

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Tav. 5b - Enti Locali territoriali: Indagine sullo stato di attuazione della legge n.241/90 nelle Province
(Situazione al 10/6/96)

Disposizioni	Fase del provvedimento							Totale
	Valori assoluti			Totale	Valori percentuali			
	Emanato	In corso di emanazione	Non emanato		Emanato	In corso di emanazione	Non emanato	
Individuazione dei responsabili dei procedimenti e fissazione dei termini di conclusione (Artt. 2,4 e 5)	33	16	15	64	51,56	25,00	23,44	100,00
Criteri e modalità di concessione dei benefici economici (Art. 12)	58	1	5	64	90,63	1,56	7,81	100,00
Misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (Art. 18)	31	9	24	64	48,44	14,06	37,50	100,00
Disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (Art.3, L. n.15/68)	29	9	26	64	45,31	14,06	40,63	100,00
Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (Art. 22)	44	9	11	64	68,75	14,06	17,19	100,00
Individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (Art.24)	29	12	23	64	45,31	18,75	35,94	100,00

Fonte: UPEA - Servizio Statistico

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Tav. 5c - Enti Locali territoriali: Indagine sullo stato di attuazione della legge n.241/90 nei Comuni
(Situazione al 10/6/96)

Disposizioni	Fase del provvedimento							
	Valori assoluti			Totale	Valori percentuali			Totale
	Emanato	In corso di emanazione	Non emanato		Emanato	In corso di emanazione	Non emanato	
Individuazione dei responsabili dei procedimenti e fissazione dei termini di conclusione (Artt. 2,4 e 5)	1280	1076	2527	4883	26,21	22,04	51,75	100,00
Criteri e modalità di concessione dei benefici economici (Art. 12)	4332	132	419	4883	88,72	2,70	8,58	100,00
Misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (Art. 18)	1424	606	2853	4883	29,16	12,41	58,43	100,00
Disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (Art.3, L. n.15/68)	1981	536	2366	4883	40,57	10,98	48,45	100,00
Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (Art. 22)	2520	860	1503	4883	51,61	17,61	30,78	100,00
Individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (Art.24)	1528	851	2504	4883	31,29	17,43	51,28	100,00

Fonte: UPEA - Servizio Statistico

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

**Tav. 5d - Enti Locali territoriali: Indagine sullo stato di attuazione della legge n.241/90 nelle Comunità Montane
(Situazione al 10/6/96)**

Disposizioni	Fase del provvedimento							Totale
	Valori assoluti			Totale	Valori percentuali			
	Emanato	In corso di emanazione	Non emanato		Emanato	In corso di emanazione	Non emanato	
Individuazione dei responsabili dei procedimenti e fissazione dei termini di conclusione (Artt. 2,4 e 5)	0	2	3	5	0,00	40,00	60,00	100,00
Criteri e modalità di concessione dei benefici economici (Art. 12)	5	0	0	5	100,00	0,00	0,00	100,00
Misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (Art. 18)	0	2	3	5	0,00	40,00	60,00	100,00
Disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (Art.3, L. n.15/68)	0	2	3	5	0,00	40,00	60,00	100,00
Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (Art. 22)	1	2	2	5	20,00	40,00	40,00	100,00
Individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (Art.24)	0	2	3	5	0,00	40,00	60,00	100,00

Fonte: UPEA - Servizio Statistico

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Tav. 6 - Servizio Sanitario Nazionale: Indagine sullo stato di attuazione della legge n.241/90
(Situazione al 12/3/96)

Disposizioni	Fase del provvedimento							Totale
	Valori assoluti			Totale	Valori percentuali			
	Emanato	In corso di emanazione	Non emanato		Emanato	In corso di emanazione	Non emanato	
Individuazione dei responsabili dei procedimenti e fissazione dei termini di conclusione (Artt. 2,4 e 5)	106	39	37	182	58,24	21,43	20,33	100,00
Criteri e modalità di concessione dei benefici economici (Art. 12)	36	24	122	182	0,72	13,19	67,03	100,00
Misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (Art. 18)	108	28	46	182	2,17	15,38	25,27	100,00
Disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (Art.3, L. n.15/68)	103	28	51	182	2,07	15,38	28,02	100,00
Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (Art. 22)	141	26	15	182	2,84	14,29	8,24	100,00
Individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (Art.24)	116	32	34	182	2,34	17,58	18,68	100,00

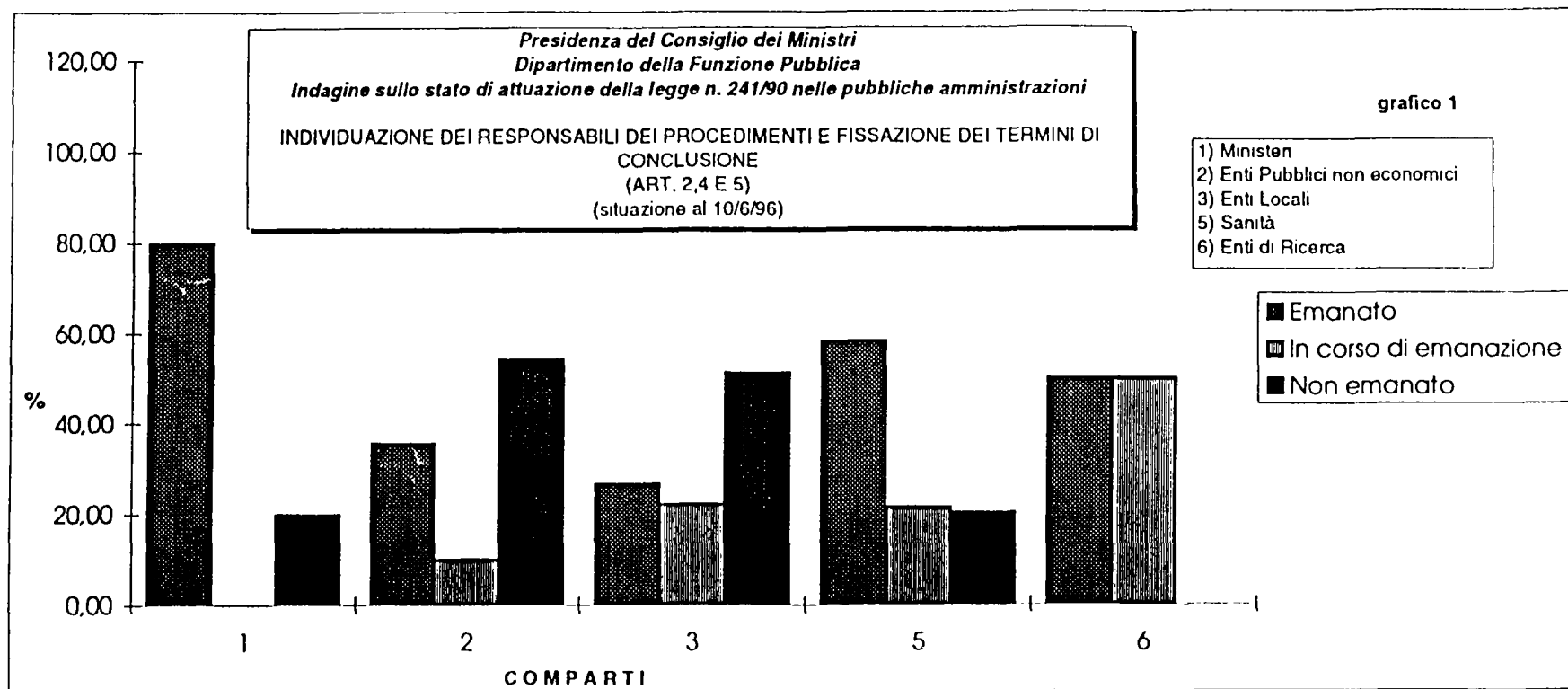
Fonte: UPEA - Servizio Statistico

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica**

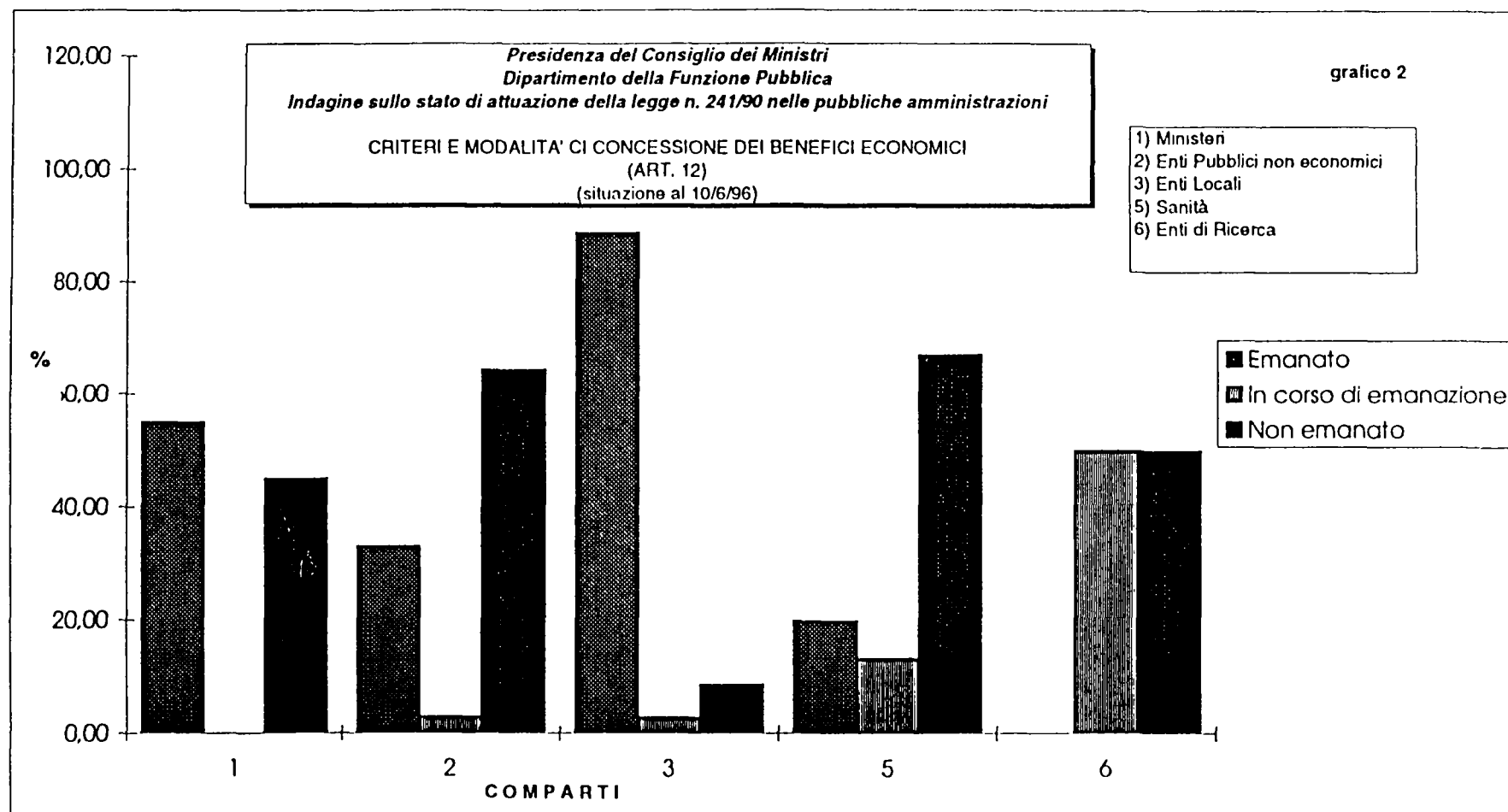
**Tav. 7 - Enti Pubblici di Ricerca: Indagine sullo stato di attuazione della legge n.241/90
(Situazione al 12/3/96)**

Disposizioni	Fase del provvedimento							
	Valori assoluti			Totale	Valori percentuali			Totale
	Emanato	In corso di emanazione	Non emanato		Emanato	In corso di emanazione	Non emanato	
Individuazione del responsabili del procedimenti e fissazione dei termini di conclusione (Artt. 2,4 e 5)	1	1	0	2	50,00	50,00	0,00	100,00
Criteri e modalità di concessione dei benefici economici (Art. 12)	0	1	1	2	0,00	50,00	50,00	100,00
Misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione (Art. 18)	1	1	0	2	50,00	50,00	0,00	100,00
Disciplina delle autocertificazioni temporaneamente sostitutive (Art.3, L. n.15/68)	1	1	0	2	50,00	50,00	0,00	100,00
Disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (Art. 22)	1	0	1	2	50,00	0,00	50,00	100,00
Individuazione dei documenti da sottrarre al diritto di accesso (Art.24)	0	1	1	2	0,00	50,00	50,00	100,00

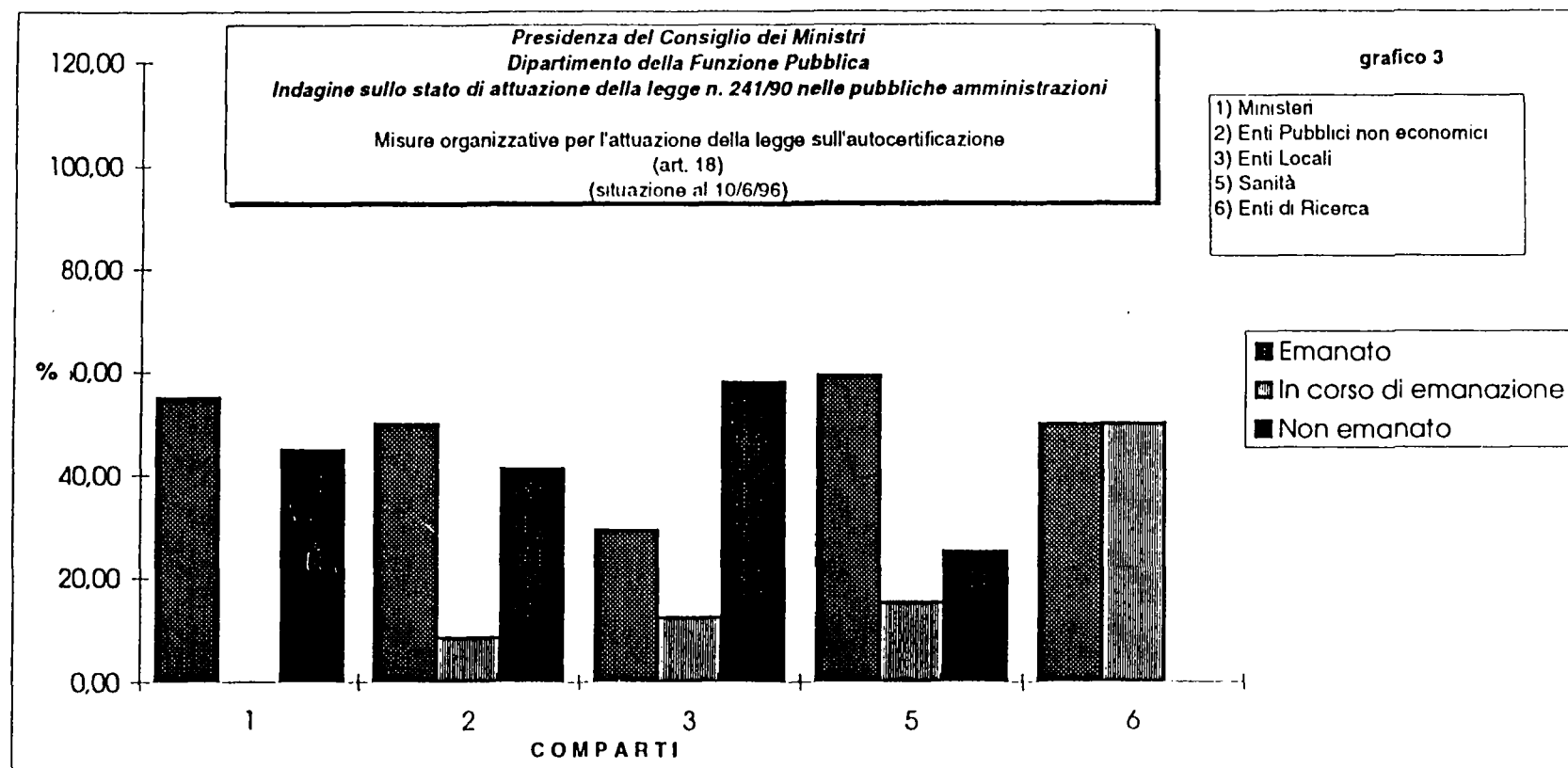
Fonte: UPEA - Servizio Statistico



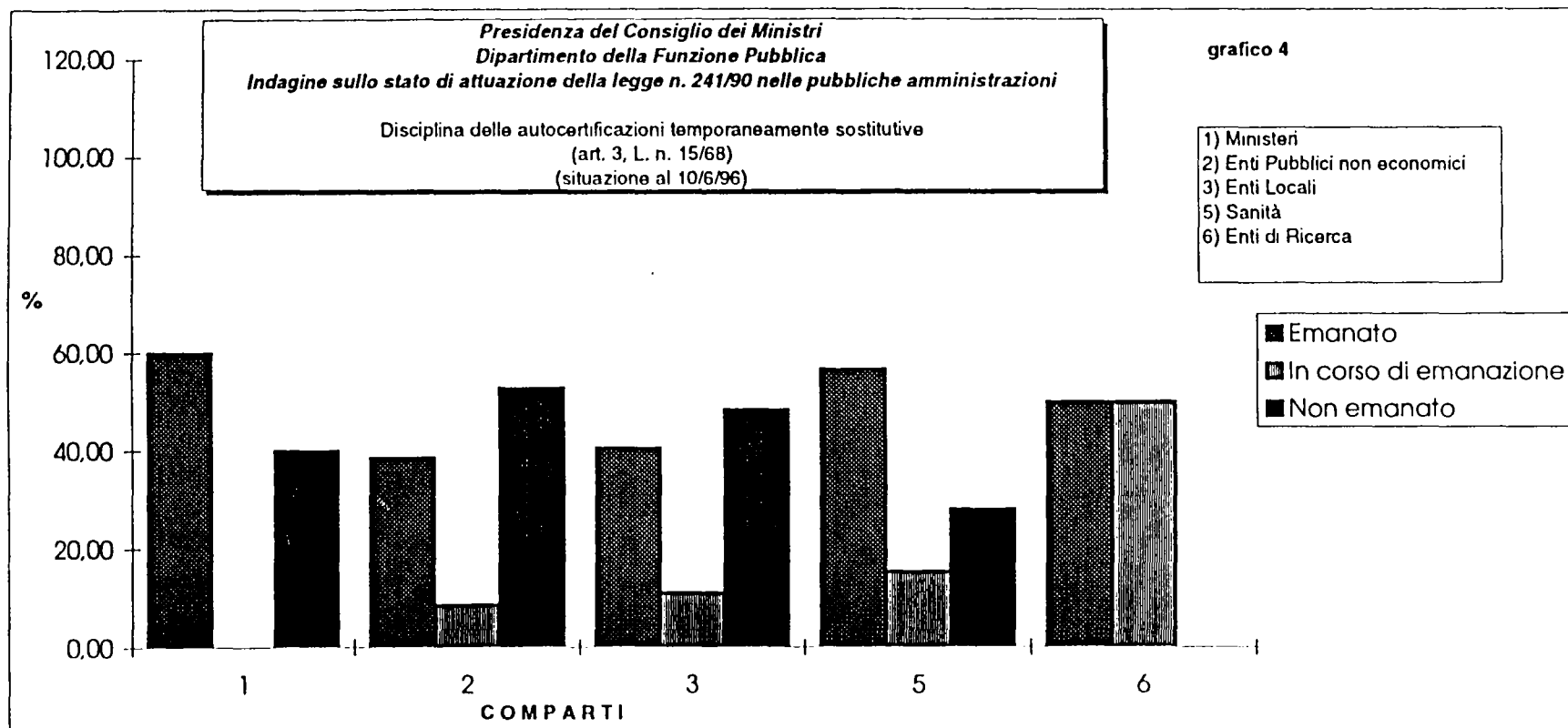
Fonte UPEA - Servizio Statistico



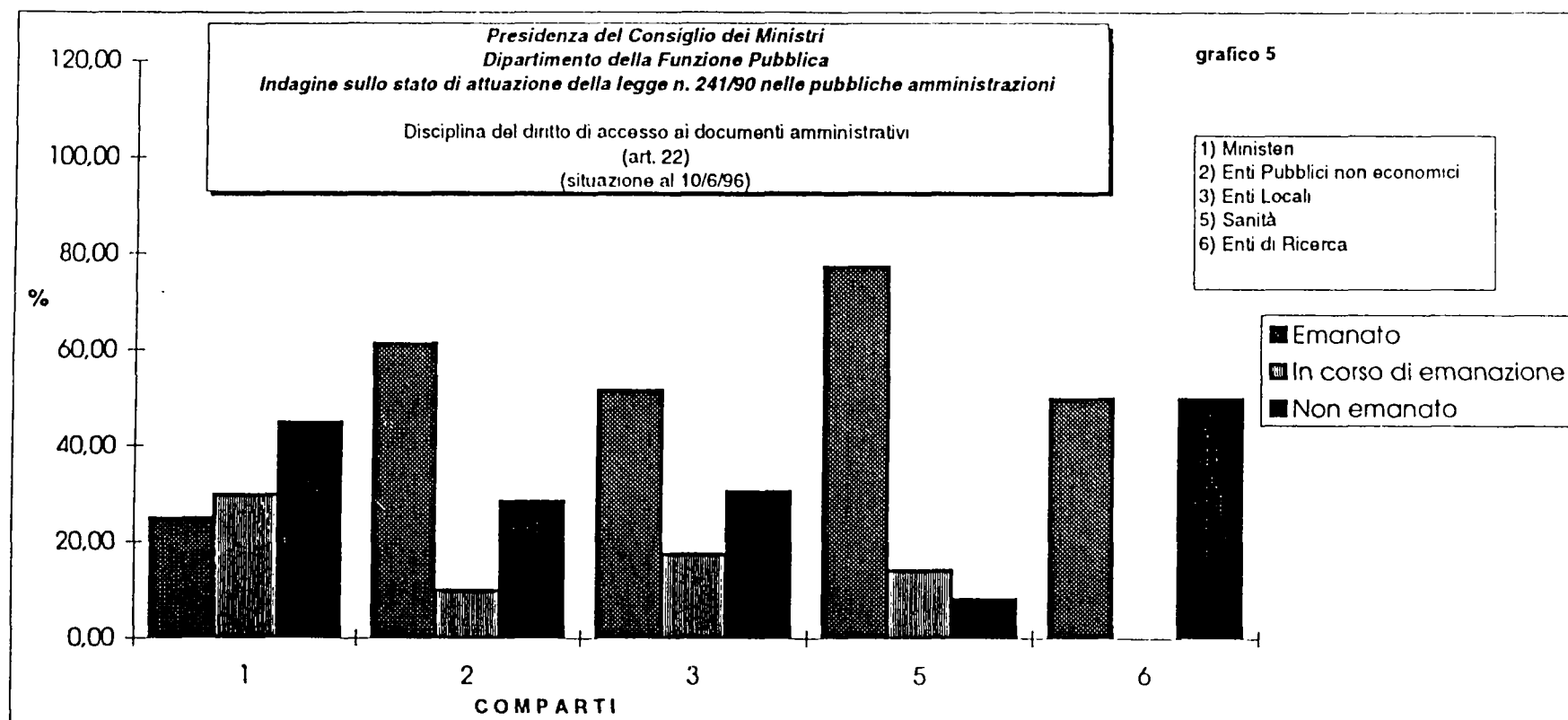
Fonte UPEA - Servizio Statistico



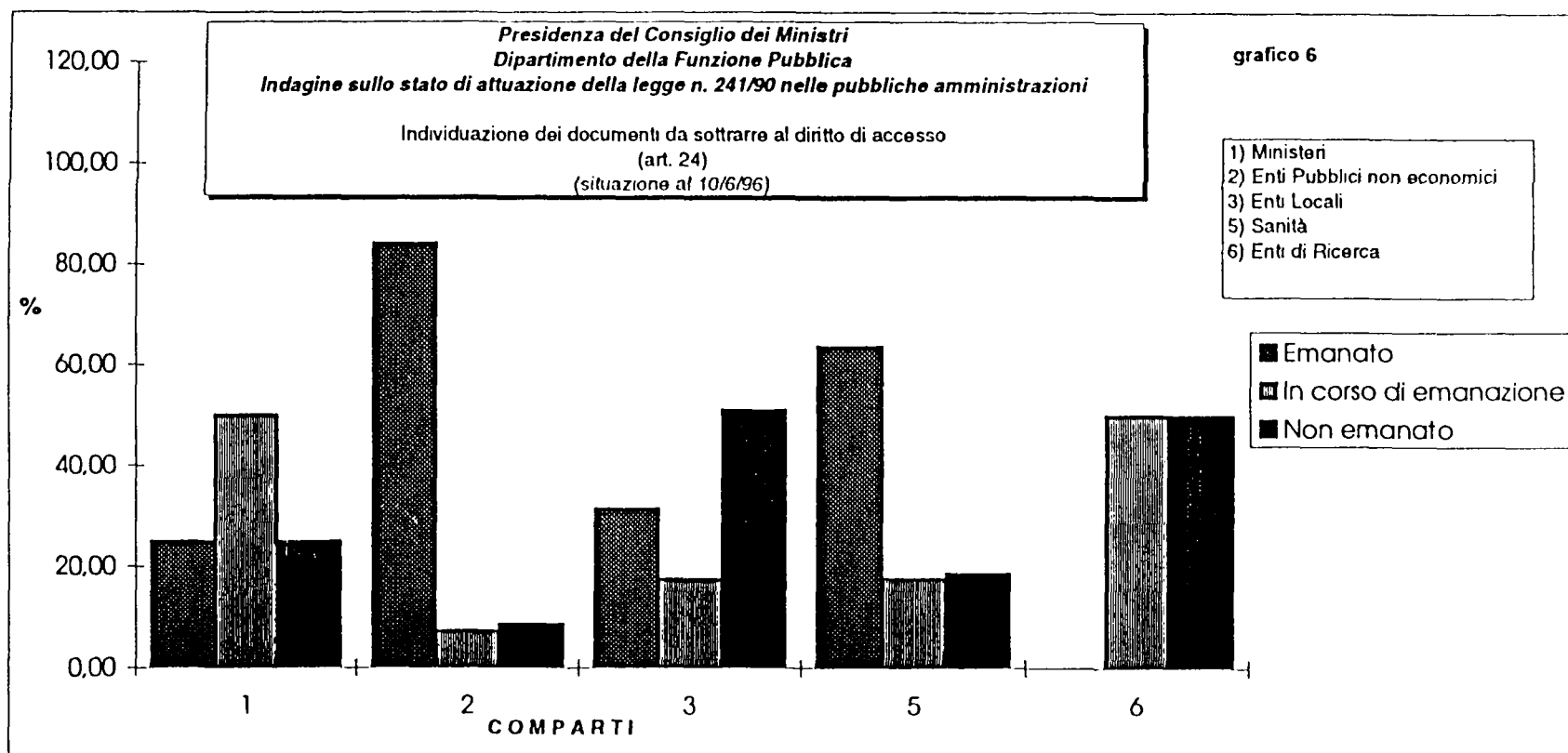
Fonte UPEA - Servizio Statistico



Fonte UPEA - Servizio Statistico



Fonte UPEA - Servizio Statistico



Fonte UPEA - Servizio Statistico

La semplificazione del linguaggio amministrativo

Il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso un progetto finalizzato "Semplificazione del linguaggio amministrativo" che prosegue l'attività di riforma e semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni avviata con la redazione, sempre a opera del Dipartimento stesso, del Codice di stile (1993).

La realizzazione del progetto, affidata a un gruppo di esperti esterni, ha una durata di diciotto mesi e affianca a una attività di ricerca, una fase di sperimentazione sul campo nella quale sono coinvolte alcune amministrazioni pilota, scelte in modo da avere a disposizione un insieme sufficientemente differenziato al suo interno rispetto:

- al tipo di attività amministrativa svolta;
- al tipo di destinatari di riferimento (indifferenziati: i cittadini nel loro complesso; specifici: solo alcune categorie di cittadini, per esempio studenti universitari; specializzati: cittadini con competenze specifiche, per esempio imprese del settore edile)
- al tipo di atti prodotti (moduli, informazioni su procedure da seguire, comunicazioni personalizzate, bandi di gara, ecc.);
- alle dimensioni della popolazione (grande città/media o piccola città).

Sono stati, pertanto, chiamati a partecipare al progetto: il Comune di Roma (Ufficio comunicazione), il Comitato per l'Edilizia Residenziale pubblica (Segretariato generale), l'Università degli studi di Bologna (Ufficio contratti), l'Università degli Studi dell'Aquila (Segreteria studenti), la Prefettura dell'Aquila; il Comune di Melfi e l'Ufficio di collocamento di Nuoro.

I prodotti finali del progetto sono: un codice di stile per la semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni, un glossario dei termini tecnici del linguaggio amministrativo, un manuale di consultazione per l'organizzazione grafica dei testi, uno strumento informatico di supporto alla redazione di testi semplici e chiari, una proposta di intervento di formazione.

Il *Codice di stile* contiene alcune raccomandazioni per:

- migliorare la qualità della comunicazione tra amministrazioni e cittadini;
- avvicinare l'amministrazione ai cittadini;
- aumentare la collaborazione e la fiducia tra cittadini e amministrazioni.

Il *Codice* si rivolge a tutti coloro che lavorano nella pubblica amministrazione e, in particolare, ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, ai responsabili dei singoli uffici delle amministrazioni, agli impiegati di tutte le amministrazioni che hanno rapporti con il pubblico.

Le regole e gli esempi di applicazione che il *Codice* contiene suggeriscono un modello di linguaggio chiaro, preciso e concreto, in grado di migliorare la comunicazione tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche.

Il glossario dei termini tecnici del linguaggio amministrativo (*Linee guida alle parole della pubblica amministrazione*) spiega, usando un linguaggio e delle definizioni semplici, il significato dei termini di uso raro, obsoleto o tecnico che ricorrono negli atti delle pubbliche amministrazioni.

Il lavoro non ha alcuna pretesa di esaustività ed è solo un esempio di come ciascuna amministrazione può creare un proprio glossario da usare per spiegare all'interno dei documenti il significato dei termini tecnici usati.

Le *Linee guida per l'impostazione grafica e tipografica dei testi* forniscono le regole essenziali e fondamentali perchè un testo risulti visivamente chiaro e comprensibile. Inoltre esse forniscono degli esempi concreti di nuova impostazione grafica di alcuni moduli attualmente in uso.

Il *software* è un prodotto dedicato alle pubbliche amministrazioni e sviluppato tenendo conto degli specifici bisogni emersi durante la sperimentazione sul campo.

Il programma è finalizzato al controllo e alla semplificazione automatica dei testi scritti prodotti dalle amministrazioni pubbliche, mettendo in pratica tutte le regole suggerite dal *Codice di stile*.

Le varie funzioni del programma possono essere suddivise in tre gruppi:

- a) funzioni di semplificazione del testo;
- b) funzioni di controllo e miglioramento della leggibilità;
- c) funzioni di riordino logico.

La proposta di intervento di formazione prevede la realizzazione di corsi di formazione per formatori. L'intento perseguito è quello di creare una nuova e diffusa cultura della comunicazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, realizzata attraverso la formazione di personale altamente qualificato che abbia poi a sua volta il compito di formare il personale della sua amministrazione di appartenenza.

Un'indagine demoscopica sui servizi pubblici

Il Dipartimento della funzione pubblica ha fatto svolgere dalla Soc. DATAMEDIA di Milano un'indagine sulla qualità percepita dagli utenti dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione su base nazionale, regionale e locale.

Si riporta di seguito una sintesi dei risultati dell'indagine tratti da DATAMEDIA.

Nota metodologica

DATAMEDIA ha realizzato l'indagine mediante 7.000 interviste effettuate su tutto il territorio nazionale, così ripartite: Enti centrali 2000, Enti regionali 2000, Enti locali 2000 e dipendenti pubblici 1000.

Le interviste sono state effettuate dalle postazioni-field del centro di Milano, utilizzando 100 intervistatori opportunamente istruiti e controllati da supervisori. Le rilevazioni sono state condotte attraverso interviste telefoniche a campioni casuali di cittadini rappresentativi dei rispettivi universi, supportate dallo strumento informatico C.A.T.I. (Computer Assistent Telephone Interviewing).

Lo studio è stato articolato su due distinti livelli, tramite una rilevazione che evidenziasse i diversi atteggiamenti e giudizi dei cittadini-utenti sui servizi erogati e dei dipendenti pubblici sui servizi forniti, al fine di mettere in evidenza gli scostamenti d'opinione da parte di questi due gruppi sui numerosi ed eterogenei argomenti testati (qualità dei servizi, percezioni prevalenti sull'efficienza della Pubblica Amministrazione, tempi d'attesa, trasparenza ed accesso alla P.A., il pubblico impiego come occasione di lavoro....).

La ricerca è stata effettuata testando, in momenti ed in modi diversi, due campioni differenti, quello dei cittadini-utenti e quello dei dipendenti pubblici. L'estrazione casuale degli elementi campionari avrebbe infatti potuto comportare nella rilevazione sulle opinioni dei soli cittadini l'inclusione involontaria di persone alle dirette dipendenze di qualche amministrazione pubblica. Questa eventualità, non prevedibile a priori, che avrebbe potuto inficiare l'obiettivo di fotografare le opinioni dei soli utenti di servizi pubblici, è stata aggirata con opportune domande-filtro. Gli intervistatori, se contattavano dipendenti pubblici, somministravano loro un questionario ad hoc, differente, almeno parzialmente, rispetto agli altri utilizzati.

Nel questionario studiato per i pubblici dipendenti erano infatti presenti domande omogenee (in termini di formulazione e di possibilità di

risposte previste) rispetto a quelle somministrate ai cittadini per valutare le loro opinioni sui servizi erogati a livello centrale, regionale e locale. Questo ha consentito di effettuare a posteriori delle elaborazioni di confronto, che sono allegate nella presente relazione, unitamente ad alcune tavole di analisi incrociata dei risultati emersi sulle domande comuni ed alcune tavole specifiche delle singole ricerche particolarmente rilevanti per gli obiettivi dello studio.

Analisi dei risultati

Premessa

L'indagine di Datamedia sulla Pubblica Amministrazione in Italia offre uno spaccato significativo della valutazione che gli utenti danno dell'efficienza dei servizi forniti dal sistema pubblico. Il giudizio che i cittadini-utenti esprimono sulla qualità delle prestazioni della Pubblica Amministrazione è stato depurato, per effetto di un'accorta classificazione metodologica, del contributo che ad essa offrono i "pubblici dipendenti".

Il quadro che emerge, per effetto della forbice ovvero della discriminazione corporativa, è assai realistico anche se esso andrebbe, alla fine, "corretto" alla luce dell'autostima che i pubblici dipendenti manifestano circa la qualità e l'efficacia del lavoro, nonché dell'operatività complessiva del comparto.

Andrebbe aggiunto che le risposte che vengono dall'universo dei dipendenti, pur scontando una prevedibile enfasi e un'autovalutazione "più indulgente", non nascondono tuttavia una quota di "sofferenza" e di "insoddisfazione".

Sicché una ponderazione fra i dati desunti dai cittadini-utenti e quelli ricavati dai campioni dei pubblici dipendenti, offre alla fine, una raffigurazione realistica dell'immagine di cui gode la Pubblica Amministrazione nell'universo civile.

Le cifre della sofferenza

L'efficienza della Pubblica Amministrazione viene apprezzata "poco" o/e "per nulla" dal 62,3% dei cittadini-utenti. Tuttavia anche il 46% dei pubblici dipendenti condivide una siffatta valutazione. Mentre il 35% degli utenti e il 52% dei dipendenti si ritiene "molto" e/o "abbastanza soddisfatto" (tabella 1).

I cittadini-utenti si sentono per il 64,6% "poco rispettati" e/o "senza diritti", mentre i dipendenti avvertono nella loro condizione anche di

cittadini-utenti, di essere poco rispettati e di non godere dei diritti per il 50,6% contro il 42,8% che invece si sente "pienamente rispettato" (tab. 2).

La "rapidità" nel fornire informazioni e nell'eseguire le mansioni assegnate non convince il 57,8% dei cittadini-utenti che la considera "nulla" e/o "scarsa". Mentre i dipendenti pubblici ritengono (55,1%) "molto" e/o "abbastanza" rapida l'azione degli addetti agli sportelli aperti al pubblico (tab. 3).

Cortesìa e disponibilità degli addetti agli sportelli aperti al pubblico vengono apprezzate "molto" e/o "abbastanza" dal 55,1% degli utenti e dal 65,6% dei dipendenti pubblici (tab. 4).

Preparazione, completezza e precisione sono apprezzate "molto" e/o "abbastanza" dal 48,5% degli utenti, mentre un'area di uguale dimensione le ritiene inadeguate (tab. 5).

I pubblici dipendenti vengono considerati in posizione "privilegiata" rispetto ai dipendenti di strutture private dal 54,2% degli utenti, mentre li considera svantaggiati il "19,5%". Tuttavia il 55,3% dei pubblici dipendenti avverte di trovarsi in una posizione "privilegiata e/o paritaria" rispetto ai loro omologhi del settore privato (tab. 6).

I livelli retributivi, in rapporto al lavoro svolto, sono considerati dagli utenti "molto e/o abbastanza" elevati (63,1%). I pubblici dipendenti dal loro conto si ritengono, invece, "poco" e/o "per nulla" gratificati (59,1%), contro il 35,2% che non ritiene di potersi soverchiamente lamentare (tab. 7).

L'immagine dei dipendenti pubblici è nella pubblica opinione compromessa dai vizi di lassismo ed assenteismo. La maggioranza dei cittadini-utenti (e dei dipendenti medesimi) la collega all'esplosione di episodi che hanno colpito la pubblica opinione e che sono stati indebitamente generalizzati (41,8% degli utenti, 49,7% dei dipendenti). Tuttavia il 20% degli utenti considera lassismo e assenteismo fenomeni diffusi. Altrettanti considerano corrente l'immagine di una Pubblica Amministrazione inefficiente. Solo il 10,4% degli utenti e il 13,5 % dei dipendenti considera una semplificazione non veritiera tale immagine della Pubblica Amministrazione (tab. 8)

Si tratta del dato più preoccupante che emerge dal sondaggio che si offre secondo una lettura incrociata, a un'unica valutazione fondamentalmente non positiva.

Com'è andata

Negli ultimi cinque anni i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione appaiono in netto miglioramento (notevolmente migliorati e/o migliorati) al 46% degli utenti (e al 57,5% dei dipendenti); stazionari al 41,8% degli utenti e al 30,7% dei dipendenti.