

Le rilevazioni sui concorsi nei ministeri e negli enti pubblici non economici e di ricerca evidenziano come la dinamica delle assunzioni sia stata piuttosto ridotta, considerata l'esigenza prioritaria di contrarre il numero complessivo dei dipendenti pubblici.

Ovviamente, non è sufficiente la riduzione quantitativa del numero dei dipendenti in servizio, ma è necessario anche pervenire ad una piena funzionalizzazione delle procedure di acquisizione del personale.

Responsabilizzazione
e acquisizione delle
risorse

Probabilmente, sarà necessario che il processo di responsabilizzazione informi anche i modi di acquisizione delle risorse, nella consapevolezza che il solo superamento di prove di conoscenza ed attitudine senza una verifica in attività di lavoro (periodo di prova), a seguito di adeguata formazione iniziale, non può garantire la qualità della procedura di selezione del dipendente.

IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NEL DISEGNO DI RIFORMA

Si è visto come l'introduzione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni di nuovi principi gestionali coinvolga in modo più incisivo che nel passato la capacità dei dirigenti di conseguire i risultati ad essi assegnati.

Il rinnovato ruolo
della dirigenza

Nel corso del biennio a più riprese il legislatore delegato è intervenuto a rimarcare il ruolo della dirigenza nell'ambito del disegno di riforma e ad introdurre nuovi istituti di portata fortemente innovativa.

Con il d.lgs. 80/98, innanzitutto, si ribadisce con più decisione che nel passato il principio di distinzione fra le funzioni di indirizzo politico (devolute agli organi di governo) e quelle strettamente gestionali, riconosciute alla dirigenza.

Il d.lgs. 80/98:
verso una più netta
definizione del
ruolo dei dirigenti

Ai dirigenti, in particolare, spetta l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo".

La norma ribadisce, altresì, che i dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

In tal modo si chiarisce un disegno di distinzione che nella prima applicazione del d.lgs. 29/93 aveva lasciato non pochi punti di incertezza. Funzionale a tal fine è la norma secondo cui il vertice politico non può in alcun caso revocare, riformare, riservare, avocare a sé o adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti.

Solo nei più gravi casi di inerzia, di ritardo o di grave inosservanza delle direttive generali il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti salvo nominare in caso di perdurante inerzia (e di pregiudizio per l'interesse pubblico) un commissario *ad acta*, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del relativo provvedimento.

Con il d.lgs. 80/98 si è conseguito l'obiettivo di contrattualizzare anche il rapporto di lavoro dei dirigenti generali delle amministrazioni statali, che nell'originaria stesura del D.Lgs 29/93 erano stati invece mantenuti nel regime pubblicistico.

Tale intervento rientra nel disegno complessivo di rendere la dirigenza dello Stato più funzionale agli obiettivi della riforma e di avvicinarla (anche nelle sue sfere più alte) alla disciplina della dirigenza di diritto privato.

Anche altri elementi convergono in questa direzione: la previsione per cui il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale ed il passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse deve avvenire tenendo presenti la natura e le caratteristiche dei programmi da realizzare, le attitudini e la capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza; la fissazione, almeno in via tendenziale, del principio di rotazione degli incarichi; la previsione di un sistema di responsabilità dirigenziale che può condurre, nei casi più gravi di cattiva gestione, fino alla rimozione dall'incarico o alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Funzionale al disegno complessivo di professionalizzazione e responsabilizzazione della dirigenza è anche la previsione (nuovo art. 23 del d.lgs. 29/93) di un ruolo unico dei dirigenti dello Stato, regolato dal 1999 con il DPR n.150 del 26 febbraio (in vigore dal 10 giugno 1999) e da numerose circolari interpretative del DFP.

Il "Ruolo Unico della Dirigenza" (RUD)

Il Ruolo Unico della Dirigenza (RUD) suddivide i dirigenti dello stato in due fasce - con una differenziazione valida ai fini economici e, in parte, anche ai fini del conferimento degli incarichi di dirigenza generale - nell'ambito delle quali ha previsto l'individuazione di distinte sezioni.

La suddivisione in due fasce della dirigenza pubblica mira proprio a garantire la diversa rilevanza delle funzioni da attribuire ai dirigenti e differenzia in maniera più definita che in passato la diversità delle funzioni, in quanto si consente l'ingresso definitivo di un dirigente di seconda fascia nella prima solo dopo che questi abbia svolto un incarico di prima fascia per almeno cinque anni.

Il principio della distinzione tra indirizzo politico e gestione comporta un diretto ed intenso collegamento tra autorità politica e dirigenti di prima fascia, ai quali sono affidati gli uffici di maggiore rilevanza, mentre gli altri dirigenti rispondono delle loro attività ai dirigenti responsabili degli uffici sovraordinati.

All'interno delle rispettive fasce, i dirigenti sono collocati nel Ruolo Unico senza un ordine che derivi dall'anzianità di servizio, rimanendo la professionalità acquisita l'elemento determinante e differenziante tra essi. Le capacità professionali sono rilevate ed organizzate in una apposita banca dati curriculare, che è il perno del funzionamento del Ruolo Unico.

Il RUD, quindi, costituisce lo strumento organizzativo per consentire una maggiore mobilità, agevolata dall'affidamento di incarichi di durata determinata in relazione alle attitudini, alle capacità professionali ed a criteri di rotazione nell'attribuzione degli incarichi.

La costituzione di apposite sezioni nell'ambito di ciascuna fascia nelle quali inserire i "dirigenti appartenenti a ruoli professionali o reclutati in ragione delle loro specifiche professionalità tecniche" è avvenuta il 15 novembre 2000.

Il DPR n. 150/99, inoltre, individua due specifici criteri per la costituzione delle sezioni specializzate, a garanzia dei ruoli professionali già esistenti e delle specifiche professionalità tecniche in ragione delle quali si è costituito il rapporto di lavoro.

A questi precisi criteri, poi, se ne aggiunge un altro, relativo alla previsione di una specifica sezione nella quale inserire i dirigenti che svolgono funzioni amministrative di tutela dei cittadini e degli italiani all'estero riconosciute dal diritto internazionale.

La previsione e l'inserimento nelle apposite sezioni mira a salvaguardare la particolare professionalità acquisita da taluni dirigenti, che implica la loro utilizzazione in attività più specifiche o tecniche.

Durante il periodo di validità del contratto individuale il dirigente può contare su una posizione di tutela, poiché la revoca dell'incarico e il recesso dal rapporto non

possono intervenire se non nei casi circoscritti e predeterminati dall'art. 21 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente, ripetuta valutazione negativa sul mancato raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati) e dalle clausole contrattuali.

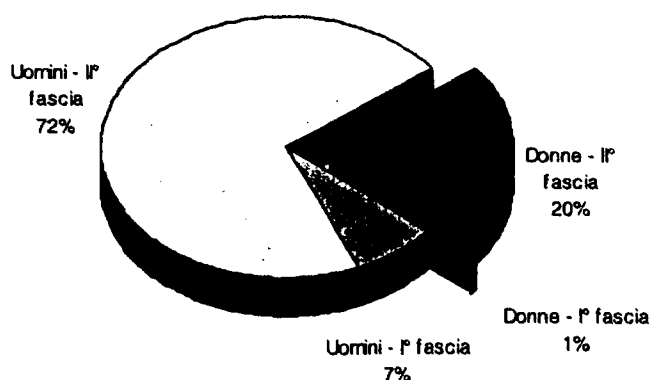
Inoltre, l'eventuale revoca dell'incarico viene sottoposta al vaglio di un Comitato di Garanti - costituito con decreto 10 novembre 2000 - di cui fa parte anche un dirigente eletto nell'ambito della dirigenza statale.

La tabella seguente mostra la ripartizione della base di dati del R.U.D. al 31 dicembre 1999.

Dirigenti	I° fascia	II° fascia	TOTALE
Uomini	350	3.370	3.720
Donne	45	969	1.014
TOTALE	395	4.339	4.734

Le donne rappresentano un quinto del totale e l'11% tra i dirigenti di I° fascia.

La ripartizione dei dirigenti del R.U.D. per fascia e genere



In effetti, la creazione di un "mercato" del dirigente pubblico presuppone necessariamente la mobilità e, quindi, la temporaneità dell'incarico, ma richiede anche che il sistema di contrattazione collettiva sia coerente con tale disegno e consenta una reale capacità per le parti di determinare il contenuto complessivo del contratto

individuale, sia sul piano del trattamento economico, sia sul piano della disciplina delle responsabilità connesse ai risultati da raggiungere.

Il legislatore delegato (d.lgs. n. 387/98) ha inoltre apportato una serie di disposizioni di dettaglio in materia di dirigenza statale che, se da un lato si sono limitate a riscrivere ed aggiornare alcuni punti del d.lgs. 29/93, dall'altro hanno totalmente innovato una parte della materia.

Il d.lgs. 387/98 e le nuove modalità di accesso alla dirigenza

Ci si riferisce al "nuovo" art. 28 del d.lgs. 29/93 che riscrive l'intera materia dell'accesso alla dirigenza e conferma che l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali avviene esclusivamente per concorso ad esami individuando due distinte procedure concorsuali indette dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Secondo il nuovo dispositivo, in sede di programmazione del fabbisogno del personale in base alla legge 23 dicembre 1997, n. 449, si determinano i posti da dirigente da coprire con procedure riservate ai dipendenti di ruolo con una data anzianità di servizio e i posti da coprire con procedura riservata ai soggetti muniti di laurea e di altro titolo post-universitario, riconosciuto in base a un DPCM.

La richiesta di un titolo ulteriore per i candidati "esterni" va considerata alla luce della rimodulazione della procedura concorsuale, che prevede l'accesso immediato alla dirigenza e successivamente la frequenza di un ciclo di attività formative non più di durata biennale. Questa innovazione riflette da un lato la maggiore professionalità richiesta ai nuovi dirigenti e dall'altro la riforma dei titoli universitari, di cui la pubblica amministrazione deve cogliere le novità più significative per migliorare la qualità del capitale umano selezionato.

I vincitori dei concorsi (con entrambe le procedure) prima del conferimento del primo incarico frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, istituzione che ha visto confermato il proprio ruolo di struttura addetta all'organizzazione della formazione iniziale e permanente della dirigenza (d.lgs. 287/99, si veda paragrafo precedente).

I cicli formativi, comunque, in base al regolamento governativo, sono differenziati per le due tipologie di vincitori in termini di durata del ciclo formativo, coinvolgimento di altre strutture di formazione e durata e tipologia del periodo di applicazione. Periodo che assume oggi un maggior rilievo rispetto alla procedura del corso-concorso, prevista dalla normativa precedente, coerentemente con la nuova figura di dirigente disegnata

dalle riforme degli ultimi anni dotato di capacità manageriali e non solo di formazione universitaria.

Muta anche il canale di assunzione finora attuato per il tramite della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Con la nuova disciplina, il sistema del corso-concorso di durata biennale (istituito nel 1993) viene sostituito da una procedura di selezione di giovani laureati con speciali titoli accademici e post-accademici. Prima del conferimento del primo incarico, i futuri dirigenti frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla SSPA.

L'intera procedura viene resa più snella e funzionale, anche grazie alla previsione di un periodo di applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private, che fa parte del ciclo di formazione.

IL RUOLO STRATEGICO DELLA FORMAZIONE E L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FORMATIVO

Nel rinviare agli appositi Rapporti annuali presentati in materia, non si può mancare di evidenziare che molti segnali fanno ritenere che il biennio 1998-1999 sia stato di svolta per la formazione: crescita delle risorse effettivamente spese, individuazione, accanto a forme tradizionali di formazione d'aula, di sperimentazioni altamente innovative, allargamento dell'offerta formativa con l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti pubblici e privati.

Il biennio 1998-1999 come svolta per la formazione

Il quadro generale presenta, tuttavia, ancora forti discontinuità con differenze spiccate anche all'interno dello stesso comparto; i comportamenti risentono ancora del diverso grado di sensibilità dei responsabili di una materia spesso trascurata o gestita in forme non integrate con gli obiettivi strategici che gli organi di vertice individuano.

Laddove questa cultura è già acquisita (ad esempio in alcuni enti pubblici non economici o nel settore delle Camere di commercio) le risorse investite in formazione sono significative e superano abbondantemente la soglia programmata dell'uno per cento della massa salariale. Tuttavia, è doveroso dare il giusto rilievo a quelle situazioni che presentano un balzo in avanti della spesa, pur con l'ovvia avvertenza che non basta aumentare la spesa per migliorare l'efficacia dell'intervento formativo.

La spesa per la formazione e le disomogeneità fra le P.A.

Il fenomeno si presta ad interessanti considerazioni poiché, se è vero che il mondo delle P.A. è variegato, tuttavia non può non destare sorpresa che amministrazioni dello stesso settore dedichino alla formazione rispetto ad altre più del doppio delle risorse.

Questo fenomeno appare abbastanza diffuso e pertanto non può essere catalogato semplicemente come congiunturale. Se ne ricava l'impressione che il grado di reattività rispetto a cambiamenti che toccano tutti i comparti non sia sempre il medesimo e che talvolta prevalga una sorta di attendismo nella programmazione delle inevitabili azioni di riconversione e di riqualificazione. Ciò si riscontra in misura molto evidente nell'ambito delle P.A. statali e di quelle regionali ma esiste anche negli enti locali, anche se in questo caso la diversità dei contesti rende il dato meno sorprendente.

Il mondo delle autonomie locali, d'altra parte, fornisce negli anni 1998 e 1999 molti spunti di riflessione. Taluni positivi, come la conferma della crescita della spesa per formazione (non vistosa, ma chiaramente percepibile) del personale dirigenziale o l'aumento degli uffici dedicati stabilmente alla formazione, che finalmente viene gestita, sempre più spesso, secondo le logiche della programmazione.

La formazione
e il mondo delle
autonomie

Altri segnali, tuttavia, mostrano ancora delle forti differenziazioni legate alle dimensioni e alla collocazione territoriale (anche se i *trend* di crescita sembrano essere più dinamici al Sud) e soprattutto un ricorso accentuato ad iniziative esterne, su richiesta dei dipendenti e quindi slegate da valutazioni complessive delle esigenze specifiche di ciascun ente e soprattutto da una corretta valutazione qualitativa dell'offerta.

Lo spaccato che si presenta è quello dell'esistenza di iniziative oggettivamente pregevoli, il che dimostra che quando la formazione è trattata realmente come uno strumento integrato nelle strategie principali dell'amministrazione è possibile dar vita ad iniziative qualitativamente ineccepibili e soprattutto di grande utilità; si rinvia per un approfondimento in materia al secondo ed al terzo Rapporto sulla formazione nella P.A.

Lo spettro delle azioni innovative illustrate è molto ampio e la conoscenza di queste azioni può aiutare tutte le amministrazioni perché rende patrimonio comune esperienze che hanno dimostrato di raggiungere gli obiettivi attesi. E' proprio su questi temi che la collaborazione tra amministrazioni presenta grandi potenzialità.

La condivisione delle esperienze, la spinta ad associarsi e ad operare insieme trovano su questo versante, in altri termini, il terreno elettivo che può generare notevoli economie di scala. Non è un caso che tra queste azioni innovative non manchino casi

che mostrano una padronanza nell'uso di tecniche di formazione a distanza (video conferenze, strumenti multimediali, ecc.) che vanno nel senso della diffusione massiccia dei destinatari dell'intervento e della riduzione delle spese.

Ed ancora, non è un caso che anche i programmi cosiddetti "trasversali", che si rivolgono a più enti, come per esempio i programmi mirati del PASS (Pubbliche Amministrazioni per lo Sviluppo del Sud), il più importante intervento formativo cofinanziato dall'UE per i funzionari pubblici, trovino proprio nella sperimentazione di modelli da mettere poi a disposizione di realtà diverse e nel potenziamento di tutti gli interventi destinati ad una pluralità di amministrazioni o facilmente replicabili uno dei motivi di maggiore interesse.

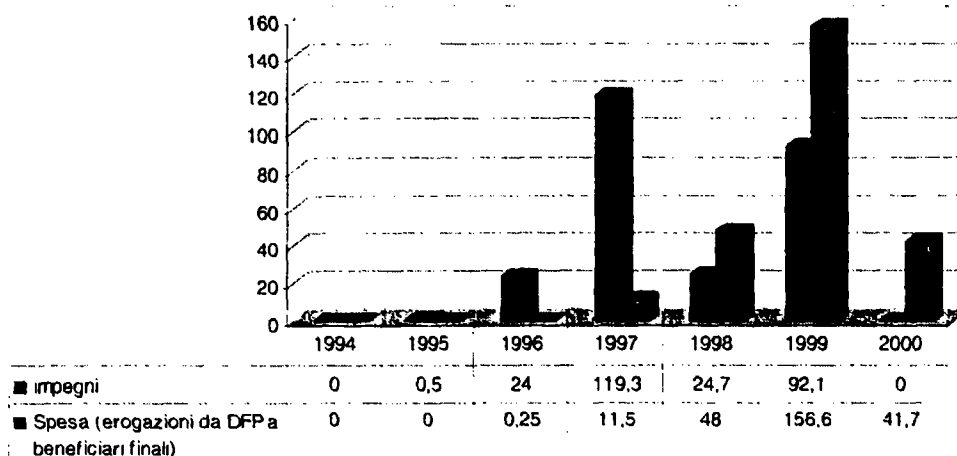
I programmi
trasversali e
l'esperienza del
PASS

Nel 1998 e nel 1999 gli interventi del PASS sono cresciuti vistosamente e ciò è stato possibile con un forte impegno di coordinamento ed anche grazie al coinvolgimento dei soggetti istituzionali direttamente interessati.

Il programma ha coinvolto (a tutto il 1999) circa 300 diverse amministrazioni e circa 15.000 dipendenti e funzionari pubblici.

La prima annualità (PASS 1, 24 mld.) si è conclusa nel primo trimestre del 1998, con la realizzazione dei 30 progetti avviati. La seconda annualità (PASS 2, 119 mld.) ha avuto pieno svolgimento durante il 1998 e il 1999, con la realizzazione di 128 progetti. La terza annualità (PASS 3, 115 mld.) ha avuto avvio nel secondo semestre '98 e la conclusione dei suoi 227 progetti è prevista per i primi mesi del 2001.

Programma PASS - Andamento degli impegni e delle spese nel periodo 1994-99



Il *trend* di crescita delle attività è confermato dal fatto che al 31 dicembre 1999 risultava impegnato il 100% dell'ammontare delle risorse disponibili per il periodo di programmazione 1994-1999 (pari a L. 255.960.019732)

Nel grafico è evidenziato l'andamento degli impegni e della spesa relativa al progetto PASS nel periodo 1996-99.

Con delibera del 29 agosto 1998, il CIPE ha poi assegnato al Dipartimento della Funzione Pubblica significative risorse, per un totale di 237,3 mld., per la realizzazione di misure basate essenzialmente su tre filoni prioritari di intervento.

Le iniziative sono rivolte al sostegno dello sviluppo locale (con un progetto denominato RAP-100), al decentramento istituzionale e alla diffusione dell'innovazione e della coesione amministrativa (con il progetto denominato CIPA e i progetti a sostegno della costituzione dello Sportello Unico).

Il finanziamento è disposto a valere sulle risorse disponibili per l'anno 1997, indirizzate alle aree depresse di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 67/97, convertito in legge n. 135/97.

Il coinvolgimento degli attori sociali ed istituzionali ha riguardato anche gli accordi di programma realizzati nel corso del biennio 1998-1999 in sede di Conferenza unificata Stato - Regioni e Autonomie locali.

Le nuove iniziative associative in materia di formazione

E nella stessa direzione vanno anche le iniziative più recenti del PASS, riferibili alla fase finale del periodo di programmazione dei fondi strutturali 1994-1999, che sempre più coinvolgono diverse amministrazioni con problematiche omogenee e con esigenze rappresentate dalle stesse amministrazioni, in un processo collaborativo che ha raggiunto livelli inaspettati.

Si stanno consolidando, in definitiva, quelle forme di cosiddetto partenariato che sempre più dovranno caratterizzare i rapporti tra istituzioni ed organismi pubblici diversi, specie a dimensione locale.

Ai corsi di reclutamento e formazione dei dirigenti dello Stato in pieno svolgimento alla SSPA ed ai corsi concorsi RIPAM del Foromez per il reclutamento dei funzionari degli enti locali (anch'essi in pieno sviluppo) si aggiunge la nascita di una nuova scuola pubblica di formazione, quella dei segretari comunali e provinciali (SSPAL - Scuola superiore della P.A. locale) che denota come il sistema formativo sia tutt'altro che immobile.

La prima Conferenza nazionale sulla formazione

Il 1998 è stato segnato anche dall'organizzazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica della prima Conferenza nazionale sulla formazione nel settore pubblico che ha visto la partecipazione di importanti istituzioni e scuole pubbliche, di rappresentanti delle parti sociali, di esperti e operatori del settore.

La convergenza delle opinioni riscontrata in questa importante occasione verso la considerazione della formazione non più come consumo, ma quale investimento di ampio respiro è un chiaro segnale di una prospettiva di allargamento e rinnovamento del mercato, che sembra anche aver compreso come il settore stesso abbia bisogno, di sistematiche e profonde operazioni di riqualificazione dei dipendenti pubblici, che va messo in grado di utilizzare la nuova gamma di strumenti gestionali offerta ora dall'ordinamento.

Il 1998 è terminato con la presentazione del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.

Il mondo della
formazione e il
Patto sociale
per lo sviluppo

Per la prima volta un importante accordo trilaterale non solo si occupa di lavoro pubblico, ma gli dedica anche ampi spazi, specie sui temi della formazione collegata ai processi di innovazione.

La presentazione infine nel 1999 del Piano straordinario di formazione è, allo stesso tempo, il punto di arrivo della condivisione del ruolo strategico che la formazione ha assunto e il punto di partenza di una nuova politica tesa al rafforzamento del sistema formativo.

La destinazione di risorse aggiuntive ad obiettivi ritenuti assolutamente prioritari (innanzitutto l'innovazione amministrativa e il sostegno ai trasferimenti di funzioni) e la previsione di un più stretto raccordo tra strutture di coordinamento e istituzioni interessate sono i capisaldi del Piano predisposto dalla Funzione Pubblica, che vuole concentrare gli sforzi e le risorse intorno all'obiettivo della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Un contributo decisivo, infine, dovrà derivare dall'attenzione che le Regioni, nell'ambito dei programmi di sviluppo e di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari del QCS 2000-2006, intenderanno porre al miglioramento dell'efficienza del sistema amministrativo.

In questa prospettiva si colloca del resto lo stesso Masterplan su istruzione, ricerca e innovazione tecnologica, presentato anch'esso nel 1999, che basa sul partenariato istituzionale e sociale il criterio ispiratore del proprio nucleo di

coordinamento operativo delle misure attivate con le risorse rese disponibili dai finanziamenti nazionali e comunitari.

Come si è accennato nel primo capitolo, il 1999 è stato anche l'anno del riordino della SSPA e del Formez (decreti legislativi n. 287 e 285 del 30 luglio).

Le attività della Scuola vengono così ridisegnate:

- organizzazione di cicli di attività di formazione permanente per dirigenti e funzionari dello Stato;
- ricerca e consulenza in tema di innovazione amministrativa e formazione;
- monitoraggio e valutazione della qualità delle offerte formative presentate da soggetti terzi;
- coordinamento delle attività delle altre scuole pubbliche di formazione;
- formazione dei dipendenti di enti, aziende o amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato;
- realizzazione di un osservatorio permanente sui bisogni di formazione e qualificazione dei dipendenti pubblici;
- cura dei rapporti con scuole di formazione ed altri organismi similari di altri paesi dell'UE e del bacino del Mediterraneo, anche per lo svolgimento di attività formative.

Le attività del Formez hanno l'obiettivo di contribuire alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni attraverso la qualificazione delle risorse umane e di fornire assistenza tecnica e sostegno al processo di decentramento delle funzioni statali a favore delle autonomie locali.

Atal fine il Centro:

- realizza corsi-concorsi pubblici per il reclutamento dei dipendenti delle amministrazioni locali;
- svolge formazione e aggiornamento per i dipendenti delle amministrazioni statali e locali;
- eroga servizi di progettazione, coordinamento, monitoraggio e valutazione di programmi formativi complessi.

CAPITOLO V

IL RAPPORTO CON LA SOCIETÀ: VERSO UN'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E IL RUOLO DEGLI URP

Il miglioramento qualitativo dei servizi resi e il conseguente rapporto fra P.A. e cittadini introducono il tema di quella che è una delle principali sfide dell'attività amministrativa di questi anni: la comunicazione da parte dei soggetti pubblici.

La nuova concezione nel rapporto fra cittadino e amministrazione

Il tendenziale ridimensionamento delle funzioni di regolazione da parte della P.A. e l'estensione delle funzioni di servizio comportano anche il tendenziale capovolgimento delle esigenze conoscitive nell'ambito delle attività pubbliche: da un modello in cui l'esigenza conoscitiva tendeva ad esaurirsi nella pubblicità legale degli atti di regolazione ad un modello in cui la comunicazione ha ad oggetto essenzialmente il livello quali-quantitativo dei servizi offerti, e quindi ha il compito di consentire ai cittadini e alle imprese di valutare il costo comparativo dei servizi offerti.

Inoltre, lo sviluppo delle tecnologie informatiche consente di aumentare la quantità delle informazioni a disposizione e di renderne più rapida la circolazione, eliminando progressivamente il flusso di documenti cartacei e consentendo l'implementazione di basi di dati relazionali di potenza ed efficacia inimmaginabili fino a pochi anni fa.

L'impatto delle tecnologie informatiche sulla comunicazione istituzionale

In tale contesto, il sistema di comunicazione pubblica si configura allo stesso tempo come strumento di cambiamento (funzionale com'è al conseguimento di migliori livelli di servizi e ad una maggiore democratizzazione dell'attività della P.A.); ma al contempo costituisce esso stesso oggetto di cambiamento, in quanto le forme e modalità attraverso cui avviene la comunicazione istituzionale richiedono di essere profondamente riviste e rese ulteriormente funzionali alla logica di una P.A. che cambia.

L'esigenza della comunicazione tra istituzioni e cittadini emerge sia in relazione alle informazioni possedute e utilizzate dai poteri pubblici, sia in rapporto all'obbligo di favorire la partecipazione dei cittadini (consentendo un reale accesso ai documenti amministrativi e fornendo loro informazioni sui servizi di pubblica utilità).

Nelle società contemporanee le istituzioni pubbliche costituiscono il più esteso bacino di informazioni. Il fenomeno ha molteplici ricadute: il possesso aggiornato di tali informazioni permette ai poteri pubblici di assumere decisioni più mirate; nel contempo, per i cittadini, è possibile accedere ad un gran numero di dati in possesso delle amministrazioni pubbliche.

Le amministrazioni pubbliche come bacino di informazioni

Nel terzo capitolo della Relazione si sono forniti i dati relativi alle banche dati informative delle pubbliche amministrazioni e si è rilevato il grande sforzo che si sta compiendo per migliorare quantitativamente e qualitativamente le informazioni fornite alla collettività, ma anche per migliorarne la fruibilità e renderne effettivo l'accesso.

Sotto tale aspetto, la diffusione per via telematica delle informazioni, lo sviluppo di strumenti innovativi quali le reti civiche, l'utilizzo di sistemi evoluti di comunicazione, ma anche il recupero ed il perfezionamento dei canali tradizionali (stampa, televisione) costituiscono modalità eterogenee per conseguire un unico risultato: il miglioramento della comunicazione istituzionale.

Le trasformazioni nei rapporti tra Stato e cittadini hanno inciso in modo significativo sulle caratteristiche della comunicazione pubblica. Da un modello basato sulla informazione unidirezionale (di tipo obbligatorio) si è passati ad un processo bidirezionale.

La comunicazione da parte delle istituzioni pubbliche si qualifica, di conseguenza, in comunicazione di servizio (come parte del servizio stesso) o di cittadinanza (se diretta al coinvolgimento dei cittadini nella soluzione di un problema di interesse generale).

Essa si presenta come un indispensabile strumento di cambiamento dell'amministrazione e, nel contempo, come un fattore centrale per rendere operanti i diritti di cittadinanza: strumento, in sintesi, per un nuovo patto tra Stato e cittadini.

Ma è a livello locale che l'esigenza di conoscenza trova il suo momento più qualificante. In un sistema a federalismo amministrativo, in cui la maggior parte dei compiti amministrativi sono devoluti ai livelli di governo più vicini agli interessi coinvolti, e in cui tendenzialmente tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale sono devolute alla competenza comunale, anche la maggior parte delle esigenze informative sono avanzate al soggetto esponenziale locale.

Le esigenze di democratizzazione nelle P.A. locali

L'istituzione degli URP, sotto questo aspetto, risponde ad un'esigenza che era già stata esplicitata dal varo della legge n. 142 del 1990 (legge di riforma delle autonomie locali) e che è stata approfondita con il varo delle leggi Bassanini n. 59 e 127 del 1997.

Molto è stato fatto, per fare degli URP gli effettivi momenti di raccordo fra l'attività dei pubblici poteri (in particolare: degli enti locali) e gli interessi dei cittadini e delle imprese; ma molto resta ancora da fare.

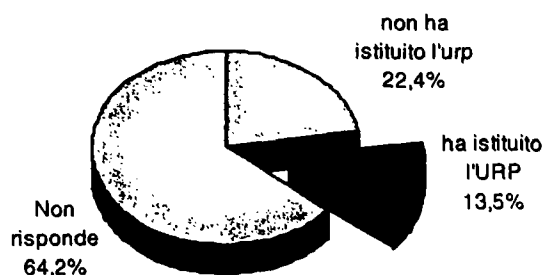
In base al censimento del 21 aprile 1997, sulle 20.880 unità amministrative interessate, soltanto in 3.084 (pari al 14,77%) erano stati istituiti gli URP. Un'indagine più completa è in via di conclusione e presto si darà conto dei risultati conseguiti.

L'indagine conoscitiva sugli URP dell'aprile 1997

E' certo che nel frattempo numerose altre strutture si siano adeguate alle prescrizioni normative, com'è desumibile dal crescere della rete "URP degli URP" (si veda il sito internet del DFP).

Nel grafico sono indicati i dati relativi alle amministrazioni statali all'aprile 1997: sulle 8.930 unità amministrative chiamate a rispondere, ben 7.323 non hanno adempiuto (82%), mentre fra le rimanenti 1.607, la stragrande maggioranza (1.527, pari al 17% del totale) ha istituito l'URP.

Indagine sull'istituzione degli URP nelle
Amministrazioni dello Stato
(aprile 1997)

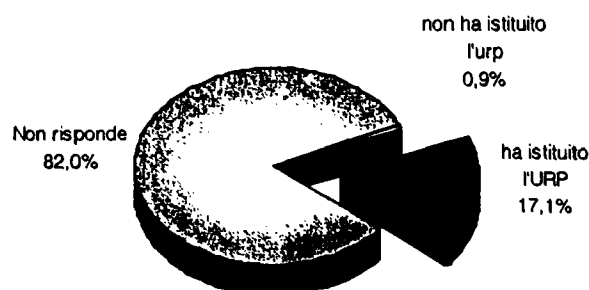


Nel grafico seguente sono riportati i medesimi dati, riferiti al comparto enti locali.

In questo caso, le amministrazioni che hanno dato riscontro alla richiesta di informazioni sono percentualmente più numerose (35%), mentre è minore il dato delle amministrazioni che hanno istituito l'URP (il 13%).

Occorre tuttavia considerare che il comparto degli Enti locali è caratterizzato dalla presenza di un elevato numero di comuni di piccole e piccolissime dimensioni.

Indagine sull'istituzione degli URP negli
Enti Locali (aprile 1997)



Il ruolo e le funzioni degli URP vanno ridefinite per trasformarli da meri uffici informazioni (o "uffici reclami") in effettivi strumenti di interfaccia fra le esigenze espresse dalla società civile e l'offerta di servizio fornita dalle P.A.

A tal fine va implementata una politica di professionalizzazione degli addetti agli URP, dotare le relative strutture di sistemi informativi avanzati ed interconnessi ed incidere in profondità sulla "cultura del servizio" da parte dei funzionari pubblici.

La professionalizzazione degli addetti agli URP

Numerose iniziative sono state volte a migliorare il livello quali-quantitativo degli *standard* di servizio offerti dagli URP. In particolare, oltre allo sviluppo del progetto pilota sugli sportelli polifunzionali (iniziato nel 1996), sono da segnalare il quinto ed il sesto Salone della comunicazione pubblica e dei servizi al cittadino (COM-P.A. '98 e '99) tenutisi a Bologna, nell'ambito dei quali è stato tracciato lo stato dell'arte degli URP in Italia e si sono avanzate numerose proposte innovative in termini di aumento dei servizi offerti e piena informatizzazione delle tecnologie utilizzate.

Le attività degli Uffici relazioni con il pubblico, pur essendo rivolte al cittadino, presuppongono un costante dialogo e scambio informativo tra i diversi segmenti dell'amministrazione. Ciò implica che le attività di raccolta di informazione sui servizi e dei procedimenti, la trasmissione delle segnalazioni e dei reclami, nonché l'insieme delle attività istituzionali dell'URP, avvengano in stretta integrazione con l'organizzazione complessiva dell'ente.

L'attività di comunicazione e le sinergie fra gli uffici

Soltanto un posizionamento dell'URP come nodo strategico dell'organizzazione e dei flussi di comunicazione interni/esterni consente di costruire un circuito virtuoso tra cittadini e burocrazia, spingendo verso il rinnovamento e l'efficienza della macchina amministrativa e il miglioramento delle prestazioni e dei servizi dell'ente.

Tuttavia, proprio sul versante del raccordo tra attività di *front office* e attività di *back office*, si registrano le principali difficoltà.

A dette strutture è affidato nell'amministrazione pubblica il compito di raccordo che nell'azienda privata si sviluppa tra il settore commerciale e il settore della produzione; ma la loro diffusione è ancora troppo limitata e disomogenea sul territorio nazionale.

A ciò si aggiunge un aspetto indicativo della mentalità con la quale il problema è stato affrontato: ben il 40% delle amministrazioni che aveva provveduto ad istituire l'ufficio di relazione con il pubblico non ha adottato alcuna misura di pubblicizzazione dell'iniziativa.

Se gli uffici non riusciranno ad assumere un ruolo effettivo nel favorire il miglioramento degli standard operativi delle pubbliche amministrazioni, si determineranno difficoltà per tutto l'impianto delle norme tese a rendere trasparente l'attività dei pubblici servizi.

Nell'ottica di prevenire dette difficoltà, è stata intrapresa da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con la Regione Emilia Romagna, una azione di sostegno agli URP, attraverso un'agile struttura di servizio per gli operatori URP che rappresenta un tentativo dell'amministrazione centrale, in sinergia con l'amministrazione locale, di migliorare qualità di processi e di prodotti di questi uffici, agendo in un ottica di rete, al contempo interpersonale e tecnologica, e favorendo la condivisione delle pratiche pubbliche migliori.

Il progetto
"URP degli
URP"

In questo solco è stato elaborato per le amministrazioni nel corso del 1999 un questionario relativo a tutte le funzioni svolte dagli URP per la successiva attivazione sul web di una banca dati su tali funzioni, sulle attività sviluppate dagli uffici attraverso la realizzazione di progetti o iniziative di servizio e sulle richieste di contatto o offerte di collaborazione (mappa delle attività).