profon-

**Integrare gli uffici**

**Condizioni per l'integrazione degli sportelli**

**Ridurre le code e gestire le attese**

## Spazi confortevoli e uffici decorosi

de nell'organizzazione del lavoro: un diverso accorpamento delle fasi in cui si suddividono i processi (es. distinguendo tra *front-office* e *back-office*), la ridefinizione degli orari e dei turni di lavoro, l'ampliamento delle mansioni svolte dagli operatori.

**È importante che le amministrazioni tengano conto delle esigenze del pubblico nella progettazione degli spazi destinati all'utenza, migliorando l'accoglienza, la facilità dell'accesso, il comfort degli ambienti, la funzionalità degli strumenti.**

Uffici decorosi, arredi confortevoli e attrezzature efficienti influenzano il "primo contatto" e di conseguenza influenzano il grado di soddisfazione degli utenti. Non è necessario il ricorso a materiali costosi o investimenti elevati per i bilanci pubblici, ma più semplicemente occorre individuare le soluzioni più idonee per assicurare agli utenti un'accoglienza adeguata e condizioni logistiche confrontabili con quelle abitualmente presenti nei migliori servizi pubblici o privati nel nostro paese o all'estero.

## Cortesia degli addetti

**Per rendere amichevole il contatto con gli uffici è importante poter contare su addetti competenti, cortesi e capaci di informare in modo chiaro e completo.**

Gli operatori rappresentano l'interfaccia dell'amministrazione con l'utenza e il loro comportamento influenza notevolmente il modo in cui i cittadini percepiscono l'amministrazione. La cortesia di un operatore non è solamente una qualità individuale, ma una competenza professionale che testimonia l'impegno dell'amministrazione per capire e soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese.

## Parlare il linguaggio dei cittadini

**È importante rimuovere le barriere costituite dal linguaggio burocratico e dalla modulistica poco chiara: occorre rendere sistematico l'uso di un linguaggio comprensibile, attraverso l'introduzione di regole, condivise da tutto il personale, il cui rispetto deve essere soggetto a controlli interni periodici e verificabile dagli stessi cittadini.**

Informazioni complete e comunicate con un linguaggio semplice garantiscono pari opportunità per i cittadini e facilitano il rispetto delle leggi. Dove esiste chiarezza nella comunicazione c'è minore spazio per l'arbitrarietà nell'interpretazione e nell'attuazione delle norme.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta ad utilizzare un linguaggio meno orientato allo specialismo amministrativo e più capace di seguire l'evoluzione linguistica della società. Questa attenzione dovrà riguardare, oltre alla comunicazione con i cittadini e le imprese, qualsiasi comunicazione anche interna. La segnaletica, le comunicazioni di servizio, il linguaggio della dirigenza, non solo dovrebbero essere comprensibili, ma rappresentare una nuova capacità di dialogo dell'amministrazione con l'esterno. Il personale a diretto contatto con il pubblico dovrebbe sviluppare in modo adeguato tali competenze, anche attraverso la partecipazione a specifici programmi formativi, tesi a favorire lo sviluppo di una nuova "cultura del servizio al cittadino".

L'accessibilità delle linee telefoniche, la prontezza di risposta, l'aggiornamento delle informazioni pubblicate sui siti Internet sono requisiti essenziali per rendere affidabili le amministrazioni nei con-

fronti dei cittadini. Nelle amministrazioni di una certa dimensione e complessità, l'esternalizzazione di alcune attività (ad esempio il *call center* per il primo contatto, adottata da alcuni grandi comuni) può costituire una soluzione conveniente.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a promuovere iniziative per valutare la qualità e l'orientamento all'utenza nel comportamento degli addetti al contatto con il pubblico, con l'obiettivo di premiare i comportamenti migliori e di individuare eventuali fabbisogni formativi.

### **2.1.2 Una PA anticipatrice: le amministrazioni si fanno carico delle esigenze dei cittadini e delle imprese**

È importante che le amministrazioni pubbliche si impegnino a leggere e comprendere le esigenze dei cittadini e delle imprese, a farsi carico dei problemi e, dove possibile, ad anticipare i bisogni dell'utenza, realizzando azioni concrete per migliorare la capacità di risposta personalizzata, anche prendendo spunto da metodologie adottate con successo nel settore privato.

Le imprese private da anni adottano strategie ed investono risorse per migliorare i rapporti con i consumatori (*customer care*), per aumentare la fiducia dei clienti nei confronti dell'azienda (fidelizzazione), per concepire e realizzare servizi e prodotti capaci di corrispondere alle diverse esigenze del mercato (personalizzazione).

Alcune amministrazioni stanno adottando in modo diffuso logiche di personalizzazione dei servizi: ricevono su appuntamento in orari comodi per i cittadini, istruiscono le pratiche per tempo e avvisano gli utenti quando sono concluse, forniscono informazioni precise e aiutano i cittadini a formulare in modo corretto le proprie domande.

Altre amministrazioni si fanno carico delle esigenze dell'utenza, utilizzando le informazioni possedute, per anticipare i bisogni: avvisano i cittadini che i loro documenti d'identità (carta d'identità, passaporto, ecc.) sono in scadenza, che la loro pratica è stata espletata, che i loro referti clinici sono pronti.

**I canali e le modalità di accesso alle amministrazioni possono essere diversificati a seconda delle caratteristiche e dei bisogni dell'utenza, distinguendo innanzitutto tra cittadini e imprese.**

I cittadini necessitano di modalità di accesso semplici e che non interferiscano con le attività lavorative e familiari: orari flessibili e prolungati, servizi integrati, informazioni comprensibili, sportelli facilmente raggiungibili e situati nei luoghi di passaggio. Le imprese presentano l'esigenza di risposte professionali e tempestive rispetto all'andamento dei cicli produttivi, di accedere ai servizi a distanza, di evitare adempimenti e ridurre i costi di intermediazione.

La capacità di personalizzazione riguarda anche l'accesso ai servizi erogati via Internet. Alle imprese, ai professionisti e ad alcune fasce di cittadini, che utilizzano abitualmente le nuove tecnologie deve essere offerta la possibilità di intrattenere relazioni con le amministrazioni in modo virtuale. È importante però che le amministrazioni si preoccupino di ridurre il divario che differenzia tra loro alcuni segmenti di

**Personalizzazione dei servizi**

**I servizi on-line**

popolazione (*digital divide*) e si facciano carico dei problemi delle fasce di utenza che non hanno accesso ai nuovi servizi erogati via Internet.

Quella *on-line* deve essere considerata una modalità di erogazione dei servizi che si affianca a quella tradizionale, che continuerà ad essere predominante per i prossimi anni, per non diventare fattore di discriminazione. È noto infatti che esiste una barriera all'usabilità della tecnologia, che rende i servizi *on-line* spesso più complicati da usufruire rispetto a quelli tradizionali. Occorre essere consapevoli dell'esistenza di questi ostacoli e attuare strategie complementari all'*e-government*, senza per questo rallentare lo sviluppo dei servizi digitali. **È importante che il contenuto dei servizi erogati on-line sia reso fruibile anche tramite gli sportelli tradizionali.**

A questo proposito, il personale delle amministrazioni può affiancare il cittadino ed aiutarlo ad accedere ai servizi, svolgendo l'operazione al computer. Questa funzione di *tutorship* potrebbe essere realizzata in accordo con categorie professionali a capillarità reticolare (ad esempio concessionarie del Lotto, distribuzione commerciale).

Per le fasce deboli (anziani, disabili, ecc.), potrebbe essere ipotizzata l'integrazione della *tutorship* con l'assistenza sociale, aiutando i cittadini ad accedere ai servizi on-line senza doversi muovere da casa (tramite un PC portatile a disposizione dell'operatore). Iniziative di questo tipo sono state già promosse nei paesi anglosassoni (ad es. nel Regno Unito), ed hanno conseguito buoni risultati in termini di soddisfazione dei cittadini. In Italia, questa funzione può ampliare le mansioni degli operatori dei servizi sociali oppure può essere realizzata da operatori specializzati, incaricati di visitare a domicilio queste categorie di cittadini per permettere loro di risolvere le principali pratiche a distanza.

**Le amministrazioni devono personalizzare i propri servizi anche per tenere conto delle esigenze delle comunità straniere presenti sul territorio, adoperandosi per rimuovere le barriere all'accesso di tipo culturale e linguistico.** In alcuni casi, la figura del mediatore culturale è stata estesa anche ai rapporti burocratici con le pubbliche amministrazioni per far conoscere le politiche adottate, le opportunità, ma anche i vincoli da rispettare. Altre amministrazioni hanno individuato soluzioni per comunicare nelle lingue delle principali comunità straniere (manifesti, volantini, segnaletica, ecc.), istituito sportelli dedicati a risolvere i problemi degli immigrati, avviato collaborazioni con associazioni di rappresentanza per anticipare l'emergere di nuovi problemi di coesione sociale.

**Per favorire i percorsi di miglioramento della qualità dei servizi e della capacità di risposta alle esigenze degli utenti, è importante che le amministrazioni sviluppino e consolidino le numerose esperienze di analisi della soddisfazione degli utenti attualmente in corso.**

In questa direzione gli strumenti più utilizzati sono i questionari di soddisfazione, i sondaggi di opinione, i *focus-group* con gli utenti, la gestione attiva dei reclami.

Uno degli approcci più frequentemente utilizzati dalle organizzazioni private per la personalizzazione dei servizi è costituito dal *customer*

### Servizi on-line e fasce deboli

### Cittadini immigrati e amministrazioni pubbliche

### Misurare la soddisfazione degli utenti

### Customer relationship management (CRM)

*relationship management* (CRM): una metodologia di lavoro finalizzata al miglioramento delle relazioni con i clienti attraverso continue riorizzazioni dei servizi, sulla base delle esigenze del consumatore.

Recentemente, alcuni Paesi (Canada, Stati Uniti, Gran Bretagna) hanno preso spunto dal CRM<sup>1</sup> per realizzare interventi di miglioramento dei servizi pubblici.

In primo luogo, occorre raccogliere ed elaborare in modo sistematico dati sugli utenti dei servizi (nel pieno rispetto della normativa sulla *privacy*), al fine di conoscere e comprendere le loro esigenze ed i loro comportamenti. Questa strategia consente di individuare le modalità di erogazione di servizi più confacenti ai bisogni rilevati. Inoltre il CRM permette di focalizzare l'attenzione sull'apertura di nuovi canali di comunicazione per consentire di raggiungere il maggior numero possibile di utenti e di personalizzare il messaggio a seconda della tipologia di destinatario. Avere utenti meglio informati significa qualificare la domanda e, di conseguenza, disporre degli strumenti per differenziare l'offerta di servizi. Infine, è necessario concentrarsi sull'erogazione dei servizi. È infatti necessario differenziare le modalità di accesso e di erogazione a seconda delle esigenze dei diversi gruppi di utenti, in modo da ottenere servizi personalizzati, facilitare l'accesso e ridurre i tempi di risposta.

### **2.1.3 Una PA affidabile: le Carte dei Servizi per assicurare il rispetto degli impegni**

Per recuperare la fiducia dei cittadini e ridare legittimazione sociale all'azione pubblica, occorre mostrare ai cittadini un'amministrazione credibile, capace di rispettare gli impegni assunti e di rendere conto dell'impiego delle risorse della collettività.

Ciò richiede di potenziare gli strumenti esistenti, ma soprattutto di creare nuove consapevolezze e di adottare nuovi comportamenti per dare concreta attuazione alle opportunità già presenti.

Nei primi anni novanta due interventi normativi hanno creato le condizioni per migliorare la trasparenza amministrativa e la responsabilizzazione dei soggetti erogatori di servizi pubblici: la legge 241/90 (e successive modifiche) e la direttiva sulla Carta dei servizi.

Ma l'aver sancito nelle normative i nuovi diritti non sempre ha significato l'implementazione efficace delle prime e l'esercizio concreto dei secondi. La legge 241/90 ad esempio ha presentato e continua a presentare, in numerose amministrazioni, difficoltà a produrre gli effetti attesi e non certamente per una debolezza dei contenuti normativi. Le amministrazioni mostrano difficoltà ad agire in modo attivo e a fare propria l'intuizione del legislatore, fermandosi spesso ad un livello di attuazione formale.

**È necessario dare nuovo slancio ai principi di trasparenza, semplificazione dell'attività amministrativa e orientamento all'utenza sanciti dalla legge 241/90.**

**La legge 241 del 1990**

**La trasparenza**

1. L'applicazione del CRM alla pubblica amministrazione è talvolta denominata "Citizen relationship management".

Uno degli strumenti essenziali per garantire questi principi è costituito dall'informazione erogata attraverso sportelli, sia fisici che telematici, ai quali è demandata la tutela del diritto di accesso agli atti e alle informazioni in possesso dell'amministrazione pubblica, non solo su richiesta dell'interessato, ma come attività permanente di trasparenza. La trasparenza delle amministrazioni non è solo un dover essere (amministrazione come soggetto passivo della richiesta di conoscenza) ma presuppone anche la capacità di anticipare e soddisfare bisogni di informazione, prima che questi siano espressi (amministrazione come soggetto attivo della trasparenza).

L'utilizzo di Internet può favorire l'attuazione delle norme sulla trasparenza, come ad esempio quelle legate alla partecipazione al procedimento amministrativo degli interessati. Sfruttando le potenzialità delle nuove tecnologie è infatti possibile avvicinare le istituzioni ai cittadini, favorendo una informazione completa e tempestiva sui procedimenti e aprendo canali diretti di consultazione. In particolare, alcuni interventi previsti dal Piano d'Azione per l'*e-Government*, come, ad esempio, il protocollo informatico, costituiscono opportunità concrete per rendere più trasparenti le amministrazioni.

Altri principi previsti dalla legge 241/90, se colti e sviluppati adeguatamente, possono rappresentare opportunità importanti per mostrare un'amministrazione più attenta ai bisogni dei cittadini e capace di rispondere agli impegni assunti. L'individuazione del responsabile del procedimento rappresenta sotto questo profilo una garanzia di certezza per il cittadino: conoscere esattamente l'interlocutore amministrativo, poter fare affidamento sulla sua identità, sentire più vicina, personalizzata e affidabile l'amministrazione.

Spesso questo principio è stato attuato solo in modo formale, senza provvedere ad una preliminare individuazione e ricomposizione dei procedimenti e ad una successiva assegnazione delle responsabilità. Per lo più la responsabilità del procedimento è stata attribuita solamente sulla base dell'inquadramento professionale degli addetti e della loro posizione formale nell'organigramma. In tal modo è stato distorto il significato profondo del principio normativo: si è confusa la responsabilità del procedimento con quella dell'ufficio. Inoltre, la norma è stata interpretata solamente in una prospettiva interna all'amministrazione, perdendo così di vista la fondamentale rilevanza dell'istituto per i cittadini e per le imprese.

Allo stesso modo, l'individuazione dei tempi per la conclusione del procedimento rappresenta un impegno che l'amministrazione assume per garantire al cittadino certezza nei tempi di risposta. Anche in questo caso, i numerosi esempi negativi di applicazione autoreferenziale del principio, con la determinazione di tempi corrispondenti alle esigenze degli operatori, ma non a quelle degli utenti, rappresentano occasioni mancate per ricostruire legami virtuosi di fiducia tra cittadini e amministrazioni.

Sia per superare queste difficoltà, sia per indicare nuovi strumenti e modalità di snellimento dell'azione amministrativa e del rapporto pubblica amministrazione e utenti, il Governo ha recentemente pre-

## **Il responsabile del procedimento**

## **I tempi per la conclusione**

sentato, su proposta del Ministro per la Funzione Pubblica, un disegno di legge di aggiornamento e completamento della legge 241/90 e il disegno di legge di semplificazione per il 2001, e sta predisponendo il disegno di legge di semplificazione per il 2002.

Anche le Carte dei servizi non hanno contribuito in modo soddisfacente a garantire l'affidabilità delle amministrazioni, la tutela degli utenti e la loro effettiva partecipazione ai processi di erogazione dei servizi.

Così come per la legge 241/90, l'inadeguata attuazione è imputabile ad una adozione solamente formale della Carta dei Servizi. Raramente la Carta è stata interpretata dalle amministrazioni come opportunità per migliorare la qualità dei servizi e per aumentare i livelli di *accountability* delle amministrazioni.

**Le Carte dei servizi sono strumenti importanti per produrre un'innovazione sostanziale.**

In particolare, la determinazione degli standard di qualità rappresenta un impegno delle amministrazioni nei confronti degli utenti, capace di offrire ai cittadini e alle imprese punti di riferimento certi per l'esercizio dei propri diritti. Pertanto occorre superare le criticità del passato e intervenire per migliorare concretamente il processo di individuazione, adozione e valutazione degli standard di qualità.

Fatti salvi alcuni principi di carattere generale (la Carta non può in alcun caso prescindere dalla puntuale definizione di indicatori e standard di qualità controllabili dagli utenti, procedure di reclamo e di rimborso/ristoro), l'individuazione degli specifici contenuti della Carta è responsabilità esclusiva di ogni singolo soggetto erogatore.

La determinazione degli standard di qualità riflette le specificità dei singoli contesti organizzativi e le legittime aspettative del cittadino. Determinare a livello nazionale standard di qualità per servizi prodotti e resi localmente può essere una scelta che presenta contraddizioni: se da una lato risponde a logiche di equità e di confronto competitivo, dall'altro può risultare incoerente con i processi di devoluzione in corso ed essere concretamente complessa da realizzare e con forti rischi di effetti inattesi negativi.

**La realizzazione del percorso di progettazione, adozione e valutazione della Carta deve prevedere un rapporto costante con gli utenti.**

I contenuti delle Carte devono essere definiti ascoltando chi utilizza i servizi e le Carte devono essere conosciute dai cittadini, per rendere possibile l'esercizio reale dei diritti e delle forme di rimborso e ristoro. La comunicazione diventa così un elemento fondamentale per garantire un processo adeguato di adozione e per favorire la realizzazione di uno dei principi fondamentali della direttiva che istituisce la Carta: la partecipazione.

È importante monitorare periodicamente le prestazioni effettivamente rese rispetto agli standard adottati, al fine di favorire l'adeguamento ed il miglioramento continuo delle prestazioni e per integrare e/o sostituire indicatori e standard inadeguati. La definizione degli standard risulta un mero atto formale se l'amministrazione non procede alla verifica del loro rispetto, alla loro revisione (anche sulla base

**La Carta dei Servizi  
come strumento  
per l'accountability**

**Gli standard di qualità**

**La comunicazione  
delle Carte**

delle osservazioni dell'utenza) e all'adozione di misure complessive di miglioramento qualora essi non siano raggiunti.

Per coinvolgere gli operatori pubblici nel processo di adozione delle Carte e orientare la responsabilità degli addetti al rispetto degli impegni assunti dalle amministrazioni è importante inserire, nell'ambito dei contratti integrativi di lavoro, tra gli obiettivi oggetto di incentivazione del personale, il rispetto degli standard di qualità. In questa direzione, gli standard possono essere utilizzati nei sistemi interni di programmazione e gestione, per valutare le prestazioni e l'operato della dirigenza<sup>2</sup>.

### **Contratti di servizio e standard di qualità**

Infine, l'attuazione della Carta dei Servizi assume particolare rilevanza nei processi di esternalizzazione della produzione e distribuzione di servizi di pubblica utilità. Ricorrendo a contratti di servizio impostati sul rispetto degli standard di qualità previsti dalle Carte, è possibile garantire la tutela dei diritti degli utenti, anche in presenza di una gestione dei servizi realizzata da soggetti privati.

## **2.2 Creare valore per i cittadini: rafforzare il *policy making***

È importante che le amministrazioni migliorino la capacità di svolgere in modo adeguato la propria missione istituzionale, che è quella di progettare ed attuare le politiche pubbliche.

Questa indicazione emerge anche dalla direttiva del Presidente del Consiglio sulle attività delle amministrazioni<sup>3</sup>. I dirigenti ed i funzionari delle amministrazioni devono ridisegnare incisivamente il processo attraverso il quale vengono adottate, attuate e valutate le decisioni pubbliche, rendendole più consapevoli, efficaci e trasparenti. Ciò non significa attribuire responsabilità politiche ai manager pubblici, ma sottolineare la rilevanza del loro ruolo nella fase ascendente del processo di formazione delle politiche pubbliche.

### **Rafforzare le competenze**

Questa visione presuppone che il rafforzamento delle competenze professionali in materia di progettazione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche non sia rilevante solo per i responsabili delle linee operative, ma anche per coloro che svolgono funzioni di diretta collaborazione ai responsabili politici.

In particolare, la ristrutturazione del processo di produzione delle politiche pubbliche deve tenere in considerazione tre elementi fondamentali. In primo luogo, il fine dei processi di politica pubblica è quello di risolvere problemi che si ritiene abbiano una rilevanza collettiva. In secondo luogo, le amministrazioni svolgono un ruolo interpretativo essenziale e niente affatto meccanico in tutte le fasi del processo di produzione delle politiche. Infine, il processo di politica

2. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002", in G.U. n.18 del 22.01.2002.

3. Ibidem.

pubblica va monitorato e valutato continuativamente e non solo dopo l'attuazione.

### **2.2.1 Capire i bisogni per formulare politiche pubbliche efficaci**

Il primo momento del processo è quello ascendente, che parte dall'individuazione dei problemi della collettività e conduce alla definizione delle alternative di intervento. Occorre che le amministrazioni migliorino la propria capacità di leggere e interpretare la realtà di riferimento. **È importante per leggere con attenzione la domanda sociale di intervento pubblico, ricercare e ascoltare le esigenze espresse, non con la finalità di ottenere risposte già strutturate, ma per assumere decisioni più informate, consapevoli e motivate.**

A tal fine, è necessario che le amministrazioni utilizzino con maggiore continuità strumenti di analisi della soddisfazione e rilevazioni presso l'utenza per verificare le esigenze dei cittadini e delle imprese. Occorre inoltre migliorare le relazioni tra le amministrazioni e i portatori di interessi diffusi, che rappresentano una risorsa fondamentale per l'intermediazione sociale e per una comprensione articolata e pluralistica dei fenomeni sociali.

L'esito delle politiche pubbliche dipende in larga misura dalle interpretazioni e dai valori di cui sono portatori gli attori che partecipano alla loro formulazione. In questo senso è importante che le amministrazioni stabiliscano i criteri di partecipazione dei gruppi sociali alla definizione delle strategie pubbliche e alla loro attuazione, in quanto questi meccanismi condizionano in modo decisivo le scelte e i loro effetti.

Infine è utile rendere disponibile ogni canale per favorire l'espressione della voce dei cittadini, che spesso costituisce l'unica opportunità di protagonismo individuale possibile, specie nelle situazioni di monopolio pubblico. Infatti, in questi casi, dove non esiste la possibilità di scegliere reali modalità alternative per la fruizione dei servizi, ai cittadini rimane come unica alternativa al proprio dissenso la prospettiva di fare sentire la propria voce.

Ma le politiche pubbliche non possono fondarsi solamente su bisogni esplicitati in modo spontaneo o conflittuale. Il ruolo che le amministrazioni devono svolgere prevede anche di anticipare i problemi, cogliere le tendenze e i segnali deboli, saper interpretare la propria missione istituzionale in modo coerente con le esigenze di adeguamento e sviluppo della società.

**È importante che le amministrazioni interpretino in chiave strategica il proprio ruolo, abbandonando un approccio semplicemente reattivo e contingente alle esigenze espresse. Esse devono svolgere una funzione di guida e orientamento per le comunità, creando valore per i cittadini e le imprese, cogliendo le opportunità offerte dal sistema territoriale e dai livelli nazionali e comunitari.**

Queste caratteristiche rimandano all'esigenza per le amministrazioni di cogliere le esigenze latenti. A tal fine, occorre sviluppare strumenti di valutazione delle politiche e di analisi e monitoraggio dei fenomeni sociali, anche attraverso l'utilizzo di sistemi informativi di supporto alle specifiche politiche. Inoltre, è importante che le ammi-

**Gli strumenti di analisi delle esigenze**

**Anticipare i problemi**

nistrazioni migliorino la capacità di leggere la realtà, definendo ed anticipando i problemi. Ciò significa responsabilizzare non solo i dirigenti ma anche quei dipendenti che sono a stretto contatto con i cittadini e le imprese. Questi ultimi, infatti, quotidianamente si confrontano con la realtà, con le esigenze dei cittadini, con i problemi di gestione ed attuazione delle politiche e possono avvertire per primi le criticità, individuando anche le cause.

È importante quindi che le amministrazioni costruiscano processi di sensibilizzazione dal basso verso l'alto, nei quali la capacità dei dirigenti di incentivare ed istituzionalizzare queste dinamiche diviene una caratteristica di elevata professionalità manageriale. Infine è utile, per anticipare esigenze ancora latenti, impostare rapporti costruttivi con la comunità scientifica e gli esperti che operano nell'ambito delle diverse politiche di settore.

## L'analisi dell'offerta

Anche sul lato dell'analisi dell'offerta occorre sviluppare migliori capacità. Infatti, sempre più, il compito delle amministrazioni è quello di garantire un equilibrio permanente e dinamico tra le esigenze espresse dalla società e gli effetti delle politiche pubbliche, prescindere dagli attori coinvolti nella realizzazione delle stesse politiche. **Le amministrazioni devono essere in grado di valutare se, e in che modo, dal lato dell'offerta, altri soggetti pubblici o privati stanno già operando in modo efficace e coerente con le esigenze della società.**

In particolare, è importante che le amministrazioni siano pienamente consapevoli del forte grado di interdipendenza esistente tra le loro azioni e quelle di altre istituzioni e altri attori che svolgono attività di interesse generale. Occorre che le amministrazioni rispondano all'esigenza di integrazione e cooperazione con altri soggetti, rispettando i principi della sussidiarietà orizzontale e verticale, e siano in grado di catalizzare, coordinare e regolare il sistema dell'offerta per creare sinergie nelle politiche e nell'impiego delle risorse.

## Gli strumenti di intervento

**In passato, per dare attuazione ad una politica pubblica, si è fatto leva essenzialmente sullo strumento normativo. L'eccessiva proliferazione di norme è causa di un elevato tasso di disapplicazione e determina una progressiva delegittimazione dello strumento normativo.**

Gli interventi attuativi devono invece essere molteplici e includere leve e strumenti quali il trasferimento di risorse, il ricorso ad incentivi, la messa a disposizione di servizi reali, la definizione di procedure operative di intervento, la realizzazione di campagne di comunicazione. Questi diversi strumenti devono essere integrati tra loro in funzione delle esigenze a cui la politica pubblica intende dare risposta.

Nel formulare le politiche pubbliche, prevedendo le possibili alternative, le amministrazioni devono quindi creare i presupposti per assicurare maggiore trasparenza<sup>4</sup> e coerenza alle premesse che sono alla base delle decisioni, evidenziando la scelta del bisogno sociale da soddisfare, l'obiettivo dell'intervento, gli eventuali effetti regolativi, distributivi o redistributivi dell'azione rispetto a interessi potenzialmente contrapposti.

4. Ibidem.

È importante che le amministrazioni prendano in considerazione diverse alternative di azione, non considerando esclusivamente lo strumento regolativo, le comparino secondo diverse prospettive e valutino la fattibilità di ciascuna di esse, per assicurare un corretto processo di implementazione delle politiche pubbliche.

La valutazione di fattibilità deve analizzare diversi aspetti, legati alla copertura finanziaria, a quella amministrativa, alla dislocazione delle competenze tra i vari livelli di governo e le diverse istituzioni pubbliche e così via.

È importante che le amministrazioni valutino ex-ante l'impatto esterno delle politiche, cioè la loro ricaduta sulla collettività e sulle attività produttive<sup>5</sup>.

**La valutazione ex-ante**

Ciò significa considerare non solo l'impatto esplicito in termini di benefici e di costi delle varie alternative, ma anche i costi indiretti, collaterali, spesso imprevisi, o comunque sotterranei. La valutazione dell'impatto, quindi, dovrà riguardare non soltanto le prestazioni delle amministrazioni (*outputs*), né soltanto i risultati che si verificano conformemente alle finalità dell'obiettivo, bensì l'insieme di tutti gli effetti (*outcomes*) positivi e negativi.

A questo fine, le amministrazioni italiane devono sviluppare metodi di valutazione, ancora poco noti e diffusi nel nostro Paese, che consentano sia di anticipare i vari effetti, sia di attribuire ad essi un valore, così da consentire la comparazione dei costi e dei benefici delle varie opzioni.

### **2.2.2 Gestire e valutare le politiche per mantenere gli impegni**

Oltre a formulare politiche coerenti con le esigenze rilevate e fattibili sotto il profilo tecnico e gestionale, è importante che le amministrazioni migliorino la capacità di dare attuazione ad esse.

L'attuazione non è soltanto rispetto formale di disposizioni assunte in fase di impostazione, bensì richiede capacità di gestione, sensibilità e adattamento utili per rivedere tali disposizioni. Molto spesso infatti, a fronte di iniziative ben progettate e articolate, i risultati non rispettano le attese proprio in quanto la fase di attuazione difetta di capacità gestionali. Ciò può dipendere da ostacoli strutturali, da una inadeguata progettazione della politica, da una cattiva gestione del suo avvio e della sua messa a regime.

**Andare oltre la pianificazione**

È necessario che il sistema delle responsabilità per l'attuazione degli interventi sia chiaro, legittimato ed accettato: occorre cioè definire lo sponsor politico, il responsabile tecnico, il gruppo di soggetti chiamati ad intervenire, e le modalità delle loro interazioni.

È inoltre necessario delineare un sistema di pianificazione e controllo<sup>6</sup> per l'attuazione degli interventi, improntato ad una costante

5. Vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri Direttiva del 21.09.01 sulla Sperimentazione dell'AIR.

6. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002", G.U. n.18 del 22.01.2002.

## Il consenso

## La valutazione continua delle politiche

attenzione alla realtà ed ai problemi operativi e quindi dotato di flessibilità. Per questa ragione, in termini di attuazione è sempre opportuno procedere adottando approcci sperimentali che consentano di osservare i risultati, valutare gli eventuali errori, correggere l'azione e sviluppare circuiti virtuosi di apprendimento.

**È importante prevenire e gestire i problemi di consenso che possono insorgere durante il processo di attuazione delle politiche pubbliche.**

Ciò richiede l'impiego di appropriate strategie comunicative ed il ricorso a momenti di confronto. È però ugualmente necessario stabilire i vincoli e le scadenze che devono essere rispettati anche in assenza di un ampio consenso, onde evitare eccessivi ritardi o distorsioni nella concreta attuazione della politica pubblica.

**È importante che, nel processo di implementazione delle politiche pubbliche, le amministrazioni osservino con continuità il grado in cui vengono conseguiti i risultati attesi e, più in generale, valutino l'insieme degli effetti prodotti.**

Va anche detto, però, che l'attività di valutazione di una politica non deve limitarsi a riproporre, magari ad intervalli prestabiliti, soltanto il tipo di previsione che era possibile svolgere *ex ante*. Infatti, anche se una politica è assolutamente ragionevole al momento della sua adozione e, ammesso che la valutazione effettuata *ex ante* sia la più completa e rigorosa possibile, il verificarsi successivo di fatti ulteriori, imprevedibili al momento della decisione, può alterarne l'efficacia. La valutazione continua dei processi, dei risultati e degli effetti è quindi necessaria non solo per la manutenzione delle politiche pubbliche, ma anche per definire un eventuale riorientamento o addirittura la soppressione. In ogni caso, la valutazione non deve assolutamente tradursi in un rituale, che appesantisca il lavoro delle amministrazioni senza apportare i benefici desiderati.

I presupposti di una efficace ed incisiva valutazione *in itinere* ed *ex post* delle politiche pubbliche sono in buona parte gli stessi che sono richiesti per la loro corretta formulazione: consultazioni estese e mirate; disponibilità di dati pertinenti e attendibili; standard di produttività ed efficacia ed indicatori adeguati; una autorevole comunità professionale di valutatori che fornisca sia indicazioni metodologiche e tecniche rigorose, sia il capitale umano richiesto; la previsione, all'interno delle amministrazioni, di risorse e competenze per effettuare le valutazioni o per commissionare all'esterno attività di valutazione e utilizzarne efficacemente i risultati; l'effettivo e sistematico utilizzo, da parte dei decisori politici e amministrativi, delle indicazioni che emergono dalla valutazione.

## 2.3 Governare il cambiamento

Una chiara visione delle strategie e degli obiettivi a cui si ispira una politica, il ricorso a forme di partecipazione e consultazione, processi continui di valutazione e apprendimento possono consentire alle amministrazioni di migliorare la capacità di soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese.

Per realizzare con efficacia queste attività, occorre poter contare, in ogni processo di progettazione e attuazione delle politiche, su operatori professionalmente preparati, motivati e coinvolti, su risorse certe di cui disporre, su meccanismi strutturati di individuazione degli obiettivi e valutazione dei risultati, su adeguate strategie di comunicazione, su sistemi informativi ad elevato valore aggiunto. Pertanto sono necessarie chiare politiche unitarie di gestione di queste attività.

**È importante che ogni amministrazione assuma una propria identità organizzativa unitaria: definire una visione e una strategia complessiva di gestione, assumere regole comuni da rispettare, adottare sistemi di gestione professionali (es. sistemi di valutazione delle prestazioni, controllo di gestione, etc.) e strumenti operativi compatibili (es. base dati, sistemi informativi, etc.), sviluppare competenze condivise.**

Questa identità organizzativa unitaria deve fornire un quadro di riferimento, sufficientemente flessibile entro cui collocare la responsabilità e l'autonomia di gestione delle diverse unità organizzative.

Vi sono alcune amministrazioni nelle quali si assiste ad un eccessivo accentramento che comporta nei fatti una deresponsabilizzazione degli uffici riguardo alle scelte gestionali. In altre amministrazioni, viceversa, si osserva un quadro variegato, composto da sottosistemi chiusi e impermeabili, incapaci di comunicare tra loro e di assumere comportamenti coerenti.

Ogni amministrazione deve ricreare il proprio equilibrio tra esigenze di decentramento e accentramento delle responsabilità gestionali secondo le proprie specificità. Per questo occorre un governo complessivo del sistema organizzativo e quindi l'esercizio di una capacità imprenditoriale che assicuri lo sviluppo dei mezzi, in funzione degli obiettivi dell'amministrazione. Inoltre, occorre sviluppare competenze manageriali diffuse che permettano un impiego adeguato delle risorse disponibili. Infine è necessario prevedere la presenza di competenze specialistiche capaci di supportare l'elaborazione della visione complessiva del vertice, di progettare sistemi e strumenti operativi adeguati per l'organizzazione, per accompagnare i manager di linea nell'attuazione delle politiche di gestione e nell'adozione dei meccanismi operativi.

Queste competenze non sono sempre presenti nelle amministrazioni. Alcune amministrazioni hanno creato strutture di staff al vertice e sviluppato adeguate competenze specialistiche. Altre hanno preferito ricorrere al mercato dei servizi per assicurarsi le competenze specialistiche, mantenendo in carico solamente la funzione di governo complessivo del sistema, che richiede in ogni caso lo sviluppo di importanti *skills* professionali. Qualunque sia l'opzione prescelta da ciascuna amministrazione, la disponibilità di queste competenze rappresenta un fattore critico di successo per il conseguimento della missione istituzionale.

### **2.3.1 Concentrarsi sul *core business***

Nell'innovare la gestione dei servizi le amministrazioni devono definire una strategia complessiva distinguendo in primo luogo le attività *core* da quelle *non core*.

**Attività "core"  
e "non core"**

Occorre rinnovare il ruolo delle amministrazioni procedendo ad una progressiva delega delle responsabilità operative e ad una contestuale valorizzazione delle attività strategiche di governo.

Numerose amministrazioni stanno percorrendo questa direzione e hanno trasformato il loro assetto in modo simile a quello delle holding dei gruppi aziendali, rafforzando i compiti di indirizzo strategico, coordinamento e controllo delle società e degli altri organismi costituiti per la gestione, assicurando in ogni caso la qualità, la diffusione, la sicurezza ed il prezzo dei servizi pubblici.

È importante che le amministrazioni determinino le proprie competenze-chiave valutando quali attività è necessario mantenere internamente in quanto coerenti e funzionali al conseguimento della missione istituzionale, in un’ottica di lungo periodo e una volta assunti gli indirizzi politici.

A tal fine è indispensabile un’analisi strategica mirata a scomporre la catena di creazione del valore pubblico e identificare quali classi di attività (ed in quale misura) contribuiscono alla creazione di valore per il cittadino e le imprese. Le attività *non core* possono essere eliminate, se considerate inutili, o affidate a soggetti esterni all’amministrazione (imprese private e organizzazioni senza scopo di lucro). Seguendo questo percorso si riducono i costi dell’amministrazione eliminando i processi e le attività che non producono valore. Inoltre si rendono gli apparati amministrativi più snelli garantendo la qualità, l’efficacia e l’efficienza, selezionando le opzioni gestionali più idonee.

Per le attività ritenute *non core*, l’affidamento all’esterno (*contracting out*) con l’introduzione di meccanismi “tipo mercato” rappresenta la principale soluzione percorribile<sup>7</sup>.

Ciò presuppone, naturalmente, una misurazione attendibile della qualità e del costo delle prestazioni rese dalle amministrazioni attraverso l’introduzione di logiche, tecniche e strumenti propri dell’analisi strategica, del controllo direzionale, dell’*Activity Based Management*.

È importante che le amministrazioni assicurino condizioni di concorrenza e competitività attraverso il ricorso ad aste competitive. Questa scelta consente una comparazione diretta tra prezzi e costi di approvvigionamento di un servizio potenzialmente offerto da fornitori diversi, alimentando forme di concorrenza tra operatori pubblici e privati.

L’introduzione di meccanismi “tipo mercato” non implica una riduzione delle responsabilità delle amministrazioni in merito ai profili di qualità, efficienza ed equità con i quali il servizio viene reso ai cittadini ed alle imprese. Gli esiti concreti del ricorso a esternalizzazioni dipendono significativamente sia dalla base contrattuale che disciplina l’erogazione del servizio, sia dalla capacità di monitorare regolarmente ed in termini sostanziali l’impegno e la capacità effettiva del fornitore a rispettare gli standard di performance sanciti e condivisi nella relazione contrattuale tra amministrazione acquirente e soggetto fornitore, sia esso pubblico o privato.

7. Vedi Legge Finanziaria 2001. Inoltre in questa direzione spinge decisamente la legge Finanziaria 2002 (art. 29).

È importante, quindi, che le amministrazioni stabiliscano standard di performance del servizio concentrati su *output* (prodotti) e su *outcome* (impatti) attesi, piuttosto che sugli *input* (risorse) e ne verifichino regolarmente il rispetto.

In particolare, occorre ricorrere agli strumenti istituzionali previsti per la gestione associata di servizi e funzioni in misura più elevata rispetto a quanto verificatosi nel recente passato. Quando ricorrono i presupposti oggettivi ed istituzionali, è indispensabile andare oltre il ricorso alle più snelle forme di cooperazione (convenzioni e accordi di programma) per impegnarsi nell'applicazione reale delle norme che suggeriscono o rendono possibile la costituzione di nuovi soggetti attraverso la costituzione di consorzi ed unioni tra più amministrazioni locali.

Particolare rilievo, al riguardo, assumono le forme di gestione dei servizi pubblici locali ormai disciplinati dalle modifiche all'articolo 113 e all'articolo 113 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 introdotte dall'articolo 35 della legge Finanziaria per il 2002. Il dispositivo, pur distinguendo fra i servizi che hanno rilevanza industriale e quelli che ne sono privi, sancisce alcune linee di comportamento che vanno nella direzione sopra accennata.

**Le reti e gli impianti necessari alla produzione e distribuzione dei servizi industriali devono restare di proprietà pubblica in quanto *assets* strategici. Invece la loro gestione, quando separata dall'attività di erogazione dei servizi, è comunque affidata a soggetti giuridicamente distinti dall'amministrazione proprietaria.**

I soggetti gestori possono essere una società di capitali a maggioranza pubblica locale o imprese private da selezionare mediante procedure di evidenza pubblica. Anche l'erogazione del servizio di rilevanza industriale, da svolgere in regime di concorrenza, è da affidare a società di capitali individuate attraverso gare con procedura ad evidenza pubblica. In questi casi l'affidamento della loro produzione e distribuzione a imprese distinte e prive di ogni legame societario dalla stessa amministrazione, assegna al governo locale il ruolo di soggetto regolatore delle medesime attività nell'interesse della collettività ed a tutela dell'efficace soddisfacimento dei suoi bisogni.

L'orientamento a esternalizzare la gestione dei servizi è ribadito anche per i servizi privi di rilevanza industriale, attraverso l'affidamento di questa a istituzioni, aziende speciali, anche consortili e società di capitali, costituite o partecipate dagli enti locali. I rapporti fra gestore ed amministrazione locale sono regolati da contratti di servizio.

È di particolare rilievo osservare che l'ipotesi della gestione interna o in economia da parte dell'amministrazione rimane del tutto residuale ricorrendo nell'ipotesi in cui le dimensioni ridotte o le caratteristiche specifiche del servizio (privo di rilevanza industriale) rendano non opportuno l'affidamento diretto ad una delle tipologie di organismi sopra richiamati.

**Forme innovative di gestione dei servizi**

**Proprietà vs. gestione: l'art. 35 della L. finanziaria per il 2002**

### 2.3.2 Ripensare le strutture e i processi di lavoro

Per fare meglio e costare meno le amministrazioni devono ridurre la frammentazione organizzativa e migliorare l'efficienza nell'impiego delle risorse anche attraverso la esternalizzazione di servizi, funzioni e attività.

#### Analizzare i processi

È importante analizzare e rivedere il funzionamento dei processi di servizio e l'articolazione delle strutture, per favorire l'integrazione organizzativa. Occorre individuare e risolvere nodi critici nei flussi di attività delle amministrazioni e perseguire ottimizzazioni globali, avendo a riferimento non il singolo ufficio, ma osservando le fasi del lavoro fino alla realizzazione del risultato finale per il cittadino e le imprese. La revisione dei processi deve essere finalizzata alla semplificazione, all'integrazione e al coordinamento anche nei casi in cui il processo, nel suo sviluppo, coinvolga più amministrazioni diverse tra loro o soggetti privati (nel caso di decentramento di fasi di lavoro).

#### Strumenti per funzionare meglio

È importante che le amministrazioni impieghino un sistema integrato di leve per individuare le criticità di funzionamento e progettare le soluzioni di miglioramento: le scelte di decentramento produttivo o di esternalizzazione (*make or buy*), l'eliminazione o una diversa articolazione di alcune fasi del processo, modifiche nell'organizzazione del lavoro, l'introduzione di nuove tecnologie, l'automazione di attività, nuovi sistemi di gestione del personale, miglioramenti nella comunicazione e nella modulistica. Tuttavia, occorre che le amministrazioni tengano conto che i processi, nel settore pubblico, non hanno solamente finalità di tipo produttivo, ma contengono procedure fondamentali nel percorso di mediazione degli interessi, nei meccanismi di partecipazione e nell'esercizio delle funzioni di controllo.

#### Ridefinire la struttura organizzativa

La ricostruzione dei processi costituisce il percorso attraverso il quale le amministrazioni riprogettano la propria struttura organizzativa. Solo a valle di un'analisi di tale natura è possibile concretamente progettare un assetto organizzativo funzionale a rispondere alle esigenze degli utenti.

Esistono alcuni criteri di base da seguire per la definizione della macro-struttura organizzativa, pur tenendo conto della necessità di intervenire in modo specifico nei diversi contesti.

In linea generale un assetto organizzativo funzionale necessita l'individuazione di una posizione di vertice alla quale attribuire la responsabilità complessiva del funzionamento organizzativo. A questo proposito sono preferibili le soluzioni che tendono a creare strutture di direzione permanenti (direttori generali, segretari generali, capi dipartimento) rispetto a quelle che individuano forme temporanee e collegiali (es. conferenza dei dirigenti, etc.)

Il numero delle strutture direzionali di primo livello deve essere limitato prevedendo unità (aree organizzative, *business unit*, ecc.) con a capo ruoli di responsabilità gerarchico-funzionale, articolate per missioni o processi significativi, con ampia delega nella elaborazione delle proposte e nell'attuazione delle politiche, forte responsabilizzazione e autonomia operativa nell'impiego delle risorse. Per le attività

che non prevedono flussi continui di lavoro, ma cosiddette a impulso con scadenze predefinite, occorre prevedere strutture temporanee dedicate, con responsabilità di gestione di progetti (autonome o facenti capo ad aree organizzative di missione). In questi casi le logiche adottate non saranno quelle dell'ottimizzazione dei processi di lavoro, ma del ciclo di *project management*.

Nel processo di integrazione e coordinamento delle unità organizzative, il vertice deve essere supportato da funzioni di staff per la definizione dei processi di lavoro (es. organizzazione, relazioni con il pubblico, sistemi informativi e ICT), per la predisposizione degli obiettivi e il controllo dei risultati (es. controllo strategico, controllo di gestione), per individuare le modalità di sviluppo del personale e di apprendimento organizzativo (es. gestione del personale, formazione).

Non si tratta però di aumentare le già troppe risorse allocate per realizzare compiti di auto-amministrazione. Lo svolgimento di queste funzioni non richiede necessariamente il ricorso a grandi strutture appositamente dedicate o a numerosi specialisti interni. Alcune amministrazioni fanno ricorso a servizi facilmente reperibili sul mercato, mantenendo internamente i compiti strategici di indirizzo e controllo. In altri casi, amministrazioni di piccole dimensioni hanno individuato la soluzione costituendo una unità specialistica condivisa. Altre ancora pianificano le assunzioni per modificare nel medio periodo la composizione quantitativa e qualitativa degli organici, rinunciando, grazie all'introduzione delle tecnologie dell'informazione, a numerosi contributi operativi di tipo amministrativo e privilegiando l'inserimento di alcune competenze specialistiche gestionali.

**Il miglioramento della struttura organizzativa richiede di ricomporre la frammentazione e assicurare un migliore coordinamento organizzativo, sia tramite un rafforzamento del ruolo della gerarchia, sia tramite il ricorso a prassi e modalità operative di integrazione.**

È necessario ricompattare le strutture che frequentemente sono articolate in ripartizioni basate sui singoli procedimenti amministrativi all'interno del medesimo livello gerarchico. La ricomposizione dei processi trasversali e delle missioni istituzionali, la scelta di esternalizzare alcune fasi, l'introduzione delle tecnologie dell'informazione comportano una diminuzione degli organici di contributo operativo e una valorizzazione delle attività strategiche di indirizzo e controllo.

Rafforzare i meccanismi operativi non significa irrobustire norme burocratiche già presenti. Le regole organizzative oggi spesso non esistono nelle amministrazioni: le strutture di staff attualmente esistenti (es. affari generali e del personale) frequentemente si limitano a svolgere una mera attività di amministrazione, ma non realizzano politiche e sistemi di integrazione e sviluppo, né funzioni di supporto alle strutture di linea.

È importante che le amministrazioni, soprattutto quelle composte da numeroso personale professionale (medici, insegnanti, geometri, ricercatori, etc.), sviluppino nuove forme di coordinamento, da affiancare a quelle rappresentate dalla gerarchia e dai sistemi operativi di integrazione.

**Razionalizzare le risorse per la gestione**

**Ricomporre l'organizzazione**

**Regole organizzative**

**Definire i ruoli**

Sotto questo profilo possono essere utili i sistemi basati sulla condivisione delle conoscenze (*knowledge management*, comunità di pratica, etc.) e sul rafforzamento dell'identificazione del personale nei convincimenti e valori professionali dell'amministrazione (*corporate culture*). Come sarà approfondito in seguito, questi approcci consentono di orientare i comportamenti delle persone nella direzione indicata dall'amministrazione e, pertanto, permettono di ridurre le esigenze di coordinamento formale.

È importante che le amministrazioni si dotino di strumenti di rappresentazione delle strutture organizzative (organigrammi) e si impegnino a definire e descrivere i ruoli organizzativi, andando oltre la formalizzazione delle mansioni e focalizzando l'attenzione sugli obiettivi, le relazioni (interne ed esterne) e il sistema delle competenze necessarie.

Anche le procedure organizzative, dopo aver ripensato il funzionamento dei processi complessivi, dovranno essere codificate e aggiornate con tempestività e continuità. Molte amministrazioni non possiedono questi strumenti basilari di analisi e rappresentazione che, pur non essendo certamente una novità, sono pur sempre condizioni minime di formalizzazione a cui porre attenzione sia per comunicare ai propri operatori cosa ci si aspetta da loro, sia per conoscere l'organizzazione e migliorarla.

### **2.3.3 Governare la complessità e migliorare le decisioni**

Governare il funzionamento complessivo e assicurare il raggiungimento dei risultati d'insieme, richiede alle amministrazioni un impegno significativo per migliorare i processi decisionali di pianificazione strategica, di articolazione delle responsabilità e di allocazione delle risorse.

È importante che le amministrazioni si dotino di sistemi operativi capaci di aiutare i decisori (politici e dirigenti) a coordinare tra loro le politiche adottate e a verificarne gli effetti, a fissare gli obiettivi degli interventi attuativi e valutarne i risultati, a consentire ai diversi livelli decisionali una relazione negoziale supportata da informazioni adeguate.

I sistemi di programmazione e controllo dovranno pertanto permettere di individuare, per i diversi livelli decisionali, gli obiettivi da perseguire, il sistema di leve da utilizzare e i risultati raggiunti. Ciascun livello dovrà essere responsabile per il ciclo di pianificazione, programmazione e controllo, e dovrà disporre di sufficiente autonomia decisionale per definire le azioni e i comportamenti necessari al raggiungimento dei risultati.

In questa prospettiva, i titolari dei centri di responsabilità sono chiamati a rispondere direttamente dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione (rilevati possibilmente mediante indicatori oggettivi e verificabili), e non in relazione al rispetto formale delle regole e procedure<sup>8</sup>. Ed è questa la base sulla quale verranno valutati.

8. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002", G.U. n.18 del 22.01.2002.

**Governare  
la complessità**

**Responsabilizzare  
e negoziare**

Così, i tre diversi momenti della misurazione dei risultati (controllo strategico, CdG e valutazione dei dirigenti) pur distinti, realizzati con tecniche diverse ed assegnati alla responsabilità di soggetti chiaramente individuati dal legislatore, si ricompongono in un insieme unitario ed integrato.

**Nella definizione degli obiettivi è opportuno favorire lo sviluppo di uno stile partecipativo e negoziale attraverso un confronto fra i dirigenti e fra quest'ultimi e il vertice politico per dare organicità dinamica al sistema complessivo degli obiettivi.**

Questo approccio favorisce il concorso di numerosi attori e molteplici professionalità alla definizione degli obiettivi, consentendo una più efficace armonizzazione e una più consapevole responsabilizzazione del *management* per i risultati attesi.

È importante che le amministrazioni impostino adeguati sistemi informativi di supporto alle decisioni, progettati tenendo conto dei differenti fabbisogni informativi dei decisori e della natura delle responsabilità assegnate. Come previsto dal D.lgs. 286/99, i sistemi dovranno essere specifici rispetto ai diversi destinatari (manager e politici), assicurando selettività di informazioni rispetto alle specifiche decisioni di cui questi sono responsabili. Le due tipologie di informazioni non devono essere separate in modo drastico: i decisori politici, infatti, necessitano anche di dati di carattere gestionale per assumere le proprie scelte, così come i dirigenti hanno bisogno di alcuni elementi relativi alla sfera politica per costruire il processo gestionale più efficace. Esistono quindi inevitabili aree di contatto nei sistemi informativi di supporto alle decisioni, proprio in quanto i ruoli stessi hanno inevitabili margini di sovrapposizione, pur nella distinzione delle responsabilità. **Il sistema di programmazione e controllo strategico, in particolare, deve fornire informazioni utili ai decisori politici, affinché questi siano in grado di: formulare gli indirizzi complessivi, verificare gli effetti delle politiche, assegnare gli obiettivi e le leve di attuazione ai centri di responsabilità di primo livello (capi dipartimento o direttori generali), nonché valutare il raggiungimento dei risultati previsti.**

È quindi necessario migliorare il supporto informativo relativo ad esempio alla lettura dell'ambiente esterno, alla simulazione di impatto degli interventi attuativi, al monitoraggio complessivo dei programmi e alla valutazione dei loro effetti complessivi.

**Il sistema di programmazione e controllo della gestione, deve assicurare ai dirigenti un supporto operativo, necessario a guidare l'amministrazione verso il raggiungimento degli obiettivi definiti.**

Tre sono i momenti fondamentali del processo di programmazione e controllo della gestione: la definizione degli obiettivi, la predisposizione del sistema informativo-contabile, il *reporting*. Gli obiettivi devono possedere alcuni requisiti minimi: rilevanza, misurabilità, diretta controllabilità<sup>9</sup>. Inoltre, nell'individuazione degli obiettivi biso-

**Sistemi informativi a supporto delle decisioni**

**Programmazione e controllo strategico**

**Programmazione e controllo di gestione**

9. Vedi allegato tecnico alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002", G.U. n.18 del 22.01.2002.

gna sempre tenere conto che le attività ed i procedimenti svolti in un'unità organizzativa devono essere funzionali rispetto al soddisfacimento di bisogni di altre, al fine di evitare che interessi settoriali di singole unità finiscano per prevalere sugli interessi più generali dell'intera amministrazione. Occorre garantire che esista coerenza fra gli obiettivi di dettaglio che guidano la gestione dell'attività amministrativa e gli indirizzi strategici che individuano le priorità di *policy*. Il monitoraggio del perseguimento degli obiettivi di dettaglio, tipico del CdG è strumentale alla realizzazione degli obiettivi generali dell'amministrazione e delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico il raggiungimento di quali, nel loro complesso, sarà valutato dagli organi preposti attraverso l'impiego delle metodologie che sono proprie del controllo strategico.

### **Costruzione del budget**

Nella definizione del *budget* del centro di responsabilità dovrebbe avvenire il processo di negoziazione degli obiettivi gestionali, delle risorse e dei margini di autonomia tra il centro di primo livello e i dirigenti di livello inferiore. Sulla medesima base informativa occorre impostare la funzione di controllo della gestione elaborando i report direzionali che dovranno evidenziare gli eventuali scostamenti. Questo supporto informativo dovrà essere assicurato a tutti i dirigenti titolari di centri di responsabilità affinché ciascuno riceva le informazioni utili per intervenire a correggere la propria gestione con le leve a disposizione.

**Il controllo di gestione è uno strumento di guida, a disposizione dei dirigenti che, attraverso il monitoraggio continuo delle attività svolte, individuano in modo autonomo le migliori combinazioni fra risorse (umane, finanziarie e materiali) disponibili e risultati attesi.**

Occorre a tal fine rilevare tempestivamente i risultati effettivi, ottenuti dal complesso delle operazioni poste in essere, e porli a confronto con quelli programmati. Tale confronto deve avvenire ad intervalli ragionevolmente brevi (mese, bimestre, trimestre) in modo da verificare l'insorgere di eventuali differenze, o scostamenti, fra risultato atteso e risultato conseguito, individuarne le cause e consentire al management di porre in essere tutte le opportune azioni correttive o, qualora le condizioni interne ed ambiente lo impongano, permettere ai centri decisionali di livello superiore di riformulare, adattandoli ai nuovi contesti, gli obiettivi assegnati.

Per le finalità del controllo di gestione, le amministrazioni devono dotarsi di un adeguato sistema informativo contabile ed extracontabile, cioè un insieme di tecniche di misurazione, contabili e non, idonee a fornire, in modo tempestivo, informazioni attendibili su volumi, costi e qualità delle attività svolte, utili ad alimentare il processo decisionale del *management*.

### **Controllo di gestione ed accountability**

**Il controllo deve assumere sempre più valenza economica ed orientarsi verso grandezze misurabili (efficienza, efficacia, qualità) non solo per favorire il contenimento della spesa pubblica e l'innalzamento dei livelli qualitativi delle prestazioni erogate, ma anche per accrescere il livello di *accountability* delle amministrazioni.**

La produzione di dati economici sui risultati conseguiti consente di dimostrare ai soggetti con i quali le amministrazioni intrattengono

relazioni di tipo economico, sociale e politico (famiglie, imprese, organizzazioni senza scopo di lucro) quali sono stati gli effetti dell'uso delle risorse fornite in forma coattiva o libera.

A tal fine, è importante che le amministrazioni intervengano per modificare la struttura dei bilanci. Anziché articolare i capitoli di bilancio in funzione dei centri di responsabilità (le strutture), occorre procedere alla riaggregazione dei capitoli di bilancio per ambiti di intervento o per politiche di intervento, indipendentemente dal centro di responsabilità che ha la titolarità all'assunzione degli impegni di spesa. Questa scelta permette di esplicitare con maggiore trasparenza l'impatto economico e finanziario delle politiche pubbliche, anche quando queste prevedono il concorso contemporaneo di più strutture. D'altro canto la scelta di ripensare la macro-struttura in funzione dei processi e delle politiche, suggerita in precedenza, dovrebbe portare inevitabilmente a fare coincidere centri di responsabilità e politiche pubbliche.

### **L'impostazione dei bilanci**

#### **2.3.4 Integrare la gestione del personale con le strategie d'innovazione**

Per realizzare concretamente i processi di cambiamento e per creare nuove dinamiche nelle organizzazioni pubbliche è necessario che le amministrazioni si dotino di autonome politiche di direzione del personale e di adeguate strutture per la loro gestione.

Ogni dirigente pubblico è responsabilizzato rispetto alla gestione delle risorse a disposizione per il raggiungimento dei propri obiettivi, ma ciò non rende meno necessaria la presenza di una forte capacità di definire e realizzare politiche unitarie a livello di singola amministrazione. Le direzioni del personale devono supportare i vertici delle amministrazioni nel governo complessivo delle risorse umane, elaborare le politiche di gestione e sviluppo, fornire, per attuarle, regole, procedure, strumenti e competenze alle funzioni di linea.

### **La necessità di politiche unitarie di gestione del personale**

Nelle amministrazioni pubbliche, le norme di legge e più recentemente i contratti di lavoro hanno disciplinato molti ambiti della gestione delle risorse umane. Le relazioni sindacali nel settore pubblico, a differenza di quanto accade nel privato, hanno così assunto un ruolo preminente rispetto a tutte le altre funzioni della direzione del personale.

L'esperienza della contrattazione integrativa, in questi anni, ha mostrato novità e limiti. Il nuovo inquadramento e la modifica del sistema degli attori hanno introdotto nuove dinamiche organizzative e creato le condizioni per impostare in ogni amministrazione autonome politiche di gestione del personale. Tuttavia spesso, si sono verificati automatismi retributivi e di carriera e a livello decentrato sono state contrattate materie (come le progressioni verticali) che la contrattazione nazionale aveva riservato ad altre forme di confronto con le organizzazioni sindacali.

**È importante che le amministrazioni affrontino il confronto con le organizzazioni sindacali avendo precedentemente articolato una autonomia politica di gestione delle risorse umane e avendo quindi definito chiaramente gli obiettivi di parte datoriale.**

### **Le relazioni sindacali**

Nel settore privato le relazioni sindacali rappresentano la principale modalità per la ricomposizione del conflitto nei luoghi di lavoro e

sempre più si stanno sviluppando pratiche di confronto tese alla partecipazione e al superamento dell'approccio conflittuale. Il dialogo sociale è una risorsa fondamentale per favorire l'innovazione anche nelle amministrazioni.

Nel settore pubblico, a valle dei processi di privatizzazione del rapporto di lavoro, occorre prioritariamente stabilire una corretta dinamica delle parti, con la chiara identificazione dei ruoli e delle responsabilità del datore di lavoro e delle rappresentanze sindacali. È importante che le amministrazioni assumano la responsabilità istituzionale di parte datoriale, formulando piattaforme per il confronto con le parti sociali, ampliando il proprio spazio negoziale nelle materie oggetto di contrattazione, conservando l'autonomia decisionale rispetto alle leve gestionali non contrattualizzate, consolidando la depolitizzazione della delegazione pubblica in sede trattante. Le amministrazioni di piccole dimensioni possono rafforzare la propria capacità negoziale, individuando e perseguendo forme di contrattazione territoriale, sviluppando politiche di gestione omogenee a livello di territorio e settore, valorizzando il ruolo delle associazioni di rappresentanza datoriale.

**Sul fronte delle politiche di gestione del personale occorre che le amministrazioni definiscano in modo adeguato il legame tra innovazione organizzativa e modalità di gestione del personale, impiegando le leve di direzione per assecondare e facilitare i cambiamenti in corso.**

È necessario che le amministrazioni sviluppino sistemi di pianificazione delle risorse umane articolati rispetto ai profili professionali e capaci di garantire la coerenza tra le attività da svolgere e i servizi da erogare e le caratteristiche quali-quantitative delle risorse umane. Tale processo di programmazione è necessario per definire un quadro strategico coerente entro cui collocare i processi di reclutamento e selezione, i percorsi di carriera, la mobilità, la formazione e la riqualificazione professionale.

Una direzione del personale efficace dovrebbe essere basata su programmi strutturati di sviluppo coerenti con i principi di adattabilità, pari opportunità e occupabilità previsti dalla Commissione Europea, anche al fine di sviluppare nel settore pubblico una forza lavoro capace di riconvertire la propria professionalità e in prospettiva di rendere più permeabili il mercato del lavoro pubblico e quello privato. Con questi obiettivi alcune amministrazioni hanno previsto interventi di allargamento dei ruoli, rotazione degli incarichi, sviluppo di nuove competenze.

**Una nuova sfida alle politiche di gestione del personale è costituita dal crescente ricorso alle esternalizzazioni recentemente sancito dalla legge, anche in relazione a quanto stabilito di recente dalla legge Finanziaria per il 2002.**

Alcune amministrazioni hanno utilizzato lo strumento dell'incentivazione all'uscita per accelerare il *turn-over* del personale, inserire nuove professionalità attualmente non presenti, ristrutturare l'organico in funzione dei processi di decentramento, privatizzazione e *out-*

**Integrare la gestione del personale con le strategie di innovazione**

**Esternalizzazione e gestione delle risorse umane**

*sourcing*. Queste esperienze hanno presentato effetti indesiderati: spesso l'opportunità è stata colta dal personale con maggiore possibilità di riconversione professionale nel mercato del lavoro e, cioè, dagli individui migliori e dotati di maggiori competenze.

Altre amministrazioni hanno affrontato le situazioni di esternalizzazione dei servizi sperimentando modalità di gestione degli organici innovative rispetto a quelle più tradizionali della mobilità interna, della mobilità interistituzionale e della riqualificazione professionale. Queste amministrazioni hanno realizzato accordi con il nuovo soggetto gestore al fine di stabilire le condizioni per la mobilità esterna dei lavoratori e per il loro trattamento retributivo; per verificare la disponibilità del soggetto gestore a farsi carico di eventuali oneri di incentivazione all'esodo; per prevedere un riconoscimento economico all'amministrazione in cambio della cessione della gestione dei servizi senza l'obbligo di assunzione del relativo personale.

Al fine di rendere concretamente gestibili i sistemi di pianificazione delle risorse umane occorre diffondere l'impiego di sistemi informativi di supporto alla direzione del personale. È importante che le amministrazioni di piccole dimensioni introducano meccanismi di pianificazione e strumenti informativi su ambiti più allargati rispetto alla singola organizzazione.

Il criterio della selettività dovrà informare tutte le attività di gestione e sviluppo del personale. Le carriere, le politiche retributive e gli investimenti in formazione dovranno essere mirati a valorizzare le professionalità più pregiate sul mercato del lavoro e rilevanti per l'amministrazione, anche sotto il profilo del merito e delle potenzialità presenti.

A tal fine, occorre sviluppare e rafforzare i sistemi di valutazione del lavoro, delle prestazioni e delle competenze, assicurando adeguati margini di discrezionalità nell'impiego delle valutazioni da parte del vertice amministrativo, accettando anche alcuni elementi di soggettività, al fine di evitare automatismi tra risultati delle valutazioni e decisioni di gestione e sviluppo del personale.

Le assunzioni dovranno essere finalizzate a ricoprire ruoli chiaramente definiti (o famiglie di ruoli) e non profili di lavoro generici. In tale ambito le amministrazioni dovranno prevedere l'impiego di prove selettive approfondite e capaci di valutare i talenti migliori, non semplicemente sulla base di requisiti formali e saperi ma anche tenendo conto delle attitudini, delle capacità e delle competenze. A tal fine e per assicurare contemporaneamente efficienza e rigore valutativo dovranno essere realizzate azioni mirate di reclutamento, finalizzate a raccogliere solamente candidati con elevato livello di potenziale rispetto al profilo professionale di riferimento. Per il personale neoassunto dovranno essere previste idonee modalità di inserimento, realizzate anche attraverso specifici moduli di formazione, finalizzate a presentare la missione istituzionale dell'amministrazione, i valori professionali da rispettare, le caratteristiche organizzative, le attese di ruolo, le competenze da sviluppare, le opportunità di crescita e carriera.

**Il ruolo dei sistemi informativi**

**Valutare posizioni, prestazioni e competenze**

È importante che le amministrazioni si impegnino a gestire i rapporti a tempo parziale e le forme flessibili di lavoro come strumenti di governo del personale e opportunità per rendere coerenti le risorse disponibili con il fabbisogno dei servizi e le esigenze di organizzazione del lavoro.

Occorre evitare comportamenti tesi a utilizzare tali forme solamente per aggirare procedure farraginose di reclutamento del personale o per rispondere solamente ad esplicite esigenze del personale, anche contro l'interesse dell'amministrazione.

Le politiche retributive richiedono una gestione più attenta della relazione tra salario fisso e variabile e, con particolare riferimento alle qualifiche dirigenziali e alle posizioni immediatamente inferiori, un più diffuso ampliamento dei differenziali retributivi generati dall'impiego del salario accessorio. Alcune amministrazioni, che applicano differenziali consistenti, conducono periodiche indagini retributive per valutare la propria equità retributiva interna ed esterna.

Per disegnare le politiche formative, come indicato dalla direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni<sup>10</sup>, occorre analizzare regolarmente i fabbisogni delle amministrazioni e definire percorsi di sviluppo delle competenze professionali. Non è sufficiente aggiornare i saperi tecnici del lavoro, ma occorre intervenire per sviluppare capacità, competenze, attitudini.

Occorre che le amministrazioni si impegnino a sviluppare prassi di comunicazione con i propri operatori, basate su strategie di marketing interno e finalizzate a facilitare la circolazione delle informazioni, a stimolare l'integrazione organizzativa e a rafforzare il senso di appartenenza e le motivazioni del personale.

### **2.3.5 Innovare la politica finanziaria**

È importante che le amministrazioni sviluppino una gestione finanziaria unitaria che integri i circuiti di acquisizione e di impiego dei fondi, garantisca una struttura finanziaria equilibrata tanto nella composizione quali-quantitativa delle fonti che nella correlazione fonti-impieghi in un'ottica di confronto e di competizione con soggetti pubblici e privati sui mercati di approvvigionamento finanziario.

Il progressivo orientarsi delle amministrazioni verso logiche holding implica l'assunzione da parte delle stesse del ruolo di governo strategico della finanza di gruppo che dovrà necessariamente coordinarsi e rendersi armonica con gli indirizzi che l'organo di governo politico intende dare al "gruppo" nel suo insieme.

Occorre dunque definire una strategia finanziaria, elaborata in modo chiaro e coerente con le politiche, attraverso l'accesso alle opportunità offerte dal sistema degli strumenti finanziari: le obbligazioni, la finanza di progetto (*project financing*), la cartolarizzazione dei crediti, la cartolarizzazione immobiliare (*securitization*), l'utilizzo del

10. Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001 su "Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni", in Gazzetta Ufficiale n. 26 del 31/1/2001

*sale and lease back*, il ricorso allo *interest swap rate* ed alle operazioni pronto contro termine.

È importante che le amministrazioni, da un lato, tengano sotto controllo i flussi finanziari in entrata al fine di garantirne continuità ed adeguata intensità e, dall'altro, perseguano un equilibrio finanziario duraturo nel tempo.

Al riguardo, si impone la necessità di fare ricorso ad adeguati strumenti manageriali per il controllo *ex ante* dei flussi di cassa attesi (budget di cassa) e per fornire al management finanziario le informazioni necessarie a pianificare gli impieghi di eccedenze. Inoltre, è indispensabile integrare le prospettive di acquisizione e di impiego di breve e medio-lungo termine. Infatti, per un verso, è necessario sfruttare tutte le opportunità e potenzialità offerte dal mercato dei capitali, anche internazionale, per reperire, alle migliori condizioni, risorse finanziarie da destinare alla copertura degli investimenti duraturi e, per l'altro, è necessario individuare, utilizzando le possibilità offerte dalla normativa, forme remunerative di impiego della liquidità che si rende temporaneamente disponibile a seguito di operazioni di gestione ordinaria e straordinaria.

Al perseguimento dell'equilibrio finanziario contribuisce in misura considerevole la gestione dell'indebitamento. In particolare, a fronte di specifiche situazioni di mercato, è importante che le amministrazioni individuino forme adeguate di gestione del rischio di tasso utilizzando lo strumento finanziario "derivati", specie nell'ipotesi in cui si realizzi una forbice ampia tra tassi fissi e variabili. Ulteriore componente della strategia finanziaria delle amministrazioni è quella delle acquisizioni e delle dismissioni di *assets* (incluse le quote di partecipazione societaria e gli immobili).

Infine occorre ricordare le opportunità offerte dai contratti di sponsorizzazione, così come sancito dalla sentenza n.6073/2001 del Consiglio di Stato.

### **2.3.6 Creare le condizioni per introdurre le nuove tecnologie**

La diffusione di Internet e l'emergere della *Net Economy* hanno mostrato una discontinuità rilevante: le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information Communication Technology - ICT*) infatti non sono più solamente uno strumento di aumento dell'efficienza e della produttività individuale (il *personal computer* come strumento di calcolo, elaborazione di testo ecc.), ma possono cambiare radicalmente le modalità di erogazione dei servizi e i processi di lavoro (per recuperare informazioni, produrre conoscenza, condividerla con i colleghi e comunicare all'interno e all'esterno delle amministrazioni).

L'integrazione delle tecnologie riguardanti l'informatica, la telematica, la telefonia, la multimedialità, permettono di cogliere appieno in ogni amministrazione le potenzialità della convergenza, sia sul versante delle applicazioni interne (ad es. il risparmio dei costi di telecomunicazione derivante dall'integrazione fisso-mobile), sia nell'erogazione di servizi all'utenza (ad es. *call center* evoluti che integrano Internet e telefonia tradizionale per un miglior servizio all'utenza).

**Controllo dei flussi di cassa**

**Le tecnologie come fattore di miglioramento dei servizi**

L'introduzione delle tecnologie va quindi ormai considerata come una delle principali leve del cambiamento per qualunque amministrazione: l'informazione e la comunicazione sono importanti fattori produttivi e parte integrante del servizio offerto ai cittadini e alle imprese.

In molte amministrazioni il ruolo dell'ICT sta divenendo sempre più pervasivo e propulsivo, e le competenze non sono più confinate nelle funzioni tecniche di supporto strumentale, ma vengono distribuite in tutta l'organizzazione, compreso il *management*, che ha bisogno di comprendere le implicazioni dell'utilizzo delle tecnologie e di utilizzarle in chiave strategica.

Questo percorso di cambiamento richiede comunque una visione complessiva unitaria, capace di individuare le strategie di intervento coerenti con le politiche dell'amministrazione, di valutare la fattibilità e gli impatti dell'introduzione delle nuove tecnologie sull'organizzazione del lavoro e sulla gestione del personale, di assistere gli uffici e accompagnarli nei processi di innovazione.

### **Gestire l'introduzione delle tecnologie**

L'introduzione di nuove tecnologie infatti, come avviene per altri cambiamenti, necessita di un'adeguata gestione, capace di superare le resistenze al cambiamento che inevitabilmente vengono prodotte in ogni organizzazione. A questo proposito possono essere utili alcune indicazioni presentate in questa proposta a proposito della reingegnerizzazione dei processi e delle modalità di gestione del cambiamento. Oggi le tecnologie consentono di sviluppare sistemi informativi-statistici sempre più in grado di fornire un reale supporto alla presa delle decisioni riferite sia alle politiche sia alla gestione (ivi compresa la direzione del personale). Ma è necessario che siano queste esigenze a guidare l'utilizzo delle tecnologie e lo sviluppo dei sistemi informativi e non viceversa. È importante che i sistemi informativi siano distribuiti e che le amministrazioni introducano reti per consentire a tutti i dipendenti di lavorare, condividendo le risorse informative necessarie per interpretare il ruolo che sono chiamati a svolgere.

Le reti inoltre permettono di accedere a risorse informative esterne sfruttando al meglio le potenzialità di Internet e consentono di ampliare le relazioni tra attori di diverse amministrazioni per integrare in modo ottimale i processi di lavoro inter-funzionali e inter-istituzionali.

### **L'interoperabilità dei sistemi informativi**

L'integrazione tra amministrazioni, per facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi, attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi richiede che nelle amministrazioni si sviluppino orientamenti, atteggiamenti e comportamenti concreti finalizzati alla cooperazione e alla condivisione delle informazioni.

È importante cioè favorire l'accesso alle proprie banche dati da parte di enti esterni e in particolare erogare servizi telematici alle altre amministrazioni. Troppo spesso prevale un orientamento alla gestione delle proprie banche dati a fini esclusivamente interni, e non al loro utilizzo da parte di soggetti esterni.

### **Usare la tecnologia per migliorare i processi**

È importante sensibilizzare il personale responsabile dell'organizzazione delle procedure interne e dell'erogazione dei servizi, affinché

da un lato innovi i processi organizzativi sfruttando al meglio le opportunità offerte dalle tecnologie (es. per la circolazione delle informazioni, per la raccolta di *feedback*, per il *knowledge management*, ecc.) e dall'altro migliori i servizi rivolti all'utenza, nell'ottica dell'*e-government*. A tal fine occorre che le amministrazioni si attivino per eliminare, o ridurre al minimo, il *digital divide* al loro interno e mettano inoltre a disposizione di tutto il personale, le cui funzioni lo richiedano, adeguati strumenti tecnologici (uso dei PC, connessione alla rete interna e ad Internet e dotazione di posta elettronica).

È importante inoltre progettare e realizzare specifiche azioni di supporto al personale in qualità di utenti dei sistemi informativi interni ed esterni, che va addestrato all'utilizzo degli strumenti e formato all'uso dell'informazione e della comunicazione come risorsa da utilizzare nello svolgimento dei propri compiti.

Ancora in troppe amministrazioni manca la cultura dell'accesso alle risorse esterne per via telematica come parte integrante del sistema informativo interno e dell'automazione del procedimento amministrativo.

### **2.3.7 Ascoltare per comunicare con i cittadini e le imprese**

Adeguate strategie di comunicazione possono aiutare le amministrazioni a costruire un rapporto di fiducia con i cittadini e le imprese e a sviluppare con essi relazioni utili per l'elaborazione e attuazione delle politiche e per i miglioramenti dei servizi pubblici.

La comunicazione è una risorsa distribuita e che compete ad ogni unità dell'organizzazione. Tutti gli uffici comunicano per svolgere compiutamente la propria missione (così come gestiscono le altre risorse dell'organizzazione) e dovrebbero farlo tenendo conto delle proprie specificità di contenuto e dei propri destinatari di riferimento. Si pensi ad esempio ai processi di consultazione nell'elaborazione delle politiche, alla comunicazione delle attività svolte, all'esigenza di valutare la soddisfazione degli utenti, ecc.. Ciò nonostante occorre che le amministrazioni definiscano politiche, strumenti e regole unitarie per impostare le proprie attività di comunicazione. Le amministrazioni devono assicurare il raccordo operativo tra i segmenti di comunicazione attivati: il portavoce, l'ufficio stampa e l'ufficio per le relazioni con il pubblico. È importante che le amministrazioni istituiscano funzioni di coordinamento con compiti di programmazione, indirizzo e raccordo della attività da realizzare<sup>11</sup>.

**È importante che le politiche di comunicazione pubblica siano riconosciute dai vertici delle amministrazioni come supporto strategico unitario per l'insieme delle attività amministrative.**

Per questo alcune amministrazioni collocano la funzione di comunicazione in posizione di *staff* al vertice dell'amministrazione in modo da garantire una precisa identità di ruolo, un sufficiente livello di legittimità per gli interventi e le scelte da compiersi e l'effettiva tra-

**La comunicazione  
come risorsa**

**La funzione  
di comunicazione**

11. Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 in materia di attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, in G.U. del 28.3.2002, n. 74.

sversalità dei servizi e delle competenze utili per supportare gli uffici di linea.

**È importante che le funzioni di comunicazione pubblica si fondino su una approfondita attività di ascolto.**

### L'ascolto dell'utenza

Ascoltare gli utenti permette alle amministrazioni di verificare se le proprie prestazioni sono gradite, di raccogliere informazioni utili per migliorare la qualità dei propri servizi, di dare voce ai diversi gruppi di interesse, acquisendo elementi indispensabili per la formazione delle decisioni e delle politiche pubbliche. È importante che le amministrazioni rafforzino i canali e i servizi per la raccolta e gestione dei reclami, dei suggerimenti e delle proposte dell'utenza e svolgano, in modo sistematico e attendibile, indagini di soddisfazione dei servizi pubblici.

Per produrre effetti positivi sulla qualità dei servizi le attività di ascolto devono essere richieste, condivise, concordate dal vertice dell'amministrazione e/o dalle diverse unità organizzative coinvolte. Ascoltare i cittadini e valutare la qualità dei servizi non rappresenta un compito ispettivo nei confronti dei colleghi, ma una modalità per contribuire a raccogliere informazioni utili per migliorare i servizi e la soddisfazione degli utenti.

Le attività di ascolto sono una funzione fondamentale per l'elaborazione delle politiche pubbliche (si rinvia al paragrafo 2.2.1), per migliorare la qualità dei servizi erogati e per impostare le strategie di comunicazione dell'amministrazione.

### Il ruolo della comunicazione

**La comunicazione è lo strumento per promuovere l'amministrazione e i suoi servizi, per assicurare ai cittadini la conoscenza delle decisioni e delle funzioni istituzionali, per migliorare il livello di *accountability* delle amministrazioni.**

La comunicazione deve essere veicolata in modo integrato e attraverso i diversi canali disponibili, compresi quelli telematici. Essa deve essere rivolta ai cittadini, alle altre amministrazioni, ai mass media e ai lavoratori dell'organizzazione. Le strategie, i canali e la profondità dei contenuti dell'informazione e della comunicazione devono essere differenziati in funzione dei diversi target di pubblico.

Anche le modalità con le quali si comunica sono importanti. È fondamentale utilizzare la meglio le opportunità fornite dalle nuove tecnologie, soprattutto Internet. Esse consentono infatti di raggiungere un gran numero di persone assicurando, allo stesso tempo, alti livelli di personalizzazione dei contenuti della comunicazione e l'introduzione di canali di ascolto facilmente accessibili.

È importante costruire relazioni privilegiate con i portatori di interesse, quali le associazioni di categoria e i gruppi che hanno maggiore capacità di rappresentanza e possono quindi costituire degli importanti veicoli di comunicazione. I cittadini e le imprese sono quotidianamente esposti a una enorme quantità di informazioni. È importante pertanto che le amministrazioni, nel definire le proprie strategie di comunicazione, individuino il target di riferimento e il posizionamento dei propri servizi prima di progettare i messaggi e gli strumenti di comunicazione.

Comunicare e rendere conto delle attività delle amministrazioni significa promuoverne immagine e identità, rafforzare i rapporti con

gli interlocutori esterni, aumentare il livello di partecipazione e civismo dei cittadini e delle imprese. In questa prospettiva la comunicazione è strumento di attuazione delle politiche pubbliche e una forma di partecipazione necessaria per favorire lo sviluppo del capitale sociale collettivo di un territorio.

La comunicazione è uno strumento fondamentale per aumentare la conoscenza dell'attività amministrativa non solo per i cittadini e le imprese, ma anche per gli altri soggetti che intervengono nell'attuazione delle politiche. In una fase in cui il sistema degli attori è sempre più articolato, la comunicazione rappresenta una importante funzione di relazione per facilitare la conoscenza reciproca delle diverse posizioni e dunque rendere più semplice la funzione di *governance* e la costruzione del consenso nelle politiche inter-istituzionali integrate.

Infine la comunicazione, quando rivolta all'interno, è una risorsa fondamentale per migliorare la conoscenza dei servizi da parte degli stessi operatori e per creare maggior senso di coinvolgimento nell'esercizio della propria missione istituzionale.

**Per poter utilizzare la comunicazione come risorsa è importante che le amministrazioni valorizzino il ruolo delle strutture per le relazioni con il pubblico.**

**Valorizzare il ruolo degli uffici di relazione con il pubblico**

La previsione normativa di una responsabilità formale per le attività di comunicazione non è sufficiente per assicurare un riconoscimento di ruolo da parte dei colleghi: occorre autorevolezza professionale che può essere ottenuta solamente attraverso la dimostrazione concreta del possesso di competenze utili per l'amministrazione. Così come del resto espressamente indicato dalla l.150/00, occorre che le amministrazioni si dotino di veri e propri esperti della comunicazione pubblica, che siano padroni di saperi e tecniche specialistiche (in campi quali la *customer satisfaction*, il controllo di qualità, la promozione d'immagine, e così via).

Si configura quindi come strategica l'attività di formazione e aggiornamento delle competenze necessarie alla gestione delle attività di comunicazione pubblica a cui devono partecipare permanentemente gli addetti e i responsabili di questi servizi. Non sempre però professionalità di così elevata specializzazione possono essere presenti nelle singole amministrazioni. Come per altre funzioni è importante mantenere all'interno delle amministrazioni le attività strategiche di indirizzo e controllo, mentre altre attività, come avviene nel settore privato, possono facilmente essere reperite nel mercato dei servizi. Per le amministrazioni di ridotte dimensioni la gestione associata di queste funzioni è una prospettiva altrettanto funzionale.

## **2.4 Fare squadra per trainare il cambiamento**

Tradurre le politiche e i programmi di cambiamento in nuove pratiche e routine consolidate e coerenti richiede la presenza nelle organizzazioni pubbliche di specifiche condizioni che riguardano il sistema sociale interno, le relazioni tra gli attori e la cultura organizzativa.

Molte esperienze di riforma condotte nel passato hanno messo in evidenza la difficoltà di gestire la fase di attuazione e di conseguire in modo tangibile i risultati attesi. Frequentemente la responsabilità di eventuali scostamenti tra progetti ed effetti è stata attribuita a generiche e non ben identificate resistenze al cambiamento. In realtà tali resistenze sono inevitabili ed endogene ad ogni processo di cambiamento. Il cambiamento genera sempre paura dell'ignoto e incertezza per il nuovo: alcuni si aggrappano ai vecchi schemi, altri temono di peggiorare la propria condizione lavorativa o il proprio status di autorità, altri ancora non si sentono in grado di affrontare i nuovi compiti. Le resistenze inoltre dipendono non solamente da comportamenti intenzionali ed espliciti, ma anche da abitudini e modi di pensare consolidati nel tempo e capaci di condizionare i comportamenti concreti degli operatori e il loro modo di classificare e interpretare gli eventi.

### **2.4.1 Innovare la leadership per gestire i processi di cambiamento**

Per realizzare i cambiamenti necessari ed assicurare migliori servizi per i cittadini e le imprese, occorre intervenire sulle culture e i modelli di comportamento dei dirigenti e degli operatori pubblici. La meccanica introduzione di strumenti di natura manageriale rischia di generare distorsioni ed effetti perversi, in quanto gli strumenti verrebbero reinterpretati e tradotti secondo i paradigmi culturali dominanti dell'adempimento normativo.

In primo luogo è necessario rafforzare e valorizzare la *leadership* delle organizzazioni pubbliche nei processi di cambiamento. A lungo si è discusso sull'efficacia dei modelli di riforma dall'alto o dal basso verificando pregi e limiti dei due differenti approcci. L'esperienza di molti Paesi ha insegnato che non è pensabile scindere così nettamente i due modelli e che, in ogni caso, per innovare in modo sistemico, le organizzazioni pubbliche non possono fare a meno di *leader* capaci e coinvolti in prima persona nelle azioni di innovazione.

Per gestire il cambiamento occorre dunque che i vertici delle amministrazioni esercitino il loro ruolo in modo autorevole per mostrare all'intera organizzazione la volontà politica del cambiamento, fattore indispensabile per dare credibilità alle azioni di innovazione.

È necessario, quindi, poter contare su una dirigenza che sviluppi nuove competenze strategiche, orientate non più solamente all'interno dell'amministrazione (procedure e gestione), ma anche all'esterno per cogliere e gestire le esigenze di contesto e le complesse interazioni di sistema, al fine di creare, tramite le attività pubbliche, valore aggiunto complessivo per i cittadini e le imprese.

Si tratta di valorizzare il ruolo della dirigenza pubblica, al di là della dimensione attuativa della gestione, per proiettarlo anche nella direzione più complessa della pianificazione strategica alla quale è chiamata a contribuire.

La focalizzazione del ruolo di direzione solamente verso il basso (nella fase attuativa della politica), rappresenta un'anomalia del settore pubblico che va superata, poiché può condurre i dirigenti ad adottare comportamenti passivi e distanti dalle esigenze di iniziativa.

In una fase di riarticolazione istituzionale del Paese, nessuna organizzazione può rinunciare alle doti di creatività, di visione strategica e di *leadership* della propria classe dirigente. La formulazione delle strategie di cambiamento e la ricerca di nuove opportunità devono essere ancorate ad un nucleo di chiari valori professionali capaci di orientare gli operatori nel costruire il significato del proprio lavoro, al di là delle giuste e ovvie impostazioni politiche delle diverse rappresentanze elette.

È importante che le amministrazioni esplicitino la missione e la visione che caratterizzano il proprio agire e adottino nel proprio contesto una carta dei valori a cui possano fare riferimento gli operatori per orientare i propri principi di comportamento e le proprie priorità di azione.

A differenza dei codici deontologici, le carte dei valori non devono essere finalizzate a scoraggiare comportamenti negativi, ma devono esprimere principi positivi e capaci di orientare l'agire professionale quotidiano e le prestazioni rese.

È necessario individuare le ragioni del cambiamento e comunicare con chiarezza, a tutti gli operatori, la direzione che si intende percorrere e il legame con il miglioramento dei servizi per i cittadini e le imprese. Molte resistenze al cambiamento sono dovute all'assenza di una conoscenza precisa delle ipotesi di cambiamento in corso e al conseguente diffondersi, tra gli operatori, di una comunicazione informale, incerta e, per questo, capace di creare allarmi e atteggiamenti di prevenzione.

È importante che le amministrazioni realizzino cambiamenti iniziali visibili e concreti, di alto valore simbolico, realizzati in aree chiave dell'organizzazione, capaci di dimostrare a tutti i collaboratori che il cambiamento è fortemente voluto e appoggiato da chi, nelle organizzazioni pubbliche, dispone del potere necessario per promuoverlo e difenderlo. Questo dato di concretezza consente di rendere evidenti ed esemplari gli indirizzi di cambiamento definiti in termini di visione e valori guida.

I processi di cambiamento sono complessi e vanno governati e presidiati investendo risorse e creando condizioni di protezione. È importante che le amministrazioni individuino modalità chiare di coordinamento e controllo dei processi di cambiamento per mantenere la coerenza del disegno strategico: il cambiamento, soprattutto inizialmente, non avviene in modo inerziale ma richiede continui investimenti di attenzione e presidio.

#### **2.4.2 Valorizzare gli innovatori e creare un clima organizzativo favorevole al cambiamento**

Per ricreare relazioni di fiducia e appartenenza tra gli operatori e le istituzioni e tra queste e i cittadini e le imprese è necessario investire sulla motivazione interna alle organizzazioni pubbliche.

In particolare, occorre rafforzare i legami tra i lavoratori e le organizzazioni pubbliche e recuperare l'immagine di dignità e di valore delle amministrazioni pubbliche e del loro personale, al fine

**Le Carte dei valori professionali**

**Proteggere l'innovazione**

**Investire sulla motivazione**

## La comunicazione interna

di una crescita dell'autostima degli addetti e del loro orgoglio professionale.

Se gli stessi operatori hanno un'immagine negativa dell'amministrazione in cui lavorano, è impossibile trasferire all'esterno una percezione positiva della qualità dei servizi erogati.

Per questa ragione è importante investire nella comunicazione interna, coordinandola con quella esterna, per contribuire a creare tra gli operatori senso di appartenenza alla funzione svolta, pieno coinvolgimento nel processo di cambiamento e condivisione delle rinnovate missioni istituzionali delle amministrazioni<sup>12</sup>.

È fondamentale chiarire agli operatori cosa ci si aspetta dal loro lavoro, mettere a disposizione strumenti e condizioni di lavoro ottimali, dimostrare attenzione per le esigenze personali, ascoltare le proposte e incoraggiare la crescita.

I sempre più frequenti esempi di buone pratiche nelle organizzazioni pubbliche dimostrano che la volontà di introdurre cambiamenti per migliorare i servizi è comunque forte e diffusa. Affinché questi comportamenti positivi possano attecchire nelle organizzazioni e coinvolgere un numero sempre maggiore di risorse umane, è necessario valorizzare gli sforzi dei singoli individui, lanciando messaggi di stimolo agli atteggiamenti che dimostrano iniziativa nell'introdurre pratiche innovative. A tal fine è necessario in primo luogo aprire e rendere permanenti canali strutturati di ascolto del personale, favorendo forme di partecipazione operativa e di coinvolgimento del personale. Come mostrano i dati delle analisi, sono ancora pochissime le amministrazioni che dialogano in modo diretto con i propri dipendenti.

## Dare fiducia agli innovatori

Occorre rompere il silenzio degli operatori e il loro isolamento, dando voce e spazio alle risorse presenti nelle amministrazioni pubbliche, ai talenti nascosti, agli innovatori che dimostrano entusiasmo e fiducia per il cambiamento. Sotto questo profilo, oltre a valorizzare le attività di riconoscimento nazionale come "Cento Progetti al servizio dei cittadini" o altre analoghe iniziative che si sono sviluppate in specifici ambiti settoriali o territoriali, è necessario che nelle singole amministrazioni vengano previsti meccanismi di carriera, di incentivazione (non solo economica), di comunicazione esterna e interna tesi a selezionare e valorizzare i dipendenti capaci di assumere comportamenti coerenti con la direzione del cambiamento in corso e di realizzare iniziative concrete di innovazione.

Tali comportamenti sono possibili solamente nella misura in cui agli operatori viene riconosciuto un margine adeguato di autonomia decisionale e operativa che deve accompagnare la maggiore responsabilizzazione, non vengono scoraggiati i tentativi sperimentali di cambiamento, vengono tollerati e valorizzati, in termini di apprendimento, eventuali errori compiuti nel corso delle attività di innovazione.

12. Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 in materia di attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni in G.U. del 28.3.2002, n. 74.

## **Favorire le relazioni orizzontali e il lavoro di gruppo**

È importante che le amministrazioni rivedano i ruoli organizzativi ampliando lo spettro delle attività, arricchendo i contenuti decisionali e professionali del lavoro, favorendo le relazioni orizzontali e il lavoro di gruppo, stimolando forme di autocontrollo e responsabilizzazione rispetto al raggiungimento dei risultati.

Le condizioni emotive dell'ambiente nel quale si lavora sono determinanti per lo sviluppo e, soprattutto, per la sostenibilità delle soluzioni innovative. È dunque fondamentale assicurare agli operatori un clima creativo e professionale, dove è forte l'attenzione ai risultati e non sono tollerate mediocrità e superficialità.

Anche le strutture fisiche, gli arredi, le attrezzature, il linguaggio devono favorire queste condizioni. È importante stimolare una forte attenzione a sviluppare condizioni di lavoro professionali e di pari dignità con il settore privato, avendo attenzione a mantenere la funzionalità degli oggetti e degli spazi architettonici. In particolare sarebbe opportuno, dove possibile, aprire gli spazi di lavoro per favorire gli scambi, il lavoro di gruppo, la trasparenza e la visibilità del lavoro. Gli uffici pubblici, gli arredi, le attrezzature, i simboli e le immagini dovranno essere coerenti con i principi di efficienza, trasparenza, orientamento al cittadino e professionalità.

## **Gli ambienti di lavoro**

Le metafore abitualmente impiegate nelle stesse iniziative di cambiamento per rappresentare l'amministrazione (es. "la macchina amministrativa") o le forme di coordinamento (es. "la cabina di pilotaggio") o i processi di cambiamento (es. "il trasferimento o l'esportazione") rimandano all'idea di un'amministrazione da innovare in senso meccanicistico e ancora molto distante dalle esigenze di accoglienza, personalizzazione e affidabilità individuate al capitolo 2.1.

## **Le metafore e i riti organizzativi**

Analogamente alcuni riti testimoniano e rafforzano la continuità delle culture organizzative al di là delle dichiarazioni di principio: la relazione gerarchica tra capo e collaboratore (es. le attese fuori dall'ufficio in funzione della rilevanza dell'interlocutore), il rapporto di scambio tra amministrazione e lavoratori basato sul tempo anziché sulla prestazione (es. le code alla macchina marcatempo), la comunicazione interna solo di tipo formale e non emotivo (es. le circolari).

Se si intende davvero coinvolgere le persone in una relazione più amichevole e professionale con i cittadini e le imprese, è importante utilizzare immagini verbali più "asimmetriche" e realizzare fatti concreti visibili e nuove forme simboliche coerenti, capaci di rafforzare questo concetto (es. incontri con gli operatori aperti ai cittadini).

Per sostenere il cambiamento è necessario disporre di termini di confronto per potere essere consapevoli del comportamento e dei risultati di altri soggetti impegnati in processi analoghi. "Guardare fuori" deve essere un atteggiamento abituale, rivolto in primo luogo verso i colleghi dei propri uffici. A tal fine alcune amministrazioni invitano i propri collaboratori a fornire suggerimenti utili ai colleghi, stimolano momenti di confronto e condivisione delle pratiche, realizzano programmi strutturati di rotazione degli incarichi (soprattutto in fase di inserimento) per permettere ai propri dipendenti una maggiore conoscenza del contesto lavorativo allargato e per rendere più agevole

## **Ampliare e condividere le conoscenze**

il cambiamento di prassi e *routine* sedimentate qualora queste risultino inadeguate rispetto ai bisogni.

Alcune amministrazioni, grazie alla diffusione delle tecnologie, hanno iniziato a sviluppare programmi strutturati di condivisione delle conoscenze (*knowledge management*). Questi percorsi consentono di valorizzare il capitale intellettuale accumulato nell'organizzazione e permettono una sua diffusione nell'organizzazione. Inoltre poter accedere alle conoscenze dell'amministrazione facilita i processi di coordinamento tra gli operatori e permette una più semplice identificazione degli addetti con gli obiettivi dell'organizzazione, grazie a meccanismi di comunicazione più stabili e strutturati. Poiché le amministrazioni non operano tra loro in regime di competizione, è possibile introdurre logiche di *knowledge management* nel settore pubblico andando oltre i confini della singola organizzazione.

È importante che le amministrazioni osservino anche altri contesti (in altri settori, all'estero, nel privato, ecc.) dai quali è possibile trarre spunti e insegnamenti utili per introdurre e sostenere soluzioni innovative. Alcune amministrazioni hanno già avviato programmi di scambio e confronto con aziende e amministrazioni di altri Paesi, sia per valutare le proprie criticità e individuare soluzioni di miglioramento (*benchmarking*) sia per condividere esperienze e conoscenze (*knowledge management*).

**Guardare  
alle esperienze  
straniere**

## **2.5 Le reti di relazioni come risorsa per il cambiamento**

L'innovazione, nel settore pubblico come in quello privato, non è determinata solamente da circostanze interne alle organizzazioni. Esistono alcuni fattori di contesto che possono facilitare il cambiamento, renderlo più solido, meno casuale e più incorporato in prassi e comportamenti comuni.

**I fattori di contesto**

I fattori di contesto riguardano prevalentemente il sistema territoriale entro cui le amministrazioni sono collocate ed operano. È pertanto importante che le amministrazioni che intendono innovare si facciano carico di sviluppare non solamente gli aspetti interni che favoriscono il cambiamento, ma tengano conto e, per quanto possibile, promuovano anche i fattori esterni di sistema che condizionano la capacità di innovazione.

### **2.5.1 Cogliere le opportunità presenti nel territorio**

Nelle realtà nelle quali non è possibile individuare forme di competizione e neppure di comparazione pubblico-privato del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, il cambiamento sembra avere minori spinte e motivi di innesco. In alcuni casi questo accade in quanto le amministrazioni adottano logiche produttive ad alta integrazione verticale e non esistono concorrenti operanti nel territorio. In queste situazioni, anche grazie al ricorso alla logica dei gruppi di acquisto, le amministrazioni possono contribuire, esternalizzando alcune attività intermedie o interi servizi, a sviluppare un indotto di forniture, capace

da un lato di rappresentare una valida alternativa alla gestione diretta dei servizi e dall'altro di creare condizioni istituzionali di mercato o di quasi-mercato.

Gli stimoli competitivi non sono l'unica condizione esterna in grado di favorire il cambiamento. Grande importanza riveste il capitale sociale collettivo, inteso come rete di relazioni e di risorse civiche che si affianca al capitale umano e a quello finanziario per assicurare un funzionamento efficace dei sistemi territoriali e, quindi, delle stesse amministrazioni.

Soprattutto in una fase di grande complessità e di crescita della pluralità degli attori che intervengono nel processo di elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche, la possibilità di poter contare su reti ampie e solide di relazioni può facilitare in modo consistente la capacità di cooperazione e integrazione inter-istituzionale.

**È importante che le amministrazioni pubbliche sviluppino un sistema di relazioni sempre più ampio sul territorio, migliorando i propri processi di comunicazione esterna.**

I processi di cambiamento sono più semplici nei contesti in cui le amministrazioni interagiscono abitualmente, confrontano le prestazioni e le prassi (*benchmarking*) scambiandosi le esperienze, paragonano con attori del settore privato e del settore non profit; creano alleanze stabili e durature con altri soggetti istituzionali, con i fornitori e con la comunità scientifica.

**La possibilità di accedere facilmente ad un mercato dei servizi per l'innovazione efficiente e di qualità è un fattore importante per favorire il cambiamento.**

Occorre che le amministrazioni contribuiscano a creare modalità evolute nelle relazioni tra il settore pubblico e gli attori del mercato dei servizi all'innovazione. È necessario che le amministrazioni sviluppino una capacità di selezionare gli interlocutori e svolgere correttamente il proprio ruolo di committente; dall'altro è indispensabile accrescere il valore aggiunto dei servizi e la responsabilizzazione dei fornitori rispetto alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

A tal fine, è importante che le amministrazioni sviluppino forme di collaborazione con i fornitori o le loro associazioni di rappresentanza e definiscano forme di relazione più strutturate e tese a sviluppare apprendimento reciproco. In questa direzione, si ritiene opportuno sperimentare alleanze strategiche, *joint venture* e *network* di innovazione tra amministrazioni e con i fornitori di servizi, per accelerare il processo di cambiamento e accumulare a livello territoriale o di settore un capitale diffuso di competenze per l'innovazione. Tali forme di collaborazione dovranno essere tese dunque sia a migliorare le conoscenze di sistema, sia a favorire lo sviluppo del capitale umano, facilitando gli scambi di esperienze, la socializzazione delle pratiche, la condivisione delle risorse e dell'apprendimento.

**Il cambiamento avviene con maggiore facilità nei contesti dove esiste un surplus di competenze diffuso che può essere favorito da più solidi rapporti di collaborazione con le università e i centri di ricerca pubblici e privati presenti nel territorio.**

## Il capitale sociale

## Lo scambio di esperienze

## Relazioni evolute con i fornitori

## La collaborazione con i centri di ricerca

A tal fine alcune amministrazioni hanno avviato programmi congiunti di ricerca sull'innovazione, cicli di seminari e conferenze, sperimentazioni, programmi di dottorato e *stage*, borse di studio. Per favorire un più adeguato sviluppo delle competenze necessarie, alcune amministrazioni partecipano alla definizione dei programmi di studio inerenti le discipline rilevanti per la gestione pubblica e la *governance*, sia nel corso del *curriculum* di laurea, sia nel periodo *post lauream*. Questa collaborazione può favorire un migliore posizionamento delle amministrazioni sul processo di reclutamento e nella competizione nel mercato del lavoro per attrarre i giovani con maggiore talento.

È importante che le amministrazioni svolgano azioni di comunicazione e interventi promozionali nelle sedi universitarie e scolastiche per rilanciare la rilevanza del lavoro pubblico e fare conoscere i possibili sbocchi occupazionali di prestigio, le occasioni di sviluppo professionale, le condizioni di impiego che possono essere offerte ai giovani. **Il cambiamento è facilitato dalla presenza territoriale di amministrazioni che svolgono il ruolo di “centri di eccellenza”, assumendosi la responsabilità culturale, almeno per specifici temi o segmenti istituzionali, di guidare il cambiamento e di essere il punto di riferimento di un sistema di relazioni istituzionali di livello nazionale e internazionale.**

È importante che queste amministrazioni si impegnino a realizzare sperimentazioni avanzate, ad ospitare personale di altre amministrazioni per svolgere programmi di apprendistato o di *stage* formativi, a coinvolgere e coordinare le altre amministrazioni in percorsi di analisi, *benchmarking*, comunità di pratica. Questo ruolo di “motore del cambiamento” e punto di riferimento territoriale a volte viene esercitato, per il loro mandato istituzionale, dalle Province e dalle Regioni, ma in altri casi viene svolto da amministrazioni particolarmente qualificate e riconosciute sotto il profilo dell'eccellenza.

### **2.5.2 Sviluppare le risorse civiche e il ruolo delle istituzioni intermedie**

Tra le condizioni di contesto da sviluppare occorre che le amministrazioni assegnino un ruolo di particolare rilievo allo sviluppo di alcuni aspetti civici del capitale sociale di un territorio, ossia alla possibilità per un determinato contesto socio-economico di poter contare su valori comuni e condivisi, su forme di civismo e rispetto delle norme, su relazioni di fiducia e cooperazione radicate nel tempo. In tali contesti infatti l'innovazione può avvenire con maggiore facilità: vengono ridotti la complessità sociale, il carico istituzionale, i costi delle transazioni e dei processi decisionali a monte delle azioni collettive. Inoltre è facilitato il confronto, l'apprendimento e la presenza di istituzioni intermedie funzionanti. Le amministrazioni che possono contare su reti sociali dense e articolate possono migliorare il processo di formulazione delle politiche, avere supporto e partecipazione nelle fasi di attuazione e, soprattutto, sviluppare una diffusa attenzione collettiva, utile per cogliere segnali deboli, anticipare i problemi e valutare gli effetti delle politiche.

## **I centri di eccellenza sul territorio**

## **Il senso civico**

## **Il ruolo delle associazioni di categoria**

A questo fine è importante favorire i processi di raccordo con i cittadini e le imprese assegnando un ruolo fondamentale alle associazioni di rappresentanza degli interessi diffusi e dando pratica applicazione in tal senso ai principi previsti dalla legge 241/90. Le associazioni di categoria infatti svolgono funzioni di interesse generale di grande rilievo che, in caso contrario, ricadrebbero nella sfera della domanda di intervento pubblico. Occorre favorire la relazione con le organizzazioni di volontariato e con il settore non profit valorizzandone il ruolo, anche in termini di partecipazione alle decisioni collettive, e stimolando l'emersione di forme di auto-organizzazione e di rafforzamento del tessuto sociale. In questo quadro la comunicazione risulta una risorsa fondamentale che richiede capacità d'investimento e di governo complessivo.

## **Il bilancio sociale**

Alcune amministrazioni hanno sviluppato reti civiche, altre comunità di pratica che uniscono operatori pubblici, utenti e fornitori di servizi (tramite forum pubblici di discussione), altre ancora hanno adottato lo strumento del bilancio sociale, altre, in modo più tradizionale (ma spesso efficace) organizzano incontri pubblici per presentare e discutere le principali politiche adottate o concordano con i quotidiani spazi di partecipazione pubblica nei quali discutere le scelte collettive o i risultati in corso.

## **Il sistema dei finanziamenti all'innovazione**

**Il sistema dei finanziamenti all'innovazione è certamente una delle principali condizioni locali di contesto per favorire il cambiamento. Nel sistema dei finanziamenti comunitari le Regioni e gli enti locali possono svolgere un ruolo particolarmente importante nel sostegno al cambiamento in ambito territoriale, in coerenza con la crescente devoluzione dei poteri in atto.**

Le risorse comunitarie stanziata a favore delle amministrazioni pubbliche negli ultimi anni nell'ambito dei fondi strutturali possono essere utilizzate per il finanziamento dell'innovazione.

A tal fine è fondamentale la realizzazione di analisi dei bisogni di innovazione delle amministrazioni presenti nel territorio e una lettura delle priorità per la messa a bando dei fondi disponibili. Inoltre è fondamentale accompagnare le amministrazioni nella lettura delle proprie esigenze e nella richiesta mirata di azioni di supporto. Troppo spesso l'erogazione dei fondi ha avuto infatti natura di casualità e non è stata collegata ad una chiara valutazione delle priorità e a precise strategie di intervento. In tal modo si è assistito ad un impiego subottimale delle risorse e a iniziative di scarso impatto.

## **Le relazioni con livello nazionale e internazionale**

Ma il sistema di relazioni non può arrestarsi a livello locale. Le amministrazioni devono sviluppare, in via diretta o attraverso il contributo delle associazioni di rappresentanza o delle istituzioni di raccordo, le relazioni con il livello nazionale e internazionale. Infatti, se da un lato il rafforzamento del contesto locale è fondamentale per aiutare lo sviluppo di competenze facilmente fruibili, favorire una crescita armonica dei territori, permettere lo scambio locale di risorse e *know-how*, dall'altro non è sufficiente a garantire eccellenza e innovazione se non alimentato da riferimenti esterni di alto profilo. A tal fine occorre definire alleanze, responsabilità e strumenti per l'impiego locale delle

risorse nazionali (competenze, progetti, finanziamenti, sperimentazioni) e per favorire a livello nazionale la conoscenza e la diffusione delle esperienze e delle competenze locali per il cambiamento. In questa prospettiva le amministrazioni potranno sfruttare meglio le opportunità presenti e saranno in grado tempestivamente di accedere alle azioni di sostegno, articolando al meglio le esigenze, definendo le modalità operative, sviluppando una relazione più costruttiva con i soggetti erogatori.





**Per favorire lo sviluppo dell'innovazione il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a realizzare una serie di azioni di sostegno alle amministrazioni per assicurare le condizioni favorevoli al cambiamento.**

Per impostare e programmare queste azioni, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha anche ritenuto importante ascoltare l'opinione dei diretti protagonisti del cambiamento, mediante un'indagine condotta su un gruppo di potenziali innovatori, costituito dai dipendenti pubblici con esperienza di partecipazione spontanea a iniziative di sostegno al cambiamento<sup>1</sup>.

Dall'indagine emergono alcuni dati interessanti. Innanzitutto esiste, tra gli intervistati, una chiara differenziazione di atteggiamenti che permette di individuare quattro distinti profili di riferimento. Un primo gruppo, che rappresenta circa il 32% degli intervistati, è costituito da operatori definiti entusiasti, che esprimono soddisfazione riguardo alle iniziative di sostegno alle quali hanno partecipato. Sentono il bisogno di nuove azioni e si dichiarano molto disponibili a fornire il proprio contributo per migliorare l'amministrazione in cui lavorano. È un gruppo composto prevalentemente da giovani, per lo più dirigenti e che utilizza quotidianamente Internet come strumento di lavoro.

Un secondo gruppo, di poco più corposo (33%), è stato definito dei fiduciosi. Anche loro sono per lo più dirigenti e sono disponibili ad impegnarsi per cambiare la propria amministrazione. Questi condizionano la loro partecipazione a iniziative di sostegno al reale interesse delle proposte. Il loro appoggio può trasformarsi con facilità nel tempo in comprensione e condivisione delle scelte.

Un terzo gruppo (15%) si dimostra invece sfiduciato. Composto in media da persone meno giovani, questo gruppo è legato a schemi di comportamento e di lavoro che sono stati per anni alla base del funzionamento delle amministrazioni. Questi operatori si presentano come poco propensi al cambiamento, anche a causa di attese frustrate nel passato.

<sup>1</sup>. Analisi DFP/Censis condotta su un campione di circa 1000 degli oltre 4000 partecipanti alle iniziative di sostegno all'innovazione promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Infine, nel campione è presente un gruppo (che rappresenta circa il 20% del totale) che si dichiara sostanzialmente poco disponibile a sostenere il cambiamento. Quest'ultimo gruppo, denominato operatori disinteressati, ha un'età media nettamente superiore a quella del campione e si dimostra in generale poco incline ad aderire ad iniziative che prevedano partecipazione, cooperazione e scambio.

Esiste dunque un bacino consistente di risorse su cui contare: il gruppo degli entusiasti e quello dei fiduciosi raggiungono insieme oltre la metà del totale. Si tratta, in media, di giovani dirigenti e specialisti, che hanno voglia di confrontarsi per apprendere e migliorare, che utilizzano le tecnologie con disinvoltura e dimostrano una grande volontà di partecipare a concrete azioni di miglioramento.

Questi operatori dimostrano di possedere un alto potenziale di sviluppo ed è su di loro che vanno concentrate le azioni di sostegno. Chiedono di essere supportati tramite azioni di formazione, attraverso l'attivazione e gestione di gruppi di lavoro, la raccolta e divulgazione di esperienze e documentazione. In generale, giudicano utile la realizzazione di azioni di sistema, nazionali e locali, che favoriscano le relazioni tra le amministrazioni e rendano più saldi i raccordi tra le loro amministrazioni ed i livelli nazionale ed europeo.

In questo capitolo vengono proposte alcune azioni di sostegno per venire incontro alle esigenze e alle aspettative degli operatori pubblici che sono disposti a dare il loro contributo per cambiare e migliorare le amministrazioni pubbliche del nostro Paese.

La strategia di fondo che ha orientato queste proposte tiene conto dell'esperienza compiuta. Di questa, valorizza gli aspetti positivi e cerca di superare i limiti principali, costituiti dalla frammentarietà e dalla focalizzazione su esigenze contingenti di attuazione normativa degli interventi. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ritiene necessario segnare uno sviluppo di queste azioni, per renderle più stabili e collocarle nell'ambito di una strategia complessiva di intervento.

### **3.1 Conoscere per migliorare: sviluppare e rendere disponibile il *know how***

#### **3.1.1 Investire nella ricerca e nella sperimentazione per dare impulso al cambiamento**

È necessario promuovere lo sviluppo del *know how* attraverso la creazione, valorizzazione e condivisione del patrimonio di conoscenze e competenze necessario a supportare processi di innovazione nel sistema delle amministrazioni pubbliche, così come avviene nel settore privato.

La politica di sviluppo del *know how* vede come prima ed inevitabile area di intervento quella della ricerca e della sperimentazione per rafforzare il sistema di conoscenze a disposizione degli operatori. In particolare, oltre all'esigenza di valorizzare la conoscenza esistente in modo stabile e strutturato, è necessario investire per migliorare la comprensione dei fenomeni di cambiamento e per individuare nuovi percorsi e logiche di azione.

Le sfide alle quali sono chiamate a rispondere le amministrazioni richiedono nuove forme di intervento che, in parte, possono trovare spunto dall'esperienza delle imprese private. In particolare, occorre tenere presente che gli studi manageriali nel settore pubblico hanno vita relativamente recente e che è necessario integrare approcci disciplinari tra loro diversi, così come sta accadendo anche nel settore privato.

Le pressioni del contesto esterno e le specificità delle amministrazioni italiane richiedono che il nostro paese individui la propria strada al cambiamento. A questo scopo sono necessari investimenti in ricerca e sviluppo finalizzati a sperimentare soluzioni rilevanti per i cittadini e le imprese, nonché a comprendere le condizioni che rendono le amministrazioni aperte ai nuovi bisogni economici e sociali.

**Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a realizzare, in via sperimentale, con alcune amministrazioni pilota, iniziative esemplari di innovazione ad alto valore aggiunto per i cittadini e le imprese.**

Si tratta di attivare in *partnership* con le amministrazioni, gli altri soggetti coinvolti e gli utenti, iniziative mirate a risolvere i principali problemi che rendono insoddisfacente l'erogazione di alcuni servizi. In queste iniziative dovrà essere coinvolto direttamente il personale di *front-line* delle amministrazioni.

Alla luce anche di analoghe positive esperienze straniere, la ricerca di soluzioni innovative efficaci potrebbe essere agevolata dall'attivazione di progetti sperimentali che possono contare, in un ambito territoriale e temporale limitato, sull'eliminazione o riduzione degli ordinari vincoli normativi attinenti alle competenze o alle procedure.

Può essere utile ad esempio sperimentare reingegnerizzazioni di processo partendo da una condizione di assenza dei vincoli, per poi suggerire una estensione generalizzata dell'esperienza attraverso il recepimento normativo. Le sperimentazioni consentono anche di valutare in un contesto ristretto e controllabile gli impatti di eventuali proposte di modifiche normative.

Per lo sviluppo del *know how* è importante valorizzare il capitale intellettuale già esistente nelle amministrazioni pubbliche. È necessario procedere ad una continua raccolta delle esperienze di cambiamento nelle amministrazioni. Ciò costituisce l'imprescindibile punto di partenza di qualsiasi programma di valorizzazione che si intenda intraprendere.

La raccolta delle esperienze, attraverso i premi alla innovazione, i riconoscimenti di qualità e le segnalazioni sulle *best practices* e delle soluzioni operative che hanno caratterizzato il settore pubblico del nostro Paese, costituisce una base conoscitiva importante delle dinamiche di cambiamento e dello sviluppo delle condizioni necessarie a favorire l'innovazione nei processi quotidiani di lavoro.

### **3.1.2 Favorire il confronto e la condivisione delle conoscenze**

Il Dipartimento della funzione pubblica valorizza le esperienze esistenti di *knowledge management* e promuove iniziative di condivisione di conoscenze tra le amministrazioni.

**La sperimentazione**

**Lo sviluppo del capitale intellettuale**

Infatti, mentre la raccolta delle esperienze rappresenta lo *stock* di conoscenze da accumulare e accrescere, la rete di operatori della conoscenza è la modalità fondamentale per creare flussi costanti di scambio e valorizzazione di tale capitale. La rete rende possibile la creazione di un vero e proprio mercato della conoscenza, a patto che vengano creati incentivi capaci di attivare una relazione dinamica e virtuosa tra domanda e offerta di saperi<sup>2</sup>.

In questa direzione, vanno promosse le azioni di disseminazione e di scambio rese possibili dall'attivazione e gestione delle comunità di pratica e delle altre reti formali ed informali di produzione di conoscenza e saperi. Anche gli interventi di assistenza rivolti alle singole amministrazioni pubbliche e gruppi di esse costituiscono strumenti rilevanti per la gestione e lo sviluppo delle conoscenze.

Base di riferimento per la creazione e lo sviluppo del network dei cosiddetti manager della conoscenza sono le azioni di informazione e sensibilizzazione, che dovranno essere condotte in stretto collegamento con le riflessioni in atto a livello europeo e con le esperienze nel settore privato.

Lo sviluppo del *knowledge management* necessario ai processi di cambiamento può avvalersi dell'esperienza effettuata dalle imprese private, in particolare, nelle tecniche gestionali, nell'*outsourcing* e, in generale, in relazione alla semplificazione di norme e procedimenti.

Lavorare in *partnership* con le imprese permette anche di acquisire una migliore conoscenza delle esigenze reali di questa categoria di utenti, quando si definiscono iniziative volte a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici

In questa prospettiva, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha attivato un tavolo triennale di confronto con Confindustria attraverso un apposito Protocollo<sup>3</sup>. È prevista l'estensione di questa, da un lato, al sistema delle Regioni e degli enti locali e, dall'altro, a tutte le altre grandi confederazioni datoriali e d'impresa (dal commercio all'artigianato alla piccola e media impresa, dall'agricoltura alla pesca e alle cooperative, dalle banche alle assicurazioni, ecc.).

**È necessario promuovere lo sviluppo delle esperienze di *benchmarking* nella pubblica amministrazione italiana.**

Il *benchmarking* è uno strumento efficace per favorire lo sviluppo del *know how* sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche. Il confronto con le altre realtà è infatti il migliore approccio disponibile affinché un'amministrazione acquisisca consapevolezza dei passi da percorrere per cambiare e migliorare.

Occorre orientare maggiormente le esperienze di *benchmarking* esistenti verso l'impiego di dati ed indicatori quantitativi, verso una maggiore attenzione ai processi e alle possibili ricadute di *re-engineering*, stimolando anche il confronto, laddove possibile, con

2. Protocollo "Qualità ed efficienza della pubblica amministrazione" siglato il 7.11.2001.

3. Protocollo "Qualità ed efficienza della pubblica amministrazione" siglato il 7.11.2001.

imprese private ed organizzazioni non *profit* (*benchmarking* competitivo). Occorre inoltre marcare il necessario passaggio dal *benchmarking* al *benchlearning*. Conoscere per migliorare: l'indirizzo strategico per la introduzione del *benchlearning* nel sistema della pubblica amministrazione italiana prevede che i risultati del confronto su indicatori e processi siano direttamente utilizzati per il miglioramento delle *performance* e, dove possibile, impiegati per la messa in atto di logiche di competizione tra le amministrazioni ed aziende pubbliche, riprendendo il meccanismo del premio di *performance* adottato dalla Unione Europea nella gestione dei fondi strutturali.

La messa in atto delle azioni riconducibili al *benchmarking* risponde a due importanti obiettivi: la necessità di sintonizzarsi con le iniziative condotte a livello europeo<sup>4</sup> e la valorizzazione delle ormai numerose esperienze di *benchmarking* presenti nel nostro Paese<sup>5</sup>.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha condotto una prima verifica dell'esistente, che mostra una notevole ricchezza e varietà di esperienze ed una propensione favorevole e diffusa al confronto sistematico tra amministrazioni pubbliche. È necessario realizzare una azione stabile di raccolta e confronto delle esperienze di *benchmarking* e promuovere il *benchmarking* per sviluppare processi di autovalutazione complessiva dello stato delle amministrazioni e favorire la programmazione integrata del cambiamento.

### **3.2 Puntare sulle persone: offrire opportunità alle amministrazioni per valorizzare le risorse umane**

La centralità delle persone è un elemento che caratterizza le organizzazioni pubbliche per la rilevanza del fattore umano rispetto agli altri fattori produttivi.

Questo dato, strutturale nel settore pubblico, viene oggi rafforzato dalle esigenze di cambiamento: per rispondere in modo adeguato e tempestivo alle esigenze dei cittadini e delle imprese, è necessario responsabilizzare gli operatori a comprendere i problemi e a individuare le soluzioni più efficaci per il miglioramento dei servizi.

**È necessario realizzare azioni di sviluppo del capitale umano finalizzate a creare professionalità autonome e capaci di anticipare le esigenze di cambiamento.**

#### **3.2.1 Focalizzare gli obiettivi e razionalizzare gli interventi**

Gli investimenti in capitale umano devono essere condotti in modo selettivo, sul personale più motivato e con maggiori potenzialità di crescita. In particolare, sono cinque i profili professionali da valorizza-

#### **Investimenti selettivi**

4. Vedi European Benchmarking network, promosso in modo coordinato dai Ministri per la Funzione Pubblica dell'UE ([www.eubenchmarking.net](http://www.eubenchmarking.net)).

5. Vedi documento "Conoscere per migliorare: fare benchmarking nella pubblica amministrazione", Dipartimento della Funzione Pubblica – Università degli Studi di Roma Tor Vergata 2001.

re: i top manager delle amministrazioni, i responsabili delle funzioni di linea, i quadri e i giovani ad alto potenziale, i professionisti nelle funzioni manageriali, tecnologiche e della comunicazione.

Le azioni di sviluppo del capitale umano devono contribuire a rafforzare e creare una identità professionale condivisa degli operatori pubblici. A questo scopo, appare opportuno ridefinire un sistema di valori professionali che fungano da bussola e orientino il lavoro nelle amministrazioni pubbliche. I principi dell'efficienza e dell'orientamento ai risultati, la cultura del servizio, la relazione di scambio reciproco con il settore privato, l'orientamento alla creazione del valore pubblico sono alcuni esempi di riferimento per impostare azioni tese a rafforzare l'identità professionale nel settore pubblico.

### **Sviluppare saperi e comportamenti**

Nelle nostre amministrazioni lo sviluppo del capitale umano si ottiene attraverso interventi orientati a sviluppare apprendimento. Si tratta cioè non solamente di fornire nozioni ma di assicurare l'apprendimento di ruoli e la capacità di gestire in modo professionalmente adeguato, situazioni lavorative di tipo concreto. Oltre a rafforzare il personale con nuovi saperi, le azioni previste dovranno essere focalizzate sullo sviluppo di atteggiamenti e competenze comportamentali: la dinamicità e complessità del contesto attuale richiedono che gli operatori siano in grado di costruire e gestire reti relazionali, avere familiarità con l'uso di concetti e il pensiero sistemico, saper negoziare e lavorare in gruppo, nonché essere capaci di programmare e gestire l'incertezza.

Anche queste caratteristiche, che riguardano le persone e spesso rappresentano la ragione di differenze apprezzabili nelle prestazioni possono essere sviluppate tramite interventi specifici.

Infine, le politiche di sviluppo del capitale umano devono puntare a favorire la permeabilità del mercato del lavoro pubblico e di quello privato. In particolare, per i profili professionali presenti in entrambi i mercati, le politiche devono essere orientate a ridurre le distanze in termini di competenze e a stimolare una concorrenza tra imprese e amministrazioni per attrarre il personale migliore.

### **Il mercato e il ruolo dell'offerta pubblica**

È necessario creare, in ogni contesto del settore pubblico, condizioni di mercato nelle azioni di sostegno al cambiamento, assegnando all'offerta pubblica una funzione di sussidiarietà e di regolazione economica del mercato, oppure di concorrenza, a pari condizioni, dell'offerta privata.

**È necessario attuare interventi finalizzati a razionalizzare le azioni di supporto all'innovazione, nella direzione già intrapresa con il coordinamento delle scuole pubbliche, evitando sovrapposizioni e vuoti, stimolando la cooperazione e l'integrazione delle risorse e delle competenze distintive.**

### **Analisi dei fabbisogni e pianificazione degli interventi**

Le strategie di utilizzazione dei fondi disponibili per la formazione devono muoversi in una duplice direzione. Da un lato, occorre rafforzare le modalità di analisi e pianificazione degli interventi come previsto dalla "direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni" del Ministro per la Funzione Pubblica<sup>6</sup>.

6. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13.12.2001.

Dall'altro, è necessario prevedere una gamma di iniziative di sostegno più ampio rispetto alla reale capacità di intervento, ordinate in base a priorità strategiche di inserimento.

Le azioni destinate a potenziare il capitale umano devono essere fortemente volute e legittimate dalla *leadership* delle organizzazioni destinatarie. Pertanto occorre che gli interventi siano compatibili con la cultura e i valori presenti nelle amministrazioni e finalizzati a creare vantaggi percepibili e duraturi. Le azioni devono essere semplici in termini di articolazione e strumenti adottati e devono mirare al raggiungimento di obiettivi chiari e definiti, nonché realizzate in modo graduale e sperimentale per assicurare adeguati margini e gestire, senza ripercussioni, eventuali criticità, variazioni, effetti indesiderati. Sul piano dei contenuti, occorre che l'offerta pubblica acquisti maggiore razionalità e sia orientata a rafforzare nelle amministrazioni le condizioni che favoriscono l'introduzione ed il consolidamento dell'innovazione. In particolare, è necessario colmare le gravi lacune presenti nell'area del miglioramento dei servizi al cittadino e dei processi di produzione delle politiche pubbliche.

Tale situazione mette in luce come l'offerta pubblica non supporti gli operatori nel miglioramento del proprio processo produttivo caratteristico e dunque risulti estranea al *core business* delle amministrazioni. È auspicabile un maggiore investimento in queste direzioni, per venire incontro alle esigenze degli operatori e dare risposte concrete – nei contenuti e nei metodi – ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

### La riqualificazione dell'offerta

#### 3.2.2 Innovare le metodologie per migliorare l'apprendimento

Uno sviluppo consistente stanno avendo i processi per la diffusione e condivisione delle conoscenze realizzati tramite le comunità di pratica. Questa è una modalità di notevole importanza per lo sviluppo del capitale umano in quanto consente di mettere in connessione gli operatori, creare contiguità e sviluppare reti di relazioni professionali. Le comunità di pratica favoriscono gli scambi, facilitano l'esplicitazione e la socializzazione delle conoscenze tacite, contribuiscono a rafforzare identità professionali e capitale sociale interno alle organizzazioni pubbliche. Occorre però essere consapevoli delle esigenze di traduzione, contestualizzazione e reinterpretazione delle esperienze, senza le quali i trasferimenti di soluzioni innovative non possono essere efficaci. In questo senso, vanno scoraggiati i comportamenti di imitazione passiva basati su soluzioni predefinite.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a valorizzare e facilitare le relazioni tra le comunità professionali realmente esistenti per favorire processi di rafforzamento delle identità e dell'apprendimento.

È bene non stimolare processi artificiali di relazione tra attori che non si sentono comunità in quanto privi di repertori di pratiche condivisi, azioni e problemi comuni da affrontare, impegno, solidarietà e fiducia professionale reciproca. La promozione delle comunità di pratica è un'operazione da condurre con attenzione, tenendo presente che le comunità sono forme spontanee di scambio e apprendimento che

### Le comunità di pratica

integrano i tradizionali strumenti di sostegno allo sviluppo del capitale umano.

È pertanto da evitare con cura il rischio di creare modelli di sviluppo alternativi a quelli tradizionali, oppure di favorire la nascita di corporazioni professionali autoreferenti.

**È necessario migliorare la relazione tra sviluppo del capitale umano e nuove tecnologie.**

Attualmente, l'impiego delle tecnologie appare casuale, legato alle mode, non inserito in un processo integrato di pianificazione dello sviluppo del capitale umano. Un uso adeguato delle nuove tecnologie, invece, può essere determinante ed aprire nuovi orizzonti nello sviluppo del capitale umano: accelerando ed amplificando gli scambi e le relazioni presenti nelle comunità di pratica; integrando e, in qualche caso, addirittura sostituendo, i processi di formazione tradizionali; estendendo le conoscenze presentate in seminari, convegni, *convention*, ecc. ad un grande numero di persone a dei costi accessibili; mantenendo vive le caratteristiche di interattività di ciascun evento.

Anche gli interventi di sostegno vanno sostanzialmente riformulati in funzione delle opportunità offerte dalla tecnologia. Al di là della virtualizzazione delle azioni di sostegno fisiche, occorre infatti riprogettare la natura stessa degli strumenti sulla base delle possibilità e degli spazi aperti in particolare dalle tecnologie dell'informazione. In questa direzione, ad esempio, lo sviluppo delle reti sta favorendo in molte realtà la diffusione di processi di formazione *self-service*, di circolazione di informazioni, *knowledge sharing*, *knowledge management*, mappe di competenze non realizzabili senza l'ausilio della tecnologia. Così forme anche più evolute, interattive e di efficacia comunicativa saranno possibili nel breve periodo quando l'utilizzo di *webcam* sarà supportato da una risoluzione delle immagini adeguata alle attese degli utenti.

Certamente da rafforzare sono gli interventi di sostegno basati sull'apprendimento dall'esperienza e sulla consulenza. Sotto questo profilo va segnalata l'esigenza di rendere più vicina la relazione tra sviluppo del capitale umano e quotidianità del lavoro. Ciò richiede un adeguamento della consulenza. Ancora troppo raramente le amministrazioni sono affiancate nei loro processi di innovazione da una efficace consulenza di processo. In questo ambito occorre favorire le situazioni in cui la relazione tra consulenza e amministrazione si struttura nel corso dell'intervento attraverso una ricerca e un apprendimento comune e non si configura in termini di domanda-offerta di soluzioni. La consulenza deve svolgere una funzione di accompagnamento, attraverso la costruzione di una relazione che permetta sia al consulente sia all'amministrazione di operare direttamente sui problemi. A tal fine, è necessario che le amministrazioni pubbliche ottengano dalla consulenza i servizi di cui hanno bisogno, promuovendo delle vere e proprie *partnership* basate sulla fiducia reciproca nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità di ciascuno.

È importante, all'interno delle organizzazioni pubbliche, sviluppare strategie di apprendimento che permettano di generare negli opera-

## L'impiego delle nuove tecnologie

## L'utilizzo della consulenza

tori *routine* funzionali all'innovazione: come gestire i progetti, condividere le informazioni, ecc.. A tal fine, occorre operare accompagnando gli operatori attraverso un ciclo di sperimentazione, esperienza, riflessione e consolidamento. È necessario, quindi, favorire una cultura che porti il personale a saper imparare anche dai propri errori e lo sostenga nel liberarsi delle vecchie *routine* non più utili per le proprie prestazioni e di ostacolo per il cambiamento.

**È necessario favorire gli scambi di funzionari in ambito internazionale e con il settore privato.**

Va esteso il ricorso ad accordi con le amministrazioni dei singoli Paesi, quale quello attualmente operativo con il Cabinet Office del Regno Unito. Tale modalità, non solo assicura un reale contributo di idee ed esperienze ai processi di cambiamento, ma permette di far incontrare e socializzare le migliori competenze e di sviluppare processi virtuosi di apprendimento sul lavoro.

Da sviluppare con maggiore determinazione rispetto al passato sono le esperienze di scambio professionale tra amministrazioni e con il settore privato, così come previsto dal Protocollo con la Confindustria. La possibilità di individuare centri di eccellenza convenzionati anche grazie ad accordi con le associazioni di categoria potrebbe facilitare la realizzazione operativa di queste iniziative.

**Gli scambi di funzionari**

### **3.3 Creare le condizioni di contesto per un cambiamento sostenibile**

**È necessario promuovere azioni finalizzate a costituire le condizioni di contesto favorevoli per facilitare le amministrazioni a progettare, attuare e sostenere gli interventi di cambiamento e miglioramento.**

Spesso, le innovazioni incontrano ostacoli ad affermarsi o consolidarsi a causa di alcuni vincoli normativi o per l'assenza di condizioni di contesto favorevoli alla loro realizzazione, quali un clima di fiducia, la disponibilità di risorse, la presenza di reti di sostegno, di un mercato dei servizi efficace o di centri di ricerca all'avanguardia. Ciò vale sia per le innovazioni originate dal basso, direttamente all'interno delle amministrazioni, sia per quelle programmaticamente perseguite dal centro.

L'assenza di condizioni di contesto favorevoli al cambiamento, oltre a costituire un fattore che contribuisce a demotivare i potenziali innovatori, può rappresentare un ostacolo strutturale ai processi di innovazione e di miglioramento.

#### **3.3.1 Comunicare il cambiamento e coinvolgere gli *stakeholders***

Affinché il cambiamento e l'innovazione diventino valori e principi di comportamento portanti dell'azione amministrativa è importante consentire alle amministrazioni la disponibilità di tutte le risorse necessarie conoscitive, informative, finanziarie, normative, ecc.

È necessario che le amministrazioni dispongano di un canale tempestivo, efficace e dinamico di diffusione delle informazioni e delle conoscenze. Gli operatori che vogliono innovare hanno bisogno di

**Il sistema di condivisione delle informazioni**

un'informazione istituzionale che non sia limitata ai soli provvedimenti normativi. A tal fine, occorre coordinare gli strumenti di informazione dei diversi soggetti che svolgono azioni di sostegno all'innovazione, migliorare l'utilizzo dei canali tecnologici già disponibili (siti, reti, notiziari *on-line*), individuare nuovi strumenti funzionali alle esigenze delle amministrazioni.

**Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna soddisfare l'esigenza di raccordo operativo e d'integrazione tra le strutture di informazione e comunicazione previste dalla l. 150/2000, attraverso una specifica "Struttura di missione"<sup>7</sup>.**

Per favorire il cambiamento occorre creare un clima di fiducia tra i cittadini e gli operatori; per creare un clima di fiducia occorre ottenere risultati concreti, visibili, immediati.

I risultati delle iniziative di innovazione devono essere diffusi attraverso adeguate campagne di comunicazione. La comunicazione dei risultati di miglioramento conseguiti è al tempo stesso un riconoscimento per le amministrazioni e gli operatori più impegnati e un incentivo ad accrescere l'impegno. Per questo è importante rilevare sistematicamente la percezione e l'atteggiamento degli operatori e dei cittadini verso le amministrazioni.

**Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a sviluppare un programma di comunicazione rivolto agli operatori e ai cittadini per migliorare l'immagine delle amministrazioni e dei loro servizi.**

È necessario costruire un sistema articolato e solido di relazioni tra operatori e tra amministrazioni.

**Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a rafforzare le reti di operatori interessati all'innovazione (anche attraverso iniziative già avviate) puntando al coinvolgimento dei top manager.**

Pur mantenendo connotati di fluidità ed informalità, è necessario rendere più stabile il sistema di relazioni tra gli operatori per costruire una alleanza duratura nella prospettiva del cambiamento.

È opportuno individuare forme di cooperazione dei potenziali *stakeholders* istituzionali, interessati al miglioramento delle amministrazioni, nell'ambito di concrete iniziative di confronto e sostegno al cambiamento. In tale ambito, occorre stabilire modalità operative di integrazione con i soggetti che rappresentano l'offerta pubblica dei servizi di consulenza e formazione per il cambiamento nelle amministrazioni, al fine di tarare meglio le strategie e le logiche di intervento.

Così come avviene per le imprese più innovative, le università e i centri di ricerca costituiscono una risorsa molto importante per l'acquisizione di *know how* e per la formazione delle *skill* di base necessarie ai processi di cambiamento.

**Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a favorire e strutturare un rapporto continuativo con le istituzioni universitarie e le organizzazioni che si occupano di ricerca applicata nei settori di**

7. Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni – Dipartimento Funzione Pubblica (in attesa di registrazione).

**Il sistema delle relazioni con gli operatori e i fornitori**

**Rapporti con il sistema delle università e della ricerca**

interesse delle amministrazioni. Occorre creare momenti di confronto e scambio, riferiti a problemi specifici, per favorire l'interazione tra i percorsi di ricerca sul cambiamento istituzionale condotti dalla comunità scientifica e le esigenze applicative delle amministrazioni.

### **3.3.2 Migliorare i sistemi di finanziamento, rimuovere i vincoli normativi, responsabilizzare i territori per rendere sostenibile il cambiamento**

Occorre assicurare i finanziamenti necessari a supportare gli interventi di sistema e le innovazioni che le amministrazioni intendono realizzare al loro interno. I canali di finanziamento da utilizzare e riqualificare sono sostanzialmente tre: i fondi strutturali, i finanziamenti da parte delle fondazioni bancarie, le sponsorizzazioni di aziende private. Se la prima opzione è certamente la più immediata, conosciuta e sperimentata, la seconda e la terza paiono essere state sino ad ora particolarmente sottostimate.

Tenuto conto del ruolo che le fondazioni bancarie stanno cominciando ad assumere, come motore importante per lo sviluppo culturale, sociale ed economico, deve essere tenuta in massima considerazione l'opportunità di coinvolgerle – anche direttamente – nelle iniziative di supporto al cambiamento.

Tramite il sistema delle sponsorizzazioni, i privati possono essere una fonte di finanziamento per supportare il sistema istituzionale di sviluppo dell'innovazione. Questa strada può essere percorsa anche mediante il coinvolgimento diretto di aziende private, sia a supporto delle attività di sistema, sia come partner per la progettazione di innovazioni nelle singole amministrazioni<sup>8</sup>.

È necessario ripensare i meccanismi di fondo del sistema dei finanziamenti alla luce delle esperienze passate.

È necessario prevedere quote di compartecipazione delle amministrazioni per favorire condizioni di responsabilità nella relazione tra committenza e fornitori di servizi. Sempre a tal fine occorre valutare e sperimentare l'ipotesi di definire accordi quadro con le associazioni di rappresentanza dei fornitori per prevedere l'impiego di un sistema di *budget voucher* per l'amministrazione, a valore definito delle tariffe, che le stesse amministrazioni possono impiegare per cofinanziare gli interventi presso il fornitore prescelto.

Occorre sviluppare strumenti di autovalutazione dei bisogni delle amministrazioni e stimolare la presentazione di domande corredate da analisi delle esigenze e delle priorità di cambiamento. In particolare, occorre evitare che il contenuto dei progetti di cambiamento sia guidato dalla tipologia dell'offerta di finanziamento anziché dalle reali esigenze delle amministrazioni. I finanziamenti devono costituire un'opportunità per realizzare interventi che devono trovare già collocazione nell'agenda decisionale delle amministrazioni.

**Le opportunità di finanziamento**

**I meccanismi di finanziamento**

**Autovalutare i bisogni di cambiamento**

8. Sentenza 4.12.2001 n. 6073 Consiglio di Stato Sez. VI.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a realizzare e diffondere strumenti di autovalutazione che consentano alle amministrazioni di mettere a fuoco in modo specifico le proprie esigenze di cambiamento e, in base a queste, pianificare gli interventi.

L'offerta di sostegno non deve superare la domanda affinché vi sia il coinvolgimento del personale con maggiore potenziale di sviluppo o responsabilità di gestione, collocato nelle aree organizzative più strategiche.

Occorre migliorare anche le procedure di selezione, di finanziamento e di valutazione degli interventi, accelerandole e rendendole più efficaci. In questo senso si debbono raggiungere tempi rapidi di attraversamento tra il momento della domanda e la reale disponibilità di servizi per poter rispondere ad esigenze che siano davvero attuali e presenti. I tempi di pagamento dei fornitori devono essere ridotti per evitare di caricare su tali soggetti costi di esposizione finanziaria che, in modo indiretto, sottraggono risorse reali alle azioni di supporto. I processi di valutazione devono essere gestiti anche durante il corso dell'attività finanziata e non solamente a monte e a valle.

È necessario rimuovere i vincoli di natura giuridico-normativa che inibiscono le innovazioni sia di processo che di prodotto. Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a individuare gli interventi necessari sulla base sia di analisi e sperimentazioni condotte direttamente, sia di proposte e segnalazioni delle amministrazioni.

### **Rimuovere i vincoli giuridico-normativi**

Quella sopra citata costituisce un'area di intervento strategica ed ineludibile per aprire la strada ai processi di cambiamento richiesti dalla società italiana. È infatti fondamentale rimuovere o, per lo meno, minimizzare i vincoli al cambiamento rappresentati dalla rigidità del sistema delle regole formali, che spesso disincentiva non solo l'attuazione, ma la stessa progettazione dell'innovazione. In fase di sperimentazione di iniziative di innovazione potranno essere sperimentate deroghe alle normative che prevedono obblighi e divieti (adempimenti, ecc.) che gravano sia sugli utenti finali, sia sulle stesse pubbliche amministrazioni.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si impegna a promuovere la costituzione di nodi strategici che favoriscano il radicamento dell'innovazione sul territorio.

### **Nodi strategici territoriali**

I nodi territoriali dovranno costituire il punto di raccolta delle esigenze di sostegno e delle iniziative di innovazione promosse dalle amministrazioni. Essi dovranno svolgere la funzione di incubatori per la progettazione di soluzioni innovative e un ruolo di raccordo, scambio informativo e conoscitivo con gli altri nodi strategici, a livello nazionale e internazionale. Essi potranno coadiuvare le amministrazioni nella ricerca delle conoscenze specialistiche necessarie a risolvere problemi legati all'innovazione, svolgendo anche un ruolo di possibile consulenza e di supporto nella progettazione degli interventi e nel reperimento delle risorse occorrenti, siano esse finanziarie, normative, tecniche.

Le amministrazioni regionali e provinciali per la loro vocazione istituzionale possono assumere questo ruolo, in modo diretto o con la

creazione di strutture dedicate, eventualmente in *partnership* con altri centri già presenti nel territorio, con le università e con le associazioni imprenditoriali.

In un contesto istituzionale caratterizzato dal progressivo rafforzamento delle autonomie la creazione dei nodi territoriali è essenziale per il sistema di *governance* dell'innovazione. Essi sono sia condizione necessaria perché i risultati dell'innovazione siano diffusi capillarmente, sia fattore di responsabilizzazione del territorio rispetto ai processi di innovazione.

**Per una governance  
dell'innovazione**

Finito di stampare nel mese di aprile 2002  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)



La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.

Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono linee guida e metodi di intervento accompagnati da esempi di realizzazioni;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono studi di caso e riflessioni su argomenti di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono casi nazionali ed internazionali con cui confrontarsi;

**LE PROPOSTE**, che illustrano strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.

