



UNIVERSITÀ UNITELMA SAPIENZA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN
MANAGEMENT PUBBLICO ED E-GOVERNMENT

Tesi di Laurea in
Governance e Management nelle P.A.

La Comunicazione Pubblica nella prospettiva del
New Public Management e la figura del dirigente
come sfida al cambiamento

RELATORE:

Ch.mo Prof. **GIULIO MAGGIORE**

CANDIDATO:

D.ssa Rosella Russo

Anno Accademico 2014/2015

A Massimo e Cristian, unici uomini della mia vita e miei unici grandi amori, grazie per avermi sostenuto e per non aver smesso mai di credere in me e nelle mie possibilità.

Grazie per essere sempre stati al mio fianco ed esserlo ancora.

Alla mia sorellina Paola, a Sergio e a Pietro, che mi hanno dimostrato, ogni giorno, che la famiglia è l'unica vera certezza della vita. Grazie per essermi stati così vicino.

Alla mia mamma che, dal Cielo, spero sia fiera di me.

“La magia è credere in noi stessi. Se riusciamo a farlo, allora possiamo far accadere qualsiasi cosa.”

Johann Wolfgang Goethe

INDICE

INTRODUZIONE

Introduzione.....	6
-------------------	---

CAPITOLO PRIMO

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA ED IL NEW PUBLIC MANAGEMENT

1. La Comunicazione nella Pubblica Amministrazione.....	9
2. Un po' di storia.....	13
3. Comunicazione e New Public Management.....	17

CAPITOLO SECONDO

COMUNICAZIONE, E-DEMOCRACY E GESTIONE DELLE RISORSE UMANE NELL'AMBITO DELL' E-GOVERNMENT

1. E-Government ed Open Government: i risultati della Legge 150/2000.....	26
2. E-Democracy e Partecipazione dei cittadini attraverso la Comunicazione.....	32
3. Comunicazione ed Human Resource Management.....	36

CAPITOLO TERZO

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA ED IL RUOLO DEL DIRIGENTE TRA SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA

1. Trasparenza e semplificazione per una migliore comunicazione.....	43
2. Piano e-gov 2012, Decreto Semplifica Italia e Agenda Digitale: Le Nuove Frontiere Della Trasparenza e Della Semplificazione.....	52
3. Il ruolo del Dirigente nel Cammino della Riforma.....	55

CAPITOLO QUARTO

INNOVAZIONE E COMUNICAZIONE NELLA P. A.

- **II PROGETTO “*COMUNICARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*”**
- **ESEMPI DI APPLICAZIONE REALE: BEST E WORST PRACTICES**

1. “Comunicare la P.A.”: un progetto di eccellenza. Confronto tra le edizioni 2011 e 2013.....	60
1.1 Illustrazione delle fasi del progetto e metodologia.....	61
1.2 Presentazione dei dati e risultati.....	62
2. Applicazione dell’innovazione. Best Practices e Open Government.....	66
3. Mancata applicazione dell’innovazione: Worst Practices.....	74

CAPITOLO QUINTO

CONCLUSIONI

Conclusioni.....	78
BIBLIOGRAFIA.....	70
SITOGRAFIA.....	75
SITI CONSULTATI.....	77

INTRODUZIONE

La ricostruzione storica della strutturazione della comunicazione pubblica nell'amministrazione italiana, a partire dalla nascita dello Stato costituzionale e fino ai nostri giorni, permette di cogliere le forme ed i ruoli che essa ha assunto nel tempo, nonché di mettere in relazione le sue diverse conformazioni con le trasformazioni del sistema amministrativo e dell'ordinamento giuridico, politico, istituzionale, sociale ed economico. L'attuale assetto della comunicazione pubblica prospetta un cambio di paradigma, un diverso modo di concepire l'amministrazione: da un tipo di amministrazione ancora tradizionalmente separata ed autoritaria ad un'amministrazione di tipo nuovo, colloquiale, relazionale.

Il presente lavoro analizzerà l'exkursus storico che ha reso possibile la strutturazione della funzione pubblica di comunicazione per comprendere in quali termini l'evoluzione del modello burocratico abbia influito su questa nuova configurazione, ma anche alcuni importanti aspetti legati alla comunicazione pubblica: la trasparenza, intesa in sé nei rapporti con il cittadino ma intesa anche come caratteristica della comunicazione interna tra amministrazioni e tra amministrazione e personale; la semplificazione, sia del linguaggio che delle procedure, per offrire al cittadino la possibilità di interagire più facilmente con le amministrazioni; verrà inoltre analizzato l'apporto che la funzione di comunicazione ha dato e continua a dare alla modernizzazione del sistema amministrativo italiano, attraverso l'analisi della E-Democracy e della nuova Governance italiana.

Il corpus di leggi che regola le pubbliche amministrazioni è formato da leggi che hanno imposto alla burocrazia un nuovo *modus operandi* nel suo rapporto con il cittadino, basato non solo sulla necessità ma anche sull'obbligo, di comunicare. Ecco perché rispettare quest'obbligo significa, per la Pubblica

Amministrazione, munirsi di precisi strumenti comunicativi, che realizzino il progetto di apertura, trasparenza e semplificazione nei confronti di un cittadino che deve sentirsi sempre più partecipe e coinvolto nella sfera pubblica.

La comunicazione, di per sé, implica un rapporto, un dialogo; per aumentare la fiducia dei cittadini è necessario superare i tradizionali modelli comunicativi e adottare il paradigma interattivo della comunicazione . Per sfruttare realmente le potenzialità delle nuove tecnologie è necessario utilizzarle non più in modo unidirezionale (dall'amministrazione al cittadino) ma in modo interattivo, bidirezionale. Considerare questo sistema come caposaldo dell'azione della Pubblica Amministrazione significa garantire dei processi democratici, una democrazia più attiva e paritetica perché partecipativa e, inoltre, una democrazia continua, che si fonda sulla consultazione costante dei suoi cittadini elettori.

La pubblica amministrazione è, inoltre, investita dalla rivoluzione di offrire servizi efficienti e di qualità con il minor utilizzo di risorse e tenta di mettere a punto ed attuare modelli gestionali coerenti ed efficienti con l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti, della soddisfazione dei bisogni del cittadino-utente, della comunicazione efficace, del risparmio economico.

Qual'è il ruolo del dirigente in questo clima di radicale cambiamento ? E' rimasto una figura burocratizzata oppure si è trasformato in un vero e proprio manager ? A queste domande si tenterà di dare delle risposte, analizzando il ruolo del dirigente in un nuovo clima di cambiamento verso il cittadino, verso il personale, verso i servizi offerti e quelli da offrire. L'obiettivo del presente lavoro è un'analisi di questi cambiamenti che portano ad un nuovo modello di dirigenza che sia capace di divenire portatore del nuovo paradigma della qualità per un'amministrazione pubblica che faccia meglio e costi meno, ma soprattutto che sia capace di rispondere ai bisogni di realtà sociali in continuo mutamento.

Per dimostrare quanto la comunicazione pubblica sia fondamentale nel rapporto con il cittadino, la ricerca di questo lavoro si baserà sull'analisi di un

progetto nato nel 2011 in Lombardia, creato da Comunicatori Pubblici Lombardi con il patrocinio della Funzione Pubblica e denominato “Comunicare la Pubblica Amministrazione: Strumenti per un dialogo trasparente con i cittadini e per la semplificazione della comunicazione”. I dati dimostreranno che una comunicazione efficace è anche, ma non solo, una comunicazione semplice, che arrivi direttamente al cittadino e che crei un rapporto di fiducia con la pubblica amministrazione. Ma si dimostrerà anche che la comunicazione pubblica deve, necessariamente, tenere il passo con il mondo che cambia e pertanto deve utilizzare anche le nuove tecnologie per far conquistare, in tempo reale, una migliore qualità della vita permettendo ai cittadini una partecipazione attiva alla vita pubblica ed alle scelte istituzionali.

CAPITOLO PRIMO

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA ED IL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Senza la comunicazione lo spirito non sviluppa una vera natura umana, ma rimane a uno stadio anormale ed indefinito.

Charles Horton Cooley, Social Organization, 1909

1. La Comunicazione nella Pubblica Amministrazione

Il termine comunicazione deriva dai termini latini *communis*, ovvero comune, ed *actio*, ovvero azione.

In altre parole, *comunicare* equivale a creare un rapporto comune, a costruire una relazione con l'altro.

Già con l'entrata in vigore della Legge 150/2000, avente ad oggetto la disciplina delle attività di informazione e comunicazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, si intuiva il cambiamento in atto, ovvero il nuovo valore strategico della comunicazione pubblica.

La funzione primaria della comunicazione pubblica è quella di identificare e soddisfare la domanda di servizi pubblici, oltre a rafforzare il rapporto con il cittadino.

Una corretta ed ampia comunicazione permette il consolidarsi dei rapporti che intercorrono tra coloro che appartengono all'amministrazione, siano essi

dirigenti o funzionari. Il dipendente che ottiene informazioni costanti dalla propria amministrazione si sentirà parte integrante di essa ed aumenterà la propria soddisfazione, migliorando così il proprio rendimento.

Valutando la questione da una prospettiva esterna, una comunicazione pubblica efficace rafforza il dialogo con il cittadino, il quale si sentirà parte attiva nel rapporto con l'amministrazione ed alla quale potrà chiedere servizi di sempre maggior qualità .

L'efficacia ¹di una amministrazione sarà perciò tanto maggiore quanto maggiore sarà il corretto dialogo con i cittadini.

La comunicazione pubblica, oltre ad essere una leva per una maggiore efficacia, può diventare anche una potente leva di sviluppo delle amministrazioni pubbliche. Tale sviluppo si è identificato nel cambiamento avvenuto nelle amministrazioni, cambiamento che si può collegare all'introduzione dei principi privatistici nell'ordinamento pubblico.

Proprio l'introduzione di questi principi ha permesso di modificare l'intero modo di pensare le amministrazioni pubbliche, le quali, oggi, si pongono obiettivi, introducono livelli di performance per i propri dipendenti e di valutazione della sfera dirigenziale, si attivano con procedure semplificate per affiancare i cittadini attraverso strumenti informatici e digitali.

Questo complesso processo di cambiamento prende il nome di "aziendalizzazione"², entro il quale prende forma un nuovo management pubblico, incentrato sullo sviluppo delle organizzazioni interne con un migliore e costante dialogo tra dirigenti e personale dipendente oltre ad una migliore interazione tra il personale interno.

¹ L'efficacia dell'azione amministrativa è intesa come la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano prefissati. Essa si affianca all'efficienza che, a sua volta, viene intesa come il rapporto corrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. Studio sulla Pubblica Amministrazione su <http://federalismi.it/federalismi/forum/corso/Pubblica%20amministrazione.pdf>

² ANSELMI L. , 2003, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli

Si possono individuare tre macro categorie relative alla comunicazione:

- **la comunicazione istituzionale**

Questo tipo di comunicazione permette di esternare le attività e le funzioni di ogni Pubblica Amministrazione, regola i rapporti tra i soggetti dell'ordinamento ed è finalizzata a far conoscere l'orientamento operativo di ognuna di esse. La comunicazione istituzionale, dal punto di vista prettamente giuridico, attua i principi cardine inseriti nella legge 241/90, ovvero trasparenza, pubblicità ed informazione sull'azione amministrativa minimizzando, così, i rischi di disservizio;

- **la comunicazione politica**

Questo tipo di comunicazione è tipica dei partiti o dei movimenti politici e si incentra su temi di interesse generale per i quali esistono opinioni contrastanti;

- **la comunicazione sociale** : quest'ultimo tipo di comunicazione è diretto a temi di interesse generale della collettività, quali la tutela ambientale, la salute, la previdenza, l'istruzione, l'occupazione e la sicurezza sociale.

La comunicazione pubblica, soprattutto durante l'ultimo decennio, ha rivelato il suo potenziale strategico ponendosi come punto di partenza per l'attuazione di un cambiamento rivoluzionario.

In primo luogo, analizzando questo cambiamento da una prospettiva prettamente giuridico-normativa, bisogna ricordare il passaggio da un ordinamento pubblicistico ad uno essenzialmente privatistico, al pari di società ed enti privati. In questo passaggio, oltre ad essere sottoposta a regole e norme di natura privatistica, la pubblica amministrazione modifica in modo sostanziale la propria struttura da e verso l'esterno: da una struttura "piramidale", al cui vertice stava l'Amministrazione ed al gradino più basso stava il cittadino-suddito, si passa ad una struttura "reticolare", ovvero basata sulla Rete, intesa come Internet ed intranet (reti interne delle amministrazioni) e su un linguaggio informatico condiviso. Nelle strutture reticolari i soggetti comunicano con le varie reti che

confluiscono in una unica grande rete, nella quale corrono dati di informazione e corrispondenza.

L'aspetto saliente della struttura reticolare è quello relativo al fatto che tutti i soggetti si trovano sullo stesso piano, accomunati dalla tecnologia informatica: il cittadino che si mette in contatto con l'Amministrazione, il funzionario che comunica con i colleghi per chiedere dati necessari allo svolgimento dei procedimenti, il dirigente che riceve informazioni dal ministero sull'andamento degli obiettivi.

In secondo luogo, il cambiamento epocale che investe tutta la pubblica amministrazione segna la fine di quella amministrazione di weberiana memoria, basata su una burocrazia elefantica, per arrivare ad una amministrazione presente sul territorio ed accanto al cittadino, attenta ai segnali indicativi dei bisogni che verranno soddisfatti con una particolare attenzione alla qualità.

Ma non solo. La comunicazione pubblica, nella nuova ottica privatistica, diventa un importante strumento di legittimazione diretta, attraverso il quale si crea l'integrazione tra la produzione di un servizio e l'erogazione di esso.

Una fase importante, come vedremo nei capitoli seguenti, tra la produzione e l'erogazione dei servizi, è quella del contatto con i cittadini, fruitori di essi ed al centro di un cambiamento epocale che si incentra in un cambio di ottica e di prospettiva.

Il cambiamento che sta investendo le pubbliche amministrazioni, va di pari passo con la continua evoluzione della società, la quale richiede un livello di efficienza sempre più elevato nella produzione e progettazione dei servizi, nella loro realizzazione ed infine nella erogazione di essi³.

L'obiettivo di ogni amministrazione pubblica dovrà essere quello di servire servizi pubblici mirati agli effettivi bisogni dei cittadini, delle imprese e dei

³ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Il Piano di Comunicazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2010

gruppi organizzati che, alla fine, sono i veri destinatari del lavoro delle amministrazioni.

Tale ambizioso obiettivo potrà essere raggiunto solo con una comunicazione efficace che pone l'amministrazione non più *al di sopra* del cittadino, ma *al fianco* di esso, attraverso un linguaggio semplice e comprensibile nonché attraverso procedure semplificate al fine di permettere ad ognuno di poter comprendere pienamente la nuova e moderna cultura dell'amministrazione pubblica.

2. Un po' di storia

Prima di analizzare compiutamente gli aspetti più salienti della comunicazione pubblica, è necessario fare un passo indietro nel tempo al fine di poter comprendere pienamente la portata del radicale cambiamento dell'amministrazione pubblica⁴.

Le fasi storiche fondamentali della comunicazione pubblica si possono considerare, fondamentalmente, tre⁵:

1. Una prima fase che parte dal 1948 ed arriva agli anni '70, nella quale l'amministrazione tende esclusivamente a promuovere sé stessa, rivolgendosi ai cittadini senza fornire alcuna informazione;
2. Una seconda fase che parte dagli anni '70 agli anni '90, nella quale si inizia ad intuire un cambiamento. Le amministrazioni concepiscono ancora la comunicazione come un modello a senso unico, ma si comincia a percepire la necessità di informare i cittadini sui servizi e sulle opportunità;

⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle Amministrazioni, *La Comunicazione Pubblica nel processo di innovazione*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2011

⁵ MariaEugenia Parito, *Comunicazione pubblica e nuovi media*, Catania, Editpress 2007

3. Una terza fase che parte dal 1993 ad oggi, nella quale la comunicazione comincia ad essere considerata un modello bidirezionale e nella quale il cittadino, progressivamente, acquista sempre più centralità.

Nell'ambito della prima fase(1948-1970), il 1948 può essere considerato l'anno che segna il passaggio ufficiale da una dittatura di massa ad un sistema democratico con una pluralità di soggetti politici ed istituzionali.

L'entrata in vigore della Costituzione segna pertanto l'inizio di una fase dove, dopo anni di repressione, vengono affermati i principi di libertà, di espressione e di comunicazione (art. 21 Cost.).

Fu proprio nel 1948 che Alcide De Gasperi provò a valorizzare la comunicazione istituzionale nominando due organi, il Servizio delle Informazioni e l'Ufficio della Proprietà Letteraria, ai quali vennero assegnate funzioni relative alla informazione pubblica ed al diritto di autore.

Fu solo con l'avvento della televisione, come fenomeno di massa, che i comunicatori politici compresero la potenzialità persuasiva di essa. Per questi motivi, dagli inizi degli anni '60, i leader politici iniziarono a fare la loro propaganda politica proprio attraverso la televisione.

Dalla fine degli anni '60 ebbe inizio un periodo di maggiore alfabetizzazione dei cittadini, i quali prendevano sempre più coscienza dei principi democratici che animavano la società.

Dagli inizi degli anni '70, con l'avvento del boom economico, i cittadini acquistarono sempre più consapevolezza del diritto all'informazione, sia politica che relativa all'attività dell'Amministrazione Pubblica.

La seconda fase (1970-1990) vede il cittadino sempre più partecipe alle attività ed alle politiche delle Amministrazioni. Durante gli anni '70 e '80 nasce, a questo proposito, il c.d "marketing dei servizi"⁶ nel quale le strategie di

⁶ Sara Peticca, *Compendio di Comunicazione Pubblica*, Pioda Editore 2012

marketing vengono utilizzate al fine di promuovere i servizi degli Enti Pubblici e per aumentare la soddisfazione dei cittadini, i quali cominciano ad essere considerati come utenti.

Nel 1979 il Rapporto Giannini individuava, nella comunicazione pubblica, uno strumento fondamentale per rendere le Amministrazioni Pubbliche più vicine ai cittadini e per dare attuazione ai principi costituzionali di efficienza ed imparzialità delle Amministrazioni (artt. 97 e 98 Cost.).

E' solo con la terza ed ultima fase che perdura a tutt'oggi, che la comunicazione pubblica entra in un'ottica diversa. La comunicazione pubblica inizia ad essere considerata un'essenziale risorsa strategica e per la prima volta si viene a creare un'idea di semplificazione dei procedimenti amministrativi al fine di semplificare, appunto, la vita dei cittadini e delle imprese, rendere più snella la macchina pubblica, erogare servizi di maggiore qualità e soddisfare, al meglio, i bisogni degli utenti.

Il rapporto con il cittadino non è più unilaterale e piramidale, ma diventa improntato su collaborazione e partecipazione. La comunicazione inizia ad assumere una valenza bidirezionale, nella quale il cittadino si sente parte di una relazione paritaria con l'Amministrazione, incentivato a partecipare all' "agere" pubblico, invitato ad intervenire per definire i propri bisogni ed infine portato a controllare le definizioni delle procedure amministrative.

Nel corso degli anni '90, due sono state le leggi che hanno dato avvio all'epocale processo di riforma della pubblica amministrazione: la legge 142 dell'8 giugno 1990 e la legge 241 del 7 agosto 1990.

La legge 142/90 stabilisce, per la prima volta, che le Province ed i Comuni, nel proprio statuto, sono obbligati a riconoscere il diritto di accesso ed il diritto di informazione dei cittadini, ai quali riconosce il diritto ad essere informati e ad accedere agli atti, alle strutture, ai servizi ed alle informazioni in possesso delle amministrazioni pubbliche.

E' un primo passo verso il cambiamento.

Ma è solo con la legge 241/90 che il legislatore detta compiutamente i criteri ai quali si deve conformare l'attività amministrativa: economicità, efficacia e pubblicità.

Accanto a questi criteri, per la prima volta, vengono disciplinati il principio di consensualità, la trasparenza dell'azione amministrativa, la partecipazione alla formazione del provvedimento amministrativo e l'accesso ai documenti della pubblica amministrazione.

Successivamente il legislatore cercò di definire e disciplinare lo sviluppo di tali fondanti principi. Tra il 1997 ed il 1999 vengono promulgate quattro leggi fondamentali, denominate Leggi Bassanini dal nome dell'allora Ministro della Funzione Pubblica. Le Leggi Bassanini contengono le novità dell'autocertificazione nonché della semplificazione del rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

E' proprio la semplificazione che si pone come il fulcro della riforma del rapporto tra amministrazione e cittadino. Semplificazione delle procedure, affinché il cittadino possa, in ogni momento, essere informato della fase in cui si trova il procedimento e, se ritiene, di poter intervenire. Semplificazione del linguaggio, affinché il cittadino possa comprendere appieno il significato delle informazioni che riceve.

A questo proposito, il linguaggio utilizzato dall'Amministrazione deve essere chiaro, diretto e comprensibile. Deve essere abbandonato il complesso linguaggio della burocrazia, così lontano dalla comprensione del cittadino medio.

In altre parole, semplicità e chiarezza di linguaggio non vuol dire, necessariamente, linguaggio sciatto. Vuole dire, invece, che l'Amministrazione ed il cittadino riescono a comunicare in maniera efficace per migliorare, sempre più, i rispettivi rapporti.

Ma la legge considerata il vero punto di forza della disciplina della comunicazione pubblica è la legge 150/2000, che approfondiremo nel 2° capitolo del presente lavoro.

Essa rappresenta, contemporaneamente, un punto di arrivo ed un punto di partenza.

Rappresenta un punto di arrivo perché, con essa, alla comunicazione pubblica viene riconosciuta l'importanza che merita; rappresenta un punto di partenza perché da essa si deve partire per fare in modo che le Amministrazioni Pubbliche possano essere, sempre di più, a misura di cittadino.

3. Comunicazione e New Public Management

Il New Public Management⁷ si afferma nei primi anni '80 come un movimento di riforma delle Amministrazioni Pubbliche, che si caratterizza dall'introduzione, in ambito pubblico, di criteri privatistici legati alla disciplina delle aziende private.

Con la graduale introduzione del NPM nelle Amministrazioni Pubbliche, si è venuto a creare quel fenomeno che Hinna chiama "aziendalizzazione"⁸.

Alla base del NPM si trova l'idea di integrare le procedure tradizionali di una Pubblica Amministrazione, ovvero fondate su norme ed adempimenti amministrativi con metodologie di gestione orientate al risultato ed attuando, dal punto di vista pratico, i principi di economicità, efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse e nella fornitura dei servizi.

Un ruolo fondamentale nel processo di aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni è stato ricoperto dall'utilizzo delle tecnologie ICT (Information and Communication Technology) che ha portato, come vedremo nel prosieguo di questo lavoro, alla creazione dell'E-Government.

⁷ L'etichetta New Public Management designa la modernizzazione dello Stato e delle sue istituzioni basata sulle nozioni delle scienze economiche. Si tratta di un movimento di riforma di matrice politica e teoricamente fondato, nato nei cosiddetti paesi Westminster (Gran Bretagna, Nuova Zelanda, Canada e Australia) e negli USA, Svezia e Paesi Bassi e comprende una radicale ristrutturazione e rinnovamento del settore pubblico.

⁸ Hinna L., Meneguzzo M. e Mussari R., *Economia delle Aziende pubbliche*, Edizioni McGraw-Hill 2006

La tecnologia ICT è l'insieme dei sistemi di invio e di ricezione delle informazioni ed è essenziale nelle organizzazioni come le Amministrazioni pubbliche, poiché esse devono riuscire a gestire in maniera rapida ed efficiente un alto volume di informazioni.

L'utilizzo della tecnologia ICT ha spinto il legislatore a disciplinare la gestione delle informazioni digitali attraverso l'emanazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, ovvero il D. Lgs n. 82 del 7 marzo 2005.

Prima di addentrarci nell'analisi della corretta gestione delle informazioni da parte delle Amministrazioni, ritengo sia necessario valutare il rapporto intercorrente tra il NPM e la comunicazione pubblica.

Non ci sono dubbi sul fatto che il NPM e la comunicazione pubblica interagiscono tra di loro, nel senso che l'uno sottintende l'altra e viceversa. In primo luogo l'applicazione del NPM nell'ambito pubblico ha consentito l'alleggerimento degli apparati amministrativi attraverso l'esternalizzazione dei servizi svolti precedentemente dalle amministrazioni stesse.

In secondo luogo l'applicazione del NPM ha fatto sì che l'azione amministrativa fosse orientata principalmente agli obiettivi ed ai risultati piuttosto che alle regole.

In terzo luogo, dal punto di vista gestionale interno, il personale ha dovuto accettare il cambiamento organizzativo-gestionale attraverso una notevole formazione per i comportamenti quotidiani e procedurali.

Tutte le applicazioni del NPM appena descritte implicano, di per sé stesse, un alto livello di comunicazione sia esterna (dalla P.A. all'utente) sia interna (dalla P.A. al personale e verso le altre Amministrazioni)⁹. Come si è cercato di spiegare nel paragrafo precedente, la Pubblica Amministrazione ha subito, nel corso del tempo, una evoluzione normativa ed organizzativa che ne ha cambiato radicalmente la struttura.

⁹ Jonel L.L. Thompson F. *L'implementazione strategica del New Public Management in Riv. Azienda Pubblica* n. 6, Roma, 1997

Con l'introduzione, nell'apparato pubblico, delle logiche legate al NPM, si è creato un modello comportamentale cd. Relazionale, caratterizzato dal rapporto centrale delle interazioni tra i vari attori inseriti nei diversi contesti.

Per arrivare a tale ultimo traguardo, i modelli comportamentali che si sono succeduti nel tempo sono essenzialmente tre¹⁰:

- Un modello Burocratico, al quale corrispondeva un modello di management per procedure;
- Un modello Aziendale, al quale corrispondeva un modello di management per obiettivi;
- Un modello Relazionale, al quale, attualmente, corrisponde un modello di management per processi.

Il primo dei tre modelli, il modello Burocratico, trova la propria origine nel pensiero di Max Weber.

Secondo Weber, il pieno controllo dell'organizzazione può avvenire solo seguendo rigidamente il rispetto delle procedure.

Solo così, infatti, possono essere eliminate le arbitrarietà ed i conflitti interni. L'utilizzo rigido delle norme, quindi, non consente a questo modello di utilizzare la comunicazione. Essa viene considerata inutile e pertanto, non è presa neppure in considerazione.

Essendo una struttura burocratica piramidale, le finalità dell'organizzazione sono stabilite dalle norme e le decisioni sono assunte esclusivamente dal livello apicale.

Dagli anni '80 agli anni '90 si intravede l'affacciarsi del secondo modello comportamentale, ovvero quello Aziendale.

¹⁰ Rosalba Filosa Martone, *L'evoluzione dei sistemi di Management*, n.13 e 14 su <http://www.federica.unina.it>

Il modello aziendale provoca un brusco cambio di prospettiva: si passa, infatti, dalla centralità della norma alla centralità del risultato.

Elio Borgonovi¹¹ definisce il modello aziendale come *“l’insieme dei principi, criteri e metodi che hanno lo scopo di realizzare un equilibrio tra bisogni e risorse, domanda e offerta dei servizi”*.

Il solo fatto che nel modello aziendale si faccia riferimento alla domanda ed all’offerta, termini prettamente economici, ci fa comprendere la portata del fondamentale passaggio da una logica normativa burocratica ad una pura logica aziendalistica.

Nell’ambito del modello aziendale sono posti in risalto solo gli obiettivi da raggiungere attraverso una serie di strumenti e modalità: una maggiore flessibilità attuata da criteri di gestione simili a quelli aziendali; un cambiamento della forma giuridica dell’Ente; alcune nuove modalità di erogazione dei servizi di pubblica utilità attuate attraverso le nuove tecnologie informatiche.

Va da sé che l’attuazione e l’applicazione di tali strumenti e modalità richiede, dal punto di vista organizzativo interno, una serie di adattamenti, tra i quali una distinzione tra i ruoli decisionali e l’introduzione dei sistemi di misurazione del risultato.

Analizzando il rapporto tra il modello aziendale ed il modello precedente, quello burocratico, sorgono alcune immediate considerazioni.

In primo luogo è da considerare il diverso contesto storico-sociale in cui vengono ad inserirsi i due diversi modelli. Nel modello burocratico-piramidale, negli anni 50-60, il cittadino guardava alla Pubblica Amministrazione come ad un apparato freddo, e distante del quale avere un riverente timore. Naturalmente, la comunicazione è pressochè inesistente. Se volessimo utilizzare una figura geometrica per rappresentare il modello burocratico, esso potrebbe essere

¹¹ E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Ed. Egea, 2005

rappresentato da un triangolo al cui vertice vi è l'Amministrazione ed alla cui base sta il cittadino.

Nel modello aziendale, utilizzato negli anni 70-90, la società vive nel cd. Stato del benessere. In questo particolare periodo storico-sociale, la funzione principale sentita dallo Stato era quella di garantire l'equità economica alle diverse esigenze della collettività. Il cittadino, inoltre, poteva avere numerose possibilità di scelta dei servizi pubblici. Le Amministrazioni cominciano ad avvicinarsi ad i cittadini ed a comprendere la loro potenzialità di utenti. La comunicazione comincia ad essere considerata una risorsa politico-sociale ed il cittadino comincia a prendere coscienza del proprio diritto ad essere informato. Anche in questo caso, se volessimo rappresentare graficamente questo tipo di modello, potremmo utilizzare un rettangolo nel quale, una al fianco dell'altro, stanno l'Amministrazione ed il cittadino.

In secondo luogo è necessario considerare le diverse finalità dei due modelli di management considerati. Nel primo, il modello burocratico, le rigide procedure da seguire, di weberiana memoria, non sono considerate come uno strumento per ottenere un risultato, ma diventano il solo ed unico fine da raggiungere, ovvero lo scopo ultimo dell'attività lavorativa.

In questo modello le decisioni, come precedentemente abbiamo affermato, sono prese esclusivamente dai vertici ed il sistema di controllo è strutturato per valutare gli atti e non i risultati.

Nel secondo modello, quello aziendale, l'attenzione viene focalizzata sugli obiettivi e sugli strumenti per ottenerli. Si riscontra, inoltre, una maggiore autonomia decisionale dei vertici oltre a due particolari modalità di attuazione di questo modello di management: la privatizzazione e l'aziendalizzazione. In questa fase si viene ad inserire il NPM, inteso come un nuovo modello di management da applicare all'ambito pubblico¹².

¹² Infra, Jonel L.L. Thompson F. *L'implementazione strategica del New Public Management Op.Cit.*

Soprattutto nel corso degli anni '90 abbiamo assistito ad una importante privatizzazione delle aziende pubbliche: da un lato, per rispondere ad una sempre maggiore competitività; dall'altro, per rispondere ad una profonda crisi politico-finanziaria dello Stato.

La privatizzazione si può suddividere, idealmente, in quattro grandi categorie: una privatizzazione Sostanziale, data dal passaggio dal pubblico al privato di una serie di servizi e/o beni; una privatizzazione Formale, ovvero una trasformazione della natura giuridica degli Enti pubblici senza alcun passaggio di proprietà ai soggetti privati. In questa categoria possiamo inserire la legge 309/91 rubricata come *Trasformazione della natura Giuridica degli Enti pubblici economici e delle Partecipazioni statali*; una privatizzazione Funzionale attuata attraverso le cd. Esternalizzazioni, ovvero la cessione di compiti che per la Pubblica Amministrazione non sembrano più convenienti da svolgere e, per questo motivo, sono affidati ai privati; una Deregolamentazione ovvero un provvedimento legislativo che non riconosce più una data attività come un servizio di pubblica utilità.

Con l'aziendalizzazione, già introdotta in precedenza, sono stati introdotti i due nuovi criteri di efficienza ed efficacia nell'ambito pubblico.

Come è noto, l'efficienza è il rapporto tra i risultati raggiunti dalla azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate; l'efficacia investe la capacità di conseguire gli obiettivi prefissati¹³.

Il motivo principale dell'introduzione di essi nell'*agere* amministrativo riguarda l'attuazione del principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, cristallizzato nell'art. 97 Cost, nonché la possibilità di razionalizzare l'impiego delle risorse ma riuscire ad offrire, contestualmente, maggiori possibilità di scelta di servizi pubblici al cittadino.

¹³ *Infra*, <http://federalismi.it/federalismi/forum/corso/Pubblica%20amministrazione.pdf>

Che differenza può esserci, dunque, con la privatizzazione ?

La differenza principale può essere senz'altro intravista nel fatto che con l'aziendalizzazione non si modifica la natura giuridica delle Amministrazioni, ma si introducono metodi di gestione derivanti dall'universo delle aziende private.

E' con l'aziendalizzazione, soprattutto, che si vengono ad introdurre, nell'ambito pubblico, l'autonomia delle scelte e la responsabilità del raggiungimento, o meno, dei risultati.

L'applicazione del modello aziendale comporta, di per sé, un aumento sostanziale della comunicazione, dato che la privatizzazione e l'aziendalizzazione sono due facce della stessa medaglia.

L'attuazione di entrambe comporta un alto livello di trasparenza che, a differenza del modello burocratico, fa per la prima volta il suo ingresso in ambito pubblico. La trasparenza è accentuata anche da nuovo ruolo assunto dai media, che si rendono indipendenti e cominciano ad esercitare le funzioni di controllo e di stimolo sulle istituzioni.

In questo periodo aumenta l'ascolto del cittadino e, di conseguenza, le strategie di comunicazione focalizzano l'attenzione sulle esigenze di esso. Inoltre si afferma anche l'esigenza della pubblicità degli atti amministrativi come un aspetto fondamentale della trasparenza.

Con il terzo modello di management, quello Relazionale, è stato sancito il principio della qualità dei servizi pubblici nonché il grado di soddisfazione del cittadino. In questo periodo, che parte dalla fine degli anni '90 e prosegue ancora oggi, vengono rivalutate le istituzioni locali più vicine al cittadino e ne viene sancita l'importanza strategica.

La rivalutazione delle istituzioni "periferiche" ha portato ad un fondamentale ed ulteriore cambio di prospettiva: da una logica di *Government*, entro il quale i poteri e le funzioni sono attribuite ad un Ente sovraordinato agli altri (lo Stato), si passa ad una logica di *Governance* in cui, al contrario, le azioni di governo sono attuate da decisioni autonome ma utilizzando, per esse, il

contributo di diversi attori (Istituzioni periferiche, associazioni, imprese e cittadini)¹⁴.

Questo cambio di prospettiva ha portato alla creazione del paradigma della *Public Governance*, che presenta tre caratteristiche fondamentali¹⁵:

- L'interazione degli attori che partecipano al contesto politico e sociale
- Il governo ed il coordinamento delle reti
- L'orientamento verso l'esterno nel contesto economico-sociale.

In realtà, le logiche di Government e Governance attualmente convivono dando vita ad una profonda innovazione nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche. Tale innovazione è legata, come si è affermato in precedenza, all'utilizzo della tecnologia ICT, impiegata per rendere le Amministrazioni più rapide ed efficienti.

La tecnologia ICT trasforma così le Amministrazioni, attuando quello che viene definito *E-Governance* (ovvero *Electronic Governance*, denominazione derivante dal fatto che le Amministrazioni iniziano ad utilizzare le reti di comunicazione ad alta tecnologia).

Da un lato, infatti, la *E-Governance* si realizza attraverso la condivisione delle informazioni tra i numerosi soggetti pubblici e privati; dall'altro, il crescente utilizzo delle tecnologie rende il cittadino pienamente coinvolto nella formazione delle politiche pubbliche.

Ed è in questo nuovo contesto sociale che nasce un nuovo fenomeno: la *E-Democracy*¹⁶.

¹⁴ Cepiku D. *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.?* in Azienda Pubblica n.1, 2005

¹⁵ Tivelli L. Masini S. *Un nuovo modo di governare- L'E-government ed il cambiamento nella P.a.*, Roma, Fazi Editore 2009

¹⁶ *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Foromez, Supema Roma 2004

Essa rappresenta, in un panorama di evoluzione ed innovazione della Pubblica Amministrazione, la reale attuazione dei principi di partecipazione e trasparenza, notoriamente alla base di una *Good Governance*.

Saranno proprio questi ultimi concetti ad essere oggetto del prossimo capitolo.

CAPITOLO SECONDO

COMUNICAZIONE, E-DEMOCRACY E GESTIONE DELLE RISORSE UMANE NELL'AMBITO DELL' E-GOVERNMENT

La democrazia è il potere di un popolo informato.

Alexis de Tocqueville

1. E-Government ed Open Government: i risultati della Legge 150/2000

L'attuale modello di management c.d. Relazionale, analizzato nel capitolo precedente, offre lo spunto per alcune considerazioni.

In primo luogo il modello Relazionale, di per sé implica, appunto, una relazione tra i soggetti ovvero un rapporto tra essi.

Tra l'Amministrazione ed il cittadino, quindi, attraverso la comunicazione, al centro del modello Relazionale, si crea un dialogo permanente.

In secondo luogo il modello Relazionale si pone ad un diverso livello rispetto al secondo modello precedentemente analizzato, ovvero quello Aziendale.

Infatti, in quest'ultimo il cittadino ottiene unicamente il diritto ad essere informato; nel modello Relazionale l'informazione si trasforma in comunicazione.

Sorge quindi la necessità di analizzare la relazione intercorrente tra il termine *comunicazione* con il termine *informazione*. Mentre l'*informazione* crea uno stretto rapporto tra i soggetti e la realtà che li circonda, la *comunicazione* crea un rapporto tra i soggetti.

La relazione esistente tra il soggetto pubblico ed i cittadini assicura, dunque, la conoscibilità dell'azione amministrativa e favorisce la partecipazione di essi alla gestione dell'*agere* pubblico.

L'e-government è definibile, quindi, come un insieme di strumenti di innovazione forniti dalla tecnologia ICT allo scopo di ottimizzare il lavoro delle Amministrazioni e di offrire ai cittadini servizi sempre migliori, più nuovi e più veloci.

Uno degli strumenti essenziali per attuare l' e-government è senza dubbio il sito web di cui ogni Amministrazione, attualmente, è dotata. L'informatizzazione e la digitalizzazione delle Amministrazioni, però, portano all'analisi di alcuni importanti limiti di natura economico-sociale.

Il primo di questi limiti è il Digital Divide, ovvero il Divario Digitale, esistente tra chi ha l'accesso effettivo alle tecnologie digitali e chi ne è escluso¹⁷.

Una delle cause dell'esistenza del Digital Divide è di carattere economico. Ampie fasce di popolazione non possono accedere alle tecnologie per motivi di reddito.

Un'altra causa è, invece, di carattere sociale ma strettamente collegata con la causa precedente di natura economica. Le stesse fasce di popolazione che non accedono per motivi di reddito, restano escluse dall'uso delle tecnologie anche per motivi di età, di alfabetizzazione informatica, di genere (maschile o femminile) e di livello sociale.

Altra diretta conseguenza del Divario Digitale è il rafforzamento delle disuguaglianze economiche già esistenti. Per questi motivi le Amministrazioni devono cercare di aumentare la trasparenza delle proprie azioni amministrative e dei servizi offerti attraverso una comunicazione efficace per tutti i cittadini.

¹⁷ Il concetto di Digital Divide in Wikipedia su http://it.wikipedia.org/wiki/Digital_divide Il termine Digital Divide è apparso per la prima volta negli anni '90 negli USA, in alcuni studi che dimostravano come il possesso di personal computer aumentasse solo per alcuni gruppi etnici. Fu usato per la prima volta, diventando così di uso comune, da Bill Clinton ed Al Gore in un discorso del 1996 a Knoxville, in Tennessee, dove veniva sottolineata la disparità di accesso ai servizi telematici tra la popolazione del Paese.

Solo in questo modo anche coloro che non possono accedere alle tecnologie potranno essere coinvolti nella vita pubblica, diminuendo così le differenze sociali create dal Digital Divide.

Questo obiettivo può essere raggiunto anche attraverso il c.d. Open Government, nel quale tutte le attività del Governo e delle Amministrazioni devono essere, appunto, Open, ovvero Aperte, per garantire e favorire un controllo dei cittadini sull'operato di essi.

Il concetto di “apertura” implica, ovviamente, anche il concetto di “trasparenza”. Entrambi i concetti delineano, quindi, un nuovo modello di E-Government, nel quale spicca la centralità del cittadino e la predisposizione al dialogo da parte dell'Amministrazione¹⁸.

Ma l'Open Government è molto più di questo.

L'Amministrazione diventa aperta e condivisa, partecipativa e propensa alla trasparenza di atti, dati ed informazioni.

La trasparenza, come è noto, presuppone il consenso al controllo dei cittadini, la facilità e la libertà di accesso a dati ed informazioni, nonché la condivisione di documenti e di conoscenza tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e cittadini.

Facendo un passo indietro nel tempo, analizziamo quelle che sono considerate le norme e direttive fondamentali che hanno portato alla realizzazione dell'Open Government di oggi.

Anzitutto è da considerare il concetto di trasparenza. Oggi può essere considerato ovvio, ma non è sempre stato così, soprattutto considerando i vari modelli di management, analizzati in precedenza, che si sono succeduti nel tempo.

¹⁸ Infra, Tivelli L. Masini S. *Un nuovo modo di governare- L'E-government ed il cambiamento nella P.a.*, Op.Cit.

Il concetto di trasparenza trova la sua ufficializzazione, in un primo momento, nella Legge 241/90, che innalza tale criterio a principio generale dell'ordinamento giuridico e che verrà in seguito espressamente citato nella Legge 15/2005.

Ma è solo con la legge 150/2000, circa dieci anni dopo la Legge 241/90, che la trasparenza e la comunicazione vengono inseriti in un unico provvedimento legislativo.

La Legge 150/2000, rubricata: *“Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni”*, per la prima volta, rende la comunicazione un **obbligo** per le Amministrazioni.

Al fine di attuare tale obbligo, la legge prevede tre determinate figure: il portavoce (Art.7), l'Ufficio Stampa (Art.9) e l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (Art.8).

La Legge 150/2000 cristallizza in sé i principi portanti dell'*agere* pubblico: trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Per la prima volta, inoltre, si parla di formazione del personale che si occupa di comunicazione e viene definita la distinzione tra Comunicazione Pubblica e Comunicazione Istituzionale¹⁹.

Procedendo con ordine nella nostra analisi delle sopra indicate caratteristiche della Legge 150/2000, è necessario precisare che l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), era già stato previsto nel Decreto legislativo 29/93, ma non in forma obbligatoria. Le Amministrazioni, quindi, a loro scelta, potevano o meno dotarsi di tale Ufficio, senza che ciò comportasse alcuna conseguenza per esse.

¹⁹ Formez, *E-Government –Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti locali a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma 2002

Dopo quasi un decennio il legislatore ha disposto l'obbligo, per ogni Amministrazione, di prevedere un URP con personale qualificato con determinati requisiti di competenza professionale.

E' proprio l'URP (Art.8) il fulcro della comunicazione tra Amministrazione e cittadino, il luogo nel quale si attua un dialogo ed una partecipazione attiva di quest'ultimo nell'azione amministrativa.

La Legge 150/2000, attuata attraverso il DPR 422/01, definisce strategica l'importanza della comunicazione pubblica, che diventa così parte integrante dell'*agere* amministrativo.

Va da sé che la comunicazione pubblica, per essere efficace, deve essere realizzata da una complessa rete di attività interna all'Amministrazione al fine di costruire un nuovo rapporto di conoscenza e di fiducia con il cittadino.

Una comunicazione pubblica efficace e corretta limita i rischi di illegittimità, arbitrio e disservizio; rende migliore il personale interno all'Amministrazione poiché favorisce il senso di appartenenza di essi; contribuisce, attraverso la diffusione di informazioni sulla propria attività pubblica, a migliorare l'immagine dell'Amministrazione.

La comunicazione pubblica, quindi, attraverso la Legge 150/2000 e le relative norme di attuazione, viene elevata al rango di vera e propria funzione amministrativa con una propria disciplina, strutture e personale qualificato.

Ritornando all'analisi delle funzioni dell'URP, potremmo definire le stesse "strategiche", in quanto esso attua un monitoraggio, un'informazione e la valutazione dei bisogni dei cittadini, oltre a regolare l'accesso degli stessi ai documenti amministrativi ed a regolare la partecipazione ed il controllo di essi sull'attività amministrativa.

L'Ufficio Stampa (art.9) indirizza la propria attività alla relazione con i mezzi di comunicazione di massa (Radio, televisione, testate giornalistiche). Le Amministrazioni possono dotarsi dell'Ufficio Stampa anche in forma associata

tra esse. L'Ufficio Stampa deve essere costituito da personale iscritto all'Albo nazionale dei giornalisti²⁰ ed è diretto da un coordinatore.

Il Portavoce (Art.7) è invece un supporto all'organo di vertice dell'Amministrazione pubblica, con compiti di diretta collaborazione al fine di mantenere i rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione.

La Legge 150/2000 disciplina anche un altro aspetto fondamentale della comunicazione, che spesso, nel passato, è stato sottovalutato: la formazione del personale adibito alle attività di informazione e comunicazione.

Tradizionalmente, soprattutto nell'ambito dei modelli di management che imponevano una Amministrazione Pubblica non comunicativa, il personale aveva l'unica finalità di completare ed applicare le procedure piuttosto che raggiungere i risultati delle stesse.

La legge 150/2000, in primo luogo, prevede che l'Amministrazione debba valutare la presenza dei dipendenti a cui affidare i compiti di informazione e comunicazione.

In un secondo tempo l'Amministrazione dovrà programmare la formazione del proprio personale attraverso l'Università, le scuole di Specializzazione e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Il personale da utilizzare nelle attività di comunicazione dovrà possedere titoli idonei alla funzione da svolgere secondo quanto previsto dall'art. 48 della Legge 150/2000.

Successivamente alla legge 150/2000 viene emanata la *Direttiva sulle Attività di comunicazione delle pubbliche Amministrazioni* del 07.02.2002.

Tale Direttiva ha il compito di fornire le linee di coordinamento ed organizzazione degli strumenti e delle attività inerenti alla comunicazione pubblica.

²⁰ Così come prescritto nel testo della norma, art. 9 L.150/2000

In particolare, relativamente alla comunicazione pubblica interna ottenuta attraverso la corretta circolazione delle informazioni, si nota che la stessa aumenta il senso di appartenenza del personale all'Amministrazione.

Di conseguenza, i dipendenti si sentiranno parte di un tutto e ciò contribuirà ad un maggior benessere psicofisico degli stessi aumentando la produttività.

Degli aspetti peculiari legati alla comunicazione ed al personale delle Amministrazioni si parlerà nel terzo paragrafo del presente lavoro.

2. E-Democracy e Partecipazione dei Cittadini attraverso la Comunicazione

Il termine E-Democracy, forma contratta di Electronic Democracy, può essere tradotto con Democrazia Elettronica.

La E-Democracy indica la partecipazione dei cittadini ai processi democratici attraverso l'utilizzo della tecnologia ICT.

Come è stato detto nel capitolo precedente, l'uso delle tecnologie avvicina i cittadini alle amministrazioni e permette una maggiore partecipazione di essi alla vita pubblica del Paese.

Si potrebbe anche affermare che l'utilizzo delle tecnologie favorisce la piena realizzazione dei principi costituzionali, in particolare l'art. 3 Cost. che, al 2° comma, disciplinando la c.d uguaglianza sostanziale, stabilisce che: “ *E' compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”.

L'utilizzo delle tecnologie digitali ha cambiato, in maniera radicale, le modalità di comunicazione.

Uno dei motivi principali che ha portato alla affermazione della E-Democracy è il passaggio dal tradizionale metodo di comunicazione “*one to many*” (uno a molti) al più moderno “*many to many*” (molti a molti)²¹.

In altre parole, dalla comunicazione attraverso la radio e la televisione, si è passati all'utilizzo della rete Internet ed alle tecnologie che la supportano e che danno la possibilità di comunicare con moltissimi soggetti contemporaneamente.

Ne sono un esempio i nuovi *network*, “agorà” virtuali nelle quali le persone si incontrano per dialogare, per esprimere opinioni, per passare del tempo insieme come se fossero in vero e proprio luogo fisico.

Ecco perché si pensa che tali mezzi siano efficaci strumenti per una effettiva democrazia.

Passiamo ora ad analizzare tre aspetti della E-Democracy che si possono considerare fondamentali al fine di comprenderne l'esatta portata:

- 1) La democrazia diretta elettronica
- 2) La democrazia virtuale
- 3) La democrazia elettronica deliberativa²²

La Democrazia diretta elettronica o teledemocrazia utilizza le tecnologie per la partecipazione del cittadino alla vita politica del Paese. La tecnologia utilizzata per la democrazia elettronica diretta è quella della televisione, della radio e del personal computer. Oltre alla ovvia funzione informativa, tali media hanno anche una importante funzione partecipativa, poiché possono promuovere iniziative popolari e referendum.

La Democrazia Virtuale si pone nell'ambito delle ben note “comunità virtuali”, ovvero insiemi di persone che utilizzano Internet, legate tra loro da relazioni virtuali ed interessate a determinati argomenti in comune. L'utilizzo di

²¹ D.Pitteri, *Democrazia Elettronica*, Bari Laterza 2007

²² I concetti relativi ai tre aspetti della E-Democracy sono esposti in modo completo da W.Lusoli, *Forme di democrazia elettronica*, in G.Pasquino, *Strumenti di democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007

internet favorisce l'integrazione e l'aggregazione delle persone in gruppi di interesse anche politico-sociale. Vengono quindi creati spazi virtuali o alternativi che alimentano una maggiore partecipazione politica ed una maggiore trasparenza da parte delle Amministrazioni.

La Democrazia Elettronica Deliberativa è basata sul dibattito pubblico svolto on line. Può quindi essere possibile un nuovo genere di democrazia se la tecnologia può permettere ai cittadini di interagire in modo nuovo²³. Tipici esempi di spazi utilizzati a questo scopo sono i *blog* ed i *forum*, creati per determinate discussioni e che potrebbero essere paragonati ai "caffè" che, in passato, favorirono il formarsi della vita pubblica.

E-Democracy ed E-Government sono aspetti tra di loro connessi dato che, come è stato affermato in precedenza, l'E-Government si basa sull'utilizzo delle tecnologie nel processo di innovazione delle Amministrazioni pubbliche.

Essi pongono l'attenzione su un'unica relazione tra Amministrazione e cittadini nonché su una maggiore efficienza e partecipazione di questi ultimi alla vita ed alle decisioni pubbliche.

Altro aspetto di notevole importanza nell'analisi del cammino riformista attuato dalla Amministrazione Pubblica verso la realizzazione dell'E-Government è relativo all'emanazione del *Codice per l'Amministrazione Digitale* o CAD, contenuto nel Decreto Legislativo n. 82/2005 ed entrato in vigore nel gennaio 2006²⁴.

L'importanza del CAD viene individuata, principalmente, nella piena validità, riconosciuta dal legislatore, ai documenti digitali²⁵.

Viene quindi affermato il diritto del cittadino di inviare e ricevere comunicazioni dalla P.A. attraverso le tecnologie informatiche.

²³ J.Fishkin, *Virtual Democratic Possibilities: Prospects for Internet Democracy* su: http://cdd.stanford.edu/research/papers/2000/brazil_paper.pdf

²⁴ Infra, Sara Peticca, *Compendio di comunicazione pubblica*, Op.Cit.

²⁵ T.Serra *La democrazia possibile nella progettazione istituzionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche* n.3, 1997

Per altro verso, viene imposto all'Amministrazione l'obbligo di archiviare i documenti ed i dati in forma digitale utilizzando supporti informatici, al fine di ottenere un effettivo risparmio di carta e di tempo, soprattutto per quanto riguarda l'inoltro e l'invio di documenti.

Si parla, in altre parole, di **dematerializzazione** della documentazione amministrativa che viene così sostituita dal documento informatico, il quale, come abbiamo precedentemente affermato, ha piena validità a tutti gli effetti.

La dematerializzazione comporta, di per sé, la piena affermazione della trasparenza amministrativa e del diritto di accesso ai documenti da parte dei cittadini.

Essi, infatti, in qualsiasi momento possono accedere ai documenti resi disponibili dalle Amministrazioni all'interno dei propri siti web, tanto che si parla di Web 2.0

La definizione Web 2.0, riferito alle Amministrazioni Pubbliche, indica un'alta informatizzazione dell'Amministrazione attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie ICT nonché una nuova veste digitale ed una rinnovata comunicazione con i cittadini.

Il CAD prevede, inoltre, una migliore e maggiore partecipazione. I principi inseriti a chiare lettere dal legislatore nel provvedimento, sono principalmente due: il primo riguarda la possibilità per i cittadini e le imprese di accedere ai documenti e partecipare attivamente ai procedimenti amministrativi attraverso i nuovi strumenti informatici.

Il secondo principio è quello relativo alla possibilità, per i cittadini residenti all'estero, di partecipare maggiormente, attraverso le tecnologie informatiche, ai processi decisionali del Paese (es. votazioni per elezioni politiche ed amministrative).

La piena partecipazione dei cittadini, dunque, avviene utilizzando sempre più spesso, le nuove tecnologie ICT, le quali sono alla base dell'epocale cambiamento che ha investito le Amministrazioni negli ultimi anni²⁶.

Partecipando attivamente alla vita politica e sociale del Paese, i cittadini ottengono una maggiore inclusione sociale, un migliore accesso all'informazione nonché la possibilità di ottenere un vero e proprio dialogo tra essi e le Amministrazioni.

In questo modo si attuano quelli che sono considerati i principi cardine alla base dell'E-Government e dell'E-Democracy, aspetti che sono tra loro talmente connessi da poter essere considerati come le due facce di una stessa medaglia.

3. Comunicazione ed Human Resource Management

Le considerazioni precedenti hanno evidenziato il cammino che sta percorrendo la Pubblica Amministrazione verso un nuovo modello di E-Government che, supportato dal progresso tecnologico, tende al raggiungimento degli obiettivi e ad un migliore rapporto con il cittadino.

Tale cammino di cambiamento tende, inoltre, ad offrire maggiore trasparenza, efficacia ed efficienza delle Amministrazioni, le quali diventano più responsabili nei confronti dei cittadini²⁷.

Nei paragrafi precedenti sono stati analizzati i diversi modelli di management pubblico che si sono succeduti nel tempo, partendo da una visione weberiana fino a giungere al New Public Management.

La gestione del personale diventa assume un'importanza cruciale nell'ambito del cambiamento che investe le Amministrazioni.

²⁶ D'Avanzo Wanda, *Partecipazione e democrazia. La nuova Governance*, 2005 in <http://www.innovazionediritto.unina.it>

²⁷ P.Adinolfi, *Il mito dell'azienda. Innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill,2004

Nel corso della trattazione del presente paragrafo, proveremo a dimostrare come la comunicazione sia un fattore ormai fondamentale al fine di realizzare una gestione mirata al raggiungimento degli obiettivi e dell'erogazione di servizi di qualità.

Il pubblico impiego, come è noto, è stato oggetto di numerose riforme, soprattutto negli ultimi anni²⁸.

Tali riforme hanno progressivamente eliminato i livelli funzionali, il part time ed il tempo determinato sono stati affiancati al tempo indeterminato e pieno, la retribuzione è stata agganciata alla produttività ed al raggiungimento degli obiettivi ed è stata introdotta la valutazione del personale e dei dirigenti.

La gestione del personale è sempre stata considerata un punto critico nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche. Per questo motivo le tecniche del Human Resource Management (HRM), unite ad una corretta ed efficace comunicazione, sono diventate il fulcro del processo di riforma riguardante le risorse umane in ambito pubblico.

Human Resource Management può essere definito come l'insieme di tutti gli strumenti, i servizi, le politiche e le attività che riguardano la gestione del "fattore umano"²⁹.

Il modello di management delle Risorse Umane è relativamente recente. Si è passati, infatti, da una Amministrazione del personale alla Gestione del personale fino a giungere alla vera e propria Direzione e Sviluppo delle Risorse Umane³⁰.

I vari periodi che si sono succeduti nel tempo hanno utilizzato termini diversi: Amministrazione, Gestione, Direzione, personale e risorse umane.

²⁸ O.Forlenza, G. Terracciano *La riforma del pubblico impiego*, Il Sole 24 ore, 1999. Si ricorda anche il Decreto legislativo 165/01 e, successivamente, la Riforma Brunetta con il Decreto Legislativo 150/2009 seguito dal c.d. Correttivo in Decreto Legislativo 141/2011

²⁹ D.Boldizzoni, *Management delle risorse umane*, Il Sole 24 ore 2003

³⁰ R.Mele,A.Storlazzi *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Cedam Padova 2006

L'utilizzo di questi termini, tanto diversi tra loro, dimostra che la considerazione per il "fattore umano" si è modificato nel tempo. Se negli anni passati era considerato unicamente un costo, oggi viene considerato come una risorsa, appunto, un investimento che può e deve essere sviluppato.

Oggi le Amministrazioni, così come le aziende private, utilizzano tecniche di HRM attraverso politiche di valorizzazione delle risorse umane passando da modelli rigidi di semplice organizzazione di personale (anni '70) a modelli flessibili e moderni orientati alla condivisione delle conoscenze.

Il fatto che le risorse umane siano considerate un investimento per le aziende e le Amministrazioni è sottolineato dal fatto che si parla di "capitale umano"³¹.

Inoltre, gestire e dirigere il personale comporta la capacità di garantire un clima di benessere c.d. "organizzativo"o interno, oltre alla necessità di utilizzare regole e strumenti di razionalizzazione e condivisione di valori³².

Il compito principale, quindi, quando si tratta di gestire le risorse umane, è quello di cercare di mettere al primo posto lo sviluppo del personale e di utilizzare strumenti sempre nuovi che permettano alle risorse stesse un continuo collegamento con gli obiettivi da raggiungere facendo in modo che questi siano raggiunti.

Ecco il motivo che individua il clima interno o benessere organizzativo come uno degli aspetti che contribuiscono ad ottenere risultati di eccellenza.

Nell'ambito dello Human Resource Management è fondamentale la comunicazione, distinguendo tra interna ed esterna³³.

Una corretta ed efficace comunicazione costituisce la "mission" delle Amministrazioni. Costituisce, inoltre, una fondamentale leva gestionale al fine di

³¹ Infra, D.Boldizzoni Op.cit.

³² F.Vallone, M.Bonaretti, *Benessere organizzativo*, Rubettino Soveria Mannelli 2003

³³ A.Rovinetti, *Diritto di parola*, Il Sole 24 ore Milano 2000

trasformarla in sviluppo, formazione e motivazione. Naturalmente, a questi fini, sorge la necessità di utilizzare personale adeguato.

Come si è cercato di chiarire in precedenza, una comunicazione adeguata deve possedere alcune imprescindibili caratteristiche: deve essere chiara sugli obiettivi da raggiungere e sui mezzi da utilizzare e deve raggiungere pienamente i destinatari. E' inoltre necessario, nel processo di comunicazione, coinvolgere tutti i livelli gerarchici, riuscire ad ascoltare il personale, valorizzare le qualità personali, tenere conto della originalità, della determinazione, del rispetto e della coerenza di ogni singolo individuo facente parte del personale dell'Amministrazione.

A tale proposito, uno strumento gestionale ottimale da utilizzare è il c.d. feedback o "dato di ritorno"³⁴. Analizzando correttamente il feedback, si potrà valutare l'efficacia o meno della comunicazione e soprattutto se esiste un "gap" tra il comunicato ed il percepito dagli individui.

Nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche è sempre difficoltoso far accettare un processo di rinnovamento. La resistenza al cambiamento da parte del personale di solito avviene a causa di diversi fattori: un elevato gap generazionale; il rifiuto, non espressamente manifestato, di novità legate all'organizzazione del personale e della struttura in generale; il timore di perdere ciò che si è raggiunto durante la carriera ed infine la resistenza all'utilizzo di strumenti nuovi introdotti dai vertici dei quali non si capisce, sul momento, l'utilità.

In altre parole, il processo di rinnovamento delle Amministrazioni pubbliche ha incontrato, nel tempo, forti resistenze all'adeguamento a regole nuove che andavano a rivoluzionare tutta la cultura amministrativa frutto di decenni di lavoro pubblico³⁵.

³⁴ E. Invernizzi *La Comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffrè, Milano 1998

³⁵ Fornez, *La Comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane*, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e della presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2006

Per tutti questi motivi, la comunicazione assume un valore strategico per operare la trasformazione effettiva dei modelli organizzativi pubblici.

L'introduzione della comunicazione e la consapevolezza che essa abbia un valore fondamentale per il raggiungimento e l'accettazione dei cambiamenti posti in essere dalle Amministrazioni, è avvenuta attraverso un lungo percorso normativo e procedurale tutt'ora in corso.

Non bisogna dimenticare, quando si parla di risorse umane nell'ambito pubblico, che le Amministrazioni non devono essere considerate solo mere organizzazioni, ma composte da individui con una propria vita, propri principi e diversi background culturali³⁶.

Oggi i dipendenti pubblici sono considerati "risorse", "capitale umano" e pertanto le Amministrazioni sono portate ad investire su di esse per valorizzare le competenze proprie di ciascuno nonché le varie potenzialità individuali³⁷.

Ciò a scapito delle nuove assunzioni che, negli ultimi anni, sono state bloccate dalle note problematiche di bilancio statale. Naturalmente, per valorizzare le competenze dei singoli individui è necessario creare e mantenere un ambiente motivante e sereno.

A tal fine è necessario che il clima organizzativo sia creato e mantenuto da tutti i livelli gerarchici, a partire dalle posizioni organizzative di scelta dirigenziale fino ad arrivare ai vertici amministrativi centrali.

Ogni individuo, nella propria individualità e con il proprio bagaglio di esperienze, ha da offrire qualcosa all'Amministrazione in termini di apporto ed accrescimento lavorativo.

Ed ogni individuo, proprio perché considerato "risorsa" in termini gestionali, deve poter lavorare consapevole che i suoi meriti saranno premiati

³⁶ Infra, Formez, OP.Cit.

³⁷ Infra, D. Boldizzoni Op.Cit.

attraverso incentivi anche di carattere economico, se il proprio apporto lavorativo permetterà all'Amministrazione di conseguire gli obiettivi previsti³⁸.

In questo modo le risorse umane avranno davvero la consapevolezza di essere "risorse" e non solo numeri senza identità; saranno consapevoli e responsabili con la conseguenza che a trarre beneficio non saranno solo i singoli individui, ma l'Amministrazione tutta.

Lo strumento che permette all'Amministrazione di raggiungere tali risultati, in applicazione delle tecniche di HRM, è la comunicazione. Essa deve essere una costante nella vita lavorativa quotidiana dei dipendenti.

La chiarezza, la semplicità di esposizione, il recepimento da parte dei destinatari dei messaggi inviati dai vertici, il coinvolgimento dei dipendenti nelle scelte organizzative, avranno come risultato il miglioramento della produttività e della performance, nonché una migliore qualità dei servizi offerti al cittadino.

L'aspetto riguardante il coinvolgimento dei dipendenti nelle scelte organizzative dell'Amministrazione è basilare nel HRM pubblico.

Una migliore e più chiara circolazione delle notizie e delle informazioni, un dialogo aperto tra i vertici ed i dipendenti nonché tra Amministrazione e cittadini, una maggiore trasparenza nei rapporti interni, rendono la comunicazione una vera e propria risorsa strategica e non più un semplice accessorio³⁹.

L'ultimo aspetto da considerare è quello della formazione del personale, che oggi, con il supporto delle nuove tecnologie informatiche, può avvenire, oltre che nelle forme tradizionali c.d. "frontali", anche via web su piattaforme E-Learning. Tale ultima modalità di formazione risulta in linea con le problematiche di risparmio obbligato per le Amministrazioni Pubbliche.

³⁸ Infra, Formez *La Comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane Op.Cit.*

³⁹ Infra, Formez *ibidem, Op.Cit.*

Le piattaforme di E-Learning consentono al personale di ottenere il vantaggio di non spostarsi dalla propria sede, con notevoli risparmi di spesa sia per il personale che per l'Amministrazione.

L'attività di formazione attraverso la modalità E-Learning può essere permanente, la c.d. life long learning, oppure periodica. In tutti i casi, con gli ultimi provvedimenti normativi, primo tra tutti la Legge 150/2000, la formazione del personale pubblico è divenuta obbligatoria⁴⁰.

Quanto abbiamo cercato di analizzare, se adeguatamente messo in atto, permetterà di poter condividere numerose esperienze che arricchiranno le nuove o rinnovate figure professionali nonché i nuovi o rinnovati vertici delle Amministrazioni, al fine di realizzare, concretamente, gli obiettivi di E-Government ed innovazione.

⁴⁰ Infra, E. Invernizzi Op.Cit.

CAPITOLO TERZO

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA ED IL RUOLO DEL DIRIGENTE TRA SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA

Pensa da uomo saggio ma comunica nel linguaggio del popolo.

William Butler Yeats

1. Trasparenza e semplificazione per una migliore comunicazione

Il primo vero tentativo di semplificazione amministrativa è stato attuato con l’emanazione della L 241/90 e successivamente con la L 15/2005. Come è noto, la L 241/90 tenta di semplificare in primo luogo il procedimento amministrativo ed in secondo luogo l’azione delle amministrazioni pubbliche nei confronti del cittadino.

Per la prima volta un provvedimento legislativo utilizza i termini “trasparenza” e “semplificazione”.

La trasparenza e la semplificazione sono le direttrici principali che segnano la portata della L 241/90, la quale introduce anche un altro assetto fondamentale per gli interventi legislativi successivi: la cultura del servizio al cittadino. La L 241/90 è considerata a ragione la “prima pietra” di un percorso, che dura ancora oggi, costruito sulla base di un pluralismo di interessi da tutelare e bilanciare (quelli dell’Amministrazione e quelli del cittadino)⁴¹. Tale bilanciamento presuppone la partecipazione ai procedimenti di tutti gli interessati, al fine di garantire la trasparenza e l’efficienza dell’azione amministrativa.

⁴¹ E. Gualmini, *L’Amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003.

La semplificazione, dunque, non è mirata, in realtà, ad alleggerire l'azione amministrativa dai vincoli imposti dalle norme che la regolano, quanto piuttosto a rendere più razionali le procedure che regolano tale azione⁴².

Nel tempo si sono succeduti diversi provvedimenti legislativi, resi a dare attuazione concreta ai principi contenuti nella L 241/90. In realtà molte amministrazioni hanno avuto difficoltà ad adeguarsi, soprattutto per un fattore di resistenza al cambiamento. Tuttavia oggi possiamo affermare che, nonostante il percorso non sia ancora completato, la trasparenza e la semplificazione sono entrate a pieno titolo nella vita pubblica e sociale delle amministrazioni e dei cittadini.

Verranno di seguito analizzati entrambi i principi. Per la trasparenza si cercherà di entrare, dopo un breve excursus storico, nel cuore della normativa attuale, il DLGS 33/2013. Si analizzeranno le novità più importanti del testo normativo. Per quanto riguarda la semplificazione, si analizzeranno due direttrici principali: la prima riguarda il procedimento e l'azione amministrativa, la seconda riguarda invece il linguaggio dell'amministrazione verso il cittadino. In verità, sia la trasparenza che la semplificazione sono principi che hanno animato i provvedimenti legislativi fin dalla L 241/90.

Il principio di trasparenza tende ad assicurare una piena partecipazione e una auspicabile collaborazione dei cittadini, che, conoscendo le diverse Pubbliche Amministrazioni, possono migliorarle partecipando anche attraverso proposte finalizzate ad ottimizzare la qualità dei servizi⁴³. In definitiva, la trasparenza deve creare un nuovo rapporto tra Amministrazione e cittadino. Il legislatore, successivamente alla legge 241/90, ha colto la progressiva necessità per il cittadino di modificare il proprio rapporto con la Pubblica Amministrazione, anche in considerazione del fatto che, negli anni, la Pubblica

⁴² Dipartimento della Funzione Pubblica e Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della L 241/90*, a cura di Maria Letizia D'Autilio e Nereo Zamaro, Ed. Scientifiche it., 2005.

⁴³ D. D'Amico, *Considerazioni sulla trasparenza*, articolo disponibile su <http://www.saperi.forumpa.it>, 2012.

Amministrazione ha modificato il proprio modello organizzativo da soggetto freddo e distante dal cittadino, che ne provava timore, a modello relazionale paritario, nel quale il cittadino è a fianco all'Amministrazione e pretende da essa chiarezza e semplicità. Negli anni, dunque, si è evoluto il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, tanto che, con la L 69/2009 e successivamente con la c.d. Riforma Brunetta, ovvero L 250/2009, lo scenario è completamente cambiato: oltre alla già ampiamente riconosciuta trasparenza di accesso agli atti e provvedimenti amministrativi, il legislatore affianca una nuova forma di trasparenza⁴⁴, ovvero una "Accessibilità Totale" ad atti e documenti della Pubblica Amministrazione che vengono pubblicati sui rispettivi siti web allo scopo di favorire la diffusione del controllo sul rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità.

La cristallizzazione del principio di trasparenza porta con sé alcune importanti funzioni: un maggiore controllo dei cittadini sull'operato della Pubblica Amministrazione; una partecipazione attiva dei cittadini; una valutazione sulla performance dei dirigenti al fine di valutare l'applicazione del principio di buon andamento ed imparzialità; la prevenzione della corruzione che ha avuto, negli ultimi tempi, un riconoscimento da parte del Legislatore con il DLGS 33/2013 nel quale viene previsto il "Programma Triennale Per La Trasparenza E L'integrità" nella Pubblica Amministrazione. I provvedimenti legislativi di cui trattasi, L 69/2009, L 150/2009 e , in tempi più recenti, DLGS 33/2013, hanno in comune anche un'altra applicazione pratica del principio di trasparenza, ovvero i Dati Aperti, gli Open Data.

Come si è cercato di spiegare nei paragrafi precedenti, i Dati Aperti o Open Data sono alla base dell'Open Government. I dati aperti assicurano ai cittadini la visibilità dei dati forniti dalle Amministrazioni che vanno dai compensi ai dirigenti ed al personale ai bilanci, ai CV, alle assenze annuali e così via. In realtà, tale applicazione di trasparenza comporta alcuni limiti per cittadini:

⁴⁴ Le considerazioni esposte sono state elaborate sulla base del *Combinato disposto da art. 23 e art. 34 L69/2009 e art. 11 (trasparenza) L 150/2009.*

ritorna, infatti, il limite della alfabetizzazione informatica già esposto in precedenza, ovvero il Digital Divide o Divario Digitale. Il cittadino non sempre possiede l'istruzione, il tempo, il reddito adeguato o l'età per poter accedere all'alfabetizzazione digitale e di conseguenza ai dati informatici resi noti dalle Pubbliche Amministrazioni. Per ottenere una vera e propria applicazione del principio di trasparenza, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato un nuovo strumento finalizzato alla totale trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni: la BUSSOLA della trasparenza, presentata nel maggio 2011⁴⁵. Tale innovativo strumento ha recentemente vinto il prestigioso premio EPSA (European Public Sector Award) 2013. Come è noto, tale iniziativa viene curata dall'EIPA (Istituto Europeo della Pubblica Amministrazione)⁴⁶. L'obiettivo di questo strumento è quello di consentire alle Pubbliche Amministrazioni ed ai cittadini di utilizzare gli strumenti informatici, coinvolgendo i diversi attori nel continuo monitoraggio e miglioramento delle informazioni e dei servizi digitali⁴⁷. La Bussola della Trasparenza è stata istituita con l'emanazione del DLGS 33/2013, il quale, a sua volta, ha funzione di completamento della Legge delega 190/2012 (anticorruzione). La partecipazione degli utenti viene garantita attraverso diverse funzioni: la segnalazione di Falsi Positivi, ovvero quando la Pubblica Amministrazione crea le sezioni richieste dal format ma non inserisce i contenuti perché, a volte, non sono ancora disponibili; la segnalazione di Falsi Negativi, ovvero quando la Pubblica Amministrazione inserisce i contenuti ma questi non sono strutturati secondo lo standard richiesto⁴⁸.

Il DLGS 33/2013 può essere considerato, dal punto di vista giuridico, un Testo Unico sulle materie della trasparenza, in quanto riordina in un unico

⁴⁵ www.governo.it Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione. *La Bussola della Trasparenza dei siti web*. <http://www.magellanopa.it/bussola/>

⁴⁶ www.governo.it *La Bussola della Trasparenza vince il Premio EPSA 2013*. <http://www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2013/novembre/28112013---la-bussola-della-trasparenza-vince-il-premio-epsa-2013.aspx>

⁴⁷ *Infra. La Bussola della Trasparenza dei siti web*.

⁴⁸ Dipartimento della funzione pubblica. *Bussola della Trasparenza*. www.perlapa.gov.it

Corpus normativo le disposizioni relative agli obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità per le Pubbliche Amministrazioni⁴⁹.

Il DLGS 33/2012 introduce alcune rilevanti novità nel panorama delle Amministrazioni Pubbliche: in primo luogo l'istituzione del diritto dell'Accesso Civico, oltre all'obbligo di predisporre il Piano Triennale Per La Trasparenza; in secondo luogo ogni Amministrazione ha l'obbligo di nominare un Responsabile della trasparenza, nonché di inserire sul proprio sito web una sezione dedicata e denominata Amministrazione Trasparente.

La novità più rilevante riguarda l'istituto dell'Accesso Civico, il quale introduce il diritto a tutti i cittadini di avere accesso e di consultare liberamente tutti gli atti della Pubblica Amministrazione per i quali è prevista la pubblicazione senza alcuna limitazione relativa alla legittimazione passiva e senza obbligo di motivazione nell'istanza. Come è noto, tale disposizione completa la disciplina per il diritto di accesso agli atti inserita nella L 241/90 e successivamente nella L 15/2005.

Altra novità di rilievo è l'introduzione, per ogni Pubblica Amministrazione, di un Programma Triennale Per La Trasparenza E L'integrita', aggiornabile annualmente.

Già la L 150/2009 (Riforma Brunetta) aveva introdotto una organica disciplina di trasparenza e legalità al fine di attuare i principi di buon andamento ed imparzialità amministrativa. Il Programma Triennale Per La Trasparenza E L'integrita' deve contenere, a propria volta, un Piano Triennale che riporta il nominativo del Responsabile Della Trasparenza e disciplina le azioni delle Amministrazioni nel perseguimento ed applicazione del principio di legalità e buon andamento nei confronti dei cittadini e nei confronti degli altri soggetti pubblici. A completamento dell'applicazione del DLGS 33/2013, le Amministrazioni hanno altresì l'obbligo di presentare un Piano Triennale

⁴⁹ Dipartimento affari istituzionali, politiche per il personale e relazioni sindacali dei comuni. *Disposizioni in materia di trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni*. Nota informativa su www.anci.it

Anticorruzione, previsto dalla L 190/2012, con il quale le Amministrazioni comunicano [alla CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, Integrità e Trasparenza) delle Pubbliche Amministrazioni] la valutazione del livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione ed indicano gli interventi preventivi da attuare per prevenire tale rischio⁵⁰.

In un primo tempo le Amministrazioni erano obbligate a comunicare la valutazione del rischio di corruzione con le relative azioni preventive ad un organismo creato ad hoc nel 2009: la COMMISSIONE INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE, L'INTEGRITA' E LA TRASPARENZA delle Amministrazioni Pubbliche (acronimo CIVIT)⁵¹. Nel 2014, a seguito del D.L. 90/2014 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), viene istituita l'ANAC, ovvero L'Autorita' Nazionale Anticorruzione, con lo scopo di assorbire le funzioni della CIVIT ed eliminare l' Autorita' Per La Vigilanza Sui Contratti Pubblici Di Lavoro, Servizi E Forniture.

Passando ora all'analisi del principio di semplificazione, è necessario precisare che lo stesso va letto in due accezioni: la semplificazione amministrativa comprendente le procedure, e azioni e i provvedimenti amministrativi e la semplificazione del linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni. La semplificazione amministrativa risale agli anni '90 con la L 241/90. Negli anni successivi, il legislatore ha affrontato il principio di semplificazione amministrativa attraverso l'introduzione di quattro diverse linee di azione⁵²: A) La Delegificazione, con la quale le norme amministrative vengono contenute in atti regolamentari più aggiornabili: B) La Deregolamentazione, con la quale vengono eliminate le regole secondarie

⁵⁰ Art. 1 c. 5 L 190/2012

⁵¹ Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.
http://it.wikipedia.org/wiki/Commissione_indipendente_per_la_valutazione,_la_trasparenza_e_l%27integrit%C3%A0_delle_amministrazioni_pubbliche

⁵² V. Cerulli Irelli, F. Luciani. *La semplificazione dell'azione amministrativa in Diritto Amministrativo 2000*. www.diritto.it

considerate non indispensabili alla tutela degli interessi pubblici; C) La Semplificazione vera e propria dei procedimenti che vengono portati alle sole fasi essenziali; D) La Deamministrativizzazione con la quale intere aree di attività vengono sottratte alle regole amministrative.

Tali efficaci linee di azione sono derivate dall'esigenza di eliminare le conseguenze degli eccessivi tempi di attesa e per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi dovuti ad una disciplina legislativa eccessivamente complessa e a volte contraddittoria.

Il cammino della semplificazione amministrativa si arresta nel 2001 con l'entrata in vigore della L. COST. 3/2001. Il legislatore costituzionale modifica, in modo sostanziale, il Titolo V Della Costituzione, delegando ampie sfere di competenze alle Regioni e, di fatto, invertendo il riporto di competenze tradizionali tra Stato e Regioni. Allo Stato, come è noto, viene lasciata una competenza residuale e sussidiaria. La semplificazione di molte discipline amministrative deve quindi essere perseguita attraverso lo strumento della codificazione⁵³. Ciò è avvenuto in tempi recenti, con i provvedimenti legislativi esposti precedentemente, in una visione di adeguamento delle Amministrazioni all'evoluzione sociale in atto da tempo. La semplificazione Amministrativa è solo uno degli aspetti legati ad una corretta comunicazione. Infatti, se la comunicazione presuppone una relazione (tra Pubblica Amministrazione e cittadino), a sua volta quest'ultima presuppone chiarezza e semplicità nella trasmissione delle informazioni.

Per quanto riguarda la seconda accezione della semplificazione, ovvero la semplificazione del linguaggio, è necessario ricordare il superbo lavoro di Sabino Cassese, insigne studioso di diritto Amministrativo. Nelle vesti di Ministro della Funzione Pubblica, nel 1993, emanò il Codice di Stile delle Comunicazioni

⁵³ S. Ambrosino. *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*. Foro Amministrativo TAR 2004.

Scritte ad uso delle Amministrazioni Pubbliche⁵⁴. In quel particolare periodo storico, mentre si affermava il principio della trasparenza con la L. 241/90, le comunicazioni scritte, inviate dalle Pubbliche Amministrazioni ai cittadini, contenevano termini obsoleti ed oscuri, tanto che spesso il cittadino doveva ricorrere ad un esperto per poter comprendere il significato delle comunicazioni. Il Codice di Stile di Sabino Cassese pone l'accento sul fatto che un linguaggio "oscuro" respinge il cittadino invece che aiutarlo. L'utilizzo di termini obsoleti e frasi altisonanti aumenta, infatti, la frattura tra Pubblica Amministrazione e cittadini. In altre parole, in questo modo la Pubblica Amministrazione non si fa comprendere. Il Codice di Stile di Cassese è stato il primo passo compiuto nella direzione di una effettiva semplificazione del linguaggio amministrativo.

Il 2 maggio 2001 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emesso una circolare, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 2001, contenente Regole di redazione dei testi normativi⁵⁵. Nella circolare sono indicate le direttive da seguire in ordine allo stile delle disposizioni, alle abbreviazioni da utilizzare, all'utilizzo corretto di congiunzioni, maiuscole, neologismi e termini giuridici. In definitiva, la circolare prescrive, nella scrittura normativa, la precisione e la chiarezza: le frasi devono essere brevi al fine di agevolarne la comprensione; devono inoltre essere seguite le buone regole grammaticali, ovvero i periodi, per essere chiari, devono contenere il soggetto, il predicato verbale e l'oggetto. La chiarezza del testo normativo deve essere attuata in osservanza dell'art. 12 (delle disposizioni della legge in generale) secondo il quale le norme devono essere "interpretate nel senso reso palese dal significato proprio delle parole".

La chiarezza e la semplicità del testo normativo sono i principi che hanno ispirato anche la prima sentenza della Corte Costituzionale⁵⁶ nella quale la Corte

⁵⁴ S. Cassese. *Codice di Stile delle Comunicazioni Scritte ad uso delle Amministrazioni Pubbliche*. Dipartimento della Funzione Pubblica, 1993.

⁵⁵ <http://portale.unipa.it> Raccolta organica testi sulla semplificazione.

⁵⁶ CORTE COSTITUZIONALE. *Sentenza num. 364/88*.

includeva nelle cause di non punibilità dei cittadini il trovarsi di fronte a norme palesemente “oscure, ferruginose e contraddittorie”. Viene quindi affermato, per i cittadini, il DIRITTO A CAPIRE⁵⁷.

La circolare del 2001 viene completata dalla direttiva del 2002⁵⁸, c. d. “direttiva Frattini” dal nome dell’allora Ministro della Funzione Pubblica. Nella direttiva Frattini si prescrivono precisi criteri ai quali ogni Amministrazione deve attenersi. Tali criteri sono legati alla comunicazione che deve essere chiara, sintetica e semplice, garantendo comunque la completezza dell’informazione⁵⁹.

La semplificazione del linguaggio amministrativo, proprio perché tende alla chiarezza, ha la difficile funzione di eliminare il cosiddetto “burocratese”. Il termine “burocratese” deriva del francese BUREAU (ufficio) ed indica, appunto, il “dominio degli uffici”⁶⁰. Il termine, usato spesso con significato dispregiativo, assume in realtà due accezioni distinte: con la prima si indica una struttura organizzata gerarchicamente, che agisce sulla base di disposizioni giuridiche; con la seconda si indica un concetto più “popolare” di lentezza e pesantezza amministrativa.

Le tecniche indicate nella circolare e nella direttiva, oltre che nel Codice di Stile di Cassese, sono relative alla funzione persuasiva della comunicazione. Il linguaggio pubblico deve rispettare le regole dello stile, che deve essere adeguato ad ogni tipo di comunicazione ma deve anche essere efficace. Tale efficacia è legata alle modalità con le quali il cittadino viene informato.

Concludendo, si può citare un pensiero del famoso linguista Tullio De Mauro, emblematica se letta in riferimento allo stile linguistico delle Amministrazioni: “Le parole sono fatte, prima che per essere dette, per essere

⁵⁷ A. Fiorito. *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni*. Bologna, ed. Il Mulino, 1997.

⁵⁸ *Direttiva 8 maggio 2002*. Dipartimento della Funzione Pubblica. Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. <http://www.funzionepubblica.it>

⁵⁹ P. Marsocci. *La disciplina dell’attività della comunicazione* in G. Arena. *La funzione di comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni*. Maggioli, Rimini, 2011.

⁶⁰ F. Rimoli. *Le riforme*. Laterza, Roma-Bari, 2002.

capite: proprio per questo, diceva un filosofo, gli dei ci hanno dato una lingua e due orecchie. Chi non si fa capire viola la libertà di parola dei suoi ascoltatori. E' un maleducato, se parla in privato e da privato. E' qualcosa di peggio se è un giornalista, un insegnante, un dipendente pubblico, un eletto dal popolo. Chi è al servizio di un pubblico ha il dovere costituzionale di farsi capire.”⁶¹

2. Piano e-gov 2012, Decreto Semplifica Italia e Agenda Digitale: Le Nuove Frontiere Della Trasparenza e Della Semplificazione

Nel 2009 viene predisposto ed emanato, dall'allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Renato Brunetta, il PIANO E-GOV 2012. Il piano E-GOV 2012 nasce con l'obiettivo di rendere più trasparenti le Amministrazioni e di modernizzare le procedure per renderle più efficienti. Il piano E-GOV 2012 ha permesso alle diverse Amministrazioni di condividerne gli obiettivi. L'innovazione e la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni ha permesso che fossero diffuse esperienze, competenze diverse e la nascita di buone pratiche⁶².

Il piano si divide in 2 parti: nella prima parte viene descritto il panorama italiano, rapportato a quello europeo, in riferimento all'innovazione digitale; nella seconda parte vengono descritti 27 progetti-obiettivo⁶³.

La prima parte descrive le cause di ritardo dell'Italia, rispetto agli altri Paesi Europei, sulla diffusione della banda larga e dei servizi online delle Pubbliche Amministrazioni, e sulle scuole collegate ad internet. Per poter eliminare tali cause di ritardo, il PIANO E-GOV 2012 prevede la necessità di importanti interventi strutturali. L'assetto del PIANO E-GOV 2012 raccoglie in sé i

⁶¹ R. Riggi. A cura di Area Affari generali e Legali, URP. *Raccolta organica di testi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo*. Università degli studi di Palermo. <http://portale.unipa.it>

⁶² *Piano e-gov 2012: report di avanzamento attività*. Roma, 2011. <http://www.funzionepubblica.it>

⁶³ L. De Piero. *Nuove tecnologie e Pubblica Amministrazione: il piano del Ministro Brunetta*. 2009, articolo su <http://www.firstdraft.it/2009/>

provvedimenti legislativi precedenti, in primo luogo il CAD (Codice per l'Amministrazione Digitale), e tenta, in un'ottica di effettiva semplificazione, di dare ad essi uno standard unico. Il lettore riesce a comprendere gli obiettivi del piano poiché esso manifesta, con chiarezza, la descrizione dei singoli progetti (contenuti nella seconda parte).

Tra le norme finalizzate alla semplificazione non va dimenticata la L. 35/2012, derivante dalla conversione del D.L. 5/12, c. d. Semplifica Italia. Tale legge si pone in una posizione fondamentale poiché introduce alcune misure di semplificazione che prevedono l'utilizzo delle tecnologie informatiche ICT per le azioni delle Amministrazioni Pubbliche⁶⁴.

Ai fini di una doverosa completezza, bisogna ricordare l'introduzione, nel panorama di innovazione tecnologica che ha investito le Amministrazioni Pubbliche, dell'Agenda Digitale Italiana (ADI). L'Agenzia Digitale Italiana è stata istituita il 1° marzo 2012 a seguito della presentazione da parte della Commissione Europea, nel 2010, dell'Agenda Digitale Europea. Gli obiettivi, prima dell'Agenda Digitale Europea, e in seguito dell'Agenda Digitale Italia, sono diretti all'elaborazione di azioni e di regole al fine di sviluppare le tecnologie per l'innovazione e l'economia digitale⁶⁵.

L'Agenda Digitale fa parte di un gruppo di sette iniziative che compongono la Strategia Europa 2020, la quale fissa gli obiettivi da raggiungere al fine di promuovere la crescita dell'Unione Europea entro il 2020⁶⁶.

In seguito all'introduzione dell'Agenda Digitale Italiana è stato introdotto un organo ad hoc, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) con il compito principale di realizzare gli obiettivi previsti dall'Agenda Digitale Italiana, in linea con gli obiettivi europei. L'AgID è stata istituita con il D.L. 83/2012, convertito

⁶⁴ E. Carloni. *La semplificazione telematica e l'agenda digitale*. Giornale di Diritto Amministrativo n. 7/12, <http://www.irpa.eu>

⁶⁵ *L'Agenda Digitale Europea*, <http://www.ec.europa.eu/digital-agenda>

⁶⁶ *Infra Agenda Digitale Europea*, <http://www.ec.europa.eu/digital-agenda>

in L 134/2012⁶⁷. Essa, per il raggiungimento delle finalità per le quali è stata istituita, ha funzioni di indirizzo e coordinamento ed è sottoposta alla vigilanza ed al controllo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Riprendendo le argomentazioni sopra esposte, relative alla L 35/2012, bisogna ricordare i 4 aspetti fondamentali che caratterizzano il provvedimento⁶⁸:

A) La realizzazione, attraverso l'Agenda Digitale, di infrastrutture tecnologiche al servizio delle c. d. SMART COMMUNITIES (comunità intelligenti) per soddisfare la domanda di servizi in settori nevralgici come la sanità, la mobilità, la sicurezza, il risparmio energetico, i servizi sociali e le scuole.

B) La promozione di DATI APERTI (OPEN DATA) per creare servizi innovativi. Come già descritto in precedenza, i dati aperti permettono al cittadino un nuovo rapporto con l'Amministrazione poiché i servizi vengono gestiti interamente online. I dati vengono inviati e ricevuti, e la tecnologia informatica riesce a renderli interscambiabili.

C) Al fine di garantire una maggiore partecipazione dei cittadini, vengono potenziate le applicazioni dell'amministrazione digitale (e-government) per realizzare un'amministrazione trasparente.

D) La condivisione e la gestione informatica dei dati, delle attività e delle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni viene promossa e diffusa da una delle novità tecnologiche più importanti: il CLOUD COMPUTING (dal termine inglese CLOUD, nuvola). Il cloud computing è un sistema che dà la possibilità di condividere informazioni, offrendo maggiore rapidità e completezza dei dati.

⁶⁷ *Le notizie e i documenti relativi a: Agenzia per l'Italia Digitale, Presidenza del Consiglio dei Ministri.* <http://www.agid.gov.it>

⁶⁸ *Decreto semplificazione. Agenda Digitale, a cura della Regione Lazio, articolo su* http://www.regione.lazio.it/rl_informatica

In definitiva il Decreto Semplifica Italia, il PIANO E-GOV 2012 e l'Agenda Digitale possono essere considerati nuovi passi importanti lungo il cammino della innovazione delle Pubbliche Amministrazioni. Sono state elaborate nuove norme, nuovi progetti e nuovi strumenti tecnologici in grado di fornire insieme una migliore e rinnovata comunicazione con il cittadino, tenendo il passo con l'evoluzione della società e del diritto.

3. Il Ruolo del Dirigente nel Cammino della Riforma

Nel percorso ultradecennale di riforma ed innovazione nella Pubblica Amministrazione, accanto ai numerosi provvedimenti legislativi che si sono succeduti nel tempo, anche la figura del Dirigente Pubblico ha subito un cambiamento. Il nuovo modello di dirigenza che si è venuto a creare nel corso degli anni si lascia alle spalle il lento burocrate politicizzato per divenire un "public manager", con una propria e ben chiara responsabilità relativa sia alla gestione delle risorse umane che al raggiungimento degli obiettivi⁶⁹.

Come si è cercato di spiegare in precedenza, la reazione delle diverse Amministrazioni è stata lunga e resistente. Nel cambio di prospettiva della struttura amministrativa, il personale dirigenziale e non, è quello che ha dimostrato maggiore resistenza all'applicazione delle riforme.

Con la c. d. privatizzazione del pubblico impiego, iniziata con il DLGS 29/93 e proseguita con numerose modifiche legislative sino ad arrivare al DLGS 165/01, si è cercato di razionalizzare il ruolo delle dirigenze, attribuendo ad esse maggior potere decisionale. Si è passati quindi, come spiegato precedentemente, da una Burocrazia ad un Management⁷⁰. A ciò ha contribuito, senza dubbio,

⁶⁹ Dipartimento Funzione Pubblica. *La gestione per competenze nelle Amministrazioni Pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*. Soveria Mannelli, Rubettino Ed., 2006.

⁷⁰ M. Rusciano. *La dirigenza nell'Amministrazione centrale dello Stato*. Rivista L.P.A. 2001.

l'avvento del NEW PUBLIC MANAGEMENT, che coniuga il carattere pubblico delle Amministrazioni ed il carattere privatistico delle aziende private.

Come già accennato nel capitolo primo, il NPM ha consentito la trasformazione del dirigente pubblico in manager, introducendo alcuni principi di base al fine di valutare le prestazioni dei dirigenti e di tutto l'organico, anche al fine di risparmio della spesa pubblica⁷¹.

Oggi, quindi, il dirigente pubblico deve improntare il proprio lavoro secondo criteri manageriali e tecniche di gestione organizzativa al fine di attuare i principi di efficienza e produttività, ma anche di ascolto ed orientamento al cittadino, ai suoi bisogni e alla sua effettiva partecipazione alla vita pubblica⁷². Si è pertanto cercato, nel corso del tempo, di affiancare la figura del Manager pubblico a quello del Manager privato, non senza dimenticare, però, alcune caratteristiche che sono proprie del primo ma mancanti nel secondo

In primo luogo l'efficienza, che si sostanzia nell'obiettivo di fornire il miglior servizio (pubblico) possibile al cittadino con la minore spesa.

Oltre all'efficienza, il Manager pubblico deve seguire, nell'espletamento delle sue funzioni, i principi di lealtà, trasparenza e perseguimento dei fini pubblici⁷³.

In terzo luogo il Manager pubblico, utilizzando denaro pubblico per i fini che gli sono propri, deve rendere conto di tale uso alla comunità sociale.

Ma la vera caratteristica che differenzia la figura del Manager pubblico da quello privato, si sostanzia nella capacità di bilanciare gli strumenti della discrezionalità e della flessibilità con la tutela degli interessi pubblici⁷⁴.

⁷¹ V. Pedaci. *Il management pubblico*. Ed. Simone, 2012.

⁷² Infra, V. Pedaci. *Il management pubblico*. Op. cit.

⁷³ Infra, V. Pedaci *Il management pubblico*, Op. Cit.

⁷⁴ Infra, M. Rusciano, *La dirigenza nell'amministrazione centrale*, Op. Cit.

Già il D. Lgs. 29/93 metteva in evidenza la netta separazione tra la funzione di indirizzo politico, propria degli organi politici, e funzione di gestione, propria degli organi amministrativi.

In questo modo veniva espressamente introdotto il divieto di ingerenza della politica nell'amministrazione della cosa pubblica.

In precedenza si è cercato di ripercorrere l'evoluzione della disciplina relativa alla gestione del personale, in relazione ai criteri relativi al HRM.

Da una amministrazione del personale legata a rigidi vincoli burocratici ed all'attenta esecuzione delle procedure amministrative, si passa ad una gestione del personale, nella quale il vertice direttivo lavora a contatto con il personale e veniva introdotta la valutazione della performance sulla base dell'efficienza.

Infine, si arriva alla direzione e sviluppo delle risorse umane, nella quale si inizia a considerare e sviluppare le caratteristiche dei lavoratori⁷⁵.

Le diverse fasi in cui si sono succeduti i diversi modelli di gestione del personale evidenziano che emerge la ricerca di una gestione efficace che si evolva con gli obiettivi dell'organizzazione.

Il Management pubblico, quindi, si è evoluto nel tempo. Oggi il dirigente (Manager) pubblico deve utilizzare tecniche di gestione di stampo "privatistico" come la motivazione del personale e la rilevanza delle competenze⁷⁶.

Tale modello di management deve utilizzare, necessariamente, una comunicazione efficace al fine di poter raggiungere la performance desiderata.

Oggi la P.A, a seguito dei provvedimenti legislativi degli ultimi anni, è attenta alla formazione del personale ed al suo aggiornamento costante, attenta anche ad utilizzare al meglio le diverse e peculiari abilità di ogni dipendente.

⁷⁵ E. Auteri, *Management delle risorse umane*, Guerini e Associati, Milano 1998

⁷⁶ F.P. Cerase, D.Farinella, *La teoria della motivazione per il lavoro pubblico: un caso italiano*, Ed. Il Mulino, Bologna 2007

Un dirigente pubblico che vuole raggiungere gli obiettivi prefissati, deve porre attenzione sulla motivazione del dipendente. Esiste una grande differenza, infatti, tra un lavoratore che “deve” lavorare ed uno che, al contrario, lavora volentieri, sentendosi parte di una organizzazione e che è disponibile alla collaborazione con colleghi e vertici al fine di realizzare gli obiettivi⁷⁷.

Nel passato l’attenzione era rivolta unicamente al completamento di procedure lente e sottoposte solo alla burocrazia: il dirigente era un mero burocrate, attento al completamento del lavoro e al rispetto delle procedure. Oggi, invece, il dirigente è un vero e proprio manager, attento sì al perseguimento degli obiettivi, ma anche cosciente del fatto che questi verranno raggiunti solo con tecniche di gestione che considerano il lavoratore un individuo, con valori, principi, capacità e attitudini peculiari. L’individuo viene, quindi, oggi, ritenuto una risorsa con conoscenze ed abilità proprie⁷⁸. Tale know out si può rivelare, appunto, una risorsa sulla quale l’Amministrazione può contare per investire nella professionalità e nella fidelizzazione del dipendente, e nella sua collaborazione con i vertici e con i colleghi in un ambiente dove esiste il c. d. benessere organizzativo.

Il percorso per arrivare all’odierna nuova figura del dirigente pubblico ha incontrato, però, diversi ostacoli, dovuti alla variazione dei modelli di management, conseguenza del cambiamento epocale che ha investito negli anni l’Amministrazione Pubblica⁷⁹.

Ogni processo di cambiamento presuppone un mutamento dei ruoli e delle mansioni dei soggetti coinvolti nei confronti del quale si possono riscontrare due diverse resistenze: la variazione dei ruoli, delle relazioni e dei soggetti, che deriva dall’esterno, e le tensioni interne all’organizzazione. La gestione di tali

⁷⁷ Infra, E.Auteri, *Management delle risorse umane* Op.Cit.

⁷⁸ M. Bonaretti, L. Codara, S. Mannelli. *Ripensare il lavoro pubblico: come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle Amministrazioni Pubbliche*. Rubettino Soveria Mannelli, 2001.

⁷⁹ D. Trevisani. *Regie di cambiamento. Approcci integrati alle risorse umane allo sviluppo personale e organizzativo ed al coaching*. Franco Angeli, Milano, 2007.

cambiamenti prende il nome di CHANGE MANAGEMENT⁸⁰. A ciò possono conseguire due diversi atteggiamenti: in uno il dipendente è aperto e pienamente collaborativo, accetta i cambiamenti e si adatta ad essi cercando di rivedere i propri comportamenti all'interno dell'organizzazione; nell'altro, il dipendente è chiuso e rifiuta, in modo più o meno manifesto, il cambiamento nella routine lavorativa. Il CHANGE MANAGEMENT fornisce strumenti per gestire l'impatto di questi cambiamenti nei gruppi, negli individui e nelle organizzazioni⁸¹.

La gestione del cambiamento da parte del manager pubblico potrà avvenire anche attraverso una corretta ed efficace comunicazione con i dipendenti e i vertici dell'Amministrazione. Affinchè la comunicazione raggiunga correttamente i destinatari, sono necessarie alcune condizioni: in primo luogo la chiarezza degli obiettivi da comunicare, in secondo il coinvolgimento dei vari livelli gerarchici e l'adeguamento degli strumenti al cambiamento. La comunicazione diventa, quindi, uno strumento strategico e prioritario per la gestione delle risorse umane nell'ambito pubblico. Il dirigente, durante tutto il processo evolutivo sopra esposto, si è cambiato diventando, oggi, un elemento fondamentale affinché la Pubblica Amministrazione sia una organizzazione moderna, aperta e trasparente.

⁸⁰ F. Butera. *Il change management strutturale nelle Pubbliche Amministrazioni*. Studi organizzati, n. 1/2007.

⁸¹ C. Piccardo, L. Colombo. *Governare il cambiamento*. Cortina, Milano, 2007.

CAPITOLO QUARTO

INNOVAZIONE E COMUNICAZIONE NELLA P. A.

- **II PROGETTO “*COMUNICARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*”**
- **ESEMPI DI APPLICAZIONE REALE: BEST E WORST PRACTICES**

Parlare oscuramente lo fa ognuno. Chiaro pochissimi

Galileo Galilei

1. “Comunicare la P.A.”: un progetto di eccellenza. Confronto tra le edizioni 2011 e 2013⁸².

Verrà ora trattato il progetto “*Comunicare la Pubblica Amministrazione: strumenti per un dialogo trasparente con i cittadini e la semplificazione della comunicazione*”. Questo progetto nasce nel 2011 da una iniziativa dell’Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale in collaborazione con la Regione Lombardia. L’obiettivo di questo studio era quello di semplificare e migliorare i processi di comunicazione tra sistema pubblico lombardo e cittadini. La ricerca ha coinvolto un campione di cittadini e i comunicatori del sistema pubblico lombardo per mettere a confronto valutazioni

⁸²www.compubblica.it
www.comunicatoripubblicilombardi.it
www.semplificazione.regione.lombardia.it

e aspettative sulla comunicazione, sulla semplificazione e sulla digitalizzazione, le leve principali per l'innovazione della pubblica amministrazione⁸³.

1.1 Illustrazione delle fasi del progetto e metodologia

I dati e le diverse fasi del progetto sono tratti dai siti ufficiali www.compubblica.it, www.comunicatoripubblicilombardi.it e www.semplificazione.regione.lombardia.it sulla base di OPEN DATA.

La ricerca è stata realizzata dall'istituto LORIEN CONSULTING ed è stata effettuata attraverso interviste telefoniche su un campione di 2000 cittadini e attraverso la compilazione di un questionario online da parte di 240 (su 1100 contattati) comunicatori professionisti.

Il progetto di ricerca è stato suddiviso in due fasi successive:

La Prima Fase va da gennaio ad aprile 2011. Durante questa fase sono state effettuate le interviste telefoniche ai cittadini e sono stati compilati i questionari online da parte dei comunicatori professionisti.

Le interviste telefoniche e i questionari online avevano lo scopo di conoscere l'opinione, di cittadini e comunicatori pubblici, sulla comunicazione della pubblica amministrazione della Regione Lombardia, analizzando 4 diverse tematiche:

- 1) Rapporto cittadini-istituzioni
- 2) Comunicazione da parte di enti e servizi
- 3) Semplificazione delle P.A.
- 4) Digitalizzazione delle P.A.

La Seconda Fase scaturisce dalla prima, e si propone, tenuto conto dell'interesse dimostrato dai soggetti intervistati:

⁸³http://www.semplificazione.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpage_name=DG_01%2FDetail&cid=1213435762887&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue&page_name=DG_01Wrapper

- l'apertura di uno spazio (FORUM) entro il quale possano convivere proposte e collaborazioni;
- l'elaborazione di strumenti di supporto;
- un concorso di idee.

La seconda fase ha il fine di individuare le modalità più efficaci di comunicazione pubblica tra Amministrazioni e cittadini.

I criteri seguiti per la formazione dei campioni sono la maggiore età e le principali variabili socio-demografiche per quanto riguarda il campione "Popolazione Lombarda", presenza nel database di comunicatori pubblici costruito dall'Associazione della Comunicazione Pubblica per quanto riguarda il campione "Comunicatori Pubblici".

Nel 2013 è stata effettuata una riedizione dello stesso studio, condotto, nel mese di gennaio, su 1000 cittadini lombardi. I dati ricavati sono quindi stati comparati per capire le dinamiche evolutive rispetto al 2011⁸⁴. In questo studio i criteri seguiti per la formazione del campione sono stati la maggiore età e le principali variabili socio-demografiche e socio-territoriali (a partire da dati ISTAT). Il metodo utilizzato per la raccolta delle informazioni è stato quello dell'intervista telefonica.

1.2 Presentazione dei dati e risultati

I risultati del progetto 2011 (interviste telefoniche ai cittadini e questionari online ai comunicatori pubblici) sono stati presentati l'8 giugno 2011, mentre quelli del progetto 2013 (interviste telefoniche ai cittadini) sono stati presentati il 15 gennaio 2013. In quest'ultima occasione è stato anche illustrato il confronto evolutivo tra i risultati relativi ai 2 periodi.

Verranno ora esposti e confrontati tra loro, in maniera sintetica, i risultati dei 2 studi (solo per quel che riguarda il campione "cittadini lombardi")

⁸⁴ http://www.comunicatoripubblicilombardi.it/wp-content/uploads/2013/01/COMUNICARE-LE-PA_studio-2013.pdf

seguendo la suddivisione relativa a ciascuna delle 4 tematiche elencate nel sottoparagrafo 1.1 di questo capitolo.

- RAPPORTO CITTADINI-ISTITUZIONI

Le percentuali dei campioni di cittadini lombardi entrati in contatto con Enti e Servizi Pubblici (nei 3 mesi precedenti le interviste) sono state: nel 2011 il 49,1%, nel 2013 il 50,2%. Gli enti e le Amministrazioni con i quali i cittadini sono entrati maggiormente in contatto sono: i Comuni (46,9 % nel 2011 e 41,7 % nel 2013), le Aziende Ospedaliere Pubbliche (36,9 % nel 2011 e 40,6 % nel 2013), le ASL (13,8 % nel 2011 e 15,9 % nel 2013). Dopo i contatti intercorsi con le istituzioni, i cittadini che hanno espresso giudizio positivo (risposte: molto+abbastanza) sono stati il 72,7 % nel 2011 e il 73,4 % nel 2013, con un aumento della soddisfazione, quindi, di quasi l'1 %. Le difficoltà maggiormente riscontrate sono state le seguenti:

- I tempi di attesa: 34,9 % nel 2011 e 35 % nel 2013
- La burocrazia: 15,8 % nel 2011 e 13,8% nel 2013
- La comunicazione: 16,3 % nel 2011 e 12,8 % nel 2013
- I problemi con il personale: 10,9 % nel 2011 e 10,3 % nel 2013

Nel biennio 2011-2013 si evidenziano una significativa riduzione delle difficoltà legate a burocrazia, comunicazione e personale della P. A., ma anche un lieve incremento dei tempi di attesa.

- COMUNICAZIONE DA PARTE DI ENTI E SERVIZI

In questo caso le domande rivolte agli intervistati hanno riguardato il c. d. Ricordo delle Comunicazioni ricevute dagli Enti/Amministrazioni nonché le modalità di comunicazione. Tra il 2011 (27,4 %) e il 2013 (21,3 %) cala la percentuale di cittadini lombardi che ricordano di essere stati contattati da Enti/Amministrazioni. Per quanto riguarda le modalità dell'avvenuto contatto, al primo posto è posizionata la newsletter, con il 31,9 % nel 2011 e il 25 % nel 2013. Seguono Brochure/Opuscoli/Volantini/Pieghevoli

(14,4 % nel 2011 e 15,4 % nel 2013) e bollettini informativi (14,8 % nel 2011 e 13,1 % nel 2013). Il giudizio sulla comunicazione pubblica da parte degli Enti resta positivo, con un incremento dell'1,2 % della percentuale di soddisfazione (risposte: abbastanza+molto) tra il 2011 (72,3 %) e il 2013 (73,5 %). Agli intervistati è stato chiesto un parere su come dovrebbe essere la comunicazione pubblica: al primo posto, con il 97,3 % nel 2011 e il 98,2 % nel 2013, gli intervistati hanno risposto CHIARA E SEMPLICE. Seguono TEMPESTIVA/IN TEMPO REALE (96,4 % nel 2011 e 97,3 % nel 2013), PERSONALIZZATA NEL LINGUAGGIO (87 % nel 2011 e 86,2 nel 2013), INNOVATIVA NEGLI STRUMENTI (88,2 % nel 2011 e 87 % nel 2013).

- SEMPLIFICAZIONE DELLE P. A.

Agli intervistati è stato chiesto di esprimere con una sola parola che cosa intendessero per “semplificazione”. Nel 2011 le parole maggiormente espresse sono state: SEMPLICE, CHIAREZZA, VELOCITA', FACILE. Nel 2013, invece: SEMPLICITA', FACILITARE, CHIAREZZA. Nella seconda domanda gli intervistati dovevano esprimere il loro significato di SEMPLIFICAZIONE, escludendo le parole SEMPLICITA' e FACILITARE. I risultati sono stati: CHIAREZZA, VELOCITA', RIDUZIONE, COMPRESIBILITA'.

- DIGITALIZZAZIONE DELLE P. A.

E' stata utilizzata la stessa metodologia di cui sopra riguardo al significato, espresso con una sola parola, del termine DIGITALIZZAZIONE. Nel 2011 gli intervistati hanno risposto: INFORMATICA, COMPUTERIZZAZIONE, INFORMATIZZAZIONE. Nel 2013: INFORMATIZZAZIONE E COMPUTER. Gli intervistati dovevano poi esprimere una sola parola con la quale indicare la DIGITALIZZAZIONE ma eliminando i termini INFORMATIZZAZIONE e COMPUTER. I risultati sono stati: VELOCITA', SEMPLIFICAZIONE, INTERNET,

MODERNITA'. Al campione degli intervistati è stato inoltre chiesto quali benefici avessero atteso dalla semplificazione e dalla digitalizzazione. Per quanto riguarda la semplificazione, al primo posto, nelle aspettative dei cittadini, si trova la semplificazione delle procedure per ridurre i tempi (67 % nel 2011 e 66,5 % nel 2013). A seguire è emersa l'aspettativa di una DEBUROCRATIZZAZIONE (il 37,3 % nel 2011 e il 42,2 % nel 2013 auspica una Riduzione delle Documentazioni richieste, e il 33,8 % nel 2011 e il 36,9 % nel 2013 auspica invece un Riduzione del numero di Leggi o Regolamenti). Per quanto riguarda invece la digitalizzazione, al primo posto si trova l'aspettativa di FORMAZIONE, ovvero l'aiutare i cittadini all'uso delle nuove tecnologie (54,1 % nel 2011 e 54,3 % nel 2013). Segue l'ASCOLTO, ovvero l'attivare forme di dialogo/ascolto tra Enti/Servizi Pubblici e cittadini (27,2 % nel 2011 e 27,9 % nel 2013).

Considerando i dati sopra esposti emerge, dunque, che il giudizio sulla P. A. del campione degli intervistati risulta nel complesso POSITIVO con ovvi margini di miglioramento riguardanti, in particolare, la tempistica dei servizi, la facilitazione di accesso agli stessi e la semplificazione del linguaggio.

Sia la tematica della semplificazione che quella della digitalizzazione hanno evidenziato che le aspettative dei cittadini sono rivolte ad una maggiore semplicità sotto tutti i vari aspetti del rapporto con le Amministrazioni, nonché ad una maggiore formazione (intesa come aiuto ad utilizzare gli strumenti informatici) e ad un maggiore ascolto da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

In definitiva, le Pubbliche Amministrazioni devono, sulla base dei risultati appena analizzati, attuare un maggior impegno nello sviluppo della comunicazione pubblica. Inoltre devono anche tener conto che gli aspetti considerati più importanti dai cittadini, al riguardo, sono la chiarezza e la tempestività.

Per quanto riguarda la seconda parte del progetto, si segnala che, sulla base dei risultati ottenuti dalla ricerca sopra esposta, è stato creato il sito web www.comunicatoripubblicilombardi.it che, in linea con gli obiettivi del progetto, contiene proposte di incontri di formazione, workshop dedicati alle tematiche più importanti in relazione alla comunicazione. E' stata inoltre creata, all'interno del sito, una community di comunicatori pubblici lombardi per un dialogo virtuale sulle tematiche più attuali riguardanti sempre la comunicazione pubblica.

2. Applicazione dell'innovazione. Best Practices e Open Government

La comunicazione pubblica si inserisce nel più vasto panorama dell'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni. Com'è stato dimostrato attraverso l'analisi dei dati del progetto "Comunicare la P.A.", esposta nei paragrafi precedenti, i cittadini "sentono" oggi la Pubblica Amministrazione più vicina, più semplice e più accessibile. E' ancora necessario, però, smantellare le ultime resistenze di una cultura obsoleta per poter guardare ad un futuro "digitale".

Come possono le Amministrazioni attuare tale innovazione? Le Amministrazioni possono utilizzare come modello le c. d. "Best Practices", dall'inglese "buone prassi" o "eccellenze". Consultando il dizionario Treccani⁸⁵ alla voce "Best Practice" si legge: *«insieme delle attività (procedure, comportamenti, abitudini) che, organizzate in modo sistematico, possono essere prese come riferimento e riprodotte per favorire il raggiungimento dei risultati migliori in ambito aziendale, ingegneristico, governativo»*.

L'espressione "best practice" è stata inizialmente elaborata in ambito manageriale⁸⁶, riferendosi alle migliori tecniche con le quali si potevano ottenere

⁸⁵ Dizionario Treccani, disponibile su <http://www.treccani.it/enciclopedia>

⁸⁶ INFRA, Dizionario Treccani, Op. cit.

i migliori risultati. Tali tecniche diventavano veri e propri modelli da seguire per rendere più efficienti le unità produttive.

L'innovazione della P. A. si incentra su due cardini principali: la semplificazione e la trasparenza. Si rammenta brevemente il già illustrato progetto “La bussola della trasparenza”^{87 88}, istituita con l’emanazione del DLGS 33/2013, il quale si pone a completamento della Legge delega 190/2012 (anticorruzione): la Bussola, basata sulla trasparenza, realizza i principi dell’open-government, ovvero la partecipazione attiva dei cittadini alla P. A., e rappresenta un’innovazione tecnologica per il miglioramento della qualità dei servizi digitali e la trasparenza delle informazioni. Oltre ad aver vinto il premio 2013 EPSA (European Public Sector Award) su oltre 230 candidature di Paesi ed istituzioni Europee, la Bussola della Trasparenza viene considerata tra le migliori best practices d’Europa⁸⁹.

Sono numerose le best practices italiane che riescono a distinguersi nel panorama della semplificazione e della trasparenza. In primo luogo si ricordano i due progetti dell’INPS che hanno vinto il premio E-Gov 2014⁹⁰:

- Servizi Web e Mobile del cassetto Previdenziale e Consulenti;
- Campagna CUD 2014.

Il premio E-GOV 2014 è il quarto, in ordine di tempo, vinto dall’Istituto dopo quelli del 2011, 2012, 2013. Le quattro vittorie consecutive hanno dimostrato l’impegno dell’INPS nel creare progetti volti a migliorare la trasparenza della P. A., la qualità dei servizi e l’ascolto del cittadino. Il sito web dell’Istituto può essere definito un portale per il cittadino e le imprese. Ogni cittadino o impresa può infatti usufruire dei servizi erogati online richiedendo un PIN all’Istituto. Al momento della vittoria del premio E-GOV 2014, l’INPS

⁸⁷ Cap. III del presente elaborato, paragrafo 1

⁸⁸ <http://www.magellanopa.it/bussola/>

⁸⁹ <http://www.formez.it/notizie>

⁹⁰ Premio e-gov all’INPS, disponibile su <http://www.helpconsumatori.it/servizi/egov>

aveva rilasciato circa 14,5 milioni di PIN⁹¹, con i quali altrettanti cittadini hanno usufruito di servizi digitali coincidenti con i servizi offerti sul territorio tramite sportello, senza quindi uscire da casa e con notevole riduzione dei tempi impiegati nell'attesa presso l'Istituto. Gli accessi al portale INPS <http://www.inps.it> nel 2013 sono stati circa 430 milioni⁹². La procedura di richiesta/rilascio del PIN si svolge online e, attraverso i servizi erogati, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale si pone, a pieno titolo, nel novero delle best practices dell'innovazione amministrativa. Le procedure vengono spiegate, all'interno del sito web, in modo chiaro e semplice, comprensibile da tutti e le informazioni vengono fornite seguendo logici percorsi tematici.

Nella costruzione del sito web, l'Istituto ha applicato le regole della semplicità e della trasparenza. La semplificazione amministrativa è sinonimo di miglioramento costante delle prestazioni al cittadino, e la sezione "OPEN DATA" condivide dati ed informazioni per i cittadini e le imprese in piena trasparenza. Il portale INPS può essere considerato un modello da imitare poiché ha ottenuto ottimi risultati in termini di ascolto, partecipazione, semplificazione ed innovazione.

In ogni caso, qualsiasi esempio di Best Practice non può essere considerato perfetto: esiste sempre, infatti, un margine di miglioramento⁹³ oltre alla necessità di condividere ed esportare tali strumenti. L'esportazione delle migliori esperienze in un determinato campo rende possibile l'individuazione di criteri ottimali da applicare anche in altri ambiti. La forza della condivisione e del confronto tra Amministrazioni in ambito di buone prassi può essere individuata proprio nella crescita e nel miglioramento costante che investe il settore Pubblico.

⁹¹ Per i dati sul progetto, INFRA <http://www.helpconsumatori.it/servizi/egov>

⁹² V. Paticchio, *Ai servizi INPS web e mobile il Premio E-GOV 2014*, <http://www.helpconsumatori.it/servizi/egov/premio-egov-2014-allinps-per-servizi-web-del-cassetto-previdenziale-e-campagna-cud/85629>

⁹³ Ragazzoni P, Tortone C, Coffano E. *Buone pratiche cercasi. La griglia di valutazione DORS per individuare le buone pratiche in prevenzione e promozione della salute*. Nov 2011, <http://www.dors.it>

Queste riflessioni partono dall'analisi di un ulteriore aspetto riferibile alla condivisione delle buone prassi, ovvero l'influenza, in esse, del c. d. Knowledge Management⁹⁴ (KM), definito come la "gestione della conoscenza", differenziando ovviamente la conoscenza dall'informazione.

La conoscenza si fonda sulla persona e nasce da spazi dedicati alla parola, alla fiducia e alla relazione tra persone. Creando queste condizioni, si genera conoscenza o, per meglio dire, apprendimento organizzativo (c. d. "community of practice")⁹⁵.

Il KM si basa sul gruppo, sulle interazioni tra i soggetti e sui contributi personali che ognuno fornisce agli altri. Il Knowledge Manager è quindi colui che gestisce le conoscenze del proprio gruppo attraverso la formazione, ma anche attraverso l'apprendimento da settori chiaramente distinti dal proprio. Se volessimo definire in modo completo il KM, potremmo utilizzare la definizione di Craig S. Mullins secondo cui il «KM è un insieme di strategia, tecnologia e persone»⁹⁶. Tale definizione ci conduce a sottolineare l'importanza della gestione dell'informazione e della conoscenza come base portante nel processo di innovazione.

Date queste considerazioni si può dunque certamente affermare che il rapporto che intercorre tra KM e Best Practices è di stretta connessione, nel senso che l'uno implica necessariamente anche l'altro.

Infatti le Best Practices che emergono in un dato settore, per esempio il settore previdenziale con il sito web dell' INPS, sono le azioni, le tecniche e le conoscenze che possono essere considerate le migliori tra quelle disponibili in un dato periodo. Le Best Practices, ovviamente, non hanno, né possono avere, un valore assoluto, in quanto in un periodo successivo potrebbero comparirne di più

⁹⁴ P Capitani, in collaborazione con D Montagnani, *Il Knowledge Management*, Ed. Franco Angeli, Milano, 2006.

⁹⁵ *Infra*, Capitani, *Il Knowledge Management*, op. cit.

⁹⁶ Craig S. Mullins, *What is Knowledge Management and how can it be managed?*, <http://www.tdan.com/i008fe03.htm>

innovative. Tuttavia nel momento in cui vengono considerate casi di eccellenza in un determinato settore, la loro condivisione e il loro studio potranno apportare conoscenze, valori e tecniche che, adattate in altri settori della P.A., porteranno ad un continuo miglioramento tecnologico, rappresentando un feedback per il cittadino.

I valori ed i criteri comunicati con le Best Practices sono condivisibili in ogni settore. Primo fra tutti è il criterio della provata efficacia, sia teorica che pratica, oltre alla efficienza, alla sostenibilità e all'attenzione dei bisogni dei destinatari⁹⁷.

Il fine ultimo dell'applicazione delle Best Practices è quindi una sempre maggiore efficienza del settore pubblico. Questa efficienza si può acquisire attraverso la conoscenza e le esperienze eccellenti che si impongono nel contesto di riferimento di diverse Amministrazioni.

Per mettere a frutto queste eccellenze anche la P. A. deve impiegare tecniche di KM attraverso le quali gestire le conoscenze acquisite, trasferirle al personale e adattare al proprio settore. Tutto ciò sarà possibile solo con l'uso del c. d. "Capitale Intellettuale"⁹⁸, ovvero i fattori di esperienza professionale e di conoscenza delle persone.

Come già detto, il KM si basa sul gruppo. Il gruppo è a sua volta formato da individui diversi, ognuno con un background personale di esperienze e di conoscenze. Il capitale intellettuale è formato da tutte le conoscenze, le professionalità, le attitudini che caratterizzano ogni individuo del gruppo. Compito del Knowledge Manager è quello dunque di acquisire, di valorizzare e di applicare le diverse conoscenze. Il Knowledge Manager gestisce, quindi, tutte

⁹⁷ Infra, P Ragazzoni, C Tortone, E Coffano. *Buone pratiche cercasi. Le griglie di valutazione DORS per individuare le buone pratiche in prevenzione e promozione della salute*. Op. cit.

⁹⁸ G P Bonani, *La sfida del capitale intellettuale. Principi e strumenti di Knowledge Management per organizzazioni intelligenti*, Ed. F. Angeli, Milano, 2002.

le conoscenze che vivono in un'organizzazione per migliorarne l'efficienza ed ottimizzare la qualità dei servizi erogati a cittadini ed imprese.

Altro progetto innovativo, considerato Best Practice dell'innovazione, è OPEN COESIONE⁹⁹. Questo progetto fa parte di una strategia di Open Government e Open Data sviluppata dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (D.P.S). Prima di trattare i principi e i criteri che stanno alla base di questo progetto di eccellenza, è necessario precisare che esso si inserisce nell'ambito della diffusione e del riutilizzo dei dati pubblici¹⁰⁰. Il riutilizzo (o riuso) dei dati è possibile solo se questi sono nel formato OPEN. I dati OPEN sono, come precedentemente detto, dati APERTI perché presentano alcune caratteristiche: in primo luogo, la loro licenza di utilizzo deve essere aperta, ovvero deve permettere di riutilizzare i dati, anche per scopi commerciali; in secondo luogo, il loro formato deve permettere di analizzare e condividere i dati attraverso programmi di calcolo open source (come ad esempio Libre office o Open Office Calc). Queste due caratteristiche rendono i dati oltre che disponibili, condivisibili e riutilizzabili, anche rapidamente integrabili ed organizzabili.

Il progetto OPEN COESIONE ha lo scopo di diffondere e riutilizzare pubblicamente i dati e le informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale (o politiche regionali)¹⁰¹. Le politiche di coesione, impiegando risorse pubbliche nazionali ed europee, hanno lo scopo di eliminare le diseguaglianze di sviluppo, di incrementare le opportunità di inclusione dei cittadini e di promuovere la coesione tra i territori italiani¹⁰². Le politiche di coesione trovano il loro fondamento giuridico nella Costituzione (Art. 119 5° C., Art. 3 2° C.) e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁹⁹ Dati, notizie, articoli su OPEN COESIONE sono disponibili su <http://www.opencoesione.gov.it> e <http://www.dps.gov.it/it/index.html>

¹⁰⁰ Il concetto di riutilizzo o riuso dei dati pubblici è disponibile su <http://www.ascuoladiopencoesione.it/il-formato-dei-dati-sul-web-e-non-solo/>

¹⁰¹ Infra, <http://www.dps.gov.it/it/index.html>, cit.

¹⁰² *Le politiche di coesione*, <http://www.dps.gov.it/it/>

L'iniziativa Open Coesione, promossa dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), è rivolta a cittadini, imprese, tecnici e ricercatori con il fine di fornire loro, in ogni momento, dati ed informazioni per valutare l'efficacia di impiego delle risorse delle Politiche di Coesione.

Si ricorda che le risorse per le Politiche di Coesione vengono stanziare attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo di Coesione ed il Fondo Sociale Europeo¹⁰³.

La politica di coesione è fondamentale per il compimento della strategia Europa 2020 ed è stata attuata una riforma normativa affinché i fondi vengano spesi secondo le diverse priorità attraverso una strategia concordata tra i diversi Stati Membri e la Comunità Europea.

Al fine di monitorare l'impiego dei Fondi sul territorio nazionale, attraverso il finanziamento di diversi progetti regionali, è stato creato, all'interno di OPEN COESIONE, "MONITHON"¹⁰⁴, ovvero una "Maratona di monitoraggio civico delle politiche pubbliche in Italia basata sui dati di OPEN COESIONE"¹⁰⁵.

Il termine «MONITHON» deriva da MONItoring maraTHON ed è nato nell'ambito del primo raduno Hackathon denominato "Spaghetti Open Data", proposto dal gruppo di lavoro del portale opencoesione.gov.it¹⁰⁶. Il termine «monitoraggio civico» indica le attività di controllo e verifica che singoli cittadini o gruppi di essi effettuano sugli interventi finanziati dalle politiche pubbliche¹⁰⁷.

¹⁰³ Articolo *Una nuova politica di coesione per l'occupazione e la crescita in Europa*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/italy_it.pdf

¹⁰⁴ Definizione e storia di MONITHON su <http://www.ascuoladiopencoesione.it>

¹⁰⁵ *La struttura, i reopr e le notizie su MONITHON*, <http://www.monithon.it>

¹⁰⁶ Il termine «Hackathon» deriva dalle parole HACKer e maraTHON ed è un evento al quale partecipano esperti di vari settori dell'informatica. <http://it.wikipedia.org/wiki/Hackathon>

¹⁰⁷ *Il monitoraggio civico*, <http://www.ascuoladiopencoesione.it/temi/monitoraggio-civico>

Tali verifiche avvengono sulla base di dati ed informazioni open data (in formato aperto) riutilizzabili messi a disposizione da parte delle Amministrazioni.

E' doveroso ricordare che queste attività di monitoraggio civico sono un'assoluta novità nel panorama pubblico. I dati e le informazioni sono messe a disposizione di cittadini, ricercatori, media e portatori di interesse (stakeholders) al fine di poter valutare l'efficacia e le modalità di impiego delle risorse utilizzate per la realizzazione dei progetti sul territorio.

Naturalmente, sia i dati che le informazioni sono a disposizione anche delle altre Amministrazioni, le quali possono riutilizzarli per incrementare la propria efficienza e per integrare le proprie categorie di servizi erogati al cittadino.

Anche nei casi del progetto OPEN COESIONE e del progetto correlato ad esso MONITHON OPENCOESIONE, solo per il fatto che si tratta di una delle prime esperienze (riuscite) nell'ambito dell'innovazione, della trasparenza, della partecipazione e della coesione, si può senz'altro affermare di essere di fronte ad un'altra eccellenza in campo pubblico.

Nel settembre 2014 OPENCOESIONE e MONITHON hanno ottenuto il quarto posto agli Open Government Awards 2014¹⁰⁸.

Entrambi i progetti sono un esempio di cosa possono fare i cittadini con la disponibilità di dati aperti, condivisi e riutilizzabili. I cittadini sono coinvolti attivamente, riuscendo così a partecipare alla vita pubblica attraverso l'utilizzo delle tecnologie ICT. Essi possono quindi esercitare il loro legittimo controllo sulle modalità di impiego dei fondi pubblici.

Quest'ultima Best Practice può essere considerata come un esempio da seguire in tema di trasparenza e partecipazione¹⁰⁹. In questo modo il cittadino è

¹⁰⁸ *OpenCoesione e Monithon premiati a NY: quarto posto degli Open Government Awards 2014*, <http://www.studialesviluppo.it>

¹⁰⁹ *Monitoraggio civico: così gli Open Data educano alla cittadinanza*, <http://www.questeistituzioni.it>

costantemente informato sulle modalità di impiego dei fondi ma anche sul ciclo dei vari progetti presenti all'interno di OPENCOESIONE.

L'effetto dei due progetti, quindi, è il miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche in un contesto dove le Amministrazioni collaborano con i cittadini e viceversa, attuando i principi di trasparenza, efficacia, partecipazione e democrazia.

3. Mancata applicazione dell'innovazione-Worst Practices

Nel paragrafo precedente è stato descritto l'impatto delle c. d. Best Practices sui cittadini, definite come buone prassi, ovvero come "esempi di eccellenza" da seguire da parte delle Amministrazioni. In contrapposizione ad esse esistono le c. d. "Worst Practices" (o Bad Practices), ovvero le cattive prassi, i pessimi esempi di comunicazione delle Amministrazioni con i cittadini.

Mentre le Best Practices attuano il principio della trasparenza e del dialogo, le Worst Practices si pongono come esempi di mancata o insufficiente comunicazione, di poca usabilità delle informazioni nonché di inesistente interazione tra cittadino e Amministrazioni.

Tali problematiche sono emerse, in particolare, in 2 studi di ricerca condotti da un gruppo di lavoro dell'università di Udine coordinato dal Prof. Francesco Pira. Il primo studio "Monitoraggio dei siti istituzionali dell'Università di Udine. Edizione 2009"¹¹⁰ valuta, a partire dal 2000, il grado di comunicazione, relativi ai diversi siti web delle Istituzioni, con il cittadino.

I risultati della ricerca hanno quindi messo in luce i limiti ma anche gli ottimi esempi di comunicazione attraverso il web. Il Prof. Pira spiega che manca "una strategia complessiva sulla comunicazione attraverso la rete"¹¹¹.

¹¹⁰ Ricerca completa, monitoraggio, comunicato stampa e sintesi disponibili su <http://www.questeistituzioni.it/ricerche.php?c=789>

¹¹¹ F. Meta, *La PA centrale bocciata nell'online*, Maggio 2010, http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/4057_la-pa-centrale-bocciata-nell-online.htm

Le principali Worst Practices rilevate sulla comunicazione istituzionale in rete sono la mancanza di interazione con il cittadino e la scarsa qualità delle informazioni e dei contenuti ma soprattutto, in alcuni siti istituzionali, la tendenza a modificare spesso l'impostazione delle pagine web.

Anche la mancanza di newsletter, oltre ad una scarsa accessibilità e ad una eccessiva difficoltà di navigazione, sono i limiti emersi dalla ricerca del 2009. Naturalmente vengono messe in luce anche le Best Practices che evidenziano, a loro volta, i siti istituzionali che mettono a disposizione del cittadino strumenti interattivi, che rendono possibile il dialogo con il cittadino, e che riescono a rendere comprensibile il funzionamento delle Istituzioni.

Nel corso degli anni le cose sono cambiate, come evidenzia un secondo studio, sempre del Prof. Pira, "Monitoraggio dei siti istituzionali dell'Università di Udine. Edizione 2012-2013"¹¹². Questo studio mostra infatti che sono stati superati alcuni limiti legati all'accessibilità ed usabilità.

Restano ancora, però, per alcuni siti web, limiti legati all'interazione tra Amministrazione e cittadino. La sintesi dei risultati¹¹³ evidenzia, ad esempio, che il Ministero della Giustizia rimane insufficiente nella comunicazione interattiva con il cittadino, mentre è ampiamente sufficiente riguardo ai contenuti. Relativamente alla voce della comunicazione interattiva i risultati sembrano addirittura peggiorati rispetto al 2002.

I risultati appena valutati portano necessariamente ad alcune considerazioni. In primo luogo le Worst Practices descritte non rispettano i requisiti di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa così come non corrispondono ai criteri introdotti nel campo della comunicazione pubblica.

Una comunicazione inefficace, che comporta difficoltà al cittadino nell'utilizzo e nella condivisione delle informazioni, rende infatti confuso e poco

¹¹² Ricerca completa, monitoraggio, comunicato stampa e sintesi disponibili su www.francescopira.it/ricerche.php?c=1159

¹¹³ www.francescopira.it/allegati/1159-Sintesi_istituzionali_2012.pdf

trasparente il rapporto con le P.A., alimentando quel senso di lontananza e di freddezza che le ultime riforme hanno tentato di eliminare.

La P.A. ha l'obbligo di garantire la trasparenza e ciò può avvenire solo con la totale accessibilità, da parte dei cittadini, alle informazioni. La trasparenza, intesa in questo senso, favorisce il controllo sul rispetto dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione Amministrativa¹¹⁴.

La trasformazione, messa in atto nelle Pubbliche Amministrazioni ed oggetto del presente lavoro, mette al centro il cittadino. La comunicazione, intesa come relazione tra quest'ultimo e l'Amministrazione, implica necessariamente l'ascolto e l'interazione attiva del cittadino.

Ma le Worst Practices rappresentano, al contrario, un freno alla totale applicazione dei criteri della visibilità, della trasparenza e della qualità di servizi offerti.

Le Amministrazioni hanno l'obiettivo di attivare e di potenziare le modalità di dialogo con i cittadini¹¹⁵. D'altro canto, le stesse devono anche attivare la funzione di coordinamento sul territorio e sulle risorse attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie (ICT), la c.d. digitalizzazione. In questo modo si affermerà la partecipazione attiva del cittadino alla vita pubblica ed il suo coinvolgimento nelle decisioni che lo riguardano.

Si segnala a tale proposito il progetto E-PART¹¹⁶, in cui il cittadino può segnalare, al proprio Comune di appartenenza, disagi o disservizi presenti sul territorio.

E-PART è un vero e proprio social network dei cittadini che riescono, in questo modo, ad interagire direttamente con le varie Amministrazioni comunali partecipando attivamente alla vita pubblica ed alla risoluzione dei problemi.

¹¹⁴ Buratti U, *Dalla "selva oscura" alla trasparenza Etica, lavoro e Pubblica Amministrazione*, cqa rivista, Aprile 2011, <http://www.data.unibg.it/dati/bacheca/434/48960.pdf>

¹¹⁵ Faccioli F, Mazza B, *Gli stati generali della comunicazione pubblica*, Bologna, 2008, Ed. Comunicazione Italiana.

¹¹⁶ www.epart.it/info/about

E-PART si pone come l'applicazione pratica della c.d. democrazia partecipativa. Il cittadino cerca all'interno del portale il proprio Comune e, attraverso una mappa, segnalerà il punto esatto o l'indirizzo della località interessata; esporrà quindi il problema allegando eventuali fotografie.

Se il Comune interessato utilizza E-PART, manderà al cittadino una e-mail per ogni stato del problema fino alla completa risoluzione. Il cittadino potrà seguire tutte le altre segnalazioni e verificare gli interventi sulle varie problematiche accedendo anche ai dettagli di tutto l'iter.

Il progetto E-PART è stato creato in collaborazione con Italia degli Innovatori della Agenzia per la diffusione delle Tecnologie per l'Innovazione¹¹⁷.

Ottimo esempio di comunicazione e di interazione, E-PART rappresenta l'attuazione di good-governance, e-government ed e-democracy. Rappresenta inoltre l'esempio che, partendo da Worst Practices, è possibile, utilizzando tecnologie ICT, coinvolgere i cittadini alla vita pubblica rendendo l'azione amministrativa più trasparente e democratica.

¹¹⁷ Infra, www.epart.it/info/about cit.

CAPITOLO QUINTO

CONCLUSIONI

Al termine della presente trattazione sono emerse diverse considerazioni che verranno di seguito esposte.

Si è cercato di analizzare diversi aspetti della comunicazione pubblica con uno sguardo anche all'attuale ruolo del dirigente, oggi manager pubblico. Attraverso l'analisi di un importante progetto sulla comunicazione pubblica, sono emersi i risultati della sua percezione da parte dei cittadini.

La comunicazione pubblica si è evoluta di pari passo con l'innovazione tecnologica ICT e con il cambiamento progressivo della società. La comunicazione, interna ed esterna, è divenuta una necessità per una Amministrazione a misura di cittadino.

Durante l'ultimo decennio, soprattutto, abbiamo assistito ad un cambiamento organizzativo epocale nelle diverse Pubbliche Amministrazioni. Da organizzazione piramidale, chiusa e con una inesistente comunicazione, si è giunti ad una Amministrazione aperta, relazionale, che si pone nello stesso piano con il cittadino. Quest'ultimo non è più considerato un mero suddito, ma un soggetto attivo che può partecipare, con idee e azioni, alla vita pubblica, che viene ascoltato nei suoi bisogni al fine di predisporre ed erogare servizi pubblici migliori, che riesce ad accedere a tali servizi grazie ad una maggiore semplicità amministrativa, che riesce a dialogare con una Pubblica Amministrazione nuova con l'obiettivo di farsi comprendere.

Oggi la Pubblica Amministrazione si deve confrontare con un cittadino più attento e più informato. La comunicazione, quindi, per essere efficace deve anche essere compresa da tutti. Nella stesura di questo lavoro si è evidenziato come l'efficacia di una comunicazione corrisponde alla semplicità e alla chiarezza. Non più solo procedure lunghe e complesse: oggi l'Amministrazione, in un'ottica

di semplicità, ha approntato procedure più snelle, più comprensibili e più accessibili.

Il linguaggio utilizzato dalla P. A. ha abbandonato i termini obsoleti ed “oscuri” per utilizzare termini semplici e compresi da tutti i cittadini, i quali devono essere posti in condizione di esercitare il loro “diritto a capire”.

L’Amministrazione Pubblica, in questo modo, si allinea con i principi costituzionali relativi alla eguaglianza di tutti i cittadini a partecipare in uguale misura alla vita pubblica, ponendo gli stessi cittadini nelle condizioni di poter accedere alle informazioni in qualsiasi momento, anche utilizzando le innovazioni tecnologiche.

Dal punto di vista della comunicazione interna, l’evoluzione delle Pubbliche Amministrazioni ha visto abbandonare lo schema chiuso e piramidale anche con i propri dipendenti, abbracciando invece un modello manageriale basato sul dialogo e sulla collaborazione attiva con essi, evidenziando e valorizzando le diverse attitudini personali dei lavoratori. Ciò significa che i lavoratori delle P. A. possono e devono essere considerati un valore, un investimento a lungo termine. In tutto questo, una componente essenziale deve pervenire dai vertici, i quali, attraverso una corretta comunicazione e il coinvolgimento dei dipendenti nella vita aziendale, faranno sentire ognuno di loro parte attiva dell’Amministrazione, fidelizzandoli ed ottenendo un maggior entusiasmo lavorativo per il raggiungimento degli obiettivi.

L’evoluzione della comunicazione interna ed esterna è iniziata, come si è dimostrato nel corso del presente elaborato, con l’introduzione dei criteri e dei principi di stampo privatistico nelle Amministrazioni Pubbliche, e tale evoluzione perdura anche ai giorni nostri. Dagli anni 2000 sono stati emanati numerosi provvedimenti legislativi, primo fra tutti la L 150/2000, che hanno dato avvio alla presa di coscienza, da parte delle Amministrazioni, di una diversa prospettiva nei confronti del cittadino. Un grande aiuto nella riuscita di questo cambiamento epocale, è arrivato dall’utilizzo delle tecnologia ICT: le

Amministrazioni hanno infatti compreso l'importanza di utilizzare la rete nei rapporti con gli utenti. Si è giunti così alla conquista dell'e-government, il quale ha contribuito a migliorare i servizi proposti al cittadino, ad aumentare la sua partecipazione alla vita pubblica ed al perfezionamento della governance di ogni Amministrazione. Con il miglioramento degli aspetti vitali delle Amministrazioni si è così giunti a parlare di e-democracy.

La e-democracy favorisce l'inclusione sociale dei cittadini ottimizzando le loro possibilità di accesso alle informazioni; da loro la possibilità di attivare iniziative dirette e di essere maggiormente coinvolti nei processi decisionali delle Amministrazioni.

Ma la svolta che vede l'ufficializzazione delle Amministrazioni Digitali avviene con l'entrata in vigore, nel gennaio 2006, del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) inserito nel DLGS 82/2005.

Il CAD prevede una continua comunicazione tra le Amministrazioni utilizzando le tecnologie informatiche, nonché la piena validità formale dei documenti inseriti su supporti digitali, la c. d. Dematerializzazione dei documenti. Non più, dunque, sprechi di carta ma utilizzo razionale delle risorse tecnologiche anche per le comunicazioni con i cittadini attraverso la posta elettronica.

La Pubblica Amministrazione diventa, quindi, oltre che più semplice, anche più trasparente. La maggiore trasparenza dell'Amministrazione Pubblica si riflette anche, e soprattutto, nel rapporto con il cittadino, il quale modifica positivamente la sua percezione nel quotidiano.

L'analisi del progetto "Comunicare la P.A." ha infine dimostrato come la percezione della comunicazione Pubblica si è modificata nel tempo. I risultati di tale progetto hanno evidenziato che il cittadino valuta positivamente la nuova e virtuale comunicazione Pubblica, identificandola con i termini SEMPLICITA', EFFICIENZA e INFORMATIZZAZIONE.

E' stato però dimostrato come alcune Amministrazioni applichino i criteri di una corretta comunicazione in modo migliore di altre. Sono state quindi analizzati esempi di “eccellenze”, ovvero alcune Best Practices , nonché esempi di Worst Practices, ovvero pessimi esempi dai quali imparare per migliorare.

Tra le numerose, in verità, Best Practices italiane, sono state analizzati, per esempio, il portale INPS contenente due progetti innovativi che hanno fatto meritare all’Istituto la quarta vittoria consecutiva al prestigioso premio E-Gov 2014.

I due progetti, inseriti nel portale INPS che viene considerato come un esempio innovativo di comunicazione, informazione ed interazione con cittadini ed imprese, si basano su Open Data. Essi si pongono al di sopra degli altri esempi dello stesso genere e si distinguono per semplicità, chiarezza e partecipazione attiva. Anche l’usabilità e l’accessibilità totale dei dati e delle informazioni pongono l’Istituto in una posizione di assoluta eccellenza nell’ambito dell’innovazione tecnologica.

Altro progetto di eccellenza, analizzato nel corso del presente lavoro, è quello denominato OpenCoesione –Monithon.

In questo caso siamo di fronte ad una innovazione nella innovazione, nel senso che, attraverso le tecnologie ICT si permette al cittadino di esercitare il doveroso controllo che gli spetta sull’impiego delle risorse pubbliche.

Ma non solo. Il controllo dei cittadini avviene, oltre che attraverso la Rete, anche monitorando “fisicamente” i progetti finanziati e postando report sullo stato di essi al momento del controllo.

Inoltre OPENCOESIONE e MONITHON hanno ottenuto un ottimo quarto posto agli Open Government Awards 2014 tra centinaia di progetti europei.

Gli esempi di eccellenza che sono stati analizzati, hanno in comune una caratteristica: utilizzano la conoscenza al fine di realizzare risultati sempre più ambiziosi. L'utilizzo e la gestione della conoscenza avviene, però, solo grazie alla

figura del Knowledge Manager, il quale si pone come un vero e proprio “gestore” del capitale intellettuale di cui dispone.

Per quanto riguarda, invece, i “cattivi esempi”, le cd. Worst Practices, sono stati analizzati due studi di ricerca coordinati dal prof. Francesco Pira dell’Università di Udine, i quali hanno dimostrato che le maggiori mancanze dei siti web istituzionali si riscontrano, soprattutto, nella interazione con il cittadino, nell’usabilità e l’accessibilità dei contenuti.

Ma le mancanze, a volte, sono la spinta necessaria per realizzare le eccellenze. Ciò è avvenuto, come è stato esposto nel presente lavoro, con la realizzazione di un altro progetto innovativo che si pone come una assoluta novità nel proprio genere: il progetto E-Part.

Attraverso le segnalazioni, da parte dei cittadini, di disagi e disservizi, il Comune di riferimento intraprende un percorso di risoluzione di essi, mantenendo il segnalatore costantemente informato dello stato in cui si trova il problema fino ad informarlo della completa risoluzione di esso.

In questo caso, come abbiamo dimostrato, esiste una vera e propria partecipazione attiva, una condivisione di dati e di risultati, nonché il coinvolgimento dei cittadini alla vita pubblica.

In altre parole, si attua quella che viene chiamata democrazia partecipativa.

In definitiva molta strada è stata percorsa e molta ne resta ancora da percorrere. La direzione è quella giusta ma è necessario eliminare le ultime resistenze ancora in atto, al fine di compiere il percorso di modernità e di efficienza al fianco dei cittadini, per una Amministrazione Pubblica aperta, trasparente e democratica.

BIBLIOGRAFIA

- ADINOLFI P. *Il mito dell'azienda. Innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill 2004
- AMBROSINO V.S. *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*. Foro Amministrativo TAR 2004
- ANSELMINI L. *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Il percorso aziendale*, Giappichelli, Torino 1995
- ANSELMINI L. *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli 2003
- ARENA G., a cura di, (2001), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini.
- AUTERI E. *Management delle risorse umane*, Guerini e Associati, Milano 1998
- BLANCO P. *L'URP e gli uffici assimilati* in Quaderni Formez, Roma 2004
- BOLDIZZONI D., *Management delle risorse umane*, Il Sole 24 ore 2003
- BONANI G. P. *La sfida del capitale intellettuale. Principi e strumenti di Knowledge Management per organizzazioni intelligenti*, Ed. F. Angeli, Milano, 2002.
- BONARETTI M., CODARA L., MANNELLI S. *Ripensare il lavoro pubblico: come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle Amministrazioni Pubbliche*. Rubettino Soveria Mannelli, 2001
- BORGONOVİ E. *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Egea, Milano 2004.
- BORGONOVİ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Ed. Egea, 2005
- BUTERA F. *Il change management strutturale nelle Pubbliche Amministrazioni* Studi organizzati, n. 1/2007.

CAPITANI P. in collaborazione con D Montagnani, *Il Knowledge Management*, Ed. Franco Angeli, Milano, 2006

CARLINI F. *Lo stile del Web. Parole e immagini nella comunicazione in rete*, Einaudi, Torino 1999

CASSESE S. *Codice di Stile delle Comunicazioni Scritte ad uso delle Amministrazioni Pubbliche*. Dipartimento della Funzione Pubblica, 1993.

CEPIKU D. *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.?* in *Azienda Pubblica* n.1, 2005

CERASE F.P., FARINELLA D., *La teoria della motivazione per il lavoro pubblico: un caso italiano*, Ed. Il Mulino, Bologna 2007

CHERUBINI S. a cura di, *Comunicare per Competere*, Franco Angeli, Milano 2001

CUCCODORO E. (a cura di), *La governance: direttive fra poteri territoriali e partecipazione della società civile*, Aracne, Roma 2004.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL FORMEZ (a cura del) *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, ,Supema Roma 2004

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA E PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della L 241/90*, a cura di Maria Letizia D'Autilio e Nereo Zamaro, Ed. Scientifiche it., 2005

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA PER L'EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI, *La Comunicazione Pubblica nel processo di innovazione*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2011

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Il Piano di Comunicazione nelle Amministrazioni Pubbliche*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2010

DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA *La gestione per competenze nelle Amministrazioni Pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione.* Soveria Mannelli, Rubettino Ed., 2006.

FADDA S. *Governance territoriale e progettazione integrata* in Quaderni Formez, Roma 2003

FACCIOLI F. MAZZA B, *Gli stati generali della comunicazione pubblica*, Bologna, 2008, Ed. Comunicazione Italiana

FIORITO A. *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni.* Bologna, ed. Il Mulino, 1997.

FORLENZA O., TERRACCIANO G. *La riforma del pubblico impiego* , Il Sole 24 ore, 1999

FORMEZ, *E-Government –Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti locali* a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2002

FORMEZ, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, a cura del Dipartimento della Funzione pubblica, Roma 2003

FORMEZ, *L'orientamento all'utenza nei servizi di e-government*, a cura del Dipartimento della Funzione pubblica, Roma 2004

FORMEZ, *La Comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane*, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e della presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2006

GIAMMARRONI P. *L'organizzazione che comunica*, Edizioni Lavoro, Roma 2000

GUALMINI E., *L'Amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003

HINNA L., MENEGUZZO M. e MUSSARI R., *Economia delle Aziende pubbliche*, Edizioni McGraw-Hill 2006

- INVERNIZZI E. *La Comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffrè, Milano 1998
- JONEL L.L. THOMPSON F. *L'implementazione strategica del New Public Management* in Riv. Azienda Pubblica n. 6, Roma, 1997
- LUSOLI W., *Forme di democrazia elettronica*, in G. Pasquino, *Strumenti di democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2007
- MANCINI P. *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 2002
- MARSOCCI P. *La disciplina dell'attività della comunicazione* in G. Arena. *La funzione di comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni*. Maggioli, Rimini, 2011.
- MELE R., STORLAZZI A. *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle Amministrazioni Pubbliche*, Cedam Padova 2006
- MENEGUZZO M., (1998), *Managerialità, innovazione e governance. La Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne, Roma.
- PARITO M.E., *Comunicazione pubblica e nuovi media*, Catania, Editpress 2007
- PEDACI V. *Il management pubblico*. Ed. Simone, 2012
- PERULLI P. *La città delle reti*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.
- PETICCA S., *Compendio di Comunicazione Pubblica*, Pioda Editore 2012
- PICCARDO C., COLOMBO L. *Governare il cambiamento*. Cortina, Milano, 2007.
- PITTERI D. *Democrazia Elettronica*, Bari Laterza 2007
- POLLIFRONI M. *Processi di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Giuffrè, Milano 2003
- RIMOLI F. *Le riforme*. Laterza, Roma-Bari, 2002.
- ROLANDO S. "L'amministrazione condivisa", in *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas Libri, Milano 2001

ROVINETTI A., *Diritto di parola*, Il Sole 24 ore Milano 2000

RUSCIANO M. *La dirigenza nell'Amministrazione centrale dello Stato*. Rivista L.P.A. 2001

SERRA T. *La democrazia possibile nella progettazione istituzionale*, in Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche n.3, 1997

TIVELLI L. MASINI S. *Un nuovo modo di governare- L'E-government ed il cambiamento nella P.a.*, Fazi Editore Roma 2009

TREVISANI D. *Regie di cambiamento. Approcci integrati alle risorse umane allo sviluppo personale e organizzativo ed al coaching*. Franco Angeli, Milano, 2007

VALLONE F. BONARETTI M., *Benessere organizzativo*, Rubettino Soveria Mannelli 2003

SITOGRAFIA

BURATTI U, *Dalla “selva oscura” alla trasparenza Etica, lavoro e Pubblica Amministrazione*, cqia rivista, Aprile 2011, disponibile su <http://www.data.unibg.it/dati/bacheca/434/48960.pdf>

CARLONI E.. *La semplificazione telematica e l’agenda digitale*. Giornale di Diritto Amministrativo n. 7/12, disponibile su <http://www.irpa.eu>

CERULLI IRELLI V., LUCIANI F.. *La semplificazione dell’azione amministrativa in Diritto Amministrativo 2000* disponibile su <http://www.diritto.it>

CIVIT - Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Disponibile su http://it.wikipedia.org/wiki/Commissione_independente_per_la_valutazione_la_trasparenza_e_l%27integrit%C3%A0_delle_amministrazioni_pubbliche

Dati, notizie, articoli su OPEN COESIONE sono disponibili su <http://www.opencoessione.gov.it> e <http://www.dps.gov.it/it/index.html>

Il concetto di riutilizzo o riuso dei dati pubblici è disponibile su <http://www.ascuoladiopencoessione.it/il-formato-dei-dati-sul-web-e-non-solo/>

D’AMICO D. *Considerazioni sulla trasparenza*, articolo disponibile su <http://www.saperi.forumpa.it> , 2012.

D’AVANZO W., *Partecipazione e democrazia. La nuova Governance* , 2005 disponibile su <http://www.innovazionediritto.unina.it>

Definizione e storia di MONITHON su <http://www.ascuoladiopencoessione.it>

Digital Divide in Wikipedia disponibile su http://it.wikipedia.org/wiki/Digital_divide

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA *Direttiva 8 maggio 2002* (a cura di) Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi disponibile su <http://www.funzionepubblica.it>

FISHKIN J., *Virtual Democratic Possibilities: Prospects for Internet Democracy* disponibile su: http://cdd.stanford.edu/research/papers/2000/brazil_paper.pdf

Il termine «Hackathon» deriva dalle parole HACKer e maraTHON ed è un evento al quale partecipano esperti di vari settori dell'informatica. Disponibile su <http://it.wikipedia.org/wiki/Hackathon>

Il monitoraggio civico, <http://www.ascuoladiopencoazione.it/temi/monitoraggio-civico>

L'Agenda Digitale Europea, disponibile su <http://www.ec.europa.eu/digital-agenda>

La Bussola della Trasparenza vince il Premio EPSA 2013. Disponibile su <http://www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2013/novembre/>

La struttura, i report e le notizie su MONITHON, <http://www.monithon.it>

Le politiche di coesione, <http://www.dps.gov.it/it/>

MARTONE R. F., *L'evoluzione dei sistemi di Management* , n.13 e 14 disponibile su <http://www.federica.unina.it>

META F., *La PA centrale bocciata nell'online*, Maggio 2010, http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/4057_la-pa-centrale-bocciata-nell-online.htm

Monitoraggio civico: così gli Open Data educano alla cittadinanza, <http://www.questeistituzioni.it>

MULLINS CRAIG S., *What is Knowledge Management and how can it be managed?*, <http://www.tdan.com/i008fe03.htm>

OpenCoesione e Monithon premiati a NY: quarto posto degli Open Government Awards 2014, <http://www.studialesviluppo.it>

PATICCHIO V., *Ai servizi INPS web e mobile il Premio E-GOV 2014*, <http://www.helpconsumatori.it/servizi/egov/premio-egov-2014-allinps-per-servizi-web-del-cassetto-previdenziale-e-campagna-cud/85629>

Piano e-gov 2012: report di avanzamento attività. Roma, 2011 disponibile su <http://www.funzionepubblica.it>

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione *La Bussola della Trasparenza dei siti web* disponibile su <http://www.magellanopa.it/bussola/>

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI *Le notizie e i documenti relativi a: Agenzia per l'Italia Digitale*, disponibile su <http://www.agid.gov.it>

Progetto “COMUNICARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: STRUMENTI PER UN DIALOGO TRASPARENTE CON I CITTADINI E LA SEMPLIFICAZIONE DELLA COMUNICAZIONE” – dati disponibili su www.comubblica.it, www.comunicatoripubblicilombardi.it e www.semplificazione.regione.lombardia.it

Raccolta organica testi sulla semplificazione disponibile su <http://portale.unipa.it>

RAGAZZONI P, TORTONE C, COFFANO E. *Buone pratiche cercasi. La griglia di valutazione DORS per individuare le buone pratiche in prevenzione e promozione della salute*. Nov 2011, <http://www.dors.it>

REGIONE LAZIO (a cura della) *Decreto semplificazione. Agenda Digitale*, disponibile su http://www.regione.lazio.it/rl_informatica

Ricerca completa, monitoraggio, comunicato stampa e sintesi disponibili su <http://www.francescopira.it/ricerche.php?c=789>

RIGGI R. (A cura di) Area Affari generali e Legali, URP *Raccolta organica di testi sulla semplificazione del linguaggio amministrativo*. Università degli studi di Palermo disponibile su <http://www.portale.unipa.it>

STUDIO SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE disponibile su
<http://federalismi.it/federalismi/forum/corso/Pubblica%20amministrazione.pdf>

Una nuova politica di coesione per l'occupazione e la crescita in Europa,
disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/italy_it.pdf

SITI CONSULTATI

www.agid.gov.it

www.biblioteca.formez.it

www.cantieripa.it

www.cdd.stanford.edu

www.compubblica.it

www.comunicatoripubblicilombardi.it

www.corrierecomunicazioni.it/

www.data.unibg.it

www.diritto.it

www.dors.it

www.ec.europa.eu

www.epart.it/

www.federalismi.it

www.federica.unina.it

www.formez.it

www.francescopira.it

www.funzionepubblica.gov.it

www.helpconsumatori.it/servizi/egov

www.innovazionediritto.unina.it

www.irpa.eu

www.magellanopa.it

www.opencoesione.gov.it

www.portale.unipa.it

www.questeistituzioni.it

www.regione.lazio.it

www.saperi.forumpa.it

www.semplificazione.regione.lombardia.it

www.ssai.interno.it

www.studialesviluppo.it

www.tdan.com/i008fe03.htm

www.treccani.it/enciclopedia

www.urp.gov.it

www.wikipedia.org