

Università La Sapienza di Roma
Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale
Dottorato di ricerca XXIX° CICLO in
“COMUNICAZIONE, RICERCA, INNOVAZIONE”
Curriculum in Scienze della Comunicazione
dr. Roberto Cecchini
PROGETTO DI RICERCA



**DALLA
“CULTURA DELLA
QUALITÀ”
ALLA QUALITÀ DELLA
CULTURA**

***Come la certificazione ai sensi della ISO
9001 può influenzare i processi di
comunicazione nella PA che cambia***

TUTOR
Prof.ssa F. Faccioli

Co-TUTOR
Prof.ssa I. Cortoni

Anno accademico 2015-2016

*Questo lavoro è dedicato a mio padre che non ha potuto vederne l'inizio,
ad Alessandro che ne avrebbe voluto vedere il completamento,
a Norman che ne è stato l'ispiratore,
a Giulio, a Valeria e a tutte quelle persone entusiaste che
hanno affrontato lo stesso mio percorso
ma hanno avuto la sfortuna di
non poterlo portare a termine.*

INDICE DEI CONTENUTI

INTRODUZIONE

- **ALLA RICERCA DELLA QUALITÀ**
 - Perché ricercare la qualità anche nella PA *pag. 1*
- **COMUNICAZIONE PUBBLICA E QUALITÀ**
 - La comunicazione pubblica: un servizio al pari di altri *pag. 3*
 - Comunicazione pubblica di qualità: un possibile obiettivo? *pag. 4*
- **IL PROGETTO DI RICERCA**
 - Le ipotesi di ricerca *pag. 5*
 - Descrizione del percorso seguito: sintesi dei contenuti *pag. 6*

COMUNICAZIONE PUBBLICA E MODELLI DI COMUNICAZIONE: UNA PROSPETTIVA STORICA

- **PREMESSA: COME DEFINIRE LA COMUNICAZIONE PUBBLICA**
 - La comunicazione pubblica: questa (semi)sconosciuta *pag. 9*
 - Gli assunti di partenza: cosa caratterizza la comunicazione pubblica *pag. 9*
- **LA MOLTEPLICITÀ DELLE VISIONI E L'UNICITÀ DEL
RISULTATO DI ANALISI: COSA DICONO GLI AUTORI**
 - Chi ha studiato cosa: gli autori più significativi nello studio
dei modelli di comunicazione pubblica *pag. 11*
 - Perché compiere un'analisi storica dei modelli *pag. 12*
- **LA PROSPETTIVA STORICA: FASI E MODELLI DI
COMUNICAZIONE PER ROLANDO E DUCCI**
 - Le "Italie" di Rolando *pag. 13*
 - La relazionalità consapevole della Ducci *pag. 17*
- **I LIVELLI DI ANALISI E LE DIMENSIONI DELLA
COMUNICAZIONE PUBBLICA: MANCINI E MIANI.**
 - L'analisi politica di Mancini *pag. 21*
 - Le dimensioni di Miani *pag. 23*

❑ I NUOVI ASSETTI E I NUOVI STRUMENTI PER LA COMUNICAZIONE PARTECIPATA: SOLITO E FACCIOLI.	
▪ Tra visibilità e partecipazione: l'analisi di Faccioli	<i>pag. 27</i>
▪ L'analisi critica e gli scenari futuri per Solito	<i>pag. 31</i>
❑ L'EVOLUZIONE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA ATTRAVERSO I CAMBIAMENTI DELLA PA: UNA PERSONALE RICOSTRUZIONE	
❑ LE FASI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA IN ITALIA: 45 ANNI DI CAMBIAMENTI.	
▪ A) Gli anni '70: la fase del decentramento	<i>pag. 37</i>
▪ B) Gli anni '80: la fase dell'implementazione	<i>pag. 39</i>
▪ C) L'avvio degli anni '90: la fase della trasparenza	<i>pag. 42</i>
▪ D) La fine degli anni '90: la fase della semplificazione	<i>pag. 48</i>
▪ E) Il nuovo millennio fino a brunetta: la fase dell'efficienza	<i>pag. 51</i>
▪ F) Da brunetta ai giorni nostri: la fase della performance	<i>pag. 56</i>
❑ IL MODELLO DELLA RENDICONTAZIONE: UN APPROFONDIMENTO	
▪ Dalle parole ai numeri: l'informazione sostituisce la comunicazione	<i>pag. 62</i>
▪ La rendicontazione alla prova dell'efficacia comunicativa	<i>pag. 65</i>
 QUALITA' E CUSTOMER SATISFACTION: COME VALUTARE UN SERVIZIO PUBBLICO	
❑ QUALITA': TANTO INSEGUITA QUANTO SCONOSCIUTA	
▪ Perché perseguire obiettivi di qualità anche nella PA	<i>pag. 69</i>
❑ I PRIMI PASSI DELLE NORME SULLA QUALITA' NELL'OCCIDENTE	
▪ Breve sintesi sugli antecedenti: la qualità verso gli anni '80	<i>pag. 71</i>
▪ Gli anni '90: nascono le ISO come le conosciamo oggi	<i>pag. 73</i>
❑ LA QUALITA' TRA DIMENSIONI E DEFINIZIONI	
▪ Alla ricerca di una definizione di qualità	<i>pag. 75</i>
▪ Quanti tipi di qualità possono esserci	<i>pag. 79</i>
❑ QUALITA' E CUSTOMER SATISFACTION	

▪ Breve premessa: perché occuparsi di soddisfazione del cliente	<i>pag. 81</i>
▪ In quanti modi si può misurare la Customer Satisfaction?	<i>pag. 82</i>
▪ Misurazione diretta e PA: introduzione ai modelli di riferimento	<i>pag. 83</i>
▪ I modelli per la valutazione della <i>Customer Satisfaction</i> dei servizi digitali: breve rassegna	<i>pag. 85</i>
□ LA QUALITA' DEI SERVIZI DELLA PA: I PRIMI PASSI	
▪ La qualità entra nella PA: premessa	<i>pag. 91</i>
▪ Le componenti di un servizio: cosa considerare	<i>pag. 94</i>
▪ La Norma ISO 9001:2008: una breve introduzione	<i>pag. 97</i>
▪ La struttura della ISO 9001: una sintesi	<i>pag. 100</i>
▪ Standard, certificazione e valutazione: da cosa partire per esaminare la qualità di un servizio?	<i>pag. 103</i>
▪ Gli indicatori: come si misura la qualità di un servizio	<i>pag. 105</i>
▪ Il contesto della comunicazione pubblica sotto la lente della qualità: rinvio	<i>pag. 108</i>

QUALITA' E PA: A CHE PUNTO SIAMO IN ITALIA E IN EUROPA

□ COSA SUCCEDDE IN ITALIA	
▪ Normalizzazione e settore pubblico: due ambiti ancora lontani	<i>pag. 111</i>
▪ Chi si occupa di normazione in Italia: l'UNI	<i>pag. 112</i>
▪ <i>Governance</i> pubblica e qualità: le linee di azione di QUALITAPA	<i>pag. 113</i>
□ COSA SUCCEDDE A LIVELLO EUROPEO	
▪ L'EIPA	<i>pag. 123</i>
▪ L'Osservatorio e la Conferenza dell'OCSE	<i>pag. 125</i>
▪ La rete della qualità nella PA: l'EUPAN	<i>pag. 126</i>
□ NORMAZIONE ED EUROPA: QUALCOSA SI E' MOSSO	
▪ La via europea per la ISO ha le sue pietre miliari	<i>pag. 129</i>
▪ Il <i>Comité Européen de Normalisation</i> – CEN	<i>pag. 130</i>
▪ La <i>European Foundation for Quality Management</i> – EFQM	<i>pag. 133</i>
▪ La <i>European Organization for Quality</i> – EOQ	<i>pag. 135</i>
□ QUALCHE ESPERIENZA NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI: CENNI	
▪ Tante esperienze diverse per un riferimento unico	<i>pag. 136</i>

- **L'AENOR e l'AEVAL in Spagna** *pag. 136*
- **AFQP e SGMAP in Francia** *pag. 138*
- **Inghilterra e trasparenza: da Downing street alla BQF** *pag. 140*

INDICATORI DI QUALITA' E SERVIZI LEGATI ALLA COMUNICAZIONE: UNA IPOTESI

□ COSA E' STATO FATTO IN ITALIA

- **Il Barometro della Qualità effettiva dei servizi pubblici** *pag. 143*
- **Cosa si propone di misurare il Barometro della Qualità** *pag. 145*
- **Come funziona il Barometro della Qualità: la definizione dell'oggetto da analizzare** *pag. 146*

□ INDICATORI E INDICI: UNA MAPPA PER ORIENTARSI

- **L'indice sintetico come risultante degli indicatori** *pag. 150*
- **Le tipologie di indicatori: qualche cenno su quelli maggiormente utilizzati** *pag. 154*

□ COMUNICAZIONE PUBBLICA, DIMENSIONI E INDICATORI

- **Quali servizi di Comunicazione considerare: breve disamina** *pag. 158*
- **Ironia e surrealismo per promuovere comportamenti corretti: Nino Frassica a scuola di comportamento** *pag. 159*
- **Come costruire una possibile mappa di indicatori** *pag. 163*

□ VALUTAZIONE VS AUTOVALUTAZIONE

- **Un surrogato del Barometro della qualità: il CAF** *pag. 167*
- **Il CAF in sintesi** *pag. 169*
- **Il CAF oggi** *pag. 170*
- **Vantaggi e svantaggi dell'autovalutazione nel perseguimento della qualità** *pag. 173*
- **L'eccellenza come alternativa della qualità** *pag. 175*

LA REVISIONE DELLA ISO 9001: CAMBIAMENTO DI ROTTA

□ UNA ATTESA LUNGA SETTE ANNI

- **Un cambiamento complessivo** *pag. 181*

□ UNA NUOVA STRUTTURA PER IL CONCETTO DI QUALITA'

▪ La prima vera novità: il cambio di struttura della norma	<i>pag. 182</i>
▪ La Struttura di Alto Livello: l'asse portante della nuova norma	<i>pag. 184</i>
□ I PRINCIPALI CAMBIAMENTI INTRODOTTI: UNA PANORAMICA	
▪ Le novità in comune introdotte dalla nuova struttura	<i>pag. 186</i>
▪ Le novità specifiche introdotte per la ISO 9001	<i>pag. 187</i>
▪ L'approccio PDCA e il ciclo di miglioramento continuo	<i>pag. 188</i>
□ IL RISCHIO COME FOCUS DELLA NUOVA ISO 9001	
▪ Cosa dice la ISO 9001:2015 in merito ai rischi	<i>pag. 190</i>
▪ La gestione del rischio come opportunità	<i>pag. 193</i>
□ LA TRANSIZIONE DALLA VECCHIA ALLA NUOVA VERSIONE	
▪ Nuova revisione: e ora?	<i>pag. 194</i>
▪ Come procedere a transitare nel mondo della nuova ISO 9001:2015	<i>pag. 197</i>
□ COME LA COMUNICAZIONE TROVA SPAZIO NELLA ISO 9001	
▪ Come si affrontava il tema della comunicazione nella versione del 2008	<i>pag. 200</i>
▪ La comunicazione nella revisione del 2015	<i>pag. 201</i>
▪ La nuova ISO alla prova del "Modello di rendicontazione" della comunicazione pubblica	<i>pag. 205</i>
□ VALUTAZIONE E PERFORMANCE: UN NUOVO APPROCCIO PER PROCESSI	
▪ Il nuovo approccio basato sui processi	<i>pag. 207</i>
▪ La valutazione della performance nella nuova ISO 9001	<i>pag. 209</i>
□ IMPATTI DELLA REVISIONE DELLA ISO 9001 SULLA PA	
▪ Impatto sui sistemi già certificati: cosa dovrebbe accadere	<i>pag. 211</i>
▪ La revisione può giovare alla comunicazione pubblica?	<i>pag. 214</i>
▪ La revisione può giovare alla valutazione della performance nella PA?	<i>pag. 216</i>

QUALITA' E COMUNICAZIONE NELLA PA: UNA INDAGINE CONOSCITIVA SUL CAMPO

□ LO SCOPO DELLA RICERCA SUL CAMPO	
▪ Interrogare la PA si può? Qualche riflessione di base	<i>pag. 219</i>

▪ Scopo a monte dell'indagine sul campo	<i>pag. 220</i>
□ LA DETERMINAZIONE DELLE CARATTERISTICHE DI BASE DELL'INDAGINE	
▪ Come è stato scelto il modo di condurre l'indagine sul campo	<i>pag. 222</i>
▪ La scelta dello strumento migliore: l'indagine via web	<i>pag. 223</i>
▪ L'aspetto più delicato: la definizione del campione	<i>pag. 224</i>
□ DALLA FASE DI VERIFICA ALLA SOMMINISTRAZIONE DEL QUESTIONARIO	
▪ Struttura dell'indagine: come è stato costruito il questionario	<i>pag. 226</i>
▪ La fase di test del questionario	<i>pag. 228</i>
▪ L'indagine vera e propria: come e quando è stata veicolata	<i>pag. 231</i>
▪ La struttura del questionario	<i>pag. 233</i>
□ IL CUORE DELL'INDAGINE: LE DOMANDE DEL QUESTIONARIO	
▪ Cosa è stato chiesto ai partecipanti all'indagine	<i>pag. 236</i>
▪ La Sezione QUALITA'	<i>pag. 236</i>
▪ La Sezione UNI EN ISO 9001	<i>pag. 238</i>
▪ La Sezione COMUNICAZIONE	<i>pag. 241</i>
▪ La Sezione INIZIATIVE DELLA PA	<i>pag. 243</i>
▪ La Sezione RILEVAZIONE DEI DATI SOCIO-ANAGRAFICI	<i>pag. 244</i>

QUALITA' E COMUNICAZIONE NELLA PA: L'ANALISI DEI DATI DELL'INDAGINE

□ COSA SI INTENDE RILEVARE	
▪ Le aree di indagine: dal generale al particolare	<i>pag. 247</i>
▪ La verifica di alcune ipotesi: preconetti o pregiudizi?	<i>pag. 248</i>
□ UNA FOTOGRAFIA DEI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE	
▪ L'analisi dei dati socio-anagrafici: un confronto con alcuni dati di riferimento	<i>pag. 250</i>
▪ Genere, età e provenienza geografica: i primi dati da mettere a confronto	<i>pag. 252</i>
▪ Titolo di studio, tipologia di ente e inquadramento professionale: difficile comparabilità	<i>pag. 254</i>

❑ LA SEZIONE DELL'INDAGINE SULLA QUALITA':

COSA E' EMERSO

- Cosa si intende per qualità *pag. 258*
- Quali caratteristiche deve avere un servizio di qualità *pag. 260*
- La qualità da valutare: quale dimensione considerare per i servizi pubblici *pag. 261*
- Quali sono le caratteristiche di un servizio pubblico di qualità *pag. 262*
- Il principale indicatore di qualità di un servizio pubblico *pag. 264*
- La conoscenza della ISO 9001 al vaglio degli intervistati *pag. 265*

❑ LA SEZIONE DELL'INDAGINE SULLA COMUNICAZIONE:

COSA E' EMERSO

- Cosa si intende per comunicazione pubblica: le caratteristiche della comunicazione della PA *pag. 272*
- Chi comunica e verso chi: direzione della comunicazione pubblica *pag. 279*
- Strumenti e iniziative della PA alla prova del ricordo *pag. 288*

CULTURA DELLA QUALITA' E CULTURA DELLA COMUNICAZIONE: RIFLESSIONI CONCLUSIVE

❑ LA QUALITA' NELLA PA TRA CONTAMINAZIONI E SOVRAPPOSIZIONI

- Una, nessuna e centomila qualità *pag. 293*
- Cultura della qualità alla prova dei fatti: un cammino ancora lungo *pag. 294*

❑ LA COMUNICAZIONE NELLA PA ALLA RICERCA DI UNA SUA DIMENSIONE

- La comunicazione pubblica tra luci e ombre *pag. 295*
- La comunicazione della rendicontazione è una comunicazione di qualità? *pag. 296*

❑ LA COMUNICAZIONE COME LEVA DELLA QUALITA' E PER LA QUALITA'

- *Customer Satisfaction* e comunicazione: un connubio possibile e necessario *pag. 299*

❑ LA QUALITA' COME LEVA DELLA COMUNICAZIONE E PER LA COMUNICAZIONE

▪	Certificazione della comunicazione: un investimento che può dare buoni frutti	<i>pag. 302</i>
□	LA VERIFICA DELLE IPOTESI DI RICERCA	
▪	L'Europa chiama: l'Italia risponde?	<i>pag. 304</i>
▪	Cultura della qualità e qualità della cultura: due facce della stessa medaglia?	<i>pag. 306</i>
▪	Cultura della qualità e comunicazione pubblica: sicuramente un supporto importante.	<i>pag. 309</i>
□	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	<i>pag. 312</i>
	BIBLIOGRAFIA di riferimento	<i>pag. 315</i>
	DOCUMENTAZIONE TECNICA di riferimento	<i>pag. 325</i>
	SITOGRAFIA di riferimento	<i>pag. 326</i>

INTRODUZIONE

ALLA RICERCA DELLA QUALITÀ

Perché ricercare la qualità anche nella PA

Si sente sempre parlare della qualità di un qualcosa senza ben riuscire a chiarire cosa si voglia intendere: la qualità di un piatto cucinato, la qualità del suono di uno strumento, la qualità di un vino, la qualità dell'accoglienza di un albergo, la qualità della fattura di un abito, la qualità di un concerto o di una esibizione e via dicendo.

Ma cosa si intende per qualità? E' un concetto astratto, una specie di "vestito" che si adatta a qualsiasi tipo di oggetto o situazione oppure si tratta di un insieme di caratteristiche ben identificate che possono o meno qualificare beni materiali o immateriali e distinguerli da altri di analoga natura?

Se per quanto riguarda gli oggetti fisici è molto più facile identificare cosa possa genericamente intendersi come qualità (ovvero come una serie di caratteristiche distintive che rendano il bene maggiormente idoneo all'uso al quale è destinato, per semplificare al massimo) quando si parla di beni intangibili o di servizi allora il discorso diventa più complesso: riuscire a quantificare il maggior grado di valore di un qualcosa che è difficilmente quantificabile costituisce sicuramente un terreno rischioso ma non per questo non percorribile.

Altrettanto è intuibile come – pur nella condivisione di cosa possa essere definito di qualità e cosa no – il livello stesso della qualità possa essere percepito in maniera molto differente (e quindi qualcosa può essere come più o meno "di qualità" per persone differenti).

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione fare ricorso a un concetto tanto importante quanto difficile come quello di qualità significa inoltrarsi in un terreno minato: si tratta di una dimensione tanto evocata quanto difficile da perseguire e per questo difficilmente delimitabile.

Se da una parte i cittadini richiedono sempre più che anche i servizi e gli apparati della PA siano caratterizzati da un livello qualitativo elevato, dall'altra parte gli organi dello Stato e tutto l'apparato che ne costituisce la struttura operativa sono restii a farsi

imbrigliare in proceduralizzazioni e valutazioni del proprio operato al fine di verificare se le richieste (e soprattutto i bisogni) dei propri utenti sono state soddisfatte e se sono state soddisfatte al meglio.

L'apparato pubblico, nella sua accezione più generale, è abbastanza refrattario a qualsiasi ingerenza da parte dei propri amministratori: per questo motivo decide in piena autonomia (sarebbe più corretto parlare di autarchia) i livelli delle proprie prestazioni, sia in termini di servizi erogati sia in termini di livelli di soddisfazione presunta dei propri utenti, i cittadini.

Non di meno l'evoluzione dei rapporti tra amministratori e amministratori, il superamento – almeno in parte – della concezione autoreferente dello Stato e una sempre maggiore consapevolezza da parte dei cittadini hanno imposto un ripensamento complessivo del modo di intendere i servizi da parte della PA e un atteggiamento più partecipativo e attento da parte degli utenti dei servizi.

Il mutato scenario di riferimento costituisce da qualche tempo terreno più fertile per l'applicazione di procedimenti di valutazione anche nell'ambito pubblico e ha aperto il varco all'ingresso di modelli di qualità anche all'interno della PA.

Ricercare la qualità anche nei servizi pubblici significa intendere in maniera diversa il modo di concepirli, di organizzarli, di erogarli e quindi anche di fruirli: i servizi di qualità non sono appannaggio solo delle imprese private, lo Stato – smessi i panni di apparato rigido e autoreferenziale – deve assumere in maniera sempre più diffusa prassi e procedure tipiche delle imprese private, imparando a gestire i propri utenti esattamente come un'azienda di produzione gestirebbe i propri clienti, rilevando quindi non solo i loro bisogni ma anche il grado di soddisfazione per quanto fruito.

Tutto ciò comporterebbe non solo una maggiore utilità fruita da parte degli utenti/cittadini/consumatori ma anche una razionalizzazione delle risorse impiegate¹ e un più proficuo utilizzo dei fattori produttivi da parte della PA, con soddisfazione reciproca da parte di entrambe le parti.

¹ In un saggio sull'applicazione delle metodologie organizzative tipiche delle catene produttive alla realtà della PA (Cfr. GALGANO, SUSIO 2004) si cerca di fornire una guida alla creazione della cosiddetta "Organizzazione snella", sul modello della multinazionale Toyota: è un esempio di come alcuni autori abbiano tentato di fornire anche spunti interessanti per la necessaria riorganizzazione delle risorse a disposizione dell'apparato pubblico ma, nel complesso, la proposta appare di difficile realizzazione e di ancor più improbabile efficacia.

La comunicazione pubblica: un servizio al pari di altri

La Pubblica amministrazione è forse il più grande erogatore di servizi.

Se si parla di servizi della PA viene spontaneo pensare a tutti quelli che comportano l'erogazione di una prestazione: sono servizi pubblici quelli sanitari, demografici, relativi al trasporto o ai lavori di costruzione delle infrastrutture, così come quelli di polizia e vigilanza, di istruzione e di tutela dell'ambiente.

Ma cosa lega tutti questi servizi, anche molto diversi tra loro per destinatari, modalità di erogazione, tempistiche e costi? Esiste un "*fil rouge*" che è in grado di fare da componente comune a tutti questi elementi?

Un elemento comune alle varie Amministrazioni statali e locali è il fatto che queste comunicano: a prescindere dai servizi erogati tutte le strutture pubbliche dialogano coi propri cittadini, fornendo oltre ai servizi anche flussi informativi e comunicativi e attivando forme di scambio più o meno aperte, più o meno bidirezionali, più o meno efficienti, efficaci e utili.

Se si considera la comunicazione parte integrante dell'attività della PA allo stesso modo si può considerare la stessa come un servizio erogato, in grado quindi di soddisfare un bisogno espresso dalla collettività e in grado quindi di generare soddisfazione al pari dell'erogazione di altri servizi (si potrebbe parlare di "metaservizio" ovvero di servizio per i servizi).

In termini di soddisfazione di una domanda proveniente dall'utenza (e quindi corrispondentemente di soddisfazione di un bisogno, più o meno latente) il servizio reso dalla comunicazione pubblica equivale alla necessità di tenere costantemente informati i cittadini sulle attività svolte dallo Stato e dai suoi organi, fornendo non solo indicazioni su risultati raggiunti, obiettivi prefissi, funzionamento della macchina statale e modalità di accesso agli altri servizi ma anche attivando un dialogo costruttivo per il recepimento di istanze e la rilevazione di fabbisogni che possono essere anche molto distanti o differenti rispetto quelli per i quali l'apparato pubblico si è attrezzato.

La comunicazione come prestazione pone la PA nell'impegnativa posizione di doversi riorganizzare opportunamente anche per fornire quei flussi comunicativi che ne rendono trasparente l'operato, garantendo continuità non solo nella gestione dei propri compiti

istituzionali ma anche nell'opera di informazione e formazione riguardo al proprio operato.

Per questo motivo, come per qualsiasi servizio, della comunicazione pubblica occorre rilevare prassi, metodi, strumenti, prodotti e al pari degli altri servizi occorre misurarne livelli di qualità e soddisfazione da parte degli utenti verso i quali è indirizzata.

Comunicazione pubblica di qualità: un possibile obiettivo?

Se è importante stabilire cosa si possa definire "di qualità" parlando di Pubblica Amministrazione, altrettanto importante è stabilire se questo parametro possa essere applicato e in quali ambiti dell'agire pubblico.

La ricerca del valore del proprio operato e il perseguimento della soddisfazione dei propri utenti è oggetto di una serie di provvedimenti legislativi molto importanti, che hanno caratterizzato in particolare l'azione di alcuni dei governi che si sono susseguiti negli ultimi venti anni.

Se dagli anni '90 si è cominciato anche a sistematizzare la ricerca di uno standard di qualità nei servizi della PA, attraverso l'introduzione delle cosiddette "*Carte dei servizi*", è più recente l'interesse delle amministrazioni centrali e locali verso sistemi di standardizzazione gestionale più diffusi e la richiesta di una certificazione del proprio sistema organizzativo.

Dall'inizio del nuovo millennio sempre più amministrazioni, soprattutto di piccole dimensioni (il riferimento è ai Comuni e alle Province minori) o per settori limitati (ovvero non per tutti i processi in essere all'interno dell'attività istituzionale), si sono affacciate nel mondo della certificazione ISO, standard che attualmente rappresenta a livello mondiale il sistema di norme maggiormente riconosciuto e applicato per la definizione di criteri di qualità: la diffusione è talmente ampia che non sono poche le leggi nazionali che fanno riferimento al dettato delle norme ISO come riferimento tecnico per regolamentare determinate materie.

Le norme della serie ISO sono molte e si applicano a svariati ambiti operativi: la certificazione più famosa (e forse anche più diffusa) è quella ai sensi della norma UNI EN ISO 9001 poiché si tratta di una norma "cappello" ovvero un sistema di regole applicabili a qualsiasi tipo di organizzazione, pubblica o privata, a fini di lucro o no, di produzione o di servizi: la norma, intitolata "*Sistemi di gestione per la qualità – Requisiti*", definisce i requisiti di un sistema di gestione per la qualità per una

organizzazione ed essendo questi di "carattere generale" possono essere implementati da ogni tipo di organizzazione.

Essendo l'unica norma della sua famiglia² in grado di concedere la certificazione, prevede un approccio globale alla qualità per cui l'organizzazione nel suo complesso deve definire il funzionamento secondo standard stabiliti: non dovrebbe essere possibile escludere interi settori o processi dall'organizzazione se questi sono presenti e se la loro attività è fondamentale per la soddisfazione del cliente o dell'utente. Questa considerazione pone in evidenza un dato che è oggetto di approfondimento di questa ricerca, ovvero se la comunicazione di un ente pubblico – in quanto identificabile come un servizio – debba a pieno titolo rientrare tra i processi certificabili e da certificare ai sensi delle norme ISO e se questa certificazione di fatto possa significare un miglioramento della capacità comunicativa dell'ente che viene certificato.

IL PROGETTO DI RICERCA

Le ipotesi di ricerca

Questo progetto di ricerca intende esplorare le dimensioni della comunicazione della Pubblica Amministrazione, tracciarne i modelli prevalenti, descriverne le caratteristiche e le funzioni principali, analizzando parallelamente le dimensioni della qualità dei servizi pubblici offerti e le tecniche per la rilevazione della soddisfazione da parte degli utenti.

La soddisfazione del cliente al pari del miglioramento dell'efficacia comunicativa sono le due facce di una stessa medaglia che attraverso questo percorso di studio si intende porre in relazione e valorizzare.

La principale ipotesi di ricerca da verificare attraverso il percorso è che *sia possibile – soprattutto per gli enti pubblici che sono certificati ai sensi della ISO 9001 – definire dei processi e degli standard di qualità anche per i principali strumenti di comunicazione adottati, transitando dalla diffusione di una semplice “cultura della qualità” (legata cioè all'applicazione delle procedure sui processi) a una qualità*

² Si parla di “famiglia di norme” proprio in riferimento al gruppo di provvedimenti tra di loro collegati, che fanno in genere capo a un provvedimento genitore e una serie di provvedimenti collegati che meglio ne esplicitano obiettivi, strumenti e campi applicativi. E' il caso appunto della “famiglia delle ISO 9000”.

complessiva della “cultura istituzionale”, che tenga cioè conto del valore aggiunto dei propri processi operativi, comunicazione compresa.

L'ipotesi principale, ovviamente, è la risultante di alcune altre ipotesi che verranno verificate nel corso del lavoro: ovvero che, ad esempio, sia possibile comunque determinare una “cultura istituzionale” (un insieme di valori condivisi e diffusi tra tutti i dipendenti a un certo ente) e che questa possa ricomprendere anche una più o meno diffusa “cultura di servizio” (ovvero un orientamento alla soddisfazione dell'utenza) e che queste possano in qualche modo correlarsi alla presenza – negli enti certificati – di una corrispondente “cultura della qualità” (ovvero di un insieme di principi e valori direttamente riconducibili alle gestione dei processi secondo standard stabiliti e in un'ottica di miglioramento continuo).

Lo studio sarà indirizzato a verificare non solo lo stato dell'arte della PA italiana sul versante della qualità ma anche il grado di diffusione delle iniziative messe in campo in questo ambito, ipotizzando che – comunque – gli strumenti a disposizione non siano ancora sufficientemente adeguati e/o diffusi tra i vari enti che pure hanno deciso di intraprendere un percorso di qualità.

Si ipotizza inoltre che una maggiore conoscenza dei sistemi di gestione della qualità (più nello specifico di uno standard come ad esempio l'ISO 9001) possa determinare una maggiore sensibilità anche nei confronti del concetto di qualità in generale e, in particolare, nei confronti dei processi comunicativi, intesi sempre in senso generale.

Da ultimo è possibile anche ipotizzare che una sensibilità maggiore nei confronti delle tematiche della qualità possa essere correlata anche a una sensibilità maggiore nei confronti della comunicazione, seppure con gradi e modalità differenti.

Descrizione del percorso di ricerca: sintesi dei contenuti

L'analisi dei modelli di comunicazione prevalenti e la ricostruzione delle principali tappe che hanno determinato il quadro normativo attuale e – di conseguenza – l'attuale assetto comunicativo della PA è oggetto di approfondimento del primo capitolo.

La definizione di cosa si intende per qualità e di come di questa possano rintracciarsi alcune dimensioni fondamentali, sottoposte a valutazione e gradimento anche per i servizi pubblici, costituisce oggetto di studio del secondo capitolo di questo percorso di ricerca, dove viene anche illustrata l'impostazione di fondo dello standard ISO 9001 nella versione attualmente ancora più diffusa (la revisione del 2008).

Nel terzo capitolo si ricostruisce il contesto di riferimento degli standard relativi alla qualità sia in Italia sia in Europa, argomento che viene approfondito all'interno del quarto capitolo dove sono illustrati i principali strumenti messi a punto dalla PA italiana per la valutazione della qualità dei propri servizi.

Successivamente, nel quinto capitolo, viene fatto un breve resoconto delle principali caratteristiche della recente revisione dello standard ISO 9001 (avvenuta a fine 2015), cercando di focalizzare le principali innovazioni apportate e il loro impatto sui processi della PA italiana.

Nei capitoli successivi vengono illustrati i risultati di una indagine sul campo, condotta tra circa 370 dipendenti pubblici appartenenti a vari enti sparsi su tutto il territorio nazionale, per acquisire conoscenze, opinioni e sensibilità su alcuni temi legati alla qualità e alla comunicazione nella PA.

L'ultimo capitolo è dedicato alle riflessioni conclusive sul percorso di ricerca seguito e alla verifica finale sulle ipotesi di studio poc'anzi formulate.

Nella pagina successiva viene mostrato l'articolo de "Il Sole 24 ore" che illustra il primo esempio di comunicazione pubblica certificata in Italia: si tratta del processo riguardante i rapporti con gli organi di stampa dell'ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma.

Questo articolo è stato l'ispiratore dell'idea alla base del progetto di ricerca.

Bambino Gesù, comunicazione certificata

L' Ospedale pediatrico Bambino Gesù, Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di proprietà della Santa Sede ha ottenuto - primo in Italia - la certificazione Uni En Iso 9001 per "Comunicazione e Immagine - Ufficio stampa e relazioni esterne".

Il percorso che ha portato al bollino di qualità da parte dell'ente certificatore Dav è durato due anni, periodo in cui l'intera modalità operativa, organizzativa

«Bollino» Iso per l'ufficio stampa

interna e di interazione con l'esterno sono state analizzate e ridefinite, trasformando quelle che erano buone pratiche in procedure, processi, flussi, elementi misurabili. Nel complesso organizzativo delle funzioni e responsabilità aziendali del Bambino Gesù, la certificazione ha interessato tre macroaree: relazioni esterne e istituzionali (comprensive anche la cura del cerimoniale e l'organizzazione di eventi), le attività editoriali (sia tradizionale che "new media") e i rapporti con i mezzi di informazione.

Molti degli strumenti e dei processi sottoposti a certificazione vengono già utilizzati in parte in altre realtà. L'approccio inedito è stato nel metterli "a sistema" individuando anche i punti di contatto e di interazione con altre realtà interne ed esterne all'ospedale e avviando un percorso di revisione e di ottimizzazione dei flussi e delle procedure.

Perché qualità in comunicazione? Perché il miglioramento continuo e la misurazione della performance e dei risultati sono, anche in comunicazione pubblica, un modo per rispondere con sempre maggiore efficacia alle istanze dei cittadini.

La certificazione è condizione sufficiente a garantire un servizio efficace in comunicazione? Certamente no. Si tratta semmai di un punto di partenza ineludibile.

Qualità in comunicazione non è il rispetto di regole o di percorsi codificati; è un approccio culturale che porta a confrontarsi con le situazioni che quotidianamente ci si pongono dinanzi con un metodo e una visione strategica.

Andare oltre il convenzionale, arricchendo il proprio lavoro col corredo di valori guida quali profondità e universalità è l'approccio culturale, scientifico, operativo e di servizio applicato anche in materia di comunicazione da parte dell'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù, ispirati in quest'ambito dall'intuizione di San Tommaso d'Aquino: "Communicatio facit civitatem".

La certificazione è, tuttavia, solo una delle tappe del percorso per il conseguimento dell'eccellenza. Se, infatti, la corretta applicazione delle norme Uni En Iso 9001 garantisce da un lato il rigore, l'uniformità e la controllabilità di un processo di produzione o di erogazione di un servizio (riguardi esso un bullone, piuttosto che un'azione di comunicazione-

ne istituzionale), la mera applicazione di tali norme, però, da sola non può bastare. Per perseguire l'eccellenza servono anche la competenza e il "know-how" tipici dei profili professionali di coloro che processi e norme li devono comprendere, condividere e applicare. E,

per converso, competenze distinte e capacità relazionali hanno valore in quest'ambito solo se sostenute da un tessuto di procedure che lascino spazio alla facilità di decisione e non alla deriva dell'improvvisazione.

Lavorare in qualità sul fronte della comunicazione significa difendere e garantire sia l'utente che il professionista che cura la comunicazione.

Il principio su cui le norme Iso si basano prevede la sistematica individuazione di obiettivi sempre più complessi nell'ottica di un costante miglioramento-

to della qualità. I passi successivi di questo percorso sono l'approdo all'informazione e alla comunicazione pubblica in campo sanitario alla generazionale "2.0", con un più maturo e consapevole coinvolgimento dei cittadini anche nell'elaborazione e nei processi della comunicazione, delle politiche per il miglioramento degli standard di vita e di prevenzione.

Il risultato conseguito vuole essere uno strumento e una modalità operativa, a disposizione di tutti, replicabile e adattabile anche in altre strutture pubbliche e in particolare nell'ambito sanitario dove la complessità dello scenario e di potenziali criticità impone scelte di rigore e di rispetto.

Solo il primo passo di un iter di qualità

Marco Magheri
Resple Comunicazione e immagine
Ufficio stampa e relazioni esterne
Ircs Ospedale pediatrico Bambino Gesù - Roma

COMUNICAZIONE PUBBLICA E MODELLI DI COMUNICAZIONE: UNA PROSPETTIVA STORICA

PREMESSA: COME DEFINIRE LA COMUNICAZIONE PUBBLICA

La comunicazione pubblica: questa (semi)sconosciuta

Se è vero che le amministrazioni locali e statali stanno affrontando un percorso di avvicinamento ai cittadini è altrettanto vero che non sempre - stabilito il senso di marcia - la velocità di questo avvicinamento è determinata e costante: l'apertura verso l'esterno e l'apertura di un dialogo con i propri utenti è un percorso a fasi alterne che vede applicare in maniera spesso troppo pedissequa il dettato di certe norme ma che al tempo stesso riesce a far eludere per molti versi il reale scopo di questi provvedimenti normativi. Il riferimento a leggi che parlano di trasparenza, accesso, ascolto dell'utenza, informazione è visto come uno dei tanti adempimenti cui attenersi e mai come una occasione per migliorare sé stesse e il rapporto coi propri amministratori: per questo motivo il mondo delle Amministrazioni pubbliche è una galassia variegata, disomogenea, all'interno della quale è possibile comunque rintracciare alcuni tratti distintivi.

Per compiere un approfondimento sulla comunicazione messa in atto dai vari enti pubblici bisogna innanzitutto partire da alcuni assunti e cercare di ricostruire in maniera più coerente possibile il quadro di riferimento all'interno del quale operare lo studio.

Gli assunti di partenza: cosa caratterizza la comunicazione pubblica

Il **primo assunto** da considerare è che non esiste una definizione univoca di cosa si intenda per comunicazione pubblica: sebbene molti dei principali autori che si sono misurati sull'argomento siano concordi nel definire alcune caratteristiche della comunicazione delle amministrazioni pubbliche, non è tuttora ravvisabile una delimitazione universalmente riconosciuta di questo ambito: di fatto la varietà di approcci ha consentito da una parte di contemperare vari punti di vista differenti e dall'altra di approfondire un particolare aspetto legato a ciascuno di questi.

Il **secondo assunto** è che, sebbene non sia possibile definire di preciso la comunicazione pubblica, nel corso del tempo è cambiato il modo di intendere cosa far confluire all'interno di questo "contenitore", inserendo anche grazie alla modernizzazione delle tecniche e delle tecnologie applicabili nuovi elementi da considerare.

Il **terzo assunto** è che non solo è cambiato il contesto di riferimento e la dinamica di comunicazione ma, sempre nel corso del tempo, sono cambiati anche gli attori coinvolti nel processo comunicativo: questo ha reso più complessa l'individuazione delle direttrici di ricerca sulle quali orientare la propria attenzione, dovendo compiere un ulteriore sforzo interpretativo per comprendere cosa poteva ricondursi ad attività di comunicazione e cosa invece attenesse ad altre attività istituzionali.

Ricercare un modello di comunicazione pubblica significa – partendo da questi assunti – ripercorrere le tappe fondamentali che hanno segnato l'assetto della PA, determinandone strutture, compiti, competenze e obblighi nei confronti dei cittadini: per questo motivo appare utile fare una **cronistoria** dei provvedimenti legislativi che sono risultati caratterizzanti le varie **fasi evolutive** dell'apparato pubblico, in modo da focalizzare l'attenzione anche sulle innovazioni che questi hanno apportato alla struttura della PA.

Alcuni autori hanno già fornito una chiave di lettura storica dei cambiamenti della PA e hanno poi delineato – implicitamente o esplicitamente – i modelli di comunicazione prevalenti in ciascuna delle fasi individuate.

Appare utile proporre una personale ricostruzione, approfondendo l'esplicitazione delle innovazioni che si sono susseguite nel corso degli ultimi venticinque anni e che hanno portato l'Amministrazione dello Stato ad assumere l'assetto odierno: la focalizzazione sulle iniziative che hanno riguardato la comunicazione pubblica, da una parte, e l'implementazione della qualità dei servizi, dall'altra, costituirà la guida per strutturare questo percorso di evoluzione della PA e ricavare gli elementi per la costruzione di un modello di comunicazione pubblica attualmente prevalente, sul quale concentrare la propria attenzione.

LA MOLTEPLICITÀ DELLE VISIONI E L'UNICITÀ DEL RISULTATO DI ANALISI: COSA DICONO GLI AUTORI

Chi ha studiato cosa: gli autori più significativi nello studio dei modelli di comunicazione pubblica

Riuscire a cogliere i cambiamenti che sono intervenuti nell'assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione non è cosa semplice: riuscire a cogliere l'essenza che tali cambiamenti hanno apportato al modo di comunicare dell'apparato dello Stato e degli enti pubblici è impresa ardua.

Alcuni autori che si sono occupati di questi cambiamenti più di altri sono riusciti però a definire un quadro abbastanza interessante dell'evoluzione della comunicazione pubblica, soprattutto per il fatto di aver compiuto un lavoro di analisi e ricerca da punti di vista (e quindi di analisi) differenti.

Rispetto all'analisi complessiva dell'assetto istituzionale e all'inserirsi dei provvedimenti riguardanti la comunicazione pubblica nel più complesso contesto dell'assetto istituzionale preso in esame, ad esempio, l'analisi di Stefano Rolando (ROLANDO, 2003) si caratterizza per aver individuato ben dieci fasi distinte: di fatto questa ricostruzione sembra essere la più analitica e, sebbene datata, ancora molto attuale e esemplificativa di un fenomeno complesso e tutt'altro che facile da ricostruire.

Partendo invece dall'analisi del modello organizzativo caratterizzante le istituzioni e, di riflesso, il modello comunicativo prevalente legato a un periodo, l'analisi di Gea Ducci (DUCCI, 2007) offre spunti di riflessione che meriterebbero ulteriori approfondimenti rispetto alle tre tipologie comunicative individuate ma che di fatto si soffermano molto ampiamente su un tema (quello della consapevolezza e della relazione) che sicuramente è molto più evidente nella comunicazione che ha caratterizzato l'epoca successiva a questo lavoro (che è riuscito quindi a dare un'ottima interpretazione del percorso intrapreso dalla PA in questo ambito).

Il punto di vista dell'evoluzione politica e dei risvolti dell'influenza politica sulla macchina amministrativa è stato ben affrontato da Paolo Mancini (MANCINI, 2002) che è riuscito a fornire un quadro piuttosto sintetico ma abbastanza esaustivo dei provvedimenti adottati in ambito pubblico e che hanno sostanzialmente innovato la pubblica amministrazione, centrale e locale.

Un focus sul bilancio dell'introduzione della nuova legge sulla comunicazione pubblica viene fornito da una interessante lettura dell'evoluzione della struttura comunicativa della PA fornita da Laura Solito (SOLITO, 2014), che si sofferma su quelli che

definisce “snodi” del processo comunicativo pubblico connessi all’avanzare della modernizzazione tecnologica.

Franca Faccioli (FACCIOLI, 2013), ripercorrendo le principali tappe delle norme che hanno interessato PA e processi comunicativi pubblici, ha invece contribuito a mettere in evidenza il processo di avvicinamento ai cittadini e l’attivazione delle dinamiche partecipative come elemento caratterizzante dei nuovi modelli comunicativi.

Ciascuno di questi contributi, a modo suo, riesce ad inquadrare – facendo riferimento alle caratteristiche delle principali innovazioni introdotte con i vari provvedimenti normativi – le ricadute che gli stessi avrebbero avuto sulla comunicazione pubblica, in termini non soltanto di prodotti e di risorse a disposizione ma anche con particolare riguardo al nuovo quadro di riferimento che si andava delineando per la concezione della comunicazione stessa.

A questi si aggiunge l’analisi di Miani (MIANI, 2005), che focalizza l’attenzione sulla base costituzionale del diritto all’informazione nelle sue varie dimensioni. Vale la pena sintetizzarne i contenuti per evidenziare il contributo dato alla ricerca.

Perché compiere un’analisi storica dei modelli

Lo studio dei modelli di comunicazione in relazione ai provvedimenti normativi che li hanno accompagnati e alle vicende storico-politiche all’interno dei quali sono inseriti consente di comprendere non solo il modello attualmente prevalente ma – studiandone la genesi – anche la dimensione e il significato degli elementi che caratterizzavano i modelli precedenti e che ora trovano posto in una veste diversa all’interna dei prodotti e dei comportamenti comunicativi dell’apparato pubblico.

Lo studio diacronico dei modelli comunicativi non è compiuto a scopo puramente descrittivo: il repertorio di questi modelli consente di comprendere in maniera più efficace il segno dei tempi e contestualizzare alcuni elementi fondanti dell’odierna comunicazione pubblica. Per questo motivo il ricorso all’evidenziazione di alcuni provvedimenti normativi, sebbene non direttamente connessi al modo di comunicare dello Stato e del suo apparato, consente di fornire importantissimi elementi per la (ri)costruzione del modello attuale, fornendone al contempo contesto ed elementi costitutivi.

LA PROSPETTIVA STORICA: FASI E MODELLI DI COMUNICAZIONE PER ROLANDO E DUCCI

Le “Italie” di Rolando

Uno degli autori cardine nel panorama degli studi sulla comunicazione pubblica in Italia è sicuramente Stefano Rolando¹.

A lui si deve quanto meno riconoscere l'indubbio merito di aver focalizzato l'attenzione sul dibattito in corso, portandolo al di fuori dell'ambito accademico per tematizzarlo anche nell'agenda politica.

Tra i suoi lavori più interessanti risulta sicuramente la ricostruzione delle fasi della comunicazione pubblica degli ultimi cento anni, analisi più volte ripresa nel corso delle sue opere e arricchita di elementi che consentono di distinguere non soltanto diversi approcci al mondo della comunicazione da parte delle istituzioni ma anche altrettanti modelli comunicativi prevalenti.

In un suo saggio citato da Di Gregorio (Cfr BRONDONI, a cura di, 1999) questo autore ha proposto tre modelli di comunicazione pubblica che caratterizzavano tre distinti momenti della storia del nostro paese. Si tratta de:

- **Modello della comunicazione pubblica in funzione propagandistica** (che ha caratterizzato la comunicazione fino agli anni '70)
- **Modello informativo unidirezionale** (dura per tutti gli anni '80 ed è caratterizzato dalla consapevolezza del dovere di informare)
- **Modello della comunicazione bidirezionale** (caratterizzato dall'innovazione derivante dalle spinte legislative degli anni '90).

Corrispondentemente a questi modelli Di Gregorio ha delineato uno schema esemplificativo dei flussi comunicativi in grado di influenzare la struttura di una amministrazione pubblica, distinguendo cinque tipologie specifiche di comunicazione, ovvero:

¹ Si legge dal sito ufficiale di questo autore: “Stefano Rolando (Milano, 1948) è un docente , manager, comunicatore italiano. Professore universitario di ruolo e manager pubblico e privato, ha attraversato molteplici esperienze nei campi della comunicazione (giornalismo, editoria, televisione, cinema, pubblicità, comunicazione di impresa, comunicazione pubblica, telecomunicazioni) con radicamenti nell'impresa, nelle istituzioni e nel sistema universitario. Figura tra i primi sperimentatori e promotori della comunicazione pubblica in Italia (attivando come direttore generale a Palazzo Chigi dal 1985 al 1995 un presidio operativo e progettuale), è tra i protagonisti del dibattito sulla materia in Europa, nella prospettiva soprattutto della democrazia partecipativa...”

- comunicazione esplicita
- comunicazione “passiva”
- comunicazione organizzativa verso altri soggetti
- comunicazione interna
- analisi e ricerca.

Partendo da questa esemplificazione fatta da Rolando nella seconda metà degli anni '90, lo studio di questo autore si è focalizzato nella ricerca della corrispondenza tra una determinata epoca storica e il modello di comunicazione prevalente a livello dello Stato e dei suoi apparati.

Nell'analisi che Rolando compie più di recente (ROLANDO, 2003) vengono individuate **dieci tappe** – ai quali possono essere ricondotti in maniera esemplificativa alcuni modelli di comunicazione pubblica prevalente - che sono schematizzabili nel seguente modo²:

Fase 1 – L'Italia tra le due guerre

Fase 2 – L'Italia costituente

Fase 3 – Dalla ricostruzione al centro-sinistra

Fase 4 – Gli anni Settanta

Fase 5 – La prima metà degli anni Ottanta

Fase 6 – La seconda metà degli anni Ottanta

Fase 7 – La prima metà degli anni Novanta

Fase 8 – La seconda metà degli anni Novanta

Fase 9 – I primi anni del nuovo millennio

Fase 10 – I giorni d'oggi³

Questa ricostruzione storica – pur nella consapevolezza dei limiti espressa dallo stesso autore – ha avuto l'innegabile merito di aver sistematizzato in maniera abbastanza rappresentativa l'evoluzione dello scenario della comunicazione, sebbene nel cittadino

² L'autore aveva già esaminato in precedenza (Cfr. ROLANDO, *“Un paese spiegabile”*, 1998) l'evoluzione della comunicazione pubblica italiana, limitando la sua ricostruzione a quattro fasi: l'ampliamento delle fasi non deriva solo dall'ampliamento del periodo preso in considerazione ma anche da una prospettiva di analisi differente, nonché dall'introduzione di importanti provvedimenti normativi che hanno impattato su questo settore.

³ Ovviamente l'oggi dell'autore si riferisce al 2003, anno di edizione dell'opera: nel frattempo ulteriori iniziative si sono susseguite e lo scenario si è modificato.

sia mancata la consapevolezza dei cambiamenti avvenuti e sia rimasta la percezione del tutto come di un *continuum*⁴.

Avendo rintracciato per ciascuna fase dei prototipi comunicativi, dei modelli di riferimento, è possibile schematizzarne le caratteristiche principali per verificarne la rispondenza al momento storico e la loro applicabilità anche in contesti e momenti storici differenti.

Quella che si propone di seguito è una sintesi delle dieci fasi e dei modelli di comunicazione pubblica prevalentemente rintracciabili.

N	FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	PRINCIPALI CARATTERISTICHE
1	<i>L'Italia tra le due guerre</i>	<i>Modello Propagandistico</i>	Comunicazione unidirezionale, fortemente accentrata, utilizzata al fine di coinvolgere le masse e influenzarne atteggiamenti e comportamenti, contenuti ideologico-politici. Strutture di comunicazione e di partito coincidono.
2	<i>L'Italia costituente</i>	<i>Modello Burocratico</i>	Comunicazione scarsamente matura, risente della natura accentratrice dello Stato, intrisa della cultura del segreto, unidirezionale e accentrata. Lo Stato impartisce disposizioni: forte accento su contenuti giuridico-economici. Strutture dell'apparato e strutture di comunicazione coincidono.
3	<i>Dalla ricostruzione al centro-sinistra</i>		
4	<i>Gli anni Settanta</i>	<i>Modello del Politburo</i>	Comunicazione fortemente accentrata dal potere politico: vige la cultura della "velina" di partito. Lo Stato usa i MCM come cassa di risonanza dei partiti al governo. Sostanzialmente è una evoluzione in chiave ideologica del modello precedente. Parlano le segreterie di partito e lo fanno utilizzando i propri schemi comunicativi, i propri linguaggi, i propri strumenti ma attraverso le strutture dell'apparato centrale.
5	<i>La prima metà degli anni Ottanta</i>	<i>Modello Istituzionale</i>	Lo Stato prende coscienza del suo ruolo e comincia ad agire come un interlocutore tra altri attori sociali. I rapporti con l'estero imprimono un nuovo corso. La comunicazione è accentrata ma dialogica: la PA comincia ad ascoltare pur rimanendo in posizione preminente. Comunicazione principalmente autoreferente fatta dalle strutture di vertice della PA.

⁴ È illuminante la semplificazione citata dall'autore che, analogamente a quanto fatto in altro ambito con le famigerate "Casalinghe di Voghera", individua in una anonima *Signora Maria* la personificazione dell'italiano medio che – con carattere qualunquista e disincantato – bolla con un "voialtri" tutto ciò che identifica lo Stato e la sua macchina burocratica. (Cfr. ROLANDO, 2003 – pag. 31). Recentemente il personaggio della Signora Maria è stato "rispolverato" proprio in occasione della presentazione del nuovo libro di Rolando al ForumPA 2014 ma non dall'autore quanto piuttosto dal responsabile della Comunicazione del Foromez, il dr. Talamo, che ha incentrato sulla Sig.ra Maria tutta la nuova campagna di comunicazione sui temi legati alla legge sulla trasparenza, di recente emanazione.

N	FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	PRINCIPALI CARATTERISTICHE
6	<i>La seconda metà degli anni Ottanta</i>	<i>Modello Istituzional-sociale</i>	La comunicazione politica fa propri i grandi temi sociali. Lo Stato apparato comincia a sentire la necessità di aprire un confronto pur mantenendo il controllo delle regole comunicative. Si esce dalla logica delle veline per esercitare appeal comunicativo. Comunicazione meno autoreferente e più autorevole. Le strutture cedono la voce ai protagonisti della vita pubblica.
7	<i>La prima metà degli anni Novanta</i>	<i>Modello della Comunicazione istituzionalizzata</i>	La comunicazione della PA viene contaminata da logiche e dinamiche della comunicazione d'azienda. Il ruolo diventa istituzionalizzato e riconosciuto come uno dei compiti da assolvere. La dialogicità dei flussi fa grandi passi avanti. Gli strumenti utilizzati, grazie anche ai flussi, consentono ampio mix di stili, linguaggi, contenuti e destinatari. La PA si dota di strutture di comunicazione complesse, sempre più slegate dalle logiche di partito.
8	<i>La seconda metà degli anni Novanta</i>	Modello della trasparenza	La PA comincia ad aprirsi. I flussi di comunicazione diventano sempre più bidirezionali e continui. Comincia a realizzarsi il progetto della "casa di vetro". Le strutture e gli strumenti della comunicazione cominciano a recepire il dettato delle norme sull'accesso agli atti amministrativi. Gli URP sono il nuovo motore della comunicazione pubblica che si amplia, si arricchisce di contenuti e si semplifica nei linguaggi. E' una comunicazione ciclica dove il moltiplicarsi delle strutture deputate amplia a dismisura le occasioni di scambio.
9	<i>I primi anni del nuovo millennio</i>		
10	<i>I giorni d'oggi</i>	Modello della trasparenza dialogica	Evoluzione del precedente, questo modello vede fortemente connotato dal dialogo il ricorso alla comunicazione, l'apertura all'esterno è totale seppure l'apparato burocratico rallenti e vanifichi in parte la fluidità degli scambi. I linguaggi tornano ad irrigidirsi nel rimando a contenuti normativi sempre più complessi e articolati ma con una consapevolezza differente da parte dei cittadini destinatari.

Analogamente le principali caratteristiche dei modelli che sono stati descritti sono così sintetizzabili:

MODELLO COMUNICATIVO	FLUSSI COMUNICATIVI	CONTENUTO	ATTORI PRINCIPALI	MEZZI UTILIZZATI
Modello Propagandistico	Unidirezionali	Ideologico, prescrittivo	Stato centrale	Media classici
Modello Burocratico	Unidirezionali	Normativo, prescrittivo	Stato centrale	Media classici

MODELLO COMUNICATIVO	FLUSSI COMUNICATIVI	CONTENUTO	ATTORI PRINCIPALI	MEZZI UTILIZZATI
Modello del Politburo	Unidirezionali	Normativo, ideologico, educativo	Stato centrale e suoi apparati	Media classici
Modello Istituzionale	Unidirezionali	Normativo, educativo	Rappresentanti dello Stato centrale	Media classici
Modello Istituzional-sociale	Bidirezionali sbilanciati	Normativo, informativo	Stato centrale e periferico, <i>opinion leaders</i> politici	Media classici
Modello della Comunicazione istituzionalizzata	Bidirezionali	Normativo, formativo, informativo,	Strutture della comunicazione	Media classici e pubblicitari
Modello della trasparenza	Bidirezionali	Normativo, informativo, prescrittivo, educativo	Apparati dello Stato e cittadini	Media classici, pubblicitari
Modello della trasparenza dialogica	Circolari	Informativo, partecipativo	Apparati dello stato, cittadini e associazioni	Media classici, pubblicitari e new media

La relazionalità consapevole della Ducci

Altra autrice che ha saputo dare una lettura piuttosto efficace dell'evoluzione della comunicazione pubblica (e dei relativi modelli di riferimento), partendo dall'analisi delle fasi storiche attraversate dalla macchina della PA, è stata Gea Ducci.

Riprendendo una analisi proposta da Rolando nel 2001, questa autrice individua in un suo saggio (DUCCI, 2007) tre fasi fondamentali nelle quali è articolata l'evoluzione del modo di intendere e gestire i rapporti tra cittadini e Pubblica amministrazione: a queste tre fasi vengono fatti corrispondere altrettanti modelli di comunicazione pubblica prevalentemente adottati che si caratterizzano soprattutto per la direzione dei flussi comunicativi.

La prima fase viene ricondotta al trentennio compreso tra i primi anni '40 e gli anni '70, laddove la comunicazione dello Stato è essenzialmente di tipo burocratico e quasi del tutto assente, unidirezionale, rappresentata dal cosiddetto "modello storico"⁵, ancora fortemente caratterizzata dalla commistione tra identità politica e amministrativa (indistinguibili in questo frangente), preoccupata solo di ottenere consenso e tenere sotto controllo l'opinione pubblica.

La seconda fase si identifica con il ventennio compreso tra i primi anni '70 e giunge fino all'avvio degli anni '90: si tratta di un periodo caratterizzato da una certa instabilità

⁵ Questo modello è definito anche "dell'informazione negata", poiché la comunicazione è sostanzialmente coincidente con la propaganda di partito ed ha contenuto eminentemente persuasivo e politico: un modello non dissimile da quello descritto dalla teoria ipodermica o *bullet theory*.

politica, frutto di nuovi assetti di potere, che investe l'amministrazione pubblica e che è attraversato da una serie di innovazioni legate ad alcune necessità rilevate in seno ai cittadini (importanti leggi sociali sono varate in questo periodo).

Il modello di comunicazione pubblica prevalente è quello che viene definito come "informativo a senso unico" ed è caratterizzato, come il precedente, da unidirezionalità ma non più solo autoprodotta⁶: aprendosi alla dimensione informativa, le professionalità interne alla PA non sono più sufficienti e si sente la necessità di far ricorso a competenze esterne che supportino l'azione comunicativa istituzionale. Si tratta di un flusso comunicativo di tipo informativo che vede comunque il cittadino ancora in posizione di ricettore passivo, una sorta di "contenitore da riempire", con una logica di comunicazione di tipo trasmissivo⁷ ma una dimensione di coinvolgimento maggiore, che tiene conto anche di istanze socialmente rilevanti e rilevate.

La terza fase è individuata come quella avente inizio negli anni '90 e protrattasi fino ai giorni nostri⁸ e nella quale avviene un capovolgimento di prospettiva, con il cittadino ritenuto ora soggetto attivo nel processo di comunicazione e divenuto nucleo centrale dei processi di comunicazione della politica, dell'economia e quindi anche dello Stato. Il modello di comunicazione pubblica prevalente è quello "bidirezionale" o "circolare": la logica che inizia a prendere sempre più piede è quella dello scambio di informazioni⁹ e del confronto alla pari. In questo mutato scenario la sfera politica comincia a essere separata da quella amministrativa, aumentando la complessità di entrambi gli ambiti ma

⁶ Entrano nel circuito della produzione e della diffusione dei messaggi di comunicazione pubblica dei soggetti esterni, direttamente dal settore della comunicazione privata, che introducono nei flussi comunicativi pratiche e strumenti tipici della comunicazione aziendale: un tipico esempio è dato dalle grandi campagne pubblicitarie sui temi sociali (droga, aids, ecc.).

⁷ Il riferimento teorico associato a questo tipo di comunicazione è quello informatico della teoria di Shannon e Weaver, sebbene questo tipo di flusso caratterizzi abbastanza bene la comunicazione relativa al primo periodo di questa fase e sia invece ampiamente sorpassato per gli ultimi anni presi in considerazione, caratterizzati da una maggiore maturità comunicativa degli emittenti e da una maggiore consapevolezza ed interattività dei riceventi.

⁸ Lo studio risale al 2007, anno di pubblicazione dell'opera, ma è comunque ampliabile fino ai giorni nostri, non essendo intervenuti nel frattempo eventi determinanti (escludendo il ricorso a nuovi strumenti offerti dall'avvento dei social media nel panorama dei mezzi di comunicazione a disposizione).

⁹ L'autrice ha voluto identificare nel **Modello di Schramm** il riferimento teorico a questo tipo di comunicazione, specie per l'inserimento del feedback come elemento determinante nella rottura della unidirezionalità dei messaggi. Sebbene questo modello, specie nella sua evoluzione legata alla terza versione fornita dall'autore stesso, sia caratterizzante i messaggi appartenenti ai primi anni di questa fase, si ritiene più opportuno – nell'ottica dell'evoluzione del contesto e delle dinamiche comunicative – indicare nel **modello semiotico-informazionale** un riferimento maggiormente aderente alla situazione ascrivibile agli anni più recenti.

allo stesso tempo consentendo una moltiplicazione delle iniziative per semplificare la gestione burocratica della cosa pubblica.

Si tratta, pur sempre nella sua efficacia, di una semplificazione della lettura storica del percorso evolutivo della comunicazione pubblica italiana, incastonando come riferimento i modelli teorici di base delle scienze della comunicazione in una evoluzione che sicuramente risulta essere meno intuitiva e meno lineare: l'analisi storica tuttavia non sempre coincide con l'analisi scientifica e quindi non sempre viene pienamente rappresentata la complessità che ha caratterizzato soprattutto gli anni più recenti, specie quelli raccolti nella terza fase da lei individuata.

L'originalità di questa analisi, che risulta per questo motivo molto interessante, viene dal successivo ricorso alla teoria generale dei sistemi per provare a identificare quale fosse il modello organizzativo prevalente in ciascuna delle fasi precedentemente descritte¹⁰.

Seguendo lo schema di analisi precedentemente utilizzato per la sintesi delle caratteristiche dei modelli comunicativi emersi da questo studio, si ha il seguente prospetto riassuntivo:

N	FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	PRINCIPALI CARATTERISTICHE
1	<i>Dagli anni '40 agli anni '70</i>	Modello storico	Comunicazione unidirezionale, fortemente autocratica e sbilanciata, autoreferenziale, mirata al consenso e al controllo delle masse. Identità politica e amministrativa corrispondono.

¹⁰ In estrema sintesi l'autrice arriva a determinare come nella prima fase (fino cioè agli anni '70) fosse prevalente il modello tipico del "sistema chiuso", con una tipologia organizzativa della PA che sostanzialmente incarna il modello burocratico descritto da Crozier (ovvero sistema che non ha rapporti di scambio con l'ambiente circostante, stabile, semplificato al massimo nelle relazioni, fortemente gerarchizzato e formale e con comunicazione unidirezionale). E' la realtà dei ministeri di stampo fascista che di fatto, per alcune dinamiche e per certi meccanismi organizzativi, ancora sopravvive e caratterizza l'azione di alcuni settori della nostra PA.

Nella seconda fase (gli anni '70 e '80), la dinamica tipica dei sistemi chiusi continua a essere prevalente ma si assiste a una progressiva apertura verso altre realtà, con un avvio delle relazioni di scambio tra l'ambiente interno e quello esterno. A questo "sistema aperto", non ancora perfetto, corrisponde un modello organizzativo di tipo adattivo semplice, riconducibile a quelli proposti dalle teorie motivazioniste o alla scuola delle relazioni umane.

Negli anni '90 (quelli dai quali viene fatta avviare la terza fase) viene introdotto un nuovo modello sistemico, il modello del sistema "chiuso/aperto", che miscela in maniera più o meno equilibrata la necessità di preservare la propria identità con l'esigenza di acquisire nuove risorse e nuovi stimoli esterni. La teoria organizzativa delle reti ben descrive questo modello operativo, caratterizzato da flusso delle comunicazioni molteplice, su più livelli e circolare (si tratta quasi di una evoluzione dell'approccio sistemico e sicuramente meglio si adatta alle modalità comunicative tipiche dei giorni nostri, fortemente caratterizzate dall'interconnessione, dalla multidimensionalità e dall'approccio "social").

N	FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	PRINCIPALI CARATTERISTICHE
2	<i>Dagli anni '70 agli anni '90</i>	Modello informativo a senso unico	Comunicazione unidirezionale ma in grado di recepire istanze dal basso: non solo autoprodotta ma anche eteroprodotta. Fa ricorso a strumenti e risorse della comunicazione privata. Di natura informativa.
3	<i>Dagli anni '90 ai giorni nostri</i>	Modello bidirezionale	Comunicazione a due vie, la natura amministrativa è separata dalla natura politica, tesa alla semplificazione e caratterizzata da circolarità e diffusione. Di natura partecipativa.

Analogamente le principali caratteristiche dei modelli sono così sintetizzabili:

MODELLO COMUNICATIVO	FLUSSI COMUNICATIVI	CONTENUTO	ATTORI PRINCIPALI	MEZZI UTILIZZATI
Modello storico	Unidirezionali	Ideologico, prescrittivo	Stato centrale	Media classici
Modello informativo a senso unico	Unidirezionali	Normativo, formativo, informativo,	Stato centrale e periferico, opinion leader politici	Media classici, pubblicitari
Modello bidirezionale	Bidirezionali	Informativo, partecipativo	Apparati dello Stato e cittadini	Media classici, pubblicitari e new media

La “**relazionalità consapevole**” della quale l’autrice ha introdotto il concetto sembra effettivamente essere una caratteristica determinante della PA odierna: ad essa non necessariamente corrispondono un atteggiamento proattivo e l’adozione di misure e strumenti idonei ad esercitare un controllo sui flussi comunicativi però questa autrice ha l’indubbio merito di aver focalizzato una caratteristica determinante rispetto alle dinamiche di scambio tra amministratori e amministrati. Anche le strutture burocratiche più ingessate, infatti, sono coscienti del fatto che i rapporti tra cittadini e PA non siano più improntati a un disequilibrio tra diritti e doveri, a prescindere che abbiano adeguato il proprio modo di operare e di relazionarsi coi propri utenti. Di fatto proprio su questo aspetto si cercherà di fare leva per implementare lo studio oggetto di questo progetto di ricerca e reperire informazioni dirette da parte degli attori della PA.

<u>I LIVELLI DI ANALISI E LE DIMENSIONI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA: MANCINI E MIANI.</u>

Oltre alla lettura fatta analizzando le corrispondenze tra fasi storiche e modelli di comunicazione pubblica, un approccio utile a determinare le caratteristiche dei modelli comunicativi è quello che ne analizza le dimensioni lungo le quali la comunicazione viene sviluppata da parte degli enti pubblici. Un importante contributo in tal senso è stato dato da due autori in particolare: Mancini e Miani.

L'analisi politica di Mancini

Paolo Mancini, uno degli studiosi di sociologia politica e della comunicazione più importanti degli ultimi decenni, ha rintracciato (MANCINI, 2002) tre macroaree di riferimento, ovvero **tre linee di lettura** per l'analisi dell'evoluzione della comunicazione istituzionale pubblica nel nostro Paese.

Come punto di partenza Mancini si è soffermato sull'analisi dei mutamenti nella struttura di governo, soffermandosi sul contenuto politico caratterizzante i governi.

Successivamente ne ha sinteticamente analizzato anche il contiguo cambiamento all'interno della macchina dello Stato, ovvero il mutamento della struttura dell'apparato pubblico, spesso riflesso del governo politico ma in grado (la storia recente ne ha consegnato parecchi esempi) di generare flussi di cambiamento importanti, in grado di avere importanti ricadute anche sulle scelte politiche che ne generalmente ne governano l'origine. Infine, come terza linea di lettura, questo autore ha opportunamente indicato anche il cambiamento avvenuto a livello di contenuto e di stile della comunicazione stessa, sempre più slegata dall'iniziale logica informativa e sempre più orientata al dialogo, all'ascolto, alla trasparenza e alla condivisione.

Le tre linee di lettura seguite, sostanzialmente, sono così riassumibili:

- **Punto di vista della politica:** Mancini - studiando la genesi della moderna forma di governo – ha proposto un *excursus* dai primi passi dell'attività amministrativa fino al processo di decentramento amministrativo che ha portato,

nei primi anni '90, a riconoscere pienamente l'attività di comunicazione tra gli strumenti e tra i doveri della P.A.¹¹.

- **Punto di vista strutturale:** l'interesse dell'autore si concentra sugli anni '90 (il cosiddetto "decennio d'oro della comunicazione pubblica") che si caratterizzarono per un massiccio investimento in comunicazione pubblicitaria sui temi sociali e sul nuovo corso della comunicazione istituzionale, specie a livello decentrato¹².
- **Punto di vista stilistico-comunicativo:** l'autore ha esaminato come alcuni provvedimenti normativi (e, ovviamente, il *Codice di stile* e il *Codice di condotta dei dipendenti pubblici* rappresentano la massima espressione di questa dimensione) siano mirati a modificare non solo il flusso della comunicazione ma anche la sua recepibilità e comprensibilità da parte dei cittadini destinatari: la nascita della comunicazione come funzione dell'agire pubblico ha permesso di introdurre anche nuovi linguaggi, nuove regole¹³ e nuovi modi di approcciare i cittadini, visti come interlocutori e non come passivi destinatari di comunicazioni provenienti da un monolite.

In realtà il percorso descritto dall'autore – è bene ribadirlo – è solo cronologico, meno lineare e meno definito rispetto a quanto schematicamente ricostruito, ma è possibile intravedere le tre chiavi di lettura abbastanza chiaramente: la lettura politica degli eventi costituisce comunque il *fil rouge* degli altri filoni di analisi.

Volendo riassumere le tre dimensioni contestualizzandone le caratteristiche con riferimento ai principali periodi individuati si ha lo schema seguente:

FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	DIMENSIONE POLITICA	DIMENSIONE STRUTTURALE	DIMENSIONE STILISTICA
Fino agli anni '80	Modello Parlamentare	Si avvia il decentramento amministrativo ma la struttura centrale resta dominante, dettando regole, contenuti e spazi alla comunicazione.	Comunicazione relegata alle strutture politiche, soprattutto ai ministeri, con risorse limitate che sacrificano non solo lo stile ma anche i contenuti da comunicare.	Linguaggio tecnico, di matrice politica, si parla in burocratese, comunicati scarni, sintetici, stile autoritario.

¹¹ L'autore ricorda come molti organismi regionali riconoscano nei propri statuti la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa come uno degli elementi fondanti.

¹² Un tipico esempio di questo fenomeno è l'ingresso delle prefetture nel novero delle strutture che adottano iniziative di comunicazione pubblica.

¹³ Per la verità non si è trattato di regole nuove in assoluto ma sicuramente nuove per il contesto: in pratico si è cominciato a importare prassi, strumenti e linguaggi attingendo da altri settori, in particolare la comunicazione pubblicitaria.

FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	DIMENSIONE POLITICA	DIMENSIONE STRUTTURALE	DIMENSIONE STILISTICA
Dagli anni '80 sino al finire degli anni '90	Modello della Trasparenza	Il decentramento va avanti e la rigidità politica tipica dei ministeri lascia lo spazio al confronto e al dibattito. La legge Mammi di fatto abbatte il muro del monopolio televisivo, aprendo anche nuove opportunità di dibattito politico.	All'interno della struttura tipica dell'apparato si inseriscono professionalità e competenze esterne per far nascere gli URP, notevoli gli stanziamenti per le attività comunicative.	Si parla di codice di stile e si comincia a semplificare il linguaggio, per facilitare la comprensione dei diritti dei cittadini
Il nuovo millennio	Modello della semplificazione	La riforma Bassanini ha consegnato una PA più semplice e la politica diventa interprete anche del segno dei tempi: i cittadini sono parte attiva del dibattito.	Completata la riforma della Presidenza del Consiglio, le strutture periferiche godono di autonomia comunicativa oltre che decisionale	Si completa la semplificazione stilistica e la comunicazione al cittadino diventa diretta e bidirezionale, con un forte coinvolgimento di tutti gli attori.

Le dimensioni di Miani

Sempre sulla scorta dell'analisi dimensionale un altro autore, Miani, partendo da una prospettiva diversa, ha individuato un ulteriore percorso di lettura che offre un interessante spunto di riflessione per la comprensione del fenomeno comunicativo pubblico.

Questo autore parte dalla ricerca delle basi dell'attuale normativa legata alla comunicazione pubblica e – esaminando la carta costituzionale, il documento fondamentale sul quale si regge il nostro apparato legislativo – individua l'origine del ritardo italiano proprio in una lacuna di fondo: di fatto la Costituzione italiana non si è preoccupata di riconoscere un dovere di comunicazione pubblica in seno allo Stato così come non definisce un diritto all'informazione pubblica istituzionale. Partendo da questa constatazione e tentando di ricostruire le dimensioni che caratterizzano il diritto alla comunicazione, questo autore (MIANI, 2005) ne individua tre fondamentali:

1. **Dimensione attiva**, che è quella espressa dalla volontà e libertà di comunicare e informare. In questa dimensione si riconosce un generico diritto di espressione del proprio pensiero e di formazione delle coscienze e dei saperi in capo ad altri soggetti.

2. **Dimensione passiva**, espressa come libertà di ricevere informazioni e diritto ad essere informati. In questa dimensione viene riconosciuto il diritto (al quale deve quindi corrispondere un dovere) a ricevere comunicazioni e informazioni che siano in grado di accrescere il proprio sapere, la propria consapevolezza nell'esercizio dei diritti e di consentire l'accesso a informazioni delle quali è necessario o può essere necessario disporre.
3. **Dimensione riflessiva**, come capacità di cercare spontaneamente l'informazione ed informarsi. In questa dimensione, alla quale non corrisponde un diritto o un dovere quanto piuttosto un onere, la necessità informativa o formativa è più sfumata ma non meno importante: nasce da una esigenza estemporanea piuttosto che dall'esercizio di un potere di informazione o di conoscenza.

Mentre la dimensione attiva della comunicazione (riconosciuta dalla costituzione nell'art. 21¹⁴) è prevista e tutelata, con esplicito riferimento per quanto riguarda l'espressione del pensiero attraverso i mezzi di comunicazione di massa, altrettanto non accade per la dimensione passiva e quella riflessiva, senza le quali l'esercizio di libertà di parola rischia di essere tale solo in via di principio¹⁵. Il discorso, articolato per la comunicazione in generale, può essere anche specificamente trasposto all'ambito della comunicazione pubblica ed è proprio su questo ambito che l'autore si sofferma per capire le motivazioni e le conseguenze di un simile stato di cose sulla comunicazione dello Stato.

¹⁴ Il testo dell'art. 21 della Costituzione italiana cita testualmente: *"Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. (...) La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni."* Di fatto, sulla scorta della censura operata dal regime dittatoriale fascista sulla stampa, la carta costituzionale si è preoccupata di tutelare la libertà di pensiero ed espressione, descrivendola comunque come una facoltà attuabile e non come un dovere in capo a soggetti pubblici.

¹⁵ Questo difetto di riconoscimento della dimensione passiva e riflessiva, di fatto, è stato colmato quasi contemporaneamente dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che – nel 1948 – all'art. 19 prevede il diritto di diffondere, ricevere e ricercare informazioni attraverso ogni mezzo e oltre ogni frontiera. Testualmente l'articolo recita: *"Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere"*.

In particolare questo autore ha esplorato l'origine di questo difetto normativo (e di conseguenza del difetto comunicativo che ne consegue) ed ha individuato nella mentalità burocratica, prima, e nel fantasma della propaganda fascista, poi, le principali cause della mancanza di previsione di una attività informativa da parte dello Stato.

Il primo intervento della Corte costituzionale in materia di comunicazione pubblica può essere fatto risalire alla metà degli anni '70, quando il supremo organo riconobbe il cosiddetto "*diritto d'antenna*"¹⁶, ovvero il diritto alla diffusione dei programmi da parte di emittenti private a livello locale (quindi scardinando, almeno a livello territoriale, il primato della comunicazione e soprattutto dell'informazione detenuto dalle emittenti nazionali). La vera rivoluzione però si ha solo successivamente, negli anni '80, per mezzo di alcune sentenze. Si tratta di:

- **sentenza 364/88** che scardina in parte il principio secondo il quale la legge non ammette ignoranza¹⁷, riconoscendo esplicitamente possibili casi di ignoranza normativa¹⁸;
- **sentenza 348/90**, riferita alla competenza regionale, che afferma che ogni soggetto o organo rappresentativo, investito di responsabilità politica, non può esimersi dall'utilizzare i mezzi di comunicazione di massa per diffondere informazione sulla propria attività¹⁹.

Sostanzialmente sul finire degli anni '80, secondo questo autore, si passa da una comunicazione monodimensionale a una comunicazione tridimensionale, seppure con difficoltà e con la lentezza che tipicamente ha sempre frizionato l'evoluzione della comunicazione pubblica italiana.

L'interessante lavoro di analisi di questo autore è completato dall'individuazione di alcuni "*fattori chiave*" ovvero di alcuni avvenimenti (di natura normativa o meno) che hanno costituito fattori di cambiamento o di consolidamento di quelli che sarebbero poi stati i valori tipici della comunicazione pubblica italiana (e, di conseguenza, ne

¹⁶ Si tratta della sentenza 202/76 della Corte costituzionale.

¹⁷ Si tratta del disposto dell'art. 5 del Codice Penale che recita: "*Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale*".

¹⁸ Dovuta, ad esempio, a oscurità del testo o incompetenza interpretativa dovuta alle autorità di pubblica sicurezza, richiamando in tal senso un esplicito dovere dell'apparato statale di comunicare con chiarezza ai cittadini (si parla di "ignoranza inevitabile").

¹⁹ Il disposto di questa sentenza investe così sia la dimensione attiva dell'utilizzo dei mezzi per diffondere informazioni sul proprio operato istituzionale, sia la dimensione passiva, del cogliere dai mezzi stessi le istanze provenienti dai vari ambiti della società e dalle espressioni di bisogni e di comunicazione da parte di altre istituzioni o dai cittadini.

avrebbero caratterizzato il modello comunicativo prevalente). In sintesi le tre fasi individuate dall'autore sono:

1. **Il periodo fino agli anni '80**
2. **Il decennio degli anni '80²⁰**
3. **Il decennio degli anni '90²¹**

I modelli comunicativi che identificano le tre fasi e le rispettive dimensioni sono così sintetizzabili:

FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	DIMENSIONE ATTIVA	DIMENSIONE PASSIVA	DIMENSIONE RIFLESSIVA
Fino agli anni '80	Modello unidirezionale	Nessun obbligo in seno alla PA	Nessun diritto in capo ai cittadini	Scarso interesse per la comunicazione e per le istanze degli enti pubblici
Gli anni '80	Modello Unidirezionale affievolito	Primi obblighi in seno alla PA	Prime istanze provenienti da associazionismo e soggetti forti	Interesse per i temi più importanti e socialmente rilevanti
Gli anni '90	Modello bidirezionale	Si comincia a formare uno specifico dovere di comunicazione per la PA	I cittadini diventano parte attiva nel processo di comunicazione	Il cittadino consapevole rappresenta la norma e non l'eccezione

²⁰ Egli individua come punti chiave:

- a) la fine del monopolio pubblico della televisione e la contemporanea espansione del mercato pubblicitario, che comincia a interessare anche la dimensione pubblica della comunicazione;
- b) le leggi di sostegno all'editoria e la modernizzazione tecnologica della stampa (con l'avvento delle tecnologie digitali);
- c) si sviluppa un clima favorevole all'introduzione di alcuni principi della direzione di impresa e del marketing anche nel governo della cosa pubblica;
- d) viene istituito per legge l'obbligo in capo alla PA di investire in azioni di comunicazione sulla carta stampata.

²¹ Egli individua come punti chiave:

- a) Il forte consolidamento del mercato pubblicitario, che consente anche per le strutture dello Stato una economia di scala sull'acquisto degli spazi.
- b) Il varo della famigerata "legge Mammi²¹" sul sistema radiotelevisivo che di fatto amplia spazi e opportunità, sia per i soggetti privati sia per i soggetti pubblici.
- c) La complessità del settore della comunicazione fa sentire l'esigenza della creazione dell'Authority per le comunicazioni.

L'avvio, in sordina prima e poi sempre più in maniera impattante, del fenomeno internet e della comunicazione on-line

I NUOVI ASSETTI E I NUOVI STRUMENTI PER LA COMUNICAZIONE PARTECIPATA: SOLITO E FACCIOLI.

Prendendo spunto anche dal lavoro svolto da altri autori nel corso degli anni precedenti, due studiose del settore hanno focalizzato l'attenzione soprattutto sugli ultimi sviluppi della comunicazione pubblica, mettendo in risalto – ciascuna da un punto di vista originale e personale – soprattutto le dinamiche di contesto che hanno accompagnato lo sviluppo della Comunicazione della PA per come la conosciamo oggi.

Concentrando il proprio interesse sulla visibilità legata all'uso degli strumenti comunicativi piuttosto che sull'aspetto sociale legato all'introduzione delle nuove tecnologie, queste due autrici hanno proposto due visioni tra loro integrate e sovrapponibili, dando spazio a riflessioni condivisibili sull'impatto che il ruolo della cultura di servizio può avere all'interno della Pubblica Amministrazione e toccando, anche se non in maniera diretta e approfondita, il tema della qualità all'interno della PA: si tratta di Franca Faccioli e Laura Solito.

Tra visibilità e partecipazione: l'analisi di Faccioli

Questa autrice propone una interessante ricostruzione delle fasi più significative della pubblicità e della comunicazione della PA, affrontando l'argomento secondo una triplice posizione di osservazione: viene cioè analizzata l'evoluzione della comunicazione pubblica seguendo l'evoluzione del rapporto tra promozione di immagine, da una parte, implementazione della cultura di servizio, dall'altra, e attivazione delle dinamiche di impegno civico in parallelo alle trasformazioni nel panorama strutturale e normativo preso in considerazione.

La prospettiva più interessante messa in evidenza dal saggio del 2013 (FACCIOLI, 2013) è l'analisi della distanza che divide, all'interno delle varie fasi proposte, le istituzioni pubbliche dalla società civile. L'autrice propone una ricostruzione del percorso comunicativo della PA in cinque fasi, ovvero:

- 1 Fase della preparazione** (anni '80 e primi anni '90)
- 2 Fase della sperimentazione e professionalizzazione** (dal '93 al 2000)
- 3 Fase della semi-istituzionalizzazione** (primi anni del nuovo millennio)

4 Fase della misurazione e valutazione della performance (coincidente col governo Brunetta)

5 Fase dell'*Open Government* (fino ai giorni nostri)

Nella prima fase viene gettato il seme per i concetti di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini nella cosa pubblica e la comunicazione trova una dimensione prettamente istituzionale che serve a rilanciare l'immagine dello Stato, accentuando di volta in volta o la dimensione della trasparenza o quella delle promozione dell'immagine.

La seconda fase è forse la più interessante dal punto di vista comunicativo perché lascia spazio alla riorganizzazione delle strutture (con l'introduzione degli URP, ad esempio) rilanciando il ruolo dei processi di comunicazione e informazione: è la fase durante la quale realtà come l'Associazione Italiana Comunicazione Pubblica e Istituzionale²² e il salone *ComPA*²³ fungono da volano e da cassa di risonanza al cambiamento istituzionale in atto, fungendo allo stesso tempo da collettore di interessi, professionalità e spiriti progettuali e innovativi in questo ambito. In questi anni la comunicazione svolge anche un importante ruolo di attivazione e creazione delle culture di servizio e delle culture di identità delle varie amministrazioni, sebbene resti sempre forte lo scarto tra il cambiamento in atto e la percezione dello stesso (l'autrice parla di "curiosità scettica" da parte dei media che continuano a sottolineare gli aspetti negativi della PA, riportando come sporadici gli esempi di positività). Si investe nella formazione e nelle iniziative e si sperimenta un nuovo modo di intendere il rapporto con i cittadini. In questa fase prendono anche vita iniziative civiche che segneranno in maniera consistente il rapporto tra PA e amministrati: un esempio per tutte è dato da *Cittadinanzattiva*.

La terza fase, quella incentrata sull'introduzione della legge quadro sulla Comunicazione pubblica (L. 150/00), avrebbe dovuto sancire il definitivo ingresso della comunicazione (alla quale viene attribuito un ruolo centrale) tra gli strumenti di organizzazione e innovazione della PA, non solo per il ruolo di definizione di compiti e figure professionali ma anche e soprattutto per il rilievo dato alla comunicazione interna per lo sviluppo dei meccanismi di appartenenza e alla comunicazione integrata come

²² Nata nel 1990, di fatto – dopo uno slancio proattivo nei primi anni di attività – ridimensiona la propria presenza e il proprio ruolo, pur risultando tra i maggiori sostenitori della riforma della legge 150/00.

²³ Una delle manifestazioni internazionali più importanti negli anni '90, è andato ridimensionandosi sempre più, soprattutto negli ultimi anni, a favore del ForumPA che, seppure nato per integrare questo ambito, ha finito per assorbirne in toto le competenze.

collettore di informazione e collante del rapporto con i cittadini. In assenza di uno specifico sistema sanzionatorio, però, e in assenza di un investimento parallelo nelle strutture URP (sovraccaricate di compiti e responsabilità) l'agognata riforma sembra un po' essere rimasta solo nelle intenzioni, almeno rispetto al suo avvio: in questa fase però si concretizza e prende decisamente avvio, assieme al processo di informatizzazione e digitalizzazione della PA, l'apertura nei confronti della partecipazione dei cittadini in un'ottica di trasparenza: se dal punto di vista centrale questo processo sembra spesso paralizzarsi, sul versante locale si inizia ad assistere a interessanti iniziative.

La quarta fase è caratterizzata da una figura di spicco del panorama politico di quegli anni (il ministro Brunetta) che, constatate le criticità emerse dall'applicazione della legge sulla comunicazione pubblica e appurato "l'accumulo" di interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo, annuncia una rivoluzione culturale nella PA: ed è proprio su una specifica accezione del concetto di *cultura di servizio* che viene fatto l'intervento maggiore, inserendo nella struttura pubblica quella "cultura di mercato" legata a risultati, misure, efficienze e valutazioni. Si comincia a parlare di *governance* della cosa pubblica e di valore economico connesso alla PA, con un impatto molto rilevante che però, purtroppo, distorce spesso la portata degli strumenti di comunicazione pubblica a favore di un utilizzo politico e strumentale che non fa altro che aumentare il divario tra amministrati e amministratori.

La quinta fase, strettamente connessa con la precedente, si caratterizza per una maggiore apertura verso la cittadinanza attraverso gli strumenti di partecipazione dell'*Open Government*, nel tentativo di fornire maggiori occasioni di coinvolgimento dei cittadini nella riprogettazione del lavoro della PA. I concetti di trasparenza e relazionalità, in questa fase, sembrano caratterizzare sempre di più l'agire comunicativo delle amministrazioni che, con risultati alterni, cercano di implementare la propria capacità di ascolto (ma spesso finiscono con il trincerarsi dietro mere operazioni di vetrina). Crescono le occasioni di scambio ma è cresciuta al contempo anche la sfiducia verso la macchina pubblica: in questo spazio prendono sempre più piede movimenti e associazioni di cittadini che reclamano legittimazione e interazione e la rete fornisce un luogo di incontro e di confronto abbastanza fertile per il nuovo clima comunicativo. In questo nuovo scenario si fa avanti il Governo, a livello centrale, ma si fanno avanti soprattutto le amministrazioni locali e le iniziative private di associazioni e liberi

cittadini, che raccolgono non solo segnalazioni e reclami ma elaborano proposte e progetti.

Il percorso della comunicazione ricostruito da questa autrice, anziché evidenziare dei modelli specifici, ha messo in risalto il ruolo che questa ha esercitato per dare visibilità a un aspetto piuttosto che a un altro dell'agire pubblico. Volendo schematizzare la visibilità in relazione alle fasi da questa individuate si ha che:

- **Fase della preparazione:** la visibilità si concentra sulla trasparenza della PA
- **Fase della sperimentazione:** la visibilità privilegia gli attori del processo di cambiamento
- **Fase della professionalizzazione:** la visibilità mette in risalto il processo di formazione delle nuove competenze e dei nuovi strumenti
- **Fase della semi-istituzionalizzazione:** la visibilità punta a mettere in risalto l'aspetto normativo dell'innovazione comunicativa
- **Fase della misurazione e valutazione:** la visibilità è concentrata sul risultato e sulla performance delle amministrazioni.
- **Fase dell'Open Government:** la visibilità punta tutto sulla riconoscibilità delle strutture come attente, partecipative, aperte e interattive.

Questo percorso di modificazione delle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni ha avuto l'indubbio merito di aver evidenziato anche una nuova dimensione della comunicazione pubblica: quella legata all'impegno civile e all'impegno politico che caratterizzano la società odierna, sottolineando la necessità di utilizzare gli strumenti comunicativi in funzione degli obiettivi di condivisione e di crescita che le "istituzioni intelligenti" devono centrare per poter operare all'interno di contesti dinamici e molto esigenti. Se si vuole proporre una schematizzazione dei modelli comunicativi prevalenti, come fatto con gli altri autori, sinteticamente potrebbe essere ricostruito quanto segue:

FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	DIMENSIONE DELLA VISIBILITA'	DIMENSIONE DELL'IMPEGNO CIVICO
Preparazione	Modello bidirezionale semplice	Si punta sulla trasparenza	Si pongono le basi per la partecipazione
Sperimentazione Professionalizzazione	Modello bidirezionale evoluto	Si punta alla valorizzazione degli attori della comunicazione, su competenze e condivisione	L'associazionismo prende corpo e le reti si sviluppano

FASE STORICA	MODELLO COMUNICATIVO	DIMENSIONE DELLA VISIBILITA'	DIMENSIONE DELL'IMPEGNO CIVICO
Semi-istituzionalizzazione	Modello della comunicazione valoriale	Si punta sull'innovazione	Le istituzioni entrano in rete anche con i cittadini
Misurazione e valutazione	Modello della rendicontazione	Si punta al merito e al confronto	I cittadini parte attiva nel processo di valutazione
Open Government	Modello del dialogo	Le strutture di comunicazione puntano alla riconoscibilità	<i>Civic engagement</i> è la parola d'ordine

L'analisi critica e gli scenari futuri per Solito

In un importante saggio di recente pubblicazione, questa autrice (SOLITO, 2014), riprendendo anche quanto emerso dallo studio di altri autori (alcuni dei quali già citati in questa ricerca) ricostruisce sinteticamente ma in maniera efficace gli ultimi tre lustri del panorama comunicativo pubblico in seguito all'introduzione della legge 150/00.

Utilizzando un concetto già adoperato in altri saggi (quello degli "snodi" funzionali o strutturali, elemento che ben si presta a rappresentare i punti di svolta che hanno caratterizzato certe dinamiche) l'autrice individua sostanzialmente tre fasi che hanno contraddistinto l'evoluzione che l'introduzione della legge sulla comunicazione pubblica ha portato:

1. **Il primo periodo: la definizione della cornice**
2. **Il periodo intermedio: l'adeguamento tecnologico**
3. **Il periodo attuale: la comunicazione ubiqua**

Il periodo immediatamente successivo all'introduzione del nuovo assetto normativo, inserendo un importante riferimento per le Amministrazioni pubbliche, impone una riflessione su come contestualizzare il dettato della nuova legge, fornendo la cornice strutturale al suo contenuto. Definire il perimetro operativo all'interno del quale posizionare un nuovo modo di intendere (e realizzare) la comunicazione interna ed esterna della PA paradossalmente porta a un rallentamento dell'attività comunicativa pubblica e a un immobilismo dettato dalla necessità di chiarire il portato della legge e avere indicazioni chiare sulla sua applicazione.

Il periodo immediatamente successivo si apre all'insegna del processo di informatizzazione e digitalizzazione della PA (anche in considerazione dell'attivazione del *Codice dell'Amministrazione Digitale* – CAD), vedendo concentrare lo sforzo soprattutto sull'adeguamento strutturale delle risorse informatiche a disposizione: il

mutamento di contesto rende però necessaria una riflessione non solo sulle dotazioni ma anche sulle necessità ad esse collegate e sulle professionalità e competenze da mettere in campo per fronteggiare le nuove sfide. Il tutto si trasforma spesso in un ampliamento del divario tra modernizzazione e digitalizzazione, che sembrano proseguire su binari separati e legati a logiche differenti: emergono limiti e difficoltà legate alla funzionalizzazione dei siti istituzionali e alla necessità di investire in formazione e favorire la nascita e la crescita della cultura del servizio e dell'orientamento al cittadino (che vede un moltiplicarsi delle iniziative, seppure ancora in maniera frammentaria e disorganica).

L'ultima fase descritta, quella più recente, vede l'affermarsi della comunicazione ubiqua, quella comunicazione pubblica onnipresente che permea tutto l'agire della PA e che necessariamente deborda rispetto agli stretti confini delimitati dalla legge e definiti dalle strutture e dai ruoli individuati all'interno della norma. L'autrice individua in questa fase una effettiva svolta rispetto all'immobilismo delle fasi precedenti, mettendo in risalto il paradosso che l'ingresso dei *social media* ha portato in termini di prospettive e potenzialità, da una parte, e di nuovi rischi e problematiche, dall'altra²⁴.

La "svolta social", come viene definita, ha imposto una riflessione profonda del modo di intendere e di realizzare la comunicazione pubblica: il merito di questa autrice è l'aver individuato l'importanza della ridefinizione (o definizione primaria) della cultura organizzativa come nucleo fondante del cambiamento, introducendo l'importante concetto di "**cultura della comunicazione**" come elemento necessario per coniugare la necessità di rapportarsi all'interno e all'esterno con il desiderio di avere un riscontro rispetto le proprie esigenze, proveniente sia dall'interno sia dall'esterno. Ciò nonostante anche l'approdo al mondo del web non è stato gestito in maniera corretta, omogenea e soprattutto finalizzata e la gestione dei profili social, agendo fuori dal dettato normativo, non ha saputo coniugare le nuove esigenze comunicative con gli strumenti effettivamente a disposizione e le competenze necessarie a gestirle.

Seppure non sia possibile identificare dei modelli comunicativi specifici per ciascuna delle tre fasi, l'autrice è riuscita a portare in primo piano l'importanza della gestione funzionale dei cambiamenti derivanti dall'innovazione normativa, mettendo in risalto la ricaduta funzionale che ogni provvedimento dovrebbe prevedere già al suo interno.

²⁴ Si veda a tale proposito l'interessante saggio (CAVALLO, SPADONI, 2010) sull'avvento dei social media e sui cambiamenti da questi apportati a livello sociale e di comunicazione.

Il riferirsi a una ipotetica “*cabina di regia*” della comunicazione istituzionale - che dovrebbe coordinare processi e dinamiche relazionali e comunicativi - può certamente ricondursi alla necessità di convogliare flussi e risorse per la comunicazione: la duplice natura di questo strumento di coordinamento (individuata sia nell’accezione politico-strategica sia in quella operativo-pragmatica) non può non richiamare l’idea di perseguimento di obiettivi di qualità che l’autrice individua come “valore” per l’intera organizzazione pubblica. Per questo motivo, accanto alla cultura della comunicazione, viene introdotto anche il concetto di “*cultura della pianificazione*” che affida alla comunicazione l’importante ruolo di coordinamento delle azioni richieste dal cambiamento, soprattutto in termini di allineamento culturale, formativo e professionale.

Se si vuole sintetizzare schematicamente quanto sopra descritto in termini di dimensioni innovative e aspetti critici della comunicazione pubblica con riferimento a ciascun periodo di questo quindicennio, è abbastanza intuitivo caratterizzare ogni fase tranne che dal punto di vista del modello adottato per la comunicazione pubblica che, in tal senso, è descrivibile come indefinito.

PERIODO	MODELLO COMUNICATIVO	DIMENSIONI INNOVATIVE DELLA COMUNICAZIONE	CRITICITA’
Definizione della cornice	Modello indefinito di comunicazione	Nuovi riferimenti normativi per definire il contesto	Rallentamento dell’attività comunicativa
Adeguamento tecnologico		Investimento in informatizzazione e modernizzazione tecnica	Aumento divario tra realtà differenti specie nei siti web
Comunicazione ubiqua		Investimento nella comunicazione e sblocco immobilismo	Incapacità di gestire adeguatamente gli strumenti social

In definitiva, se di modello comunicativo si volesse proprio parlare, non pare utile una disamina dei modelli prevalentemente in uso in ciascuna fase ma potrebbe essere ipotizzabile formulare una proposta per le fasi in divenire: quella di un **modello culturale della comunicazione**, che attribuisce alla stessa non solo funzioni informative di scambio ma anche formative, organizzative e strutturali, in grado di implementare quella cultura organizzativa che dovrebbe caratterizzare tutto l’agire di una organizzazione pubblica, al di là dei compiti istituzionalmente attribuiti e portati avanti con maggiore o minore efficacia: una cultura, in sostanza, ben più ampia della

cultura di servizio richiamata da altri autori ed evocata come motore di cambiamento, non solo come riflesso di un cambiamento in atto.

L'EVOLUZIONE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA ATTRAVERSO I CAMBIAMENTI DELLA PA: UNA PERSONALE RICOSTRUZIONE

La consultazione e lo studio dei numerosi testi che si sono occupati dell'evoluzione dell'assetto amministrativo dello Stato e della comunicazione pubblica in generale ha evidenziato come questo ambito di ricerca sia tutt'altro che saturo e come invece molto spesso prevalga la citazione incrociata tra autori che, sostanzialmente, riprendono e sviluppano sempre gli stessi concetti: è evidente che l'interesse concentrato su certi temi alimenti il confronto e aiuti il processo di discussione e di comprensione dei temi stessi ma in questo modo si corre il rischio di fossilizzare l'attenzione solo su questi senza esplorare altri ambiti potenzialmente altrettanto interessanti.

Un minimo comun denominatore della letteratura presente sull'argomento, tuttavia, esiste e può essere rintracciato nella ricostruzione storica dell'evoluzione comunicativa della PA e nella suddivisione in fasi del processo di crescita dell'apparato dello Stato e del suo potere di comunicare.

Se invece di far riferimento solo all'evoluzione storica ci si sofferma sui principali provvedimenti normativi che, in un modo o nell'altro, hanno avuto un importante impatto sull'assetto e sul funzionamento della Pubblica amministrazione (come fatto anche da Faccioli nel saggio citato), l'analisi storica può portare a determinare (analogamente a quanto fatto da Rolando in uno dei suoi lavori più importanti) una serie di fasi abbastanza articolata e ciascuna delle quali caratterizzata da un "Modello di comunicazione pubblica" prevalente.

La ricostruzione della storia della Comunicazione pubblica attraverso i provvedimenti che hanno avuto impatto sulla PA significa anche poter avere uno strumento di interpretazione ulteriore per comprendere e interpretare l'evoluzione avvenuta nei contenuti, nello stile, nei destinatari, nei mezzi e nei messaggi prodotti per essere indirizzati ai cittadini.

Le macrofasi individuate, sei in tutto, descrivono attraverso le principali iniziative del Governo che hanno coinvolto il riassetto della PA i cambiamenti che gli amministratori

pubblici si sono trovati ad affrontare, ponendo in risalto i principi ispiratori che, rintracciabili in ogni provvedimento preso ad esame, caratterizzano le fasi stesse.

Le sei fasi, escludendo la **PRE-FASE** che è identificabile con l'avvio della vita repubblicana attraverso la stesura della Costituzione e gli anni della ricostruzione e del boom economico, sono:

A) GLI ANNI '70: LA FASE DEL DECENTRAMENTO

B) GLI ANNI '80: LA FASE DELL'IMPLEMENTAZIONE

C) L'AVVIO DEGLI ANNI '90: LA FASE DELLA TRASPARENZA

D) LA FINE DEGLI ANNI '90: LA FASE DELLA SEMPLIFICAZIONE

**E) IL NUOVO MILLENNIO FINO A BRUNETTA: LA FASE
DELL'EFFICIENZA**

F) DA BRUNETTA AI GIORNI NOSTRI: LA FASE DELLA PERFORMANCE

L'Italia moderna ha avvio con la storia repubblicana che inizia proprio nel dopoguerra, con la ricostruzione e con il passaggio ad un nuovo ordinamento politico, quello repubblicano, che con difficoltà e fermezza inizierà a fare i primi passi fino a portare il nostro Paese nel novero delle potenze mondiali.

L'atto fondamentale di questo periodo è ovviamente la **Costituzione della repubblica** del 1947, un documento ispirato alla costituzione della Repubblica francese e fortemente condizionato dall'uscente esperienza del regime fascista e dal riconoscimento forte dei diritti di cittadinanza. Rolando (ROLANDO, 1998) compie un curioso studio delle diverse modalità con la quale i cittadini italiani vengono annoverati all'interno dei vari articoli della nascente costituzione: oltre alla denominazione di cittadino, infatti, troviamo altre denominazioni che di fatto ampliano la sfera soggettiva nella quale il cittadino stesso è considerato e danno l'idea di come sia effettivamente stato avviato il processo democratico di riconoscimento della personalità dell'uomo nelle sue molteplici manifestazioni²⁵. Sostanzialmente questo documento sarà l'elemento cardine di tutta l'attività politica sino al finire degli anni '60, quando cioè la fine del dominio esclusivo dell'influenza americana sulla cultura italiana dovrà fare i conti con le istanze provenienti dagli altri paesi europei e la nascente Comunità europea comincerà a costituire un terreno di confronto molto più ampio e ricco di spunti di riflessione per i cittadini italiani. La comunicazione pubblica di questo periodo è

²⁵ Per questo motivo nella carta costituzionale troviamo anche riferimenti al popolo, all'elettore, al contribuente, al militante, al credente, allo studente, al lavoratore, all'imprenditore, ecc.

sostanzialmente nulla e limitata alla divulgazione dei principi di legge contenuti nelle norme emanate (e il Modello comunicativo non molto dissimile da quello Sabaudò, prima, e fascista, dopo). Totalmente assente in questa fase anche la cultura di servizio o una qualsiasi cultura di appartenenza alle istituzioni: il concetto di qualità è ben lontano dall'essere considerato, integrato o perseguito all'interno del panorama pubblico.

LE FASI E I MODELLI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA IN ITALIA: 45 ANNI DI CAMBIAMENTI.

Individuare delle fasi storiche e far loro corrispondere un modello di comunicazione pubblica significa realizzare una esemplificazione, creare una forzatura metodologica: tuttavia è una operazione che consente di meglio cogliere il senso dei tempi e dare una cornice interpretativa ai prodotti comunicativi realizzati in quel periodo, definendone le caratteristiche principali e consentendo di fornire una lettura diacronica dei cambiamenti avvenuti.

La lettura della storia della Pubblica amministrazione attraverso le norme che ne hanno condizionato la struttura e l'operato consente di avere un quadro abbastanza completo dei riferimenti da prendere in considerazione per la costruzione e la lettura dei corrispondenti modelli di comunicazione pubblica: sebbene i provvedimenti normativi siano moltissimi e quelli estrapolati siano solo degli esempi, si è cercato di mettere in risalto quelle norme il cui impatto ha avuto concrete ripercussioni nel modo di intendere la PA e, di conseguenza, anche la comunicazione che da essa è stata realizzata.

Nell'analisi delle varie fasi storiche che verrà presentata si proverà a delineare il modello di comunicazione prevalentemente adottato dalla Pubblica Amministrazione in quel periodo, descritto in termini di:

- ✓ **flussi di comunicazione**
- ✓ **stile comunicativo**
- ✓ **tono**
- ✓ **contenuto**
- ✓ **strumenti utilizzati**

Questa ricostruzione permette di focalizzare l'evoluzione delle caratteristiche che la comunicazione pubblica ha assunto nel corso del tempo, consentendo – attraverso una

comparazione diacronica – di meglio comprendere le caratteristiche del modello attualmente prevalente.

A) GLI ANNI '70: LA FASE DEL DECENTRAMENTO

L'istituzione delle Regioni è – per quanto riguarda l'apparato statale - uno dei cambiamenti epocali di questi anni, attraversati dalle proteste studentesche e dal caos creato dal terrorismo. Nel 1970, con elezioni a giugno, vengono istituite le Regioni a statuto ordinario²⁶, con oltre un ventennio di ritardo dal dettato costituzionale e a seguito della legge elettorale del 1968 sull'elezione dei consigli regionali (**L. 108/68** - "*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale.*"); la costituzione aveva già stabilito il decentramento territoriale ma ciò che era nell'animo dei padri costituenti non corrispondeva ai disegni dei capi di governo che si erano succeduti nel tempo (in pratica tutti di area Democratico-cristiana²⁷). Oltretutto lo Stato-apparato, nella sua massima espressione rappresentato dai vari dicasteri ministeriali, temeva di perdere parte del proprio potere di controllo sul territorio, specie in aree dove i capi-governo o i ministri di spicco non raccoglievano voti e non avevano quindi particolare influenza, essendo le stesse a loro particolarmente avverse dal punto di vista politico²⁸. Il processo di territorializzazione prosegue con l'istituzione delle comunità montane nel '71 e con il trasferimento alle Regioni, nel '75, delle competenze dei cosiddetti "enti inutili" con l'attribuzione a Province e Comuni delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale²⁹. L'approvazione della **L. 278/76** ("*Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione del Comune*") prosegue l'opera di decentramento, consentendo ai Comuni di poter articolare il proprio territorio in "Circoscrizioni", con organo collegiale eletto a

²⁶ Le Regioni a statuto speciale, previste dall'art. 116 della Costituzione, erano già state create tra la metà degli anni '40 e l'inizio degli anni '60 (ultima il Friuli Venezia Giulia nel '63).

²⁷ Rimane comunque negli annali della storia il discorso che l'on. Almirante, noto esponente della destra, pronunciò in Parlamento per osteggiare l'approvazione del cambiamento in corso che, secondo lui, avrebbe compromesso irrimediabilmente la conquistata unità d'Italia: un discorso a braccio che durò oltre dodici ore consecutive e che costrinse molti deputati ad abbandonare l'aula, salvo poi trovare ancora l'onorevole al proprio ritorno a distanza di alcune ore.

²⁸ Il percorso si completerà con altri provvedimenti quali la legge 281/70 e, a distanza di due anni, i decreti delegati del 1972

²⁹ Solo con l'approvazione della legge 382 del 1975 che il Governo poté emanare i decreti legislativi necessari per rendere pienamente effettivo il decentramento previsto dalla Costituzione.

suffragio diretto, attuando di fatto quel desiderio di partecipazione che andava man mano crescendo³⁰.

Infine un ulteriore atto che ha impatto sulla struttura amministrativa si ha nel 1977 quando viene approvato il decreto di attuazione per l'ordinamento regionale con il **DPR 616/77** (*"Attuazione della delega sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione"*).

A dispetto di questo principio di apertura, l'apparato amministrativo resta paralizzato: il decentramento prende avvio con lentezza, sospetto, incertezza e scarsa convinzione. Del resto è una grande prova di forza e la politica non può permettersi di fare brutte figure: ecco perché si muove soprattutto sul terreno politico e gestisce l'attuazione dell'autonomia sancita dall'art. 5 della Costituzione come una promessa da mantenere per i propri elettori, nel rispetto dei valori e degli impegni presi con i territori che costituiscono il bacino elettivo.

In un clima del genere risulta fortemente compromessa la capacità non soltanto di comunicare ma anche la volontà di rendere chiaro e trasparente l'intero apparato amministrativo, ancora fortemente politicizzato e strettamente legato ai principi di segretezza e di supremazia rispetto ai cittadini. La comunicazione istituzionale è assolutamente minimale e limitata alla propaganda elettorale: la nascente televisione di Stato ha finalità pedagogiche, di indottrinamento piuttosto che di intrattenimento. Anche le emergenze mondiali in ambito sanitario vengono trattate a livello di presidi medici e non attraverso campagne mirate: sarà proprio in questi anni che ci saranno le campagne di vaccinazione di massa contro flagelli quali il vaiolo ma non c'è traccia di analoghe campagne di comunicazione a supporto di questi importanti provvedimenti sociali. Ricalcando modelli politici dello Stato centrale, le neonate Regioni non possono che essere ingessate e comunicativamente assenti: la burocratizzazione è di fatto l'unica eredità ad aver attecchito subito in enti che – di fatto – rappresentano solo uno spaccettamento modulare di strutture già confezionate.

Il modello comunicativo prevalente è il **Modello Burocratico**: il flusso di comunicazione è unidirezionale e fortemente sbilanciato (i destinatari cittadini non sono molto diversi dai destinatari sudditi di qualche decennio precedente), lo stile comunicativo è scarno, essenziale, il

³⁰ Si tratta di provvedimenti ancora marginali per quanto riguarda la svolta comunicativa ma, significativamente, contribuiscono ad avvicinare sempre più cittadini e istituzioni, rompendo quel solco invalicabile dato dalla distanza tra lo Stato-apparato e il popolo (sovrano spodestato).

tono è autoritario, il contenuto è quasi sempre di tipo politico o normativo/prescrittivo, gli strumenti utilizzati sono i mezzi di comunicazione classici (stampa, poca radio e pochissima tv³¹, praticamente sconosciute le affissioni se non in periodo elettorale), i professionisti della politica si cimentano anche come professionisti della comunicazione pur non avendone competenze e spesso anche capacità. Il telegiornale – se si escludono i quotidiani, comunque ancora non abbastanza diffusi - rappresenta di fatto il principale momento di contatto tra le istituzioni e i cittadini e non a caso è questo il momento di massimo fulgore delle cosiddette “veline”³² di fascista memoria. Non è difficile immaginare come sia assente ogni tentativo di istituzionalizzare la comunicazione come funzione ufficiale della Pubblica amministrazione. Non esiste cultura di servizio e la qualità è molto lontana dall’essere uno degli obiettivi da perseguire per la PA.

B) GLI ANNI '80: LA FASE DELL'IMPLEMENTAZIONE

Gli anni che seguono sono segnati da una svolta a livello politico: le storiche alleanze sembrano sgretolarsi sotto i colpi delle proteste e della mutata coscienza politica e sociale degli italiani. Gli anni di piombo sono ancora presenti nei ricordi dei cittadini e il desiderio di sicurezza sia economica sia sociale diventa uno dei temi più diffusi anche nell'agenda politica dei partiti. Uscire dalla crisi si può e si cominciano a studiare alleanze differenti e a cercare nuovi stimoli per il rilancio non solo dell'economia ma anche dello Stato. Per la prima volta l'Italia sembra aver bisogno di investire e la macchina pubblica - pesante, arretrata, logora e desueta - ha bisogno di trovare nuova linfa, nuove risorse e nuovi sbocchi. I partiti studiano i partiti: non è più sufficiente basarsi sulla forza politica dei propri esponenti e sul loro bacino elettorale, occorre puntare sul carisma personale e sulle doti comunicative dei propri esponenti, strizzando l'occhio al modo di fare politica (e quindi anche di comunicare) degli altri Stati. Il decentramento compiuto sulla carta ha bisogno di essere realizzato anche fattivamente, lo Stato-padrone deve trasformarsi in Stato-padre, creando il consenso non con l'imposizione ma attraverso l'adesione spontanea. Se esiste un periodo al quale far risalire la nascita della comunicazione pubblica nel senso generale e onnicomprensivo

³¹ Sono gli anni in cui i programmi culto degli anni '60, ovvero “Tribuna politica” e “Tribuna elettorale”, cominciano comunque a subire un lento declino, proprio a favore di altri format più snelli: il poderoso calo degli ascolti di queste trasmissioni non deve comunque far pensare a forme di comunicazione più dirette e condivise, si trattò solo di cambiare gli spazi, non i contenuti e i linguaggi.

³² Definizione tratta dal dizionario della lingua italiana Sabatini-Coletti: “*Comunicazione ufficiosa inviata dal governo o da un partito alla stampa e alle televisioni per suggerire il modo in cui diffondere una determinata notizia*”.

nel quale la intendiamo oggi questa fase potrebbe essere presa come riferimento. Lo Stato, le neonate Regioni e anche le amministrazioni comunali cominciarono a intravedere la necessità di risorse e di spazi per poterle opportunamente impiegare, nel tentativo di avvicinare i cittadini ai palazzi e rendere la cosa pubblica qualcosa di meno distante. Per realizzare tutto ciò c'era bisogno di provvedimenti specifici che sistematizzassero la materia, consentendo una riallocazione delle risorse disponibili³³ e, di conseguenza, di ottenere da parte delle forze politiche il *passepourtout* per entrare nel mondo dell'informazione e prenderne possesso. Tutto questo, ovviamente, corrispondeva non a un disegno politico fumoso ma a una volontà comunicativa specifica³⁴ in quanto venne messa in movimento una macchina che portò a una ristrutturazione interna delle strutture dell'apparato burocratico e a un contemporaneo rafforzamento delle risorse strutturali dei mezzi di comunicazione utilizzati. I provvedimenti cardine che in quegli anni porteranno nuova linfa al sistema editoriale sono la **L. 416/81** (*“Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria”*) e la **L. 67/87** (*“Rinnovo della legge 5/08/81 n. 416 recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria”*).

Ora che le risorse sono state allocate bisogna anche sistemare l'assetto della macchina comunicativa, dotando il potere di quelle strutture comunicative che consentano di sfruttare appieno le potenzialità di tanta ricchezza investita per arrivare vicino ai cittadini. Il passo più importante in tal senso è la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso la **L. 400/88** (*“Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri”*) e con la creazione del Dipartimento che, in seno alle attività istituzionali del Governo, si occupa proprio dell'editoria³⁵ coordinando non solo le attività tipiche di comunicazione di un Ente pubblico (la Presidenza del

³³ I provvedimenti che avranno luogo in questo periodo sono praticamente tutti orientati a sistematizzare l'accesso ai grandi canali dell'informazione (editoria in primo luogo), rinnovandone e potenziandone le strutture per renderli una cassa di risonanza funzionale alle attività del governo, nazionale e locale.

³⁴ L'idea di intendere la comunicazione non cambia radicalmente: resta la sua finalità persuasoria e manipolativa, con intenti prettamente politico-elettorali. Quella che muta è la prospettiva di costruzione del messaggio, laddove il processo di comunicazione comincia a mutare e a maturare, attingendo a piene mani dalle pratiche e dagli strumenti in uso in altri ambiti comunicativi.

³⁵ Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria si configura come un vero e proprio centro di comunicazione: la sua struttura è suddivisa in vari uffici, suddivisi a loro volta in vari servizi. L'Ufficio per le attività di informazione e comunicazione istituzionale, ad esempio, è diviso nei seguenti Servizi:

- il Servizio per la comunicazione istituzionale;
- il Servizio per le relazioni dirette con il pubblico;
- il Servizio per le convenzioni;
- il Servizio per le pubblicazioni ed eventi.

Consiglio, per struttura e funzioni può essere paragonabile a un ministero) ma dettando anche le linee guida per altri ambiti comunicativi a livello nazionale e locale. Il termine "*agenda del Governo*" comincia in questo periodo a essere utilizzato per organizzare gli eventi, coordinare gli interventi, tematizzare gli argomenti, presidiare gli spazi, nell'ottica di una vera e propria strategia comunicativa, in grado a sua volta di orientare l'agenda dei media e quella dei cittadini con specifiche azioni di comunicazione³⁶.

In questi anni i mezzi di comunicazione diventano terreno sul quale investire: si moltiplicano iniziative imprenditoriali per conquistare spazi in questo settore e nasce l'impero della televisione commerciale che porrà fine al monopolio della televisione di Stato (e porterà in poco tempo il suo fondatore, Silvio Berlusconi, a diventare anche Capo del Governo). La politica si mischia sempre più con l'impresa e l'impresa condiziona sempre più la politica: questa commistione non sarebbe stata senza conseguenze³⁷ ma comunque costituì anche un importante motore per dare impulso all'acquisizione di strumenti per comunicare anche da parte degli organi di governo e delle rappresentanze politiche in generale. Tuttavia, sebbene entrino gli strumenti della comunicazione di impresa, restano fuori le culture di impresa che accompagnano nel settore privato l'uso di questi strumenti: bisognerà attendere l'arrivo del ministro Brunetta in anni recenti per aprire una breccia nelle logiche burocratiche della PA e lasciar entrare logiche appartenenti al mercato come merito, performance e valutazione. Se è vero che la comunicazione istituzionale si cominciò ad affermare come uno degli strumenti di cambiamento e di apertura più efficaci nell'avvicinare le istituzioni ai cittadini è altrettanto vero che il più importante provvedimento legislativo del settore, la cosiddetta "*Legge Mammì*", dal nome del Ministro delle Poste e telecomunicazioni che ne fu il primo firmatario (la **L. 223/90** - "*Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*"), sostanzialmente confermò l'assetto del sistema radiotelevisivo esistente³⁸,

³⁶ Prima del citato Dipartimento le attività erano svolte (in maniera molto più superficiale e meno organizzata) dalla Direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica (cfr. MANCINI, 2008) che di fatto costituiva solo un polo di coordinamento per la stampa di volumi e pubblicazioni di vario genere.

³⁷ Sarebbe sfociata presto nel fenomeno di *Tangentopoli*, che porterà alla conclusione del periodo denominato "Prima Repubblica".

³⁸ Per questo motivo la legge venne definita "*legge fotografia*": di fatto si limitò a riprodurre lo stato dell'arte già presente, pur nascendo come norma di attuazione di una direttiva comunitaria (la n. 552/89 - *Televisione senza frontiere*) nata con l'intento di dare nuovo impulso all'emittenza locale. Paradossalmente molte emittenti locali vennero penalizzate dall'affermazione (o meglio dalla sanatoria) del duopolio televisivo che si era nel frattempo creato.

senza dare quindi uno slancio alla comunicazione di tipo locale e senza fornire strumenti innovativi alla nascente comunicazione pubblica istituzionale.

Negli anni a venire questo squilibrio tra mezzi privati e mezzi pubblici (e tra protagonisti della vita politica e pubblica e protagonisti dell'impresa) avrebbe prodotto un effetto distorsivo non indifferente, condizionando non solo l'attività comunicativa nel periodo elettorale ma l'intero approccio al modo di intendere la comunicazione³⁹.

La capillarità dello Stato-apparato, unita a un sistema di comunicazione di massa ampliato e a un quantitativo di risorse (finanziamenti pubblici) piuttosto imponente ha comunque rilanciato la comunicazione della PA e il modello di comunicazione che caratterizza questa fase è il **Modello Istituzionale**⁴⁰: il flusso di comunicazione è unidirezionale ma recepisce istanze dal basso seppure non in forma dialogica (i destinatari sono cittadini portatori di diritti e di interessi), lo stile comunicativo è più ricco, esplicativo, il tono è autorevole e non autoritario, il contenuto è più variegato e assieme ai temi della politica si discute anche dei temi sociali, economici e di costume⁴¹, gli strumenti utilizzati sono i mezzi di comunicazione classici (molta stampa, molta televisione e poca radio) e i media pubblicitari, che fanno ingresso portando con sé risorse, professionalità, tecniche e strumenti operativi.

La cultura di servizio è appena accennata: si assiste alla sua nascita ma ancora l'immaturità del clima politico condiziona fortemente il suo sviluppo. Resta assente invece la cultura (e il perseguimento) legata alla qualità dell'agire pubblico, se non in una dimensione strettamente politica.

C) L'AVVIO DEGLI ANNI '90: LA FASE DELLA TRASPARENZA

Gli avvenimenti politici condizionano sicuramente il modo di condurre la cosa pubblica e quindi, necessariamente, influenzano la comunicazione della PA nel suo complesso. Quello che successe all'inizio degli anni '90 però ha costituito quasi una rivoluzione, con forti ricadute un po' su tutti i settori della vita sociale degli italiani. La commistione tra politica, economia e malaffare era talmente forte che in pochi anni sarebbe scoppiata

³⁹ Portando al primo provvedimento normativo sulla cosiddetta "*Par condicio*", all'inizio negli anni '90 (la L. 515/93) per le tribune elettorali e rendendo necessario regolamentare con apposita legge all'inizio del nuovo millennio (la L. 28/2000) tutto l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa in modo da garantire imparzialità ed equità.

⁴⁰ E' l'istituzione pubblica a parlare e non il partito che la regge: parla il Presidente del Consiglio e non la coalizione di governo, parla il Ministro e non il suo partito di appartenenza, viene espressa la posizione di un ente e non l'indirizzo politico che il parlamento ha dato allo stesso. La comunicazione istituzionale proviene da una struttura di comunicazione dedicata e si caratterizza per una seppur minima strategia di azione, fatta di valori, strumenti, codici, contenuti e prassi.

⁴¹ I temi religiosi rimangono esclusi dal dibattito e anche oggi, nonostante il cambiamento sostanziale nella cultura diffusa, la loro tematizzazione resta sempre marginale.

l'operazione "*Mani pulite*"⁴² per porre un freno al cosiddetto fenomeno di *Tangentopoli*, un intricato intreccio di politica, corruzione, favori, tangenti, finanziamenti occulti che avrebbe spazzato intere classi politiche, portato alcuni partiti storici ad uscire definitivamente dalla scena pubblica e far parlare dell'avvio di una nuova fase definita "*Seconda Repubblica*". La ventata di rinnovamento e la necessità di maggiore trasparenza non è stata solo un fenomeno italiano: si cominciò infatti a parlare di *Perestrojka* (letteralmente "ristrutturazione"), operazione portata avanti intorno alla metà degli anni '80 nella ex Unione Sovietica ad opera di Mikhail Gorbacëv a seguito della cosiddetta "*Operazione trasparenza*" (*Glasnost*)⁴³ che avrebbe riabilitato l'Unione Sovietica agli occhi della comunità internazionale, imprimendo una svolta di ricrescita per questo arretrato ma potentissimo Stato.

Questa operazione di apertura era non solo lo specchio di una necessità ma anche la rappresentazione di una volontà diffusa da parte della cittadinanza che reclamava il diritto di poter avvicinare e controllare la macchina pubblica. Per la prima volta negli anni '90 si tenta di stabilire un compromesso tra l'esigenza di governare, nel rispetto del mandato assegnato, e la necessità di adeguare l'azione di governo alle mutevoli necessità via via rilevate dai cittadini⁴⁴.

Il provvedimento amministrativo che ha dato avvio alla campagna di avvicinamento della macchina pubblica ai cittadini è stata la **L. 142/90** ("*Ordinamento delle autonomie locali*"⁴⁵) che proseguì l'opera di decentramento già avviata nella prima fase ma

⁴² L'indagine venne avviata dalla Procura di Milano della quale facevano parte illustri e meno conosciuti magistrati (tra i quali un giovane Antonio Di Pietro) che, in seguito, sarebbero diventati i protagonisti della scena politica che loro stesso avevano contribuito a modificare.

⁴³ La parola russa, utilizzata per indicare l'attitudine governativa a non celare difficoltà ed affrontare criticamente e apertamente i cambiamenti in atto, significa letteralmente "*pubblicità*", nell'accezione di "*rendere di pubblico dominio*", ma è stata sempre associata a (e tradotta con) il concetto di "*Trasparenza*". Avviata in sordina per via dell'incidente alla centrale nucleare di Chernobyl, successivamente venne utilizzata proprio per tentare di recuperare terreno per la credibilità persa a livello locale e internazionale e tentare di arginare l'ondata di anticomunismo (che andava diffondendosi ovunque e che avrebbe portato la scomparsa del vecchio regime nel 1991).

⁴⁴ In un saggio del 2007 (INGRASSIA, 2007) c'è una interessante riflessione sul rapporto tra diritto d'accesso, partecipazione e organizzazione interna delle relazioni di scambio tra PA e cittadini.

⁴⁵ Sebbene si tratti di un provvedimento per il riordino delle autonomie locali, questa legge contiene importanti elementi per dare avvio alla riforma istituzionale. In particolare:

- sancisce l'autonomia statutaria di Comuni e Province
- stimola la normazione regolamentaria di Comuni e Province
- introduce l'istituto della partecipazione e posta la base per il diritto di accesso
- introduce la figura del difensore civico
- introduce forme di cooperazione tra gli enti locali
- afferma, per la prima volta e in maniera chiara, la distinzione tra la gestione politica e quella amministrativa degli enti.

soprattutto, al capo III, introdusse la possibilità per i cittadini di esercitare diritti di accesso all'attività amministrativa e iniziative popolari. Se questo provvedimento è stato l'apripista allo sfondamento del muro del silenzio dell'apparato pubblico sicuramente la **L. 241/90** (*"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*⁴⁶) rappresenta – per molti versi ancora oggi – il vero baluardo dell'introduzione del concetto di trasparenza nell'agire pubblico.

Quelle che sono state giustamente definite da Fornari come le *"leggi civilizzatrici"* (FORNARI, 2004) - e che vennero redatte anche in maniera abbastanza chiara - sancirono il diritto di accesso a informazioni che prima era inimmaginabile avere. Non solo: l'individuazione del *Responsabile del procedimento*, la partecipazione al procedimento e la semplificazione del procedimento amministrativo stesso costituiscono delle conquiste inimmaginabili solo pochi anni prima.

Ovviamente questi provvedimenti rivoluzionari colsero alla sprovvista le amministrazioni che non erano preparate a un simile cambiamento (e la situazione si complicava man mano che aumentava la dimensione dell'ente coinvolto, con risvolti quasi parossistici nel caso di alcuni ministeri⁴⁷).

La cosiddetta *"questione amministrativa"*, legata all'esigenza di riorganizzare la macchina amministrativa dello Stato, come evidenziato da Di Gregorio (BRONDONI, a cura di, 1999), venne presa a cuore da due governi (retti da Amato e da Ciampi) e con la legge delega **L. 421/92** (*"Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale"*) si aprì una significativa pagina nel processo di cambiamento della PA.

Razionalizzare e controllare la spesa pubblica e riorganizzazione l'amministrazione sono obiettivi prioritari: si parla di produttività della dirigenza, sottolineando la

⁴⁶ Nota come "Legge sull'accesso amministrativo" è stato il primo provvedimento ad aver dato una scossa all'immobilismo della PA e ad aver imposto una riorganizzazione dell'attività amministrativa che tenesse conto anche dei cittadini. Le sue principali caratteristiche possono essere così riassunte:

- vengono determinati i principi dell'azione amministrativa: legalità, efficienza, pubblicità ed efficacia
- viene sancito l'obbligo della motivazione dei provvedimenti amministrativi
- la prassi sul segreto di ufficio viene ribaltata. è tutto conoscibile tranne quello espressamente vietato
- viene individuato l'obbligo di nominare il responsabile del procedimento
- vengono definiti i criteri di partecipazione al procedimento amministrativo
- viene introdotta la Conferenza dei servizi
- vengono introdotti gli Accordi di programma
- viene riaffermato il principio della possibilità dell'autocertificazione
- si pongono le basi per la creazione degli URP

⁴⁷ Non fu eccezionale il fatto che furono soprattutto i Comuni ad attrezzarsi per cercare di dare una risposta, quanto il fatto che i Comuni che diedero risposte rapide in tal senso erano distribuiti quasi omogeneamente sull'intero territorio nazionale, isole comprese.

separazione dei compiti di direzione politica da quelli di direzione amministrativa, introducendo la verifica dei risultati e la possibilità di rimozione dei funzionari poco efficienti. La funzione di comunicazione, di fatto, cominciò allora ad essere inserita a pieno titolo in tutte le organizzazioni amministrative pubbliche, rientrando così di fatto tra gli obiettivi per i quali occorre raggiungere risultati efficaci, quantificabili e misurabili non solamente in termini di ritorno di immagine. L'istituzione di un Ufficio Relazioni con il Pubblico, meglio noto con l'acronimo di URP avvenne con il **D.lgs. 29/93** (*"Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"*⁴⁸) e con una successiva circolare che ne chiarisce portata e modalità operative (si tratta della **circolare 27/04/1993 n. 17** su *"Art. 12 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Istituzione dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e disciplina dell'attività di comunicazione di pubblica utilità"*).

Ma il 1993 è stato anche l'anno in cui si sistematizza l'informatizzazione dello Stato attraverso la creazione (con il **D.lgs. 39/93**⁴⁹) dell'AIPA, l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, fatta nascere con l'intento di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche⁵⁰, secondo criteri di standardizzazione, interconnessione ed

⁴⁸ E' da tutti considerato la pietra miliare per la costituzione degli Uffici Relazioni con il Pubblico e di fatto è stato un provvedimento cardine per mettere ordine al caos che la legge 241/90 aveva determinato, soprattutto in materia di accesso agli atti.

Gli obiettivi posti da questo provvedimento normativo sono:

- accrescere l'efficienza delle amministrazioni pubbliche anche attraverso l'informatizzazione (come già avvenuto in Europa)
- contenere il costo del lavoro complessivamente, riducendo la spesa per il personale
- integrare la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, seppure in maniera graduale
- introdurre uno snellimento organizzativo attraverso l'individuazione di organi di staff e di line nella struttura gerarchica
- realizzare la trasparenza delle amministrazioni attraverso l'istituzione degli URP.

In realtà l'attività di questi ultimi è solo delineata in maniera embrionale e il decreto si occupa molto più approfonditamente di altre materie, specie quelle dedicate al rapporto di pubblico impiego e all'attività della dirigenza. Ciò nonostante, all'art. 12, viene sancito in maniera inequivocabile l'obbligo di istituire uffici che consentano la piena attuazione del disposto della legge 241/90, in tema di servizi all'utenza, ed inoltre per "la ricerca e analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza". Non a caso il comma successivo si preoccupa di destinare a questi speciali uffici personale dotato di idonea qualificazione e opportunamente formato, specificando l'attitudine ad avere una elevata capacità di gestire rapporti con l'utenza.

⁴⁹ Recante *"Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421"*.

⁵⁰ Faceva parte del progetto dell'AIPA anche la creazione della RUPA, ovvero la Rete Unitaria della PA.

integrazione dei sistemi stessi⁵¹. Sicuramente queste due innovazioni (l'istituzione degli URP e l'informatizzazione) risultano determinanti per consentire l'accesso alla PA ma anche per creare quel clima di condivisione e di trasparenza necessario allo sviluppo di un fertile terreno di comunicazione pubblica e di scambio tra istituzioni e cittadini.

Il contatto tra amministrazione e cittadini comportò la necessità di affrontare parallelamente due questioni che sino allora erano rimaste irrisolte e cui la rivoluzione in atto rendeva necessario porre rimedio: l'accesso ai documenti pubblici rendeva imprescindibile la comprensibilità degli atti e la condivisione dei codici comunicativi tra cittadini e dipendenti e, inoltre, era opportuno che i funzionari pubblici – nell'esercizio delle proprie funzioni – osservassero precisi obblighi di comportamento, a tutela del loro lavoro e del buon nome dell'amministrazione che rappresentavano. Spettò all'allora ministro della Funzione pubblica, Cassese, varare due importanti iniziative che si proponevano di intervenire direttamente sul cosiddetto zoccolo duro dell'amministrazione da riformare, ovvero i dipendenti pubblici⁵². Nel 1993 venne pertanto varato il *“Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche”*⁵³ e, l'anno successivo, venne emanato il **DM del Ministero della Funzione pubblica del 31/03/94** (*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*).

In linea con le iniziative degli anni precedenti e allo scopo di fornire linee guida chiare e precise per tutti - specie alla luce del grande ritardo che continuava a caratterizzare la maggior parte delle istituzioni locali e centrali nel dare effettiva attuazione alle disposizioni normative del D.lgs. 29/93 - venne emanata una nuova direttiva⁵⁴ da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, contenente istruzioni precise su oggetto, ambito di applicazione, finalità, attività coinvolte, supporti tecnologici, destinatari dell'iniziativa, livello, organizzazione e funzionamento degli uffici, analisi e ricerca

⁵¹ Oltre a indicare strumenti e modalità, vengono affrontati temi delicati quali quelli dell'accesso informatico per le persone disabili e, per la prima volta, si sente parlare di concetti come “usabilità” riferito a un sito web in termini di accessibilità e di concreta possibilità di fruizione.

⁵² Il ministro, giurista di provata esperienza e di riconosciuta fama, intese riformare non solo la struttura della PA ma anche e soprattutto il modo di lavorare dei suoi dipendenti, fornendo chiare indicazioni sia sullo stile e sull'articolazione dei documenti amministrativi (spesso veri e propri capolavori di burocratese) che sul comportamento da tenere durante l'esercizio delle pubbliche funzioni derivanti dal proprio lavoro

⁵³ Realizzato a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica

⁵⁴ Si tratta del **D.P.C.M. 11 ottobre 1994** (*“Direttiva sui principi per l'istituzione ed il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico”*).

sull'utenza più tutta una parte specifica sulla comunicazione istituzionale di pubblica utilità che le amministrazioni si devono attrezzare a realizzare.

Il '94 è stato anche l'anno della qualità: preceduta da una pubblicazione a cura del Ministro Cassese, a gennaio del '94 viene emanata anche la **D.M. 27/01/1994 – “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”** che di fatto istituisce la **Carta dei Servizi**, sebbene in maniera ancora vaga e non strutturata, e apre la strada ufficialmente anche in Italia all'applicazione di standard e alla rilevazione della soddisfazione dei clienti. La certificazione di qualità (ai sensi della ISO) rappresenta in quegli anni ancora un miraggio per la Pubblica Amministrazione ma parlare di obiettivi, risultati, parametri, misurazione, standard costituisce comunque un importante traguardo che le associazioni consumeristiche accolgono con soddisfazione come una conquista.

Attraverso il d.l. 163/95, convertito in **L. 273/95**⁵⁵, (*“Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni”*) si fece un ulteriore passo avanti, prevedendo tra le altre cose, l'adozione da parte di qualsiasi ente che eroghi un servizio pubblico di appositi documenti contenenti gli standard qualitativi e le informazioni sulle modalità erogative dei servizi stessi, indirizzati agli utenti e finalizzati a fare chiarezza sulle modalità di gestione e di valutazione dei servizi pubblici: si tratta appunto delle **Carte dei servizi**⁵⁶. Queste carte rappresentarono il primo approccio istituzionalizzato al concetto di qualità nella Pubblica Amministrazione, costituirono un esempio importante di comunicazione al cittadino e furono un primo passo nei confronti dell'integrazione tra richieste provenienti dal basso e offerta proveniente dall'alto.

Gli anni '90 sono stati da molti definiti come il *“decennio d'oro della comunicazione pubblica”* e sono stati caratterizzati da una intensa attività normativa a favore dei cittadini: le leggi c'erano e la volontà anche ma la comunicazione restava comunque più un ostacolo che non un obiettivo. L'apparato rigido, seppure snellito dalla trasformazione progressiva delle procedure in processi, stentava a far decollare una seria riforma del proprio modo di comunicare. Tuttavia, come sempre accade, l'introduzione

⁵⁵ In realtà, il primo atto che riguarda l'adozione delle carte è il DPCM 27/01/1994 (*“Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”*) al quale questi provvedimenti si rifaranno.

⁵⁶ Si tratta in pratica di documenti contenenti doveri e, soprattutto, diritti dei contribuenti relativamente all'erogazione dei servizi pubblici, con l'indicazione di modi, tempi, quantità e livelli di soddisfazione attesi, nonché modalità di reclamo ed eventuale rimborso. In pratica dei veri e propri impegni contrattuali, vincolanti per gli enti emittenti.

di nuove leggi imponeva l'adozione di provvedimenti concreti e l'istituzione di specifici strumenti per potervi ottemperare.

Non è un caso che gli anni identificati con le leggi sulla trasparenza abbiano fatto nascere un modello comunicativo definibile per l'appunto **Modello della trasparenza**: il flusso di comunicazione è questa volta bidirezionale ma a fasi alterne (PA e cittadini parlano ma non con un dialogo continuo, è una comunicazione interrotta, non fluida, a una istanza corrisponde una risposta e via dicendo), lo stile comunicativo è diventato semplice, sintetico, il tono è democratico (la volontà è quella di riequilibrare i piani della comunicazione, la partecipazione comporta anche condivisione), il contenuto è specifico e non generico, ogni ambito dell'agire pubblico diventa oggetto di potenziale comunicazione, gli strumenti utilizzati sono i mezzi di comunicazione classici, i media pubblicitari e la produzione di comunicazione *below-the-line*⁵⁷ diventa preponderante, soprattutto in considerazione del fatto che le nuove Carte dei servizi hanno bisogno di essere pubblicizzate, conosciute, diffuse e condivise.

Un simile impiego di forze però fu annullato dalla scarsa consapevolezza che fosse necessario accompagnare simili cambiamenti⁵⁸ in capo ai principali attori di questa riforma, ovvero i dipendenti pubblici. L'attenzione rimase concentrata sulla ideazione e diffusione di campagne pubblicitarie massicciamente veicolate con un articolato piano mezzi, senza la consapevolezza che una buona campagna di comunicazione si preoccupa non solo di essere capillare ma soprattutto di essere efficace. Se viene gettato il seme della qualità, ancora latita in maniera consistente la cultura di servizio che però, anche attraverso strumenti come gli URP, dovrà cominciare a essere considerata più come una necessità che non come una opportunità.

D) LA FINE DEGLI ANNI '90: LA FASE DELLA SEMPLIFICAZIONE

L'ultima parte del decennio d'oro si chiude passando per la semplificazione amministrativa e il riordino complessivo della Pubblica amministrazione, realizzando il cosiddetto "federalismo amministrativo"⁵⁹. Anche questa fase della PA ha un nome, "*l'Era Bassanini*", dal nome del Ministro della Funzione pubblica che in un biennio

⁵⁷ Si tratta della comunicazione, in genere di tipo pubblicitario, differente da quella veicolata dai mezzi classici e costituita da prodotti di marketing diretto, promozione, ecc.

⁵⁸ I dipendenti pubblici sono sempre stati tenuti distanti dalle decisioni che riguardavano l'organizzazione delle proprie attività operative: la formazione era- e continua ad essere - praticamente assente e la motivazione personale, laddove non era intimamente legata alle peculiarità caratteriali, era ben lontana dall'essere stimolata dalle strutture di appartenenza.

I dipendenti pubblici, in quanto primi destinatari coinvolti dalle iniziative legislative, sono stati i primi a doversi confrontare con le difficoltà operative che il legislatore non aveva potuto, saputo o voluto prendere in considerazione nel concepire le nuove norme sulla trasparenza e sull'accesso amministrativo.

⁵⁹ E' così definibile il massimo decentramento realizzabile attraverso leggi ordinarie, ovvero senza fare ricorso a modifiche della costituzione. Alcuni autori parlano di "*localismo*".

diede vita a quattro provvedimenti legislativi (anche essi noti per via dell'associazione con il suo cognome) di estrema importanza. Con il primo provvedimento si attua quello che è definito il "terzo decentramento"⁶⁰, si completa la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della PA in generale, specie in materia di pubblico impiego e di dirigenza pubblica: si tratta della **L. 59/97**⁶¹ che costituirà pure l'occasione per rivedere l'assetto di alcuni settori economici, avviando un processo di privatizzazione e di delegificazione imponente, oltre ovviamente a una serie di massicce operazioni di semplificazione delle procedure e delle regole che presiedono all'attività amministrativa in generale. Nello stesso anno venne emanata anche la **L. 127/97**⁶² che aveva come obiettivo operare una seria revisione di procedimenti e procedure amministrative, snellendone forme e sostanza, nonché attuare una riorganizzazione degli uffici pubblici⁶³. Una operazione che sicuramente cavalca l'onda del clamore suscitato dal precedente lavoro è compiuta pubblicando nuovamente un **Codice di stile**⁶⁴ che sostanzialmente riprende ed arricchisce il *Codice di stile* del Ministro Cassese.

Prosegue l'opera di informatizzazione della PA (per la prima volta viene affrontato seriamente il tema del telelavoro) e vengono ulteriormente implementata l'opera di formazione del personale pubblico attraverso la **L. 191/98 (legge Bassanini ter)**⁶⁵ e poi il processo di semplificazione attraverso la **L. 50/99 (legge Bassanini quater)**⁶⁶. Il 1998 è stato anche l'anno durante il quale il Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione con la Regione Emilia Romagna, ha dato vita a un importantissimo progetto che ancora oggi, nonostante sia ormai quasi dismesso rispetto la spinta iniziale, costituisce un punto di riferimento e di confronto per la creazione e la diffusione di reti di comunicazione tra PA e cittadini: si tratta del progetto denominato "**URP degli URP**", avente l'obiettivo di sostenere e valorizzare la funzione di comunicazione

⁶⁰ Dopo quelli attuati nel 1970-1972 e nel 1975-1977.

⁶¹ Si tratta della prima **legge Bassanini** - "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*".

⁶² **Legge Bassanini bis** - "*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*".

⁶³ Viene, ad esempio, introdotta la figura del Direttore generale, il cosiddetto *City Manager*, anche per i Comuni.

⁶⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica, FIORITTO A. (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1997.

⁶⁵ "*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*".

⁶⁶ "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*"

nell'ambito delle istituzioni pubbliche italiane, intesa come uno strumento di miglioramento delle relazioni con i cittadini e di innovazione amministrativa⁶⁷.

Con l'amministrazione Bassanini i concetti (e relativi principi) di autonomia, semplicità, sussidiarietà hanno preso forma e concretezza, fino a divenire una realtà, seppure con tutte le limitazioni e le difficoltà che un processo di ammodernamento di questa portata può incontrare in Italia. Basti pensare che l'ultima delle quattro leggi prevedeva un processo di semplificazione di ben 57 procedimenti amministrativi, trasformando come ha fatto giustamente notare uno studioso del settore (Cfr. GRANDI, 2001) l'apparato pubblico da apparato di gestione ad apparato di regolazione.

In questa fase c'è continuità con la fase precedente: la separazione rispetto al periodo che ha caratterizzato il primo quinquennio è solo stilistica, la differenza riguarda solo l'accento posto prima sulla trasparenza e poi, successivamente e in linea con l'opera di riorganizzazione già avviata, sulla semplificazione. La comunicazione non ha avuto soluzione di continuità e non a caso infatti si parla di "decennio d'oro", a indicare unità di intenti, mezzi, messaggi. Il modello di comunicazione pubblica prevalente rimane il Modello della trasparenza con l'unica differenza che, specie nella fase terminale del decennio, l'innovazione tecnologica e la diffusione sempre più capillare di internet porteranno le amministrazioni centrali e periferiche a dotarsi di mezzi informatici più all'avanguardia (si tratta comunque di una rivoluzione a metà, in quanto l'arretratezza generalizzata del sistema informatico della PA continuerà ancora per molto tempo a restare una caratteristica degli uffici pubblici. Il tema della semplificazione porterà anche nella gestione della comunicazione tra PA e cittadini a una riduzione della mole di adempimenti da sbrigare, creando non solo procedure semplificate ma anche modelli più intellegibili, chiari: nel periodo precedente sicuramente la produzione comunicativa ancora soffriva dell'arretratezza e del ritardo culturale nella quale versava l'apparato pubblico, nonostante le leggi fossero già vigenti e producessero effetti immediati. La cultura di servizio pone le sue basi, prendendo spunto soprattutto dal dettato dei vari provvedimenti normativi e con un grande aiuto da parte di quei provvedimenti esplicativi che rendono operative norme spesso ancora troppo astratte. Cultura di servizio e perseguimento della qualità dei servizi sono oramai due concetti integrati che cominciano a trovare una loro collocazione, soprattutto grazie alla diffusione delle carte dei servizi.

⁶⁷ Il progetto sarà gestito da entrambe i due promotori fino al 2005: dall'anno successivo sarà gestito e finanziato solo dal Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione – per la gestione delle attività – con il Formez. (Cfr. <http://www.urp.gov.it>).

E) IL NUOVO MILLENNIO FINO A BRUNETTA: LA FASE DELL'EFFICIENZA

Il decennio d'oro della comunicazione ha posto le basi per acquisire la consapevolezza necessaria a fare in modo che la comunicazione pubblica, in tutte le sue declinazioni, fosse considerata materia sulla quale riflettere e per la quale fosse necessario anche legiferare: era chiaro a tutti che il settore si era ampliato e che alcune figure e alcune pratiche denotavano una commistione pericolosa, in grado di contaminare l'operato istituzionale con le volontà politiche e viceversa. La macchina pubblica è mastodontica: da un lato la normativa ha contribuito a snellire procedure e aumentare i servizi, dall'altro la complessità e la capillarità dell'azione pubblica hanno reso questo settore davvero complesso da governare.

Il nuovo millennio si apre con due provvedimenti che ancora oggi sono fondamentali per l'assetto della PA e per l'organizzazione degli uffici comunicazione delle istituzioni pubbliche.

Per la prima volta, attraverso la **L. 150/00**⁶⁸ (*"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*), viene messa mano

⁶⁸ Se una legge merita di essere accomunata al concetto di Comunicazione pubblica questa è la legge 150 del 2000, giunta a concludere – seppure lasciando ancora in alto mare lo stato di fatto – un decennio di iniziative volte a fornire una cornice sempre più definita alle iniziative di comunicazione della PA.

Sebbene sia ancora in gran parte inapplicata, questa legge fornisce un quadro abbastanza chiaro di come dovrebbe essere configurata la struttura comunicativa di un ente pubblico, distinguendo

- le finalità strategiche e le aree operative delle diverse forme di comunicazione, ovvero la comunicazione informativa, quella relazionale e quella istituzionale
- i diversi pubblici di riferimento, intesi come i cittadini, i pubblici interni e i pubblici esterni o i mass-media
- le diverse modalità di attuazione e gli strumenti a disposizione.

Obiettivi della legge sono:

- illustrare e favorire la conoscenza delle leggi
- illustrarne l'attività e il funzionamento delle PA
- promuovere la conoscenza delle PA favorendo l'accesso ai loro servizi
- promuovere conoscenza su temi di rilevante interesse sociale e pubblico
- favorire processi interni di semplificazione amministrativa
- promuovere l'immagine delle amministrazioni.

La portata più innovativa di questa norma risiede nell'individuazione delle specifiche professionalità comunicative, ovvero:

- il **Portavoce**, inteso come organo deputato ai rapporti con i media e le istituzioni per conto del vertice politico,
- l'**Ufficio stampa** come struttura di contatto tra l'ente e i mezzi di comunicazione di massa,
- l'**URP** come organo strategico dell'ente e deputato alla comunicazione con i cittadini.

In pratica vengono distinte le attività di informazione – destinate ai mass-media e svolte da portavoce e ufficio stampa – dalle attività di comunicazione – destinate alla cittadinanza e realizzate dagli URP e dalle altre strutture aziendali.

Altra innovazione normativa è data dall'aver indicato, seppure in maniera abbastanza vaga e succinta, alcuni strumenti ai quali la comunicazione pubblica può fare riferimento. In particolare:

- la strumentazione grafico/editoriale

all'organizzazione delle attività di comunicazione della PA, distinguendo la comunicazione di tipo politico da quella di tipo amministrativo, stabilendo le professionalità per poter esercitare in questo ambito e i requisiti per l'accesso a queste posizioni. Un passo avanti epocale (seppure ancora in buona parte disatteso anche per la mancanza di controlli sulla reale attuazione delle prescrizioni di legge e l'assenza di un corrispondente sistema sanzionatorio) se si pensa che per la prima volta l'attività di comunicazione viene riconosciuta come pervasiva e come riguardante tutto l'agire della cosa pubblica. L'anno successivo, preceduto dalla riedizione del "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*" (**DM del ministero per la funzione pubblica del 28/11/00**) si mette mano con un provvedimento ancora oggi in vigore – sebbene integrato e modificato da molti altri successivi – alla riorganizzazione del pubblico impiego con il **D.lgs. 165/01** ("*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*"). Se il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di fatto, è una riedizione della precedente versione nata dall'esperienza del Ministro Cassese nel 1994, la ridefinizione del rapporto di pubblico impiego, equiparato per molti versi al rapporto di lavoro di natura privatistica, rappresenta una svolta che ha avuto un impatto molto forte in questo settore.

Queste due iniziative, precedute nel corso degli anni⁶⁹ dall'emanazione di norme, regolamenti, indicazioni, direttive che hanno preparato il terreno e spianato la strada, attraverso una sorta di sperimentazione progressiva, sono state accolte con sospetto l'una (quella sul pubblico impiego) e con soddisfazione l'altra (quella sulla comunicazione pubblica) ma hanno comunque contribuito a dare un segnale forte del rinnovamento che la PA si apprestava a intraprendere, almeno sotto l'aspetto formale.

Se ci si sofferma sulla legge sulla comunicazione pubblica, il principale risultato che sembra essere stato ottenuto è il riconoscimento della stessa come funzione fondamentale: fino a quel momento era sempre risultata un'attività secondaria nel complesso delle funzioni pubbliche esercitate dalle istituzioni. La legge 150/00, infatti,

-
- le strutture informatiche
 - le funzioni di sportello
 - le reti civiche
 - le iniziative di comunicazione integrata
 - i sistemi telematici multimediali.

⁶⁹ Mancini, in particolare, fa riferimento all'iter tormentato che portò alla stesura e all'approvazione della legge 150/2000 (Cfr. MANCINI, 2008, pag. 140).

nasce – dopo anni di incertezze e commistioni – dal confronto diretto tra le istanze delle categorie professionali interessate al fenomeno (giornalisti, pubblicisti, pubblicitari, comunicatori, agenzie, liberi professionisti, associazioni professionali, ecc.) e le esigenze espresse, sia a livello centrale sia a livello locale, dagli enti pubblici, alla luce anche delle recenti modifiche che il riassetto organizzativo aveva imposto. Diversi sono riconosciuti i tipi di comunicazione e diversi sono stati anche identificati i soggetti in grado di comunicare⁷⁰: sarà un decreto dell'anno successivo a sancire le regole di accesso a queste varie posizioni (si tratta del **D.P.R. n. 422/01**⁷¹), regolamentando l'accesso dei nuovi operatori e in parte “sanando” le caratteristiche degli operatori già presenti.

La sistemazione del rapporto di impegno pubblico ebbe un ulteriore epilogo anche attraverso la **L 145/02** (“*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*”), un atto normativo che introdusse importanti disposizioni - specie per quanto riguarda il superamento del cosiddetto “ruolo unico”⁷² - che regolavano il conferimento degli incarichi dirigenziali, ampliando e consolidando il cosiddetto *Spoil System*⁷³, metodo ampiamente contestato ma di fatto tutt'ora applicato da molte amministrazioni, in via diretta o indiretta.

In questi primi anni del nuovo millennio la rivoluzione principale è stata però quella del perseguimento dell'efficienza dell'agire pubblico, specie attraverso una massiccia riorganizzazione di tutto l'apparato informatico della PA.

Partendo alla fine del 2002 con la **DIR 9/12/02** (“*Direttiva sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali*”) si cercò di recuperare l'imbarazzante ritardo che caratterizzava l'assetto infrastrutturale della nostra PA

⁷⁰ In un recente saggio (LAUDANI, 2015) viene ripercorso proprio il cammino di questa innovazione normativa relativa alla figura del comunicatore pubblico, proponendo anche una lettura delle implicazioni che questa normativa ha portato in tre ambiti diversi della PA (ambiente, università e sanità)

⁷¹ Recante il “*Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi*”.

⁷² Disciplinato dal D.lgs. 165/01, si articola su due fasce dirigenziali (prima e seconda) all'interno delle quali sono definite due distinte sezioni, tecnica e amministrativa, e rappresenta la situazione aggiornata a una certa data dei dirigenti in forza a una amministrazione. Il regolamento che ne disciplina il funzionamento è stato introdotto con DPR 108/04.

⁷³ Contrapposto al *Merit System* (sistema del merito), lo *Spoil System* (letteralmente sistema delle spoglie) indica l'attribuzione – specie in ambito politico – delle cariche politiche o comunque pubbliche ai propri affiliati o simpatizzanti, per consolidare l'azione del proprio governo e costituire una rete di potere sulla cosa pubblica o privata: ha natura partitica e può essere applicato con la rimozione diretta, con la sostituzione o con lo spostamento degli incarichi (il cosiddetto “giro di poltrone”).

rispetto agli altri Paesi europei: negli anni successivi una imponente mole di provvedimenti cominciò a mettere mano a questo settore e cercò di imprimere una svolta verso uno snellimento operativo, un aggiornamento tecnologico e una maggiore connessione tra le varie strutture pubbliche. Si cominciò con il rinnovo della normativa sulla privacy, ad opera del **D.lgs. 196/03** (*“Codice in materia di protezione dei dati personali”*), che sostituì l’AIPA con il CNIPA⁷⁴; in anni recenti, nel 2009, la legge 69/09 trasformerà nuovamente il CNIPA nel DigitPA⁷⁵ e successivamente, sotto il governo di Mario Monti⁷⁶, nel 2012, verrà soppresso assieme all’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione per creare – direttamente alle dipendenze del Presidente del consiglio o di un ministro da lui delegato - l’AgID, Agenzia per l’Italia Digitale, con funzioni e competenze analoghe agli enti che andava a sostituire. Con l’istituzione del CNIPA venne comunque avviata l’era dell’*“Amministrazione digitale”* attraverso una serie di provvedimenti importanti quali il **D.lgs. 259/03** (*“Codice delle comunicazioni elettroniche”*), la **L. 15/05** (*“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa”*), il **D.lgs. 42/05** (*“Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell’articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229”*), il **D.lgs. 82/05** (il famoso CAD ovvero il *“Codice dell’amministrazione digitale”*, recentemente rinnovato attraverso una nuova disposizione normativa⁷⁷). Una importante direttiva cercò, sempre nello stesso anno, di indirizzare l’attuazione delle novità introdotte dalle nuove leggi: si tratta della **DIR. 18 novembre 2005** recante le *“Linee guida per la Pubblica Amministrazione digitale”*. Ovviamente il costo di tutta questa operazione fu imponente: era necessario porre in essere una massiccia alfabetizzazione informatica sia dei dipendenti pubblici (la cui arretratezza era più spesso culturale e frutto di una resistenza al cambiamento) sia dei

⁷⁴ Acronimo per Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione.

⁷⁵ “DigitPA era un ente pubblico non economico, con competenza nel settore delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nell’ambito della pubblica amministrazione.

L’Ente - che ha ereditato le funzioni del CNIPA - operava secondo le direttive, per l’attuazione delle politiche e sotto la vigilanza del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale.

DigitPA svolgeva funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell’amministrazione digitale.” (FONTE: <http://www.digitpa.gov.it>)

⁷⁶ Attraverso il D.L. 83/2012 poi convertito in L. 134/2012

⁷⁷ Attraverso il D.lgs. 235/2010 che modifica 53 articoli dei 92 originari e ne introduce ulteriori 9. L’ultima modifica del CAD è stata introdotta dal D.L. 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98.

cittadini, che andavano sensibilizzati sulle potenzialità dei nuovi strumenti e sul loro concreto utilizzo per accedere ai servizi della PA⁷⁸.

Possiamo far chiudere questa fase con l'emissione di un documento molto importante per il percorso – parallelo a quello della comunicazione – della qualità: l'emissione della **D.M. 19 dicembre 2006 – “Per una Pubblica Amministrazione di qualità”** che stabilì un obbligo in capo a tutte le amministrazioni affinché provvedessero a determinare specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni in sede di pianificazione strategica, promuovendo al contempo la partecipazione attiva delle associazioni dei rappresentanti dei destinatari dei servizi. La direttiva in pratica richiamava l'attenzione della PA sulla qualità e sulla necessità di introdurre all'interno dei processi un miglioramento continuo e imponeva la necessità di ricorrere all'autovalutazione della prestazione organizzativa, individuando al proprio interno punti di forza e aree di miglioramento.

Per la prima volta si sentiva la necessità di procedere a inserire una sorta di **“politica per la qualità”** nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica che si imponeva di rilevare, attraverso un censimento delle esperienze esistenti, gli elementi necessari a costituire percorsi di miglioramento individuali, in capo a ciascun ente, e traguardi di sistema condivisi (e gettando quindi il seme per la costituzione di una **“cultura della qualità pubblica”**).

In questo frangente il ricorso alla comunicazione sembrò essere l'unico metodo applicabile e in grado di produrre efficacia: la diffusione di internet nelle case degli italiani fu non soltanto strumento ma anche motore di questo processo di formazione/informazione dei cittadini sui temi dell'Amministrazione digitale, sebbene si fosse ancora –almeno per i siti della PA - nell'epoca del web 1.0⁷⁹.

La sistemazione della struttura e il rafforzamento della funzione comunicativa, unite al rilancio informatico del sistema, imponevano un approccio di tipo efficientistico alla macchina della PA: la comunicazione dell'azione amministrativa e politica viene quindi tutta volta a scoperchiare il velo opaco della burocrazia e mostrare i meccanismi

⁷⁸ In un saggio del 2005 (CAVALLO, 2005) è presente una interessante riflessione sulla domanda di servizi digitali da parte della “nuova” cittadinanza e sullo sviluppo degli strumenti di partecipazione per avviare la cosiddetta “democrazia digitale”.

⁷⁹ In tal senso il connubio tra comunicazione e informatizzazione, iniziato con uno squilibrio a favore della prima che utilizzava la seconda solo come un canale, si rafforza e matura verso una forma di simbiosi che darà vita anche a un nuovo modo di trasmettere informazione e attivare processi di partecipazione dei cittadini: la staticità iniziale dei siti e la scarsa capacità di avviare un reale scambio sarà comunque di ostacolo al processo ancora per molti anni.

operativi dell'apparato dello Stato e delle amministrazioni locali. Ovviamente in un simile frangente il modello comunicativo non può che restare lo stesso delle fasi precedenti, ovvero il Modello della Trasparenza, ma con importanti sviluppi, legati soprattutto alla nuova cornice digitale di riferimento e alla sempre maggiore capacità dei cittadini di accedere a informazioni, servizi e contatti con la PA.

Nella nuova versione del **Modello della trasparenza** il flusso di comunicazione è sempre più circolare (PA e cittadini cominciano a confrontarsi in maniera quasi diretto o comunque mediata dall'istituto della rappresentanza, delegata alle associazioni di categoria o di consumerismo); lo stile comunicativo è diretto, semplice, incorpora i tecnicismi del linguaggio giovanile, cerca di rivolgersi a una platea più ampia, magari passando dal basso⁸⁰; il contenuto è molto ampio e copre praticamente ogni aspetto operativo con il quale si confronta la PA, dalle funzioni ai servizi, dalla spesa pubblica all'accesso alle informazioni, dall'organizzazione delle strutture alla definizione di compiti; gli strumenti utilizzati sono soprattutto informatici e internet comincia a diventare il principale canale di informazione e comunicazione dirette ai cittadini. La contrazione delle risorse a disposizione e la rivoluzione digitale dirottano infatti l'attenzione delle nuove strutture comunicative verso i mezzi informatici, in grado di raggiungere milioni di utenti con pochi click e a costi praticamente azzerati: l'immaturità comunicativa e la mancanza di specifica formazione faranno spesso commettere l'errore di trasporre pratiche, linguaggi e formati tipici degli strumenti classici a un mezzo (internet) che per natura è molto fluido, dinamico, innovativo.

Lo sviluppo, specie in alcune realtà dell'amministrazione periferica, di una cultura istituzionale e di una corrispondente cultura di servizio comincia ad essere durante questa fase una dimensione caratterizzante: soprattutto nell'erogazione di servizi alla cittadinanza i concetti legati alla qualità cominciano timidamente a farsi strada, tuttavia il ritardo da colmare è ancora imponente e l'azione centrale verso un miglioramento complessivo è ancora poco incisiva e dà scarsi risultati.

F) DA BRUNETTA AI GIORNI NOSTRI: LA FASE DELLA PERFORMANCE

Sotto il Governo Berlusconi accadde qualcosa di molto importante per le sorti della PA che suscitò grande clamore non soltanto tra i destinatari dei provvedimenti e tra gli addetti ai lavori (dipendenti pubblici, sindacati, politici, ecc.), ma anche nell'opinione pubblica, ispirando un'ondata di approvazione generale da parte dei cittadini che in

⁸⁰ La PA si rivolge al pubblico più giovane perché funga da apripista nei confronti degli adulti e degli anziani, poco digitalizzati e ancor meno pronti a recepire i messaggi diffusi attraverso le tecnologie informatiche.

larga parte riversarono la loro insoddisfazione nei confronti dell'andamento della cosa pubblica nella protesta e pensarono quindi di aver trovato un nuovo paladino per la difesa dei propri diritti: nel 2008, come Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione del Governo "Berlusconi IV", venne eletto l'on. Renato Brunetta.

Il "piccolo Ministro"⁸¹, con piglio inaspettato e sorprendente determinazione, decise di dare una accelerata all'operazione di apertura della PA, incrementando le iniziative e la qualità degli strumenti volti alla trasparenza e cercando di imprimere anche una decisiva svolta all'efficienza organizzativa degli uffici: paradossalmente sembra che la crociata avviata in tal senso si possa ravvisare come una personale guerra a quei dipendenti pubblici che definì "fannulloni" (e che, sebbene non ne rappresentino la maggioranza, sono ampiamente rappresentati un po' in tutte le strutture della macchina pubblica). Il suo personale impegno venne caratterizzato da una serie di iniziative specifiche tendenti a ridisegnare non solo i parametri sui quali venisse tarata e misurata l'efficienza degli uffici pubblici ma anche tutto il sistema della valutazione, togliendo quindi risorse agli sprechi e valorizzando invece le punte di eccellenza delle azioni amministrative efficienti, in un'ottica di mercato che a fatica veniva anche solo compresa negli ambienti interessati dal cambiamento.

I dipendenti pubblici – dipinti come poco inclini all'innovazione, alla funzionalizzazione e alla presenza sul posto di lavoro - diventarono il bersaglio preferito di provvedimenti amministrativi che entreranno nella storia attraverso i coloriti nomi che stampa (ma anche la politica a seguire) e addetti ai lavori daranno loro per sintetizzarne i contenuti e, soprattutto, la rivoluzionaria portata: si tratta del **D.L. 112/08** (cosiddetto "**decreto antifannulloni**") ("*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.*") e della **L. 133/08** (cosiddetta "**cura Brunetta**"⁸²). La vera rivoluzione però arriva ai giorni nostri – e nessuno dei governi che sono seguiti ha avuto la benché minima intenzione di modificare la portata di questi

⁸¹ La scarsa altezza – pare sia alto solo m. 1,43 ma meno secondo alcuni detrattori che lo quotano a m. 1,30 – sarà non soltanto una sua specificità antropomorfa ma anche oggetto di feroci attacchi della satira, soprattutto in seguito alle sue iniziative normative e ad alcune discutibili uscite pubbliche su argomenti di estrema attualità. L'abbassamento del livello generale dello scontro politico porterà anche molti dei suoi avversari a fare battute allusive alla sua altezza.

⁸² Si tratta della "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*"

provvedimenti normativi – attraverso due provvedimenti, l'uno diretta conseguenza dell'altro, riguardanti l'efficienza, la produttività e la valutazione del lavoro dei dipendenti pubblici: si tratta della **L. 15/09** (*"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle P.A. ..."*) e del successivo **D.lgs. 150/10** (*"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*)

Alcune di queste iniziative – nonostante venissero accolte con grande favore dall'opinione pubblica e fossero issate a vessillo dell'azione del governo - trovarono resistenze anche da parte di colleghi di partito e di colleghi ministri, tanto da costringere lo stesso Brunetta a minacciare le proprie dimissioni in caso di modifiche sostanziali alle sue proposte: non si limitò ai succitati provvedimenti ma il ministro mise mano anche alla riforma della contrattazione collettiva e all'attività dell'ARAN⁸³, introducendo sistemi e strumenti di valutazione del reale merito e della produttività lavorativa⁸⁴ attraverso strumenti come l'operazione *"Mettiamoci la faccia"*, incidendo sul salario accessorio ed entrando addirittura nel merito delle tempistiche tecniche per la conclusione dei procedimenti amministrativi nonché in merito allo svolgimento dei processi civili attraverso la **L. 69/09** (*"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"*).

La comunicazione – nella quale il ministro non rappresentava certamente un esempio da imitare – fu un altro ambito nel quale l'opera di Governo decise di cimentarsi, attraverso due singolari provvedimenti quali la **Circolare del 15/07/2009** e la **Circolare n. 3/2010**⁸⁵: quest'ultimo in particolare fu un altro cavallo di battaglia del Ministro che dichiarò guerra alla cattiva educazione negli uffici pubblici, arrivando a dichiarare di voler chiedere ai dipendenti pubblici *"di sorridere"*, mostrando così disponibilità oltre che efficienza nel raccogliere le istanze (e fu una delle iniziative che raccolsero il maggiore consenso tra i cittadini). In realtà, accanto a dichiarazioni *naïf*, uscite poco felici e provvedimenti riusciti a metà, questo ministro ha avuto l'innegabile merito di aver riportato l'attenzione sulla necessità di ripensare complessivamente il rapporto tra

⁸³ Acronimo dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni.

⁸⁴ Il sistema di valutazione dei risultati indica anche, ai fini di una rapida comprensione e visualizzazione dei risultati, l'utilizzo di *emoticons* colorate per meglio comparare i risultati raggiunti.

⁸⁵ La prima riguardante *"Progetti di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa"* e la seconda riguardante l'*"Identificazione del Personale a contatto con il Pubblico"*.

struttura pubblica e cittadini, avendo compreso benissimo l'importanza della comunicazione nell'informazione e anche nella gestione riguardanti l'attività dei pubblici uffici⁸⁶. Sostanzialmente molte delle sue iniziative furono delle riedizioni o delle evoluzioni di provvedimenti che erano già stati pensati da un altrettanto importante predecessore (il ministro Bassanini) ma la vera innovazione è stata l'azione sistematica e a tutto tondo dell'azione governativa nei confronti del monolite pubblico. Una azione imponente (e sicuramente impopolare tra i dipendenti pubblici) che nessuno aveva avuto il coraggio di compiere ma che, per ragioni di opportunità (e opportunismo), nessuno ha avuto il coraggio di modificare. Il ministro ha sicuramente evidenziato lo squilibrio ancora esistente tra funzioni pubbliche e cittadini, facendo emergere la necessità di un dialogo molto più paritario ed aperto, nel quale il diritto di accesso e di partecipazione dei cittadini è veramente compiuto e realizzato. Peccato che non abbia saputo trovare soluzioni concrete in grado di dare risposte efficaci alle problematiche rilevate. In questo periodo, comunque, se la cultura di servizio, paradossalmente, subì una battuta di arresto come forma di controreazione all'offensiva lanciata dall'alto, la cultura della qualità cominciò a trovare terreno più fertile, anche e soprattutto per il fatto che i sistemi di gestione secondo standard condivisi consentivano agli amministratori di raggiungere con maggiore facilità obiettivi e determinare con maggiore semplicità indicatori di performance.

Il secondo governo tecnico dell'era repubblicana, guidato da Mario Monti, vedrà proseguire la strada battuta dal ministro Brunetta, soprattutto seguendo la bandiera della *Spending Review*, termine venuto in auge proprio con questo governo ma già operante da diversi anni (prima esisteva una apposita commissione che produceva uno studio sul taglio della spesa pubblica). Una serie impressionante di provvedimenti, ribattezzati con futuristici e folcloristici nomi che dovevano servire a farli accettare nell'immaginario collettivo come utili e necessari (si avranno i decreti **“Salva Italia”**, **“Cresci-Italia”** e anche **“Semplifica Italia”** oltre al **“Decreto semplificazioni fiscali”**, al **“Decreto Sviluppo”** e al **“Decreto dismissioni”** fino ad arrivare alla famigerata **“Legge di**

⁸⁶ Paradossalmente proprio chi ha compreso l'estrema importanza degli strumenti pubblici di comunicazione è stato poi accusato di averne fatto un uso indebitamente privato per rispondere ad alcune accuse lanciate nei suoi confronti a mezzo stampa. Rispose ad alcuni attacchi utilizzando l'home-page del sito istituzionale del ministero nel 2009: in precedenza, già nel 2008, aveva utilizzato lo stesso sito per la pubblicazione di alcune vignette satiriche a suo favore. L'ondata di polemiche successive a questi fatti lo convinse a creare un sito dedicato interamente alla sua attività di ministro e alla sua volontà riformatrice, all'indirizzo <http://www.riformabrunetta.it/>, nel quale tiene anche un personale blog di dialogo con i cittadini.

stabilità” che costituirà, dal punto di vista della politica, la panacea a tutti i mali italiani e al tempo stesso, dal punto di vista degli italiani, la rovina di tutte le famiglie).

Per quanto riguarda la riforma della PA il provvedimento principe di questo Governo è rappresentato dalla **L. 190/2012** recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, un complesso provvedimento fatto di soli due articoli il primo dei quali articolato in ben 83 commi e il secondo riferito alla clausola di invarianza della spesa. Riferito a vari settori è stato il frutto di uno studio effettuato sulla corruzione nella PA da una apposita Commissione istituita dal ministro Patroni Griffi⁸⁷ e che è stato anche all’origine del provvedimento dell’anno successivo, ovvero il **D.Lgs. 33/2013** (“*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”), provvedimento cardine del Governo in fase quasi uscente e avente come finalità una ulteriore apertura verso l’esterno della complessa attività della Pubblica amministrazione⁸⁸, assieme al precedente provvedimento sulla prevenzione della corruzione negli uffici pubblici.

Dal primo provvedimento prenderà vita “*La Bussola della trasparenza*”⁸⁹, mentre dal secondo si avrà la costituzione di CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche), da poco sostituita dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nata dalle ceneri di CIVIT e AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici). E’ anche questa l’era dei Commissari

⁸⁷ La Commissione, esaminando i risultati di questa indagine, concluse che i fenomeni corruttivi potevano essere fatti risalire sostanzialmente a due tipologie di cause, una economica e una socio-culturale, o a un mix di queste.

⁸⁸ Si legge nella guida al decreto pubblicata dal Governo stesso: “*Il Decreto legislativo rappresenta un proseguimento nell’opera intrapresa dalla Legge 190/2012 (anticorruzione) e, attraverso una maggiore trasparenza di tutte le PA, ha come obiettivi fondamentali:*

- **Favorire** la prevenzione della corruzione
- **Attivare** un nuovo tipo di “controllo sociale” (accesso civico)
- **Sostenere** il miglioramento delle performance
- **Migliorare** l’accountability dei manager pubblici
- **Abilitare** nuovi meccanismi di partecipazione e collaborazione tra PA e cittadini.”

⁸⁹ Sempre dalla guida pubblicata dal governo si legge che: “*La Bussola della Trasparenza consente alle pubbliche amministrazioni e ai cittadini di utilizzare strumenti per l’analisi ed il monitoraggio dei siti web. Il principale obiettivo è di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, nel miglioramento continuo della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali. Questa iniziativa è in linea con i principi dell’OPEN GOVERNMENT ed in particolare mira a rafforzare:*

@ **Trasparenza**
@ **Partecipazione**
@ **Accountability**”

alla Spesa pubblica: il primo e più famoso è stato Bondi sotto il governo Monti, più di recente il dimissionario Cottarelli.

Molto più incolori i provvedimenti dei successivi governi che impatteranno sulla Pubblica Amministrazione: il governo Letta passerà il suo breve percorso senza aver lasciato un segno tangibile (se si esclude la stretta sulle “auto blu” del ministro D’Alia, un ulteriore impegno nella semplificazione e l’avvio della cosiddetta riforma della PA, attraverso il **D.L 101/2013**⁹⁰ che affronta anche il problema del precariato e dei concorsi pubblici) mentre è in questi giorni attesa l’uscita delle norme per la Riforma della Pubblica Amministrazione, anticipata prima dell’avvio del ForumPA 2014 attraverso un documento che articolava 44 proposte di modifica da parte del Ministro Madia. Ai concetti di trasparenza e partecipazione viene accostato – seguendo il modello americano ma senza aver probabilmente ben compreso il reale significato del termine – il concetto di *accountability*⁹¹: spesso confuso (e tradotto) con il contiguo concetto di *rendicontazione*, questo principio dovrebbe portare non solo a rendere maggiormente trasparente l’opera dei funzionari pubblici (politici compresi) ma anche a rendere evidente l’assunzione di responsabilità rispetto alle scelte operate, con un sistema sanzionatorio da attivare in caso di mancato raggiungimento dell’obiettivo considerato. Rendere conto del proprio operato non significa infatti, a differenza di quanto viene fatto oggi in Italia, semplicemente fornire dati e numeri sull’andamento di un

⁹⁰ Recante “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”

⁹¹ La definizione data dal dizionario Treccani risulta particolarmente chiara e precisa. Se ne riporta il contenuto: “*Responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un’organizzazione (privata o pubblica), sulla base delle proprie capacità, abilità ed etica. Tale responsabilità richiede giudizio e capacità decisionale, e si realizza nei confronti di uno o più portatori di interessi (account-holders o accountees) con conseguenze positive (premi) o negative (sanzioni), a seconda che i risultati desiderati siano raggiunti o disattesi. L’accento non è posto sulla responsabilità delle attività svolte per raggiungere un determinato risultato, ma sulla definizione specifica e trasparente dei risultati attesi che formano le aspettative, su cui la responsabilità stessa si basa e sarà valutata. La definizione degli obiettivi costituisce, dunque, un mezzo per assicurare l’accountability.*”

Insieme al concetto di responsabilità, l’a. presuppone quelli di trasparenza e di compliance. La prima è intesa come accesso alle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, fra cui gli indicatori gestionali e la predisposizione del bilancio e di strumenti di comunicazione volti a rendere visibili decisioni, attività e risultati. La seconda si riferisce al rispetto delle norme ed è intesa sia come garanzia della legittimità dell’azione sia come adeguamento dell’azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta. Sotto questi aspetti, l’a. può anche essere definita come l’obbligo di spiegare e giustificare il proprio comportamento.

Si distinguono diverse tipologie di a. in base alla natura dei portatori di interessi (a. politica, legale, amministrativa, sociale e professionale), alla natura del soggetto chiamato a rispondere delle proprie azioni (corporate a., a. gerarchica, collettiva o individuale), alla natura della condotta (a. finanziaria, procedurale o di prodotto), alla natura dell’obbligo (a. verticale, diagonale o orizzontale).”

determinato indicatore (sia esso economico, fiscale, sociale): significa anche rimettere il proprio mandato qualora l'obiettivo non venga raggiunto nei modi e nei termini per i quali il soggetto pubblico si è impegnato con i propri elettori e, in generale, con tutti i cittadini.

Il modello di comunicazione pubblica maggiormente presente in questa fase è proprio il **Modello della Rendicontazione** che non ha avuto inizio negli ultimi anni presi in considerazione ma con l'ultimo governo Berlusconi (l'ex-Cavaliere ha compreso infatti da tempo l'importanza di comunicare attraverso i numeri e i dati concreti, a prescindere dalla loro correttezza formale o dalla corrispondenza con gli obiettivi stabiliti). Fu proprio il Ministro Brunetta, attraverso l'operazione "*Mettiamoci la faccia*" ad avviare la valutazione dell'operato da parte dei cittadini: ovviamente si tratta di un modello comunicativo che sottintende il modello della trasparenza e ne rappresenta una evoluzione.

Volendone tracciare sommariamente le caratteristiche si può dire che nel **Modello della Rendicontazione**:

- il **flusso di comunicazione** è circolare e continuo, costantemente aggiornato e la tematizzazione detta la priorità della circolazione all'interno dei flussi (in prossimità delle scadenze le risorse vengono implementate per dare risalto a certe tematiche);
- lo **stile comunicativo** è artatamente sintetico ma d'impatto, teso a evidenziare i risultati raggiunti e gli obiettivi a breve termine, cercando di dare spazio anche a commenti e critiche;
- il **tono** è partecipativo e confidenziale, abbonda l'utilizzo empatico del "noi" e il richiamo alla condivisione e all'impegno;
- il **contenuto** è tematico: si parla per obiettivi e all'interno di una strategia comunicativa ben delineata, ogni obiettivo viene rendicontato numericamente;
- gli **strumenti** utilizzati sono per la maggior parte informatici e riferiti a internet e – elemento nuovo rispetto al passato – con una massiccia presenza dei social network site che vengono utilizzati anche per rilasciare dichiarazioni ufficiali e comunicati stampa.

Qualità e cultura di servizio sono parte integrante del modello seppure poi concretamente trovino applicazione ridotta rispetto le reali esigenze delle varie realtà operative.

IL MODELLO DELLA RENDICONTAZIONE: UN APPROFONDIMENTO

Dalle parole ai numeri: l'informazione sostituisce la comunicazione

Oggi la PA sembra dunque parlare attraverso i numeri: le parole hanno lasciato il posto alle cifre e la necessità di spiegare ha ceduto il passo – volente o nolente – all'esigenza

di dimostrare. La comunicazione della rendicontazione fa ampio utilizzo dello strumento della presentazione: paradossalmente la rivoluzione tecnologica invece di proporre nuove soluzioni riscopre vecchi strumenti e “*le slide di PowerPoint*” risultano essere quello più utilizzato nel corso di importanti conferenze stampe, congressi di partito, riunioni politiche, incontri internazionali e via dicendo.

Nell’ottica della rendicontazione il dato raggiunto sembra essere più importante dell’obiettivo raggiunto: la comunicazione si regge tutto sulla (falsa) convinzione che ai cittadini non bastino più solo i semplici proclami ma che vogliano esercitare un controllo sull’intera attività dell’apparato statale e così facendo si distorce questa visione fino a far coincidere l’attività di controllo sul mero aspetto contabile dei risultati. In realtà tutta la *Spending Review* è improntata al risparmio e alla riorganizzazione delle risorse, sempre più limitate: come si è già accennato, purtroppo, la rivisitazione della spesa avviene non con una razionalizzazione della stessa ma con una contrazione, attuata con i cosiddetti “tagli lineari”, che sottraggono risorse a determinate linee di attività piuttosto che ai centri di costo che nelle linee stesse sembrano essere critici. La comunicazione si sofferma sul risparmio ed è concentrata a rendicontare le economie raggiunte: nella comunicazione istituzionale prevale la linea reportistica piuttosto che quella esplicativa. L’informazione viene fondata sul dato ed è proprio sui dati che sembra concentrarsi anche l’associazionismo, da sempre attento ai temi della pubblica amministrazione e alle informazioni veicolate attraverso la comunicazione delle istituzioni nazionali e locali: tutti gli strumenti sembrano adeguarsi a questa logica e la rendicontazione numerica viene declinata in tutte le occasioni di comunicazione tra l’apparato (politico, istituzionale, pubblico) e i cittadini. Si hanno così campagne elettorali incentrate sui risultati raggiunti o da raggiungere, conferenze stampa nei quali vengono presentati i dati di manovre o operazioni socio-economiche, interi siti internet dedicati all’accesso in tempo reale a informazioni di tipo numerico sulle varie attività, sui protagonisti della vita pubblica, su determinati enti: è l’era del “**contatore**”, un artificio visivo di tipo partecipativo che dà l’informazione per (o l’illusione di) avere sotto controllo in tempo reale un dato parametro, in genere espresso in termini di spesa, investimenti, persone, ore, ecc.

In realtà l’utilizzo dei dati per rendicontare il proprio operato non è sufficiente a definire l’obiettività, la correttezza e l’imparzialità dell’informazione fornita (e della comunicazione che l’accompagna); oggi si sente parlare sempre più spesso di *open*

*data*⁹² come diretta conseguenza dell'*Open government*: lo stesso Governo italiano si è attrezzato con un proprio sito per la diffusione dei dati della PA, definendo questa attività con la definizione presa da *Wikipedia* e trattandola come una filosofia piuttosto che come un adempimento di legge⁹³. Si deve proprio al ministro Brunetta la creazione del portale **dati.gov.it** verso la fine del 2011 e, l'anno successivo, attraverso la **L. 221/2012** viene anche fornita una definizione di dati aperti (formalmente "dati di tipo aperto") inserita all'interno dell'art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale⁹⁴. Secondo tale definizione, sono dati di tipo aperto, i dati che presentano le seguenti tre caratteristiche:

- sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;
- sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;
- sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

Assieme a questa apertura per l'accessibilità dei dati in possesso della PA, attraverso il D.lgs. 33/2013 si è messo mano anche a tutto l'impianto della trasparenza dell'azione amministrativa, creando (o dando l'impressione di creare) la cosiddetta "*casa di vetro*"⁹⁵, ma anche qui sempre attraverso il modello della rendicontazione dei dati.

⁹² La definizione unanimemente riconosciuta dei c.d. dati aperti è quella della Open Definition: "*I dati aperti sono dati che possono essere liberamente utilizzati, riutilizzati e ridistribuiti da chiunque, soggetti eventualmente alla necessità di citarne la fonte e di condividerli con lo stesso tipo di licenza con cui sono stati originariamente rilasciati.*"

⁹³ L'utilizzo di Wikipedia come fonte ufficiale di informazioni utilizzate a scopo istituzionale è risultato essere spesso fuorviante se non addirittura imbarazzante: si ricordi il profilo del premier Berlusconi su schede stampate da un addetto della Casa Bianca e riferito proprio a quanto contenuto su questo portale.

⁹⁴ Si veda a tale proposito quanto scritto in un bel saggio di D'Avanzo (D'AVANZO, 2009) sull'analisi polifunzionale dei diversi aspetti legati alla partecipazione e alla democrazia digitale, anche relativamente alla comunicazione pubblica.

⁹⁵ L'espressione si deve a Filippo Turati. Si legge negli atti di una seduta parlamentare di oltre un secolo fa: "*...dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro*". (F. Turati, in *Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, pag. 22692*).

Il risultato di questo nuovo provvedimento è stato:

- **Istituzione dell'obbligo di pubblicità:** delle situazioni patrimoniali di politici, e parenti entro il secondo grado; degli atti dei procedimenti di approvazione dei piani regolatori e delle varianti urbanistiche; dei dati, in materia sanitaria, relativi alle nomine dei direttori generali, oltre che agli accreditamenti delle strutture cliniche;
- **Definizione del principio generale di trasparenza:** accessibilità totale delle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle PA, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;
- **Totale accessibilità delle informazioni:** il modello di ispirazione è quello del *Freedom of Information Act* statunitense, che garantisce l'accessibilità di chiunque lo richieda a qualsiasi documento o dato in possesso delle PA, salvo i casi in cui la legge lo esclude espressamente (es. per motivi di sicurezza);
- **Introduzione del nuovo istituto del "diritto di accesso civico":** una nuova forma di accesso che dovrebbe mirare ad alimentare il rapporto di fiducia tra cittadini e PA e a promuovere il principio di legalità (e prevenzione della corruzione): in sostanza, tutti i cittadini hanno diritto di chiedere e ottenere che le PA pubblichino atti, documenti e informazioni che detengono e che, per qualsiasi motivo, non hanno ancora divulgato;
- **Obbligo per i siti istituzionali di creare l'apposita sezione "Amministrazione trasparente":** si tratta di una sezione, articolata in più sottosezioni, nella quale inserire tutto quello che stabilisce il provvedimento;
- **Disciplina del Piano triennale per la trasparenza e l'integrità:** parte integrante del Piano di prevenzione della corruzione, esso deve indicare le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza e gli obiettivi collegati con il piano della performance.

La rendicontazione alla prova dell'efficacia comunicativa

Rendicontazione e *trasparenza* sono oggi dunque le due parole chiave per la caratterizzazione della comunicazione pubblica degli enti a livello centrale e periferico: ma si tratta di comunicazione o di mera informazione? Di fatto gli adempimenti descritti

hanno svuotato molto la capacità di commento delle Istituzioni, il valore aggiunto della visione personale (politica o istituzionale che fosse) e hanno esaurito nella messa a disposizione di una quantità di informazioni piuttosto imponente il loro compito di guida, di rassicurazione, di interpretazione delle necessità dei propri interlocutori. Sostanzialmente la capacità di dialogo è andata esaurendosi (per restare nell'ambito metaforico, è come se al proprio interlocutore venuto per ascoltare un discorso venga dato un mucchio di libri da leggere).

La pubblicazione di dati e riferimenti sostituisce il confronto: l'interpretazione dei dati, che vengono generalmente forniti in forma aggregata (banche dati) o senza contestualizzazione (come nel caso della pubblicazione dei dati reddituali di politici o dirigenti apicali) viene così affidata a chi ha strumenti di elaborazione e competenze specifiche (in genere associazioni consumeristiche o professionisti del settore socio-politico).

La mancanza di competenza adeguata di fatto pone il cittadino di fronte a una mole di informazioni che non solo difficilmente è in grado di interpretare ma che spesso non ha neanche interesse (o non lo ha direttamente) a conoscere: "aprire le valvole" dei dati è il surrogato – secondo le dinamiche attualmente osservabili – del comunicare, così che anche le istituzioni pubbliche riescono a dosare e a indirizzare flussi di dati (la cui interpretazione è ovviamente funzionale rispetto al messaggio che si vuole veicolare) invece di puntare su altre forme di comunicazione più dirette e più efficaci. Spesso lo strumento di comunicazione più completo, aggiornato e raggiungibile – ovvero il Portale web istituzionale – rispondendo a questa logica e al dettato delle norme sulla trasparenza diventa un groviglio di link, sezioni e riferimenti di legge che tutto fanno tranne che chiarire *mission*, compiti, funzioni, servizi e adempimenti per i cittadini.

La "**comunicazione indefinita**", grazie anche all'utilizzo di strumenti differenti e tra loro interconnessi, aggiunge solo una parvenza di consistenza all'apparenza: in realtà la moltiplicazione dei canali di contatto fornisce solo l'illusione di un rapporto diretto tra PA e cittadini.

I cosiddetti *canali social* (*facebook*, *twitter*, *youtube*) vengono utilizzati per esternare posizioni personali ma difficilmente costituiscono la piattaforma per uno scambio fluido e bidirezionale: al contrario della propria funzione di mettere in contatto, di interconnettere, questi strumenti vengono utilizzati solo come vetrina e quindi in funzione di rendicontazione (in *real time*) del proprio operato o del proprio pensiero: la

controprova è data dal fatto che anche gli agenti della comunicazione più attivi (vedi i mezzi di comunicazione di massa e l'ambito del giornalismo più generalmente) si limitano a riprendere *post*, *tweet*, ecc. riconoscendo questi strumenti quali fonti istituzionali, accreditate e quindi attendibili.

L'interpretazione dei dati che i comunicatori pubblici forniscono costituisce l'unico sforzo comunicativo che è possibile rilevare: non si tratta comunque di uno sforzo empatico in quanto non rileva e interpreta le esigenze e i bisogni dei cittadini quanto piuttosto risponde a logiche politiche (quasi mai amministrative) incentrate sulla necessità di affiancare il proprio nome (e quindi il proprio mandato) ai risultati raggiunti (o che si vuole dimostrare di aver raggiunto).

Se si guarda alla genesi di questo modello comunicativo, diretta evoluzione del modello della trasparenza, si può notare come in realtà per molti versi ne costituisca una involuzione ovvero una versione svuotata di contenuti e riempita di numeri (fatti corrispondere a risultati a monte dei quali esistevano delle promesse): il modello della rendicontazione si basa sul consenso ricevuto con il mandato elettorale e dovrebbe servire a restituire fiducia ai cittadini, ai quali è dato il compito di impersonare dei virtuali "controllori" dell'operato dei dipendenti pubblici. Il controllo dei contatori e la loro interpretazione si sostituisce all'azione: l'accesso civico – finora rimasto comunque quasi del tutto sulla carta – viene demandato a *lobby* di associazioni consumeristiche con interessi politici più o meno espressi.

Il modello delle rendicontazione privilegia l'aspetto reportistico della comunicazione, è strutturato per punti, fa uso quasi eccessivo di elenchi, è molto incentrato sulla dimensione numerica e punta sulla diffusione estensiva piuttosto che sulla condivisione. Ovviamente questo modello di comunicazione non è funzionale all'implementazione di una *Cultura di servizio* perché, al pari dei contenuti informativi, svuota anche i contenuti legati al senso di appartenenza alle istituzioni, perseguendo il raggiungimento di obiettivi numerici al di là (e a prescindere) dalle modalità con le quali questi risultati sono raggiunti e alla soddisfazione che essi generano.

Una *Cultura della qualità* può trovare apparentemente facile presa laddove un sistema di indicatori sembra facilitare l'attecchire di procedure e agire per processi: si tratta a ben vedere di una falsa percezione che, se non supportata da una effettiva condivisione di valori e principi, difficilmente può portare a risultati stabili e duraturi.

L'aspetto persuasivo della comunicazione è giocato sull'emotività che i dati portano con sé, sull'impatto che i grandi numeri sono in grado di generare sull'*audience*: queste caratteristiche possono essere definite come punti di qualità della comunicazione pubblica? Ma se esiste una comunicazione di qualità, quali caratteristiche deve avere? La qualità sarà oggetto di studio e approfondimento del prossimo capitolo.

QUALITA' E CUSTOMER SATISFACTION: COME VALUTARE UN SERVIZIO PUBBLICO

QUALITA': TANTO INSEGUITA QUANTO SCONOSCIUTA

Perché perseguire obiettivi di qualità anche nella PA

La gestione in regime di monopolio nell'erogazione di alcuni servizi, l'inclusione di altri nel sistema di *Welfare* che da lungo tempo caratterizza il nostro Paese e l'esclusività di alcune funzioni che caratterizzano l'apparato dello Stato hanno di fatto permesso che i nostri amministratori si disinteressassero – in maniera più o meno consapevole e più o meno determinante – del “*come*” venissero erogati certi servizi, preoccupati soprattutto del “*quanto*”: è la cosiddetta “*legge dei grandi numeri*” ovvero quel principio che fa risultare conveniente concentrare il proprio interesse sulla quantità delle prestazioni piuttosto che sulla bontà delle stesse.

Se in una democrazia immatura questo principio può essere comunque accettabile, sta di fatto che in un Paese moderno preoccuparsi solo di fornire un servizio senza preoccuparsi che questo soddisfi al meglio le richieste dei propri utenti è non solo anacronistico ma anche antieconomico, antidemocratico e irrazionale.

La gestione scellerata delle proprie risorse, al pari dell'incapacità di utilizzare gli strumenti a propria disposizione, non può che portare – nel medio e lungo periodo – alla dissoluzione della propria capacità erogativa e quindi all'incapacità di fornire un servizio (men che mai di fornire un servizio adeguato): l'ottica dell'attuale opera di revisione della spesa mira proprio all'ottimizzazione di quanto disponibile, per contenere i costi e massimizzare i risultati¹. Ovviamente l'ingresso della gestione manageriale anche all'interno del settore pubblico ha imposto l'importazione di una serie di pratiche, concetti, processi che finora erano sconosciuti alla burocrazia italiana e ha evidenziato la necessità di cominciare a operare in maniera differente: concetti come

¹ In realtà la *Spending Review* è spesso condotta con miopia, agendo come già anticipato sul taglio dei costi piuttosto che sulla loro razionalizzazione: gli enti locali sono i primi a lamentarsi di questa scelta operativa, che invece di mirare a contenere la spesa semplicemente taglia le risorse destinate alla stessa (quindi sottraendo indistintamente fondi sia agli investimenti strutturali sia ai beni e servizi di prima necessità).

qualità, produttività, efficienza, efficacia, soddisfazione, ascolto, rilevazione (tanto per citarne solo alcuni) sono stati acquisiti anche all'interno dell'agire pubblico, scardinando una resistenza rispetto al cambiamento che aveva caratterizzato l'immobilità pubblica. Perseguire obiettivi che siano quindi mirati alla qualità del servizio erogato significa fare così in modo che le risorse e gli strumenti a propria disposizione vengano utilizzati in maniera efficiente e che il prodotto di questo utilizzo sia il risultato dell'ottimizzazione dei mezzi a disposizione e risulti soddisfacente in termini di percezione da parte degli utenti finali: perseguire la qualità significa per questo motivo anche riuscire a risparmiare.

Da circa dieci anni (più precisamente dal 2006, con l'emanazione della direttiva "*Per una PA di qualità*") la rilevazione e la gestione della qualità dei servizi pubblici non è solo una necessità ma è anche un obbligo. Con un ritardo epocale rispetto a quanto fatto da altri Stati (che però, al pari dell'Italia, sembrano aver abbandonato almeno in parte le velleità efficientistiche di un tempo, con buona pace dei tagli alla spesa pubblica anche entro i propri confini) anche in Italia e anche nel settore pubblico la qualità – soprattutto attraverso la certificazione della stessa – ha fatto il suo ingresso, con tutto il suo corollario di regole, di verifiche, di standard e di livelli: capirne l'evoluzione fino ai giorni nostri significa poter cogliere lo spirito di questa innovazione gestionale e riuscire ad applicarne meglio il dettato in realtà spesso molto distanti rispetto quelle per le quali queste norme si sono sviluppate.

Capire cosa sia la qualità, inoltre, significa anche riuscire a integrarne i principi all'interno della *cultura di servizio* che permea (o dovrebbe permeare) la struttura pubblica: la *cultura della qualità*, infatti, non può e non deve correre parallela alla *cultura istituzionale*, pena il perdurare del distacco tra obiettivi reali e obiettivi fittiziamente realizzati al solo scopo di ottenere e mantenere una certificazione.

La qualità, soprattutto nella sua accezione di standard di riferimento, costituisce un argomento spinoso da affrontare nella discussione sulla cosa pubblica: a maggior ragione si può comprendere come l'ambito della comunicazione pubblica - per certi versi altrettanto se non più spinoso - ne sia stato tenuto a distanza.

In realtà per perseguire la qualità nei servizi pubblici occorre anche comunicare bene e, di contro, per poter comunicare bene occorre che anche la comunicazione venga realizzata garantendo almeno il minimo degli standard previsti da un processo realizzato in qualità.

I PRIMI PASSI DELLE NORME SULLA QUALITÀ NELL'OCCIDENTE

Breve sintesi sugli antecedenti: la qualità verso gli anni '80

La storia della applicazione dei sistemi di qualità totale alle attività di una azienda e di una organizzazione ha radici molto lontane e può essere fatta risalire agli inizi del '900. L'impulso principale alla creazione di norme in questo ambito è avvenuto nell'immediato dopoguerra e soprattutto su due versanti: quello americano (ma in maniera circoscritta) e quello giapponese (che di fatto ha costituito la fucina intellettuale e culturale per la nascita dell'attuale circuito internazionale).

La storia della qualità è soprattutto una storia di norme e di standard: per questo motivo, al di là dei riferimenti pionieristici legati a personaggi che costituiscono il nucleo centrale della teoria su questo argomento, è soprattutto all'evoluzione normativa degli standard che ci si può riferire per individuare una cronistoria di sintesi.

Per arrivare a tracciare un minimo di storia più recente e più contigua del percorso di crescita dei sistemi di gestione qualità, occorre arrivare al 1979, quando le *British Standards* pubblicarono la **norma BS 5750 per i Sistemi Qualità**, considerabile a tutti gli effetti come la progenitrice delle attuali ISO 9001. Nello stesso anno venne istituito il Comitato tecnico TC 176 con il compito, mantenuto fino ai giorni nostri, di aggiornare le norme progenitrici di quelle della serie ISO 9000.

Fu nel decennio successivo che le aziende di produzione, specie quelle americane, cominciarono a rendersi conto dei benefici dell'applicazione di un sistema improntato alla qualità per le loro produzioni.

Nel 1980 una produttrice televisiva, Clare Crawford-Mason, scoprì il dott. **Deming** - uno dei pionieri della materia che si era formato soprattutto in Giappone - e lo fece conoscere al grande pubblico trasmettendo in tv un documentario² sull'applicazione dei principi della qualità alle realtà produttive nipponiche. Gli Stati Uniti si resero conto delle potenzialità di questo nuovo strumento e lo stesso Deming iniziò a lavorare anche tra i colossi della produzione occidentale: la Ford Motor Company e la General Motors chiesero la sua collaborazione, individuando nella gestione dei propri processi produttivi in base ai principi di un SGQ non solo una possibilità di ridurre le

² Il titolo dello speciale era "If Japan can...why can't we?" ovvero "Se il Giappone può...perché noi non possiamo?".

problematiche ma anche e soprattutto un modo per sviluppare il proprio business. Parallelamente all'ascesa di Deming, un altro studioso – di origine rumena ma statunitense d'adozione – aveva teorizzato la necessità di un approccio alla qualità maggiormente strutturato e si era recato in Giappone per trovare un terreno maggiormente fertile rispetto alle proprie teorie: si tratta di **Joseph Juran**, cui si deve una delle definizioni più rivoluzionarie del concetto di qualità (ovvero che “*La qualità è l'idoneità all'uso*”³). Rispetto al suo collega, che si interessò maggiormente dell'aspetto statistico e metodologico del controllo della qualità, Juran fu un fautore dell'applicazione gestionale del concetto di qualità⁴, ampliando il suo significato anche alla dimensione umana e diventando uno dei più importanti pionieri del concetto di **Qualità Totale**.

Nel 1983 il primo ministro inglese, Margaret Thatcher, pronunciò un famoso discorso nel quale sostenne con vigore come la qualità fosse essenziale per il successo dell'industria britannica, dando avvio al contempo alla “*Campagna Nazionale per la Qualità*”.

Parallelamente, oltreoceano, gli Stati Uniti diedero vita a un Congresso Internazionale per promuoverne la conoscenza e la diffusione e, a partire dal 1986, venne varato il primo piano qualità per le aziende americane (il cosiddetto “*Piano Baldrich*”) nel quale erano previsti una serie di incentivi economici per tutte quelle realtà aziendali e quelle organizzazioni che avrebbero intrapreso il cammino per lo sviluppo di un SGQ e ne avessero chiesto la relativa certificazione.

Nel 1987 l'*International Organization for Standardization* (ISO⁵) adottò ufficialmente il *codice britannico BS 5750*, nato quasi dieci anni prima, e pubblicò le norme ISO 29000, antefatto di quella che ora è chiamata “serie di norme ISO 9000”.

Sempre sul finire degli anni '80 cominciarono ad essere istituiti riconoscimenti internazionali, in grado di dare maggiore attenzione a questo nuovo modo di pensare le

³ L'autore parlò, con riferimento alla qualità dei prodotti, di “*fitness for use*”

⁴ A questo autore si deve la famosa “*Trilogia della qualità*” ovvero un approccio globale alla gestione dei processi basato su tre principi che, secondo questo studioso, devono necessariamente viaggiare in parallelo, guidati dal controllo dei costi. Si tratta di: 1) Pianificazione; 2) Controllo; 3) Miglioramento.

⁵ L'ISO (*International Organization for Standardization*) è una organizzazione internazionale che promuove la normazione nel mondo al fine di facilitare gli scambi di beni e servizi e di sviluppare a livello mondiale la collaborazione nei campi intellettuale, scientifico, tecnico ed economico. L'attività dell'ISO si estende a tutti i settori ad eccezione di quello elettrico ed elettronico che fanno capo all'IEC (*International Electrotechnical Commission*). Per questa attività l'ISO si avvale di circa 184 comitati tecnici (ISO/TC) suddivisi in 579 sottocomitati tecnici, circa 2034 gruppi di lavoro e 35 gruppi di studio ad hoc.

proprie organizzazioni e sviluppare attenzione su questo innovativo approccio: è del 1988 l'istituzione negli Stati Uniti del *Malcom Baldrige National Quality Award* e, contemporaneamente sul versante europeo, dello *European Quality Award*, riconosciuti anche oggi come i premi più prestigiosi per le realtà aziendali di riferimento nell'ambito dell'applicazione di sistemi di qualità.

Gli anni '90: nascono le ISO come le conosciamo oggi

Gli anni '90 però rappresentano la vera svolta in questo settore e segnano l'espansione e il consolidamento delle norme ISO a livello mondiale.

Nel 1990 il Comitato tecnico ISO/TC 176 decise di effettuare una prima riorganizzazione delle norme articolandone la revisione in due fasi:

- Nella prima fase, dal 1990 al 1994, queste norme vennero riaggornate per tenere conto delle tendenze di mercato, senza però modificarne la struttura. Vennero così generate le norme che definiscono i modelli dei sistemi di gestione per la qualità aziendali, revisione recepita in Europa (dal CEN) ed anche in Italia (dall'UNI) e riemessa con la denominazione UNI EN ISO 9001, 9002 e 9003.

- Nella seconda fase, ovvero dal 1996 al 2000, venne posta in essere una revisione della struttura e dei contenuti delle norme per poter soddisfare le esigenze maturate dagli utilizzatori nell'applicazione delle norme ISO 9000 versione 1994.

Nel 1994 lo standard ISO 9000 venne rivisto e vennero emesse le norme **UNI EN ISO 9001:1994** (focalizzata sulla garanzia della qualità del prodotto), **UNI EN ISO 9002:1994** (focalizzata sui requisiti di un Sistema di Gestione della qualità), **UNI EN ISO 9003:1994** (incentrata sulla soddisfazione del cliente attraverso la conformità ai requisiti). La revisione di queste norme rappresenta la formalizzazione del concetto di *Assicurazione Qualità*.

Nel 1997 l'ISO fece un'operazione rivoluzionaria, raccogliendo a livello mondiale tutte le osservazioni che provenivano dalle aziende che avevano adottato questo sistema normativo per implementare la propria attenzione al mantenimento di standard qualitativi.

Le migliaia di osservazioni raccolte vertevano principalmente su alcuni nuclei portanti così riassumibili:

- Le norme non si adattavano a tutti i settori produttivi e a tutte le tipologie e dimensioni di realtà organizzative.

- Esistevano troppe norme e troppi documenti ai quali fare riferimento.
- La terminologia usata era troppo tecnica e asettica e spesso comportava disagio nell'interpretarne correttamente il contenuto.
- Erano assenti concetti chiave quali quello di autovalutazione e di miglioramento continuo.
- Le norme non tenevano in giusta considerazione, coinvolgendoli nel sistema in egual misura, tutti i settori dei quali si componevano le realtà aziendali (ovvero i settori della vita aziendale).

▪ Il processo veniva inteso unicamente nel suo significato limitato di processo produttivo (ma non tutto è produzione e, anche nella produzione, non tutto è prodotto). Questa operazione di condivisione portò alla più grande indagine sulla qualità mai svolta nel mondo occidentale: l'immediata conseguenza fu che pochi anni dopo il suo avvio, nel 2000, gli standard ISO 9000 vennero nuovamente rivisti e le norme ebbero una importante revisione.

Il nuovo millennio, con l'emissione della versione delle norme **UNI EN ISO 9000:2000**⁶ introdusse la correlazione tra il concetto di qualità certificata e quelli di qualità percepita e di soddisfazione del cliente⁷, oltre agli importanti concetti di processo, sistema e interazione di processi.

I principali **elementi innovatori** rispetto alla versione precedente furono in sintesi:

- 1- *Attenzione focalizzata al cliente*: la direzione dell'organizzazione deve assicurare che i requisiti del cliente siano definiti e soddisfatti allo scopo di accrescere la soddisfazione del cliente stesso;
- 2- *Gestione per processi*: qualsiasi attività, o insieme di attività, che utilizza risorse per trasformare elementi in entrata in elementi in uscita può considerarsi un "processo" e,

⁶ La revisione di queste norme portò all'emissione della versione conosciuta anche con il nome di "*Vision 2000*" (che in realtà è il nome dato dal comitato tecnico ISO/TC176 al programma decennale di revisione e miglioramento delle norme).

⁷ Si tendeva con questa nuova versione a soddisfare precise esigenze, quali:

- la compatibilità con altri sistemi di gestione;
- una comune struttura per entrambe le ISO 9001-9004 basata sul modello dei processi;
- l'inclusione di requisiti che diano dimostrazione di miglioramento continuo, prevenzione delle non conformità e **Customer Satisfaction**;
- semplicità d'uso, chiarezza di linguaggio, traducibilità e facilità di comprensione;
- aiuto all'autovalutazione;
- adattabilità a tutte le dimensioni di organizzazione e a tutti i settori.

Proprio questo inserimento del controllo della soddisfazione del cliente sarà l'elemento di ingresso di queste norme all'interno dell'impianto legislativo di alcuni provvedimenti del Governo italiano.

spesso, l'elemento in uscita da un processo costituisce l'elemento in entrata per il processo successivo;

3- *Miglioramento continuo*: lo scopo del miglioramento continuo di un sistema di gestione per la qualità è quello di aumentare la probabilità di accrescere la soddisfazione dei clienti e delle altre parti interessate.

Le norme della famiglia ISO serie 9000 facevano sostanzialmente riferimento a tre norme:

- La **ISO 9000:2000** “*Sistemi di gestione per la qualità – Fondamenti e terminologia*”, che tratta i fondamenti dei sistemi di gestione per la qualità e ne specifica la terminologia;
- La **ISO 9001:2000**⁸ “*Sistemi di gestione per la qualità – Requisiti*”, che tratta i requisiti che possono essere utilizzati internamente ad una organizzazione, per la certificazione del sistema di gestione per la qualità e in ambito contrattuale;
- La **ISO 9004:2000** “*Sistemi di gestione per la qualità – Linee guida per il miglioramento delle prestazioni*”, che tratta gli orientamenti per miglioramento continuo delle prestazioni complessive, l'efficienza e l'efficacia.

Nel 2004 e nel 2008 sono state emesse le nuove versioni dello standard: la UNI EN ISO 9001:2004 e la UNI EN ISO 9001:2008. Negli ultimi anni si è avviato il processo di revisione delle norme e, dopo tanta attesa, nel 2015 è avvenuta l'uscita della nuova versione dello standard ISO.

LA QUALITA' TRA DIMENSIONI E DEFINIZIONI

Alla ricerca di una definizione di qualità

Ma cosa è definibile come qualità? Cosa rientra in questo concetto e cosa invece ne è distante? Trovare una definizione chiara e definitiva di questo concetto è assolutamente impossibile, per il semplice fatto che non è chiaro (o non è esclusivo) l'ambito di riferimento che si andrebbe a circoscrivere fornendo una definizione statica.

Oltre alla definizione data da **Juran** (idoneità all'uso – *fitness for use*⁹) ci sono moltissime definizioni che fanno riferimento a una molteplicità di aspetti o di contesti di

⁸ E' l'unica per la quale era prevista la certificazione di conformità agli standard

riferimento: altre due fanno sempre capo a due teorici che negli anni '70. Si tratta di **Gilmore** che definì "*La qualità è il grado con cui un prodotto specifico soddisfa i bisogni di uno specifico consumatore.*" e di **Philip Crosby**, definito come il leader evangelista della qualità, che già negli anni '70 definiva questo concetto con queste parole: "*Qualità significa conformità a requisiti.*"

Pirsig¹⁰, nell'elaborazione della sua teoria metafisica, sosteneva che sebbene sia difficile stabile cosa possa essere definito qualità è altrettanto facile definire se in qualcosa non ci sia qualità.

La sua percezione può portare a diversi modi di intendere questo concetto e interpretarne il significato:

- **Qualità come caratteristica**

La qualità può essere intesa come caratteristica ovvero come l'essere conforme a determinati tratti specifici, intrinseci o estrinseci, riferiti a un oggetto o a un servizio perché soddisfi determinati requisiti tecnici.

- **Qualità come valore**

In questa dimensione la qualità è esprimibile come l'adeguatezza a un determinato uso, alla soddisfazione di un certo bisogno o la realizzazione di un certo desiderio

- **Qualità come rapporto**

E' anche un rapporto tra una realizzazione e un'attesa in quanto in grado di esprimere il livello di corrispondenza tra le aspettative di un cliente/utente e il prodotto/servizio che questi acquista o fruisce¹¹

- **Qualità come direzione**

La qualità può essere come un indirizzamento al cliente/utente o al mercato (si parla di *customer driven quality* e *market driven quality*) se è frutto dello sforzo per incontrare le esigenze espresse dai propri clienti/utenti o dal mercato di riferimento di prodotti o servizi.

⁹ Ma sono diverse le definizioni date da questo importante autore nel corso della sua decennale carriera: egli ha definito la qualità anche come "*il grado con cui uno specifico prodotto soddisfa le esigenze di uno specifico utilizzatore finale*" e come "*il livello di eccellenza che possiede un prodotto o un servizio*".

¹⁰ **Robert Pirsig** è un noto scrittore statunitense, autore di quella che viene definita la "*Metafisica della Qualità*", una sorta di teoria esistenzialista che suddivide la realtà in categorie, ordinate in sequenza dal biologico al morale, in un crescendo di importanza, e che ricerca quale sia la cosa più buona, più giusta tra le istanze scientifiche e quelle mistiche. Secondo questo autore gli schemi intellettuali sono superiori a quelli sociali e questo primato fa sì che possa essere generata innovazione.

¹¹ In tal senso si parla di un qualcosa "di qualità" quando corrisponde a quanto previsto o ricercato.

○ Qualità come spesa

La qualità – o meglio il suo perseguimento – può essere considerato un costo, se viene evidenziata la spesa monetaria per adeguare il sistema di produzione o di erogazione di un servizio, oppure può essere ritenuta un investimento, laddove si considera in prospettiva il beneficio che il suo perseguimento può comportare in termini di ritorni (sia di immagine sia monetari).

Questa multidimensionalità nel percepire la qualità può dipendere da moltissimi fattori e essere correlata a fattori quali

- la natura del prodotto/servizio,
- il contesto di riferimento (ciò che in un determinato contesto viene considerato di qualità può essere considerato di scarsa qualità in un contesto diverso o da un'altra persona),
- le aspettative,
- la percezione (basata sulle conoscenze specifiche del prodotto/servizio, sui convincimenti, sui valori, sulle emozioni, sulle informazioni raccolte attraverso la pubblicità i media, gli amici),
- i bisogni al momento della valutazione, ecc.

David Garvin¹² ebbe una felice intuizione in quegli anni nei quali si cominciava a parlare insistentemente di qualità, senza riuscire a definirne bene i contorni: negli anni '80 tutti si cominciavano a interessare a concetti come “*Qualità totale*” e “*Qualità produttiva*” ma alla fine le discussioni si arenavano in considerazioni che contrapponevano punti di vista anche molto differenti. Partendo dalla constatazione che per poter pensare di “governare la qualità”, bisogna prima comprenderla, questo autore nel 1987 individuò ben **8 componenti della qualità**¹³:

- la **performance** ovvero la prestazione rispetto all'uso
- le **caratteristiche distintive**
- l'**affidabilità** rispetto l'uso o lo scopo

¹² **David Garvin** è un affermato studioso americano di organizzazione aziendale: professore ad Harvard tra i più apprezzati esperti di management a livello internazionale, sul finire degli anni '80 pubblicò una serie di articoli scientifici che ancora oggi sono ritenuti di fondamentale importanza per chi si occupa di studi sui sistemi di qualità (la sua pubblicazione più famosa resta il testo “*Managing Quality: The Strategic and Competitive Edge*”)

¹³ Egli parlò nello specifico di: 1) *Performance*; 2) *Features*; 3) *Reliability*; 4) *Conformance*; 5) *Durability*; 6) *Serviceability*; 7) *Aesthetics*; 8) *Perceived Quality*.

- la **conformità** di legge
- la **durevolezza** rispetto al tempo
- l'**assistenza** post-vendita o erogazione
- l'**aspetto**
- la **qualità percepita**.

Al di là di quelli riportati, che sono soltanto alcuni degli esempi in un repertorio molto ampio, è possibile comunque concentrare l'attenzione sulla definizione di qualità che viene data proprio dalle **norme ISO** (in particolare della norma contenente la terminologia di riferimento). La norma ISO 9000:

- nella versione del 2000 definisce: "*Qualità: Capacità di un insieme di caratteristiche inerenti a un prodotto, sistema, o processo di ottemperare a requisiti di clienti e di altre parti interessate.*";
- nella versione del 2005 definisce: "*Qualità: Grado con cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfano i requisiti.*".

Il grado di generalizzazione intrinseco in queste due definizioni è un indicatore del fatto che essendo questo concetto difficilmente racchiudibile in poche righe, i tecnici che hanno creato queste norme hanno voluto non rischiare di circoscrivere una caratteristica tanto ampia quanto indefinibile, al fine di convogliare all'interno dei procedimenti di misura e valutazione della qualità il maggior numero di elementi possibili.

Una delle definizioni oggi universalmente accettate di Qualità è quella dell'**American Society for Quality (ASQ¹⁴)**, che riassume molti dei concetti espressi precedentemente e ne esprime la sintesi più largamente applicabile ad ogni ambito operativo:

"La Qualità è l'insieme degli aspetti e delle caratteristiche di un prodotto, processo o servizio, da cui dipendono le sue capacità di soddisfare completamente un dato bisogno: caratteristiche fisiche, aspetto, durata, utilizzabilità, affidabilità, manutenibilità, supporto logistico, riparabilità, praticità."

¹⁴ Che racchiude in sé anche l'ASQC, che si occupa di controllo, ed è operativa dal 1946 negli USA, raccogliendo attualmente oltre 80.000 associati che si occupano di consulenza nell'ambito del Quality Management.

Quanti tipi di qualità possono esserci

La qualità, intesa nel suo significato più esteso, può essere categorizzabile in **cinque tipologie**, a seconda del punto di vista dell'analisi: essa può infatti essere

- **Attesa**
- **Progettata**
- **Erogata**
- **Percepita**
- **Paragonata**

La qualità progettata ed erogata fanno riferimento al punto di vista di colui che si fa carico di fornire il prodotto o erogare il servizio¹⁵; la qualità attesa e percepita fanno invece riferimento al punto di vista di chi fruisce del prodotto e del servizio (la qualità paragonata invece può essere ricondotta alla valutazione sia dei produttori sia dei fruitori dei prodotti o dei servizi).

Più nello specifico si ha:

• QUALITÀ ATTESA

E' identificabile come quel livello qualitativo ritenuto standard per il cliente utente e che quindi questi si aspetta di ricevere con l'acquisto del prodotto o con la fruizione del servizio.

Si tratta di un livello minimo (deve essere "almeno così") e può essere implicita o esplicitata. Costituisce la base per la progettazione e realizzazione dei prodotti e servizi e sullo standard minimo da raggiungere per non disattendere i desiderata dei propri clienti o utenti.

• QUALITÀ PROGETTATA

E' la qualità che ci si propone di erogare o produrre, traducendo le esigenze riscontrate nei propri clienti o utenti, attuali o potenziali o comunque stabilendo determinati livelli performativi da raggiungere; la differenza tra quanto definito in fase di progettazione e quanto effettivamente erogato in termini qualitativi è ciò che si definisce "gap di comprensione".

¹⁵ In un interessantissimo saggio un po' datato sull'organizzazione della qualità nel settore dei servizi – destinato quindi a riguardare anche il settore pubblico - uno degli studiosi più importanti nell'ambito dei sistemi di gestione della qualità (NEGRO, 1992) fa riferimento al concetto di Qualità "prestata" intendendo "*l'effettivo livello di prestazioni realizzato come risultato di processi produttivi*". Sembra essere una definizione un po' contorta per un concetto che viene qui riportato molto più semplicemente come Qualità erogata.

Accanto a questa dimensione è possibile anche inserire la cosiddetta “*Qualità promessa*” ovvero il livello di qualità che è stato promesso ai destinatari: in linea di massima dovrebbe corrispondere con la Qualità progettata ma potrebbe discostarsene perché frutto di un *dolus bonus* (si promette più di quanto si sia in grado di mantenere, a scopo di ottenere consenso e attenzione, esattamente come avviene in pubblicità) oppure perché prudentemente si promette un livello inferiore a quanto si progetta di ottenere, al fine di evitare contestazioni e fornire comunque un servizio o prodotto migliore di quanto inizialmente prospettato.

• **QUALITÀ EROGATA**

E' la qualità che viene associata al termine del processo produttivo a un prodotto o del processo erogativo per un servizio e che quindi fa riferimento al livello qualitativo effettivamente raggiunto¹⁶ (che può differire quindi da quello progettato o previsto dando luogo a quello che si definisce “*gap di realizzazione*”).

• **QUALITÀ PERCEPITA**

E' la qualità del prodotto acquisito o del servizio fruito che il destinatario effettivamente riscontra, definendone il livello di soddisfazione: per questo motivo ha una dimensione soggettiva ed è estremamente variabile, che è necessario conoscere nel modo più diffuso e completo possibile.

Il divario tra la qualità erogata effettivamente e quella percepita può essere definito come “*gap di comunicazione*”.

• **QUALITÀ PARAGONATA**

E' una tipologia definitoria aggiuntiva, che indica il confronto tra la qualità che si sta fruendo e quella di altri prodotti o servizi già consumati/fruiti o presenti in concomitanza o riferibili ad altre realtà concorrenti.

Sostanzialmente è possibile dire che il perseguimento della qualità, nella sua accezione più generale, deriva dall'incontro di tre esigenze aventi natura e origine differenti: l'esigenza di **efficacia** (legata ai fruitori), l'esigenza di **efficienza** (legata agli erogatori)

¹⁶ Un approfondimento interessante, con un complesso approccio scientifico al concetto di qualità erogata, è contenuto nel saggio di Cortoni (CORTONI, 2011) relativo all'informazione sui minori: si tratta di due oggetti di studio non comparabili e di due progetti di ricerca con obiettivi differenti ma risulta molto utile verificare il concetto di “qualità” applicato e analizzato in un contesto diverso.

e l'esigenza di **elasticità** (in quanto capacità di adattamento è legata sia ai fruitori che agli erogatori).

Realizzare un prodotto o servizio di qualità significa farlo in maniera efficiente, contenendo quindi i costi e tenendo sotto controllo il processo, fornire qualcosa che soddisfi un bisogno in maniera efficace, ovvero nel miglior modo rispetto a quanto corrisposto, e in modo elastico, ovvero contemperando le caratteristiche del contesto per le quali quella è la soluzione che meglio si adatta alle esigenze espresse in quel momento da produttori e fruitori.

QUALITÀ E CUSTOMER SATISFACTION

Breve premessa: perché occuparsi di soddisfazione del cliente

Nel corso del tempo il concetto di qualità si è sempre più legato a quello di utilità e di soddisfazione del cliente/utente. Parallelamente allo studio dei metodi per perseguire una maggior qualità nei contenuti dei propri prodotti e servizi è sorta l'esigenza di quantificare quanto questo livello di qualità incontrasse il favore di coloro verso i quali erano destinati. L'analisi della cosiddetta "*Customer Satisfaction*" è così entrata a pieno titolo all'interno dei processi di gestione della qualità, andandone a costituire uno degli anelli fondamentali¹⁷.

Le recenti introduzioni da parte della normativa per la valutazione della *performance*, l'esercizio della trasparenza e il controllo sull'operato della PA di fatto impongono anche – tra le variabili da considerare – la rilevazione della soddisfazione dell'utenza rispetto ai servizi offerti, siano essi di mero contenuto informativo oppure legati all'erogazione di una prestazione o alla fornitura di un prodotto: ecco per quale motivo la soddisfazione dei clienti dello Stato non può non toccare anche il dolente tasto della qualità percepita rispetto a quanto richiesto. Allo stesso modo è intuibile come l'inserimento dei valori legati alla soddisfazione dell'utenza all'interno della cultura di servizio che fa da sfondo all'agire pubblico può risultare determinante non soltanto per il perseguimento della qualità ma anche per la corretta informazione (e comunicazione) sul risultato raggiunto e sul benessere da questo apportato.

¹⁷ Sull'argomento ci sono interessanti spunti di riflessioni in un saggio del 2002 (COSTABILE, 2002) dove viene ben rappresentato anche il funzionamento del cosiddetto "*Customer Marketing*" e introdotto il concetto di "*Loyalty Management*", applicabili anche al settore pubblico.

In quanti modi si può misurare la *Customer Satisfaction*?

La rilevazione della *Customer Satisfaction* per i prodotti e per i servizi si differenzia in alcuni elementi ma sostanzialmente i metodi di indagine sono analoghi e gli studi condotti per una misurazione del grado di soddisfazione della clientela/utenza sono sovrapponibili a ambiti diversi. Notoriamente hanno preso impulso da contesti competitivi come quelli di mercato e sono stati applicati a realtà del mondo del commercio e della produzione: tuttavia, se si prescinde da alcune dimensioni di indagine e da certe peculiarità tecniche, sono in tutto applicabili anche ai servizi offerti nel mondo del *non-profit* e della Pubblica Amministrazione.

Analogamente le ricerche condotte per la rilevazione della soddisfazione dei clienti sono applicabile sia ai servizi offerti on-line sia a quelli erogati off-line, con alcune differenze legate alla specificità erogativa ma concettualmente identificabili: il principio che lega questa analogia è che la *Customer Satisfaction* si origina praticamente sempre dal confronto tra il valore atteso dal consumatore o utente e il valore percepito dallo stesso.

La costanza dei sistemi e dei metodi indicati come idonei della misurazione del grado di soddisfazione ha portato a differenziare due ambiti distinti:

1) **Misurazione diretta della soddisfazione**: in questi metodi il cliente viene coinvolto direttamente attraverso una intervista o la somministrazione di un questionario che rilevino il giudizio sul suo grado di soddisfazione, generando (a un costo in genere molto elevato) una gran mole di informazioni;

2) **Misurazione indiretta della soddisfazione**: in questi metodi non viene rilevata la misurazione in via immediata ma viene dedotta sulla base della rilevazione di altre informazioni. Si ha sicuramente un approccio più agile ed economico ma il rischio di ricorrere a informazioni meno affidabili e, soprattutto, eteroriferite ovvero frutto di un insieme di fattori dei quali la soddisfazione è solo una componente¹⁸ e a volte neanche la più importante.

In generale è possibile affermare che si ricorre principalmente alla misurazione diretta per quanto riguarda la soddisfazione legata all'uso di un prodotto o fruizione di un

¹⁸ Generalmente questi metodi utilizzano il riferimento al comportamento di riacquisto come uno degli indicatori principali della soddisfazione (o la rifuizione nel caso di servizi): è ovvio che questa interpretazione si presenta a una distorsione abbastanza evidente se si pensa ad esempio al mercato di riferimento. Nel caso dei servizi pubblici, ad esempio, l'esclusività derivante dal regime di monopolio attraverso il quale vengono forniti non consentirebbe di fornire indicazioni affidabili sul reale livello di soddisfazione degli utenti che non avrebbero alternative cui rivolgersi.

servizio e si ricorre alla misurazione indiretta per indagare più genericamente sul complesso della relazione tra l'organizzazione emittente (fornitore o erogatore) e il cliente/utente.

Importante rilevare, comunque, come il concetto di qualità di un servizio e quello di soddisfazione del cliente non siano affatto sinonimi, per quanto siano connessi: la qualità di un servizio viene infatti valutata in funzione della *performance* legata alla erogazione del servizio stesso ed è collegata anche ai processi precedenti mentre la *Customer Satisfaction* deriva dal confronto tra **valore** atteso e valore percepito e quindi è una derivazione anche della qualità del servizio stesso.

Misurazione diretta e PA: introduzione ai modelli di riferimento

Nell'ambito della PA, la misurazione indiretta della soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi erogati non ha mai trovato grande applicazione soprattutto perché il legame tra utenza e ente erogante è complesso, multidimensionale e quindi difficilmente indagabile¹⁹. Analogamente l'Amministrazione pubblica ha concentrato la rilevazione della soddisfazione soprattutto per quei servizi che vengono erogati in maniera informatica o per i quali la componente digitale rappresenta comunque un elemento importante della fase di accesso, documentazione e erogazione del servizio.

Questo ambito di studi specifico è abbastanza recente, soprattutto a causa del ritardo cronico nell'informatizzazione della PA ma sta ultimamente riscuotendo una discreta attenzione, soprattutto laddove la *Customer Satisfaction* è diventata una delle linee di indagine per il raggiungimento degli obiettivi di performance stabiliti per legge.

I modelli di misurazione diretta possono essere sostanzialmente divisi in **tre tipologie** differenti:

1) **Modelli di indagine formativi**: in questi modelli si assume che la soddisfazione degli utenti dipenda dalla somma di una serie di componenti e dall'intreccio di una pluralità di dimensioni; si applica a queste varie componenti una

¹⁹ Un saggio, proposto come guida operativa nella collana dei manuali per l'analisi e gli strumenti per l'innovazione, è stato realizzato per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica (TANESE, NEGRO, GRAMIGNA, 2003) ripercorre metodi e strumenti per la rilevazione della Customer Satisfaction nella PA, fornendo una specie di vademecum su come operare una valutazione di questo importante elemento. La pubblicazione, tuttavia, non risponde pienamente allo scopo per il quale è stata realizzata e finisce per essere un mero repertorio di casistica, riportando le esperienze all'interno delle quali il modello proposto era stato concretamente sperimentato.

funzione matematica che giunge a definire la media ponderata dei valori attribuiti a ogni dimensione, “formando” così il livello di *Customer Satisfaction* del servizio.

2) **Modelli di indagine esplicativi**: applicano il procedimento inverso e, dopo aver attribuito un valore alla soddisfazione degli utenti, cercano di risalire alla valutazione parziale riferibile ai vari indicatori che di quel complesso costituiscono le singole variabili (*procedimento di regressione*), “spiegando” come i vari elementi hanno contribuito a formare quel giudizio di soddisfazione.

3) **Modelli di indagine strutturali**: sono una categoria più complessa attraverso la quale si giunge a definire il livello di *Customer Satisfaction* attraverso le relazioni ad altri elementi, quali ad esempio le variabili latenti, partendo dalla stima delle relazioni di causa-effetto di queste ultime per giungere a “strutturare” il livello di soddisfazione.

Concentrando l'attenzione sulle **dimensioni utilizzate dai cittadini per valutare la qualità** di un servizio - soprattutto in considerazione della disponibilità di una piattaforma informatica attraverso la quale attingere informazioni, avviare la pratica e concludere la propria richiesta - si possono indicare:

a) **Disponibilità e contenuto di idonee informazioni** (riconosciuta come un driver fondamentale nell'orientamento della valutazione sia on-line sia off-line, trova nell'informazione digitale un sicuro vantaggio in termini di costi e tempi per accedere a quanto ricercato).

b) **Semplicità di utilizzo della fonte di informazione** (per quanto riguarda i siti si parla di “usabilità” ed è un elemento imprescindibile per quegli utenti che non presentano particolare dimestichezza con la fonte e con il suo utilizzo).

c) **Protezione dei dati personali e sicurezza nell'uso** (dimensione legata quasi esclusivamente ai servizi offerti digitali, corrisponde alle due facce della stessa medaglia e costituisce un terreno fondamentale per le realtà della PA che rivolgono i propri servizi a milioni di cittadini).

d) **Lo stile della grafica e il modo di presentarsi** (si tratta di elementi che facilitano l'accesso e rendono gradevole la fruizione del servizio).

e) **L'esecuzione e l'affidabilità** (elemento stressato dalla letteratura come imprescindibile, sia per le erogazioni on-line o off-line, raccoglie una serie estesa di dimensioni che riguardano non solo gli aspetti contenutistici dei servizi ma anche le caratteristiche legate alla piacevolezza nella fruizione stessa).

f) Eventuali altri criteri (categoria generica e residuale che comprende aspetti comunque in genere rinvenibili quali la capacità di risposta dell'erogatore, le informazioni che lo riguardano e la personalizzazione dei servizi offerti: per i servizi on-line, ad esempio, nel valutare la soddisfazione occorrerà prendere in considerazione anche il comportamento di navigazione su internet dei soggetti, differente nel momento in cui passano dall'intrattenimento allo studio e alla ricerca di informazioni o servizi).

I metodi di indagine diretta e formativa sono quelli maggiormente utilizzati nell'ambito della PA per la misurazione della *Customer Satisfaction*. Non è difficile comprenderne i motivi:

- Le indagini vengono condotte principalmente mediante strumenti informatici.
- I modelli formativi fanno riferimento a calcoli matematici per fornire indicatori numerici.
- Le dimensioni indagate possono essere diversamente assortite per meglio evidenziare alcune caratteristiche e quindi mettere in rilievo particolari livelli di soddisfazione legati ai servizi offerti.

I più importanti modelli sviluppati in questo ambito, soprattutto per quel che riguarda i servizi offerti informaticamente, sono:

- 1 Modello SERVQUAL
- 2 Modello E-S-QUAL
- 3 Modello WEBQUAL
- 4 Modello eTailQ
- 5 Modello e-Satisfaction
- 6 Metodi ACSI e ECSI

I modelli per la valutazione della *Customer Satisfaction* dei servizi digitali: breve rassegna

E' opportuno ricordare che i metodi che verranno illustrati di seguito, pur essendo nati come metodi di valutazione principalmente utilizzati per la valutazione dei servizi erogati tramite piattaforme informatiche, costituiscono comunque l'unico approccio scientifico alla rilevazione di alcune delle dimensioni della qualità che è possibile trovare all'interno della (praticamente inesistente) letteratura sull'argomento.

Tenendo sempre a mente questa fondamentale premessa la rassegna sintetica dei modelli maggiormente diffusi serve a fornire una panoramica sulle possibilità di analisi che sono attualmente offerte, ricevendo anche utili spunti di riflessione per l'applicazione di modelli sviluppati in maniera analoga anche ad ambiti e servizi differenti, erogati sempre nell'ambito della Pubblica amministrazione: per questo motivo è intuibile come questi modelli – e i parametri/indicatori che vengono utilizzati – sono applicabili agli ambiti più disparati e di conseguenza anche in parte applicabili ai processi di comunicazione della PA, quanto meno per rilevarne caratteristiche potenzialmente utili a definirne i livelli di efficacia, efficienza e gradimento.

1) Il modello SERVQUAL

Risale al 1985 quando venne messo a punto da *Parasuraman, Zeithalm e Berry* ma più volte rimaneggiato nei dieci anni successivi. Esso si basa sulla individuazione delle componenti formative della soddisfazione e nella sua ultima formulazione gli autori hanno previsto, per quando riguarda la *Customer Satisfaction* dei servizi, **cinque dimensioni di base:**

- a) ***Aspetti tangibili del servizio.***
- b) ***Affidabilità del servizio.***
- c) ***Capacità di risposta dell'organizzazione.***
- d) ***Capacità di rassicurazione del cliente.***
- e) ***Empatia.***

Per ciascuna di queste dimensioni – per le quali l'indagine si basa non solo sulle percezioni ma anche sulle aspettative - gli autori hanno individuato alcuni indicatori di misurazione, in totale 22, misurati su ***scale di Likert*** dagli utilizzatori dei servizi: le dimensioni “aspetti tangibili”, “capacità di risposta”, e “capacità di rassicurazione” sono misurate da quattro indicatori per ciascuna; le dimensioni “affidabilità del servizio” e “empatia” sono misurate da cinque indicatori per ciascuna. L'indice di *Customer Satisfaction* viene calcolato come media aritmetica ponderata del confronto tra percezione e aspettativa riferita a ciascun indicatore e per ciascuna dimensione²⁰.

²⁰ Le dimensioni indagate vengono riferite a qualsiasi tipo di servizio indagato e questa genericità rende estremamente rigida l'applicazione di questo modello che non ha modo di essere adattato se non snaturandone la sua essenza. Allo stesso modello viene anche mossa una serie di altre critiche tra le quali quella di essere tautologico, nella rilevazione della dimensione della affidabilità, e di essere fallace sotto il punto di vista dell'individuazione degli indicatori.

In una successiva rielaborazione di questo modello le cinque dimensioni sono state adattate, ampliate e riorganizzate per garantire una maggiore copertura di tutti gli aspetti rilevabili nei servizi. In particolare sono state così declinate:

1. *Attività tangibili*
2. *Affidabilità.*
3. *Capacità di risposta.*
4. *Competenza.*
5. *Cortesìa.*
6. *Credibilità.*
7. *Sicurezza.*
8. *Accesso.*
9. *Comunicazione.*
10. *Comprensione del cliente.*

In questa ulteriore declinazione delle dimensioni la comunicazione ha assunto un ruolo decisamente più marcato e ha inscindibilmente legato la rilevazione della soddisfazione (e quindi di una parte importante della qualità del servizio) anche ai flussi di informazioni, alle relazioni e allo scambio con gli utenti.

Essendo una tecnica che può essere usata per effettuare un'analisi dei *gap* delle performance della qualità del servizio di un'organizzazione rispetto ai bisogni della qualità del servizio al cliente essa prende in considerazione le **percezioni** dei clienti sulla relativa importanza degli attributi del servizio. Questo aspetto permette all'erogatore di stabilire una **scala di priorità** di tali attributi e di conseguenza funzionalizzare i propri processi, gestendo le proprie risorse per migliorare gli attributi del servizio che risultano essere più critici. Questa caratteristica rende questo metodo, pur nei suoi numerosi limiti, lo strumento maggiormente utilizzato all'interno della PA, soprattutto perché è in grado di fornire **valori numerici** da utilizzare ai fini della valutazione della *Performance*.

2) Il modello E-S-QUA

E' una evoluzione del modello precedente e costituisce in pratica una sua applicazione specifica per i contesti digitali: sviluppato per valutare la qualità dei servizi erogati ai clienti attraverso il web, si basa sul principio che tale valutazione non tenga conto solo

dei fattori che si sviluppano durante l'interazione on-line ma anche di dimensioni che si sviluppano successivamente (e che è bene includere nella rilevazione²¹).

Questo modello, sviluppato attraverso una **scala di valutazione**, è articolato in **sei fasi**:

- 1) Definizione e identificazione di cosa viene inteso e valutato come “*e-service quality*”.
- 2) Sviluppo della prima bozza della scala (121 item).
- 3) Somministrazione della scala con 549 questionari.
- 4) Riduzione della scala attraverso un processo iterativo.
- 5) Conduzione dei test generali di affidabilità e validità della scala
- 6) Somministrazione della scala sui consumatori²².

Si tratta di uno strumento agile e abbastanza affidabile ma solo nell'ambito dei servizi riguardanti il commercio digitale: laddove il servizio non si concluda con una vendita ha sicuramente bisogno di un importante adattamento. Questa scala quindi non può trovare facile e semplice applicazione al contesto dei servizi della Pubblica Amministrazione: gli stessi autori hanno rilevato come sia necessario condurre preventivamente una ricerca di sviluppo formale della scala. Come il metodo precedente viene inoltre valutata la qualità percepita del servizio e non la soddisfazione del cliente.

3) Il modello WEBQUAL

Questo metodo è specificamente pensato e sviluppato per analizzare la qualità dei siti Web e, per quanto non sia stato ancora riportato alcuno studio scientifico sulla sua validità, è comunque abbastanza diffuso. Esso si articola in un **percorso a quattro fasi**:

- 1) Definizione delle dimensioni della qualità del sito
- 2) Sviluppo degli item (88 item per un totale di 13 dimensioni).
- 3) Affinamento dello strumento (dopo due campioni di 510 e 336 individui, si arriva a ridurre il corpo, definendo 36 item e 12 dimensioni)
- 4) Test della validità dello strumento (test su un nuovo campione di 311 soggetti)

Al termine di questo percorso ne risulta una serie di domande chiuse, con valutazioni basate su scale di Likert a sette punti, e con le **dodici dimensioni raggruppate in quattro macrocategorie**:

²¹ Si pensi ad esempio a una vendita di prodotti tramite piattaforma di e-commerce: la stessa si conclude con la consegna e il collaudo del prodotto e questo influenza in modo determinante la valutazione anche del servizio di vendita.

²² Questa scala, semplificata fino a definire solo 22 items, si articola su quattro dimensioni: a) *efficienza*; b) *esecuzione*; c) *disponibilità del sistema*; d) *privacy*

- **Utilità** - adeguatezza delle informazioni per l'obiettivo dell'utente, livello di personalizzazione delle comunicazioni del sito, fiducia nel sito, tempi di risposta utilizzando il sito.
- **Facilità di utilizzo** - facilità di comprensione delle pagine del sito, livello di intuitività delle operazioni.
- **Intrattenimento** - *visual appeal* del sito, livello di innovatività del sito, *emotional appeal* del sito.
- **Relazioni** - coerenza dell'immagine dell'organizzazione, completezza dell'offerta dei servizi on-line, vantaggio relativo dell'on-line.

L'articolazione della scala, non trovando ancora riscontro empirico nella letteratura scientifica, si presta a critiche piuttosto diffuse, soprattutto per il fatto di non essere applicata a livello concreto in ambiti che sono diversi da quelli di studio (e notoriamente l'atteggiamento degli studenti coinvolti nelle ricerche può essere molto distante da quello delle persone coinvolte nella fruizione dei servizi, a maggior ragione se si pensa a quelli erogati a livello di Pubblica Amministrazione). Il fatto che questo modello sia riferito più alla percezione della qualità di un sito che non alla rilevazione della *Customer Satisfaction* (e quindi si muova su un numero di dimensioni comunque limitato o limitante) ne inficia in parte la validità e l'applicabilità a contesti estesi.

4) Il modello eTailQ

Anche questo modello si riferisce esclusivamente ai servizi offerti on-line ed è basato su una serie di studi condotti attraverso la realizzazione di *Focus Group*. La scala che viene utilizzata riguarda **4 dimensioni** per un totale di 14 item di indagine:

- a) il design del sito web;
- b) l'affidabilità e l'esecuzione del sito;
- c) la privacy e la sicurezza del sito;
- d) il *Customer service*.

Essendo sviluppato, a differenza del precedente, a seguito di una serie di rigorose ricerche con base scientifica, riesce a dare buoni risultati ma solo nell'ambito per il quale è stato concepito ovvero quello degli scambi che comportano transazioni sul web.

Essendo stato sviluppato per gli “*etailer*”²³ è infatti focalizzato sulle interazioni on-line che prendono la forma di una transazione, quindi difficilmente adatto a chi propone servizi diversi da quella della mera transazione. Inoltre, come avviene per i metodi precedenti, il modello misura la qualità percepita del consumatore o utente e non la sua soddisfazione.

5) Il modello e-Satisfaction

Una recente evoluzione del modello di rilevazione della Soddisfazione dei clienti sul web è stata portata avanti da due studiosi (*Szymanski* e *Hise*) che hanno voluto misurare la *Customer Satisfaction* e non la qualità percepita relativa ai servizi on-line. Il loro assunto si basa sul fatto che la soddisfazione relativa ai servizi on-line non sia differente da quella rilevata per i servizi off-line e che l’unica cosa che cambia e diversifica i due ambiti siano gli antecedenti, intesi come le cause che determinano una eventuale insoddisfazione.

Secondo questo modello vengono somministrate delle domande che rilevano la *Customer Satisfaction* dal punto di vista della soddisfazione o meno e della sensazione di piacevolezza ricevuta: secondariamente vengono indagate le percezioni relativamente agli antecedenti per **quattro dimensioni** (convenienza, merchandising, design del sito e sicurezza finanziaria). Questo modello non rileva aspetti relativi al servizio clienti e all’affidabilità: una critica forte deriva dal fatto che non è stata presa in seria considerazione la ricerca (qualitativa o quantitativa) per l’individuazione degli item da sottoporre, risultando quindi un modello poco rigoroso (ma anche più snello, constando di soli 11 item).

6) I metodi ACSI e ECSI

Esistono poi due metodi (e non due modelli) che, pur facendo riferimento a due aree geografiche differenti, di fatto rappresentano l’applicazione degli stessi principi: il primo è l’ACSI (acronimo di *American Customer Satisfaction Index*) e il secondo è l’ECSI (acronimo di *European Customer Satisfaction Index*).

In entrambi i metodi, utilizzati a livello nazionale per la costruzione degli indici di riferimento, la *Customer Satisfaction* viene considerata in una visione più ampia, comprendendo in essa elementi quali:

²³ Letteralmente *electronic retailer* ovvero venditori al dettaglio on-line.

- *Comportamento di reclamo*
- *Lealtà del consumatore*
- *Qualità percepita*
- *Valore percepito*
- *Aspettative dei consumatori*
- *Immagine.*

Questa metodica è stata introdotta per la valutazione dei servizi del Governo americano quale uno degli indicatori di *performance*: l'adozione del metodo senza sostanziali modifiche fa comprendere come esso si adatti anche ad altre realtà organizzative pubbliche sebbene necessiti di una maggiore focalizzazione sulle tipologie offerte e sul contesto operativo della Pubblica amministrazione italiana.

A questi modelli e metodi si può aggiungere anche il contributo di due studiosi americani (*Waite* e *Harrison*) che non si sono interessati specificamente di *Customer Satisfaction* e hanno circoscritto l'ambito di studi sui siti degli istituti di credito, fornendo tuttavia un punto di vista molto interessante per quanto riguarda la definizione delle aspettative dei consumatori, che differiscono per i servizi fruiti on-line e per quelli fruiti off-line: questi due autori hanno implementato il campo di indagine con una serie di ricerche qualitative che hanno permesso di identificare una serie di dimensioni caratterizzanti le attese dei clienti rispetto l'interazione con i siti delle banche.

La genericità delle dimensioni identificate ne rende possibile l'applicazione a una serie ampia di contesti e, con gli opportuni adattamenti, possono essere utilizzate per sviluppare un modello di analisi da applicare anche alla valutazione della soddisfazione delle aspettative anche rispetto a un sito della Pubblica Amministrazione.

LA QUALITÀ DEI SERVIZI DELLA PA: I PRIMI PASSI

La qualità entra nella PA: premessa

L'Italia è una nazione la cui economia si basa sempre più sul terziario (si stima che oltre i due terzi del nostro PIL e degli occupati – secondo le stime dell'ISTAT degli ultimi anni – caratterizzino questo settore). Oltre che il terziario avanzato è sempre più lo Stato ad essere imprenditore e datore di lavoro: con i suoi circa 3,5 milioni di impiegati statali di fatto costituisce la più grande impresa di erogazione di servizi del nostro Paese.

Il divario tra la gestione privata e pubblica dei servizi (non esistono prodotti pubblici, neanche quelli su cui lo Stato ha il monopolio) è oggetto di una vera e propria rivoluzione che mira a definire il protagonismo dell'utente finale sia in un ambito che nell'altro: da una parte si tende a far entrare il consumatore nelle varie fasi del processo di erogazione, fornendo servizi sempre più ampi e personalizzati, dall'altra si cerca di garantire l'applicazione dei principi democratici di efficienza, efficacia, imparzialità, partecipazione a tutti i servizi erogati ai cittadini.

Per la comprensione del concetto di qualità dei servizi (e in particolare di quelli pubblici) e la definizione dei relativi criteri per la valutazione è fondamentale comprendere come la multidimensionalità che caratterizza i servizi richieda una elevata capacità non solo nella loro erogazione ma anche nella loro progettazione, al fine di mantenere livelli di competitività e di efficienza elevati e incontrare le esigenze dei consumatori/utenti cittadini: l'innovazione tecnologica che ha caratterizzato l'evoluzione di tutta l'economia mondiale costituisce il nodo fondamentale per l'attuazione dei programmi di miglioramento del livello dei servizi, per il loro controllo e per la loro erogazione.

Nel 1993 l'allora ministro della Funzione pubblica, Cassese, pubblicò – a cura del Dipartimento per l'Editoria della Presidenza del consiglio – un documento sulla **Carta dei servizi** e successivamente, a gennaio dell'anno successivo, venne emanata una direttiva specifica sull'argomento (intitolata "*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*") all'interno della quale vennero evidenziati gli strumenti fondamentali su cui deve essere basata (e misurata) la qualità di tutti gli enti su cui l'allora Ministero della Funzione pubblica aveva competenza.

In sintesi questi erano i punti su cui le *Carte dei servizi* andavano costruite:

- Definizione degli standard: l'erogatore doveva definire standard generali e specifici per ogni servizio e in base a questi sarebbe dovuto essere possibile definire e misurare i servizi e la loro qualità.
- Semplificazione delle procedure: l'accesso ai servizi e gli adempimenti a carico degli utenti dovevano essere ridotti e resi i più semplici possibile.
- Accesso alle informazioni: venne inserito l'obbligo a carico di ogni ente di fornire tutte le informazioni necessarie in maniera chiara, immediata e aggiornata per poter avere accesso ai servizi.

- Gestione dei rapporti con gli utenti: dovevano essere poste in essere tutte le iniziative per agevolare la fruizione dei servizi da parte degli utenti, assicurando loro rispetto e assistenza nelle pratiche per l'ottenimento del servizio.
- Valutazione della qualità dei servizi: veniva stabilita l'obbligatorietà di definire verifiche periodiche sulle modalità di fornitura, sui risultati conseguiti e sulle opinioni degli utenti relative ai servizi fruiti.
- Definizione dei casi e delle modalità di rimborso: per la prima volta veniva sancito il diritto a essere rimborsati qualora gli utenti non fossero soddisfatti per le quantità ricevute o per la qualità del servizio fruito.

Il tentativo – più o meno riuscito – di definire le **caratteristiche minime** da garantire per ciascun servizio erogato costituisce il **primo approccio alla qualità globale** che l'apparato pubblico può dire di aver compiuto. La definizione di standard e di caratteristiche precise (o di risultati attesi) caratterizzavano di fatto già alcuni servizi e molte realtà locali più all'avanguardia (ci si riferisce ad alcuni comuni metropolitani dell'area centrosettentrionale, così come a molte realtà comunali di piccole dimensioni del centro-sud²⁴) ma è grazie all'introduzione delle *Carte dei servizi* che il concetto di standardizzazione delle componenti di un servizio venne sistematizzato a livello centrale, attraverso precise indicazioni normative che lasciavano poco spazio a interpretazioni e fornivano le linee guida per l'attuazione della gestione per processi all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Molte amministrazioni si sono dotate subito di questo strumento, prezioso per loro quanto per gli utenti finali: molte altre – schierate dietro la sempre possibile giustificazione della mancanza di fondi – hanno rallentato e ostacolato l'introduzione di questa standardizzazione all'interno della propria gestione. Alcune hanno però colto con favore questa innovazione per procedere all'acquisizione delle modalità gestionali che erano caratterizzate dalla gestione di un sistema di qualità globale, iniziando a operare quindi ai sensi delle norme ISO e chiedendo la relativa certificazione.

Comprendere l'importanza dell'introduzione della certificazione ISO 9001 all'interno dei processi gestionali di pubblica utilità significa comprendere il potenziale che questo tipo di gestione può sviluppare per la collettività: per questo motivo è importante avere ben chiaro quale sia il contesto di riferimento al quale applicare la certificazione

²⁴ Interessante il saggio recente (PAPINI, DE VIVO, a cura di, 2012) sulla comunicazione pubblica negli enti locali.

(ovvero come siano concettualizzabili i servizi e i processi di erogazione degli stessi) e quale sia l'ambito di applicazione delle norme ISO, ricostruendone brevemente la storia e le caratteristiche principali.

Le componenti di un servizio: cosa considerare

L'ambito di ricerca sulla definizione della qualità, riferita non a un prodotto (quindi tangibile) ma a un servizio, è un terreno di studio alquanto complesso. Rivolgendosi a una prestazione genericamente riferibile all'attività di un organismo (pubblico o privato) erogatore a favore di un utente/fruitore/cittadino bisogna separare la parte tangibile (che nei servizi pubblici è spesso ridotta ai minimi termini) da tutti gli elementi intangibili: questo elevato livello di intangibilità rende molto difficoltosa l'analisi dei benefici che vengono forniti, soprattutto per il fatto che sono valutati in maniera molto generica, eterogenea e soggettiva dalla collettività dei fruitori.

L'analisi della *Customer Satisfaction*, volta a misurare la qualità del servizio che viene reso in base al grado di soddisfazione espresso dal fruitore rispetto le proprie attese ed esigenze, cerca di analizzare le varie **componenti dei servizi** per determinarne il grado di contribuire alla soddisfazione stessa.

Nei servizi è infatti possibile distinguere:

- una **componente tecnica** (ovvero *cosa viene erogato*)
- una **componente funzionale** (ovvero *come viene erogato*)
- una **componente relazionale** (*da chi viene erogato*)

Considerare il mix di queste tre componenti e da queste partire per costruire un modello di analisi dell'erogazione dei servizi costituisce un approccio abbastanza efficace, soprattutto in ambito pubblico, laddove la capacità degli enti erogatori di adattarsi all'ambiente esterno è spesso compromessa dalla rigidità della struttura burocratica di riferimento e appannata dalla mancanza di mentalità adeguata.

Per riconoscere il **modello erogativo** prevalente occorre considerare **quattro fattori** in grado di incidere in maniere determinante sull'esperienza di fruizione dei cittadini/consumatori e quindi anche sulla percezione di soddisfazione e sulla valutazione del livello di qualità ottenuta:

1. **Ambiente di erogazione**, inteso come il contesto dentro il quale avviene il processo di erogazione/fruizione ed è contraddistinto da dinamiche economiche, politiche, sociali e culturali che influenzano il processo di percezione.

2. Ente erogatore del servizio, inteso nella sua complessità e quindi fortemente determinato nell'immaginario collettivo anche dai flussi di comunicazione che lo contraddistinguono.
3. Utente fruitore, nella sua veste di cittadino e di consumatore, in grado di confrontare il servizio fruito con altri analoghi e di condividere la sua esperienza (e la relativa valutazione) con altri.
4. Organizzazione del sistema di erogazione, intesa come sistema di risorse, procedure, processi, infrastrutture e dinamiche operative.

Per L'ANALISI DELLA QUALITÀ dei servizi occorre impostare un sistema di valutazione completo, che sia in grado di esplicitare tre livelli di analisi che contraddistinguono l'erogazione degli stessi ovvero:

- *Fattori di qualità*
- *Indicatori di qualità*
- *Standard di qualità*

Per fattori di qualità si intendono gli aspetti percepiti e considerati rilevanti dai fruitori dei servizi. Le **aree** determinanti per la valutazione dei fattori di qualità sono tre, ovvero:

- a. l'area dell'accesso (comprendente le attività comunicative per informare su servizio e modalità per accedervi);
- b. l'area dell'erogazione (comprendente i canali utilizzati per fornire il servizio e le caratteristiche tecniche legate all'erogazione dello stesso);
- c. l'area della comunicazione (comprendente lo scambio di informazioni tra erogatore e fruitore in merito al servizio per la miglior esperienza di fruizione possibile).

Accanto ai fattori rilevati nelle aree determinanti occorre anche prendere in considerazione i fattori critici che rilevano anomalie o carenze nella erogazione dei servizi (è nelle aree di criticità che in genere vengono rilevati degli indicatori).

Per indicatori di qualità si intendono quelle variabili quali-quantitative che sono in grado di dare adeguata rappresentazione, per ciascuno dei fattori della qualità, il livello di prestazione del servizio considerato. Gli indicatori, siano essi dipendenti da variabili qualitative o quantitative, sono

- *Oggettivi*, se si rilevano attraverso misurazione, conteggio o valutazione numerica.

- o **Soggettivi**, se si rilevano attraverso la raccolta della percezione da parte dell'utenza.

Essendo l'indicatore uno strumento di sintesi di una dimensione, deve essere in grado in maniera abbastanza immediata di fornire una descrizione accurata del fenomeno al quale si riferisce. Gli indicatori di qualità sono strutturati in modo di porre in relazione la qualità erogata (la cui dimensione dipende dall'ente erogatore) con la qualità percepita (la cui dimensione appartiene al fruitore) rispetto agli standard che sono stati definiti per quel servizio. Essi devono essere in grado di descrivere l'erogazione di un certo servizio facendo ricorso a un numero limitato di variabili, semplificando la comprensione del servizio e l'interpretazione dei risultati conseguiti anche da chi non è coinvolto nel processo e non possiede esperienza o competenza per quel tipo di erogazione.

Per standard di qualità si intendono gli obiettivi di prestazione prestabiliti dall'ente erogatore che vengono presi dai fruitori come elementi informativi sulle caratteristiche del servizio e ne costituiscono il livello di qualità garantita all'origine. Possono essere standard quantitativi (se vengono espressi sotto forma di indici o misure numeriche) o standard qualitativi (se sono espressi senza fare riferimento a elementi oggettivamente misurabili). Essi si suddividono in:

- standard *generali*, che rappresentano obiettivi complessivi di qualità riferiti all'insieme delle prestazioni fornite per un determinato servizio e il cui valore è generalmente espresso da una media;
- standard *specifici*, quando sono riferiti a una prestazione resa singolarmente e il cui valore è espresso da un valore minimo o massimo (soglia) direttamente rilevabile dal fruitore.

Il monitoraggio degli standard è una delle funzioni tipiche di un Sistema di Gestione della Qualità e i risultati conseguiti, messi a confronto con quelli perseguiti, costituiscono un termometro della capacità dell'ente erogatore del servizio di soddisfare le aspettative dei propri utenti.

Date queste definizioni sintetiche è possibile capire come sia di fondamentale importanza, per valutare l'effettiva qualità (almeno quella percepita) di un servizio, disporre di un sistema di regole condivise che – applicate a un sistema di gestione e di organizzazione – consenta di fornire, a partire da indicatori stabiliti, dei precisi indici di *performance*.

La qualità è in tal senso estrinsecabile come “*percezione della qualità*” e la soddisfazione è pertanto l’ottenimento della qualità attesa da parte dei destinatari del servizio: l’insieme di regole che costituiscono le basi del sistema di gestione ai sensi della ISO 9001 costituisce proprio la base di partenza, il collante per dare organicità e uniformità alla struttura gestionale di un’organizzazione nel suo complesso e fornisce anche l’input per implementare – tra gli altri – anche il sistema di comunicazione messo in atto dall’organizzazione.

Capire e applicare il dettato delle norme ISO significa acquisire la consapevolezza che i servizi erogati sono continuamente migliorabili: applicare le norme ISO anche ai servizi dedicati alla comunicazione significa implementare la propria capacità comunicativa e aggiungere valore al complesso dei servizi di una organizzazione, pubblica o privata che sia. Contemporaneamente aggiungere valore ai servizi significa anche valorizzare il funzionamento della macchina pubblica e rafforzare quel senso di appartenenza e la cultura che ne caratterizza l’agire: *cultura della qualità e qualità della cultura istituzionale*, in quest’ottica, rappresentano le due facce della stessa medaglia.

La Norma ISO 9001:2008: una breve introduzione

Per capire quanto siano impattanti le norme ISO bisogna capirne la portata e anche la genesi. Se attraverso la storia delle norme sulla qualità si è cercato di mostrare l’importanza che questo concetto ha assunto a livello mondiale, è comunque necessario soffermarsi a riflettere su un dettaglio fondamentale: le norme delle serie ISO, sebbene oggi ne esistano molte tipologie, si sono affermate in tutto il mondo proprio grazie alla serie 9000 e questa caratteristica di flessibilità e di adattabilità a ogni tipo di contesto e di organizzazione ha permesso di applicarne il dettato anche nel rigido ambito dei servizi pubblici.

L’ISO, ovvero *l’Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione*²⁵, è la più grande (e importante) organizzazione a livello mondiale per la definizione, realizzazione ed emissione di norme tecniche.

²⁵ Da notare che ISO, contrariamente a quanto ritenuto dai più, non sia l’acronimo di *International Standardization Organization*: il nome dell’Ente è *International Organization for Standardization*. La sigla ISO deriva dal greco ἴσος che significa “uguale” e venne scelto proprio a simboleggiare universalmente il concetto di standard, anziché lasciare la definizione di un acronimo la cui lettura dipende dalle lingue di traduzione.

Pur essendo una associazione non governativa, i suoi standard sono ormai riconosciuti tecnicamente come molto importanti, a tal punto che nell'impianto normativo di molte leggi e in molti Stati (Italia compresa) vengono inseriti richiami specifici alle norme ISO, trasformando le norme ISO - norme tecniche non obbligatorie - in prescrizioni normative legali.

Esistono un gran numero di norme e negli ultimi tempi i campi di applicazione si sono estesi andando a coprire diversi ambiti specifici: la famiglia di norme più importante, e anche più diffusa, è sicuramente quella delle norme ISO 9000.

Con la sigla ISO 9000 viene indicata una serie di normative e linee guida che definiscono i requisiti per la realizzazione di un **sistema di gestione della qualità** all'interno di una organizzazione, al fine guidare la conduzione dei processi aziendali, migliorare l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione del prodotto e nell'erogazione del servizio e ottenere ed incrementare la soddisfazione del cliente. Le norme della serie ISO 9000, vale la pena sintetizzarlo nuovamente, sono le seguenti:

- **ISO 9000** - *Sistemi di gestione per la qualità - Fondamenti e vocabolario*: risale al 2000, non è una vera e propria norma ma descrive il vocabolario ed i principi essenziali dei sistemi di gestione per la qualità e della loro organizzazione;
- **ISO 9001** - *Sistemi di gestione per la qualità - Requisiti*: risale al 1987 ma rivista in maniera sostanziale nel 2000, essa definisce i requisiti di un sistema di gestione per la qualità per una organizzazione. I requisiti espressi sono di "carattere generale" e possono essere implementati da ogni tipologia di organizzazione, pubblica o privata, grande o piccola, di produzione o di erogazione, per il profitto o non -profit. Essa prevede un approccio globale all'organizzazione e alla certificazione.
- **ISO 9004** - *Gestire un'organizzazione per il successo durevole - L'approccio della gestione per la qualità*: risale al 1994 e anche essa venne sostanzialmente revisionata nel 2000; anche questa non è una vera e propria norma ma una linea guida per favorire in una organizzazione il conseguimento del successo durevole per mezzo della gestione per la qualità.

In precedenza (sino al 2003) esistevano anche le norme ISO 9002 e 9003 ma vennero ritirate in quanto sostituite definitivamente dalla ISO 9001:2000.

L'unica norma della famiglia ISO 9000 per cui una azienda può essere certificata è la ISO 9001; le altre, essendo guide (di enorme utilità ma facoltative nel recepimento),

possono essere seguite ai fini di favorire la corretta applicazione ed interpretazione dei principi del sistema qualità ma non comportano obblighi neanche tecnici. In particolare, ai fini dell'implementazione di un sistema di gestione della qualità globale:

- **la ISO 9000** individua il "lessico" per la 9001 e la 9004. Nella sua ultima edizione risalente al 2005 è stato volutamente semplificato il linguaggio tecnico precedentemente usato per favorire l'applicazione della ISO 9001 anche in contesti diversi rispetto alle aziende di produzione.
- **la ISO 9004** permette invece di individuare spunti per il miglioramento delle esigenze espresse nella ISO 9001.

Pubblicata il 15 novembre 2008 nella sua ultima versione più importante²⁶, la ISO 9001 è attualmente la norma che rappresenta lo standard più diffuso di regolazione dei Sistemi di Gestione della Qualità delle organizzazioni, siano esse private che pubbliche, profit o non profit. Essa rappresenta la seconda revisione di questo Standard dopo quelle del 2005 e del 2000: il successivo aggiornamento, arrivato a fine 2015, consta di una revisione che introdurrà sostanziali modifiche rispetto le versioni precedenti ma solo nei prossimi mesi.

Dopo pochi giorni, il 26 novembre, è stata anche pubblicata la versione in italiano della nuova ISO 9001, a cura dell'UNI - Ente nazionale italiano di unificazione.

Il documento²⁷, entrato in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione, è stato accompagnato dalla predisposizione, come sempre accade a seguito di una revisione, di un periodo di transizione che prevedeva che:

- A un anno di distanza dalla pubblicazione ufficiale della nuova versione della norma non si sarebbero potute più emettere certificazioni, o rinnovare quelle esistenti, in base allo Standard della versione precedente (la Vision 2000).
- A due anni dall'entrata in vigore della versione del 2008, sarebbero decadute automaticamente tutte le certificazioni rilasciate in base alla versione del 2000.

²⁶ Nel momento in cui si scrive è già stata pubblicata l'edizione del 2015, come si avrà modo di vedere in seguito nel capitolo apposito, sebbene la finestra temporale di 3 anni per il recepimento della revisione consenta ancora di considerare la versione del 2008 come quella maggiormente in vigore.

²⁷ Il testo pubblicato è bilingue (italiano ed inglese) e si compone di 58 pagine.

La norma in sostanza non ha variato l'impianto della precedente: non sono stati modificati i requisiti già presenti nella ISO 9001 nelle versioni precedenti e non ne sono stati aggiunti di nuovi. La logica che ha caratterizzato questa revisione è stata improntata a limitare al massimo il disagio per le organizzazioni – il cui numero era enormemente cresciuto nel frattempo – che avrebbero dovuto adattare il proprio sistema gestionale.

Sostanzialmente i cambiamenti che sono stati introdotti nella nuova hanno seguito due direttrici operative:

- la prima concerneva la necessità di una maggiore focalizzazione di determinati concetti, al fine di migliorarne la comprensione e, conseguentemente, evitare che fossero necessarie delle interpretazioni che avrebbero potuto portare a applicazioni difformi nel tempo e nello spazio del dettato dello Standard;
- la seconda esprimeva il desiderio di una sempre maggiore compatibilità con il dettato della Norma ISO 14001:2004 (che regola i Sistemi di Gestione Ambientale) al fine di facilitare l'integrazione dei due standard, in considerazione anche delle numerose realtà che avevano aderito ad entrambe le norme.

I principali cambiamenti rispetto alla versione del 2000 hanno riguardato un po' tutta la struttura ma si sono concentrati nei seguenti paragrafi:

- Introduzione
- Scopo e campo di applicazione
- Sistemi di gestione per la qualità
- Risorse umane
- Ambiente di lavoro
- Processi relativi al cliente
- Progettazione e sviluppo
- Monitoraggio e misurazioni
- Azioni correttive
- Azioni preventive

La struttura della ISO 9001: una sintesi

La norma UNI EN ISO 9001:2008 ha una struttura che si basa su:

A) **CINQUE CAPITOLI** che identificano i macroprocessi e contengono i requisiti da soddisfare. Ovvero:

- CAPITOLO 4 - "*Sistema di gestione per la qualità*"
- CAPITOLO 5 - "*Responsabilità della Direzione*"
- CAPITOLO 6 - "*Gestione delle risorse*"
- CAPITOLO 7 - "*Realizzazione del prodotto*"
- CAPITOLO 8 - "*Misurazioni, analisi e miglioramento*"

B) **OTTO PRINCIPI BASE** che definiscono le caratteristiche dei processi che vanno sempre soddisfatte e che devono riguardare tutto l'agire dell'organizzazione, ovvero:

1. Orientamento al cliente
2. Leadership
3. Coinvolgimento del personale
4. Approccio per processi
5. Approccio sistemico alla gestione
6. Miglioramento continuo
7. Decisioni basate su dati di fatto
8. Rapporti di reciproco beneficio coi fornitori

C) **QUATTRO TIPOLOGIE DI DOCUMENTAZIONE DI TIPO COGENTE** che rappresentano i documenti cardine di un SGQ e che devono essere sempre presenti, ovvero:

1. Politica della Qualità
2. Manuale della Qualità
3. Procedure
4. Registrazioni

D) **SEI PROCEDURE DOCUMENTATE RELATIVE A 6 REQUISITI** che costituiscono le procedure obbligatorie per la strutturazione del SGQ e che indicano come realizzare le azioni previste dalla norma, ovvero:

1. Controllo dei documenti
2. Controllo delle registrazioni

3. Audit interni
4. Controllo delle non conformità
5. Azioni correttive
6. Azioni preventive

E) **20 REGISTRAZIONI** che rappresentano la tenuta dell'idonea documentazione comprovante il regime di qualità del sistema nel suo complesso, ovvero:

1. Riesame da parte della Direzione
2. Competenza e addestramento del personale
3. Conformità dei processi e dei relativi prodotti
4. Riesame dei requisiti relativi al prodotto
5. Input della progettazione
6. Riesame della progettazione
7. Verifica della progettazione
8. Validazione della progettazione
9. Risultati del riesame della modifica della progettazione
10. Valutazione dei fornitori
11. Eventuale validazione dei processi
12. Identificazione univoca del prodotto/servizio e, se richiesta, rintracciabilità
13. Proprietà dei clienti
14. Taratura degli strumenti
15. Validità dei risultati misurati se le apparecchiature sono riscontrate come non idonee
16. Verifiche ispettive interne
17. Evidenza della conformità dei prodotti e indicazione di chi effettua il rilascio
18. Prodotti non conformi
19. Azioni correttive
20. Azioni preventive

Senza entrare nel merito del contenuto della norma ma limitandosi a esaminare semplicemente il contenuto di questo sintetico sommario è abbastanza evidente come certi elementi siano immediatamente riconducibili anche ai prodotti e servizi legati alla comunicazione pubblica: in particolare gli otto principi base da considerare per la realizzazione di un sistema di qualità sembrano riprendere tutte le indicazioni che una struttura dedicata alla comunicazione (un URP, un Ufficio Stampa, un Ufficio di Portavoce, tanto per citarne alcuni) dovrebbe seguire per articolare la propria organizzazione operativa e gestire i propri flussi comunicativi.

Gestire i flussi di comunicazione di un ente pubblico, organizzandone gli elementi costitutivi come processi e poi stabilirne le procedure operative da seguire per ottenere flussi stabili, verificabili, implementabili significa cogliere la potenzialità del sistema di gestione ai sensi delle norme ISO e mettere in piedi un sistema dinamico e flessibile, in grado non solo di rappresentare le esigenze dell'ente erogante ma anche di venire incontro alle esigenze di comunicazione e informazione degli utenti.

Standard, certificazione e valutazione: da cosa partire per esaminare la qualità di un servizio?

La certificazione di un sistema di gestione ai sensi della ISO 9001 prevede che questo sistema sia improntato all'insegna di una **logica per processi**: la qualità deve essere declinata in ogni ambito, in ogni processo che viene svolto, sia esso essenziale sia esso funzionale all'organizzazione dei processi essenziali. E' questo il senso di pervasività di questa logica, che rende necessario integrare la propria cultura aziendale (la cultura di servizio nel caso della PA) con una specifica cultura della qualità, fino a rendere le due anime un solo corpo.

L'eterogeneità dell'attività condotta dagli enti pubblici rende però non solo difficile applicare in maniera precisa questo principio cardine della norma ma rende difficile anche indentificare quali siano i servizi e quali siano le dimensioni che è possibile valutare ai fini della qualità.

In letteratura è comunque possibile riscontrare tre dimensioni ricorrenti che possono essere ricondotte alla quasi totalità dei servizi pubblici: si tratta di

- *Validità tecnica delle prestazioni di servizio*, intesa come capacità di rispondere al bisogno per il quale il servizio viene erogato;

- *Tempistica*, intesa come capacità di predisporre ed erogare il servizio nel momento più opportuno non solo per l'utente ma anche per l'ente;
- *Orientamento intersoggettivo*, inteso come capacità di relazionarsi con gli utenti che fruiscono del servizio.

Qualsiasi percorso per analizzare la qualità di un servizio deve necessariamente procedere con la descrizione del servizio stesso: solo attraverso una puntuale definizione delle caratteristiche della prestazione erogata è possibile avere a disposizione gli elementi per una analisi dettagliata degli attributi del servizio che prendono parte alla creazione di valore e che pertanto possono contribuire a determinare i fattori di qualità del servizio stesso.

Grönroos ha individuato alcuni fattori che ritiene sia possibile far risalire trasversalmente a qualsiasi tipo di servizio: si tratta di

- Competenza e professionalità
- Atteggiamento e comportamento
- Affidabilità e fiducia
- Capacità di recupero
- Accessibilità e flessibilità
- Reputazione e credibilità

Il primo sicuramente fa riferimento alla dimensione tecnica della qualità mentre gli altri alla dimensione funzionale della stessa, ad eccezione dell'ultimo, la reputazione, che – legato all'immagine dell'ente erogatore – è un punto di contatto tra le altre due dimensioni (tecnica e funzionale) della qualità. In considerazione di questa suddivisione è quindi possibile affermare che le componenti della **qualità tecnica** e le componenti della **qualità funzionale** determineranno l'individuazione dei fattori della qualità da cui poi si ricaveranno degli **indicatori di qualità**, ovvero il parametro o i parametri in base ai quali misurare il livello performance della prestazione erogata attraverso il servizio.

Si possono usare **due strade** per definire le caratteristiche di un servizio e successivamente esaminarne la qualità:

1. Declinare i fattori di qualità delle componenti-base di un servizio intese quali strutture interessate, risorse umane coinvolte, processi attivati dal servizio (si tratta di componenti trasversali a tutti i servizi e quindi in grado di riuscire a descrivere in maniera abbastanza dettagliata tutti gli aspetti).

2. Partire dall'analisi del processo che descrive il servizio e, per ciascuna delle fasi che ne costituiscono la procedura, analizzare in dettaglio i fattori di qualità relativi alle strutture e alle risorse umane coinvolte in ogni fase.

Gli indicatori: come si misura la qualità di un servizio

I **fattori della qualità** sono attributi del servizio attraverso i quali si contribuisce a creare valore per gli utenti del servizio stesso e non vanno confusi – nel processo di definizione degli uni e degli altri – con gli **indicatori** che sono, invece, i mezzi attraverso i quali gli attributi (ovvero i fattori) vengono misurati e valutati: la “competenza linguistica”, ad esempio, è un fattore della qualità da misurare attraverso l'indicatore “conoscenza di lingue straniere”, in grado di determinare il livello di qualità del fattore corrispondente²⁸.

Ovviamente, restando fermo il fattore da verificare, la misura dell'indicatore può variare nel tempo (per tornare all'esempio precedente, l'acquisizione delle conoscenze di lingue estere può aumentare) anche se – essendo una misura – non viene esplicitata la motivazione e le cause della variazione (che può essere positiva o negativa): per questo motivo – lo dice il termine stesso, indicatore, che indica – va analizzato in profondità il fattore qualora l'indicatore ci fornisca livelli che si discostano rispetto quelli ritenuti soddisfacenti.

Non qualsiasi caratteristica può essere considerata idonea per poter essere presa come parametro di riferimento per la misurazione della qualità di un servizio: quando si parla ad esempio della comunicazione pubblica, intesa nella sua accezione più generale, l'individuazione di caratteristiche che possano essere prese come misure di riferimento rende ancora più complessa l'operazione.

Ai fini di una corretta valutazione della qualità è opportuno che gli indicatori vengano selezionati nel rispetto di alcuni **criteri sostanziali**, così riassumibili:

1. ***riconoscibilità e semplicità***;
2. ***validità*** in rapporto al fattore di qualità considerato;
3. ***economicità***, ossia agevole reperibilità dei dati necessari;
4. ***attendibilità e comparabilità*** della misura rilevata.

²⁸ Un interessante saggio sull'argomento è stato realizzato di recente (MAZZEO RINALDI, 2012) e mette in relazione l'importanza di costruire e gestire validi indicatori, supportando e coordinando valide e parallele azioni di monitoraggio.

Un indicatore deve essere riconoscibile in quanto tale e semplice da individuare e rilevare; la sua determinazione deve fornire una misura valida del fattore considerato; la rilevazione della misura deve costituire un processo agevole e congruo rispetto alle risorse impiegate nell'attività di rilevazione; la misura deve fornire risultati verificabili e soprattutto ripetibili e comparabili con dei parametri di riferimento stabiliti.

Una ulteriore caratteristica degli indicatori è la

5. **Significatività** intesa come possesso di

- **rilevanza** (indicatori associati a un fattore di qualità ritenuto importante per la soddisfazione degli utenti del servizio)
- **ricorsività** (possibilità di rilevazione per tutte le prestazioni erogate)
- **contiguità** (la variabile misurata è direttamente correlata al fattore di qualità cui si riferisce)

Le classificazioni degli indicatori aiutano non soltanto a livello teorico nella distinzione tra le varie classi di elementi ma anche praticamente nella scelta di un elemento piuttosto che un altro. La classificazione può essere condotta sul piano del fine che si propongono, dei mezzi che coinvolgono o della misura che forniscono.

Rispetto alle dimensioni di fini coinvolti e mezzi utilizzati si hanno:

- **indicatori di risultato** quando misurano l'output del processo di erogazione dei servizi, verificando il rapporto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi di qualità programmati;
- **indicatori di processo** quando invece misurano i fattori di qualità organizzative e strutturali esistenti che contribuiscono a determinare il livello di qualità dei servizi erogati.

Rispetto invece alla misura fornita dall'indicatore si hanno:

- **Indicatori nominali**: indicano se una struttura, una funzione, un organismo, una risorsa, un obiettivo, ecc. sono presenti o meno, sono stati presi in considerazione o meno, sono operativi o meno (forniscono risposte del tipo sì/no).
- **Indicatori metrici**: rilevano quantità, tempi, spazi, numeri, percentuali, ecc. controllabili nell'organizzazione sottoposta a valutazione: in genere risultano

semplici da gestire e rispondono bene all'esigenza di una verifica automatica delle variazioni che sia funzionale alle scelte dell'intervento.

- **Indicatori ordinali:** rilevano i diversi “gradi di percezione di qualcosa”, non sono cioè facilmente quantificabili ma più riferibili a giudizi qualitativi che richiedono il ricorso a strumenti specifici quali interviste e questionari. Per questo motivo risultano più complessi da gestire e, anche quando stimolano risposte quantitative, presuppongono comunque una dimensione soggettiva ricca di variabili implicite.

Considerando che di un servizio pubblico le due dimensioni qualitative da analizzare sono sostanzialmente quella tecnica e quella funzionale, si può affermare che alla qualità tecnica si faranno corrispondere **indicatori metrici** (più facilmente misurabili) mentre alla qualità funzionale verranno fatti corrispondere **indicatori ordinali**.

L'individuazione degli indicatori ha senso solo se vengono contemporaneamente definiti dei **parametri** che costituiscano gli oggetti di riferimento nel processo di valutazione, ovvero degli standard di riferimento rispetto ai quali valutare l'effettivo livello di qualità dei fattori presi in considerazione per il servizio erogato

La definizione degli standard di qualità, nell'ambito pubblico come in quello privato (e nel campo della produzione così come in quello dell'erogazione di servizi), costituisce un processo cruciale all'interno del sistema di gestione della qualità globale: essi devono rappresentare una fotografia del livello minimo da garantire agli utenti/consumatori, laddove l'espressione “minimo” non deve lasciar pensare a un livello basso quanto la soglia al di sotto della quale il livello di qualità del servizio/prodotto è da considerare non sufficiente a garantire la soddisfazione dell'utente/cliente medio: questo è il **principio cardine** dell'introduzione dei processi di valutazione della qualità all'interno della PA, percorso intrapreso proprio attraverso l'emanazione delle *Carte dei servizi* che contenevano – per legge – gli standard di qualità garantiti dagli enti che le emettevano.

Definire uno standard significa quindi misurare e misurarsi: significa segnare un punto di riferimento (sia interno sia esterno), significa tracciare una linea operativa al di sotto della quale non è possibile andare e mettere al contempo in piedi un meccanismo di monitoraggio continuo per la verifica della tenuta dei livelli gestionali dei processi coinvolti fino all'erogazione del servizio.

La definizione degli standard di riferimento è un procedimento delicato al pari di quello degli indicatori che ne misureranno il raggiungimento o lo scostamento. In genere si seguono strade diverse per le determinazione dei livelli standard e la scelta può essere la risultante di una o più delle opzioni che seguono:

- Si prende come riferimento quanto disposto dal dettato di una normativa nazionale e locale o di determinazioni dirigenziali o comunque scelte dettate da un organismo di vertice.
- Si definiscono autonomamente degli obiettivi a livello di ente erogatore, in base alla propria capacità operativa o in base alle necessità rilevate dai propri utenti o dai tempi di gestione mediamente rilevati.
- Si prende riferimento dalle determinazioni teorico-metodologiche prodotte dalla disciplina e dalla pratica professionale relativa a un determinato settore e comunemente diffuse e accettate a livello locale o nazionale.
- Si tengono in considerazione le proprie condizioni organizzative/procedurali in relazione a quanto ritenuto indispensabile a erogare un servizio che abbia determinate caratteristiche.
- Si assumono le caratteristiche minime di servizio ritenuto soddisfacente dalla propria utenza di riferimento.
- Si stabiliscono caratteristiche medie indipendentemente dalle richieste esterne o dalle rilevazioni interne.

Il contesto della comunicazione pubblica sotto la lente della qualità: rinvio

Dopo aver individuato un modello prevalente di comunicazione pubblica (quello della rendicontazione) e dopo aver esaminato le caratteristiche da esaminare per valutare la qualità di un servizio (in termini di componenti tecniche, relazionali e funzionali) è possibile verificare se queste caratteristiche sono rintracciabili anche nella comunicazione degli enti pubblici e se è possibile individuare i fattori, gli indici e gli indicatori per la rilevazione di standard di qualità tali da individuare livelli di performance raggiunti e da raggiungere, costruendo al contempo una mappa dei processi da sottoporre a eventuale monitoraggio e valutazione e, parallelamente, disegnando un prototipo di procedura in grado di veicolare correttamente i flussi di comunicazione, gestendo in maniera efficace ed efficiente gli strumenti d disposizione.

L'analisi della qualità di un servizio di comunicazione di un ente pubblico sarà oggetto di approfondimento del prossimo capitolo: in questa fase, a chiusura di quanto esposto sinteticamente, è possibile fare invece una riflessione sul contesto di riferimento della comunicazione. Come già spiegato precedentemente, il contesto all'interno del quale collocare un servizio è identificabile sotto quattro dimensioni: ambiente di erogazione, ente erogatore, ente fruitore e organizzazione del sistema di erogazione. Nel caso della comunicazione la particolarità del servizio rende particolarmente delicato il compito di definire queste aree.

In particolare **l'ambiente** è multiforme, differenziandosi a seconda dell'oggetto e dei destinatari della comunicazione: valutarne la qualità significherà identificare quindi degli indici che possano essere rintracciabili per target differenti e in momenti differenti.

L'ente che attua la comunicazione, inoltre, presenta caratteristiche differenti a seconda della sua dimensione (centrale o periferico), della sua portata (nazionale o locale) e del suo mandato (istituzionale o di supporto): la contestualizzazione degli eventi di comunicazione aiuterà a definire gli indici più efficaci.

Il **soggetto fruitore**, nonostante possa essere genericamente identificato come l'insieme dei cittadini, è comunque stratificabile secondo varie dimensioni socio-demografiche, economiche, culturali, ecc.: l'attenzione dovrà essere posta nel verificare quali di questi indicatori siano funzionali alla rilevazione delle caratteristiche di qualità della comunicazione.

Infine **l'organizzazione del sistema di comunicazione** sarà un elemento da prendere in considerazione soprattutto in termini di strumenti utilizzati e spazi occupati: l'utilizzo delle nuove tecnologie è di per sé un elemento di grande polarizzazione ma occorre tentare di definire anche i pesi che vengono attribuiti agli altri strumenti messi in campo per diffondere messaggi.

Definire il contesto significa fornire la cornice alla costruzione del processo di creazione, realizzazione ed erogazione dei contenuti comunicativi e aiutare così la costruzione di una apposita procedura: la cultura di servizio e la cultura della qualità, in egual misura, possono contribuire alla realizzazione di procedure snelle e finalizzate al raggiungimento di standard elevati anche per prodotti comunicativi apparentemente semplici (si veda ad esempio il caso di un comunicato stampa) o che comportano grandi

impieghi di risorse (come nel caso di campagne pubblicitarie veicolate su vari canali e con mezzi diversi).

Riuscire a cogliere gli elementi caratterizzanti del contesto comunicativo significa, ai fini di una valutazione della qualità della comunicazione pubblica, individuare quegli aspetti che riescono a caratterizzare il “sistema comunicativo” di una realtà pubblica in relazione ai destinatari per i quali questo è concepito e verso i quali lo stesso è indirizzato: per questo motivo la percezione di cosa venga ritenuto comunicazione pubblica da parte dei diretti interessati diventa di fondamentale importanza, al fine di concentrare gli sforzi comunicativi proprio su quegli elementi che rivestono importanza strategica ai fini degli obiettivi prefissi.

QUALITA' E PA: A CHE PUNTO SIAMO IN ITALIA E IN EUROPA

COSA SUCCEDDE IN ITALIA

Normalizzazione e settore pubblico: due ambiti ancora lontani

L'esperienza legata al perseguimento e alla rilevazione di qualità nella PA è piuttosto recente nel nostro Paese: recente e anche disomogenea, priva di una articolazione e di un programma concreto che ne consenta l'attuazione, al di là dei proclami e delle dichiarazioni di intenti.

Sebbene i primi passi nell'ambito dell'*unificazione* (concetto sovraordinato a quello di *standardizzazione* e quindi sinonimo di perseguimento della qualità) siano stati compiuti già dagli anni '20 – ovviamente nel settore privato – è molto più recente lo sviluppo della standardizzazione nell'ambito della gestione dei pubblici servizi: potrebbe apparire un paradosso ma di fatto questo *gap* è solo il frutto della mancanza di indirizzi specifici e di una gestione manageriale che riuscisse a coniugare l'erogazione – fortemente incanalata da procedimenti burocratici – con la rilevazione dell'efficacia dei risultati e della soddisfazione per gli stessi (collegando quindi standard di qualità desiderata con standard di qualità erogata e percepita).

L'Italia è stata, a livello europeo, tra i principali promotori di iniziative di standardizzazione condivisa e ha dimostrato quindi come la collaborazione in questo ambito fosse un elemento di impulso decisamente innovatore: a livello interno, però, non ha mai saputo imprimere quella spinta che consentisse di organizzare le proprie risorse in maniera più efficace, incontrando quel desiderio crescente della cittadinanza di poter fruire di servizi pubblici adeguati.

L'ente italiano che si occupa di normazione in ambito di qualità è, come anticipato nei capitoli precedenti, l'UNI: di fatto è – a livello internazionale – uno tra i più attivi ed efficienti, sebbene il suo operato sia indirizzato principalmente a prodotti e servizi del settore privato.

L'iniziativa invece che maggiormente rappresenta lo sforzo governativo di inserire la mentalità di standardizzazione e perseguimento della qualità anche nella PA è

rappresentata dalla creazione del portale **QualitaPA**¹ e del marchio **PAQ** (*Pubblica Amministrazione di Qualità*), un progetto descritto in maniera disorganica ma abbastanza completa sul relativo portale web istituzionale, dove vengono tracciate le linee di azione perseguite dal nostro Governo in questo ambito².



Chi si occupa di normazione in Italia: l'UNI

Costituito nel 1921 con il nome di UNIM per cercare di rispondere alle esigenze di standardizzazione rilevate nel settore meccanico, è stato indicato dal 1928 come l'ente di riferimento per tutti i settori industriali da parte della Confindustria, che ne sponsorizzò la sua estensione anche ad altri settori.

L'UNI è un'associazione privata senza scopo di lucro (come gli omologhi degli altri Stati europei) che ha ottenuto il riconoscimento legale da parte dello Stato italiano e da parte dell'Unione Europea: come rappresentante italiano presso le organizzazioni europee (CEN) e mondiale (ISO) di normazione si occupa di partecipare al lavoro proposto a livello internazionale su certi ambiti con lo scopo di sostenere le specificità italiane nel produrre ed erogare servizi, promuovendo al contempo una reale armonizzazione delle regole vigenti nel mercato unico.

Essendo una associazione raccoglie al suo interno una gran quantità di soci, provenienti dai settori più disparati: imprese, liberi professionisti, altre associazioni, enti pubblici, enti di ricerca, istituti scolastici, università, associazioni di consumatori, rappresentanze dei lavoratori, rappresentanti del mondo del volontariato e del terzo settore, ONG, ecc.

Le norme dell'UNI – cosiddette **norme tecniche** – colmano la mancanza di riferimenti certi in ambiti nei quali la legislazione non è intervenuta, sebbene la loro applicazione sia volontaria: esse mantengono comunque sempre carattere di consensualità, democraticità e trasparenza. La sinergia più corretta nel far coesistere norme volontarie

¹ Il portale è raggiungibile all'indirizzo web www.qualitapa.gov.it/. L'iniziativa ha comunque aperto – contrariamente a quanto si sarebbe potuto immaginare – anche profili su canali social molto diffusi quali **facebook** (<https://www.facebook.com/qualitapa>), **youtube** (<https://www.youtube.com/user/QualitPA>) e **flickr** (<https://www.flickr.com/photos/97420150@N02/>): si tratta di una scelta strategica comunque non sufficientemente sviluppata e ancora non seguita da un considerevole numero di utenti. Su **twitter** è stato invece rinvenuta una iniziativa analoga ma legata alla performance (<https://twitter.com/performanceexpa>), sempre comunque riconducibile a questo progetto.

² Molto interessante, anche se oramai datato, il saggio pubblicato sui quaderni dell'allora Autorità per l'Informatica nella PA (RAISS, 2000) sulla proposta di un sistema "Qualità" per l'intera PA, partendo proprio dalla base informatica, comune almeno potenzialmente a tutte le realtà pubbliche presenti.

e norme di legge è rappresentata dall'orientamento recentemente in uso a livello comunitario che vede nella “*co-regolamentazione*” la miglior soluzione applicabile: la legge – secondo il cosiddetto “*nuovo approccio*”³ – affida alla normazione la definizione degli elementi che vengono ritenuti sufficienti a rispettare i requisiti di legge, lasciando intatta la volontarietà nell'adesione alle norme ma specificando la procedura da seguire in caso questa non venga applicata.

Fare norme non significa comunque certificarne l'applicazione: la certificazione è infatti una procedura di verifica e attestazione che un prodotto o servizio è conforme ai requisiti di una norma. Un regolamento comunitario ha stabilito che ogni Stato avesse un solo ente per l'accreditamento degli organismi di certificazione: in Italia questo ente è ACCREDIA.

Tutto l'operato di UNI, in quanto rappresentante italiano presso CEN, deve essere caratterizzato dai seguenti requisiti:

- **imparzialità e consenso,**
- **efficacia e rilevanza,**
- **trasparenza e apertura ai soggetti deboli,**
- **consistenza e stabilità economico/finanziaria.**

In Italia, la normazione affidata a UNI è finanziata dallo Stato solo in maniera marginale al fine di conservarne il ruolo di organismo terzo rispetto a interessi pubblici o politici, assicurandone autonomia e indipendenza di azione: per questo motivo l'ente vive del finanziamento delle quote associative e del corrispettivo dei propri servizi (tra i quali anche la fornitura dei documenti di normazione stessi), sebbene con un livello di tariffe inferiore rispetto ad omologhi europei. Il coinvolgimento marginale dello Stato fa però anche da contraltare a un minor coinvolgimento delle tematiche pubbliche all'interno dell'agenda operativa di questo ente, che per lo più si occupa di tutelare i diritti e gli interessi della popolazione italiana in qualità di consumatori piuttosto che sotto la veste di cittadini e di utenti di pubblici servizi.

Governance pubblica e qualità: le linee di azione di QUALITAPA

Il primo Governo nazionale ad aver seriamente messo mano al tema della qualità applicato al settore pubblico - come già riportato - è stato quello dove Ministro della

³ Cfr infra quanto spiegato a proposito di “Nuovo approccio” nel paragrafo dedicato al CEN.

Funzione pubblica era Renato Brunetta, che ha raccolto i pezzi ricevuti in eredità dai governi precedenti e li ha assemblati, nell'ambito di una riforma della Pubblica amministrazione che ha visto ruotare tutto intorno ai concetti di *performance*, valutazione, soddisfazione.

Il contenitore che meglio rappresenta questa iniziativa è costituito, come anticipato, dal portale QUALITAPA (www.qualitapa.gov.it), una sorta di mappa concettuale in grado di fornire alle varie amministrazioni (ma anche ai cittadini) indirizzi, strumenti, riferimenti ed esperienze nell'ambito della valutazione della performance, del miglioramento della qualità dei servizi offerti e dell'innalzamento del livello di soddisfazione dell'utenza.

Il sito nasce dall'idea di proporre un vero e proprio marchio di qualità (PAQ – Pubblica Amministrazione di Qualità, di proprietà del Dipartimento della Funzione Pubblica) e sostenere – anche nell'ambito degli indirizzi internazionali ed europei – tutte le amministrazioni che si impegnano nel migliorare la propria gestione in un'ottica di qualità. Partner determinante dell'iniziativa è il **Formez** che, con il coinvolgimento di altri importanti attori quali *Confindustria*, *Cittadinanzattiva*, Ministero della Giustizia, Ministero della Pubblica Istruzione, Regioni e una serie di amministrazioni locali più avanzate a livello nazionale, ha inteso fornire un portale per:

- la diffusione delle esperienze migliori;
- la definizione di know-how, a livello nazionale e attraverso la cooperazione europea;
- il supporto all'autovalutazione tramite la promozione del modello CAF;
- la valutazione delle prestazioni anche attraverso il *benchmarking*;
- il riconoscimento dei progressi realizzati.

Intento dell'iniziativa era quello di fornire un canale privilegiato per l'incontro e il confronto di varie esperienze in questo ambito, con la messa a punto di una “*cassetta degli attrezzi*” che fosse in grado di aiutare le amministrazioni nella gestione dei processi secondo criteri di qualità e di miglioramento della *performance*: alla fine il sito è diventato un semplice “*repository*” di esperienze e di *tools* (strumenti più o meno utili), privo di una reale spinta propulsiva e in grado al massimo di fornire una vetrina per qualche amministrazione virtuosa.

Sostanzialmente questa iniziativa è stata sviluppata secondo una serie di direttrici che, nel tempo, hanno visto implementare i contenuti del portale o – molto più spesso – esaurirsi nell'esporre qualche indicazione o riportare qualche esperienza. Queste

direttrici sono di natura mista, riportate a volte come strumenti e a volte come iniziative (ma di fatto costituiscono un mix di entrambe le categorie). Le linee di intervento principali proposte da QualitaPA sono:

- Autovalutazione e miglioramento continuo
- il *Benchmarking*
- Il CSM – *Customer Satisfaction Management*
- La gestione del ciclo della *performance*
- Le relazioni con la cittadinanza e la comunicazione

AUTOVALUTAZIONE: si tratta di un processo di analisi attenta, sistematica e condotta periodicamente su tutta l'organizzazione secondo i parametri e le modalità stabilite da un modello di qualità totale di riferimento: è la tipica espressione di ciò che viene definito "apprendimento organizzativo" ovvero quel processo di implementazione che prende avvio proprio dalla conoscenza delle proprie aree di miglioramento organizzativo, gestionale e operativo. Nell'ottica del miglioramento continuo è una pratica molto utile per la valorizzazione dei processi in generale, per l'implementazione della propria capacità di risposta organizzativa, per l'individuazione delle priorità operative. Questa metodologia si serve principalmente di uno strumento messo a punto da molti anni ed utilizzato a livello europeo: si tratta del CAF⁴, acronimo di *Common*

⁴ Il *Common Assessment Framework* (CAF – Griglia Comune di Autovalutazione) è uno strumento di *Total Quality Management* ispirato dal modello di eccellenza EFQM della *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e dal modello *Speyer* della *German University of Administrative Sciences*. Il CAF si fonda sul principio che risultati eccellenti relativi alla *performance* organizzativa, ai cittadini/clienti, al personale, e alla società si ottengono attraverso una leadership che guidi le politiche e le strategie, la gestione del personale, delle *partnership*, delle risorse e dei processi. Il CAF considera l'organizzazione da diversi punti di vista contemporaneamente secondo l'approccio olistico di analisi delle *performance* organizzative (tipico del modello EFQM).

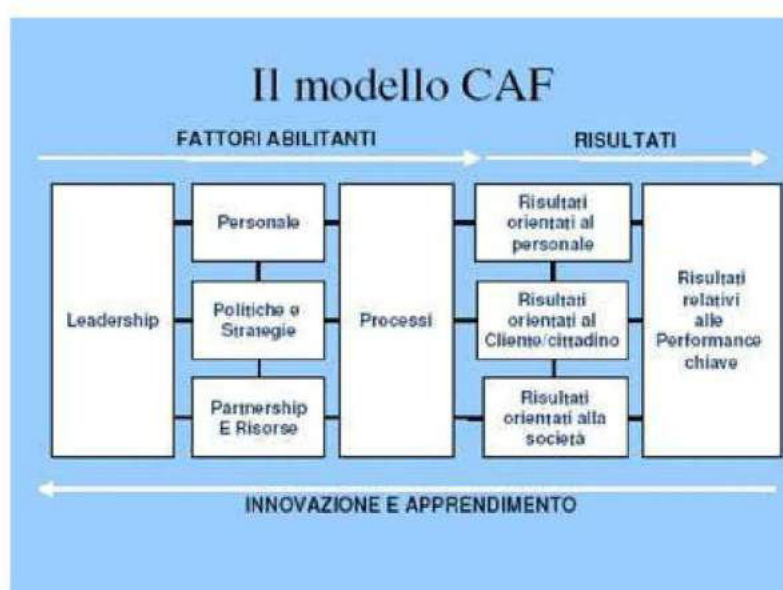
Il CAF è il risultato della cooperazione tra i Ministri responsabili delle funzioni pubbliche dell'Unione Europea. E' stato sviluppato sotto l'egida dell' IPSG (*Innovative Public Services Group*), un gruppo di lavoro di esperti nazionali istituito dai Direttori Generali (DG) delle funzioni pubbliche allo scopo di promuovere attività di scambio e cooperazione in materia di politiche innovative di modernizzazione del settore pubblico negli Stati Membri.

Una versione pilota è stata presentata a maggio 2000 e una prima versione rivista è stata lanciata nel 2002. Su decisione dei DG è stato creato a Maastricht, presso l'EIPA (*European Institute of Public Administration*), un Centro Risorse CAF (CAF Resource Centre - CAF RC) . In chiave prospettica e strategica, l'EIPA ha indicato il ruolo e gli obiettivi che intende svolgere in qualità di CAF RC.

Insieme al network dei corrispondenti nazionali CAF, assistiti dall'EFQM e dalla Speyer University, il CAF RC ha sostenuto con diverse attività l'implementazione del modello e ne ha valutato l'utilizzazione. Tra il 2000 e il 2005 circa 900 pubbliche amministrazioni europee hanno utilizzato il CAF per migliorare la loro organizzazione. (Fonte: brochure EIPA 2006)

Assessment Framework ovvero uno “Griglia comune di valutazione” (qui solo introdotto ma che verrà analizzato più nel dettaglio in un capitolo successivo).

Il Dipartimento della Funzione pubblica indica questo modello come un asse portante delle pratiche di autovalutazione, promuovendo l’uso sia della sua versione europea (adottata comunemente nei vari Stati dell’Unione) sia nella realizzazione di versioni personalizzate per apposite amministrazioni (vedi gli esempi del Ministero della Giustizia e del MIUR). Il modello viene messo a disposizione assieme alle linee guida, ai format da utilizzare, alle schede di sintesi e agli esempi.



Il CAF è di dominio pubblico e gratuito: le organizzazioni sono libere di utilizzare il modello come desiderano. Esso è stato progettato per essere utilizzato in tutte le aree del settore pubblico e in tutti i tipi di organizzazioni pubbliche, siano esse nazionali, regionali e locali.

Questo modello concettuale si pone **quattro scopi principali**:

1. Introdurre all’interno dell’agire della PA i principi di Total Quality Management, guidando progressivamente le varie realtà operative all’acquisizione di una mentalità improntata alla qualità attraverso l’uso e la comprensione del processo di autovalutazione, passando dall’attuale impostazione *Plan-Do* a una gestione del ciclo PDCA⁵ - detto anche "*ruota di Deming*" ovvero "*Plan – Do – Check – Act*".

⁵ L’acronimo è formato dalle lettere iniziali di quattro verbi che indicano le azioni da intraprendere: PLAN: Pianificazione generale dell’attività di sviluppo dell’organizzazione.

2. Facilitare il processo di autovalutazione operato da una amministrazione pubblica al fine di ottenere una diagnosi dei propri processi e intraprendere azioni correttive o di miglioramento.
3. Rappresentare uno strumento di integrazione e collegamento tra i vari modelli in uso per la gestione della qualità all'interno di realtà diverse.
4. Facilitare il *benchmarking* e il *benchlearning* fra le varie istituzioni operanti all'interno del settore pubblico.

BENCHMARKING: il *benchmarking* è descrivibile come quel processo che porta una realtà a confrontarsi con altre realtà (selezionate sulla base del riconoscimento di profili di "eccellenza" per gli ambiti di interesse) e apprendere da quanto emerge da questo confronto, identificato soprattutto come acquisizione delle cosiddette "*buone prassi*". Le pratiche di benchmarking in genere sono mirate al confronto tra performance di realtà differenti e allo studio delle soluzioni tecniche che realizzano buone prassi: quando vengono anche analizzati gli aspetti socioculturali che caratterizzano il contesto di riferimento delle buone pratiche e si effettua una valutazione della loro trasferibilità in altri contesti, si parla allora di *benchlearning*⁶.

In virtù del positivo esito ottenibile attraverso il confronto di esperienze e l'incontro di modalità operative anche distanti l'attività di *benchmarking* è stata positivamente recepita anche all'interno del settore pubblico, principalmente per due ordini di motivi: 1) comprendere lo stato di avanzamento rispetto a realtà analoghe operanti in contesti locali differenti; 2) acquisire le migliori pratiche da chi ha maturato significativa esperienza nel settore, conseguendo apprezzabili risultati.

Nell'ambito delle iniziative riportate da QualitaPA si annoverano due esperienze che hanno in comune la realizzazione attraverso la modalità del *Club* ovvero del richiamo ai famosi "*circoli della qualità*" all'interno dei quali i concetti di miglioramento continuo e gestione dei processi hanno fatto i primi passi: si tratta del **QClub**, un *network* di amministrazioni cittadine del nord Italia che si occupa di elaborare un set di indicatori

DO: implementazione del piano.

CHECK:, autodiagnosi (si parla di self assessment Es.: check-up annuale dell'organizzazione) mirata a rilevare i punti deboli e a mettere in campo iniziative di miglioramento

ACT: azioni intraprese conseguenti alla verifica precedente

⁶ Le pratiche di *benchlearning* implicano una condivisione di informazioni ma anche di conoscenze e di riflessioni valutative (specie sui problemi di implementazione) necessarie a superare gli schemi cognitivi e valoriali caratterizzanti ciascuna organizzazione, al fine di generare processi di apprendimento organizzativo.

di efficacia ed efficienza relativi a servizi anagrafici e gestionali, e il **Club dell'Azione snella** (*Lean Club*), entrambe sotto l'egida e il supporto del Dipartimento della Funzione pubblica che ha dato impulso all'iniziativa.

CUSTOMER SATISFACTION MANAGEMENT: si tratta di un concetto molto ampio e di una pratica inserita nell'ambito della PA solo di recente. La rilevazione della soddisfazione dei cittadini è stata acquisita già da tempo come punto terminale di molti processi (anche se purtroppo non costituisce il punto di iniziale di altri) ma la gestione di questa pratica al fine di rendere i servizi ottimali in modo da assicurare nel tempo tale soddisfazione è una conquista fatta solo da pochi anni. A differenza della mera rilevazione essa si basa su un coinvolgimento attivo dei destinatari dei servizi e di tutti gli attori portatori di interesse che sono coinvolti nell'erogazione di questi. Sul sito di QualitaPA si riporta infatti che gli utenti – e in generale gli *stakeholder* – diventano parte dell'intero *ciclo del servizio* trasformando il cittadino in:

- **co-designer** (in grado di partecipare alla definizione delle caratteristiche e degli standard del servizio)
- **co-producer** (potenzialmente coinvolgibile nel processo di erogazione e in parte responsabile di specifici passaggi e sotto-processi in essa ricompresi)
- **co-evaluator** (responsabile di valutare l'efficacia in termini di soddisfazione e rispondenza ai propri bisogni e non semplicemente come rispondente a una procedura).

La **Rete europea della pubblica amministrazione** (EUPAN⁷) ha compreso subito l'importanza di sviluppare tale processo gestionale e ha emesso nel 2008 un **Primer**⁸ dal titolo "*Primer europeo su Customer Satisfaction Management*", interamente dedicato a questa tematica, indirizzato a tutti gli Stati membri e volto a stimolare i governi nazionali nell'acquisizione di queste importanti pratiche e nella loro sistematizzazione in un corpo unico e solido di pratiche condivise.

⁷ L'EUPAN è una rete informale che riunisce i Direttori Generali delle pubbliche amministrazioni degli Stati Membri dell'Unione Europea, dei paesi candidati e di prossima adesione e della Commissione Europea (cfr infra il paragrafo apposito).

⁸ La definizione di **Primer** è alquanto sfumata, essendo un termine utilizzato in ambiti differenti e con riferimento a elementi estremamente differenti: il significato comune di tutti i riferimenti è la capacità del primer di fornire la base per un procedimento, di costituire l'innescò di una reazione. Nel linguaggio comune si definisce primer un documento che è il frutto di ricognizione su pratiche comuni e che fornisce delle linee guida per l'applicazione in contesti diversi di un modello operativo in grado di generare ulteriori pratiche da condividere (una sottospecie di manuale introduttivo).

La riforma della PA che ha preso avvio con il D.Lgs 150/09⁹ ha di fatto incorporato – se non altro in maniera formale – alcune delle indicazioni contenute in questo documento, ponendo la soddisfazione del cittadino al centro di questo processo di innovazione e inserendola nel novero delle prestazioni da valutare all'interno della gestione del ciclo della performance della PA.

Il principale strumento messo a punto dal Dipartimento della funzione pubblica, realizzato per promuovere un sistema condiviso di definizioni e di indicatori della qualità effettiva dei servizi pubblici è costituito dal progetto/documento chiamato **“Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici”** che è stato di fatto il kit più completo di indicazioni messo a disposizione delle amministrazioni pubbliche per misurare e comparare, nel tempo e tra istituzioni analoghe, i livelli di qualità dei servizi erogati (in termini di obiettivi conoscitivi, vari tipi di indicatore e il metodologia proposta per la elaborazione dei dati). Tra le altre iniziative messe a punto meritano di essere citate quelle relative a:

- il progetto **MIGLIORA PA**, ormai concluso, che prevedeva la creazione di un



sistema integrato di servizi e strumenti in grado di fornire un orientamento e dei *tools* per la rilevazione della soddisfazione e l'applicazione di

azioni di miglioramento: tra gli strumenti previsti dal progetto c'era un manuale con le linee guida, un portale¹⁰ che permetteva di interagire con un team di esperti, una cassetta degli attrezzi in grado di fornire strumenti già predisposti da utilizzare con minimi adattamenti, una serie di *webinar* introduttivi (seminari su web) ed esplicativi delle pratiche di CSM e infine una serie di *tutorial*

⁹ All'articolo 8 si parla specificamente anche di “rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (lettera c), lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (lettera e); la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati (lettera g)”

¹⁰ La piattaforma offerta dal portale era articolata in tre sezioni:

- la sezione ESPLORA che espone in maniera sistematica tutto il sapere e tutti i materiali prodotti e disponibili nella Cassetta degli attrezzi e offrendo percorsi ad hoc in base al tipo di amministrazione di appartenenza
- la sezione CHIEDI (Question&Answer) per consentire il contatto tra le amministrazioni desiderose di cimentarsi con questi strumenti e la comunità di pratica che è già avanti nella sperimentazione e nell'applicazione
- la sezione FAI LA TUA INDAGINE, che sostanzialmente costituisce una risorsa per consentire alle amministrazioni interessate di condurre indagini on-line sulla soddisfazione dei clienti.

multimediali per fornire il tracciato su cui costruire il proprio sistema di gestione della soddisfazione dell'utenza.

- Il progetto **METTIAMOCI LA FACCIA**, che costituì uno dei fiori all'occhiello della campagna mediatica che ha accompagnato questa parte della riforma della



PA e che fa riferimento alla rilevazione, attraverso un giudizio espresso tramite *emoticons*¹¹, del grado di soddisfazione rispetto alla fruizione effettiva di servizi allo

sportello, tramite telefono o via web: esso consente di disporre, oltre che di una check-list per l'identificazione e la definizione del piano di rilevazione, anche di una guida per la rilevazione della *Customer Satisfaction* tramite *emoticons*, di un kit di comunicazione predisposto in un'area riservata del portale dedicato all'iniziativa e di un manuale sull'identità visiva – sempre sul portale – che permette di acquisire la giusta dimensione del sistema iconico da utilizzare.

- Il progetto **CUSTOMER SATISFACTION IN PROFONDITÀ**¹², realizzato in collaborazione con l'università Roma Tre e **DigitPA**¹² e dedicato alla CS per i servizi multicanale: attività conclusa, ha consentito di realizzare 4 set di strumenti applicabili all'insieme dei servizi online di un portale web, ad un singolo servizio erogato online, ad un singolo servizio erogato allo sportello ed infine all'insieme dei servizi erogati allo sportello

GESTIONE DELLA PERFORMANCE: gli indirizzi normativi e di Governo centrale stabiliscono che, in ottemperanza a quanto previsto dal D.Lgs.150/09, tutte le amministrazioni (centrali e periferiche, nazionali e locali) devono gestire la propria performance facendo ricorso a:

- **PIANIFICAZIONE** in termini di definizione di obiettivi strategici ed operativi commisurati alle risorse disponibili (attraverso ad esempio il CAF, una *check-list* o l'*e-book* sul ciclo della performance)

¹¹ Si tratta di un neologismo nato dall'unione delle parole *emotion* e *icons* e stanno a identificare le icone che attraverso la rappresentazione stilizzata di faccine umane indicano uno stato d'animo o una emozione.

¹² Ora AgID, Agenzia per l'Italia Digitale.

- **DEFINIZIONE DI UN SISTEMA DI MISURAZIONE** realizzato a partire dalla definizione di standard, soglie, obiettivi e indicatori di prestazione (attraverso ad esempio un *reference book*, un sistema di indicatori o iniziative quali il Concorso e il Progetto realizzati a livello centrale).
- **MONITORAGGIO** dello stato di avanzamento dell'applicazione dei processi e dei livelli di performance raggiunti (attraverso ad esempio il format di scheda predisposto o ispirandosi a un rapporto di indagine realizzato nell'ambito di una azione comunitaria per le Regioni "Obiettivo Convergenza"¹³).
- **AGGIUSTAMENTO** rispetto agli scostamenti dagli standard e dagli obiettivi previsti (attraverso ad esempio la redazione di un piano di miglioramento gestionale, delle linee guida per la pianificazione delle azioni di miglioramento, ecc.).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha anticipato l'applicazione della rilevazione dei risultati di performance attraverso una iniziativa particolare, bandendo il concorso "**Premiamo i risultati**". Successivamente il progetto "**Valutazione della performance**" ha posto in essere una rilevazione sistematica da parte dell'amministrazione centrale dei risultati conseguiti rispetto ai processi gestionali utilizzati per raggiungerli.

ASCOLTO E PARTECIPAZIONE DELL'UTENZA: questa attività è di fatto una somma e un repertorio delle attività precedentemente descritte, realizzato soprattutto attraverso il tramite degli URP e raccogliendo le iniziative ad essi collegate. Come riportato nel sito QualitaPA è la stessa *Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico* (OCSE) a definire la differenza tra consultazione e partecipazione, ribadendo la necessità e l'importanza di effettuare entrambe all'interno dei processi di democrazia condivisa: mentre infatti la prima prevede solo un ritorno in termini di opinione su un tema che ha stabilito l'Amministrazione pubblica, la partecipazione è intesa proprio come coinvolgimento attivo nei processi decisionali riguardanti i servizi e, più in generale, le politiche pubbliche. La rilevazione della *Customer Satisfaction* è solo un tassello, assieme all'accesso agli atti e all'attività informativa, nel complesso

¹³ Le Regioni dell' Obiettivo Convergenza in Italia sono la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Puglia. Tali regioni rientrano nell'Obiettivo Convergenza dell'Unione Europea perché hanno un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria (Cfr. <http://www.sicurezzasud.it/faq>)

puzzle della collaborazione che si può instaurare a vari livelli tra amministrati e amministratori.

Viene per questo richiamata la necessità di coinvolgere tutti gli attori dell'arena pubblica (cittadini, URP e Amministrazioni pubbliche nel loro complesso) nel processo di ascolto, dando loro la giusta dimensione e attivandone la reale potenzialità di efficacia. Per questo comprendere se l'ascolto venga attivato in sede di consultazione o di partecipazione non è di secondo ordine: i cittadini possono infatti essere chiamati ad esprimersi a valle di decisioni già prese, in sede di valutazione, o a monte, consentendo ai portatori di interesse legittimati di esprimere le proprie competenze e orientare le risorse in gioco.

Va specificato che è solo a questo livello che si parla di comunicazione, sebbene solo come leva da utilizzare per diffondere conoscenza e strumento di informazione rispetto ad altre tematiche: la comunicazione in quanto tale non viene mai considerata un ambito di applicazione dei principi di *total quality management*.

COSA SUCCEDDE A LIVELLO EUROPEO

Esattamente come avviene sul territorio nazionale, anche nel territorio dell'Unione Europea – sia a livello di strutture centrali sia a livello di relazioni di scambio – esistono una serie di iniziative volte a tentare di dare riferimenti concreti alla varie agende governative nazionali e imprimere linee guida all'azione comunitaria in tema di qualità dei servizi e di soddisfazione dei clienti/cittadini/utenti.

Alcune iniziative sono riprese a livello normativo nazionale, altre sono assorbite a livello locale nell'ambito della partecipazione a specifici progetti comunitari: di fatto esistono comunque anche alcuni organismi che sono stati creati nell'ambito delle relazioni tra Stati membri o come diretta emanazione degli organi statutari dell'Unione. In generale le iniziative più importanti relative a questo ambito vengono prese mettendo in contatto a livello sovranazionale i referenti dei vari governi che si occupano proprio di PA.

Nell'ambito della Cooperazione europea nel campo, ad esempio, della funzione pubblica si tengono periodicamente riunioni:

- tra i Direttori delle Scuole e degli Istituti di Formazione delle Pubbliche Amministrazioni (**DISPA**, *Directors of Institutes and Schools of PA*)
- tra i Direttori e Esperti del settore per la Migliore Regolazione (**DEBR**, *Directors and experts of Better Regulation*).

Inoltre, sempre nell'ambito della cooperazione amministrativa, opera **l'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA, European Institute of Public Administration)**, con sede a Maastricht e che vede nel proprio Consiglio di amministrazione i rappresentanti delle amministrazioni nazionali. Il Dipartimento della Funzione pubblica italiana è presente con propri rappresentanti sia nel CdA dell'EIPA che, a partire dal 2014, nel *Bureau* ristretto, un gruppo di lavoro particolarmente qualificato.

L'EIPA, oltre ad erogare formazione per le PA europee, organizza ogni 2 anni il Premio europeo per le amministrazioni pubbliche, noto come **EPSA (European Public Service Award)**: nel 2013 questo importante riconoscimento è stato vinto dal Dipartimento della funzione pubblica del nostro Paese che ha partecipato alla competizione con il progetto denominato "*Bussola della trasparenza*".

Per concludere questa breve carrellata occorre ricordare inoltre che, a partire dal 2009, sul delicato tema della gestione delle risorse umane e delle tematiche ad esse connesse nel settore del pubblico impiego è stato avviato anche un *Comitato per il Dialogo Sociale*, formato dai rappresentanti delle PA europee a livello centrale (**EUPAE, European Public Administration Employers**) e delle organizzazioni sindacali di livello europeo (**TUNED, Trade Unions National and European Administration Delegation**); il Comitato si riunisce presso le sedi della Commissione Europea.

L'EIPA

Fondato a Maastricht nel 1981 e con centri in Lussemburgo e Barcellona, **l'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA)** si propone – almeno negli intenti, come si può leggere sul suo sito istituzionale - come centro di eccellenza leader in Europa in materia di integrazione europea e di nuove sfide per la gestione pubblica. La *mission* di questa istituzione è di sostenere l'Unione europea e i suoi membri (nonché i Paesi associati) nei propri processi amministrativi e gestionali, fornendo servizi di qualità ed elevata competenza allo scopo di sviluppare le capacità dei funzionari pubblici nel gestire servizi, azioni, progetti a livello europeo.

I servizi – soprattutto formativi – sono rivolti ai funzionari delle istituzioni europee e degli organismi affini, ai dipendenti pubblici all'interno delle amministrazioni nazionali e regionali degli Stati membri, dei paesi candidati e altri paesi nel quadro delle loro relazioni con l'UE: per portare avanti questa missione l'ente si avvale di finanziamenti direttamente previsti nel bilancio dell'Unione europea.

L'EIPA è un istituto indipendente, con un consiglio di amministrazione composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE e membri associati dell'Istituto. Questi rappresentanti costituiscono un *trait d'union* permanente tra l'EIPA e le amministrazioni pubbliche nazionali, garantendo una forte rete istituzionale al più alto livello di pubblica amministrazione in tutta l'Europa.

Il consiglio di amministrazione è presieduto da **Guy Verhofstadt**, ex primo ministro del Belgio e fondatore del Gruppo inter-parlamentare federalista intitolato alla memoria di Altiero Spinelli¹⁴.

Il Direttore Generale, **Marga Pröhl**, è ex capo-divisione del Dipartimento di Amministrazione e Modernizzazione del Ministero federale degli Interni, in Germania: come DG è responsabile della formulazione e attuazione delle politiche dell'Istituto nonché della gestione ordinaria e dei compiti di rappresentanza di EIPA.

Presso gli uffici della sede centrale, che si trova a Maastricht, nei Paesi Bassi, EIPA ha tre unità che si occupano, rispettivamente, di:

- Decisioni europee;
- Gestione pubblica europea;
- Politiche Europee.

L'Istituto ha istituito due centri in tutta Europa, ciascuno con competenze specifiche:

- EIPA Lussemburgo - Centro europeo per gli affari legali
- EIPA Barcellona

Esiste anche un Ufficio di rappresentanza di EIPA a Bruxelles con la funzione di sede di riunioni nel cuore dell'Unione europea e in prossimità delle istituzioni europee.

L'EIPA è il luogo nel quale tutti gli amministratori – sia a livello decisionale che operativo - che si occupano di affari europei possono imparare e acquisire competenze

¹⁴ Il principale ispiratore della Comunità Economica Europea.

e conoscenze in un ambiente multi-culturale, fondato su un mix di *know-how* pratico e sapere di alto profilo scientifico sviluppato su tre linee di intervento: Ricerca & Sviluppo, Consulenza, Ricerca.

L'Osservatorio e la Conferenza dell'OCSE

L'Osservatorio per l'Innovazione del Settore Pubblico (OPSI) è stato creato dall'OCSE nell'ambito delle relazioni di scambio e condivisione che, già in sede di avvio, coinvolgevano una ventina di Paesi dell'Unione Europea e del mondo. Esso rappresenta un luogo privilegiato per la condivisione, la discussione e la costruzione di soluzioni condivise efficienti ed efficaci nell'ambito delle strategie pubbliche.

Si tratta sostanzialmente di una iniziativa che riguarda la realizzazione di un portale all'interno del quale è possibile accedere ad alcuni casi di esperienze già realizzate e condividere esperienze in corso d'essere, collaborando laddove possibile con gli altri organismi aderenti a questo interessante progetto (tipica espressione del concetto di *benchmarking* e/o *benchlearning*). L'Italia è stata tra i primi paesi ad aderire, proponendo 10 casi di innovazione che hanno costituito una eccellenza dell'agire pubblico.

A questa piattaforma possono accedere tutti ma solo gli utenti registrati possono caricare su piattaforma contenuti e condividere così le proprie esperienze, sottoponendo a un *team di revisori* la propria proposta operativa esattamente come verrebbe fatto per una pubblicazione scientifica (in un processo di valutazione "tra pari", sebbene l'OCSE costituisca un giudice di livello superiore): da questa opera di condivisione è derivata una banca di oltre 100 casi realizzati in circa 20 paesi aderenti, che spaziano dall'uso dei social media in Australia, al miglioramento dei servizi e delle condizioni lavorative in Francia, dall'erogazione dei sussidi in Messico fino all'utilizzo delle teorie comportamentali nelle campagne di stimolo al pagamento delle imposte nella Gran Bretagna.

Nell'ambito delle iniziative promosse dall'Osservatorio va annoverata anche la ***Conferenza Internazionale sull'innovazione nel settore pubblico***, organizzata dall'OCSE e tenutasi a Parigi il 12-13 novembre 2014, con l'intervento di oltre 300 partecipanti provenienti dal mondo accademico, dai settori pubblici e privati e dalla società civile di più 40 Paesi. L'essenza di questo importante momento di condivisione è costituita dal nuovo modo di approcciare l'innovazione delle pratiche della PA

attraverso strumenti gestionali innovativi, tra i quali meritano di essere citati i cosiddetti “*laboratori di innovazione*”, veri e propri laboratori operativi dove i partecipanti sono stati chiamati a:

- **disegnare** servizi e costruire prototipi, non solo concettuali, predisponendo strumenti operativi;
- **progettare** social media e open data per l'innovazione, introducendo occasioni di scambio e condivisione e creando comunità ad hoc;
- **promuovere** partnership tra imprese pubbliche, società civile e imprese.

La rete della qualità nella PA: l'EUPAN

Il Consiglio europeo ha riconosciuto più volte l'importanza di un miglioramento della qualità delle PA, dei pubblici servizi e della qualità della regolazione normativa in particolare.

L'esigenza di realizzare un confronto e uno scambio continuo tra le esperienze maturate all'interno dei vari Stati membri, tentando di creare un coordinamento delle iniziative intraprese a livello nazionale e delle attività intraprese invece a livello internazionale all'interno del settore pubblico, ha spinto i Direttori Generali responsabili della Funzione pubblica prima (a partire dalla metà degli anni '80) e i Ministri della Funzione pubblica poi (a partire da febbraio 1988, data della prima riunione, a Maastricht) a dare avvio a una Cooperazione europea in questo settore: è stata quindi realizzata una rete informale tra i responsabili suddetti denominata **EUPAN** (acronimo di ***EUropean Public Administration Network***). Questo network ha una struttura articolata su tre livelli:

- **livello politico**: riguarda le relazioni tra Ministri della Funzione pubblica e il Commissario europeo responsabile per la Pubblica Amministrazione;
- **livello gestionale**: riguarda i rapporti tra Direttori generali e alti dirigenti delle varie amministrazioni nazionali ;
- **livello tecnico**: si sviluppa nell'ambito di gruppi di lavoro su temi come “*risorse umane*”, “*servizi pubblici innovativi*” e “*amministrazione on-line*” oppure anche attraverso riunioni di esperti su come migliorare la normativa (esiste poi un settore speciale per la formazione di settore e le riunioni avvengono nell'ambito

di riunioni tra i direttori degli istituti e delle scuole di pubblica amministrazione).

Il ruolo della Commissione in seno all'EUPAN è finalizzato a evitare una duplicazione delle attività svolte nel quadro della Comunità e contribuire ad individuare le aree di intervento che integrino le attività condotte nelle istituzioni europee.

Il ruolo dei Direttori generali – che si incontrano due volte l'anno – è quello di garantire continuità alla Cooperazione, consentendo la trasformazione delle linee politiche e dei programmi indicati loro dai Ministri in iniziative e progetti la cui realizzazione è demandata ai Gruppi di lavoro (terzo livello).

La *mission* di questa rete di referenti europei è quella di migliorare in generale le prestazioni, la competitività e la qualità complessiva delle PA europee attraverso lo sviluppo, lo scambio e la co-progettazione di strumenti e metodi in grado di implementare le politiche nazionali. Lo scambio delle esperienze coinvolge oltre gli organismi membri anche Paesi osservatori e altre organizzazioni. La *vision* è invece articolata nel sostegno alle azioni che – in termini di risorse umane, innovazione e qualità della pubblica amministrazione, *E-Government* e dialogo sociale – promuovono il perseguimento di efficienza ed efficacia nell'erogazione di servizi, sempre più costruiti in una logica di orientamento al cliente: l'adesione al network è assolutamente volontaria e le iniziative intraprese non hanno mai valore vincolante.

Attualmente la rete ha sviluppato tre gruppi di lavoro o **WGS** (*Working groups*, dei quali solo due sono attivi):

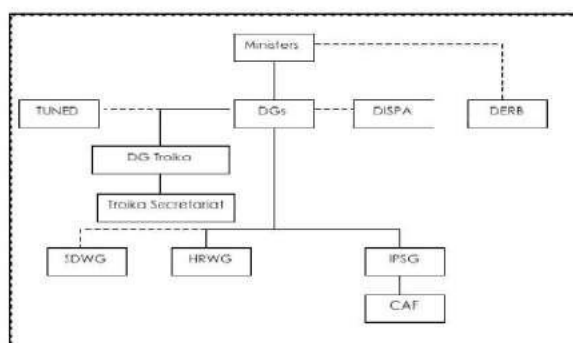
- **Gruppo di lavoro sulle Risorse Umane** (HRWG – *Human Relations Working Group*)
- **Gruppo di lavoro sull'innovazione nei servizi** (IPSG – *Innovative Public Services Group*)
 - Il gruppo di lavoro IPSG ha un sottogruppo: il gruppo di lavoro degli esperti sulla Griglia comune di valutazione (CAF).
- **Gruppo di lavoro sul Dialogo Sociale** (SDWG – *Social Dialogue Working Group*)

Anche i sindacati, in quanto rappresentanti del personale della funzione pubblica a livello europeo e nazionale, sono stati quindi chiamati a partecipare alla rete EUPAN. I tre sindacati a livello europeo coinvolti nell'iniziativa sono:

- **FSESP** (Federazione sindacale europea dei servizi pubblici);
- **CESI** (Confederazione europea dei sindacati indipendenti);
- **EUROFEDOP** (Federazione europea dei dipendenti dei servizi pubblici).

Per il momento l'EUPAN e la delegazione dei tre sindacati hanno convenuto di scambiarsi pareri su temi specifici come le pari opportunità, la mobilità e il decentramento e quindi il lavoro del terzo gruppo (SDWG) è stato messo in *stand-by*.

Nello schema è rappresentata la struttura del network EUPAN, nel quale sono rappresentati anche altri due gruppi (DISPA e DEBR) che collaborano alla rete nel perseguire obiettivi comuni.



Nel 1998 i ministri della Funzione pubblica hanno deciso di organizzare una conferenza sulla qualità delle amministrazioni pubbliche per presentare le *best practices* di tutti i paesi dell'UE e della Commissione europea. La prima conferenza è stata organizzata a Lisbona nel 2000 e successivamente queste conferenze si sono riunite ogni due anni, raccogliendo ogni volta circa 1.200 partecipanti.

L'esperienza purtroppo pare essersi interrotta e l'ultima conferenza si è svolta nel settembre 2006 a Tampere, in Finlandia. Per la Commissione europea sono state presentate le migliori pratiche relative alle seguenti linee di azione:

- **Legiferare meglio:** migliorare la qualità della legislazione dell'UE
- **Gestire meglio:** strategia per migliorare la gestione delle risorse umane

- **Informare meglio:** promuovere l'efficienza e la trasparenza mediante la gestione delle tecnologie dell'informazione.

Il Dipartimento della funzione pubblica italiana coordina la stesura del nuovo Programma a medio termine di EUPAN assieme a Lettonia e Lussemburgo, Presidenze UE del 2015 (quindi attualmente è anche l'Italia a fornire le linee programmatiche di questa istituzione).

In generale è possibile individuare delle aree tematiche che fungono da guida all'azione dei gruppi di lavoro e che offrono a tutti i partecipanti al network una serie di materiali, riferimenti, guide, studi, progetti, indagini o altro possa servire loro per poter orientare le proprie scelte e attivare servizi. Le tematiche riguardano l'*E-gov*, la soddisfazione degli utenti, i partenariati, la leadership, il *change management*, la valutazione della *performance*, la gestione della qualità dei servizi, il CAF, il sistema delle pensioni, lo sviluppo del personale, l'etica pubblica, l'anticorruzione, ecc.

NORMAZIONE ED EUROPA: QUALCOSA SI E' MOSSO

La via europea per la ISO ha le sue pietre miliari

Sebbene il terreno in Italia sembri essere poco fertile per iniziative che hanno l'obiettivo di rilanciare la certificazione di qualità come una caratteristica dell'agire pubblico, a livello internazionale – sotto la spinta dei paesi che in questo settore sono all'avanguardia – ci si è mossi nell'intento di dare una veste ufficiale a una serie di organismi che potessero essere riconosciuti a livello sovranazionale.

Le norme ISO vengono riconosciute come estremamente importanti e in grado di fornire una garanzia di standard nella loro applicazione a processi di vario genere e in ambiti differenti: per questo motivo in altri Paesi l'impulso alla condivisione di prassi ha portato a sostenere la creazione di enti di raccordo tra le politiche comunitarie in tal senso, fornendo le giuste competenze per orientare l'azione pubblica nell'adozione degli standard comunemente condivisi.

Gli organismi più accreditati in ambito internazionale nell'ambito della certificazione e della diffusione dei principi legati alla standardizzazione di qualità sono il CEN, l'EFQM e l'EOQ.

Il Comité Européen de Normalisation – CEN

Il CEN – del quale si è accennato anche in precedenza - è un'associazione che riunisce gli organismi nazionali di normalizzazione di 33 paesi europei: assieme a CENELEC e ETSI rappresenta uno dei tre organismi europei di normalizzazione ufficialmente riconosciuti dalla UE e dall'EFTA (*l'Associazione Europea di Libero Scambio*) in qualità di responsabile per lo sviluppo e la definizione di standard volontari a livello europeo.

L'azione principale di questo organismo è quella di fornire il supporto per lo sviluppo di norme e documenti tecnici di natura comunitaria per la realizzazione di prodotti, materiali, processi ed erogazione di servizi¹⁵. Proprio la sovrapposizione di intenti – da una parte – e la comunanza di obiettivi – dall'altra – porta a collaborare spesso le autorità pubbliche europee e gli organismi di normalizzazione nell'intento di realizzare norme che sostengano la legislazione e le politiche pubbliche. L'armonizzazione delle norme a livello comunitario, infatti, consente a imprese e altri organismi di garantire il rispetto dei requisiti previsti dalle direttive comunitarie (si pensi al rispetto delle caratteristiche di sicurezza di un prodotto o servizio).

Il processo di realizzazione degli standard è lungo e coinvolge un numero consistente di attori: una volta raggiunto un accordo condiviso tra tutte le parti coinvolte essi sono riconosciuti e divulgati dagli organismi di normalizzazione. I governi regionali, nazionali o gli organismi sovranazionali (al pari delle organizzazioni intergovernative) come l'Unione Europea si occupano poi di emanare leggi e regolamenti che richiamano gli standard internazionalmente riconosciuti: la differenza è che mentre norme e regolamenti sono giuridicamente vincolanti, gli standard di qualità costituiscono norme **ad adesione volontaria e senza effetti giuridici** (si tratta di sistemi cui aderire e dai quali si può essere esclusi, senza che ciò comporti conseguenze differenti).

Tuttavia il rapporto tra standardizzazione e legislazione a livello europeo è stato sviluppato in conformità con il cosiddetto “**Nuovo Approccio**” in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione, che è stato introdotto a partire dal 1985. Secondo questo nuovo approccio:

¹⁵ CEN sostiene le attività di normalizzazione in relazione ad una vasta gamma di campi e settori, tra cui: aria e spazio, chimica, edilizia, prodotti di consumo, difesa e sicurezza, energia, ambiente, alimenti e mangimi, salute e sicurezza, sanità, TLC, macchinari, materiali, attrezzature a pressione, servizi, trasporto e imballaggi.

- L'Unione europea adotta **atti legislativi** (direttive UE) che definiscono i requisiti essenziali - in relazione alla sicurezza e ad altri aspetti di interesse pubblico - che dovrebbero essere soddisfatti da prodotti e servizi venduti nel mercato unico.
- La Commissione europea invia gli aspetti oggetto della normalizzazione alle organizzazioni europee di normalizzazione (CEN, CENELEC e ETSI), che sono responsabili per la preparazione di **norme e specifiche tecniche** che faciliteranno la conformità a tali requisiti essenziali.
- Le autorità pubbliche si impegnano a riconoscere che tutti i prodotti fabbricati (e servizi forniti) secondo le norme armonizzate si **presumono conformi** ai requisiti essenziali come definiti dalla pertinente legislazione UE;
- Le Norme europee emesse dagli organismi di normalizzazione rimangono ad adesione volontaria e non vi è alcun obbligo giuridico di applicarle. Qualsiasi produttore (o fornitore di servizi), che decide di non seguire una norma armonizzata è **tenuto comunque a dimostrare** che i propri prodotti (o servizi) sono conformi ai requisiti essenziali stabiliti ai sensi di legge.

Circa un quarto delle norme europee pubblicate dal CEN sono state sviluppate in risposta alle richieste di normazione (i cosiddetti “*mandati europei*”¹⁶) emanate dalla Commissione Europea. Di fatto il sistema di cooperazione tra le istituzioni della Unione Europea e dell'EFTA e il sistema di normalizzazione europeo ha posto in essere una sorta di partenariato tra il settore pubblico e il settore privato del quale beneficiano cittadini, consumatori, commercianti, produttori e amministratori: la presunzione di conformità di prodotti e servizi infatti consente la loro distribuzione (vendita o erogazione) su tutto il territorio del mercato unico, raggiungendo un potenziale di circa 600 milioni di persone in almeno 33 paesi, nel rispetto di standard condivisi di sicurezza e di rispetto dell'ambiente.

¹⁶ Le norme armonizzate sono sempre emesse dagli organismi di normalizzazione, previo mandato della Commissione europea o del Segretariato dell'EFTA di preparare una norma o una serie di norme per coprire un certo argomento ritenuto importante e prioritario. Una volta preparata ed emessa la norma, essa viene trasmessa alla Commissione che ne pubblica i riferimenti sulla G.U. comunitaria per conferirle validità ai fini della direttiva, richiedendo nel contempo che venga recepita dagli enti normatori degli Stati membri.

Ma cosa si intende esattamente con il termine “Norma armonizzata”? La definizione di norma armonizzata (la cui sigla è HD¹⁷) è contenuta nella motivazione della Direttiva 88\295 EEC¹⁸, dove si specifica che: “...al fine di dimostrare la conformità ai requisiti essenziali e di garantirne il controllo è opportuno disporre di norme armonizzate a livello europeo...”, le quali “...devono mantenere il loro statuto di testi non obbligatori...” , inoltre, : “il Comitato Europeo di Normalizzazione (CEN) ed il Comitato Europeo di Normalizzazione Elettrotecnica (CENELEC) sono riconosciuti quali organismi competenti ad adottare le norme armonizzate...” ed infine è detto che: “una norma armonizzata è una specifica tecnica (norma europea o documento di armonizzazione) adottata, su mandato della Commissione, dall'uno o l'altro o da entrambi gli organismi di normalizzazione...”

Volendo sintetizzare le caratteristiche delle **Norme Armonizzate** si ha che esse:

- rivestono sempre carattere *volontario*;
- possono essere *esclusivamente* adottate dai Comitati Europei di normazione;
- devono essere obbligatoriamente pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee;
- hanno la particolarità che la loro osservanza conferisce la “*presunzione di conformità*” ai requisiti essenziali (cosiddetti “E.R”) stabiliti per un dato prodotto o servizio;
- sono sempre basate su norme internazionali (gli standard ISO o IEC) e riguardano *aspetti* generali: sterilità; biocompatibilità; EMC (compatibilità elettromagnetica); GMP (procedura di manifattura della merce); guida alla valutazione clinica; specifici per tipi di attrezzature;
- per essere validamente emesse ed applicate devono vedere la *partecipazione* alla loro elaborazione di tutte le parti interessate (produttori, utilizzatori, enti notificati, autorità governative, etc.);
- la Commissione europea deve obbligatoriamente conferire un *mandato* al CEN o al CENELEC perché questi possano operare ;

¹⁷ la Direttiva 88\295 EEC nell'art. 7 rimanda a tre tipi di documenti:

- documento di armonizzazione o norma armonizzata (HD)
- norma europea (EN)
- pre-norma europea (ENV)

¹⁸ Si tratta di una Direttiva in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture

- gli enti di Normazione nazionali devono pubblicarle come Norme Nazionali, senza apportare alcuna modifica.

Una particolare clausola prevista nello statuto del CEN\CENELEC obbliga i Paesi Membri, nel corso della preparazione di una norma europea (EN) o di un documento di armonizzazione/norma armonizzata (HD), a non svolgere alcuna attività (il cosiddetto “*stand-still*”) che possa pregiudicare il processo di armonizzazione: sostanzialmente non possono essere pubblicate o non si possono aggiornare norme nazionali che, in tutto o in parte, trattino gli stessi argomenti.

La European Foundation for Quality Management – EFQM

Si tratta di un organismo molto importante che costituisce un punto di riferimento per la maggior parte delle organizzazioni che gestiscono in qualità i propri processi produttivi o erogativi. Nato dall’iniziativa, nel 1989, degli Amministratori delegati di 14 tra le più importanti Aziende di prodotti e Servizi presenti sul territorio europeo (molte delle quali rappresentanti di colossi operanti a livello mondiale¹⁹) dopo che i presidenti o gli amministratori di 67 aziende europee hanno sottoscritto un documento programmatico, dichiarando il loro impegno nel perseguire *mission* e *vision* della Fondazione. Essendo un ente non profit le adesioni sono volontarie e le disposizioni non sono vincolanti: tuttavia il modello elaborato da questo organismo rappresenta un punto di riferimento importantissimo per il raggiungimento di riconosciuti standard di qualità.

All’interno della Fondazione è stato istituito un gruppo di lavoro composto da esperti del settore, rappresentanti dell’industria e del mondo accademico che si è occupato in oltre 25 anni di attività di creare e sviluppare un modello per l’eccellenza qualitativa (**Modello EFQM**), applicabile a qualsiasi tipo di organizzazione, indipendentemente

¹⁹ Gli amministratori delegati intervenuti (e le relative aziende) erano:

- Umberto Agnelli - Fiat Auto SpA
- Carlo De Benedetti - Ing. C. Ollivetti & C., SpA
- Carl Horst Hahn - Volkswagen AG
- A. Scharp - AB Electrolux
- Jan FA de Soet - Koninklijke Luchvaart Maatschappij NV (KLM)
- Cornelis Johannes van der Klugt - NV Philips 'Gloeilampenfabrieken
- Serge Dassault - Avions Marcel Dassault-Breguet Aviation
- Heini Lippuner - Ciba-Geigy AG
- Raymond H. Lévy - Régie Nationale des Usines Renault
- Francis Lorentz - Bull SA
- Konrad Eckert - Robert Bosch GmbH (partecipazione a nome di Marcus Bierich)
- Iain David Thomas Vallance - British Telecommunications plc
- Fritz Fahrni - Gebr. Sulzer AG
- R. Morf - Nestlé SA (partecipazione a nome di Helmut Oswald Maucher)

dalle dimensioni o dal settore all'interno del quale opera. Si tratta di un approccio complessivamente più esteso e articolato rispetto a quello previsto dagli standard ISO 9001 ma in parte sovrapponibile: in particolare questo modello è utilissimo per tutte quelle realtà operative che fanno riferimento a un sistema di certificazione integrato, comprendente l'ISO (9001, 14000), SA 8000 e OHSAS 18001.

La caratteristica fondamentale di questa Fondazione è il non perseguire alcuno scopo di lucro ma solo l'eccellenza operativa, attraverso un percorso di analisi in cui vengono esaminati moltissimi aspetti dell'organizzazione di una realtà produttiva. Il modello EFQM prevede infatti un sistema di analisi basato sostanzialmente su **9 criteri principali** (distinti in due categorie o macroaree, rispettivamente "*Fattori abilitanti*" e "*Risultati*") declinati in molte sottocategorie.

I nove criteri sono:

1. Leadership (cultura e coinvolgimento del vertice aziendale)
2. Gestione del personale
3. Politiche e strategie
4. Gestione delle risorse
5. Processi (regole e procedure, misurazione delle attività)
6. Soddisfazione del personale (crescita professionale, motivazione, coinvolgimento)
7. Soddisfazione del cliente (soddisfazione, fidelizzazione)
8. Impatto sulla società (legame con SA 8000, Codice Etico, CSR)
9. Risultati di business (risultati economici e finanziari)

I primi cinque fanno riferimento ai fattori abilitanti e gli ultimi quattro ai risultati: dall'analisi rispetto ai vari criteri e sottocriteri deriva un sistema di valutazione e di attribuzione di un punteggio che, modulato in base al modello di riferimento, costituisce la valutazione finale dell'organizzazione nel suo complesso.

L'importanza di questa Fondazione è testimoniata dal fatto che ogni anno centinaia di organizzazioni appartenenti sia al settore pubblico sia a quello privato, partecipano al **EFQM Excellence Awards**, un importante appuntamento cui prendono parte multinazionali al pari di aziende sconosciute e di piccole dimensioni.

La European Organization for Quality – EOQ

L'Organizzazione Europea per la Qualità, **EOQ** (a inizialmente denominata **European Organization for Quality Control - EOQC**) è stata fondata nel 1956 da organizzazioni provenienti da cinque Paesi dell'Europa occidentale: Francia, Italia, Germania occidentale, Paesi Bassi e Regno Unito.

Successivamente, compiendo un passo importante, l'EOQ si è impegnata a diffondere le sue radici in altri paesi dell'Europa occidentale e successivamente a cominciare a stabilire legami con i paesi dell'Europa centrale e orientale (compresi alcuni Stati identificati negli anni della guerra fredda come appartenenti al cosiddetto “Blocco comunista”). Più recentemente EOQ ha ampliato le sue attività per includere al suo interno anche i Paesi della regione del Mediterraneo meridionale e orientale.

Anche questo ente ha la forma giuridica di un'associazione di diritto (belga per la precisione) senza scopo di lucro che persegue il miglioramento efficace in materia di qualità in tutte le organizzazioni coinvolte nella propria rete di contatti.

Questo importante organismo internazionale persegue l'ambiziosa *vision* di costituire il più importante promotore dei principi della qualità in Europa, obiettivo che viene perseguito attraverso la creazione di un network molto esteso, la promozione della ricerca nel campo della gestione della qualità, il supporto nel trasferimento delle conoscenze, la diffusione delle principali tecniche, la costituzione di un centro di rappresentanza delle istanze degli associati presso organizzazioni e governi della UE, il sostegno nella promozione e diffusione dei sistemi di gestione della qualità e, soprattutto, la formazione certificata di operatori con competenze specifiche nell'ambito del settore della qualità.

Come altri organismi internazionali del settore organizza annualmente numerosi eventi e premi per attribuire il riconoscimento di importanti successi nell'applicazione dei principi della qualità totale.

Oltre ai soci dell'organizzazione (che fanno riferimento ad oltre 34 Paesi) EOQ può contare anche sull'importante supporto di numerosissimi partner ovvero organizzazioni (con o senza scopo di lucro) che cooperano con questa istituzione nella diffusione del movimento di qualità in Europa, fornendo un contributo molto vario in termini di risorse (finanziarie, competenze, partnership in progetti, etc.)

QUALCHE ESPERIENZA NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI: CENNI

Tante esperienze diverse per un riferimento unico

L'abbondanza di iniziative e organismi internazionali, come anticipato, non deve lasciar indurre nell'errore di considerare la tematica della qualità (e in particolare della qualità nelle Amministrazioni pubbliche) come un *corpus* unificato di esperienze, principi, pratiche e processi. Sebbene sia stato già riconosciuto da tempo il ruolo chiave degli organismi comunitari per promuovere un'azione comune nell'ambito del miglioramento e della standardizzazione del livello di qualità dei servizi pubblici è mancato di fatto quel potere di coordinamento (in parte coercitivo e sanzionatorio) tra le iniziative dei vari Stati. Per questo motivo è difficile – se non impossibile – ricostruire una mappa delle iniziative europee di gestione della qualità dei servizi pubblici. L'azione “a macchia di leopardo” caratterizza l'operato non soltanto dell'Amministrazione Centrale del Governo italiano ma anche l'esperienza di altre nazioni che possono contare su un assetto organizzativo ben più efficiente del nostro (nonché di risorse più consistenti).

Appare utile riportare qualche riferimento a iniziative di altri Paesi membri dell'Unione, per fornire uno spunto di riflessione sul percorso intrapreso da altri Stati in tema di certificazione della qualità e, se possibile, applicazione ai servizi pubblici: in particolare si fa riferimento a quanto accade in Spagna, Francia e Gran Bretagna.

L'AENOR e l'AEVAL in Spagna

L'Associazione Spagnola per la standardizzazione e la certificazione è una organizzazione privata senza scopo di lucro. La sua attività contribuisce a migliorare la qualità e la competitività di aziende, prodotti e servizi sia pubblici sia privati in Spagna e anche in altri Paesi ispanofoni.

AENOR è stata fondata nel 1986, in coincidenza con l'inclusione della Spagna all'interno della Comunità Economica Europea: fino a tale data, i compiti di normalizzazione erano affidati all'Istituto di razionalizzazione e normalizzazione (**IRANOR**), un ente pubblico creato nel 1945 sotto il Centro Superiore per la Ricerca Scientifica. La necessità di adeguarsi agli altri paesi europei nell'ambito dell'applicazione degli standard di qualità ha portato alla decisione di spostare l'ambito delle attività di standardizzazione e certificazione dall'esclusivo settore privato anche ad

altri settori, con l'istituzione di un'organizzazione non-profit, sempre privata ma indipendente per statuto nelle sue finalità istituzionali. Attualmente AENOR opera nell'ambito della standardizzazione, mettendo a disposizione un catalogo di oltre 31.000 documenti normativi negli ambiti più disparati e fornendo certificazioni di qualità non solo in Spagna ma in oltre 60 paesi nel mondo (la Spagna è il quarto paese al mondo e il secondo Europa per numero di certificati ISO 9001, con più di 53.000 riconoscimenti, risultando tra i 10 enti di certificazione più importanti al mondo): in Spagna, AENOR è presente in tutte le Comunità Autonome, dove ha 20 uffici, e ha una presenza permanente in 12 paesi, per lo più in America Latina ed Europa.

Per diffondere la cultura della qualità, in Spagna e nel mondo latino in generale, AENOR ha sviluppato anche una cospicua attività editoriale, progetta software per la gestione in qualità dei sistemi, offre servizi di formazione specifica e molteplici piattaforme di informazione.

Nel campo della sperimentazione, è il senior partner di **CEIS** (*Centro Servizi, Testing e Innovazione*), un centro di riferimento internazionale la cui attività comprende l'esecuzione di test di conformità, studi tecnici, e la manutenzione preventiva e predittiva di strutture. Allo stesso modo, il 2008 ha visto la creazione di **AENORlaboratorio**, rivolto a tutti gli attori del settore alimentare, come i produttori primari, trasformazione, distribuzione e industrie. Esso copre le tre aree presidi di analisi: fisico-chimiche, microbiologiche e sensoriali. AENOR è il soggetto giuridicamente responsabile dello sviluppo di standard tecnici in Spagna in quanto Rappresentante spagnolo a ISO. Anche in tema di servizi pubblici l'attività di normazione è stata affidata dalla PA centrale a questo ente che si è occupato ad esempio di regolamentare l'applicazione della legge 10/2013 del governo spagnolo in tema di trasparenza, di accesso del pubblico alle informazioni e di buon governo.

AENOR ha più di 500 certificati in vigore nelle Pubbliche Amministrazioni, consentendo a molti enti pubblici di risultare più efficaci nel loro confronto quotidiano con il cittadino e, a volte, più competitivi rispetto alle imprese private in termini di prestazioni fornite. AENOR offre inoltre consulenza per migliorare la gestione in diversi servizi forniti dalle Pubbliche Amministrazioni, dalla sistematizzazione dei procedimenti amministrativi in generale alla gestione dei servizi educativi, oltre che per la gestione di parchi e giardini, parchi giochi per bambini, spiagge, foreste pubbliche, trasporti pubblici, acqua e gestione dei rifiuti, della sicurezza, traffico, ecc. (basti

pensare che sono state emesse apposite norme UNE – equivalenti delle italiane UNI – per specifici servizi pubblici).

Una importante istituzione in tema di valutazione della qualità dei servizi pubblici è **l'AEVAL**, creata nel 2006 secondo i principi della *governance* dell'Unione europea: responsabilità, efficienza, partecipazione, apertura e coerenza. Il primo passo per rendere effettivo l'intervento di questo organismo all'interno dell'agire pubblico è stato la nomina di una apposita Commissione di esperti, composta da docenti universitari e prestigiosi professionisti di diverse discipline oltre a manager pubblici, che hanno condotto una dettagliata analisi della valutazione in Spagna e hanno avviato una serie di iniziative di benchmarking a livello internazionale. Da gennaio 2007 è stata istituita **l'Agenzia di Stato per la valutazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi**, in seno alla quale lavorano quattro divisioni operative:

- Dipartimento Pianificazione e Relazioni Istituzionali
- Dipartimento di Management
- Dipartimento di valutazione
- Dipartimento di Qualità dei Servizi

AFQP e SGMAP in Francia

La **AFQP** – *Association France Qualité et Performance* - è un'associazione a scopo non lucrativo (in Francia si parla di Associazioni di legge 1901) creata nell'aprile 2012 dalla fusione di tre entità differenti operanti fino ad allora:

- **FAR/MFQ** - Federazione delle Associazioni Regionali del marchio MFQ (*Movimento francese per la Qualità*)
- Il **CNQP** - *Comité National Qualité Performance*
- L'Associazione **FQP** - *France Qualité Publique*

Essa rappresenta una iniziativa nazionale di carattere unico, sostenuta sia da autorità pubbliche sia dalle imprese.

L'Associazione AFQP mira a riunire, coordinare, implementare e gestire tutte le reti di attori pubblici e privati che si occupano di qualità, valutazione e management in Francia, alimentando il dialogo e gli scambi reciproci tra le sue diverse componenti: uno degli *asset* fondamentali è proprio il puntare sulla comunicazione a livello nazionale per

assolvere il ruolo di riferimento unico nell'ambito della qualità e della performance. Questa associazione, sebbene nata da poco, ha già sviluppato importanti partnership con altri importanti attori nazionali e internazionali²⁰.

A differenza di altre realtà nazionali il rapporto con il cittadino nella sua veste non solo di consumatore ma anche di azionista dello Stato è sempre al centro della visione condivisa: un esempio concreto è dato dal progetto “*Semplifichiamo insieme*” che ha visto la nascita di un portale attraverso il quale cittadini, imprese e associazioni possono esprimere le proprie opinioni e i propri suggerimenti in tema di semplificazione su diversi ambiti, contributi che vengono poi portati all'attenzione delle istituzioni e concretamente – se possibile – realizzati. Questo progetto è solo una delle tante iniziative che fanno riferimento a un altro portale, quello della **Direzione generale per la Modernizzazione dello Stato** (www.modernisation.gouv.fr/), che non costituisce un semplice deposito di lamentele ma una piazza virtuale, un luogo di scambio con moderatori istituzionali, dove viene costruito un dialogo positivo con la cittadinanza per il miglioramento della qualità dei servizi. Il sito è organizzato per *target* (cittadini, imprese, associazioni e collettività) all'interno delle rispettive sezioni sono presenti i principali temi in grado di rappresentare i punti di maggior rilievo per le proposte e le discussioni. Esiste un sistema di *rating* delle tematiche e delle discussioni che rende queste community molto dinamiche, consentendo una navigazione stile *social network sites*, dove le proposte sono navigabili oltre che per tematica anche per maggior numero di voti, di commenti o più recenti. Le proposte dei cittadini adottate dalla PA francese e rese operative nel 2010 erano una trentina, sono salite a un centinaio nel 2012 e sono continuate a crescere nel corso del tempo: all'interno di questo portale è inoltre presente una intera sezione dedicata alla qualità dei servizi pubblici.

Una delle altre iniziative francesi sul fronte della semplificazione e del miglioramento qualitativo dell'azione amministrativa, oltre alla Direzione generale per la modernizzazione dello Stato (DGME), è il **SGMAP** (*Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique*), affiancato dal **CIMAP** (*Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique*)

Il SGMAP è una istituzione di diretta dipendenza del Primo ministro francese, sotto la guida del Segretario di Stato per la Riforma dello stato e la semplificazione, del

²⁰ Un importante progetto ha riguardato nel 2013 la collaborazione con il Collegio C3D nell'ambito dell'eccellenza per lo sviluppo sostenibile.

Ministro per il decentramento e il servizio pubblico, del Ministro delle finanze e del Ministro dell'Economia, dell'industria e della digitalizzazione. Ha, dal settembre 2015, una struttura articolata in due direzioni principali: la Direzione interministeriale per il supporto alle trasformazioni pubbliche (**DIAT**) e la Direzione interministeriale per il digitale e per i sistemi informativi e di comunicazione dello Stato (**DINSIC**)

Esso si pone come il perno dell'azione di riforma dello Stato in quanto accentratore di competenze e di eccellenze nella trasformazione politica della PA francese. Per la sua strategica missione si pone con un duplice ruolo:

- quello di consulente del governo per la preparazione, l'attuazione e il monitoraggio del programma di riforma globale,
- quello di partner strategico nei confronti delle autorità impegnate nel processo di riforma,

per svolgere i quali si avvale di professionalità e competenze di altissimo livello, un team di quasi 200 professionisti selezionati da molteplici realtà lavorative e in grado di conferire un know-how senza precedenti nell'ambito dell'innovazione della PA.

Questo organismo rappresenta una punta di eccellenza nel campo delle politiche di qualità pubbliche e la sua azione è organizzata intorno a tre grandi strutture che rappresentano i punti strategici del progetto di ammodernamento:

- il Servizio interdipartimentale per la modernizzazione dell'azione pubblica (DIMAP)
- il Servizio interministeriale dei sistemi di informazione e comunicazione (DISIC)
- il servizio ETALAB per la gestione degli *open data* pubblici.

Una importante iniziativa – che ricorda analoghe iniziative realizzate anche in Italia – è costituita dal progetto “**100 contatti efficaci**”, messo in piedi da più di 20 organizzazioni differenti per realizzare una efficiente comunità di pratica nell'ambito del miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Inghilterra e trasparenza: da Downing street alla BQF

Nell'ottica della rendicontazione, che da qualche anno ha preso piede in Italia e in Europa, arrivando a definire un vero e proprio modello di comunicazione (cfr infra il capitolo precedente) in Inghilterra è presente da qualche anno un sito interamente

dedicato alla trasparenza e in grado di rendere disponibili per tutti i cittadini le informazioni relative allo stato dell'arte sulle azioni di governo, all'utilizzo di risorse, alla misura della soddisfazione (*customer satisfaction*) e dei livelli di performance raggiunti dai vari dipartimenti statali.

Anche la nostra legge sulla trasparenza ha in parte recepito questa forma di pubblicizzazione e di condivisione, ma il sito inglese – sotto la diretta responsabilità del Primo ministro inglese – rappresenta più uno strumento di propaganda politica che di rendicontazione amministrativa (come sa bene il nostro capo del Governo che ha realizzato una iniziativa analoga, seppure molto meno strutturata ed efficace).

Il sito *transparency.number10.gov.uk* permette di rendere ogni ambito dell'amministrazione accessibile e quindi controllabile dai cittadini. Dagli appuntamenti e riunioni istituzionali, alle informazioni sulla spesa pubblica, fino allo stato dell'arte dei programmi governativi: tutto è accessibile con un *click*, periodicamente e liberamente, da chiunque. Sebbene non sia rintracciabile un riferimento esplicito alla rilevazione della qualità dei servizi, la delineazione di un sistema di indicatori di performance e l'esposizione dei livelli raggiunti consente di monitorare indirettamente anche il livello di soddisfazione e quindi di qualità erogata degli interventi pubblici. Da notare come un *disclaimer* posto all'accesso sul portale riferisca i dati contenuti all'azione di governo relativa a un determinato periodo (rendendola quindi, come già anticipato, una rendicontazione dallo scopo preminentemente politico, non quindi puramente informativo), determinando quindi la possibilità che non sia ancora valida²¹. Le principali linee di lettura che sono attivabili sui dati presenti in questo portale riguardano le tematiche:

- *a che punto siamo*
- *chi fa cosa*
- *dati e indicatori di performance*

Dipartimento per dipartimento, settore per settore, è possibile analizzare i programmi di governo e lo stato dell'arte degli stessi, riuscendo a considerare anche i livelli di dettaglio di ciascuna attività, fornendo un focus per illustrare l'agenda dei ministri, i cui

²¹ Si legge infatti: "This content was published under the 2010 to 2015 Conservative and Liberal Democrat coalition government and may no longer be valid."

appuntamenti vengono riportati e aggiornati con i dettagli relativi agli incontri, all'ospitalità, ai doni scambiati (e relativo ammontare economico degli stessi) ma soprattutto vengono riportati, per ciascuna area di attività, una serie di indicatori che misurano, per ciascun ambito e settore, l'impatto delle diverse attività e i loro risultati in termini di miglioramento delle *performance*, consentendo di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa. Per ciascun set di indicatori viene inoltre evidenziata la data di avvio della pubblicazione, la sua periodicità e il livello territoriale di aggregazione, consentendo anche di individuare eventuali margini di miglioramento nell'azione amministrativa.

Questa iniziativa è realizzata anche seguendo le linee guida fornite *dall'Istituto nazionale per il Customer Service*, un organismo indipendente che costituisce il più importante riferimento britannico nell'ambito della rilevazione della soddisfazione dei clienti per aziende pubbliche e private, liberi professionisti e organizzazioni non profit, redigendo due volte ogni anno lo *UK Customer Satisfaction index*, una importantissima ricerca statistica sull'andamento della soddisfazione degli utenti in vari settori anche della PA.

Nell'ambito della gestione della qualità dei servizi è opportuno ricordare la Fondazione Britannica per la qualità **BQF** (*British Quality Foundation*), ente senza scopo di lucro fondata dal 1993 e attualmente la più grande organizzazione in Europa dedicata al miglioramento globale delle performance operative. Istituita sotto l'egida dei Reali inglesi è impegnata nel sostenere tutte le organizzazioni nella diffusione delle migliori pratiche e nel perseguimento dell'eccellenza a livello di performance (sono tra i principali sostenitori del **modello di eccellenza EFQM**).

INDICATORI DI QUALITA' E SERVIZI LEGATI ALLA COMUNICAZIONE: UNA IPOTESI

COSA E' STATO FATTO IN ITALIA

Il Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici

In Italia un primo approccio alla misurazione della qualità definita secondo criteri stabiliti è dato dall'iniziativa del Dipartimento della Funzione pubblica che è stata avviata in fase sperimentale nel 2007 (conclusasi a dicembre 2010) e immessa tra i servizi forniti alle PA aderenti a partire da febbraio 2011: si tratta del **Barometro della qualità effettiva dei Servizi pubblici**.

La fase di sperimentazione ha visto partecipare 8 aziende pubbliche o private ma erogatrici di servizi pubblici¹ ed è stata determinante per la messa a punto di un "toolkit", ovvero di una vera e propria cassetta degli attrezzi on-line a disposizione di tutte le amministrazioni che avessero poi deciso - nella fase attuativa del progetto - di avvalersi di questo servizio di elaborazione dei dati e di restituzione di valutazioni della qualità dei servizi erogati. Di fatto nasce quindi come iniziativa di *Benchmarking* e si pone poi come strumento operativo, dotato di un proprio manuale esplicativo che descrive in maniera semplice e chiara l'obiettivo dell'iniziativa, il suo funzionamento e le fasi da portare avanti. Lo strumento si è rivelato una vera e propria sorpresa nell'ambito delle azioni legate al riconoscimento della qualità dei servizi pubblici tanto che è stato anche ripreso oltralpe, dal governo francese, che attraverso il *Comitato interministeriale per la modernizzazione dell'azione pubblica* francese ha messo in piedi una iniziativa del tutto analoga seppure strutturata in maniera differente².

¹ Agenzia delle entrate, Automobile Club Italia, Autorità per l'energia elettrica e il gas, Ferrovie dello Stato, INPS, INPDAP, Poste italiane e Unioncamere

² Il barometro nella sua versione francese si compone di due contenitori, chiamati "cruscotti": qualità della relazione (prima, durante e dopo il servizio) e qualità del servizio reso. Ciascun cruscotto esprime poi sia indicatori di prestazione sia indicatori di soddisfazione degli utenti. Il barometro della qualità francese, elaborato sulla base della logica degli "eventi di vita" (ovvero eventi concreti cui corrispondono pratiche amministrative ben definite) si ispira a tre principi:

- È uno strumento mirato a misurare i risultati delle azioni prioritarie del governo per migliorare la qualità dei servizi resi a cittadini e imprese

Nato quindi come impianto sperimentale su cui fondare la strutturazione della qualità dell'azione pubblica, questo strumento trova nel Ministro Brunetta l'ideale propulsore, tanto da essere inserito nel c.d. "*Piano industriale 2008*", contenente le linee programmatiche per la riforma della PA, del quale il **D. Lgs 150/2009** ("*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*") rappresenta uno dei provvedimenti più impattanti, prevedendo al suo interno la valutazione dei servizi erogati.

Il **CIVIT** (*Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*) ha successivamente emanato con la **Delibera n. 88 del 24 giugno 2010** le "*Linee guida per la definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici*", previste dal **D. Lgs n. 198/2009** sulla azione collettiva nel settore pubblico e in grado di fornire indicazioni sulla metodologia da seguire per individuare gli standard di qualità nelle sue dimensioni di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia dei servizi (dimensioni ritenute imprescindibilmente legate anche alla valutazione degli standard per l'esercizio del diritto di *Class action*³, come definito dal **D. Lgs. 198/2009**).

Compiere uno studio sulla qualità dei servizi pubblici e sulla certificabilità degli standard osservati non può prescindere dal considerare quanto realizzato attraverso questo semplice strumento: essendo la certificazione ai sensi dello standard ISO 9001 un percorso di mantenimento di un certo livello di qualità nell'ottica del perseguimento del "miglioramento continuo" le indicazioni fornite dal *Barometro della Qualità* sono utili strumenti per il controllo costante delle *performance* delle PA che decidono di servirsene, soprattutto perché costituiscono una agevole guida da seguire per costruire un percorso di qualità personalizzato.

-
- Si compone sostanzialmente di 2 misure: quella della qualità della prestazione (servizio effettivamente reso dall'amministrazione) e quella della soddisfazione dell'utente (percezione della qualità del servizio da parte dell'utente)
 - Implica una serie di indicatori che devono essere concreti, immediatamente comprensibili agli utenti e virtuosi, perché collegati alle azioni di miglioramento dei servizi.

³ Si tratta di un istituto di recente introduzione nell'ordinamento italiano ma di matrice prettamente statunitense: attraverso questa "azione collettiva", generalmente portata avanti da gruppi di interesse o più in particolare da associazioni consumeristiche, si mira a ottenere legalmente la risoluzione di una controversia e il riconoscimento di un diritto, quasi sempre accompagnato da un risarcimento, attraverso il ricorso al giudizio espresso da una autorità terza (generalmente avente competenza tecnica o legale nella materia).

Cosa si propone di misurare il Barometro della Qualità

Sebbene sia stato introdotto inizialmente solo a livello sperimentale, questo strumento si è posto da subito l'ambizioso obiettivo di misurare quella che forse è la dimensione più impegnativa della qualità, ovvero la cosiddetta *"qualità effettiva"*.

In generale – per questioni di semplicità operativa, dovute al controllo sul processo di erogazione, o per semplice calcolo di convenienza – si è sempre fatto ricorso alla misura della *qualità erogata*, ovvero della qualità del servizio in termini di rispondenza agli standard definiti in uscita: mai o quasi mai si è pensato di misurare la *qualità percepita*, ovvero la dimensione di valutazione fornita dai fruitori del servizio. L'aver invece considerato la dimensione più complessiva è frutto di una scelta mirata a tener conto anche delle esigenze dei fruitori senza lasciare che esse condizionino drasticamente le esigenze organizzative e le strategie operative alla base dei servizi erogati.

Per tornare alla definizione che viene data nel **Manuale tecnico del Barometro per qualità effettiva**⁴ si ha che essa *"indica in che modo e in che misura un'organizzazione eroga servizi di buona qualità, che danno cioè una risposta pronta, coerente ed esauriente alle richieste potenziali degli utenti e minimizza il disturbo, il numero passaggi necessari, i disagi o gli imprevisti provocati da servizi di cattiva qualità"*.

In pratica essa è riconducibile agli effetti che il processo di erogazione del servizio ha sulla prestazione offerta ai cittadini ed essendo una dimensione complessa va esplicitata facendo ricorso a una serie appropriata di indicatori di qualità: per questo motivo per valutare la qualità effettiva di un servizio occorre definire anticipatamente alcune caratteristiche che i servizi o le prestazioni dovranno avere per poter essere considerati di qualità, procurando inoltre che tali proprietà siano rese conoscibili sia all'interno sia all'esterno della PA cui si riferiscono, consentendo ai destinatari di poter conoscere e valutare i livelli di qualità previsti dall'erogatore e confrontandoli con le proprie esigenze.

Se questa considerazione è abbastanza intuibile nella sua applicazione a servizi di tipo standard (ovvero che prevedono la fornitura di una prestazione ben identificabile, univoca, ripetibile e misurabile) il discorso si fa più arduo se si considera la comunicazione pubblica alla stregua degli altri servizi della PA e si cerca di delinearne

⁴ Si fa riferimento alla distinzione tra *actual quality* e *perceived quality* di stampo anglosassone, che corrisponde alla distinzione tra qualità effettiva e percepita in Italia.

le dimensioni di qualità effettiva: nei prossimi paragrafi si cercherà di applicare il dettato del *Barometro* anche ai servizi legati alla comunicazione della PA.

E' ben specificato come l'obiettivo di questa iniziativa – compresa tra le altre riferite al *Benchmarking* tra amministrazioni pubbliche, in considerazione del fatto che i dati e le prassi vengono poi condivisi con altri partecipanti al progetto – sia rilevare sempre dati quantitativi (ovvero sempre esprimibili con misure certe e univoche), giungere a produrre un indice sintetico del livello della qualità dei servizi erogati (valido almeno per l'amministrazione cui si riferisce), misurare servizi e unità di erogazione (giungendo quindi a scomporre i servizi nei loro elementi costitutivi e aggregandoli in unità compatte) e infine diffondere i risultati di questa misurazione sia all'interno degli enti oggetto di misurazione sia all'esterno, verso pubblici più o meno ampi e in maniera più o meno diffusa.

Come funziona il Barometro della Qualità: la definizione dell'oggetto da analizzare

Essendo riferibile sia a sistemi semplici di offerta di servizi (che erogano quindi servizi standard facilmente riconoscibili tramite unità erogative dislocate sul territorio) sia a sistemi di offerta articolati o misti (con livelli di articolazione e complessità elevati) questo strumento propone di agire partendo da una analisi del contesto istituzionale di riferimento, evidenziandone

- modalità organizzativa adottata per l'erogazione dei servizi
- modelli di misurazione della qualità
- tipi di indicatori per la valutazione dei comportamenti organizzativi

e per fare questo propone delle *Schede dei servizi*, predisposte per delineare il campo di rilevazione all'interno del quale operare e individuare le unità di rilevazione, predisponendo al contempo gli elementi per la valutazione della qualità effettiva e l'analisi dei risultati ottenuti.

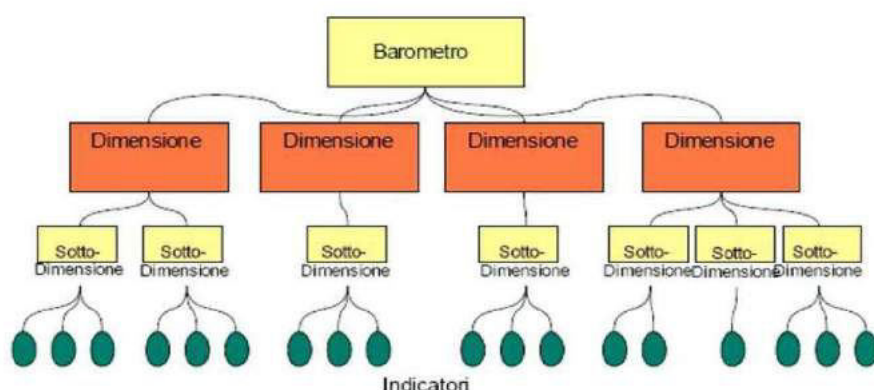
La riduzione della complessità organizzativa è la fase più delicata e importante di tutta la rilevazione poiché da essa dipende l'individuazione delle variabili (e quindi delle caratteristiche) che descrivono gli attributi della qualità effettiva di un servizio e quindi portano alla sua determinazione e misurazione.

Lo scopo di questo strumento è quello di giungere a un indice sintetico – ovvero una misura unica – in grado di rappresentare la multidimensionalità attraverso i diversi

indicatori che lo compongono: scopo dell'ottenimento di un indice sintetico è l'ottenimento di una misura che sia comparabile sia nel tempo sia nello spazio, confrontando i risultati di una stessa unità in periodi diversi o i risultati di unità diverse rilevati nello stesso tempo. Ovviamente viene messo in evidenza come la sinteticità di un unico indice sia poi anche più facilmente comprensibile e pertanto veicolabile da parte delle amministrazioni che trovano un elemento non solo per misurare se stesse ma anche per fornire una chiave di lettura del proprio operato ai propri utenti.

Per giungere all'ottenimento dei dati da inserire nel database del *Barometro* occorre procedere attraverso un percorso di analisi e di definizione dell'oggetto di analisi: sostanzialmente occorre definire le dimensioni e gli indicatori che caratterizzano il servizio oggetto di valutazione, tenendo sempre bene a mente le proprietà che si intende poi rappresentare nell'indice sintetico.

Lo schema proposto nel manuale ben semplifica questa operazione preliminare.



Per costruire l'indice sintetico occorre compiere quattro passaggi fondamentali:

1. **Definizione dell'oggetto di analisi e delle sue proprietà rilevanti:** le dimensioni che sono state individuate per rappresentare la qualità effettiva dei servizi pubblici sono accessibilità, tempestività, trasparenza, efficacia.
2. **Individuazione degli indicatori per rappresentare ciascuna delle quattro dimensioni prescelte** (ovviamente in questa fase l'accesso a dati concreti riferibili a ciascuna dimensione condiziona fortemente la scelta degli indicatori).
3. **Elaborazione dei dati ottenuti, normalizzazione e ponderazione**, per depurare gli indicatori da possibili influenze di rilevazione, poi aggregati assegnando a ciascuno un peso relativo (attraverso metodologie differenti).

4. **Analisi della robustezza**, che serve a validare la selezione di indicatori e la metodologia adottata rispetto le varie possibilità metodologiche adottate.

La definizione delle proprietà rilevanti da analizzare corrisponde alla fase preliminare di tutto il percorso di analisi: la definizione dell'oggetto di studio è infatti fondamentale per circoscrivere il campo di indagine e focalizzare la rilevazione della qualità su specifici aspetti del servizio.

Le **dimensioni selezionate**, come anticipato, sono quattro e rispettivamente:

- ACCESSIBILITÀ, intesa come disponibilità di informazioni per i potenziali fruitori del servizio che consentono loro di individuarne luoghi e modi di erogazione per poterne fruire entro tempi brevi. Ne costituiscono sottodimensioni
 - ACCESSIBILITÀ FISICA, se legata a servizi erogati presso posizioni presenti sul territorio
 - ACCESSIBILITÀ MULTICANALE, se legata a servizi erogati attraverso più canali
- TEMPESTIVITÀ, intesa come il lasso di tempo che separa la richiesta del servizio dalla sua erogazione e fruizione (si va dalla massima, per i servizi erogati just-in-time, alla minima, per quelli erogati oltre il tempo utile per le finalità del servizio richiesto).
- TRASPARENZA, è la disponibilità di informazioni su modalità di erogazione, fruizione, tempi, costi e adempimenti legati all'erogazione/fruizione del servizio.
- EFFICACIA, intesa come rispondenza del servizio alle esigenze espresse dai richiedenti o, più in generale, dalla collettività di riferimento. Secondo il Manuale del *Barometro* una prestazione può esser considerata efficace se possiede tre proprietà fondamentali espresse dalla capacità di fornire una risposta (e analogamente un servizio) formalmente corretta dal punto di vista legale o contrattuale, coerente con le aspettative generate al momento della richiesta e onnicomprensiva rispetto le esigenze espresse dal richiedente.

Per queste considerazioni le tre sottodimensioni di questo elemento sono:

- CONFORMITÀ, intesa come corrispondenza del servizio erogato alle prescrizioni normative o previste dalla procedura adottata;
- AFFIDABILITÀ, intesa come coerenza del servizio erogato con le specifiche tecniche dichiarate al fruitore;

- COMPIUTEZZA, intesa come esaustività del servizio rispetto le esigenze finali dei fruitori.

Prendendo in considerazione un servizio di comunicazione si può cercare di determinarne le quattro dimensioni e verificare l'applicabilità del modello di analisi anche a un contesto di fruizione sicuramente differente rispetto alla tipologia classica di servizio pubblico.

Se ad esempio si fa riferimento a una **campagna informativa** sulla salute pubblica (è recente una campagna regionale per la vaccinazione antipneumococcica a cura della Regione Lazio), veicolata attraverso vari canali e contenente messaggi modulati con contenuti variabili in termini di impatto, contenuti, lunghezza è possibile identificare che:

1. Per valutare l'accessibilità occorre verificare se è stata predisposta una idonea campagna pubblicitaria (a mezzo stampa, affissioni, radio, tv, internet, social media) a supporto dell'iniziativa, predisponendo al contempo una rete capillare di strutture in grado di poter garantire la vaccinazione di tutta la popolazione interessata e nell'ambito di tutto il territorio regionale (quindi accessibilità al vaccino e all'informazione sull'iniziativa)
2. Per valutare la tempestività occorre verificare se il lasso di tempo tra l'avvio della campagna e la possibilità di vedersi somministrato il vaccino consente agli utenti di potersi recare nelle varie strutture senza dover attendere lunghe liste e senza dover programmare con largo anticipo la vaccinazione (all'avvio della campagna corrisponde quindi la distribuzione capillare di un congruo numero di unità di vaccino).
3. Per valutare la trasparenza occorre controllare la campagna informativa che accompagna l'iniziativa sia adeguatamente supportata da materiale informativo (opuscoli, locandine, spazi pubblicitari) da distribuire secondo varie modalità (ASL, ospedali, sportelli pubblici, uffici comunali, URP) che siano in grado pertanto di raggiungere il maggior numero di destinatari dell'iniziativa in maniera capillare su tutto il territorio della Regione: le informazioni veicolate devono essere semplici, chiare, esaustive e facilmente comprensibili e ogni utente deve poter trovare tutte le indicazioni di cui ha bisogno per aderire all'iniziativa in ogni messaggio cui viene sottoposto.

4. Per poter valutare infine l'efficacia della comunicazione occorre verificare infine che la comunicazione sia giunta ai destinatari e sia stata compresa, portando quindi tutti i potenziali destinatari ad attivarsi per aderire all'iniziativa, andando a raggiungere soprattutto quelle fasce di popolazione (bambini, anziani e malati cronici) particolarmente interessate al problema, risultando quindi corretta nelle indicazioni per effettuare la vaccinazione, coerente rispetto la promessa di vaccinare gratuitamente tutti i soggetti interessati a cura dei medici di base e comprendente tutte le indicazioni su come effettuare il vaccino e sulle possibili conseguenze e/o controindicazioni sia della vaccinazione sia della sua mancata effettuazione.

INDICI E INDICATORI: UNA MAPPA PER ORIENTARSI

L'indice sintetico come risultante degli indicatori

Costruire un indice sintetico valido significa riuscire a trovare un modo per rappresentare in maniera compiuta, efficace e immediata una realtà complessa, consentendone una valutazione istantanea mediante l'attribuzione di un valore unanimemente comprensibile e condiviso.

Ma prima di giungere alla definizione di un indice sintetico occorre individuare degli indici parziali la cui misura contribuisca, secondo una serie di pesi e di regole stabilite, alla realizzazione della sintesi descrittiva. Gli indicatori⁵ sono il mezzo per giungere a questa sintesi: essi possono essere descritti come strumenti in grado di misurare l'andamento di un fenomeno che si ritiene rappresentativo ai fini dell'analisi che si sta compiendo, soprattutto quando si tratta di valutare il grado di successo o l'adeguatezza delle attività connesse all'oggetto di studio o le caratteristiche e gli output in generale delle dimensioni indagate.

E' in atto un dibattito scientifico molto interessante sul tema della scelta e dell'utilizzo degli indicatori: esistono alcune discipline, prima tra tutte la ***Ricerca Valutativa***⁶, che facendo ricorso in maniera più o meno strutturata a questo strumento non hanno ancora

⁵ Gli indicatori costituiscono misure sintetiche, generalmente espresse sotto forma quantitativa, che coincidono con una variabile o con un insieme di variabili e che sono in grado di rappresentare l'andamento del fenomeno cui si riferiscono. Essi pertanto non costituiscono il fenomeno ma ne rappresentano il comportamento, oggetto di monitoraggio e valutazione.

⁶ In maniera molto sintetica è descrivibile come il processo di raccolta e analisi di dati a fini valutativi

esaurito la discussione su cosa si debba intendere per indicatore e su come questo vada implementato. Appare condivisibile comunque il pensiero che ogni indicatore vada “costruito” ovvero come esso risulti da un processo di costruzione che prende in esame ambiti, dimensioni, relazioni e finalità specifiche. In particolare in un interessante saggio⁷ viene dibattuto sulla natura di questi elementi, puntualizzando sul fatto che già il termine indicatore sia semanticamente ambiguo e stia a rappresentare qualcosa di vicino ma non coincidente, proponendo tre diverse definizioni ricorrenti nell’ambito della ricerca:

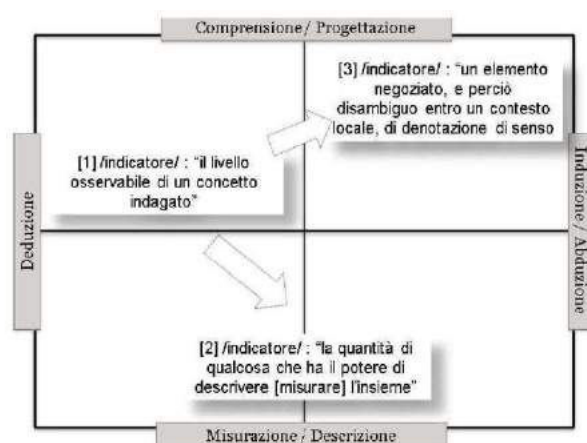
“[1] /indicatore/: ‘il livello osservabile di un concetto indagato’;

[2] /indicatore/: ‘la quantità di qualcosa che ha il potere di descrivere [misurare] un elemento dell’insieme’;

[3] /indicatore/: ‘un elemento negoziato, e perciò stesso disambiguo entro un contesto locale, di denotazione di senso’. “

Ciascuna di queste definizioni conduce a un livello di complessità e di astrazione sempre maggiore, laddove è chiara l’introduzione di un elemento di sensibilità individuale e di condivisione operativa che influenzano in maniera determinante la metodologia di ricerca e i risultati conseguiti.

Lo schema è stato ripreso e riproposto dall’autore successivamente⁸ per mostrare come a ciascuna definizione corrisponda una tipologia di indicatore differente per livello di astrazione e di concettualizzazione.



⁷ Un saggio di Claudio Bezzi, esperto di ricerca valutativa, del 2011 dal titolo “*Gli indicatori in valutazione*” nel quale sono raccolti contributi in termini di riflessioni accademiche da parte di vari autori sull’argomento nell’arco di vari anni.

⁸ Vedi la presentazione in formato .ppt, utilizzata nel corso di una lezione accademica, dal titolo “*Indicatori valutativi e paradigma lazarsfeldiano*” del 2014, sempre a cura di Claudio Bezzi

Nonostante queste considerazioni è comunque possibile astrarre dall'opportunità metodologica di operare determinate semplificazioni e forzature e riscontrare nell'impianto concettuale alla base del **Barometro della qualità** un percorso comprensibile e in grado di fornire una lettura – seppure approssimativa – abbastanza indicativa di un determinato fenomeno/servizio⁹. Gli indici sintetici rappresentano, per loro natura, la quantificazione in termini numerici di fenomeni che spesso hanno possibilità di essere valutati solo qualitativamente: non di meno la semplificazione operativa che porta a determinare la misura numerica serve a dare una visione nel complesso accettabile, sebbene un po' distorta, di un dato oggetto di analisi.

La reale efficacia di un indice sintetico è in gran parte il risultato della selezione di appropriati indicatori di partenza: per questo motivo gli indicatori da considerare ai fini della rappresentazione di un indice sintetico della qualità effettiva dei servizi pubblici devo essere selezionati sulla base di alcune caratteristiche che il **Barometro della qualità** individua puntualmente. Si tratta di:

- **Rilevanza** - Gli indicatori devono riferirsi coerentemente e in maniera pertinente al servizio valutato.
- **Accuratezza** - Gli indicatori devono essere il più prossimi possibile al valore del servizio cui si riferiscono (devono cioè fornirne una misura accurata e non approssimativa)
- **Temporalità** - Gli indicatori devono essere riferiti a un arco temporale prossimo al momento della rilevazione e rilevati con cadenza regolare (una rilevazione lontana o discontinua rende i valori poco rappresentativi).
- **Accessibilità** - Gli indicatori devono riferirsi a dati facilmente accessibili che misurano dimensioni di cui sono disponibili misure e informazioni di valutazione, essendo possibile ottenerli sempre essendo a conoscenza dei costi che la loro rilevazione comporta.

⁹ I concetti di *misurazione* e di *valutazione*, parallelamente a quanto accade con i concetti di qualità e di certificazione, sono comunque contigui ma separati: il concetto di misurazione è riferibile alla rilevazione dello stato di una proprietà di un oggetto di indagine e dà luogo a una acquisizione quantitativa mentre il concetto di valutazione è riferibile a una attività cognitiva volta alla conoscenza e da essa stessa scaturita, dando luogo a inferenze necessariamente soggettive, che scaturisce spesso in un giudizio. Il *Barometro della qualità*, sebbene dichiara di basarsi su dati oggettivi e su indici misurabili opera spesso attraverso valutazioni e non misurazioni. Questa ambiguità serve a semplificare operativamente l'acquisizione di elementi per giungere a sintetizzare un indice di risultato ma non deve mai essere dimenticata o minimizzata, specie quando se ne fa una analisi e una riflessione in ambito accademico.

- **Interpretabilità** - Gli indicatori devono fornire informazioni non ambigue e utilizzabili per l'analisi delle dimensioni cui sono riferiti.
- **Coerenza** - Gli indicatori devono fare riferimento a un quadro complessivo che tenga al contempo conto di tutti gli elementi presenti, risultando quindi legati da coerenza logica o metodologica.

Accanto alle caratteristiche indicate dal *Barometro* esistono altre caratteristiche (parallele, sovraordinate o sottordinate) che sarebbe bene considerare per la selezione di indicatori solidi e rappresentativi, ovvero:

- **Validità** – Costituisce una sovradimensione rispetto all'accuratezza in quanto è riferita al fatto che l'indicatore deve essere valido ovvero deve essere riferito effettivamente a ciò che è oggetto di misura
- **Controllabilità** – Gli indicatori devono poter essere sempre verificati sia nella loro consistenza che nella misura che essi producono, risultando quindi sotto il controllo di coloro che compiono la rilevazione.
- **Comprensibilità** – E' una sovradimensione – come esplicitato – dell'interpretabilità
- **Unicità** – E' una caratteristica molto importante che indica che ciascun indicatore deve riferirsi a una sola dimensione che nessun altro indicatore rileva.
- **Tempestività** – E' una sottodimensione della temporalità ed è riferita al fatto che i dati devono essere disponibili in tempi brevi rispetto la loro rilevazione.
- **Comparabilità** – I dati forniti dagli indicatori devono consentire una comparazione nel tempo (*over time*) e/o nello spazio (*cross section*)
- **Economicità** – E' una sottodimensione dell'accessibilità ed è riferita al fatto che i benefici derivanti dall'utilizzo di un certo indicatore devono coprire il costo della rilevazione.

Qualunque tipologia di indicatore venga utilizzato occorre comunque sceglierlo adeguatamente rispetto gli obiettivi di misura che si intende perseguire: nell'ambito della valutazione dei servizi pubblici (e della loro qualità) occorre sempre considerare la politica amministrativo-gestionale che rappresenta la linea guida da seguire per l'erogazione del servizio stesso. Per questo motivo la valutazione sulla convenienza a mantenere attivo un servizio che risulta molto oneroso in termini di costi e poco redditivo in termini di tariffe riscosse non può prescindere dalla valutazione

concomitante anche dell'utilità del servizio (e del suo mantenimento) in termini di vantaggi sociali, indispensabilità, insostituibilità, ecc.

Le tipologie di indicatori: qualche cenno su quelli maggiormente utilizzati

Non occorre solo verificare quali siano le caratteristiche che un indicatore deve avere ma occorre anche stabilire – in base allo scopo che va perseguito – a quali tipi di indicatori si dovrà fare ricorso. Come anticipato, ai fini della rilevazione della qualità effettiva dei servizi pubblici, vanno indagate alcune dimensioni fondamentali che caratterizzano praticamente tutti i servizi. E' però possibile indicare alcune classi di indicatori che generalmente vengono prese come riferimento per impostare i progetti di analisi e che sicuramente sono da prendere in considerazione anche per le dimensioni indagate in questo ambito di ricerca: si tratta degli indicatori di *efficacia* e di *efficienza*. L'efficacia ha a che fare con il raggiungimento degli obiettivi prefissi e l'efficienza ha a che fare con le risorse impegnate per perseguire gli obiettivi: si tratta di due dimensioni correlate tra loro ma non – come spesso accade – sinonimo l'una dell'altra.

L'efficacia si distingue in interna ed esterna:

- **L'efficacia esterna** è intesa come rapporto tra gli output di un processo (i servizi nel caso di PA) e i risultati (*outcome*) conseguiti: valutare l'efficacia esterna significa analizzare le conseguenze delle scelte programmatiche sugli aspetti del servizio sui quali si è intervenuti. Per questa sottodimensione si rilevano due tipi di indicatori:
 - **Indicatori di risultato:** misurano la modifica del comportamento dei soggetti che hanno positivamente usufruito del servizio (Es. – Il servizio preso in considerazione è frutto di una politica specifica messa in atto a livello amministrativo)
 - **Indicatori di impatto:** misurano quanto i servizi erogati hanno effettivamente influenzato la situazione oggetto del servizio erogato, rispondendo allo scopo dell'erogazione (Es. – quanto la politica che regola il servizio ha ottenuto in termini di risultati attesi).
- **L'efficacia interna** è intesa invece come rapporto tra servizi erogati (output) e obiettivi prefissi a livello di scelte programmatiche delle PA: si tratta di un ambito più incerto poiché è difficile correlare direttamente gli effetti delle scelte

programmatiche con le attività messe in atto per organizzare i servizi. Per questa sottodimensione si hanno:

- **Indicatori di efficacia interna e/o di realizzazione progettuale:** sono riferibili alle modalità con le quali gli input vengono trasformati in output e quindi agli effetti che gli interventi della PA hanno direttamente

L'efficienza, invece, è il rapporto tra le varie risorse che vengono impiegate per realizzare i servizi da erogare e i servizi erogati stessi: ha a che fare quindi con l'analisi e la valutazione del processo tecnico-erogativo e gestionale di combinazione dei vari fattori che portano al servizio erogato. Anche l'efficienza ha due sottodimensioni, ovvero:

- **Efficienza gestionale:** si occupa, attraverso appositi indicatori, di valutare la gestione dei costi unitari sostenuti per organizzare il servizio (praticamente si esprime con il cosiddetto costo medio di un fattore o elemento).
- **Efficienza produttiva** o erogativa: si occupa di valutare la capacità di contribuire al servizio del personale impiegato o delle strutture utilizzate.

Ovviamente esistono anche altre tipologie di indicatori che sono in grado di fornire informazioni sull'andamento di dimensioni che sono altrettanto importanti per valutare il raggiungimento di un obiettivo e determinare quindi il perseguimento della politica scelta all'origine dei servizi erogati. Si tratta degli indicatori di:

- **Economicità** – misurano la redditività della gestione complessiva dell'organizzazione (e sono quindi riferibili anche a singole unità produttive o erogative di servizi), rappresentando in maniera semplice il rapporto tra costi sostenuti e ricavi/tariffe incassate.
- **Domanda** – sono indicatori che misurano l'andamento della domanda e le sue caratteristiche, con riferimento esclusivamente all'ambito di interesse del servizio preso in esame (non quindi la domanda del settore o quella del mercato complessivo).
- **Qualità**¹⁰ – come indicatori di qualità si intendono quegli indici che misurano generalmente solo la soddisfazione degli utenti fruitori del servizio (a volte

¹⁰ Ovviamente – alla luce di quanto finora esposto – il termine va inteso nella sua accezione generica e con intento meramente classificatorio. Gli “indicatori di qualità”, come qui definiti, di fatto risultano necessariamente approssimativi nel definire caratteristiche e nel proporle misure.

vengono ricomprese anche caratteristiche relative alla realizzazione e all'erogazione dei servizi, come ad esempio la tempestività).

Classificare gli indicatori all'interno di una categoria piuttosto che in un'altra può avere poco senso laddove non sia chiaro il reale scopo che si intende perseguire scegliendone uno piuttosto che un altro: nell'ambito di un processo di valutazione – compreso quello che viene illustrato e seguito all'interno del *Barometro della qualità* – è bene aver ben chiaro il quadro di riferimento, l'oggetto di indagine e le sue dimensioni. La conoscenza dell'oggetto, unita alla competenza nell'effettuare una valutazione condotta in maniera precisa e scientifica, può dare origine a risultati molto diversi, a seconda dei gradi di coinvolgimento nella materia, come ben esposto in questo schema¹¹:

Conoscenza nel merito dell'evaluando	Competenza tecnico-scientifica della valutazione		
	Bassa	Media	Alta
Bassa	Pregiudizio		Metodologia dogmatica
Media	Valutazione spontanea	Valutazione competente	Valutazione esperta
Alta	Specialismo dogmatico		

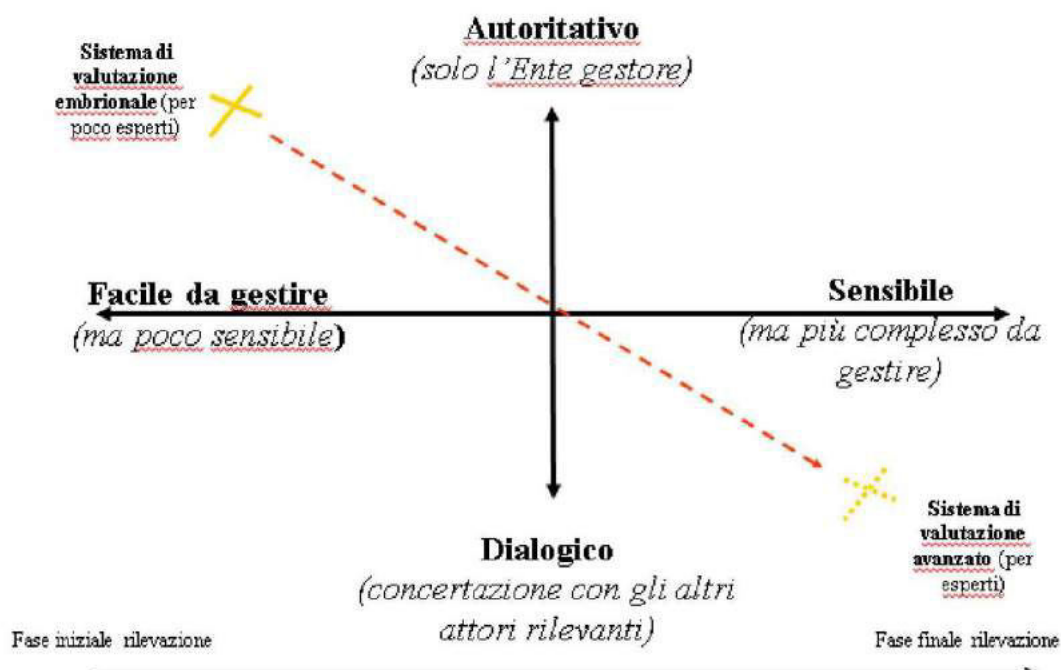
Dallo schema è possibile evincere come una buona conoscenza dell'ambito di indagine, se non accompagnata da un'altrettanta buona competenza tecnica, non dia necessariamente luogo a una valutazione corretta ed empiricamente utilizzabile: allo stesso modo il possesso a un buon livello delle competenze valutative necessarie, in mancanza di una conoscenza altrettanto buona dell'oggetto di indagine e del suo contesto di riferimento, non è sufficiente a fornire una valutazione corretta e comprensibile.

Partendo dai livelli di competenza/conoscenza posseduti e a seconda della profondità di analisi che si intende perseguire si possono configurare livelli diversi di sistemi di valutazione che possono anche corrispondere a fasi diverse del processo di analisi cui si sottopongono gli oggetti di indagine. Nello schema che segue¹² vengono introdotte due

¹¹ Tratto dalla lezione "Introduzione alla valutazione" – maggio 2014 di Claudio Bezzi.

¹² Si tratta di un adattamento di uno schema contenuto nella lezione "Introduzione alla valutazione" – maggio 2014 di Claudio Bezzi.

dimensioni che si intersecano e che riguardano il controllo del sistema (e quindi l'ingerenza sul processo di valutazione) e la sensibilità degli strumenti di rilevazione utilizzati.



Quello realizzato attraverso le indicazioni fornite dal *Barometro della Qualità* può essere considerato un sistema di valutazione poco più che embrionale, sebbene molto dipenda anche dalla competenza e dalla scientificità con la quale viene selezionato e costruito il *set di indicatori* e vengono compiute le rilevazioni e misurazioni del caso. L'esperienza data dall'applicazione nel tempo di questo tipo di analisi, unito alla competenza derivante dal confronto continuo con altri esperti del settore e operatori di realtà analoghe può portare a spostare il livello di analisi verso un approccio più avanzato, più sensibile e in grado di recepire con maggiore attenzione le sollecitazioni ambientali provenienti da elementi esterni all'oggetto indagato e alle sue dimensioni di analisi (si pensi al coinvolgimento nella misura anche degli *stakeholder*¹³, rilevando il

¹³ Un buon esempio di coinvolgimento degli stakeholder in iniziative di valutazione della qualità dei servizi pubblici è dato dall'iniziativa *AUDIT CIVICO*, progetto ideato (e addirittura brevettato) da *Cittadinanza attiva* nel 2000 per promuovere la valutazione della qualità delle prestazioni delle aziende sanitarie e ospedaliere. Avviato inizialmente in forma sperimentale, dal 2007 – a seguito di un accordo di collaborazione con i Ministero del lavoro, della Salute e delle politiche sociali – questo progetto ha consentito di mettere a punto un sistema di valutazione civica caratterizzato da due dimensioni fondamentali (la struttura di valutazione e la partecipazione dei cittadini) arrivando a coinvolgere circa 175 aziende sanitarie su tutto il territorio nazionale. La struttura di valutazione comprende per l'appunto un insieme di strumenti per la raccolta di dati e per l'elaborazione delle informazioni: il sistema è stato opportunamente applicato anche ad altri ambiti (valutando ad esempio la qualità urbana) e ha dato vita a

livello di soddisfazione indiretta oltre che quello diretto rilevato dagli utenti fruitori di un servizio).

COMUNICAZIONE PUBBLICA, DIMENSIONI E INDICATORI

Quali servizi di Comunicazione considerare: breve disamina

Monitoraggio e *valutazione* sono due operazioni distinte e mai coincidenti: se si osserva in maniera attenta l'una e l'altra dimensione si può vedere come l'operazione di monitoraggio abbia generalmente a che fare con la raccolta di dati numerici (frutto di conteggio per lo più e scarsamente di misura) mentre l'azione di valutazione abbia a che fare più con la classificazione che non con la misurazione e il conteggio. Tuttavia, nell'esemplificazione metodologica e operativa che la valutazione della qualità di un servizio necessariamente comporta, è possibile continuare a far riferimento alla rilevazione e al monitoraggio di dati e alla successiva valutazione di un servizio.

Per poter circoscrivere il campo di azione da un generico ambito di Comunicazione pubblica a qualcosa di più concretamente rintracciabile è opportuno esaminare sotto quali forme la comunicazione della PA si concretizza.

A questo scopo, come prima cosa è bene innanzitutto distinguere la comunicazione pubblica interna dalla comunicazione pubblica esterna: la prima si rivolge all'interno delle strutture (ed è intraistituzionale o interistituzionale¹⁴) mentre la seconda ha come target utenti esterni (cittadini, imprese, associazioni, *stakeholder*, ecc.). Sebbene sia possibile (e auspicabile) trattare il cosiddetto "cliente interno" – cioè quello che usufruisce a valle del servizio, ed è anche un orientamento del *Total Quality Management* – alla stregua di quello esterno, in questa fase appare opportuno concentrare la propria attenzione solo sulla comunicazione che viene rivolta all'esterno. La comunicazione verso l'esterno può essere classificata ad esempio secondo lo scopo, secondo il contenuto, secondo il mezzo utilizzato o secondo i destinatari. Volendo

veri e propri manuali operativi che spiegano anche in quale modo organizzare concettualmente la valutazione civica e in che modo individuare gli indicatori da utilizzare per la ricerca.

¹⁴ Alcuni considerano la comunicazione interistituzionale alla stregua della comunicazione esterna: ciò è vero laddove le istituzioni verso le quali è diretta si pongono alla stregua di utenti esterni dei servizi offerti dalla PA che comunica. E' molto più frequente il caso in cui tale comunicazione avviene sulla base di processi che coinvolgono le amministrazioni come coinvolte comunemente in rapporti di collaborazione e gli scambi avvengano pertanto secondo gerarchie, prassi, linguaggi, contenuti e strumenti che non sono propri della comunicazione rivolta all'esterno.

semplificare ulteriormente si ha che ad esempio secondo lo scopo si ha la comunicazione politica, la comunicazione di pubblica utilità e la comunicazione istituzionale; secondo il mezzo si ha ad esempio la comunicazione tramite portale, tramite social network site, tramite stampa, tramite affissioni, tramite TV o radio; secondo i destinatari si ha la comunicazione verso i giornalisti, verso i cittadini, verso gli utenti, verso altre istituzioni. Ovviamente si tratta di classificazioni diverse di uno stesso oggetto e al fine di rilevare la tipologia più confacente rispetto allo scopo di ricerca sarà bene soffermarsi sulla comunicazione che sia significativa rispetto l'oggetto di analisi e quindi sia riferibile a un servizio di pubblica utilità, sia diretta agli utenti di un servizio, sia diffusa attraverso un mezzo che raggiunga o possa raggiungere tutti i destinatari¹⁵.

Per determinare con maggiore circospezione le linee guida per tracciare uno schema di analisi propedeutico alla valutazione di qualità appare comunque opportuno avere come punto di riferimento una comunicazione specifica, al fine di contestualizzare indicazioni che altrimenti potrebbero sembrare troppo generiche e non fornire un quadro esaustivo¹⁶: a tale scopo si può scegliere, ad esempio, di concentrare l'attenzione sulla comunicazione relativa alla campagna di comunicazione multicanale contro il tabagismo lanciata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a settembre 2015.

Ironia e surrealismo per promuovere comportamenti corretti: Nino Frassica a scuola di comportamento.

La campagna promossa dalla Presidenza del Consiglio è stata uno degli eventi comunicativi più importanti fatti dal Governo in questi ultimi mesi: si caratterizza per la sua distribuzione (messaggi audio e video, su tv, radio, internet, locandine, affissioni classiche, spazi sulla stampa) e per l'utilizzo delle sue caratteristiche di viralità¹⁷ che ne hanno permesso la diffusione anche tramite i canali social.

¹⁵ Si ricorda comunque che lo spunto di riflessione che ha dato origine a questo progetto di ricerca deriva da un tipo di comunicazione specifica che è quella diretta verso i giornalisti (si trattava di una procedura che regolava le comunicazioni dirette agli uffici stampa): le considerazioni sono quindi estensibili anche ad altri ambiti di comunicazione pubblica che non verranno in questa sede presi in esame.

¹⁶ Sulla pubblicità e sulle campagne di comunicazione può risultare utile consultare il saggio (ROVINETTI, 2006) sul sapere e sul fare in ambito comunicativo della PA.

¹⁷ Un video o un contenuto si definiscono virali quando acquisiscono notorietà attraverso internet e la loro popolarità aumenta proprio grazie allo scambio sulle piattaforme social: generalmente si tratta di contenuti umoristici, parodie o di contenuti non nati come tali ma che ne assumono la connotazione grazie alla strumentalizzazione che ne viene fatta e ai commenti che li accompagnano. Qualora i video vengano

La scheda che viene riportata di seguito è frutto della pubblicazione sul sito del Governo di una pagina dedicata a questa campagna (sebbene sia stata pubblicata in data 29 ottobre 2015 il testo è riferito probabilmente a un comunicato stampa che ha accompagnato la presentazione dell'evento ai giornalisti, precedente quindi la sua diffusione).

CAMPAGNA DI COMUNICAZIONE CONTRO IL TABAGISMO 2015

Presentazione

In Italia, secondo gli ultimi dati su 52,3 milioni di abitanti con età superiore ai 14 anni, i fumatori sono circa 10,3 milioni (19.5%) di cui 6.2 milioni di uomini (24.5%) e 4,1 milioni di donne (14.8%). La campagna di comunicazione contro il fumo 2015 propone un nuovo approccio creativo facendo riflettere i fumatori con garbata ironia.

Partiamo da alcune considerazioni sulla salute: Fumare fa venire il cancro; Fumare danneggia gravemente chi fuma e chi gli sta intorno; Fumare uccide. E allora ?.. traiamo le dovute conclusioni e diciamolo chiaramente. Per la salute fumare è semplicemente una cosa "scema". "Ma che sei scemo?" è, infatti, la domanda che i non fumatori fanno spesso ai fumatori.

Ci si rivolge al fumatore simpaticamente come "scemo" evitando ogni stigmatizzazione ma, anzi, con il tono affettuoso che avrebbe un genitore o un amico che è preoccupato per la sua salute. Quante volte



avremo ripetuto a qualcuno a cui vogliamo bene "Te lo hanno detto in 1.000 lingue che fa male e tu ancora lo fai? Ma allora sei proprio scemo!"

Obiettivi

La campagna 2015 ha come obiettivo quello di responsabilizzare direttamente i fumatori alla cura della propria salute e di quella di chi gli sta vicino (in particolare a tutela dei bambini contro il fumo passivo).

creati per assumere la connotazione di viralità occorre fare molto attenzione alla sua confezione e alla diffusione attraverso internet.

Contenuto dei messaggi



Testimonial della campagna è Nino Frassica, protagonista degli spot radiofonici e video.

L'idea di utilizzare uno stile comunicativo leggero ed ironico per una campagna contro il tabagismo e di vedere Nino

Frassica come possibile testimonial è stata testata e valutata in via preliminare attraverso *focus group*. I risultati hanno evidenziato che Frassica è un personaggio ritenuto da tutti credibile e autorevole. Il

suo approccio ironico e graffiante, popolare ma non volgare, viene visto come ben collocabile in una comunicazione sociale originale capace di stimolare alla riflessione attraverso il sarcasmo e l'uso del

paradosso.

In definitiva, con il suo umorismo surreale, la sua parlata verace, il suo look iconografico Nino Frassica è il personaggio che può dare voce al tormentone "Ma che sei scemo?" Un artista che sa far suo il messaggio di prevenzione grazie all'immediatezza e alla semplicità del suo modo di



comunicare.

La frase tormentone, il testimonial scelto, il mood delle situazioni raccontate rendono lo spot un contenuto virale pensato anche per i social network. Inoltre, "Ma che sei scemo?" può essere un tormentone perfetto per i social, che può rendere la campagna virale, utilizzata in molti modi diversi (meme¹⁸, hashtag¹⁹, etc.) tale da essere ripresa da altri personaggi-testimonial con un meccanismo a staffetta simile a quello dell'*Ice Bucket Challenge*²⁰.

Per quanto riguarda i contenuti, si tratta di una campagna innovativa. È infatti una "campagna sociale combinata": non è solo una campagna contro il



¹⁸ Si tratta di una idea o di un tratto stilistico che viene diffuso attraverso internet, soprattutto tramite imitazione o parodia, rendendolo sempre più celebre.

¹⁹ Si tratta di un simbolo usato nel linguaggio dei *social network sites* come aggregatore di contenuti su un determinato tema: prende il nome dall'unione del simbolo del cancelletto (*hash*) e dall'etichetta cui si riferisce (*tag*). Molto diffuso nel linguaggio di *twitter*.

²⁰ Si tratta di un esempio di campagna virale lanciata negli Stati Uniti dalla associazione contro la SLA allo scopo di sensibilizzare la popolazione sul tema della sclerosi laterale amiotrofica e raccogliere al contempo donazioni. Ha popolato i social network nell'estate del 2014, arrivando anche in Italia e coinvolgendo non soltanto VIP del mondo dello spettacolo ma anche noti politici, compresi esponenti di spicco del Governo.

fumo ma anche una campagna contro altri comportamenti non salutari o comunque non corretti. Questo abbinamento non rischia di offuscare il tema della campagna ma, al contrario, lo rafforza.

La campagna prevede uno spot televisivo e radiofonico multisoggetto. Tutti i quattro soggetti presentano lo stesso schema narrativo di un doppio messaggio: uno specifico problema legato al fumo abbinato ad un comportamento sociale non corretto. Filo conduttore è la presenza del testimonial e l'espressione



pronunciata da Frassica "*Ma che sei scemo?*" accompagnata da gesti e mimica surreali.

Il linguaggio ironico utilizzato da Frassica e il ricorso ad espressioni gergali e gestuali originali, tipiche del suo modo di recitare, aiutano sicuramente a rendere più efficaci e memorizzabili i messaggi di prevenzione veicolati.

Target²¹

Non solo le donne vittime di abusi o violenze, anche eventuali testimoni di tali violazioni della persona sono i destinatari della campagna che

offre il numero 1522 come servizio di ascolto e denuncia.

Strumenti e mezzi

Viralizzazione Web

Gli spot video sono stati pensati soprattutto per una diffusione sul web e per una condivisione spontanea attraverso i social network. La presenza di quattro soggetti differenti, di cui l'ultimo rappresenta una sorta di conclusione ideale, consente di sfruttare il meccanismo dell'attesa e dell'aspettativa riconducibile ad una mini webseries.

L'attività di viralizzazione della campagna "Ma Che Sei Scemo" (della durata di 30 giorni) prevede un primo step con l'apertura di una *landing page*²² sul web abbinata al dominio: "www.macheseiscemo.it"²³ dove pubblicare con cadenza settimanale i quattro spot con protagonista Nino Frassica; parallelamente l'avvio della pagina Facebook "ma che sei scemo" su cui pubblicare con cadenza settimanale gli spot nello stesso ordine della "*landing page*". La *landing page* e la pagina Facebook saranno correlate tra loro tramite una finestra commenti che trasferirà i commenti dei visitatori della pagina social da Facebook alla "*landing page*". Per l'attività di visualizzazione dei filmati, per la loro maggiore diffusione, si sfrutta il canale Facebook Advertising che indirizza ai filmati *YouTube*".

²¹ E' chiaramente un errore di indicazione, frutto probabilmente di un copia e incolla e di un successivo adattamento del testo riferito a iniziative diverse: la pubblicazione sul Sito istituzionale nella sezione dedicata alla comunicazione è comunque piuttosto indicativa dell'attenzione che viene data dalla PA centrale a questi strumenti.

²² Una *landing page* è una "pagina di atterraggio" ovvero una pagina web alla quale si accede cliccando su un apposito link contenuto su un documento, una pubblicità o un sito: in genere tratta una estensione, un approfondimento o una chiarificazione degli argomenti trattati dove ha origine il link (ha una particolare indicizzazione per comparire nei risultati dei motori di ricerca).

²³ Il sito non risulta attivo a inizio 2016

Spot TV e Radio

Diffusione sulle principali emittenti televisive nazionali e radiofoniche locali e nazionali oltre ai passaggi sugli spazi gratuiti delle emittenti televisive della RAI destinati alle pubbliche amministrazioni attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dell'informazione e dell'Editoria.

La campagna è prevista a partire da fine settembre sul web, seguita dalla diffusione sui media tradizionali²⁴.

La campagna è ricordata soprattutto per i brevi spot (da trenta secondi) passati più volte sulle reti nazionali all'inizio dello scorso autunno: è chiaramente impostata sulla notorietà che il *testimonial* ha acquisito tra il grande pubblico attraverso una fiction e sulla capacità di questo di dominare situazioni surreali con un linguaggio e una gestualità sempre ai limiti tra ironia, sarcasmo, nonsense e burla.

Il *target* è sicuramente giovanile, per la scelta soprattutto dei canali che sono stati scelti per la diffusione virale, sebbene il *testimonial* sposti il *range* di azione verso un pubblico più maturo (Nino Frassica è nato come protagonista assieme a Renzo Arbore di una storiche trasmissioni televisive sul finire degli anni '80²⁵).

Come costruire una possibile mappa di indicatori

Per valutare in termini di qualità questa campagna di comunicazione occorre quindi realizzare una serie di indicatori che rispetto alle dimensioni selezionate possano fornire informazioni precise rispetto alle quattro aree indicate dal *Barometro della qualità* che possono essere riferite anche alla comunicazione.

Si tratta di:

- **ACCESSIBILITÀ**
 - ACCESSIBILITÀ FISICA
 - I messaggi attraverso le affissioni erano ad altezza di leggibilità?
 - I cartelloni e le locandine erano visibili?
 - La pubblicità dinamica era correttamente installata?

²⁴ La scheda è la trasposizione del contenuto della landing page contenuta all'indirizzo <http://www.governo.it/media/campagna-di-comunicazione-contro-il-tabagismo-2015/3052>

Tuttavia ne esiste una versione più corretta, ricca di informazioni e articolata e con riferimenti corretti, sul sito del ministero della Salute, all'indirizzo http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_6_1_1.jsp?lingua=italiano&id=104&menu=campagne&p=da_campagne

²⁵ E' ormai storia della tua televisione la sua partecipazione a "Quelli della notte" nel 1985 e "Indietro tutta" nel 1987.

- La copertura televisiva e radiofonica ha raggiunto tutto il territorio nazionale?
- Le locandine sono state affisse negli uffici e negli spazi della PA di tutto il territorio nazionale?
- ACCESSIBILITÀ MULTICANALE
 - I messaggi presenti sui social erano correttamente visualizzabili su vari dispositivi?
 - La *landing page* è stata redatta secondo gli standard EGLU?
 - La realizzazione dei vari format ha previsto messaggi realizzati appositamente per destinatari con disabilità?
 - La multimedialità dei prodotti e i collegamenti ipertestuali sono stati correttamente inseriti?
- TEMPESTIVITÀ:
 - La campagna è stata lanciata nel giusto momento?
 - La campagna ha avuto la giusta durata?
 - La campagna ha raggiunto il *target* in un corretto lasso di tempo?
 - La durata di audio e video corrisponde al tempo ottimale?
 - L'assegnazione del progetto ha rispettato i tempi previsti?
 - La realizzazione del prodotto comunicato ha rispettato le scadenze stabilite?
- TRASPARENZA:
 - L'intento della campagna è stato correttamente diffuso e compreso?
 - L'articolazione della campagna è stata correttamente veicolata?
 - La scelta del contenuto della comunicazione è stata correttamente presa?
 - L'aggiudicazione per la realizzazione della campagna è stata correttamente assegnata?
 - I risultati dei *focus group* sono stati correttamente condivisi nel gruppo di lavoro?
 - Gli *stakeholder* sono stati tutti correttamente coinvolti nell'iniziativa?
- EFFICACIA
 - CONFORMITÀ:

- Gli spot video e radiofonici, le affissioni e gli spazi stampa corrispondono al prodotto comunicativo che si desiderava?
- Le indicazioni del *brief* sono state rispettate dall'agenzia pubblicitaria?
- Il *budget* è stato correttamente individuato e utilizzato?
- Il piano della comunicazione risponde alle esigenze espresse?
- Il linguaggio utilizzato risulta adatto rispetto al *target*?
- AFFIDABILITÀ:
 - La qualità del video garantisce visibilità multiplatforma?
 - La qualità della stampa garantisce gradevolezza e leggibilità?
 - L'audio risulta sempre comprensibile?
 - Il contesto nel quale vengono veicolati i messaggi garantisce la loro assimilazione?
- COMPIUTEZZA :
 - Il messaggio utilizzato risulta impattante per i destinatari?
 - Tutti gli elementi che si desiderava comunicare sono contenuti nei vari format?
 - I concetti da veicolare risultano essere sufficientemente trattati?
 - La campagna di supporto è stata correttamente concepita e condotta?
 - Il logo del promotore è sempre chiaramente identificabile?

Per tutti questi indicatori ovviamente occorre rilevare che rispettino le caratteristiche di:

- *Rilevanza*
- *Accuratezza*
- *Temporalità*
- *Accessibilità*
- *Interpretabilità*
- *Coerenza*

E occorre inoltre che essi siano

- *Validi*
- *Controllabili*
- *Comprensibili*
- *Unici*
- *Tempestivi*

- *Comparabili*
- *Economici*

Per valutare correttamente tutti questi indicatori occorre ovviamente disporre dei dati sui passaggi sui media dei messaggi (facilmente rinvenibili dal piano di comunicazione), dall'esposizione sui social network (esistono degli appositi software in grado di analizzare *web reputation*²⁶ e altri indici di diffusione e gradimento dei messaggi, tra i quali è possibile citare *Howsociable*, in grado di fornire dalle 12 alle 36 metriche a seconda che si disponga di un account gratuito o di un servizio a pagamento). I dati relativi alla diffusione tramite mezzi classici sono i seguenti:

SPOT TV

- 600 passaggi sulle principali emittenti televisive nazionali (Canale 5, Italia 1, Rete 4, La7, La7d, DeeJayTV, Real time, DMAX)
- Circa 150 passaggi sugli spazi gratuiti delle emittenti televisive della RAI (destinati alle pubbliche amministrazioni attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dell'informazione e dell'Editoria)

SPOT RADIO

- Circa 400 passaggi sulle principali emittenti radiofoniche nazionali (RTL102,5 – RDS 100% grandi successi - Radio DeeJay - Radio 105 – Radio Italia Solo Musica Italiana) e sulle principali radio locali.
- Circa 150 sugli spazi gratuiti delle emittenti radiofoniche della RAI (destinati alle pubbliche amministrazioni attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dell'informazione e dell'Editoria).

Oltre all'analisi dei dati numerici relativi al piano occorrerà poi verificare le informazioni relative alla parte "creativa" della campagna (definizione del *brief*, gara, assegnazione dell'incarico, svolgimenti ed esiti dei *focus group* realizzati, scelta del prodotto finale, fasi produttive dei prodotti comunicativi) e al gradimento della stessa presso i destinatari (utenti primari e secondari²⁷).

²⁶ Consiste nella raccolta e monitoraggio di tutto quanto viene detto "on-line" su un determinato prodotto, servizio, marchio, progetto o evento. In pratica è tutto ciò che è attinente all'opinione espressa dai frequentatori del web su un determinato oggetto di interesse. L'analisi di questa reputazione viene svolta facendo riferimento soprattutto a quanto rilevato sui principali motori di ricerca, forum, blog, internet communities, social network sites, testate e riviste on-line, ecc.

²⁷ Nel sito del Ministero della Salute è ben specificato che il target della campagna è stato suddiviso in primario e secondario: il **target primario** è costituito dalla popolazione in generale e quello **secondario** è

Se il processo di creazione, gestione e diffusione della campagna fosse stato gestito in termini di Sistema di qualità, molte delle informazioni necessarie sarebbero immediatamente disponibili e rintracciabili dalla documentazione in possesso dell'Ente committente.

VALUTAZIONE VS AUTOVALUTAZIONE

Un surrogato del Barometro della qualità: il CAF

Nell'ambito dell'applicazione di un modello della qualità all'agire pubblico occorre registrare un altro importante strumento messo a punto in ambito europeo già a partire dalla fine degli anni '90: si tratta del *Common Assessment Framework*, meglio noto con l'acronimo di CAF.

Sorto su iniziativa di un gruppo di lavoro molto particolare (si tratta dello “*Steering group*”, o “Gruppo di guida”, costituito nel 1998 per coordinare le iniziative delle PA di 15 Stati europei e della Commissione Europea stessa nell'ambito dell'*Innovative Public Service Group*) che ha cercato di coordinare e supervisionare sotto molteplici fronti le azioni delle amministrazioni pubbliche degli Stati aderenti, fino a compiere la preparazione di una conferenza internazionale sulle *Best Practice* in uso in ambito pubblico (tenutasi in Portogallo nel maggio del 2000).

L'eterogeneità degli Stati che si sono succeduti alla Presidenza dell'Unione Europea durante le varie fasi di gestazione di questo progetto costituisce un punto di forza sul quale questa iniziativa ha inizialmente puntato molto: paesi tradizionalmente e culturalmente diversi quali Germania, Finlandia, Regno Unito e Austria per finire con il Portogallo²⁸ hanno sposato pienamente l'idea di creare una struttura condivisa con partner internazionali – l'EFQM e la Speyer Academy, Scuola di Scienze dell'Amministrazione tedesca, e ovviamente l'EIPA – realizzando delle linee guida da applicare in ciascuna realtà nazionale per perseguire il *Quality Management* anche nella Pubblica Amministrazione.

costituito dalle donne, dalle donne in gravidanza, dai genitori di minori e dai giovani. Dalla costruzione dei messaggi e dalla loro veicolazione sembra tuttavia che anche qui sia stato commesso un errore, in considerazione del fatto che la campagna – per linguaggio, testimonial e canale di diffusione – sembra destinata primariamente ai giovani.

²⁸ Per completare il quadro è opportuno anche aggiungere che le linee guida del CAF furono prodotte sotto la Presidenza francese dell'Unione e approvate definitivamente sotto la presidenza Svedese, nel 2001.

Il gruppo di esperti che ha messo a punto questo modello ha immaginato per ogni organizzazione appartenente all'ambito della PA un percorso articolato in tre fasi e distinto in dieci tappe fondamentali, come rappresentato nella immagine seguente: metaforicamente il percorso è rappresentato come un viaggio che ha origine nella decisione di affrontare il percorso di autovalutazione e termina con la pianificazione del viaggio successivo.

Dall'esame del prospetto che segue emerge comunque come condivisione, formazione e comunicazione siano tre attività fondanti per il processo di autovalutazione e come questo, per essere realmente valido ed efficace, debba coinvolgere più persone e a più livelli.



Scopo di questo modello operativo è stato sin dalla sua introduzione quello di offrire un supporto alle amministrazioni dei paesi UE per comprendere, acquisire e inglobare i principi e le tecniche del *Total Quality Management* all'interno delle proprie prassi, fornendo uno schema semplice da utilizzare e adattabile a tutte le tipologie di processo delle PA europee: per questo motivo si tratta di una griglia operativa che ha incorporato nella sua struttura parte delle caratteristiche del ben più noto modello EFQM (soprattutto nelle versioni di adattamento messe in atto in Danimarca e nel Regno Unito

per renderlo più applicabile alla PA) e parte delle caratteristiche dell'analogo modello Speyer.

Il CAF in sintesi

Ispirandosi ai principi di **pertinenza** e **adeguatezza** rispetto alle caratteristiche delle varie PA, nonché di **compatibilità** con i principali modelli organizzativi adottati sia a livello pubblico che privato, il CAF sin dagli albori si è posto tre scopi principali:

- Costituire una guida introduttiva per tutti quegli amministratori pubblici che al fine di migliorare le proprie capacità gestionali vogliano approcciare il TQM ed avere uno strumento di autovalutazione dei propri risultati.
- Costituire da collante e da collegamento tra vari modelli e metodi in uso nelle varie PA europee per il TQM, restituendo indicatori di confrontabilità tra i risultati realizzati da sistemi differenti.
- Avviare una piattaforma di benchmarking per lo studio e l'implementazione dell'azione delle varie organizzazioni del settore pubblico europeo.

Nell'illustrazione seguente si riporta lo schema della struttura del modello.



Uno dei principi fondamentali propugnati dai sostenitori del modello è che ottenere risultati eccellenti a livello di organizzazione, rapporti coi cittadini in qualità di utenti, gestione del personale e rapporti con la società è possibile attraverso una *leadership* che

sappia organizzare e gestire al meglio le proprie risorse, sposando la visione “olistica” del TQM.

Il cuore di questo modello è costituito proprio dalla griglia operativa al quale il nome fa riferimento, costituita sulla declamazione di nove criteri fondanti del sistema di qualità: questi **nove criteri** sono suddivisi in due categorie, i primi cinque sono relativi ai **fattori abilitanti** e gli ultimi quattro sono invece relativi ai **risultati**.

Ciascun criterio è poi specificato in un elenco di **sottocriteri** (28) che individuano le dimensioni principali da considerare quando si valuta un’organizzazione, per ciascuno dei quali sono previste cinque valutazioni, con un punteggio attribuibile compreso tra 1 e 5. Il tutto è accompagnato da molteplici esempi che descrivono in maniera più o meno compiuta le buone pratiche sviluppate a livello europeo.

Dalla sua prima stesura ufficiale (quella del 2000) sono intervenute tre revisioni (nel 2002 e nel 2006 e poi nel 2013) ma è l’ultima versione, quella risalente a tre fa, ad aver ammodernato maggiormente questo strumento, avendo predisposto un maggior coinvolgimento di tutti i portatori di interessi e soprattutto dei cittadini intesi come clienti della PA, puntando maggiormente l’attenzione sui processi e introducendo il concetto di *Responsabilità Sociale delle amministrazioni pubbliche*²⁹, implementando così ulteriormente il processo di autovalutazione e l’integrazione del ciclo PDCA.

Il documento ha subito con la sua revisione una riscrittura dell’introduzione generale ai criteri, aggiungendo una introduzione anche ai sottocriteri: sono stati poi introdotti gli 8 principi di eccellenza, adeguando al contempo il glossario di riferimento e anche il numero e la tipologia di esempi riportati³⁰. Scompare invece il riferimento al *Benchmarking* che aveva caratterizzato le edizioni precedenti.

Il CAF oggi

Il CAF, soprattutto grazie all’azione del Governo (attraverso il Dipartimento della Funzione Pubblica), ha trovato – almeno inizialmente – un terreno molto fertile in Italia, tanto da aver reso il nostro Paese uno dei punti di riferimento in ambito europeo e uno dei paesi promotori di questo strumento.

²⁹ In sostanza per i criteri solo un titolo su nove ha subito un cambiamento, introducendo per l’appunto il concetto di Responsabilità sociale. Dei 28 sottocriteri ben 18 hanno subito una modifica, ampliando o ridefinendone i contenuti.

³⁰ E’ stato deciso di non inserire non più di 10 esempi per i sottocriteri dei fattori abilitanti, operando con maggiore chiarezza tra esempi e griglie di valutazione e integrando, con l’utilizzo di un linguaggio più chiaro e diretto, i concetti di sostenibilità, trasparenza ed etica.

Dalla sua iniziale introduzione sono stati sperimentati prima e introdotti poi una serie di modelli CAF adattati specificamente per determinati settori:

- il **CAF Educazione**, utilizzato già da oltre 500 istituti scolastici;
- il **CAF Giustizia**, frutto della sperimentazione di una ventina di uffici territoriali della giustizia;
- il **CAF Università**, ultima “personalizzazione” in ordine temporale, realizzata con il contributo della Fondazione CRUI e cui hanno partecipato quasi 40 Atenei (alcuni di questi modelli hanno anche subito, parimenti al modello originario, una loro revisione nel corso del tempo³¹).

Fondamentale per l’opera di consulenza, supporto e coordinamento nell’applicazione del modello e nella condivisione dei risultati è il **Centro Risorse Nazionale CAF**, gestito dal 2006 dal **FormezPA** e operativo a livello internazionale come membro del **Centro Risorse Europeo CAF**, gestito a livello centrale dall’EIPA: fa riferimento a questo centro, ad esempio, una delle iniziative di maggior interesse relative a questo strumento ovvero la procedura europea CEF di “*CAF External Feedback*”, messa a punto nell’ambito del network europeo dedicato al progetto CAF e formato da membri di EIPA, EFQM e da rappresentanti di Belgio, Danimarca, Italia e Slovenia (i paesi europei più attivi sul versante dell’implementazione del modello). Questa procedura è mirata a verificare la corretta applicazione dei principi del TQM da parte delle organizzazioni, supportare la motivazione alla partecipazione all’iniziativa e all’adesione a questa mentalità operativa, promuovendo al contempo la *peer evaluation*³² e il *benchlearning* (è possibile candidarsi per prendere parte a questa procedura).

Nel documento che accompagna l’uscita del nuovo CAF 2013 viene dato molto risalto al percorso che deve guidare una organizzazione verso l’eccellenza: si tratta di un percorso che sostiene obiettivi molteplici e che è basato su una procedura fondata su tre pilastri:

- **Pilastro 1:** il processo di autovalutazione

³¹ Ad esempio, nel settore scolastico, risultato più fertile, siamo già giunti a una edizione 2014.

³² Si tratta della valutazione tra pari ovvero della revisione, correzione e valutazione tra “colleghi” di analoghe esperienze o di pari livello.

- **Pilastro 2:** il processo di miglioramento
- **Pilastro 3:** la maturità dell'organizzazione rispetto i principi del TQM

Pur non essendo un percorso (e una procedura) certificabile è comunque previsto che le Organizzazioni che dimostrino di aver utilizzato in maniera efficace il modello possano ottenere attraverso la procedura CEF una “attestazione europea” come *Effective CAF User*, di validità biennale, rilasciata a livello nazionale da ciascuno Stato membro che ne definisce il percorso secondo le proprie esigenze.

Esistono due sistemi di assegnazione dei punteggi, sia per i fattori abilitanti sia per i risultati:

A) Sistema di punteggio classico (*Classical CAF Scoring*)

B) Sistema di punteggio avanzato (*Fine Tuned Scoring*)

La differenza tra i due sistemi risiede sia nella maturità acquisita nell'applicazione del modello sia nel livello di analisi che si desidera ottenere: mentre il sistema classico fornisce un giudizio complessivo di ogni sottocriterio, evidenziando la fase del ciclo PDCA all'interno della quale è collocabile il sottocriterio stesso, il sistema avanzato fornisce un'analisi più avanzata assegnando a ciascuna delle fasi PDCA del sottocriterio un punteggio.

Scale	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100
TREND	Nessuna misurazione	Trend negativo	Trend stazionario o progressi poco significativi	Progresso costante	Progresso significativo	Conferma positiva con organizzazioni di rilievo su tutti i risultati
Punteggio						
TARGET	Nessuna scelta informazionale	I risultati non soddisfano gli obiettivi	Pochi obiettivi raggiunti	Alcuni obiettivi significativi raggiunti	La maggior parte degli obiettivi significativi raggiunti	Tutti gli obiettivi raggiunti
Punteggio						

Il sistema classico può essere utilizzato in uno stadio iniziale dell'applicazione del modello all'analisi dell'organizzazione di una PA e si basa su una scala di punteggi determinata come rappresentato nelle due tabelle seguenti (con punteggi espressi tramite

Risultati	Punteggio
Non sono stati misurati risultati e non ci sono informazioni disponibili.	0 - 10
I risultati sono stati misurati e mostrano un <i>trend</i> negativo e/o non raggiungono gli obiettivi significativi.	11 - 30
I risultati mostrano <i>trend</i> stazionari e/o alcuni obiettivi significativi sono raggiunti.	31 - 50
I risultati mostrano <i>trend</i> in miglioramento e molti obiettivi significativi sono raggiunti.	51 - 70
I risultati mostrano progressi sostanziali e/o tutti gli obiettivi significativi sono raggiunti.	71 - 90
Sono stati raggiunti risultati eccellenti sostenuti nel tempo. Sono stati raggiunti tutti gli obiettivi significativi. Sono state effettuate comparazioni positive con organizzazioni di rilievo per tutti i risultati chiave.	91 - 100

valori compresi tra 0 e 100 ai quali corrispondono quindi gradi di maturità e/o applicazione del ciclo PDCA al fattore o di accettabilità ed eccellenza nei risultati).

Il sistema avanzato, di contro, si offre come strumento per fornire una visione simultanea di diversi aspetti, assegnando “*punteggi più vicini alla realtà delle amministrazioni pubbliche*³³”, ritenendo che

esse si trovino spesso in fase esecutiva (il DO del ciclo) senza aver adeguatamente portato a termine la fase pianificatoria (il PLAN del ciclo).

Griglia di Valutazione - Sistema di punteggio avanzato

GRIGLIA DEI FATTORI ABILITANTI - SISTEMA DI PUNTEGGIO AVANZATO		PUNTEGGIO					
FASE	Scala	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100
	Evidenza	Nessuna evidenza o solo qualche idea	Alcune deboli evidenze relative a poche aree	Alcune buone evidenze relative ad aree significative	Forti evidenze relative alla maggior parte delle aree	Evidenze molto forti relative a tutte le aree	Evidenze eccellenti, confrontate con altre organizzazioni, relative a tutte le aree.
PLAN	La pianificazione è basata sui bisogni e sulle aspettative dei portatori di interesse. La pianificazione è diffusa regolarmente nelle parti pertinenti dell'organizzazione						
	Punteggio						
DO	L'esecuzione è gestita attraverso processi e responsabilità definiti e diffusi regolarmente nelle parti pertinenti dell'organizzazione						
	Punteggio						
CHECK	I processi definiti sono monitorati con indicatori significativi e rivisti regolarmente nelle parti pertinenti dell'organizzazione						
	Punteggio						
ACT	Vengono definiti i correttivi e le azioni di miglioramento a seguito di un controllo sistematico dei risultati nelle parti pertinenti dell'organizzazione						
	Punteggio						
		Totale 400					
		PUNTEGGIO/100					

Griglie di valutazione - Sistema di punteggio classico

FASE	Fattori abilitanti	Punteggio
	Non siamo attivi in questo campo. Non abbiamo informazioni oppure le informazioni sono del tutto aneddotiche.	0 - 10
PLAN	Un approccio è stato pianificato.	11 - 30
DO	L'approccio è implementato/lo stiamo facendo.	31 - 50
CHECK	L'approccio è rivisto e verificato per capire se stiamo facendo le cose giuste nel modo giusto.	51 - 70
ACT	Sulla base delle verifiche/risami, correggiamo l'approccio se necessario.	71-90
PDCA	Facciamo ogni azione pianificando, implementando, controllando e apportando i correttivi regolarmente e impariamo dagli altri. Siamo nel ciclo di miglioramento continuo su questo tema.	91 - 100

Vantaggi e svantaggi dell'autovalutazione nel perseguimento della qualità

Sebbene questo strumento rappresenti una alternativa piuttosto semplice e certamente più economica rispetto ad altri strumenti per la gestione e il controllo della qualità dei processi (anche il *Barometro* è gratuito ma presuppone conoscenze maggiori e impiego di risorse operative più consistente per la gestione della procedura), il suo utilizzo – certamente anche più diffuso rispetto ad altri – non può non essere valutato anche alla luce non tanto dei risultati ottenuti quanto di quelli attesi.

Trattandosi di uno strumento di autovalutazione e applicabile genericamente a una serie molto estesa di realtà, occorre considerare anche lo scarso impatto del punteggio di valutazione ottenuto rispetto alla gestione complessiva dei processi, trattandosi di indicazioni generiche, volte soprattutto a implementare le *performance* in termini di *leadership*.

³³ E' proprio questa l'espressione riportata all'interno della guida pubblicata nel 2014 per accompagnare l'uscita del modello.

Come tutti gli strumenti che gestiscono internamente la valutazione dei processi (e il discorso vale quindi in parte anche per gli audit interni condotti ai sensi della ISO 9001), lo sforzo di trasformare in indicatori numerici i propri risultati non può prescindere dalla tentazione di valorizzare (per non dire sopravvalutare) i traguardi raggiunti e le strategie seguite per raggiungerli, le risorse impiegate per ottenerli e le scelte intraprese per perseguirli.

L'apprendimento organizzativo dovrebbe trarre estremo giovamento dall'autovalutazione, intesa come analisi sistematica di attività svolte e risultati conseguiti nell'ottica del TQM: fatta salva questa premessa è indubbio che, laddove i risultati conseguiti sono anche legati a obiettivi di carriera e corresponsione di *benefit* che non trovano in altri processi di valutazione un termine di confronto, coloro che operano processi autovalutativi tenderanno a pilotarne gli esiti, fornendo dati che indirizzino gli indicatori verso un determinato output piuttosto che un altro.

La condivisione e la semplicità che guidano iniziative lodevoli come questa di fatto forniscono anche implicitamente un alibi nella gestione degli strumenti messi a disposizione: il *Centro Risorse Europeo CAF*, ad esempio, ha sviluppato uno strumento elettronico – il *CAF On-line* – in grado di operare a distanza, previa registrazione (ed è disponibile anche nella versione in lingua italiana), all'interno di un *Gruppo di Autovalutazione (GAV)* riferito a ogni organizzazione.

In pratica la procedura telematica prevede che ogni componente inserisca individualmente i risultati della propria autovalutazione che, combinati, vengano poi convogliati in un documento unico in capo al responsabile del gruppo, il quale è in grado di valutare automaticamente punti di forza, aree di miglioramento e punteggi ottenuti da ciascun membro.

Essendo questa procedura finalizzata a raggiungere consenso nella fase di condivisione e discussione dei risultati è immaginabile comprendere come i dati immessi tendano a minimizzare quei risultati che potrebbero evidenziare aree di miglioramento in capo a un responsabile e a massimizzare quelli che porteranno a rilevare punti di forza, da far valere in sede di verifica degli obiettivi di performance raggiunti.

Correlazione tra ISO 9001 e Modello CAF



La dimensione che pervade il CAF è essenzialmente una dimensione personale: il principio guida che lo caratterizza – il perseguimento dell'eccellenza – è di fatto modellato su un cardine (la *Leadership*) che trova nell'individuo la sua massima espressione; è vero che il modello prevede la valutazione dei risultati conseguiti dall'organizzazione ma pur sempre come espressione di un gruppo guidato da un leader. Da un confronto tra questo strumento e il percorso previsto dalla certificazione ai sensi della ISO 9001 è possibile vedere come anche la declaratoria delle azioni da intraprendere sia orientata da una parte nei confronti del processo e dall'altra nei confronti della persona.

Entrando nello specifico del modello – ovvero analizzando le componenti della griglia che viene proposta per l'autovalutazione – si può comprendere meglio come questo percorso possa portare a risultati anche molto diversi.

L'eccellenza come alternativa della qualità

Il portale *QualitaPA*, che costituisce a tutt'oggi un punto di riferimento ineludibile per il perseguimento della qualità all'interno dell'apparato della Pubblica amministrazione, si preoccupa di diffondere – in maniera semplice ma abbastanza esaustiva – una cultura della qualità che promuova la stessa a diversi livelli e nei suoi molteplici significati.

Per portare avanti quest'opera di sensibilizzazione ha messo a punto e/o diffuso una serie di iniziative e di strumenti che sono in grado di fornire un supporto operativo concreto a tutte quelle Amministrazioni che intendano intraprendere un percorso di qualità, migliorando non solo la propria *performance* ma anche e soprattutto i propri modelli gestionali e i propri processi operativi.

Appare singolare, quindi, come lo stesso portale PAQ, nel definire le caratteristiche del CAF e sostenerne la sua opportuna applicazione all'interno dell'ambito scolastico (nel 2014, data di rilevazione della pagina, ben il 40% delle organizzazioni iscritte al progetto CAF risultava appartenere a enti scolastici) puntualizzi che regole e procedure – con riferimento alla ISO 9001 – siano sempre necessarie ma non sufficienti ad assicurare qualità dei risultati e ancor meno il miglioramento continuo, declassando di fatto i sistemi di gestione della qualità basati su adesione a standard rispetto ai modelli di TQM basati sulla gestione manageriale delle performance.

Sostanzialmente la distinzione proposta tra

- **modelli normativi** (quelli basati sugli standard UNI) e
- **modelli per l'eccellenza** (e il CAF dovrebbe appartenere a questi)

sembrerebbe andare a vantaggio dei secondi, che di fatto trovano all'interno degli strumenti proposti dal Governo un ampio spazio.

Sostenendo che “*Quando il fine è standardizzare metodi di gestione, criteri di giudizio, misure, linguaggio fra organizzazioni che si relazionano fra loro, si fa riferimento a modelli di carattere normativo*”³⁴, in poche parole si delegittima la certificazione ISO nella sua essenza, declassandola a semplice norma da prendere come riferimento per la standardizzazione di prassi e procedure: porre però tanta enfasi nel promuovere l'autovalutazione come evoluzione della certificazione significa distorcere in maniera evidente la finalità di una norma che ha nel perseguimento anche dell'eccellenza un traguardo sicuramente raggiungibile ma con maggiore accortezza rispetto a quanto invece ottenibile con l'autovalutazione.

Questo approccio viene in parte ripreso, anche se in una versione più soft, in una pagina del sito del MIUR dedicata allo strumento del CAF, nel quale viene ribadito come

³⁴ Fonte: <http://qualitapa.gov.it/iniziative/caf-per-miur/attivita-2014/fcile-caf/decidere-informati/infocaf/>

quest'ultimo sia integrabile – perché in parte sovrapponibile – con il dettato delle norme della famiglia ISO 9000 e ne costituisca comunque una evoluzione³⁵.

Il modello dell'eccellenza dell'EFQM, introdotto nella sua versione unica nel 2010, di fatto rappresenta una versione più ricca del CAF (che a esso si è ispirato e in parte ne ha ricalcato la struttura) ma presuppone una sensibilità organizzativa e una maturità gestionale che difficilmente possono essere rinvenute nelle amministrazioni dell'apparato locale o statale presenti in Italia: valutare l'eccellenza di una organizzazione (e ancora di più autovalutare) è frutto di un processo niente affatto immediato e semplice seppure condotto con strumenti agili e in grado di fornire rappresentazioni e generare indici in maniera pressoché istantanea.



³⁵ Si legge su <http://formiur.formez.it/content/certificazione-iso-e-autovalutazione-caf> "Il percorso verso il miglioramento deve essere considerato un processo dinamico che non ha limiti, ma tende all'eccellenza individuando costantemente le opportunità di miglioramento.

I due percorsi ISO e CAF possono integrarsi anche se seguono logiche in parte differenti. Nell'ambito delle Norme ISO, la ISO 9001 "Sistemi di gestione per la qualità – Requisiti" si focalizza sui requisiti di un sistema di gestione per la qualità, da implementare da ogni tipologia di organizzazione per la conformità alla Norma. La ISO 9004 ("Gestire una organizzazione per il successo durevole.

L'approccio della gestione per la qualità") è focalizzata sulla costruzione e gestione di una organizzazione; è basata su elementi in gran parte comuni al modello CAF e disegna un percorso largamente sovrapponibile.

Complessivamente, il sistema qualità ispirato alle ISO 9000 può essere considerato una prima importante tappa di avvicinamento al sistema della qualità totale, e si può ritenere che l'applicazione delle norme ISO sia propedeutica alla gestione manageriale della qualità realizzata nei sistemi di qualità totale."

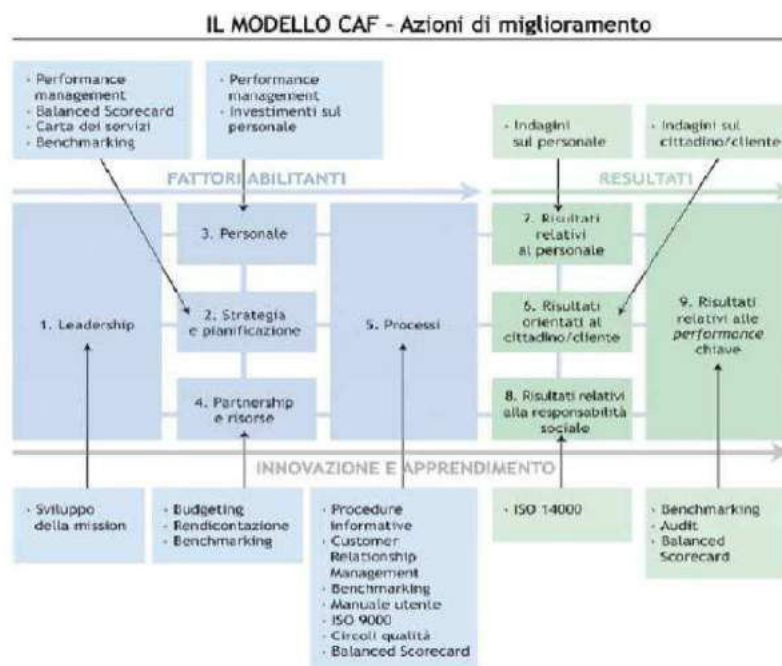
Il CAF viene proposto in Italia come uno strumento in grado di evidenziare il “buon funzionamento” di un’organizzazione pubblica: in una situazione complessa e diversificata come quella italiana, dove già puntare al miglioramento continuo può apparire come un obiettivo ambizioso, perseguire l’eccellenza attraverso un giudizio formulato in maniera autoreferenziale può sicuramente contribuire a distorcere la reale visione dello stato di salute delle nostre amministrazioni pubbliche, aumentando lo scollamento tra la percezione esterna e la proiezione interna, in capo ai cittadini la prima e in capo ai funzionari pubblici la seconda.

Di fatto l’attribuzione di un livello superiore rispetto alla certificazione ai sensi dello standard ISO è comunque un orientamento ribadito anche laddove si fa riferimento alle azioni di miglioramento, prevedendo che tra gli strumenti previsti per il miglioramento dei processi siano presenti (ma al pari di altri strumenti, quali *Benchmarking*, *Balanced Scorecard*³⁶, *Circoli della qualità*, CSM) le norme della famiglia ISO 9000, così come – per venire incontro all’introduzione del concetto di responsabilità sociale dell’organizzazione – si fa riferimento alle norme della famiglia ISO 14000.

Gli stessi strumenti proposti per il miglioramento sul monitoraggio dei processi vengono poi riportati anche – e qui sta il limite del quale si è discusso – per il miglioramento dei risultati relativi alla performance.

Nello schema che segue – tratto dalla letteratura di riferimento su questo progetto, realizzata per spiegare in maniera semplice e schematica il funzionamento di questo sistema di autovalutazione – sono riassunte le azioni di miglioramento proposte dal modello.

³⁶ Ideata negli anni '90 da *Norton e Kaplan*, la BSC si propone come “uno strumento di sorveglianza strategica” che integra i sistemi di monitoraggio tradizionale traducendo le scelte strategiche in indicatori di performance (*scorecard*) in modo che venga assicurato l'equilibrio (*balance*) tra le prestazioni di breve termine, misurate attraverso parametri finanziari, e fattori non finanziari (relativi ad esempio al patrimonio umano) che assicurano benessere nel lungo periodo.



L'integrazione dell'autovalutazione con la certificazione (che ne costituisce un valido presupposto) porta a un maggior investimento in termini di risorse lavorative (che dovranno implementare il sistema di rilevazione) ma anche un recupero dell'investimento monetario fatto per la certificazione (laddove il sistema di autovalutazione migliori anche l'applicazione del sistema di gestione della qualità e migliori i risultati gestionali nel complesso): ovviamente trattandosi di un sistema del tutto gratuito (almeno in termini monetari) viene percepito come alternativo e non come integrativo rispetto alla certificazione.

Secondo questa prospettiva il passaggio dalla “cultura della qualità” alla qualità della cultura istituzionale appare interrotto o comunque distorto: questo difetto di congiunzione tra la duplice natura del concetto di qualità e della sua applicazione contribuisce non poco ad alimentare quella miopia organizzativa che tanto nuoce all'avvicinamento delle istituzioni alle reali necessità dei cittadini.

Il perseguimento della qualità deve essere prima di tutto un fatto culturale³⁷: deve cioè trovare nella “cultura di servizio” la spinta propulsiva per individuare ed applicare metodi e strumenti di raggiungimento della qualità totale nell'agire quotidiano.

³⁷ Sebbene si tratti di un saggio sull'applicazione della *Total Quality Management* nel settore privato, l'opera di Montefusco (MONTEFUSCO, 1990) offre buoni spunti di riflessione sull'importanza del fattore umano e relazionale nella costruzione e gestione di un sistema improntato alla qualità, spunti validi anche per il settore della PA.

Se la *cultura di servizio* si ammanta di autoreferenzialità³⁸ e distorce gli strumenti di autovalutazione a proprio vantaggio, seppure evolva sul fronte della comunicazione e della reportistica probabilmente continuerà a implementare quella distanza e riprodurre meccanismi distorsivi anche in ciò che comunica, nel modo in cui lo comunica e nell'individuazione dei destinatari della comunicazione stessa.

³⁸ Sul problema dell'indagine del cosiddetto "clima esterno", relativo all'opinione dei cittadini/utenti, e del cosiddetto "clima interno", relativo alle relazioni coi dipendenti e collaboratori, si veda l'interessante saggio sulla dirigenza pubblica intesa come fondamentale leva per l'innovazione nel settore (MARCANTONI, 2008).

LA REVISIONE DELLA ISO 9001: CAMBIAMENTO DI ROTTA

UNA ATTESA LUNGA SETTE ANNI

Un cambiamento complessivo

Nata circa 25 anni or sono, la norma ISO 9001 si inserisce oggi in un contesto molto più ampio, molto più complesso, soggetto a sollecitazioni interne ed esterne di enorme portata e per questo non più completamente rappresentato dalle intenzioni che avevano mosso le revisioni precedenti della norma.

Ovviamente, trattandosi di un cambiamento che deve tener conto di un numero considerevole di fattori, la nuova versione della ISO 9001 si va a inserire in un ventaglio più ampio di revisioni che, tra il 2015 e il 2016, coinvolgeranno standard altrettanto importanti quali probabilmente anche l'ISO 27001, riguardante i requisiti per impostare e gestire un *Sistema di Gestione della Sicurezza delle Informazioni* (SGSI), revisionata già nel 2013, e la ISO 14001 (lo standard per la *gestione ambientale* – SGA) nonché, successivamente anche lo standard **OHSAS 18001**¹ che contestualmente dovrebbe entrare a far parte della famiglia delle norme ISO.

Con la revisione forse più attesa di questi anni si evolve anche il concetto di qualità che, nato nel 1959 con le prime norme² emesse dal BSI, si era già evoluto nel 1987 con le prime norme ISO 9000 (e con il loro ampliamento poi con la cosiddetta “Vision 2000”), partendo dalla soddisfazione dei bisogni espliciti dei clienti per passare dalla rilevazione anche dei bisogni impliciti e arrivare alla realizzazione anche dei bisogni latenti.

Lo spostamento di attenzione necessariamente doveva, in questa evoluzione concettuale, muoversi nel senso di ricomprendere oltre al cliente anche il contesto di riferimento all'interno del quale operano le varie organizzazioni, cogliendone vincoli,

¹ La sigla si riferisce all'acronimo dei termini “*Occupational Health and Safety Assessment Series*” e indica lo standard internazionale per un sistema di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori. La norma, emanata nel 1999, è stata già revisionata nel 2007 in modo da definire uno standard per il quale potesse essere rilasciata una certificazione di conformità: questa attesta l'applicazione di un sistema che permetta di garantire, all'interno di una struttura o di una organizzazione, un adeguato controllo riguardo a sicurezza e salute sui luoghi di lavoro e di rispetto delle norme vigenti.

² Si tratta delle norme 5179 e 5750 emesse dal *British Standard Institute*.

rischi, potenzialità e opportunità e considerando anche le necessità e le istanze di tutte le parti interessate (almeno secondo quanto dichiarato nelle intenzioni degli organi preposti alla revisione). Con l'evoluzione della concezione di **contesto di riferimento** si dovrebbe anche assistere all'evoluzione del concetto stesso di qualità, alla base delle norme ISO: l'evoluzione dalla conformità agli standard dovrebbe portare al rispetto degli standard nell'ottica della **sostenibilità**, intesa come capacità di coniugare profitto ed efficienza delle *performance* con il rispetto dell'ambiente e la creazione di valore condiviso (non quindi limitato al profitto ma esteso a tutta la società e in tal senso dovrebbe essere possibile parlare di “**obiettivi sostenibili**”).

Questa complessità strutturale nella quale la revisione dovrà muoversi non poteva che prevedere una maggiore integrazione tra questa e le altre norme riferite ai sistemi di gestione, al fine di prevedere processi coerenti, monitoraggi incrociati e maggiore efficienza ed efficacia nel perseguimento complessivo degli obiettivi: il tutto è mirato a fare in modo che questa revisione sia ancora più solida della versione precedente e possa essere valida anche in un contesto così mutevole per un lasso di tempo superiore (in maniera ottimistica qualcuno stima che stavolta la revisione successiva potrebbe arrivare dopo un decennio).

UNA NUOVA STRUTTURA PER IL CONCETTO DI QUALITÀ

La prima vera novità: il cambio di struttura della norma

La prima vera grande novità, già ampiamente introdotta da qualche anno, è data dalla nuova struttura applicata alla stesura della norma: la riorganizzazione strutturale dovrebbe in qualche modo garantire la struttura vincolante per tutte le norme della famiglia ISO, in modo da permettere ancora più agevolmente di poterle integrare, utilizzando nello stesso modo termini, definizioni e schemi e implementando così la sinergia tra standard riferiti ad ambiti diversi, che si avvantaggeranno di una maggiore comprensibilità (in pratica le varie norme “parleranno la stessa lingua”). Questa riorganizzazione strutturale prende il nome di **High Level Structure (HLS)**.

Ovviamente la revisione ha seguito un processo complesso che ha coinvolto, a vari livelli e con una certa gradualità, organismi nazionali e internazionali del mondo della normazione e che ha anticipato le novità attraverso la condivisione di bozze dei nuovi documenti che – nel corso del tempo – hanno assunto una veste sempre più definitiva. I

documenti finali, sottoposti ad approvazione e poi a trasformazione in norma, sono i **FDIS** (ovvero i *Final Draft International Standard*) e già da questi era possibile verificare le principali innovazioni intervenute rispetto la versione fino allora vigente della norma (risalente, è bene ricordarlo, al 2008).

Quando nel 2012 l'ISO stabilì che tutte le norme del sistema di gestione dovessero utilizzare una struttura comune che comprendesse la HLS, testi e terminologie comuni sicuramente aveva già ben chiaro come, nello sforzo di raggiungere una maggiore semplicità operativa *ex-post*, le organizzazioni avrebbero dovuto in maniera diversa operare con un maggior impegno *ex-ante*, al fine di adeguare il proprio sistema al nuovo *modus operandi*.

I **principali vantaggi** che si sarebbero potuti raggiungere erano comunque ampiamente condivisi:

- ci sarebbe stata maggiore compatibilità con le altre norme;
- sarebbe stato più semplice implementare nuovi standard;
- l'integrazione delle norme in un sistema di gestione avrebbe richiesto minori sforzi;
- si sarebbe potuto aumentare il valore percepito sia dalle organizzazioni sia dagli utenti;
- si sarebbe potuto incrementare il livello di efficacia dei Comitati tecnici nello sviluppo di standard.

In maniera più semplicistica è possibile ipotizzare proprio in questo ultimo punto la ragione principale, il motore di questo cambiamento: in pratica si è trattato di applicare uno standard alla creazione degli standard (un "*metastandard*"), per tenere sotto controllo la qualità del lavoro di preparazione e revisione delle norme stesse.

L'intento era quello di creare testi coerenti che fossero applicabili in organizzazioni di ogni settore, appartenenti a ogni cultura e riferite a qualsiasi dimensione organizzativa, facilitando così l'esito di processi lunghi e complessi seppure nella capacità di differenziazione e competizione propria di ciascuna realtà coinvolta.

La Struttura di Alto Livello: l'asse portante della nuova norma

Prima di analizzare le innovazioni relative alla norma è bene illustrare in cosa consiste la struttura della nuova norma per comprendere meglio in che modo il concetto di qualità viene declinato all'interno della revisione attualmente vigente.

Essa è definita nell'*allegato SL* delle **Directive ISO/IEC, 1° parte**; i campi che contraddistinguono tutte le norme di nuova emissione o tutte le revisioni delle norme precedenti devono necessariamente seguire lo schema seguente:

- 1. Scopo e campo di applicazione** (*specifico per la norma di riferimento*)
- 2. Riferimenti normativi** (*specifici per la norma di riferimento*)
- 3. Termini e definizioni** (*specifici per la norma di riferimento*)
- 4. Contesto dell'organizzazione**
 - *Conoscenza dell'organizzazione e del suo contesto*
 - *Conoscenza dei bisogni e delle aspettative delle parti interessate*
 - *Definizione del campo di applicazione del sistema di gestione*
 - *Sistema di gestione*
- 5. Leadership**
 - *Leadership e commitment (impegno)*
 - *Politica*
 - *Ruoli, responsabilità ed autorità dell'Organizzazione*
- 6. Pianificazione**
 - *Azioni per indirizzare rischi ed opportunità*
 - *Obiettivi e pianificazione per conseguirli*
- 7. Supporto**
 - *Risorse*
 - *Competenze*
 - *Consapevolezza*
 - *Comunicazione*
 - *Informazione documentata*
 - *Generalità*
 - *Creazione e aggiornamento*
 - *Controllo delle informazioni documentate*
- 8. Attività operative**
 - *Pianificazione e controllo operativo*

9. Valutazione delle prestazioni

- *Monitoraggio, misurazioni, analisi e valutazione*
- *Audit interno*
- *Riesame di direzione*

10. Miglioramento

- *Non conformità e azioni correttive*
- *Miglioramento continuo*

La prima norma alla quale è stata applicata questa innovazione e che è stata redatta in conformità allo schema della HLS è la ISO 50001³, sebbene questo sia avvenuto prima del 2012 e secondo un modello lievemente più semplificato (si può dire che questa norma abbia costituito una sorta di apripista, di esperimento pilota per la sostituzione progressiva della struttura pregressa).

I PRINCIPALI CAMBIAMENTI INTRODOTTI: UNA PANORAMICA

Il calendario che è stato predisposto per la revisione delle due norme può essere riassunto nella schema che segue:

	Per ISO 9001:2015	Per ISO 14001:2015
Pubblicazione del Final Draft (FDIS)	July 2015	July 2015
Pubblicazione dello Standard ufficiale	Settembre 2015 – pubblicazione ISO 9001:2015	Settembre 2015 – pubblicazione ISO 14001:2015
Inizio del periodo di transizione	Settembre 2015	Settembre 2015
Fine del periodo di transizione	Settembre 2018	Settembre 2018
I Certificato non sono più validi	Settembre 2018	Settembre 2018

Le principali modifiche introdotte dal FDIS 9001 possono essere suddivise in due macrocategorie:

- I cambiamenti dovuti all'adozione della HLS (e che sono validi anche per la ISO 14001, aggiornata quasi contemporaneamente alla ISO 9001)
- I cambiamenti specifici intervenuti nel contenuto della norma (differenti quindi a seconda delle norme di riferimento).

³ La ISO 5000, emessa nel 2011, ha origine dalla Direttiva 2006/32/CE, recepita in Italia con il D. Lgs 30/05/08 n. 115. La sua dicitura corretta è **UNI CEI EN ISO 50001:2011 "Sistemi di gestione dell'energia - Requisiti e linee guida per l'uso"** e si tratta di una norma a carattere volontario che incoraggia l'efficienza energetica con un approccio trasversale dall'innovazione tecnologica ai sistemi di gestione.

Le novità in comune introdotte dalla nuova struttura

Tra le principali modifiche introdotte dalla prima categoria c'è la necessità di riscrittura della norma da revisionare, pur mantenendone invariati i requisiti fondamentali, visto che si trovano inseriti in nuove clausole o sub-clausole e di fatto sono in parte redistribuiti: la riscrittura di tutta la norma, seppure mantenendone la struttura portante, comporta necessariamente una lettura più attenta e approfondita al fine di rintracciare gli elementi che non sono stati sostituiti ma semplicemente dislocati in altre sezioni del documento.

Come accennato c'è poi l'inserimento di nuove clausole per la continua individuazione e relativo monitoraggio del contesto di riferimento per l'organizzazione e delle aspettative delle parti interessate, oltre alla gestione dei rischi e delle opportunità e all'enfasi sul ruolo della leadership e al coinvolgimento nella gestione impegnata del sistema complessivo. Si avrà modo di approfondire questi aspetti successivamente ma vale la pena sottolineare come questa apertura verso l'esterno dell'organizzazione vada nella direzione di includere altri soggetti nel proprio Sistema di Gestione della Qualità, incrociando laddove possibile sistemi differenti e in parte sovrapponibili.

La nuova struttura prevede una maggiore enfasi sugli obiettivi (come indicatori per il miglioramento e per la valutazione della *performance*) e sul controllo sia delle modifiche previste sia di quelle dovute a cambiamenti non intenzionali: questa novità è fortemente ancorata alla nuova *vision* aziendale che fa della *performance* il suo nucleo fondamentale. L'attenzione viene spostata dal monitoraggio del sistema di gestione (inteso come insieme di processi) alla pianificazione delle attività di monitoraggio su tutti i processi legati alla produzione di prodotti e all'erogazione di servizi.

Relativamente all'ambito comunicativo c'è uno sforzo implementativo rimarchevole: questa struttura prevede infatti l'inclusione della comunicazione esterna e si sofferma sui meccanismi comunicativi, determinando anche il cosa, il quando e il come comunicare.

La parte che sembra semplificare la struttura precedentemente adottata riguarda l'eliminazione tra i requisiti del manuale e delle procedure documentate obbligatorie: tuttavia sono ancora previste le cosiddette "*informazioni documentate*" che sostituiscono registrazioni, documenti, ecc.

Il concetto di consapevolezza viene elevato a requisito. In tutte le norme scompare il riferimento alla figura del "*Rappresentante della Direzione*" ma di fatto le responsabilità

a lui ricondotte vengono riconfermate e accentrate in capo alla leadership dell'organizzazione (si parla di “*Top management*”). In sostanza si è assistito a una riorganizzazione della norma che in qualche modo aiuta a creare e diffondere maggiore consapevolezza all'interno delle organizzazioni, agendo quindi su quella cultura condivisa che dovrebbe permeare ogni realtà organizzativa orientata alla soddisfazione degli utenti (la pluricitata “*cultura di servizio*” delle amministrazioni pubbliche).

Le novità specifiche introdotte per la ISO 9001

Nella nuova versione della norma l'attenzione alle organizzazioni che operano nell'ambito della gestione ed erogazione di servizi appare rinforzata. Resta fondamentale l'approccio per processi che viene ulteriormente implementato attraverso l'estensione di requisiti specifici.

Viene introdotto esplicitamente un controllo dettagliato dei prodotti, processi e servizi relativi ai fornitori esterni (sia che si tratti di acquisti sia che si faccia riferimento ad attività in outsourcing) e l'attenzione si sposta fino a comprendere anche le attività successive alla consegna dei prodotti o all'erogazione dei servizi.

Viene inclusa una clausola specifica per la cosiddetta “**conoscenza organizzativa**”, concetto che amplia in maniera strategica l'esigenza di conoscenza già espressa nelle versioni precedenti ma con una visione che ricalca maggiormente l'evoluzione dei tempi: la *conoscenza* costituisce infatti un elemento chiave per la riuscita dei progetti, il raggiungimento degli obiettivi e lo sviluppo commerciale e/o gestionale.

La nuova versione della norma considera la conoscenza alla stregua di tutte le altre risorse che bisogna gestire invitando a individuare le conoscenze necessarie a svolgere correttamente le attività descritte nei processi, prevedendo un sistema di mantenimento, implementazione e condivisione del sapere organizzativo e sistematizzandone non solo l'acquisizione ma anche il monitoraggio per comprenderne evoluzione e rischi.

L'approccio alla gestione del rischio diventa un asse portante di tutta la norma (sulla base dell'implementazione del contenuto precedente con i principi dell'approccio basato sul rischio ovvero *Risk-Based Approach* o, più precisamente, del *Risk-based Thinking*) e l'analisi del rischio e delle opportunità permea tutta la norma, sostituendo il requisito specifico legato alle Azioni preventive.

In generale si può affermare come nella nuova versione dello standard sia stato stressato il concetto di *circularità delle azioni* sia in termini di pianificazione sia in termini di

controllo e assestamento: il ruolo della conoscenza diventa funzionale alla creazione di identità condivisa e di cultura organizzativa, sia essa improntata alla diffusione di valori istituzionali sia volta alla diffusione dei valori legati al perseguimento della qualità totale.

L'approccio PDCA e il ciclo di miglioramento continuo

Il perseguimento della qualità totale e l'approccio globale alla qualità sono sempre stati due obiettivi primari perseguiti dai sistemi gestiti secondo lo standard ISO 9001.

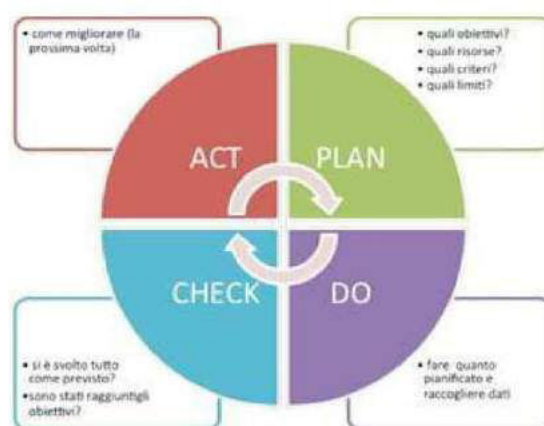
La realizzazione di una struttura comune nella definizione degli standard, a partire proprio dalla ISO 50001, ha recepito l'impostazione di definizione del dispositivo che parte da una analisi approfondita fatta in fase iniziale, implementata in un ciclo di miglioramento continuo, secondo lo schema del cosiddetto **PDCA**.

Questa sigla è l'acronimo del ciclo "**Plan, Do, Check, Act**", meglio noto come **ciclo di Deming**⁴, un modello concettuale

messo a punto in Giappone negli anni '50 proprio per la promozione del miglioramento continuo in qualità, sia in termini di processi sia in termini di utilizzo delle risorse e di raggiungimento degli obiettivi.

Questo modello, già implicitamente contenuto nel disposto della versione

2008 della ISO 9001⁵, è basato su un approccio sequenziale delle varie fasi – quattro - caratterizzanti qualsiasi tipo di gestione ovvero:



- 1) La progettazione del sistema e la pianificazione delle attività (**PLAN**).
- 2) La definizione e l'implementazione operativa delle procedure in termini di esecuzione (da ambiti ristretti ad ambiti sempre più ampi) (**DO**).
- 3) Il controllo di gestione in termini di monitoraggio operativo e di prestazioni, la rilevazione di anomalie e la gestione delle correzioni (**CHECK**).

⁴ Il concetto è stato già introdotto nei capitoli precedenti ma vale la pena approfondirne il contenuto.

⁵ Come nel caso dell'edizione 2015, anche nell'Introduzione della revisione 2008 viene fatto riferimento in una apposita nota al ciclo PDCA.

- 4) L'azione di definizione finale dell'operatività, estendendo a tutti i processi quanto testato, mettendo in atto quanto già verificato a livello processuale (*ACT*).

L'applicazione continua, ripetuta e – per l'appunto – circolare di questo insieme di operazioni dovrebbe portare a un graduale miglioramento delle performance di qualsiasi organizzazione, ottimizzando costi di gestione, impiegando minori risorse e aumentando la competitività, migliorando così la qualità complessiva e conseguentemente la soddisfazione di clienti e utenti.

Proprio alla circolarità (e alla sua semplicità concettuale) questo modello deve il suo successo, soprattutto in considerazione del fatto che è applicabile a una serie ampissima di situazioni e di contesti.

E' possibile ad esempio applicarlo a:

- Ideazione, sviluppo e implementazione di progetti
- Ideazione, creazione, distribuzione di prodotti e servizi
- Acquisizione di clienti e fornitori
- Acquisizione, gestione e sviluppo delle risorse umane
- Gestione di procedure di verifica e revisione
- *Problem solving*

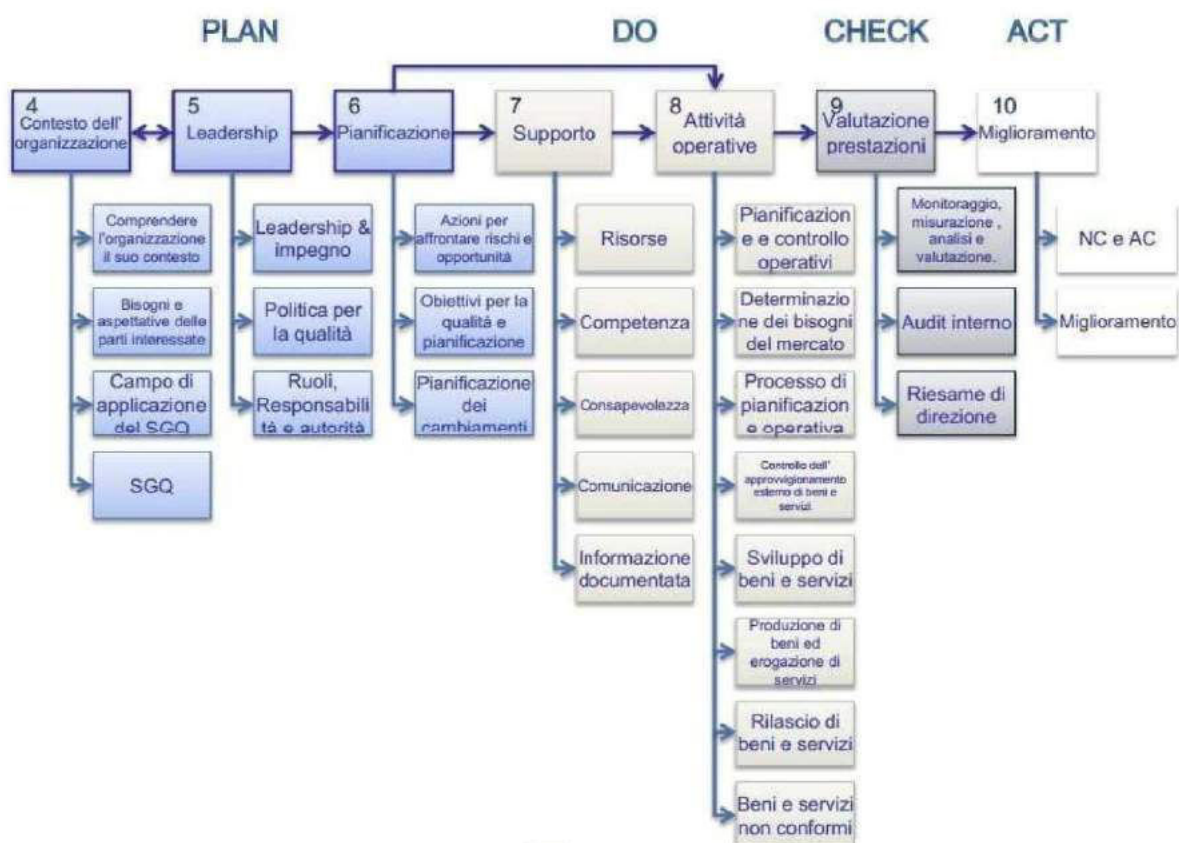
Nella nuova versione della ISO 9001 questo approccio circolare risulta particolarmente sviluppato e mette in collegamento tutto il disposto della norma: si tratta di una visione integrata della gestione dei processi che tuttavia – specie nelle realtà meno snelle operativamente – rischia di ottenere un ingolfamento dei processi e un rallentamento dell'efficacia.

IL RISCHIO COME FOCUS DELLA NUOVA ISO 9001

Cosa dice la ISO 9001:2015 in merito ai rischi

L'approccio *Risk-based Thinking* permea tutta la nuova versione della norma, di fatto legandone il contenuto a un altro standard ampiamente riconosciuto e utilizzato in tutto il mondo: si tratta della famiglia di norme denominato ISO 31000 e relative alla *Gestione del Rischio*.

La norma cardine è la ISO 31000:2009 sul *Risk Management (Principi e Linee guida)*: essa è affiancata dalla ISO GUIDE 73:2009 (contenente il vocabolario di riferimento) e dalla ISO/IEC 31010:2009 (sulla gestione del rischio in termini di tecniche di



valutazione). Questo standard consente da oltre un lustro di migliorare l'efficienza gestionale, fornendo indicazioni e strumenti per rilevare, monitorare, gestire e prevenire i rischi legati a varie attività e riferibili a qualsiasi settore: la corretta applicazione dei dettati di questa norma consente non solo l'analisi e la valutazione del rischio ma anche l'elevazione del livello di sicurezza sia per i lavoratori sia per i clienti/utenti, riducendo possibili perdite e aumentando la fiducia dei soggetti interessati dai processi produttivi, distributivi o erogativi.

Il disposto della revisione della ISO 9001 costituisce non solo una integrazione dei principi di questa famiglia di norme ma anche una sua evoluzione, prevedendo specificamente che dall'analisi e gestione dei rischi possano anche emergere opportunità per l'organizzazione: in tal senso si coglie meglio l'apertura dello standard verso il mondo dei servizi, colmando un *gap* concettuale che aveva visto nascere questa norma con un focus specifico sulle realtà produttive industriali, sebbene poi la diffusione, l'interpretazione e l'applicazione fosse stata estesa a qualsiasi tipo di realtà organizzativa⁶.

Il paragrafo 6.1 della norma si occupa di dare indicazioni per le *“Azioni per affrontare rischi e opportunità”* ma – al di là di indicazioni generiche sulle attività da porre in essere – si spinge oltre e, all'interno di una nota, indica le opzioni possibili per affrontare i rischi e, in una seconda nota, indica quali possono essere le opportunità da cogliere⁷.

Le opzioni per la gestione dei rischi sono:

- Evitare del tutto il rischio
- Assumersi l'onere del rischio per cogliere in esso una nuova opportunità.
- Eliminare se possibile la fonte del rischio
- Incidere sulla percentuale di probabilità che il rischio accada o ridurre le conseguenze in caso esso si verifichi.
- Condividere il rischio con altri soggetti.

⁶ La gestione dei servizi, nella versione del 2008, è descritta in uno specifico paragrafo, il 7.5.

⁷ Il discorso per le opportunità è più specifico e vengono rimportati esempi pratici riferibili ad attività concretamente rinvenibili nell'ambito della produzione e dei servizi: si parla infatti di adozione di nuove prassi, lancio di nuovi prodotti, apertura di nuovi mercati, ricerca di nuovi clienti, creazione di partnership, utilizzo di nuove tecnologie e, più in generale, di altre possibilità *“desiderabili e praticabili”* (quindi devono essere possibilità concrete, non astratte, ed effettivamente ponderate e accettate) per affrontare le esigenze dell'organizzazione o dei suoi clienti.

- Decidere di gestire il rischio assumendo decisioni basate su tutte le informazioni disponibili.

Se si esaminano queste opzioni almeno in due di esse (evitare i rischi o eliminarne la fonte) è possibile trovare traccia dello strumento dell'Azione preventiva, rimosso almeno formalmente in questa versione dello standard: sarebbe tuttavia molto riduttivo limitare la prevenzione solo a queste due opzioni poiché è implicito che anche gestire o condividere il rischio o le sue conseguenze può essere il risultato di una decisione basata su un processo di analisi e monitoraggio di dati ed elementi tenuti sotto controllo, sottolineando la necessità di valutare e analizzare i rischi su base continua, inserendo questa attività tra i *task* previsti quotidianamente all'interno dei processi.

Ma se nel paragrafo 6 della norma vengono definite specificamente le azioni per affrontare rischi e opportunità, il richiamo al *risk management* è contenuto anche in altre sezioni della norma: già nel paragrafo 4 infatti (parlando del contesto dell'organizzazione) viene introdotto l'argomento della gestione dei rischi che vanno determinati nella misura in cui possono influenzarne struttura e operatività.

Nel paragrafo 5 (dedicato alla *Leadership*) esiste un invito esplicito all'alta direzione affinché lo sforzo di ricognizione dei rischi venga posto in essere, riesaminando ad esempio l'esito delle azioni di analisi e valutazione compiute a livello di processi. Nel paragrafo 8 (relativo alle Attività operative) è previsto che l'organizzazione debba implementare i processi per affrontare sia rischi sia opportunità e nel paragrafo 9 (sulla Valutazione delle prestazioni) si ricorda che l'organizzazione è tenuta a tenere sotto controllo attraverso monitoraggio, misurazione, analisi e valutazione sia i rischi sia le opportunità legate ai vari processi, sia in termini di raggiungimento dei risultati desiderati sia in termini di verifica del funzionamento del piano di azione prescelto.

Il paragrafo 10, da ultimo, occupandosi del Miglioramento continuo, chiude il discorso sulla gestione del rischio invitando a valutare in maniera continua anche i rischi rilevati, al fine di adattare le azioni eventualmente posse in essere per farvi fronte.

Già nell'introduzione alla norma, nel paragrafo delle "*Generalità*", si fornisce la chiave di lettura dell'intero documento normativo riguardo al tema dei rischi, introducendo il pensiero basato sul rischio che ha connotato questa revisione: la fonte più importante di informazioni sulla gestione del rischio e sul pensiero che ha ispirato questa revisione, tuttavia, è contenuta nell'Appendice A alla norma, dal titolo "***Chiarimenti su nuova struttura, terminologia e concetti***": punto A.4, infatti, c'è una esauriente spiegazione

del concetto di “*Risk-based thinking*” e su come questo abbia costituito – esplicitando quanto prima era contenuto ma in maniera implicita – il binario sul quale poggiare la revisione dello standard, agendo come strumento preventivo e riducendo (almeno questa è l’intenzione del normatore) i requisiti prescrittivi, sostituendoli con requisiti di natura prestazionale. In sostanza si spiega come viene lasciata facoltà all’organizzazione di sviluppare in assoluta autonomia (e anche creatività) metodologie di rilevazione, monitoraggio e gestione di rischi e opportunità (a prescindere da quelle indicate all’interno del paragrafo 6).

La gestione del rischio come opportunità

Il rischio visto come incertezza positiva e quindi come opportunità è una innovazione di grande portata se inserita in un contesto concorrenziale, laddove la ricerca di stimoli e soluzioni è parte integrante di un sistema dinamico e abilitato a cambiamenti rapidi e adattamenti continui. Più difficile pensare che questa visione possa adattarsi a realtà complesse e rigide come quelle più grandi, burocratizzate (e meno ancora nella PA).

Eppure il successo di questa norma deriva proprio dalla sua malleabilità e dalla sua capacità di adattarsi a contesti molto differenti e realtà anche molto diverse tra loro: questo almeno è quanto successo fino ad oggi. Il concetto di analisi e valutazione dei rischi per cogliere eventuali opportunità è sicuramente un elemento sfidante contenuto nella norma che va interiorizzato e metabolizzato nella giusta misura prima di poter decidere quali azioni porre in essere e a quali strumenti affidarsi.

E’ importante notare come, al pari dei rischi, anche il richiamo alle opportunità sia sempre presente all’interno della revisione – come se costituisse l’altra faccia della medaglia – pur tuttavia non identificando mai (se non nella nota esplicativa del paragrafo 6) le possibilità da cogliere dalla rilevazione di una situazione di rischio. In sostanza la spiegazione di questa visione sbilanciata è chiarita nello spiegare come la sostituzione delle azioni preventive con la rilevazione e gestione del rischio all’interno dei processi costituisca un modo per inserire la prevenzione tra le attività quotidiane, lasciando alla decisione del top management se servirsi di questa attività di controllo al fine di implementare nuove aree di prodotto/servizio o meno; anche la trasformazione delle registrazioni e documentazioni in “informazioni documentate” (ovvero in informazioni disponibili in vario formato purché riconducibili al processo/rischio cui si

referiscono) comporta la scelta del vertice organizzativo se servirsene come base per cogliere nuove opportunità oppure no.

In sostanza la norma prescrive che il *Sistema di Gestione della Qualità* sia configurato in modo da:

1. Conseguire i risultati attesi
2. Accrescere gli effetti desiderati (sfruttando quindi le opportunità)
3. Prevenire o ridurre gli effetti indesiderati (gestendo quindi i rischi)
4. Conseguire il miglioramento (aumentando le opportunità, minimizzando i rischi, accrescendo i risultati attesi).

Può una amministrazione pubblica gestire il rischio come una opportunità? Probabilmente no: tuttavia questa considerazione nulla toglie all'importanza di considerare e soppesare in maniera corretta e costante i fattori di rischio nell'erogazione di servizi pubblici, soprattutto per individuare – all'interno della struttura organizzativa – quegli elementi di criticità sui quali è necessario intervenire e, allo stesso tempo, fornire alla cultura di servizio quegli strumenti operativi in grado di contenere e gestire le difficoltà che i rischi stessi portano ad affrontare.

LA TRANSIZIONE DALLA VECCHIA ALLA NUOVA VERSIONE

Nuova revisione: e ora?

Questa gestazione lunga sette anni è stata accompagnata da un lavoro molto complesso effettuato dal gruppo di lavoro appositamente costituito, l'ISO TC 176, del quale l'Italia era parte attiva attraverso il delegato della *Commissione UNI "Gestione per la qualità e metodi statistici"*, **Mauro Rivara**.

Il documento iniziale, il *Committee Draft* (CD) ha ricevuto nel 2013 un voto negativo proprio dalla rappresentanza italiana assieme ad altri 10 Paesi che nel mondo rappresentano dei capisaldi della *cultura della qualità* come Germania, Giappone e Stati Uniti: i rilievi che venivano sollevati – circa 80 proposte – riguardavano



soprattutto ambiti che poi, nella versione definitiva della bozza (il DIS, datato ottobre 2014), sono stati praticamente tutti incorporati e acquisiti.

Sostanzialmente lo scetticismo iniziale era dettato dal fatto che la nuova versione della norma introduceva tre nuovi requisiti – contesto organizzativo, parti interessate, rischio – senza correlarli allo scopo della norma, che restava invariata nella conformità del prodotto e nella soddisfazione del cliente⁸. L'intento era quello di spostare l'attenzione sull'efficacia pratica del sistema di gestione della qualità, liberando risorse da dedicare allo stesso e snellendo le prescrizioni per il mantenimento dello standard.

Una volta che la norma è stata recepita ed ha espresso anche l'orientamento di quei Paesi che contribuiscono in maniera rilevante alla implementazione della qualità è iniziato il cammino per il suo recepimento all'interno delle realtà organizzative esistenti.

Sono **5 i soggetti** che intervengono nel processo di transizione tra la vecchia versione e la nuova revisione della norma, ovviamente ciascuno con ruoli, compiti, responsabilità e coinvolgimento differenti:

1. **I'ISO** (*International Organization for Standardization*)
2. **I'IAF** (*International Accreditation Forum*)
3. **I'Organismo di Accreditamento** nazionale
4. **I'Organismo di Certificazione** locale
5. **I'Organizzazione certificata** che deve effettuare l'aggiornamento.

⁸ Il documento di *Design Specification* messo a punto nel 2013 per illustrare al comitato tecnico deputato i cambiamenti desiderati all'interno della bozza di revisione sono così riassumibili:

- “Tenere conto dei cambiamenti intervenuti nelle prassi dei sistemi di gestione qualità e nelle tecnologie, dopo l'ultima revisione sostanziale (2000) e fornire un solido corpo di requisiti per i prossimi 10 anni e più.
- Assicurare che i requisiti della norma riflettano i cambiamenti nel contesto crescentemente complesso, esigente e dinamico in cui l'organizzazione opera.
- Facilitare, attraverso i requisiti della norma, l'efficace implementazione da parte delle organizzazioni e un'efficace valutazione di conformità, come applicabile.
- Accrescere la fiducia nella capacità delle organizzazioni di fornire beni e servizi conformi
- Accrescere l'abilità dell'organizzazione di soddisfare i propri clienti
- Accrescere la fiducia dei clienti nei sistemi di gestione per la qualità basati sulla ISO 9001”

(FONTE: ISO/TC 176/SC2/WG23 N062 - ago.2013)



Ovviamente il ruolo principale è affidato all'ente che emette la norma ovvero **l'ISO**, i cui compiti sono riassumibili in quattro fasi:

1. **Pubblicazione del *Final Draft* della norma internazionale (*FDIS*)**: praticamente è il documento finale che non dovrebbe essere modificato e che può costituire la base sul quale preparare il proprio sistema di gestione della qualità o formare i propri auditor.
2. **Pubblicazione della versione ufficiale della norma internazionale (*IS*)**: è la norma vera e propria e sulla base di questa gli organismi certificatori possono rilasciare nuovi certificati.
3. **Ritiro della versione precedente della norma**: a partire da questa data, le organizzazioni che non sono certificate possono farlo solo sulla base della nuova norma mentre quelle certificate possono rinnovare la certificazione basandosi sulla versione anteriore.
4. **Nullità della norma anteriore**: tutti i certificati basati sulla versione precedente della norma in vigore sono resi nulli.

L'IAF, insieme all'**ISO** (in particolare in collaborazione con il gruppo di lavoro ISO/TC 176/SC 2/WG 23), ha il compito di pubblicare una guida alla transizione, contenente istruzioni e raccomandazioni destinate agli organismi di accreditamento e di certificazione e non solo. Si tratta di un manuale contenente principi generali od orientamenti piuttosto che informazioni dettagliate: la guida "***IAF ID 9:2015 - Transition Planning Guidance for ISO 9001:2015***" è stata pubblicata a febbraio 2015 e, seppure disponibile anche per organizzazioni certificate, consulenti e formatori, è stata indirizzata soprattutto a Enti di Accreditamento e Organismi di Certificazione. Ha natura in parte anche prescrittiva, presentando lo scadenziario ufficiale predisposto da ISO e contenendo l'obbligo per gli organismi certificatori di farsi riaccreditare prima di poter rilasciare un certificato basato sulla nuova norma.

L'Ente di accreditamento (in Italia è ACCREDIA) deve basarsi sulla guida emessa dall'IAF per determinare le esigenze imposte ai vari organismi di certificazione che dovrà poi accreditare: la particolarità è che ogni ente di accreditamento è indipendente e quindi l'interpretazione della guida potrebbe non essere univoca o portare a esigenze aggiuntive collegate a proprie priorità interpretative (per evitare meccanismi distorsivi i membri dell'IAF sono tenuti ad supportare procedure ed esigenze simili).

I vari Organismi di certificazione (sono molti in Italia e nel mondo, alcuni dei quali hanno comunque rilievo internazionale) prendono in considerazione tutte le indicazioni e raccomandazioni di ISO, IAF e Ente di accreditamento per determinare i canoni del processo di transizione che faranno seguire alle proprie organizzazioni certificate (si tratterà di percorsi con peculiarità differenti che dipenderanno dal percorso e dall'esperienza che caratterizza l'organismo certificatore).

L'anello finale della catena, rappresentato appunto dalle **Organizzazioni certificate**, è di fatto quello più eterogeneo e questa eterogeneità farà variare molto la strategia di transizione che ciascuna realtà organizzativa elaborerà di concerto con il proprio ente certificatore.

Come procedere a transitare nel mondo della nuova ISO 9001:2015

La transizione è un processo tutt'altro che semplice, anche per le realtà organizzative che hanno seguito tutto il processo di gestazione della nuova norma e dovrebbero quindi essere pronte quindi ad affrontare il passo della certificazione secondo il nuovo standard. Proprio per questo delicato passaggio la presenza di una *cultura della qualità* e di una corrispondente *cultura organizzativa* che l'abbia inglobata appaiono essere fattori determinanti: la comunicazione, in quanto leva strategica per la diffusione e il sostegno di entrambe questi tipi di cultura, gioca un ruolo fondamentale.

Allo scopo di “traghetare” il proprio Sistema dalla vecchia alla nuova certificazione si potrà optare per una transizione a seguito di un audit unico o per una transizione in più fasi: l'audit unico potrà essere effettuato al posto di un audit di rinnovo o uno di sorveglianza o durante un audit specificamente richiesto, nel corso del quale sarà valutata unicamente la conformità alla nuova versione della norma.

Si potrà però anche scegliere – ed è la soluzione che probabilmente tutte le organizzazioni con struttura complessa adotteranno – di operare attraverso una transizione progressiva da attuare in più fasi: si tratta di una modalità che prevede la

conservazione della certificazione sulla base della revisione precedente e del suo ciclo di audit che vengono completati con un tempo aggiuntivo dedicato alla valutazione di un sottoinsieme delle clausole della versione 2015. Si provvederà a rilasciare la certificazione ai sensi della ISO 9001:2015 solo quando tutte le nuove clausole sono state valutate, compito che può richiedere almeno due audit distinti. I rischi di non preservare la certificazione vengono in questo modo ridotti ma è richiesto un maggior impegno da parte dell'organizzazione e una sinergia operativa abbastanza roduta tra ente certificato e certificatore.

Occorre rilevare che (almeno alla data in cui si scrive) sono ancora in fase di redazione le linee guida dell'ISO per l'applicazione della nuova revisione dello standard 9001 (si tratta del documento "ISO/DTS 9002 - *Quality management systems -- Guidelines for the application of ISO 9001:2015*", la cui redazione è in fase di elaborazione con ultimo aggiornamento della lavorazione al 22 dicembre 2015).

Lo schema riportato illustra in termini semplificati la *timeline* delle scadenze che il



processo di transizione comporta, evidenziando come le fasi chiave della transizione siano già stabilite e resti di fatto da completare solo la fase finale, stabilita nei 36 mesi che intercorrono tra la pubblicazione e il termine ultimo per la validità della versione precedente (ovvero entro il 21 settembre 2018⁹).

Un processo di transizione standard non esiste e ogni realtà organizzativa costituisce un caso differente per cui non è possibile generalizzare regole o buone pratiche che possano essere valide per tutti: tuttavia una gestione attenta al tema della qualità e un management fortemente motivato a perseguire il miglioramento continuo avrebbero dovuto già predisporre l'impianto organizzativo per recepire questo cambiamento,

⁹ Ovviamente si fa riferimento al mese di ottobre 2015 per il rilascio delle certificazioni secondo il nuovo standard ma è stato teoricamente possibile farlo a partire dal giorno successivo alla pubblicazione qualora gli adempimenti descritti nel paragrafo precedente per i primi 4 soggetti coinvolti nel processo fossero stati già portati a termine.

seguendo l'evoluzione della norma sin dal dispositivo della bozza per poi arrivare a programmare le fasi per l'acquisizione di un nuovo certificato.

Un **ipotetico scadenziario**, utilmente attuabile all'interno di una realtà complessa con operatività distribuita su più processi o in più siti produttivi o erogativi, potrebbe essere quello di seguito ricostruito:

FASE 1) 01/2015 – 07-2015 – Sulla base della bozza (DIS) in circolazione cominciare a prevedere i cambiamenti necessari e sensibilizzare lo staff aziendale sul cambiamento e sulle risorse da impiegare.

FASE 2) 08/2015 – 10/2015 – Assimilare i cambiamenti previsti dalla bozza definitiva (FDIS), definendo in questa fase la strategia di transizione, soprattutto sulla base delle differenze tra il sistema di management in uso e quello previsto dalla norma.

FASE 3) 10/2015 – 01/2016 – Programmare la transizione, scegliendo in accordo con il proprio certificatore la metodologia di transizione più adatta (con audit unico o in più step).

FASE 4) 02/2016 – 06/2016 – Avviare la formazione interna sulla nuova versione dello standard, per il personale coinvolto e soprattutto per gli auditor interni, avviando l'adattamento del sistema di gestione della qualità con gli opportuni cambiamenti previsti dalla norma.

FASE 5) 07/2016 – Effettuare un primo audit di verifica dei requisiti della nuova norma durante il primo audit di sorveglianza già previsto nel ciclo di sorveglianza per il certificato ai sensi dello standard ISO 9001:2008.

FASE 6) 07/2016 – 06/2017 – Avviare le azioni di correzione di tutte le non conformità rilevate in precedenza, adattando il sistema di gestione alla nuova versione dello standard.

FASE 7) 07/2017 – entro 09/2018 – Effettuare il secondo audit ai sensi del nuovo standard per ottenere la certificazione ai sensi della ISO 9001:2015.

Come si affrontava il tema della comunicazione nella versione del 2008

Nonostante si considerasse la versione precedente della norma come un dispositivo molto attento al tema della comunicazione e in grado di fornire indicazioni precise su come declinare questo concetto all'interno del sistema di gestione della qualità, analizzandone la struttura e il contenuto non è possibile rintracciare un riferimento preciso a questo concetto se non in alcuni punti specifici.

Il primo riferimento – e anche il più importante – è contenuto all'interno del paragrafo 5 della norma, allorché viene trattato il tema della politica della qualità riferita alle responsabilità della Direzione dell'organizzazione: la Direzione deve infatti rendersi garante che all'interno dell'organizzazione i processi comunicativi siano funzionanti e funzionali anche per quanto concerne l'andamento del Sistema di Gestione della Qualità, evidenziando le componenti fondamentali del sistema stesso e attuando uno specifico piano di comunicativo riguardo a

- Politica della qualità
- Requisiti dei clienti
- Obiettivi della qualità
- Risultati ottenuti

La Direzione ha quindi la responsabilità del controllo del flusso di comunicazione (al paragrafo 5.5.3 si parla esplicitamente di “Comunicazione interna”) sia a livello verticale sia a livello orizzontale.

Dal punto di vista verticale, trattandosi di comunicazione di tipo gerarchico e di ritorno del flusso delle informazioni o di input operativi, occorre pertanto prevedere che ci siano specifici canali, strumenti, occasioni per generare scambi comunicativi funzionali all'ottimizzazione e al funzionamento del sistema di gestione della qualità.

Dal punto di vista orizzontale, trattandosi di comunicazione trasversale tra funzioni, processi, livelli gerarchici, occorre invece realizzare un sistema di scambio comunicativo continuo e circolare che consenta al sistema di attuare quanto previsto dal ciclo PDCA, soprattutto per quanto riguarda la fase esecutiva (il “DO” del ciclo di Deming).

Il secondo riferimento relativo alla comunicazione è contenuto nel paragrafo 7 della norma, allorché si trattano i processi relativi al cliente (la norma però si riferisce ai clienti di produzione e non a quelli dell'erogazione dei servizi, sebbene i concetti siano ad essi estensibili): nel paragrafo 7.2.3, intitolato proprio "Comunicazione con il cliente" viene stabilito che la predisposizione di strumenti efficaci per comunicare con i clienti in merito a:

- informazioni relative ai prodotti,
- richieste o gestioni contrattuali, gestioni di ordinazioni,
- *feedback* e gestione dei reclami

è un compito fondamentale dell'Organizzazione che deve quindi provvedere a monitorare anche i flussi di informazioni da e verso i propri clienti.

Al di là di indicazioni generiche sulla necessità di prevedere, organizzare, monitorare e implementare la comunicazione verso l'interno e verso l'esterno non viene indicato in quale modo ciascuna organizzazione possa procedere: la norma si è preoccupata più che altro che anche del flusso documentale che accompagnava la comunicazione venisse lasciata traccia, prevedendo opportuna registrazione e conservazione di "pezze di appoggio".

Questa considerazione sul concetto di comunicazione nella ISO deve comunque far riflettere su un tema molto importante: il ruolo della Direzione di una struttura è fondamentale non solo nell'indirizzare i flussi di comunicazione ma anche nell'attivarli. Una struttura pubblica che non comunica (o lo fa poco o male) trova comunque nei propri vertici i reali responsabili di questa lacuna, sebbene sia usanza comune attribuire in prima istanza al sistema del pubblico impiego una diffidenza verso la comunicazione in generale e una incapacità di mettere in atto concrete azioni comunicative verso i cittadini. L'applicazione del dettato della norma nella sua precedente versione ha sempre fatto "orecchie da mercante" rispetto a questo deficit comunicativo: l'alibi delle scelte "calate dall'alto" è sempre parso più portare avanti la cultura del segreto che non quella di servizio.

La comunicazione nella revisione del 2015

Si è avuto modo di parlare del nuovo modo di concepire il sistema della qualità all'interno della recente revisione dello standard più famoso del mondo: è il caso di soffermarsi maggiormente sull'approccio sociologico che il nuovo impianto normativo

ha voluto adottare per estendere e al contempo definire il campo di applicazione dei requisiti e della prescrizione di questo standard.

La comunicazione è solo uno degli strumenti previsti all'interno della revisione della norma che, con una riflessione sul metodo proposto, ricorda per molti versi un altro strumento di pianificazione strategica molto noto e molto diffuso, soprattutto nell'ambito del marketing: **l'analisi SWOT**.

Applicabile a contesti differenti e praticamente a ogni tipologia di progetto, programma, attività, organizzazione, si tratta di un utile strumento di analisi che consente di valutare le relazioni con l'ambiente nel quale si vuole operare al fine di orientare le proprie scelte strategiche e raggiungere gli obiettivi prefissi. La particolarità di questa analisi è il considerare sia variabili interne sia variabili esterne e declinare entrambe sia nel loro aspetto positivo sia in quello negativo, tenendo sempre a mente che mentre le variabili interne possono essere controllate e spesso modificate, le variabili esterne sono un dato oggettivo e non è possibile incidere su di loro.

L'analisi (e la relativa matrice) prendono il nome dall'acronimo formato con le iniziali dei quattro campi che caratterizzano questo strumento di indagine, ovvero:

- Punti di forza (**STRENGTHS**), intesi come fattori interni da valorizzare
- Punti di debolezza (**WEAKNESSES**), ovvero limiti da considerare
- Opportunità (**OPPORTUNITIES**), possibilità esterne che possono offrire occasioni di sviluppo
- Minacce (**THREATS**) contenuti in rischi da valutare e affrontare

A ben vedere l'approccio basato sul rischio del quale si è parlato è proprio una evoluzione di questa matrice che, seppure con alcuni limiti e con le dovute accortezze, costituisce da almeno 40 anni un valido supporto nella progettazione strategica di una infinità di soluzioni e scelte operative¹⁰.

¹⁰ Questa matrice viene attribuita a *Albert Humphrey* che ne elaborò la struttura tra gli anni '60 e '70 presso l'Università di Stanford, in California.

Sebbene il ricorso a questa tecnica possa portare a non considerare pienamente le alternative strategiche o a non approfondire debitamente l'analisi del contesto è da rinvenire nell'utilizzo che concretamente viene fatto del suo dettato e nella sua estrema malleabilità il fattore di successo che ne accompagna la diffusione: analogamente l'analisi di rischi ed opportunità che viene proposta dalla nuova ISO 9001 può risultare un elemento di grande importanza per implementare quella

SWOT MATRIX		ANALISI INTERNE	
		FORZE	DEBOLEZZE
ANALISI ESTERNE	OPPORTUNITÀ	Quali sono le metodologie che si possono sfruttare i punti di forza dell'azienda	Quali sono le debolezze dell'azienda che devono essere eliminate
	MINACCE	Identificare tutti i punti di forza aziendali per contrastare le minacce	Sviluppare consapevolezza delle minacce che potrebbero mettere in difficoltà l'azienda

“*conoscenza organizzativa*” che viene posta al centro della norma.

Proprio la conoscenza dell'organizzazione che intende fondare il suo sistema di gestione su criteri di qualità e sostenibilità (altro elemento innovativo introdotto con la revisione) offre lo spunto per la riflessione sulla matrice sociologica di tutto l'impianto normativo, che prende per l'appunto maggiormente in considerazione l'ambiente di riferimento, il contesto operativo, le *risorse umane e intellettuali* (si parla di persone e di competenze), il sistema di relazioni e i flussi di scambio e comunicazione tra gli attori, interni ed esterni, e – non ultimo – il richiamo al concetto di *leadership*, inteso come capacità di guidare ancor prima che come guida dell'organizzazione (quindi inteso come capacità di una persona o di un gruppo piuttosto che la persona o il gruppo stessi): alla *leadership* dell'organizzazione viene affidato il compito di comunicare e di iniziare a farlo proprio per far comprendere l'importanza della gestione della qualità totale e sempre alla *leadership* spetta il compito di comunicare, far comprendere e applicare la politica per la qualità.

Il paragrafo sul contesto organizzativo punta l'attenzione ancora sulla necessità di “comprensione” sia della realtà organizzativa che degli altri elementi con i quali si trova a confrontarsi, inserendo in questo processo cognitivo anche le esigenze di tutte le parti interessate dai propri processi produttivi o erogativi (il concetto di *stakeholder* mutuato dal marketing diventa pregnante in questa visione onnicomprensiva).

Il paragrafo 7 sistematizza in maniera molto schematica ma abbastanza esaustiva molti concetti contenuti ma spesso non esplicitati (o marginalizzati) nella versione

precedente: si tratta del paragrafo destinato al supporto, declinato nelle sottocategorie di risorse (personali e strutturali nonché conoscitive), competenze, consapevolezza, comunicazione e informazioni documentate.

In questo paragrafo si invita a studiare bene l'ambiente di riferimento per poter applicare correttamente i processi: un elemento rivoluzionario contenuto nella norma è l'invito a considerare i **fattori umani e fisici** che caratterizzano l'ambiente quali quelli sociali, psicologici e fisici aprendo quindi la porta a un processo di **valutazione qualitativa** che può avere esiti anche molto differenti a seconda dell'empiricità e dell'approfondimento con i quali questa analisi viene compiuta.

Ai fini della comunicazione, finalmente, si assiste a un sottoparagrafo che – in maniera chiara, sintetica, schematica ma efficace – descrive le caratteristiche di tutte le comunicazioni riguardanti l'organizzazione e riferite al sistema di gestione della qualità, sia dirette all'interno sia all'esterno. L'invito a determinare tutte queste comunicazioni è sostanzialmente un invito a inserire la comunicazione tra le attività pianificate, sia a livello generale sia a livello di processo: l'innovazione più importante è tuttavia l'aver mutuato dallo stile giornalistico la declinazione delle proprietà che ciascuna comunicazione deve includere, ovvero (Paragrafo 7.4):

- **cosa** vuole comunicare;
- **quando** comunicare;
- **con chi** comunicare;
- **come** comunicare;
- **chi** comunica.

Questo elenco di punti chiave ricorda molto la “**Regola delle 5 W¹¹**” (o “**Five Ws**”) che sono considerati i punti irrinunciabili che devono essere contenuti all'interno di un articolo (e per estensione di qualsiasi buona comunicazione), modello da ricondurre a una rielaborazione della retorica classica e dei *topoi*¹² proposti oltre duemila anni or sono da *Ermagora di Temno*.

¹¹ Proprio sullo schema delle 5 W si basa il saggio scritto di recente (PRIULLA, 2008) sulla comunicazione nelle pubbliche amministrazioni che, in chiusura, introduce anche una riflessione sulla necessità di valutazione e di certificazione dell'azione della PA, comunicazione compresa.

¹² I *topoi* (plurale di *topos*) corrispondono alle proprietà di qualcosa o di uno argomento: essendo anche sinonimo di luoghi possono essere ricondotti alla teoria dei *loci* (plurale di *locus*) riferita alla retorica greca e romana per facilitare la memorizzazione delle parti del discorso o qualsiasi altro argomento.

Nel riquadro sono mostrate le equivalenze tra la versione classica e la versione anglosassone, nella traduzione è possibile ritrovare i riferimenti alle proprietà della comunicazione richiamate all'interno della revisione 2015 della norma.

La comunicazione torna ad essere protagonista nell'enunciato del punto 8.2.1 quando si affronta la “*Comunicazione con il cliente*” che, secondo la norma, deve

N°	Latino	Italiano	5 W
1.	QUIS	«Chi»	"Who"
2.	QUID	«Cosa»	"What"
3.	QUANDO	«Quando»	"When"
4.	UBI	«Dove»	"Where"
5.	CUR	«Perché»	"Why"
6.	QUANTUM	«Quanto»	assente
7.	QUOMODO	«In che modo»	assente
8.	QUIBUS AUXILIIS	«Con quali mezzi»	assente

comprendere le informazioni relative a prodotti e servizi, gestire le richieste, ottenere *feedback*, gestire e controllare le proprietà del cliente e definire eventuali azioni di emergenza (in pratica si tratta di una evoluzione di quanto previsto già dalla versione precedente della norma). Altro riferimento alla comunicazione è infine contenuto alla rilevazione della soddisfazione del cliente, tematica molto delicata e legata alla valutazione dell'efficacia dei processi.

In questa ottica i presupposti per la circolarità della comunicazione, la condivisione di informazioni e la gestione delle competenze ci sono tutti: in questa nuova versione lo standard ISO 9001 presenta notevoli passi in avanti per lo sviluppo di una *cultura di servizio* che tenga “anche” conto del dettato della *cultura della qualità*. I tempi sono ancora troppo immaturi per una verifica seppur parziale dell'impatto di questa nuova versione della norma, seppure è facile immaginare come a tale potenza innovativa possa contrapporsi analogo o superiore resistenza rispetto al cambiamento.

La nuova ISO alla prova del “Modello di rendicontazione” della comunicazione pubblica

La nuova versione della norma amplia notevolmente la portata del proprio campo di azione, abilitando con la nuova struttura una serie di potenzialità che prima erano solo accennate o implicitamente previste ma non spiegate: la maggiore visibilità che il tema della comunicazione assume nella revisione del 2015 è solo un corollario della svolta che ISO ha voluto imprimere a questo nuovo standard.

Se a questo si aggiunge che l'applicabilità a diversi campi è stata ulteriormente specificata appare chiaro come la certificazione ai sensi della ISO 9001 rappresenti una opportunità anche per la PA: all'interno del testo, proprio quando si affronta il tema

della *leadership*, in una nota viene specificato come l'utilizzo del termine "*business*" non sia da ricondurre alla sua accezione più comune di "affare commerciale" ma vada inteso nel suo senso più ampio come insieme di "*attività che caratterizzano la ragion d'essere dell'organizzazione, sia quest'ultima pubblica, privata, a scopo di lucro o no profit*". Seppure possa sembrare un po' forzato semanticamente parlare di *business* e pensare all'erogazione di un servizio gratuito, nell'ottica del marketing pubblico i dispositivi e i requisiti esposti sono assolutamente compatibili – almeno in via teorica – anche alle amministrazioni pubbliche, seppure con modalità differenti rispetto le realtà produttive o comunque volte al profitto.

Rispetto al tema della comunicazione della PA, dunque, occorre verificare se questo nuovo standard risponda all'esigenza di comunicare che attualmente ha determinate caratteristiche e trova espressione attraverso un determinato modello.

Si è avuto modo di verificare come attualmente, nell'ambito della Pubblica amministrazione, il modello comunicativo principalmente adottato sia rintracciabile nel cosiddetto "**Modello della Rendicontazione**", le cui caratteristiche sono così sintetizzabili:

- **flussi** comunicativi circolari e continui, con dati aggiornati e tematizzati;
- **stile** comunicativo sintetico e impattante;
- **tono** partecipativo e confidenziale;
- **contenuto** tematico: si parla per obiettivi e all'interno di una strategia comunicativa ben delineata, ogni obiettivo viene rendicontato numericamente;
- gli **strumenti** utilizzati sono per la maggior parte informatici e affidati a internet e canali *social*.

In prima battuta pare che la maggior attenzione alla comunicazione contenuta nella norma possa agevolare l'applicazione del modello alle comunicazioni interne ed esterne degli organi pubblici certificati, soprattutto per il continuo riferimento alle cosiddette "informazioni documentate" che possono costituire la base per la rendicontazione.

Anche l'orientamento agli obiettivi e ai flussi circolari sembrano trovare in questa versione della norma un terreno fertile per l'applicazione del modello della rendicontazione. Il forte richiamo alla *leadership*, infine, costituisce un elemento di forte *appeal* per chi utilizza la rendicontazione per sottolineare i risultati conseguiti

attraverso la propria gestione e acquisire quindi visibilità e prestigio attraverso una comunicazione mirata (che può assumere una connotazione fortemente politica).

Se quindi si riesce a trovare un varco tra la diffidenza che accompagna da sempre l'applicazione dello standard ISO ai servizi pubblici e la resistenza al cambiamento di qualcosa che con molta difficoltà si è riuscito a sedimentare, probabilmente la corretta e concreta applicazione del dettato della revisione 2015 può portare a un effettivo ingresso della qualità nella cultura di servizio.

La comunicazione istituzionale, quella che nel modello della rendicontazione trova la sua massima espressione, ha tutto da guadagnarci: gestire flussi di comunicazione secondo procedure stabilite e monitorare eventuali feedback rappresenta anche un potente strumento di gestione del consenso e di esercizio del potere.

VALUTAZIONE E PERFORMANCE: UN NUOVO APPROCCIO PER PROCESSI

Il nuovo approccio basato sui processi

Si è già avuto modo di anticipare che l'approccio per processi è una delle caratteristiche fondamentali della nuova revisione della norma. Il Sistema di Gestione per la Qualità deve determinare i processi necessari per fornire prodotti, servizi e le prestazioni previste per il campo di applicazione e deve provvedere, una volta stabiliti questi processi, ad attuarli, mantenerli, controllarli e migliorarli di continuo.

In questa nuova versione la visione rispetto ai processi si amplia al massimo, ponendo il **sistema dei processi** come la base per il corretto funzionamento della struttura organizzativa: l'organizzazione deve comprendere compiutamente l'ampiezza dei processi rilevanti per l'ambito del proprio sistema di gestione, atteso che per **processo** si intende *“una serie di attività intercorrelate e interagenti che trasformano gli input in output”*. Si tratta di una attività che in parte era già compresa nella versione precedente ma sostanzialmente ora si punta al *“processo dei processi”* ovvero a una visione macro dell'organizzazione nel suo complesso, dove i processi non sono attività isolate ma sono ingranaggi di un sistema più ampio, evidenziando la necessità di comprendere come i vari sottoprocessi si influenzino tra loro e come influenzino i risultati dell'organizzazione.

La novità è costituita non solo dalla visione di sistema e dalla gestione per processi ma anche dalle attività che questa gestione comporta al fine di consentire al sistema di progredire: è necessario infatti non solo analizzare in maniera più compiuta i propri processi ma anche comprendere il contesto all'interno del quale operano, cogliendo in maniera precisa tutti gli stimoli, i vincoli, i rischi e le opportunità che lo caratterizzano.

Pensare ai processi come correlati tra loro significa non farli funzionare secondo procedure concepite in maniera isolata, senza alcun punto di contatto: da questa impostazione deriva anche un nuovo modo di rilevare, descrivere e attribuire responsabilità, definire priorità ed eventuale sequenza dei processi interrelati e – cosa molto più importante – determinare criteri e metodi che assicurino l'efficacia e il controllo dei processi: si rafforza così il concetto già contenuto anche nella versione precedente di *monitoraggio dei processi* (che diventa *monitoraggio del sistema dei processi*) e di creazione degli indicatori di prestazione correlati, con la relativa misura, il tutto nell'ottica del miglioramento continuo sia dei processi che del sistema.

Il fatto che sia un sistema a essere oggetto di monitoraggio, misura e valutazione è ulteriormente specificato al punto 4.4.2 laddove viene ulteriormente specificato che occorre mantenere informazioni documentate per supportare il funzionamento e per alimentare la fiducia nella conduzione dei processi e che occorre farlo “*nella misura necessaria*”: in pratica l'organizzazione è tenuta non solo a produrre una certa documentazione ma deve assicurarsi che essa rappresenti in maniera congrua la reale consistenza del sistema gestito in termini di contesto, valori, risorse, indicatori e quant'altro.

In questo sistema, a tutti gli effetti, dovrebbe essere ricompreso anche il processo “comunicazione”, non in quanto attività di rendicontazione e di collegamento tra le varie parti quanto elemento organizzativo e strumento operativo autonomo e pertanto direzionabile e gestibile al pari di altri processi (organizzativi, produttivi o erogativi che siano): l'apporto che tale processo sia in grado di fornire al sistema generale è in misura variabile al grado di strutturazione che lo caratterizza e, soprattutto, all'obiettivo ad esso affidato (e da questo obiettivo dipende anche l'importanza allo stesso attribuito ai fini della cultura istituzionale o, nel caso della PA, della cultura di servizio al cittadino).

La valutazione della performance nella nuova ISO 9001

“L’organizzazione deve determinare cosa è necessario monitorare e misurare e i metodi per il monitoraggio, la misurazione, l’analisi e la valutazione necessari per assicurare risultati validi”: in questo breve passaggio è contenuto il nucleo della filosofia valutativa della nuova ISO.

Asse portante implicito della versione precedente, la valutazione è uno dei *focus* principali di questa revisione, considerato che tutto l’apparato di analisi richiesto per la produzione o l’erogazione di servizi è frutto proprio di una valutazione di fattori, interni o esterni, materiali o immateriali.

Il fatto che venga dedicato un paragrafo intero a questa tematica fa rilevare come sia ritenuto di fondamentale importanza comprendere pienamente la necessità di effettuare una misurazione della propria capacità di rispondere alle esigenze rilevate e di raggiungere gli obiettivi prefissati, confrontandosi non solo al suo interno ma anche e soprattutto con l’esterno.

Il paragrafo 9 “**Valutazione delle prestazioni**” è suddiviso in tre sezioni:

- 9.1 Monitoraggio, misurazione, analisi e valutazione
- 9.2 Audit interno
- 9.3 Riesame di direzione

Da questa suddivisione si comprende come tutti i requisiti già presenti all’interno della versione 2008 siano stati confermati, riorganizzati e implementati per dar loro una operatività più efficace e contestualizzata. La parte che sembra essere più importante è proprio quella introduttiva che, oltre al passo iniziale sopra riportato, indica la necessità di determinare quando monitoraggio e valutazione debbano essere eseguiti e quando i risultati debbano essere analizzati e valutati, ribadendo la necessità di conservare opportune informazioni documentate a supporto dei risultati delle attività di monitoraggio e valutazione.

Appare ovvio che la scelta degli elementi da analizzare e degli strumenti da utilizzare debba tener conto sia delle dimensioni dell’organizzazione sia della consistenza degli obiettivi, nonché delle finalità della valutazione stessa: l’eterogeneità delle combinazioni possibili è la ragione principale per l’autonomia operativa con la quale ciascuna organizzazione può opportunamente realizzare questi adempimenti. Tuttavia la norma precisa che la soddisfazione del cliente rappresenti sicuramente un *asset* da

considerare prioritariamente, sia con riguardo alle esigenze sia relativamente alla soddisfazione delle aspettative dello stesso.

Relativamente all'analisi e valutazione la norma indica alcuni campi sui quali costruire *indicatori di prestazione* per i dati rilevati dall'attività di monitoraggio, utilizzando ad esempio anche semplici strumenti statistici. Si tratta di sistematizzare la valutazione di:

1. Conformità di prodotti e servizi
2. Grado di soddisfazione dei clienti
3. Prestazioni ed efficacia del SGQ
4. Efficacia della pianificazione
5. Efficacia di azioni per affrontare rischi e opportunità
6. Prestazioni dei fornitori esterni
7. Esigenze di miglioramenti del SGQ

L'audit interno è lo strumento principale per il controllo e la “manutenzione” del SGQ dell'organizzazione e quindi va pianificato e attuato sui vari processi in maniera precisa e puntuale, seguendo le indicazioni della norma ISO 19011 (ma non ci sono sostanziali novità rispetto alla versione del 2008).

Lo scopo principale del “**Riesame di Direzione**”, in linea con i concetti di standard e di miglioramento continuo, deve essere quello di assicurare continua idoneità, adeguatezza ed efficacia del SGQ, facendo in modo che questo sia allineato con l'indirizzo strategico dell'organizzazione: per questo motivo questo riesame deve essere effettuato con frequenza adeguata e limitarlo a una riunione annuale non è sicuramente sufficiente. Durante questa fase di riesame vanno prese in considerazione una mole importante di informazioni complete (la norma definisce solo quelli che possono essere considerati gli input minimi da verificare) e occorre assicurarsi che siano informate e coinvolte tutte le risorse coinvolte nei processi e nel SGQ.

I principali **input** per il Riesame di Direzione devono comprendere informazioni su:

1. Stato di avanzamento e risultati di azioni intraprese a seguito di riesami precedenti
2. Cambiamenti interni e/o esterni di rilievo per il SGQ
3. Performance ed efficacia del SGQ
4. Adeguatezza delle risorse impiegate nei processi e nel SGQ
5. Efficacia delle azioni intraprese a fronte di rischi e opportunità
6. Opportunità di miglioramento

L'output del riesame, secondo la norma, deve portare a decisioni e azioni legate alle opportunità di miglioramento, alla necessità di cambiamenti nel SGQ e al fabbisogno di risorse.

Il concetto di *performance* è sicuramente molto esteso ed utilizzato in una accezione volutamente generica: se si contestualizza questo standard nell'ambito di azione della PA si potrà certamente intuire come anche un dettato generico possa costituire una minaccia per chi, abituato a considerare la verifica della performance come una ingerenza sul proprio operato, difficilmente riesca ad accettare che i processi a lui afferenti possano essere sottoposti a verifica e monitoraggio.

IMPATTI DELLA REVISIONE DELLA ISO 9001 SULLA PA

Impatto sui sistemi già certificati: cosa dovrebbe accadere

Comprendere che genere di impatto può avere questa revisione sui sistemi già certificati può significare molto, soprattutto laddove l'adesione allo standard viene vissuta come un costo prima ancora che come un investimento.

Le organizzazioni certificate di natura privatistica e volte al profitto possono comunque rinvenire nella certificazione una necessità per essere al passo coi tempi, in linea col mercato, all'altezza dei propri *competitors*: diverso è il discorso per le Amministrazioni Pubbliche che possono vedere nella certificazione uno strumento per migliorare i propri processi e aumentare il livello di soddisfazione dei cittadini ma non entrano in competizione con altri operatori nel settore all'interno del quale operano da monopoliste (fattore determinante nel rallentare cambiamenti e progressi).

Sin dall'uscita della bozza ufficiale della norma, tutti i principali operatori internazionali e nazionali si sono mossi per studiare l'evoluzione dello standard e le possibili ricadute sui sistemi di gestione della qualità attualmente vigenti: ACCREDIA, l'ente di accreditamento italiano, è stato tra i più attivi a livello nazionale, soprattutto perché ha sempre avuto interesse a che i propri ispettori giungessero preparati all'entrata in vigore della nuova revisione e avessero ben introiettati i principi cardine che avrebbero caratterizzato la nuova versione della norma.

Nel corso di un incontro tenutosi a Milano lo scorso settembre, pochi giorni prima l'uscita ufficiale della norma, è stato presentato un documento che illustrava i principali

cambiamenti che avrebbero caratterizzato la nuova ISO, fornendo al contempo una interessante e utile lettura sul possibile impatto che le modifiche avrebbero potuto avere sui sistemi già in essere: utilizzando una codifica cromatica immediatamente comprensibile che ha utilizzato i colori del semaforo per evidenziare il livello di possibile impatto dei vari punti della struttura di alto livello, è stato messo a punto un utile schema di riferimento che ha evidenziato quali potrebbero essere le aree della nuova norma che potrebbero richiedere un maggiore impegno di assimilazione e una revisione di procedure e processi all'interno dei SGQ già in essere.

Partendo dalla sezione comune a tutte le revisioni nella struttura della HLS (e analizzando quella proposta dal DIS) viene analizzato il possibile impatto che i cambiamenti a ciascuna clausola potrebbero avere.

CLASSIFICAZIONE DEGLI IMPATTI:



IMPATTO ELEVATO



IMPATTO MEDIO



IMPATTO BASSO O NULLO

- **In verde** sono evidenziate le modifiche di impatto minimo o del tutto nullo (in particolare sono i paragrafi relativi a supporto, attività operative e valutazione).
- **In giallo** sono evidenziate le modifiche che potrebbero avere un impatto medio (si tratta soprattutto del paragrafo della leadership e dei sottoparagrafi relativi a pianificazione del cambiamento, informazione documentata, pianificazione dei controlli operativi, audit interno e miglioramento continuo).
- Quello che in questa schematizzazione appare invece interessante è verificare le aree caratterizzate **dal codice rosso**, ovvero quelle per le quali si attende un impatto elevato sui sistemi di gestione attualmente funzionanti

Le criticità maggiori, secondo la stima dei più autorevoli esperti italiani del settore, dovrebbero riscontrarsi per le innovazioni maggiori della norma ovvero quelle

riguardanti l'analisi del contesto dell'organizzazione (tutto il paragrafo 4), la pianificazione per il SGQ (quasi tutto il paragrafo 6, soprattutto per quanto riguarda l'analisi di rischi e opportunità), il riesame della Direzione (punto 9.3) e la parte generale riguardante il nuovo paragrafo dedicato al miglioramento (inizio del paragrafo 10).

ISO/DIS 9001		Impatto
Contesto dell'organizzazione	4	
Comprendere l'organizzazione e il suo contesto	4.1	
Comprendere i bisogni e le aspettative delle parti interessate	4.2	
Determinare il campo di applicazione del SGQ	4.3	
Sistema di gestione per la qualità e suoi processi	4.4	
Leadership	5	
Leadership e Impegno	5.1	
Politica per la qualità	5.2	
Ruoli, responsabilità e autorità nell'organizzazione	5.3	
Pianificazione per il SGQ	6	
Azioni per affrontare rischi e opportunità	6.1	
Obiettivi per la qualità e pianificazione per il loro conseguimento	6.2	
Pianificazione dei cambiamenti	6.3	
Supporto	7	
Risorse	7.1	
Competenza	7.2	
Consapevolezza	7.3	
Comunicazione	7.4	
Informazione documentata	7.5	
Attività operative	8	
Pianificazione e controllo operativi	8.1	
Determinazione dei requisiti di prodotti e servizi	8.2	
Sviluppo di beni e servizi	8.3	
Controllo dell'approvvigionamento esterno di beni e servizi	8.4	
Produzione di beni ed erogazione di servizi	8.5	
Rilascio di beni e servizi	8.6	
Controllo degli output di processo, dei prodotti e dei servizi non conformi	8.7	
Valutazione delle prestazioni	9	
Monitoraggio, misurazione, analisi e valutazione	9.1	
Audit interno	9.2	
Riesame di direzione	9.3	
Miglioramento	10	
Generalità	10.1	
Non conformità e azioni correttive	10.2	
Miglioramento continuo	10.3	

Sostanzialmente l'analisi degli esperti del settore conferma quanto implicitamente è rilevabile da una lettura della norma nella sua versione finale: ovviamente l'impegno che non viene rilevato da questa analisi è quello direttamente circoscrivibile ai consulenti della certificazione e a coloro che gestiscono internamente il SGQ, che dovranno modificare la documentazione in proprio possesso allineandola alla nuova struttura e ai nuovi requisiti e questo a prescindere dal lavoro supplementare che i nuovi principi inseriti nella norma richiederanno di fare.

Il periodo a disposizione per assorbire questo impatto non è poco: tre anni di tempo sono più che sufficienti, laddove ci sia cognizione dell'importanza di questo standard e sia stata presa la strada della certificazione con convinzione e impegno. Mantenere o acquisire una certificazione significa sicuramente aggiungere valore ai servizi offerti e questo vale ancora di più per le realtà pubbliche che gestiscono in autonomia servizi essenziali dai quali può addirittura dipendere la vita delle persone (si pensi ai servizi dell'ambito sanitario).

Crederci nel sistema di qualità significa investire risorse per raccogliere risultati in termini di miglioramento e di maggiore efficienza ed efficacia della propria azione: se l'adempimento è fatto solo per ammantare di credibilità una gestione che invece è ai limiti dell'accettabile non ha molto senso e rischia di essere non solo un ingiustificato spreco di tempo e risorse (monetarie e soprattutto umane) ma anche un possibile veicolo di aggiuntiva frustrazione e malcontento tra chi si trova a dover affrontare ulteriori adempimenti, raggiungere improbabili obiettivi e tenere aggiornata una mole di inutile documentazione.

Due sono però gli ambiti per i quali vale la pena verificare il possibile impatto complessivo della nuova norma sull'assetto di due importanti attività che hanno a che fare con il cliente interno e quello esterno: si tratta dell'ambito relativo alla comunicazione pubblica e dell'ambito relativo alla valutazione della *performance*.

La revisione può giovare alla comunicazione pubblica?

La comunicazione, è stato detto, è uno degli assi portanti della nuova ISO: la necessità di controllare, sostenere e implementare i flussi comunicativi dovrebbe trovare nella PA un terreno fertile per applicare questo standard ai propri processi e trarre giovamento dalla certificazione di qualità, che sarebbe in grado di attestare come le procedure applicate siano in grado di raggiungere gli obiettivi prefissi e soddisfare i clienti, anche sotto il profilo della comunicazione.

La norma prevede che sia compiuto un attento esame dei dati di input per i processi e che il monitoraggio e la valutazione portino a una rendicontazione attenta e puntuale: questo aspetto dovrebbe essere accolto come fortemente positivo e stimolante, recependo in maniera abbastanza soddisfacente i requisiti del *modello comunicativo della rendicontazione*.

Tuttavia, se si analizza meglio lo spirito della norma, si può notare un possibile conflitto con lo spirito stesso del modello comunicativo rendicontistico, essendo quest'ultimo mirato soprattutto a orientare la valenza comunicativa dei dati rendicontati piuttosto che riportarli in maniera spuria (a differenza appunto del *modello informativo della comunicazione*). La nuova ISO, infatti, punta sull'analisi del contesto e sulla rilevazione precisa e puntuale delle caratteristiche dei soggetti coinvolti nei processi: lo studio dell'ambiente di riferimento e la sua comprensione sono non soltanto funzionali alla progettazione ed erogazione di servizi adeguati ma costituiscono anche un riferimento ineliminabile per la corretta rendicontazione dei risultati conseguiti, senza possibilità di interpretazioni soggettive o di parzialità espositive.

L'ente pubblico che decide di certificarsi deve inserire le dinamiche comunicative all'interno dei processi certificati e, possibilmente, considerare processi (e realizzare procedure) anche per i propri prodotti di comunicazione, siano essi diretti verso l'interno o verso l'esterno. Se la rendicontazione avviene come adempimento legislativo (ad esempio ai fini della norma sulla trasparenza) o a fini politici (ad esempio per testimoniare il rispetto del proprio programma elettorale), la stessa può trovare nella documentazione di sostegno un possibile terreno di non conformità: in sostanza il contenuto della comunicazione è acquisito come "*informazione documentata*" e trattato ai fini della verifica dei processi, quindi in caso di mancata corrispondenza (o corrispondenza non perfetta) tra quanto rilevato e quanto comunicato il sistema non è conforme allo standard e deve porre in atto strumenti di correzione (in sostanza si dovrebbe procedere a una rettifica, integrazione o annullamento del contenuto della comunicazione non conforme).

Con un rimando al linguaggio pubblicitario, per meglio comprendere questo concetto, si può dire che la certificazione ai sensi dello standard ISO 9001 della comunicazione non ammette il *dolus bonus*¹³; ciò che risulta dalla gestione dei processi e dall'attività di monitoraggio e valutazione costituisce ciò che risulta dalle evidenze delle informazioni

¹³ Il termine, mutuato dal diritto, e in opposizione al *dolus malus* si riferisce all'inganno considerato innocuo ovvero alla bonaria millanteria usata nel commercio o negli affari per le proprie merci o le proprie prestazioni e che ogni persona mediamente avveduta riesce a riconoscere come parte di una proposta commerciale e pertanto la valuta come tale. La pubblicità viene considerata come il regno del *dolus bonus*, in quanto in parte ingannevole di default e fondata sulla suggestione e sull'ammaliamento: i consumatori lo sanno e accettano più o meno volentieri il vanto legato ai prodotti, purché non si passi il limite invalicabile della frode e della promessa non mantenuta (il *dolus bonus* anche in diritto non è causa di annullamento di un negozio giuridico).

documentate e – di conseguenza – ciò che risulta dalle evidenze deve necessariamente corrispondere a ciò che viene comunicato.

Costruire i processi e le procedure per dirigere i risultati secondo le proprie necessità sicuramente non rappresenta una strada percorribile: non risulterebbe funzionale al reale raggiungimento degli obiettivi dichiarati e costituirebbe un terreno minato ai fini di una corretta gestione all'interno di uno standard di qualità. Per questo motivo la rendicontazione deve essere efficace, efficiente e realistica esattamente come i dati che espone, che devono essere verificati e verificabili e non suscettibili di interpretazioni soggettive: in tal senso *l'open government* aiuta a rendere il terreno operativo molto più sgombro da possibili distorsioni e strumentalizzazioni ma la tentazione a livello di gestione dei singoli processi può essere forte, soprattutto laddove la rendicontazione è collegata a sistemi premianti o al raggiungimento di sub-obiettivi che incidono su carriere e responsabilità.

Per le Amministrazioni Pubbliche che sono già certificate si tratta di una questione di non poca importanza: finora la certificazione per processi aveva consentito di limitare l'applicazione dello standard solo a determinati ambiti operativi mentre ora la visione di insieme che caratterizza in maniera più pregnante l'intera norma consente di escludere quei processi che si dimostra non essere riconducibili all'attività propria dell'organizzazione.

Adeguare un sistema può risultare molto più complesso – in termini di risorse coinvolte e di adempimenti da svolgere – che non dare avvio ex-novo a una certificazione secondo lo standard ISO 9001:2015: la comunicazione pubblica deve quindi tener conto anche delle implicazioni che il nuovo standard può avere come ricaduta sui processi e quindi anche su contenuti e modalità della comunicazione stessa.

La revisione può giovare alla valutazione della performance nella PA?

Si è avuto già modo di legare, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, il modello comunicativo della rendicontazione alla fase dominata dalla rilevazione della *performance* come attività caratterizzante l'innovazione del pubblico impiego.

Vissuta come uno spauracchio dalla maggior parte dei dipendenti pubblici, la rilevazione della *performance* altro non è che un sistema non tanto per migliorare la qualità del lavoro quanto per ancorare una parte dello stipendio – la cosiddetta parte variabile – a una gradualità commisurata a determinati livelli di prestazione, al fine di

contenere la spesa pubblica per i costi del personale se non a fronte di un incremento dei risultati complessivi: la cura, peggiore del male, dovrebbe impedire la trasformazione delle quote variabili in quote fisse, cavalcando l'onda emotiva dell'indignazione collettiva e dell'avversione per il cosiddetto "*fannullonismo*" di Brunettiana memoria, ricorrendo però a uno strumento che - privato della scientificità con la quale si tradurrebbe in uno strumento di miglioramento e di efficientamento della PA - ha finito per costituire solo una redistribuzione delle responsabilità verso il basso, mantenendo sostanzialmente invariata la spesa ma aumentando il malcontento dei lavoratori che si sono visti sottoposti a regimi di valutazione privi di validità, iniqui, mal concepiti e ancor peggio gestiti, ai limiti spesso della vessazione¹⁴.

Difficilmente la PA ha saputo mettere in piedi sistemi operativi in grado di distribuire carichi di lavoro, attuare sistemi di misurazione e monitoraggio delle prestazioni e adeguare il sistema di retribuzione alla reale produttività. Chi più, chi meno, tutte le realtà hanno cercato di non scardinare un sistema retributivo che era fortemente sedimentato, retaggio di anni e anni di contrattazione collettiva e frutto della consapevolezza che a essere in difetto era tanto la base quanto la dirigenza del sistema pubblico: per questo motivo la riforma della PA non ha trovato ancora applicazione piena e si cerca di prendere tempo alla ricerca di soluzioni che necessariamente devono scontentare o i dipendenti pubblici o i cittadini o gli elettori o la dirigenza, in un rimpallo di responsabilità che è difficile da governare.

Se già quindi l'applicazione di procedure al lavoro quotidiano in nome di una gestione secondo lo standard ISO può trovare resistenza, è facile immaginare come l'ancoraggio di questo sistema a una valutazione delle prestazioni e del raggiungimento degli obiettivi possa non essere del tutto gradito: è bene considerare che sia la nuova versione sia la precedente fanno riferimento al raggiungimento degli obiettivi del sistema della qualità che non necessariamente devono coincidere con gli obiettivi istituzionalmente attribuiti e quindi essere legati alla produttività.

¹⁴ L'interpretazione forzata del decreto che ha accompagnato la Riforma Brunetta ha portato a definire come una parte dei dipendenti pubblici, obbligatoriamente, non debba raggiungere la produttività completa: in pratica fatto cento il totale dei dipendenti, esiste un 25% virtuoso cui spetta un premio di rendimento, un 50% che si comporta mediamente, raggiungendo gli obiettivi assegnati, e un ultimo 25% che invece non riesce a raggiungere i requisiti per vedersi assegnati i premi di rendimento. Nella distribuzione dei fondi stanziati per la produttività i vertici delle amministrazioni non possono discostarsi da queste percentuali, avendo un margine di scostamento da questi parametri non superiore al 5% in più o in meno.

Va da sé, comunque, che proprio in nome di un allineamento del SGQ rispetto alla struttura organizzativa, da sempre gli obiettivi di queste due realtà sono stati in parte se non in tutto coincidenti: la differenza sostanziale risiede nel fatto che mentre a fronte del mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità scattano azioni correttive e un ripensamento dei processi in vista di un recupero operativo, a fronte del mancato del mancato raggiungimento degli obiettivi di produttività si vede diminuita, fino ad essere completamente negata, l'assegnazione del corrispondente premio di rendimento in termini di denaro.

La valutazione delle prestazioni richiamata dalla ISO 9001 è uno strumento prezioso per il miglioramento dell'efficienza personale e professionale di tutto il personale coinvolto: l'aver ulteriormente valorizzato le competenze e le conoscenze come risorse fondamentali al servizio del sistema è il sintomo dell'attenzione posta dal normatore a vedere riconosciuti meriti a chi nel SGQ trova uno spazio e apporta valore.

Se però, secondo la revisione sino ad oggi vigente, la separazione tra i vari processi consentiva di non trasporre il sistema della valutazione della qualità al sistema di valutazione della produttività (se non in quelle realtà, rarissime nella PA, dove tutti i settori, servizi e processi erano certificati) ora, secondo il nuovo assetto, la certificazione riguarda l'intero sistema di processi e quindi la certificazione dovrebbe tendere a ricomprendere l'intera organizzazione, compiendo quella potenziale sovrapposizione tra i due ambiti di valutazione: per questo motivo l'avversione allo standard può trovare seguaci anche in coloro che, in maniera più o meno convinta, hanno finora sostenuto i sistemi di standardizzazione dei processi ai sensi della ISO 9001.

In tal senso anche in questo caso il passaggio dalla *cultura della qualità* alla qualità della cultura (organizzativa o gestionale che sia) sembra trovare validi motivi di interruzione e di rallentamento, costringendo a una riflessione complessiva anche alla luce delle riflessioni già proposte parlando dei sistemi di valutazione e/o autovalutazione della qualità esaminati nei capitoli precedenti.

QUALITA' E COMUNICAZIONE NELLA PA: UNA INDAGINE CONOSCITIVA SUL CAMPO

LO SCOPO DELLA RICERCA SUL CAMPO

Interrogare la PA si può? Qualche riflessione di base

I temi della comunicazione e della qualità della PA italiana, si è avuto modo di sottolinearlo varie volte, sono un ambito delicato e per il quale la discussione non solo non si è affievolita ma ancora deve prendere realmente piede, approfondendo la riflessione su due aspetti che già da soli potrebbero migliorare ampiamente efficienza ed efficacia dell'agire pubblico.

Limitare le considerazioni al solo studio dei materiali e dei dati disponibili potrebbe portare a trarre conclusioni non corrette, incomplete o comunque non condivisibili: per questo motivo è importante verificare la sensibilità su questi temi nell'ambito di una comunità di riferimento che possa costituire un "campione¹" rappresentativo della realtà della Pubblica Amministrazione e quindi esprimere un orientamento condiviso o quanto meno diffuso in un panorama tanto eterogeneo e frammentato come quello rappresentato dai dipendenti pubblici.

Sondare in qualche modo il pensiero e l'opinione degli operatori pubblici non è cosa semplice per vari motivi, tre dei quali abbastanza intuitivi: il **primo** e più importante è innanzitutto la numerosità di questo universo di riferimento (oltre tre milioni e mezzo di individui) e la loro appartenenza a strutture, ambiti operativi, organizzazioni estremamente differenziati. Un **secondo** ostacolo è costituito dalla frammentazione e dispersione un po' su tutto il territorio nazionale, con una concentrazione in quelle aree che vedono sovrapporre strutture locali a strutture nazionali (Roma è l'esempio più emblematico, vedendo sul proprio territorio oltre che la PA locale anche buona parte della struttura ministeriale dello Stato). Un **terzo** ostacolo (non meno importante e forse

¹ Il termine campione, utilizzato nella sua accezione statistica di quota della popolazione sottoposta a indagine, viene utilizzato in maniera impropria (e per questo virgolettato) in quanto l'indagine, per come verrà descritto, non è stata condotta facendo riferimento a una procedura di campionamento rigorosamente condotta, senza pertanto seguire le regole di campionamento per quote, ragionato, probabilistico o casuale.

ancora più impattante rispetto ai primi due) è la scarsa propensione alla condivisione e/o diffusione del proprio pensiero e orientamento da parte dei dipendenti pubblici, soprattutto laddove questa non sia vincolata a una richiesta pervenuta dai propri vertici dirigenziali e non costituisca un elemento tipico delle proprie mansioni.

In sostanza si assiste a un paradosso che è difficile da poter sciogliere: da una parte risulta di fondamentale importanza sapere cosa ne pensino i dipendenti pubblici della comunicazione della PA e della qualità nei servizi pubblici e dall'altra le prime persone coinvolte operativamente nel fare comunicazione e rendere di qualità i servizi manifestano una certa resistenza nell'esprimere un loro pensiero in merito (e di fatto non esiste neanche una volontà specifica per rilevare sistematicamente questo pensiero e inserirne le indicazioni all'interno di strategie organizzative della cosa pubblica).

L'indagine sul campo che è stata ideata, strutturata e realizzata per questo percorso di ricerca parte proprio da un tentativo di sciogliere questa ambiguità di fondo: se è vero che è difficile riuscire a rilevare il pensiero di un gruppo così numericamente vasto ed eterogeneo è altresì possibile far riferimento a un universo più ridotto che di questo gruppo rappresenti una espressione concentrata e maggiormente proattiva. Condurre una indagine all'interno di una **comunità di dipendenti pubblici**, infatti, costituisce una alternativa sicuramente riduttiva ma comunque in grado di sondare anche se solo superficialmente un insieme di orientamenti più o meno diffusi e reperire informazioni e indicazioni preziosissime: per questo motivo è parso subito importante individuare una comunità che, per consistenza e provenienza dei suoi appartenenti, potesse essere ritenuta sufficientemente rappresentativa di questo universo di riferimento e allo stesso tempo consentisse di rilevare senza troppe difficoltà una serie di dati e di orientamenti di pensiero che possano essere poi utili a individuare risposte, risorse, strumenti e prospettive (anche operative).

Scopo a monte dell'indagine sul campo

Se in maniera generica si può semplificare che lo scopo dell'indagine sul campo sia quello di sondare interesse e conoscenza rispetto a certe tematiche, nel caso del progetto di ricerca che si sta affrontando le motivazioni sono molteplici e in parte più circoscritte.

Una **prima motivazione** è quella di rilevare il livello di interesse per le tematiche nel loro complesso: discutere di comunicazione e di qualità nella PA laddove questi temi

non riscuotono interesse e attenzione da parte dei diretti interessati pare essere poco utile se non addirittura controproducente.

Una **seconda motivazione** è quella di capire quanto meno il livello di conoscenza di base sempre rispetto alle tematiche oggetto di indagine: laddove infatti si rilevasse un livello di conoscenza scarso rispetto ai temi allora l'indicazione principale per eventuali strategie operative sarebbe quella di concentrarsi sullo sforzo di colmare le lacune cognitive rispetto al trovare strumenti o iniziative di sviluppo e implementazione dei temi.

Altra motivazione è quella di sondare il grado di diffusione della sensibilità nei confronti delle tematiche all'interno del proprio vissuto professionale nella PA: non è detto infatti che per tutti possa essere importante porre attenzione a questi temi piuttosto trasversali ma comunque con una loro specificità a livello operativo.

Una **ulteriore motivazione** è quella di capire chi siano in realtà i soggetti che si sentono coinvolti in queste tematiche, a prescindere dal livello di coinvolgimento o dalla proattività mostrata nel voler trasformare tale livello in operatività concreta.

Una **quinta motivazione** risiede nel desiderio di fare anche un repertorio di esperienze rispetto alla diffusione di certi strumenti all'interno della PA, per comprendere ad esempio come i temi oggetto dell'indagine possano essere diffusi e applicati.

Una **ultima motivazione** è quella di ottenere anche suggerimenti operativi circa gli strumenti che si ritiene più utile implementare al fine di migliorare il livello di qualità e di comunicazione di un ente pubblico.

Ma il **fine principale**, sotteso a quanto sopra elencato (o ad esso sovraordinato, a seconda dei punti di vista) resta il verificare le ipotesi di ricerca che hanno mosso il progetto, ovvero che la gestione dei processi secondo standard di qualità (e in particolare secondo quanto prescritto dalla norma ISO 9001) possa influenzare anche i modi di fare comunicazione pubblica, garantendo in qualche modo gli stessi vantaggi che la gestione in qualità porta alle organizzazioni nel loro complesso (private o pubbliche che siano): se si tratta di una informazione che non è facile desumere neanche attraverso la somministrazione di una domanda diretta è comunque possibile presumere che attraverso l'analisi incrociata dei dati sulla diffusione della *cultura della qualità* e sulla presenza della diffusione di una *cultura della comunicazione* si possano trarre indicazioni quanto meno orientative.

LA DETERMINAZIONE DELLE CARATTERISTICHE DI BASE DELL'INDAGINE
--

Come è stato scelto il modo di condurre l'indagine sul campo

Stabilite quali erano le motivazioni sulla base delle quali costruire e condurre la ricerca, le principali variabili che sono state prese in considerazione e che sono hanno guidato nella scelta su come condurre l'indagine sul campo hanno riguardato i seguenti aspetti e, conseguentemente, fatto emergere alcune domande:

- Obiettivo della ricerca: esplicitare o meno gli obiettivi ai destinatari delle interviste?
- Determinazione dello strumento: somministrazione di interviste dirette o di un questionario autocompilato? Interviste/questionari strutturati, semistrutturati o non strutturati?
- Determinazione del canale: somministrazione delle interviste personalmente, tramite posta, tramite e-mail o tramite web?
- Struttura delle interviste: colloquio aperto, batterie di domande a risposta unica, a scelta multipla, a risposta aperta? Un numero limitato o esteso di domande?
- Scelta dei destinatari: solo una categoria di dipendenti pubblici o qualsiasi tipologia²? Dipendenti appartenenti a un determinato comparto o tipologia di ente oppure apertura a qualsiasi tipo di struttura operante nell'ambito della PA?
- Estensione geografica della ricerca: somministrazione in un'area limitata o estensione a tutto il territorio nazionale?
- Durata della somministrazione delle interviste: prevedere un periodo di tempo limitato o prolungato? Quantificare un tempo standard previsto o lasciare a ogni somministrazione libertà di gestione?
- Profondità dei quesiti sottoposti: limitarsi a domande superficiali o prevedere indagini in profondità rispetto ai temi di interesse?

La necessità che ha ispirato l'indagine conoscitiva, come già esplicitato, è stata fondamentalmente quella di sondare in maniera semplice ma allo stesso tempo esaustiva le conoscenze e le opinioni circa due temi, oggetto della ricerca: la qualità e la comunicazione all'interno della PA. Per cercare la collaborazione dei dipendenti

² Facendo riferimento, ad esempio, al tipo di inquadramento (contratto a tempo determinato o indeterminato), al tipo di rapporto (collaborazione o assunzione), ecc.

pubblici si è ritenuto **necessario condividere questa finalità** seppure in maniera generica e volutamente descrittiva: l'atteggiamento sostanzialmente scettico e sospettoso verso qualsiasi strumento di rilevazione che in genere caratterizza i dipendenti della PA difficilmente lascia spazio a una collaborazione totale ed è quindi preferibile rendere il più chiaro possibile lo scenario all'interno del quale la collaborazione viene richiesta per assicurarsi la possibilità di una apertura che – è bene ricordarlo – a volte anche gli strumenti istituzionali non riescono a garantire³.

La scelta dello strumento migliore: l'indagine via web

Lo **strumento migliore** per sondare in maniera semplice conoscenze e opinioni risulta sicuramente essere **un questionario**: per la complessità dei temi affrontati, la delicatezza degli equilibri nelle dinamiche di relazione e la scarsa propensione alla partecipazione a indagini del *target group* la somministrazione di un questionario strutturato attraverso la **compilazione via web** è parsa essere la scelta più ragionevole, in considerazione anche del fatto che il canale individuato (internet) consentiva la diffusione massima (tutto il territorio nazionale), la disponibilità massima (24 ore su 24) e la fruibilità più estesa (compilabile attraverso PC fisso, *laptop* portatile, *smartphone* e *tablet*) oltre a consentire il vantaggio di disporre di dati già in parte organizzati⁴.

Per quanto riguarda la **strutturazione del questionario**, la determinazione delle possibilità di risposta limitate in un *range* prestabilito (e l'obbligatorietà di fornirne una sempre) sicuramente ha canalizzato pareri e opinioni verso determinate direzioni: è stata una scelta dettata dal fatto che comunque si reputava più opportuno richiedere uno sforzo per esprimere una opinione rispetto al mantenere una neutralità di posizione che raramente nella realtà quotidiana si incontra (soprattutto su certi temi). Forzare la scelta di una risposta tra quelle proposte come alternative deriva dall'esperienza verificata attraverso la realizzazione del pre-test, laddove le risposte date come ulteriori rispetto alla scelta multipla costituivano solo una rielaborazione personale di opzioni di risposta già presenti (ma espresse con parole diverse).

³ Si fa riferimento, ad esempio, alle rilevazioni sul benessere organizzativo compiute in seno a una Amministrazione, cui spesso i dipendenti non prendono parte per timore di esporsi in giudizi e valutazioni che potrebbero, anziché restare anonimi, essere ricondotti a chi li ha formulati.

⁴ Ovvero disporre di dati informatici già in parte disponibili per essere organizzati, elaborati e conservati.

La piattaforma offerta da **Google moduli**⁵ costituisce una risorsa validissima per sottoporre indagini conoscitive come quella descritta e la possibilità di personalizzare sia il format sia la sequenza e la obbligatorietà di domande e risposte ha rappresentato un ulteriore vantaggio nella somministrazione delle interviste.

L'aspetto più delicato: la definizione del campione

Relativamente alla scelta del target/campione cui sottoporre le interviste sono state fatte una serie di considerazioni, tutte scaturite da riflessioni più approfondite su vari aspetti legati ai temi della ricerca: la prima è che lo scegliere come universo di riferimento l'insieme del personale operante all'interno della PA avrebbe significato andare incontro a una impresa ardua se non addirittura impossibile, stante il fatto che non esiste comunque un riferimento statistico certo, aggiornato e facilmente consultabile rispetto alla composizione del comparto complessivo "dipendenti pubblici"⁶.

Se si fosse scelto di concentrare l'interesse su di una particolare tipologia di enti, una categoria di dipendenti o un gruppo afferente a un'area geografica ristretta si sarebbe rischiato di ottenere risposte condizionate da caratteristiche proprie di quel tipo di rispondenti e quindi difficilmente proiettabili sull'universo di riferimento⁷.

Analogamente limitare l'indagine solo a dipendenti di alcune amministrazioni scelte come rappresentative avrebbe comportato l'ostacolo di ottenere l'autorizzazione dei vari enti (procedura complessa, non priva di lungaggini e ostacoli e per nulla garanzia di accettazione o, nel caso venisse autorizzata, di partecipazione da parte dei dipendenti),

⁵ Si tratta dello strumento (o funzione) di *Google Drive* per pianificare eventi, sottoporre indagini o quiz, realizzare indagini o comunque raccogliere informazioni di varia natura in maniera semplice, condividendo un link di accesso a una serie di maschere (*form*) da compilare inserendo le proprie scelte/risposte: i dati raccolti confluiscono in un nuovo foglio di lavoro o in un foglio di lavoro già esistente.

⁶ Le uniche statistiche disponibili fanno riferimento alla Ragioneria di Stato, sono parziali e comunque non aggiornate, sebbene costituiscano una ottima base per il confronto con le rilevazioni effettuate.

⁷ Scegliere accuratamente un campione, è bene ricordarlo, è di fondamentale importanza per la rappresentatività dei risultati ottenuti per l'indagine: la procedura di campionamento potrebbe portare a risultati accettabili se si avesse la certezza che nel campione si trovino rappresentati quanto meno:

- la differenze di genere
- le varie fasce d'età
- le aree di appartenenza geografica
- le diverse tipologie di censo
- i vari gradi di istruzione
- le varie tipologie di condizione d'impiego
- le principali categorie professionali

coinvolgere il personale e ottenere una partecipazione valida in termini sia numerici (non essendo una partecipazione obbligatoria poteva essere vissuta come una forma di controllo) sia di qualità dei dati raccolti (coloro che pure avessero deciso di partecipare avrebbero potuto rispondere pensando di essere monitorati dalla propria dirigenza).

Una alternativa poteva essere costituita dall'individuazione di una comunità di dipendenti pubblici che per provenienza, inquadramento, cultura, professionalità, istruzione potesse costituire un universo di riferimento più contenuto, limitato ma comunque in grado di fornire un punto di vista validamente considerabile: il mondo del web, anche in questo caso, oltre a fornire un valido strumento ha rappresentato anche una risorsa dalla quale attingere per trovare i potenziali destinatari dell'indagine.

Da molti anni il **Formez**⁸, di concerto con ForumPA, ha dedicato alla costruzione di una rete di professionisti del settore pubblico una piattaforma di incontro e di confronto: si tratta del sito di **InnovatoriPA**, una comunità estesa che ad oggi raccoglie oltre 12.000 iscritti, suddivisi in oltre 50 comunità, ognuna delle quali concentrata su un tema specifico del lavoro nella Pubblica Amministrazione italiana (ovviamente gli iscritti possono trasversalmente appartenere a più comunità contemporaneamente): in questo ultimo periodo, grazie anche al contributo del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (che ha finanziato il progetto "*PerformancePA*"⁹), il sito si è rinnovato ed è diventato un portale dell'innovazione, un luogo di aggregazione di idee e un catalizzatore di proattività, dove gli iscritti hanno maggiore spazio per pubblicare e condividere contenuti e attivare nuove forme di collaborazione, formazione, *benchmarking* e *benchlearning*.

⁸ Il Formez (Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.) è una realtà "ibrida" la cui natura, al confine tra ente pubblico e privato, è da tempo oggetto di interesse e di iniziative di vario genere, soprattutto a livello politico: di fatto si definisce un "organismo in-house" del Dipartimento della Funzione pubblica. Di esso si è già avuto modo di parlare nei capitoli precedenti.

⁹ Il progetto - come si legge nella landing page del sito che ne descrive le caratteristiche - ha l'obiettivo di accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza delle amministrazioni attraverso:

- il miglioramento della capacità di creare, organizzare diffondere e socializzare la conoscenza utile per favorire l'attuazione della riforma e della modernizzazione della Pubblica Amministrazione;
- il monitoraggio e la diffusione dei risultati strategici dei processi di riforma delle PA in corso;
- la messa a disposizione delle amministrazioni regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza di modelli, strumenti ed esperienze per garantire l'efficienza delle risorse;
- il miglioramento dei sistemi di valutazione delle performance (organizzative e individuali) nelle amministrazioni.

Gli interventi sono articolati in due macroambiti: 1) Ambito A - Condivisione e monitoraggi dei processi di riforma; 2) Ambito B - Modelli e strumenti per il miglioramento della gestione delle risorse

Data Inizio: 17/02/2012 - Data Fine: 30/11/2015 Destinatari: Regione, Provincia, Comune, Cittadini, P.A. Centrale e periferica.

Proprio la possibilità di pubblicare contenuti e quindi di creare una specie di “*blog*”¹⁰, ha attirato verso questa iniziativa migliaia di operatori del pubblico impiego che, in maniera diversa e per realtà anche molto distanti in termini non solo geografici, manifestavano interesse per le tematiche legate alla PA e alla sua evoluzione.

All’interno di questa macro-Piattaforma sono nate le comunità specifiche più disparate, alcune delle quali sono state in grado di aggregare oltre mille individui: tra le comunità più estese ci sono quelle relative proprio alla “*Comunicazione pubblica*” (più di 1280 iscritti) e alla “*Qualità web PA*” (oltre 500 iscritti), segno che le due tematiche sono comunemente sentite da molti dipendenti pubblici.

L’adesione spontanea a questo canale di comunicazione e di scambio, la motivazione alla base della propria partecipazione a questo tipo di iniziative, il desiderio di contribuire all’espressione del proprio punto di vista sono risultati elementi più che sufficienti a individuare in queste comunità terreno fertile per realizzare l’indagine conoscitiva e sottoporre il questionario, che utilizza uno strumento (quello appunto dei moduli di Google) molto diffuso in questo ambito e utilizzato anche da altri iscritti e per altri scopi.

DALLA FASE DI VERIFICA ALLA SOMMINISTRAZIONE DEL QUESTIONARIO

Struttura dell’indagine: come è stato costruito il questionario

Stabilita la modalità di indagine, il metodo di somministrazione e l’universo di riferimento¹¹ dell’indagine non restava che stabilire in che modo dare corpo ai quesiti oggetto dell’indagine ovvero come tramutare in domande le ipotesi di ricerca da sondare.

Sostanzialmente, per quanto la scelta dello strumento e della modalità di somministrazione abbiano in buona parte inficiato la scientificità della rilevazione sin

¹⁰ Termine che deriva dalla contrazione di *Web-log* ovvero “Diario sul web”: nato negli anni ‘90 negli USA, questo spazio personale aperto dagli utenti della rete si è poi rapidamente diffuso come strumento espressivo in tutto il mondo. Si caratterizza, oltre che per l’estrema personalizzazione, per la anticronologia dei contenuti (presentati dal più recente al più vecchio) e per la possibilità di commentare i contenuti attraverso “post”.

¹¹ Il termine viene utilizzato sempre facendo riferimento alle considerazioni fatte all’inizio del capitolo sul campionamento e sulla impossibilità di definire e segmentare la popolazione cui l’indagine avrebbe dovuto essere riferita.

dall'inizio, si è cercato di contenere l'ambito di rilevazione per poter disporre di dati circoscritti all'ambito di ricerca, nell'ottica di consentirne comunque una lettura incrociata più approfondita.

I due *focus* oggetto di indagine – comunicazione pubblica e qualità – sono stati declinati in una serie di domande a risposta chiusa e a scelta multipla, cercando di rappresentare all'interno delle alternative di risposta proposte le possibilità di scelta che era possibile fornire o che comunque era interessante verificare: in tal senso è stato ritenuto più utile forzare la scelta su una alternativa limitata o comunque non perfettamente coincidente con l'opinione dell'intervistato allo scopo di avere dati confrontabili in termini di orientamento e di sensibilità.

La realizzazione e somministrazione del questionario strumento di indagine ha seguito un percorso in tre fasi:

- una fase di **pre-test**;
- una fase di **test** vero e proprio;
- una fase definitiva di **somministrazione** per la rilevazione.

La struttura del questionario **in fase di pre-test** non era ancora definita: quando è stato somministrato personalmente sotto forma di modulo cartaceo da compilare ha dato origine a una serie di considerazioni e indicazioni da parte dei soggetti intervistati. Nessuna delle persone coinvolte ha avuto difficoltà a rispondere alle domande ed è stato suggerito da alcuni partecipanti all'indagine (tutti dipendenti pubblici legati al rilevatore da conoscenza personale e/o collaborazione professionale) di organizzare maggiormente per argomenti i vari quesiti. L'unico fattore di un certo impatto è stato il ricorso per alcune domande da praticamente tutti i soggetti dell'alternativa di risposta "*altro: specificare*" rispetto alle altre alternative di risposta fornite. Dall'analisi delle soluzioni proposte è emerso però che tutte le risposte date come alternativa personale – come già anticipato – erano del tutto riconducibili ad alternative già presenti per le quali l'intervistato voleva fornire una interpretazione personalizzata: per questo motivo non si è ritenuto utile implementare la struttura del questionario in maniera differente rispetto l'ipotesi originaria.

La fase di test del questionario

Qualità e Comunicazione nella PA

Il presente questionario nasce all'interno di un progetto di ricerca svolto nell'ambito del dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (DPRS) dell'Università Sapienza di Roma.

Lo scopo conoscitivo di questa ricerca è verificare il grado di conoscenza delle tematiche legate alla qualità dei servizi e alla diffusione della comunicazione tra le varie realtà organizzative che caratterizzano la PA italiana.

LE CHIEDIAMO DI PARTECIPARE ALLA FASE DI TEST DEL QUESTIONARIO, AVENDO LA CORTEZZA DI RILEVARE IL TEMPO PER LA COMPILOZIONE E SEGNALARE IL NUMERO DELLE DOMANDE PER LE QUALI RILEVA POSSIBILI CRITICITÀ. IL QUESTIONARIO È GIÀ STATO PRE-TESTATO: QUELLO CHE SI TROVAVA AD ESSA RISPONDERE E IL PRODOTTO DI ALCUNE SCELTE OPERATIVE DETTATE DAI SUOI OBIETTIVI DI RICERCA E DAI INDICAZIONI EMERSE IN FASE DI PRE-TEST.

Pronta a metà del tempo di avvio (ora di inizio) a PREMIA SU "AVANTI" PER COMINCIARE

DIPARTIMENTO DI COMUNICAZIONE E RICERCA SOCIALE

AVANTI 2% completato

Il questionario sottoposto a test, rimodulato sulla base delle suggestioni rilevate e delle indicazioni ricevute in fase di pre-test, è stato somministrato in una forma pressoché identica alla sua versione definitiva e tramite web.

La struttura era costituita da una sequenza di schermate a video (“videate”) – forma tipica dei moduli Google – ciascuna delle quali conteneva una domanda (o una batteria di domande nel caso

in cui la scelta era tra due alternative dicotomiche), articolate progressivamente secondo tematiche predefinite che descrivevano l’argomento della sezione¹². Dopo una schermata introduttiva che succintamente spiegava lo scopo dell’intervista si apriva la sezione di domande relative all’argomento “qualità”: al suo interno una domanda filtro conduceva a una sottosezione dedicata alla “norma ISO 9001”. Chi non conosceva (o conosceva solo superficialmente) la ISO 9001 veniva direttamente dirottato alla

Qualità e Comunicazione nella PA

*Campo obbligatorio

Parliamo di QUALITÀ

D1) Secondo Lei cosa si intende, in generale, per qualità? *

Scegliere l'opzione che più si avvicina al concetto che ha di qualità

- ☐ Una proprietà intrinseca dei prodotti e dei servizi
- ☐ Un insieme di caratteristiche non ben definibili
- ☐ Un concetto diverso a seconda dell'oggetto cui si riferisce
- ☐ Una caratteristica specifica che è possibile identificare e misurare
- ☐ Un insieme di variabili che è possibile identificare e misurare

INDIETRO AVANTI 5% completato

Non inviare mai le password tramite Moduli Google.

Qualità e Comunicazione nella PA

*Campo obbligatorio

PARLIAMO DEL QUESTIONARIO

Indichi ora le eventuali difficoltà rilevate nel compilare il questionario.

Il questionario, nel suo complesso, è risultato facile da compilare? *

Indichi quanto è stato facile rispondere alle domande considerando che 1 equivale a PER MOLTO FACILE e 10 equivale a FACILISSIMO

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Per quanto facile ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Facilissimo

INDIETRO AVANTI 76% completato

Non inviare mai le password tramite Moduli Google.

sezione successiva dedicata alla “comunicazione pubblica”. Al termine del questionario è stata aggiunta una sezione dedicata ad alcuni strumenti utilizzati nell’ambito della PA e infine il questionario si concludeva con la sezione anagrafica destinata a raccogliere indicazioni sulle caratteristiche socioanagrafiche e professionali degli intervistati.

¹² L’artificio per descrivere il tema caratterizzante di ciascuna sezione è stato l’utilizzo della frase “Parliamo di..”: per questo motivo le sezioni del questionario erano “Parliamo di qualità”, “Parliamo di ISO 9001”, “Parliamo di Comunicazione”, “Parliamo di strumenti della PA” e infine “Parliamo di Lei” per la parte dedicata alla rilevazione dei dati socioanagrafici e professionali.

Al questionario vero e proprio – sui temi oggetto della ricerca - è stata aggiunta una **sezione in appendice** che serviva a verificare rispettivamente:

- *Il tempo impiegato per la compilazione*
- *La presenza di criticità*
- *La difficoltà di partecipazione*
- *Gli items che potevano determinare problematiche*
- *Eventuali suggerimenti*

Nella fase di test il questionario così strutturato è stato somministrato a una serie di



individui non campionati ma individuati secondo un sistema simile a quello che sarebbe stato poi utilizzato per la somministrazione: a partire dalla comunità di iscritti a InnovatoriPA è stato veicolato il link al questionario-test a cinque conoscenti¹³, chiedendo loro di attivarsi per diffondere il questionario tra colleghi (i contatti prescelti facevano riferimento a una struttura pubblica regionale, a una comunale, a una Università, a un Ministero e a un Ente di ricerca). Hanno partecipato alla fase di test 27 individui, variamente distribuiti sul territorio nazionale e appartenenti a varie categorie professionali, con caratteristiche socioanagrafiche differenti: il *tempo medio di compilazione*¹⁴ è stato pari a circa 8 minuti per il questionario completo (si andava dai 5 minuti ai 13, rispettivamente per la versione senza o con la sezione dedicata alla ISO 9001).

Rispetto alla rilevazione delle criticità – dopo un aggiustamento delle opzioni di risposta¹⁵ - non sono emersi problemi particolari se non l'indicazione da parte di alcuni

¹³ Si trattava di 5 dipendenti pubblici che avevano seguito con lo scrivente una serie di corsi sulle competenze digitali organizzati dal Formez: tutti erano iscritti a una delle comunità presenti su InnovatoriPA.

¹⁴ Nell'introduzione al questionario veniva chiesto di segnare il tempo di inizio e il tempo di conclusione.

¹⁵ Era stato erroneamente impostata la risposta obbligatoria nella rilevazione delle criticità relative alle singole domande, senza prevedere tra l'altro tra le alternative di risposta "Nessuna criticità": in questo modo gli intervistati erano obbligati a indicare aspetti critici anche laddove non ne avevano rilevati. Dopo

rispondenti di una possibile forzatura nella dicotomizzazione degli aspetti relativi alla Comunicazione pubblica: essendo comunque un atteggiamento previsto in fase di redazione delle domande e delle alternative di risposta si è deciso di non modificare ulteriormente questo item (solo 4 persone hanno indicato la domanda in questione come critica ma senza fornire valide soluzioni alternative o commenti che specificassero la difficoltà riscontrata). Le criticità relative a una delle domande sulla qualità, evidenziate da un paio di rispondenti, sono solo riconducibili a una scarsa confidenza con l'argomento¹⁶ e non a una oggettiva difficoltà nella comprensione del quesito o nel fornire una risposta.

In sostanza le indicazioni fornite per la compilazione sono state ritenute sufficienti a fornire un quadro di riferimento per la comprensione delle domande e per la scelta delle risposte: la semplificazione delle alternative di risposta per le indicazioni socio-anagrafiche non ha costituito un ostacolo all'individuazione della propria

- **Fascia di età**
- **Area geografica di appartenenza**
- **Tipologia di istituzione di appartenenza**
- **Tipologia di inquadramento professionale**
- **Tipologia di livello di studio**

Ciascuna schermata prevedeva la presenza di due tasti: AVANTI per proseguire nella compilazione e INDIETRO per modificare le risposte fornite in precedenza.

L'ultima schermata proponeva un messaggio di ringraziamento per la compilazione del questionario e l'invito a premere il tasto INVIO per la registrazione delle risposte fornite: una barra posta alla base delle schermate dava indicazione in ciascuna di esse dello stato di avanzamento nel processo di compilazione del questionario.

il primo questionario, che ha messo subito in evidenza questa incongruenza, le impostazioni sono state opportunamente modificate lasciando l'obbligatorietà nella compilazione – come per tutte le altre domande – ma inserendo la possibilità di indicare l'assenza di criticità.

¹⁶ Hanno indicato cioè di non essere esperti della materia, non evidenziando altre problematiche.

Al termine del questionario la barra indicava il raggiungimento del 100% della compilazione: la registrazione delle domande dava origine a un'ultima schermata di conferma di registrazione dei dati, ringraziamento e invito a condividere il link per la compilazione del questionario con altri colleghi. L'arco di tempo stabilito per la somministrazione del test è stato di sette giorni (tra il 16 e il 22 febbraio 2016¹⁷): immediatamente dopo la raccolta dei risultati del test si è deciso di partire con la somministrazione del questionario ufficiale.

L'indagine vera e propria: come e quando è stata veicolata

Il test, come accennato, ha sostanzialmente confermato la validità della forma scelta per la somministrazione dell'indagine e la composizione della batteria di domande in termini di

- comprensibilità,
- validità delle alternative di risposta,
- compilabilità del questionario.

Per questo motivo è stato sufficiente depurare il modulo della parte relativa alla "metarilevazione" (ovvero alla rilevazione sulla rilevazione, quella specifica della fase di test dello strumento), modificare la schermata introduttiva e quella finale e aggiustare la grafica dell'interfaccia per avere uno strumento già pronto per essere somministrato.

Con una pubblicazione di un *post* all'interno delle bacheche dei gruppi "Comunicazione pubblica" e "Formazione PA" della piattaforma InnovatoriPA il 22 febbraio stesso è stato dato avvio alla rilevazione ufficiale, stabilendo che sarebbe durata circa 5 settimane (per concludersi quindi nei primi giorni del mese di aprile). Titolo del contributo è stato lo stesso dato all'indagine, ovvero "*QUALITA' E COMUNICAZIONE PUBBLICA NELLA PA: UNA INDAGINE CONOSCITIVA*"; dalla sua pubblicazione fino al termine della rilevazione il post ha ricevuto 370 letture circa, risultando uno dei più visitati della sezione.

A distanza di circa due settimane, a titolo di *remind*, è stato pubblicato un secondo *post* dal titolo "*CULTURA DELL'INNOVAZIONE E QUALITA' DELLA PA: LA NUOVA*

¹⁷ Esiste anche una 28° compilazione del questionario che – essendo giunta con estremo ritardo rispetto al limite fissato – non è stata presa in considerazione, sebbene è da sottolineare come non evidenziasse particolari criticità se non alcune già esposte per la domanda sulla comunicazione pubblica che prevedeva scelte dicotomiche).

SFIDA”, direttamente riferito al primo e finalizzato a coinvolgere ulteriormente gli appartenenti alle due comunità ed estendere la richiesta di collaborazione anche ad altre comunità attive sulla piattaforma, ovvero quelle relative a “*Open Government*”, “*Partecipazione*”, “*Qualità WEB PA*”, “*SocialPA*”, “*Trasparenza Siti WEB PA*”. Dalla sua pubblicazione alla chiusura dell’indagine questo post ha ricevuto circa 230 letture da parte degli iscritti alle comunità.

L’ultimo post, sulla scorta del positivo riscontro ricevuto immediatamente dopo la pubblicazione dei primi due contributi (fisiologicamente la risposta andava scemando nei giorni più distanti dalle notizie), è stato pubblicato a distanza di circa 10 giorni dal secondo, in data 18 marzo e con il titolo evocativo di “*CALL TO ACTION: partecipiamo tutti alla ricerca sulla PA*¹⁸”; questo terzo contributo, maggiormente incentrato sulla necessità di dimostrare proattivamente interesse per le tematiche attraverso la partecipazione all’indagine, ha ricevuto sostanzialmente meno letture (circa 140) ma praticamente quasi tutte sembrano aver prodotto un risultato utile in termini di partecipazione all’indagine (ovvero sembrano essersi concretizzate in un questionario compilato¹⁹).

Parallelamente, con l’intento di supportare la notizia e invitare a leggere i contributi sulla piattaforma e/o partecipare direttamente all’indagine, si è deciso di fare ricorso anche a brevi messaggi (*tweet*) attraverso l’applicazione di *social networking* TWITTER: la brevità dei testi (massimo 140 caratteri) e la dispersività legata allo strumento, tuttavia, difficilmente consentono di fare una stima dell’efficacia di questo ulteriore strumento di divulgazione dell’indagine e per questo motivo si è deciso di utilizzare questo strumento in combinazione con un secondo, BIT.LY, un servizio di “*URL shortening*” ovvero di riduzione dei link che consente di abbreviare notevolmente iperlink molto lunghi che da soli esaurirebbero i già pochi 140 caratteri a disposizione. Attraverso la registrazione a questo servizio è possibile non solo ottenere un link abbreviato (generalmente composto da un prefisso che ricalca il nome dell’applicazione seguito da un codice alfanumerico) ma anche personalizzarne l’estensione (il prefisso resta uguale ma il codice può essere “registrato” selezionando la combinazione che

¹⁸ Mentre le volte successive il sottotitolo era lo stesso, questa volta – allo scopo di rinforzare ulteriormente il messaggio e ancorarlo alla funzione primaria della piattaforma – si è deciso per un sottotitolo più incisivo: “*CALL TO ACTION: GLI INNOVATORI PER LA PA SONO PROATTIVI*”, richiamando esplicitamente la necessità di agire concretamente per l’innovazione, anche partecipando all’indagine.

¹⁹ In sostanza si è avuto un numero di letture quasi pari al numero di compilazioni del questionario.

meglio si adatta al proprio scopo), ancorando maggiormente il collegamento all'oggetto della ricerca (nella fattispecie è stato creato il link personalizzato con il codice "ricercaPA"). Questo servizio accessorio presenta anche l'indubbio vantaggio di avere un riscontro in termini di ritorno di lettura: è così possibile sapere che il link inviato attraverso questo servizio ha originato 49 visite, 47 dall'Italia e 2 dalla Germania (non è possibile però determinare se all'accesso al questionario abbia corrisposto poi la sua completa compilazione e quindi l'acquisizione di una partecipazione all'indagine).

La struttura del questionario

Come anticipato per il test, la struttura dell'indagine prevedeva le seguenti sezioni:

- Una **schermata introduttiva**
- Una sezione dedicata alla **Qualità** (con una sottosezione dedicata alla **ISO 9001**): la prima costituita da 6 domande, la seconda costituita da 7 domande²⁰.
- Una sezione dedicata alla **Comunicazione**, costituita da 8 domande
- Una sezione dedicata ad alcune **iniziative in atto nella PA**, costituita da 2 domande
- Una sezione dedicata alla rilevazione dei **dati socio-anagrafici**, costituita da 6 domande contenute in cinque schermate (ovvero una schermata, a differenza delle altre, ne conteneva 2).
- Una **schermata conclusiva**

Tutte le schermate che costituivano la struttura dell'indagine avevano la medesima impostazione: la schermata di fondo era costituita dal logo dell'Università Sapienza di Roma nella fascia superiore e da un fondo colorato coordinato con il colore del logo, all'interno del quale si trovava un riquadro contenente la domanda e le alternative di risposta.

²⁰ La prima sezione è composta da 6 domande anche se è opportuno precisare che l'ultima domanda di questa sezione sia la domanda filtro che introduce o meno alla sezione dedicata alla norma ISO 900. Essa è contenuta sempre nella Sezione "Parliamo di QUALITÀ" poiché serve a conoscere quanto la sensibilità verso il tema si concretizzi in una conoscenza specifica dello standard o resti genericamente riferita all'argomento.

Nel riquadro erano sempre presenti il titolo dato all'indagine (ovvero "QUALITÀ E COMUNICAZIONE NELLA PA: UNA INDAGINE CONOSCITIVA"), il nome della

QUALITÀ E COMUNICAZIONE NELLA PA: UNA INDAGINE CONOSCITIVA

Il presente questionario nasce all'interno di un progetto di ricerca di dottorato svolto nell'ambito del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca sociale (CO.Ri.S.) dell'Università Sapienza di Roma.

Lo scopo conoscitivo di questa ricerca è verificare il grado di conoscenza delle tematiche legate alla qualità dei servizi e alla diffusione della comunicazione tra le varie realtà organizzative che caratterizzano la PA italiana. Per questo motivo - nel prendere parte alla ricerca - risponda indicando l'opzione di risposta che più si avvicina al Suo pensiero, sebbene non la ritenga esaustiva.

La compilazione del questionario, rivolto ai dipendenti pubblici e a coloro che collaborano con la Pubblica Amministrazione, richiede circa 5 minuti. La ringraziamo per la Sua preziosa ed apprezzata collaborazione.

PREMA SU "AVANTI" PER COMINCIARE

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO
DI COMUNICAZIONE
E RICERCA SOCIALE

AVANTI

3% completato

Questo contenuto non è stato creato né valutato da Google. Segnala una violazione - Termini di servizio - Ulteriori sezioni

Google Forms

Sezione di riferimento (che ne indicava la tematica), i pulsanti per navigare AVANTI o INDIETRO nell'indagine e la barra di completamento che indicava – come anticipato – quale percentuale dell'indagine fosse già stata completata.

La schermata iniziale, all'interno del riquadro, presentava una breve presentazione dell'indagine e delle sue finalità e riportava anche il logo del **Co.Ri.S.**²¹.

Si poteva leggere: *“Il presente questionario nasce all'interno di un progetto di ricerca di dottorato svolto nell'ambito del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca sociale (CO.Ri.S.) dell'Università Sapienza di Roma.*

Lo scopo conoscitivo di questa ricerca è verificare il grado di conoscenza delle tematiche legate alla qualità dei servizi e alla diffusione della comunicazione tra le varie realtà organizzative che caratterizzano la PA italiana. Per questo motivo - nel prendere parte alla ricerca - risponda indicando l'opzione di risposta che più si avvicina al Suo pensiero, sebbene non la ritenga esaustiva.

²¹ Il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dell'Università Sapienza di Roma.

La compilazione del questionario, rivolto ai dipendenti pubblici e a coloro che collaborano con la Pubblica Amministrazione, richiede circa 5 minuti: La ringraziamo per la Sua preziosa ed apprezzata collaborazione.

PREMA SU "AVANTI" PER COMINCIARE".

Nel preambolo all'indagine si è data quindi indicazione precisa non solo delle finalità ma anche della possibilità che le alternative di risposta avrebbero potuto non rappresentare alla perfezione il proprio pensiero, invitando comunque a selezionare quella che più gli si avvicinasse.

QUALITÀ E COMUNICAZIONE NELLA PA: UNA INDAGINE CONOSCITIVA

IL QUESTIONARIO E' TERMINATO

CLICCHI SUL PULSANTE "INVIA" PER INVIARE E REGISTRARE LE RISPOSTE CHE HA FORNITO: solo in questo modo potremo ricevere il risultato del Suo impegno.

Le risposte registrate verranno trattate in maniera assolutamente anonima, fornendo dati aggregati, nel rispetto della normativa vigente sulla privacy.

Le ringraziamo per il prezioso contributo e l'apprezzata collaborazione.
Un cordiale saluto.

Il Team di Ricerca

INDIETRO INVIA 100% completato

Questi contenuti non sono creati né analizzati da Google. Segnala una violazione - Termini di servizio - Ulteriori termini

Google Forms

Al termine dell'indagine, dopo la schermata conclusiva che invitava a completare l'inchiesta premendo il pulsante INVIO per registrare le proprie risposte, compariva una schermata di conferma, contenente il ringraziamento per la collaborazione e l'invito a condividere il link con altri colleghi. Il messaggio che compariva era il seguente:

"Le risposte sono state registrate. Grazie per la collaborazione.

Se vuole collaborare ulteriormente può inviare il link per la compilazione a Suoi colleghi dell'Amministrazione di appartenenza o di altre Amministrazioni, locali o centrali, che ritiene possano proficuamente collaborare all'indagine.

Il link è il seguente

<http://goo.gl/forms/HOQx4tUw1G>"

IL CUORE DELL'INDAGINE: LE DOMANDE DEL QUESTIONARIO

Cosa è stato chiesto ai partecipanti all'indagine

Le Sezioni che contraddistinguono l'indagine si riferiscono ai *focus* della ricerca: per questo motivo le due aree di inchiesta, qualità e comunicazione, di fatto dividono quasi a metà il numero di domande complessivamente sottoposte tramite questionario (13 complessivamente per la tematica qualità e 10 per la tematica comunicazione), considerando che all'interno dei quesiti e delle alternative di risposta i due temi a volte si incrociano e si sovrappongono.

La personalizzazione delle Sezioni attraverso il banner "*Parliamo di...*" ha offerto sempre un quadro di riferimento e un contesto all'interno del quale collocare l'argomento di discussione e trovare la risposta che meglio poteva rappresentare il proprio pensiero.

L'esplicitazione del tempo medio/minimo per completare la compilazione del questionario sicuramente può aver costituito un incentivo per la decisione di prendere parte all'indagine, considerato l'investimento temporale minimo limitato (cinque minuti, anche per una persona indaffarata, generalmente non costituiscono una perdita di tempo qualora si abbia una sufficiente motivazione che sostenga l'invito all'azione richiesta): non è possibile sapere però se qualcuno abbia iniziato la compilazione e poi non l'abbia portata a termine per un qualsiasi motivo, quale ad esempio:

- Mancanza di tempo
- Eccessivo impegno richiesto per la compilazione del questionario
- Calo di interesse rispetto alle aspettative sulla partecipazione all'indagine
- Non comprensione delle domande e/o delle alternative di risposta
- Disaccordo con l'impostazione delle domande e/o delle alternative di risposta
- Sopraggiunti impegni e/o ostacoli alla compilazione
- Timori/perplessità rispetto la condivisione del proprio pensiero (*privacy*)

La Sezione QUALITÀ

Le domande di questa sezione erano:

- *DI) Secondo Lei cosa si intende, in generale, per qualità?*

- *D2) Quali sono, secondo Lei, le tre caratteristiche più importanti che dovrebbe avere un servizio per essere considerato di qualità?*
- *D3) Secondo Lei, a livello di Pubblica Amministrazione, cosa bisogna considerare per verificare la qualità di un servizio?*
- *D4) Secondo Lei, nel misurare la qualità di un servizio pubblico, quali caratteristiche occorre prendere in considerazione prioritariamente?*
- *D5) Quando si misura la qualità di un servizio pubblico, secondo Lei, quale indicatore è più importante considerare?*
- *D6) Conosce o ha mai sentito parlare della norma ISO 9001?*

La prima domanda serviva a verificare a cosa corrispondesse genericamente il concetto di qualità nell'immaginario dell'intervistato: in altre parole era volta a comprendere se il concetto di qualità fosse associato a qualcosa di preciso in termini di caratteristiche o fosse invece qualcosa di indefinito e aleatorio, richiamando nella scelta anche il riferimento alla qualità intesa come caratteristica o come valore (cfr. infra capitolo 2).

La seconda domanda era mirata a comprendere quali dimensioni di un servizio fossero ritenute essenziali ai fini della sua ottimizzazione: all'interno delle alternative di risposta erano identificabili alcune tra le dimensioni prese in considerazione dai principali modelli di rilevazione della qualità dei servizi (i cosiddetti modelli di indagine strutturale tra i quali il SERVQUAL risulta essere il più noto). Per questo motivo era possibile indicare tre caratteristiche ritenute più qualificanti tra quelle che riguardavano gli aspetti tangibili dei servizi, la sua affidabilità, la capacità di risposta del fornitore, la capacità di generare sicurezza e benessere.

La terza domanda era specificamente volta a determinare quale fosse la dimensione della qualità da prendere in considerazione per la misurazione dei servizi in termini soddisfazione dei bisogni dei cittadini: a differenza dei primi due quesiti, riferiti genericamente al concetto di qualità e al concetto di qualità di un servizio, l'attenzione è stata ora concentrata sulla categoria dei servizi pubblici. Le alternative di risposta fornite facevano riferimento alla qualità erogata, alla qualità percepita, alla qualità attesa, alla qualità progettata: non è stata concessa la possibilità di ricorrere alla risposta generica "Altro" per chiedere uno sforzo cognitivo che consentisse di concettualizzare più compiutamente la propria idea di servizio pubblico di qualità, sebbene fosse

possibile indicare che la qualità potesse dipendere dal tipo di servizio considerato (e quindi essere una combinazione delle alternative precedenti o di altre).

La domanda n.4, facendo riferimento direttamente alle cinque dimensioni di base previste dal modello SERVQUAL (ovvero: a) Aspetti tangibili del servizio; B) Affidabilità del servizio; c) Capacità di risposta dell'organizzazione; d) Capacità di rassicurazione del cliente; e) Empatia.), chiedeva ai rispondenti di selezionare tra le alternative presenti (le cinque dimensioni alle quali era aggiunta la dimensione di spesa, quella relativa ai costi sostenuti per erogare i servizi) le due che si riteneva prioritarie nell'operazione di misurazione del livello di qualità di uno servizio pubblico.

La domanda n.5 è stata formulata per avere informazioni sugli indicatori ritenuti fondamentali per la misurazione della qualità di un servizio pubblico: si trattava quindi di esprimere quella caratteristica che, misurata, avrebbe potuto dare un valore al livello qualitativo di una prestazione della PA.

Anche in questo caso si è fatto riferimento, nel presentare alle alternative di risposta, a un mix di indicatori variamente richiamati sia nel modello SERVQUAL sia maggiormente nel modello proposto dal BAROMETRO DELLA QUALITÀ (in termini cioè di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia) ai quali è stato aggiunto il parametro del contenimento dei costi per l'erogazione del servizio, argomento per il quale la normativa vigente ha elevato la soglia di sensibilità all'interno delle amministrazioni pubbliche.

La domanda n.6 fungeva da "ponte" (o, come detto, da filtro) per la seconda Sezione dell'indagine, quella relativa allo standard ISO 9001: si chiedeva ai partecipanti se avessero mai sentito parlare di questa norma e proseguivano nella rilevazione delle risposte su questa tematica solo coloro che rispondevano di conoscerla, seppure solo sommariamente. Chi rispondeva di non conoscerla o di averne solo sentito parlare veniva dirottato alla sezione immediatamente successiva, la terza, ovvero quella relativa alla comunicazione.

La Sezione UNI EN ISO 9001

Le domande di questa sezione erano:

- *D7) E' a conoscenza del fatto che l'ente presso il quale presta servizio abbia una certificazione ai sensi della norma ISO 9001?*

- *D8) Secondo Lei, un Ente pubblico certificato ISO 9001 ha un qualche vantaggio dalla certificazione di qualità?*
- *D9) Secondo Lei, che cosa è più importante ai fini della qualità di un Ente pubblico certificato?*
- *D10) Secondo la Sua opinione, quali sono le aree nelle quali la certificazione ai sensi della norma ISO 9001 può essere utilmente applicata all'interno di un Ente Pubblico?*
- *D11) Secondo Lei è possibile certificare la comunicazione di un ente pubblico come un qualsiasi processo o servizio?*
- *D12) Il Servizio o Settore o Dipartimento presso il quale presta servizio ha una certificazione ISO.*
- *D13) Rispetto all'attività lavorativa la gestione ai sensi della ISO 9001 concretamente è di aiuto e aggiunge valore al Suo operato?*

Il presupposto per rispondere a queste domande, come spiegato, era il conoscere almeno per grandi linee cosa fosse la norma ISO 9001, sapendo di cosa trattasse e quali fossero le sue caratteristiche di base.

Attraverso la domanda n. 7 si è voluto intanto sapere se i rispondenti appartenessero o meno ad amministrazioni certificate: questa domanda (unitamente a una successiva di tipologia più specifica sull'argomento e di verifica della presente) chiedeva ai partecipanti se fossero a conoscenza che la propria amministrazione di appartenenza avesse certificazioni ISO, mirando a conoscere il grado di coinvolgimento nell'argomento per quanto riguardava l'assetto istituzionale nel quale si trovavano ad operare.

A prescindere dalla risposta data alla domanda precedente, attraverso la domanda n. 8 si chiedeva di fare una riflessione circa possibili vantaggi che la certificazione ai sensi della norma ISO potesse portare a una amministrazione pubblica. Le alternative di risposta consentivano, in questo caso, di posizionarsi su una posizione neutra, su una posizione favorevole o sfavorevole o anche di non esprimere una opinione.

La domanda n. 9 poteva sembrare contenere nella sua formulazione una indicazione di risposta: sondando cosa fosse più importante per la qualità in un ente certificato venivano proposte come alternative di risposta la gestione dei servizi, dei processi, dei compiti e delle gerarchie. In realtà la risposta non necessariamente avrebbe dovuto

vertere sulla risposta apparentemente più ovvia (i processi, tema portante della norma stessa) in quanto, seppure in ordine diverso e con diversi gradi di priorità, tutte le alternative erano plausibili e applicabili a seconda delle caratteristiche della PA presa in esame e dei servizi da essa erogati²².

La domanda n. 10 chiedeva di indicare le aree funzionali che, all'interno di una PA genericamente identificata, potrebbero meglio beneficiare dell'applicazione dello standard normativo ISO all'interno dei propri processi: era possibile indicare fino a tre aree a scelta tra i vertici gestionali, le risorse umane, i servizi generali, i servizi giuridici e amministrativi, i servizi contabili e quelli più specifici legati alla comunicazione. E' la prima domanda attraverso la quale i due temi oggetto di ricerca (qualità e comunicazione) trovano un elemento di possibile intersezione: l'incrocio dei due temi avviene in maniera esplicita con la domanda successiva, la n. 11, che mira a verificare l'opinione circa l'applicazione della certificazione anche ai servizi di comunicazione pubblica. I rispondenti potevano astenersi dal dare una risposta o indicare due strade (più una terza che in parte mediava le altre due alternative): una alternativa considerava la comunicazione pubblica alla stregua di ogni altro servizio o processo mentre un'altra alternativa contraria la proponeva come parte di altri processi e servizi e non come autonomamente certificabile (oltre a una terza alternativa che indicava la possibilità di certificare la comunicazione solo laddove fosse strutturata in un Servizio e non semplicemente come processo).

La domanda 12 era una ulteriore domanda filtro e costituiva inoltre una domanda di verifica: veniva chiesto se il proprio ufficio di appartenenza avesse una certificazione ISO 9001 consentendo di passare alla domanda successiva solo a coloro che rispondevano di SI (incrociando i dati con quanti avevano risposto negativamente²³ alla domanda n. 7 è possibile considerarla come domanda di controllo). Essendo una domanda riferita all'attività specifica svolta dal rispondente non era presente l'alternativa di non risposta e/o dubbio ("Non saprei").

²² In sostanza non esisteva una risposta giusta o auspicabile per questa domanda: lo scopo era verificare verso quale elemento fosse maggiormente indirizzata la sensibilità dei rispondenti su questa tematica. Chiunque però dichiara di conoscere la norma ISO 9001 dovrebbe sapere che la gestione dei processi è il fulcro del Sistema di Gestione della Qualità previsto da questo standard.

²³ Se il rispondente aveva indicato che la Sua amministrazione di appartenenza non aveva processi certificati non poteva rispondere positivamente a questa domanda senza dimostrare di aver fornito una indicazione contraddittoria e quindi parzialmente errata.

L'ultima domanda dedicata al tema della ISO 9001 (la n. 13), entrando nello specifico dell'esperienza personale, era ovviamente riservata solo a coloro che – tra i rispondenti – non solo conoscevano la ISO 9001 ma concretamente ne applicavano il dettato nel proprio operato quotidiano: si trattava di esprimere sinteticamente un giudizio di merito rispetto all'utilità percepita nell'applicazione di questo strumento, scegliendo tra alternative di risposta che, disposte su una sorta di *continuum*, esprimevano un diverso grado di approvazione rispetto alla presenza (era esprimibile anche un giudizio negativo e un paio di risposte sostanzialmente neutre).

La Sezione COMUNICAZIONE

Le domande di questa sezione erano:

- *D14) Secondo Lei, quale definizione descrive meglio il concetto di “Comunicazione Pubblica”?*
- *D15) Pensando alla Comunicazione della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, secondo Lei quali sono le principali caratteristiche?*
- *D16) Chi, secondo Lei, dovrebbe occuparsi di Comunicazione all'interno della Pubblica Amministrazione?*
- *D17) A chi è rivolta principalmente la comunicazione della PA oggi?*
- *D18) A chi dovrebbe essere rivolta la Comunicazione Pubblica, secondo il Suo parere, per essere efficace?*
- *D19) Per essere “di qualità”, secondo Lei, quali sono le tre caratteristiche più importanti che dovrebbe avere la Comunicazione della PA?*
- *D20) Pensando alla Amministrazione alla quale Lei appartiene, secondo il Suo parere, quanto comunica?*
- *D21) Sempre pensando alla Amministrazione alla quale Lei appartiene, secondo il Suo parere, verso chi comunica principalmente?*

La prima domanda costituisce il punto focale di questa sezione dell'indagine. Nella domanda n. 14 viene chiesto di indicare cosa si intenda per comunicazione pubblica: il rispondente aveva la possibilità di scelta tra varie opzioni che erano sintomatiche di una visione più o meno distorta e più o meno circoscritta di questo importante ambito, spaziando dal semplice repertorio di informazioni alla rete di relazioni, dal flusso di scambi nel suo complesso alla mera azione degli URP e degli Uffici stampa.

Con la successiva domanda n. 15 – quella che aveva fatto rilevare qualche perplessità in fase di test – vengono sottoposte agli intervistati una serie di coppie antinomiche di sostantivi che costituivano caratteristiche tra le quali i rispondenti dovevano scegliere l'elemento che secondo loro meglio rappresentava la comunicazione della PA italiana: la scelta poteva essere fatta tra varie accoppiate di termini riferiti a una particolare caratteristica (ad esempio in termini di completezza, la scelta poteva essere tra “*completa*” e “*approssimata*” o, per quanto riguarda la diffusione, si poteva scegliere tra “*diffusa*” e “*frammentata*”).

In realtà si tratta non di una singola domanda ma di una batteria di domande a risposte dicotomiche (10 per l'esattezza) che non invitava a esprimere il proprio giudizio personale in maniera netta quanto piuttosto la prossimità di questo rispetto a uno dei due termini forniti: in pratica il rispondente non doveva dire se la comunicazione pubblica per lui fosse, ad esempio, precisa o imprecisa ma se – astraendo e dovendo scegliere – la ritenesse più precisa oppure fosse caratterizzabile maggiormente come genericamente imprecisa.

La domanda n. 16 era volta a verificare l'opinione circa l'attribuzione della funzione di comunicazione all'interno della PA: scopo della domanda era verificare se il rispondente avesse una visione maggiormente gerarchica o maggiormente funzionale dei processi comunicativi pubblici (le alternative di risposta spaziavano da un ambito personale fino alla indicazione dell'attribuzione esclusiva ai vertici organizzativi, passando per le strutture dirigenziali e per gli uffici deputati).

Le domande n. 17 e n.18 risultano essere collegate e sono una il prodromo dell'altra: con la prima si chiede di indicare a chi, genericamente, si ritiene sia principalmente rivolta la comunicazione pubblica oggi; con la seconda, al contrario, si chiede di fare uno sforzo riflessivo indicando a chi andrebbe invece rivolta.

Le alternative di risposta coincidono per i due casi e, ovviamente, i rispondenti che reputano la comunicazione pubblica correttamente direzionata avrebbero dovuto fornire la stessa risposta, indicando lo stesso gruppo di riferimento tra cittadini, enti, imprese, organizzazioni e media. Mentre la prima domanda si limita a fare una fotografia dello “stato dell'arte” della comunicazione della PA, la seconda domanda specifica di indicare non il target primario (che potrebbero essere ad esempio sempre i cittadini) ma il target necessario affinché essa risulti più efficace, quindi il *target desiderabile* (e il

rispondente potrebbe indicare che la comunicazione dovrebbe essere indirizzata verso i media seppure i suoi destinatari finali siano i cittadini).

Con la domanda n. 19 i due temi della comunicazione e della qualità tornano a incrociarsi: viene fornita una lista di possibili indicatori di qualità della comunicazione pubblica, invitando il rispondente a selezionare i tre che ritiene prioritari per una comunicazione qualitativamente valida.

Sicuramente tutti gli elementi indicati contribuiscono a rendere migliore la comunicazione ma scopo della domanda è spingere l'intervistato a indicare quelle caratteristiche che lui ritiene immancabili in una comunicazione pubblica di qualità: tra le alternative di scelta (17 in tutto) ci sono ad esempio semplicità, assicurazione, chiarezza, sinteticità, diffusione, trasparenza, ecc.

Il tema della riflessione sulla comunicazione viene orientato verso la propria realtà operativa attraverso le due domande successive: con la domanda n. 20 viene chiesto di esprimere – su una scala di *Likert* , da “per niente” a “molto” – quanto secondo il rispondente la propria Amministrazione di appartenenza comunichi; la riflessione prosegue con la domanda n. 21 attraverso la quale si chiede verso chi la stessa Amministrazione comunichi principalmente (vengono in parte riprese le categorie delle domande 18 e 19, declinando una serie di destinatari che vanno dal proprio interno fino a ricomprendere i cittadini o, per estensione, tutte le categorie indicate).

La Sezione INIZIATIVE DELLA PA.

Le domande di questa sezione erano:

- *D22) Secondo Lei quali iniziative dovrebbe mettere in campo la PA per aumentare il grado di visibilità e di comunicazione con i cittadini?*
- *D23) Ha mai sentito parlare delle iniziative sotto elencate?*

Attraverso la domanda n. 22 si crea un ponte ideale con la sezione precedente, quella relativa alla comunicazione pubblica, in quanto viene chiesto di indicare – tra le alternative proposte – quali siano le iniziative che si dovrebbe prioritariamente mettere in atto per implementare lo scambio coi cittadini in termini di visibilità e comunicazione: le iniziative indicate spaziano da quelle relative ai propri siti a quelle relative alle Carte dei servizi, dal potenziamento delle attività frontali a quello degli URP, dalle pubblicazioni al materiale di comunicazione, consentendo anche di indicare

genericamente “altre iniziative” qualora quelle proposte non soddisfacessero il requisito di attenzionalità o consentendo di rispondere con “Non saprei”.

La domanda n. 23, ultima domanda ufficiale del questionario, mira a rilevare il grado di conoscenza di alcune delle iniziative attivate nell’ambito della PA di cui si è dato conto all’interno di questo percorso di ricerca: si tratta del “*Barometro della Qualità*”, del “CAF”, di “*Mettiamoci la faccia*” e della “*Bussola della Trasparenza*”. All’intervistato veniva chiesto di indicare se le conoscesse o meno oppure se ne avesse sentito solo parlare: anche in questo caso, come per la domanda sulle caratteristiche della comunicazione della PA, si tratta di una batteria di domande, una per ciascuna delle quattro iniziative indicate.

La sezione RILEVAZIONE DEI DATI SOCIO-ANAGRAFICI

Le domande di questa sezione erano:

- *D24) Indichi per favore il Suo genere di appartenenza*
- *D25) Indichi per favore la fascia di età alla quale appartiene*
- *D26) Indichi per favore il Suo livello di istruzione*
- *D27) Indichi per favore il Suo Ente di appartenenza*
- *D28) Indichi per favore in quale area geografica ha sede il Suo Ente di appartenenza*
- *D29) Indichi per favore il Suo inquadramento*

In realtà, a differenza dei quesiti posti all’interno delle altre sezioni, questi non erano numerati, per non dare l’impressione che la rilevazione stesse proseguendo e non creare disagio o irritazione nel rispondente: la compilazione di questi campi doveva essere percepita come normale *routine* e la genericità delle categorie di risposta doveva servire anche a infondere maggiore sicurezza sul mantenimento della privacy. L’accorpamento delle alternative di risposta in categorie ha forse privato l’indagine di una maggiore potenzialità di analisi (derivante dal dettaglio) ma ha per contro costituito una semplificazione operativa e un incentivo per la compilazione, fornendo comunque risultati significativamente validi.

La domanda sul genere, ovviamente, non pone problemi e non merita riflessioni: per la fascia di età si è fatto riferimento a cinque classi, privilegiando nella segmentazione l’intervallo di età compreso tra i 30 e i 60 anni che, di fatto, poteva costituire il bacino

di utenza più rappresentativo rispetto sia al comparto dei dipendenti pubblici sia all'età media dei potenziali iscritti alla piattaforma attraverso la quale è stata veicolata l'indagine.

Per quanto riguarda il livello di istruzione sono stati previsti tutti i livelli di studio caratterizzanti l'ordinamento italiano (accorpando in un'unica categoria i livelli più bassi ma differenziando la carriera universitaria triennale dal percorso di laurea completo quinquennale o dalle specializzazioni post-laurea).

Per quanto riguarda l'indicazione del proprio ente di appartenenza si è fatto ricorso a una schematizzazione esemplificativa che riconducesse i partecipanti a selezionare la categoria di appartenenza tra un numero limitato di tipologie standard di ente: nell'operare questa semplificazione si è volutamente esclusa l'ampia categoria degli appartenenti alle forze armate – di fatto dipendenti pubblici a tutti gli effetti – che per una serie di molteplici ragioni rappresentano marginalmente il *target group* cui l'indagine è indirizzata (si tratta di corpi militari diversamente gerarchizzati, con dinamiche operative e scopi istituzionali molto diversi rispetto le altre categorie di dipendenti della PA): gli appartenenti a una istituzione di questo tipo che avessero partecipato all'indagine trovavano comunque nella categoria “Altro ente o istituzione” un collettore generico nel quale collocarsi²⁴.

Relativamente all'indicazione geografica del proprio ente di appartenenza si è deciso di operare una clusterizzazione delle macroaree geografiche ricorrendo alle aree individuate dall'ISTAT e riconosciute a livello statistico in tutte le rilevazioni più importanti (le famose “5 aree” o “5 Italie”).

L'ultimo dato richiesto ai partecipanti all'indagine, fondamentale per comprendere alcuni elementi emersi dalle risposte fornite, riguarda l'inquadramento professionale: l'estrema varietà dei CCNL applicati e dei comparti esistenti nel pubblico impiego hanno reso arduo il compito di individuare macrocategorie che potessero esaustivamente coprire tutte le soluzioni professionali possibili.

Le sei categorie fornite sono stato un tentativo di sistematizzare tutte le possibili combinazioni, seppure con diverse sfumature, rinvenibili nella maggior parte delle

²⁴ Questa scelta può portare a far confluire molte risposte nella categoria “ALTRO”, risultato non desiderabile in termini statistici in quanto il ricercatore avrebbe dovuto comunque prevedere categorie di risposta specifiche senza farle confluire in una categoria indifferenziata. La scelta di mantenere questa soluzione deriva dal fatto che si è preferito considerare le risposte fornite da individui che comunque rientrano tra i dipendenti delle amministrazioni che trovano rappresentazione nelle alternative presenti.

realità pubbliche locali o nazionali: più che di professioni si fa riferimento a livelli gerarchici, con l'unica distinzione fornita per i docenti (di qualsiasi ordine e grado) che – vista la imponente diffusione di istituti scolastici e facoltà universitarie – meritavano una attenzione particolare. Tutte le altre soluzioni funzionali a livello di inquadramento contrattuale potevano trovare collocazione nella categoria “Altro”²⁵.

²⁵ Vale quanto già spiegato nella nota precedente a proposito dell'impossibilità di sintetizzare un paradigma di scelta molto ampio: si è preferito comunque concentrare l'interesse per le categorie di rispondenti che fosse in grado di riconoscere il proprio profilo professionale nelle categorie proposte, rischiando di far confluire un numero elevato di rispondenti nella categoria “Altro”.

QUALITA' E COMUNICAZIONE NELLA PA: L'ANALISI DEI DATI DELL'INDAGINE

COSA SI INTENDE RILEVARE

Le aree di indagine: dal generale al particolare

Una piccola indagine, realizzata coinvolgendo pochi partecipanti, non può avere grandi ambizioni: è stato spiegato che questa ricerca ha inteso soprattutto rilevare orientamenti e sensibilità nei confronti dei due temi chiave – qualità e comunicazione – all'interno di una comunità di riferimento (quella dei dipendenti pubblici iscritti a un portale di condivisione, comunicazione e formazione), per verificare se alcune ipotesi operative fossero corrette o da rivedere.

Per rilevare la conoscenza e l'orientamento nei confronti di questi temi si è preferito procedere in maniera progressiva, dal generale al particolare, rilevando per prima la conoscenza di certe tematiche (ciò ha costituito anche un filtro per evitare di indagare laddove il tema era del tutto sconosciuto ai partecipanti) e poi rilevando il pensiero rispetto a certi aspetti che i due temi chiave potevano in qualche modo caratterizzare.

La divisione in macroaree dell'indagine ha sicuramente contribuito ad agevolare l'inquadramento semantico delle varie domande: il sapere che si parlava di *qualità* piuttosto che di *comunicazione* costituiva un ancoraggio all'area oggetto dell'indagine (quindi anche quando si parlava di comunicazione all'interno dell'area qualità e quando si affrontava il discorso della qualità all'interno della tematica della comunicazione).

La condivisione degli obiettivi di ricerca ha probabilmente contribuito a favorire una maggiore consapevolezza rispetto gli scopi dell'indagine e ottenere una collaborazione più serena e obiettiva.

Ovviamente si tratta di riflessioni legate a un margine piuttosto ampio di aleatorietà: non è dato sapere se corrispondano o meno al vero ma, in considerazione del discreto successo dell'iniziativa, i buoni risultati in termini di adesione lasciano bene sperare.

La verifica di alcune ipotesi: preconcetti o pregiudizi?

Si è già avuto modo di esporre alcune delle ipotesi operative di questo lavoro di ricerca: in particolare, si è avuto modo di soffermarsi sulla ipotesi principale ovvero che la diffusione di una *cultura della qualità* sia in qualche modo funzionale anche alla *cultura istituzionale*, in primis, e alla *cultura della comunicazione* e che, in particolare, nelle amministrazioni pubbliche certificate ai sensi della ISO 9001, anche i processi comunicativi siano più efficienti e più efficaci.

Non è possibile, se non con una rilevazione *ad hoc* e tramite la definizione di procedure di valutazione specifiche (che prendano quindi in considerazione parametri e indicatori realizzati appositamente, così come quelli proposti nel corso della trattazione precedente) rilevare se tra le amministrazioni certificate, qualcuna abbia certificato i processi di comunicazione¹ e se questi – in ogni caso – risultino operare in maniera più efficace rispetto realtà analoghe non operanti all'interno dello standard ISO. E' però possibile rilevare se alla conoscenza dei principi della qualità corrisponda una parallela conoscenza dei principi della comunicazione: si può verificare se, ad esempio, tra chi adotta strumenti per la gestione dei processi secondo lo standard ISO 9001 esista una consapevolezza rispetto la standardizzazione degli strumenti di comunicazione pubblica.

Allo stesso modo si può mettere in relazione la corretta percezione del concetto di comunicazione pubblica con l'individuazione di strumenti in grado di implementarne il raggio di azione: la sensibilità verso la qualità del servizio pubblico, in tal senso, dovrebbe andare di pari passo con l'attenzione nei confronti della comunicazione che accompagna l'agire pubblico, consentendo ai cittadini di accedere nel migliore dei modi a quanto disposto dalla PA per soddisfarne i bisogni.

Sulla scorta di questa riflessione è possibile cogliere il passaggio da una mera cultura della qualità (intesa come condivisione dell'assetto proposto da uno standard normativo,

¹ L'idea del progetto di ricerca deriva comunque proprio da una notizia riguardante la certificazione di un processo comunicativo all'interno di una struttura pubblica. Grazie infatti all'intraprendenza di un giovane addetto stampa, Marco Magheri, l'incontro tra l'ambito pubblico della comunicazione istituzionale e il sistema di certificazione ai sensi della ISO 9001 avvenne con successo nel 2007. Ne parlarono TG locali e nazionali (sicuramente per un "addetto ai lavori" trovare nei propri colleghi una cassa di risonanza sarà stato meno difficile) e l'iniziativa riscosse il plauso sia del mondo politico sia del mondo scientifico e associativo: per la prima volta in Italia un processo (e la relativa struttura) di comunicazione pubblica riceveva la certificazione ai sensi della norma UNI EN ISO 9001:2004 e quindi si apriva una breccia anche in quel colosso di granito che finora aveva rappresentato una delle aree di rigidità della gestione della cosa pubblica.

quale l'ISO 9001) a una "qualità della cultura", nella sua accezione "olistica", intesa come complesso delle conoscenze, delle risorse e degli strumenti relazionali che caratterizzano la PA e ne condizionano l'agire, dove la condivisione consente non soltanto il raggiungimento di risultati efficaci ma anche l'impiego efficiente dei mezzi a disposizione.

Il panorama emerso in corso di studio non è parso affatto omogeneo e meno che mai coerente: il concetto di comunicazione pubblica è andato assumendo contorni sempre differenti ed è stato collocato a diversi stadi in un processo di evoluzione che ha visto anche fare passi indietro, a volte in maniera incerta e a volte in maniera determinata e attraverso questo meccanismo difficilmente si è formata una consapevolezza piena e condivisa rispetto al concetto stesso di comunicazione della PA.

Parimenti la diffusione dello standard ISO all'interno della PA non corrisponde a un miglioramento dell'efficacia dell'agire pubblico, soprattutto per la mancanza di omogeneità nell'acquisizione di modalità condivise per la gestione dei processi e per la loro trasformazione in procedure operative standard e applicabili ovunque.

Partendo da questa visione un po' sconcertante, la prospettiva per i dati raccolti attraverso questa piccola indagine sul campo dovrebbe confermare un panorama genericamente altrettanto desolante, laddove gli intervistati – sebbene particolarmente motivati e coinvolti nei processi attraverso i quali operano nelle varie realtà della PA – dovrebbero confermare di avere conoscenza limitata o distorta del concetto di qualità, dei principi di standardizzazione, della norma ISO 9001 e della possibilità di applicarla anche ai processi comunicativi. Allo stesso modo non dovrebbe essere rilevato un orientamento condiviso rispetto a cosa considerare comunicazione pubblica o a come considerare la comunicazione della PA in generale o del proprio ente di appartenenza in particolare.

L'indagine ha dato modo comunque di mettere in atto due importanti rilevazioni: la verifica della conoscenza di importanti iniziative nell'ambito della gestione della qualità (messe in atto dalla PA centrale e diffuse capillarmente su tutto il territorio, da un periodo di tempo abbastanza consistente) e la possibilità di indicare le aree da implementare e gli strumenti sui quali agire per elevare il livello di qualità della comunicazione degli enti pubblici.

Dalle risposte fornite alle varie domande, soprattutto analizzando le corrispondenze tra le risposte fornite a domande diverse ma in qualche modo collegabili, sarà possibile

verificare se il quadro emerso si conferma effettivamente sconcertante oppure – almeno tra gli addetti ai lavori più motivati – esistono risorse e sensibilità da valorizzare per migliorare la qualità dei servizi e della comunicazione della PA.

UNA FOTOGRAFIA DEI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE

L'analisi dei dati socio-anagrafici: un confronto con alcuni dati di riferimento

Inserire dei dati di ricerca in un contesto specifico non è mai cosa semplice: lo è ancora meno laddove non si sia fatto ricorso a opportune tecniche di campionamento in grado di estrapolare – per quella ricerca – un campione rappresentativo dell'universo che si stava indagando.

La scelta di non operare a monte un campionamento ma di consentire l'adesione spontanea all'indagine è stata già argomentata: non di meno si ritiene opportuno verificare quanto i partecipanti a questa indagine possano essere comunque rappresentativi della vasta categoria (quella dei dipendenti pubblici) cui essi fanno riferimento, consentendo di estendere e proiettare i risultati di questa piccola ricerca a un universo molto più ampio.

Si è già avuto modo di anticipare la difficoltà di reperire fonti di dati organiche, complete e facilmente consultabili sulla composizione del variegato comparto dei dipendenti pubblici: l'ISTAT provvede a rilevazioni periodiche ma l'indagine cardine rispetto la composizione dell'organico della PA italiana è data dal Censimento statistico dell'Industria e dei Servizi, realizzato con cadenza decennale, l'ultimo del quale è stato somministrato nel 2012, rilevando dati riferiti al 2011.

Il 9° Censimento generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni Non profit fornisce una fotografia di tre ambiti: l'area delle imprese, l'area delle istituzioni pubbliche e l'area delle istituzioni senza scopo di lucro. Si tratta di una rilevazione molto dettagliata e di non facile consultazione che, ad ogni modo, risente anche di un aggiornamento troppo diluito nel tempo che non consente di disporre di dati confrontabili con la realtà odierna (oltretutto organizzati in maniera spesso poco efficace dal punto di vista della fruibilità a scopo di ricerca).

Un aiuto in tal senso viene dalle elaborazioni periodiche effettuate dalla **Ragioneria Generale dello Stato**², organo di supporto della finanza pubblica che opera su mandato del Parlamento e del Governo nella verifica contabile degli adempimenti del bilancio pubblico: essendo impegnata nel monitoraggio – tra le altre cose – della spesa per il pubblico impiego, questa istituzione (nota con l’acronimo di **RGS**) non solo rileva dati periodici sui dipendenti pubblici ma provvede a una loro elaborazione per la realizzazione di stime e di previsioni, in grado di mettere in luce andamenti registrati o potenziali e fornire proiezioni correlate alle azioni di governo (è chiamata a intervenire sotto forma di parere preventivo su qualsiasi iniziativa legislativa o di governo che abbia una qualche ricaduta sull’assetto economico-finanziario dello Stato³).

Nell’ambito della spesa per la PA sicuramente la voce per il personale rappresenta un elemento consistente e per questo motivo, con cadenza trimestrale, vengono effettuate rilevazioni sistematiche.

Tra le strutture della RGS sicuramente l’**IGOP** (ovvero *l’Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l’analisi dei costi del lavoro pubblico*) è quello che fornisce il servizio più utile a questo scopo: attraverso il proprio servizio informativo – noto come **SICO** (*Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche*) – questo ispettorato realizza statistiche sul pubblico impiego, mediante un meccanismo di inserimento dei dati che fa capo direttamente a ciascuna Amministrazione.

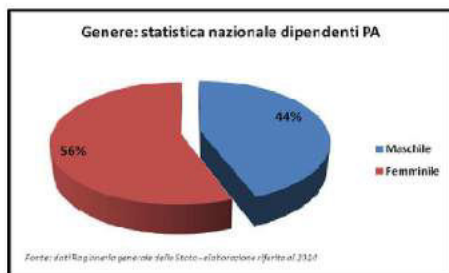
Il documento che contiene i dati sui dipendenti della PA più importante è il **Conto annuale**, un prospetto messo a disposizione di tutti i cittadini attraverso il proprio portale che fornisce analisi dettagliate e di sintesi relativamente a una serie molto ampia di dimensioni riguardanti il pubblico impiego.

Gli ultimi dati risalgono al 2014 ma risultano di facile consultazione, con tanto di proiezioni per gli anni a venire su alcune dimensioni di rilievo (ad esempio sull’età media dei dipendenti).

² Si tratta di un Dipartimento del Ministero delle Finanze che si occupa sostanzialmente della tenuta della contabilità generale dello Stato e della redazione del Rendiconto generale dello Stato, il bilancio consuntivo che mette in evidenza entrate e uscite relative alla gestione dell’amministrazione predisposta dal Governo in carica.

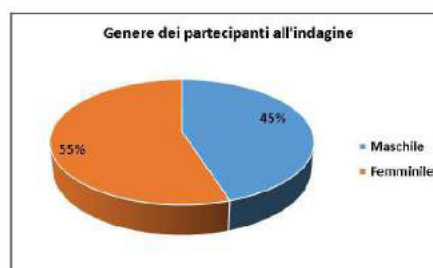
³ Interessante lo studio pubblicato dalla CISL sulla professionalità dei dipendenti pubblici, che prende come base dati le rilevazioni della RGS riferite però agli anni precedenti (GALBIATI, 2015).

Genere, età e provenienza geografica: i primi dati da mettere a confronto

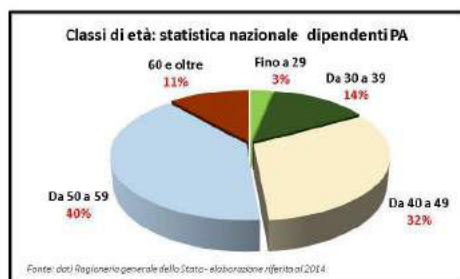


Dal Conto annuale si desume che per il 2014 siano stati censiti – come lavoratori stabilmente impiegati, quindi escludendo consulenti e contratti flessibili⁴ – circa 3,25 milioni di lavoratori pubblici: di questi circa 1,4 milioni sono di genere maschile e 1,8 milioni sono di genere femminile.

I partecipanti all'indagine (371) hanno visto prevalere le donne (204) sugli uomini (167): dal confronto tra i due grafici si può desumere come il campione di rispondenti sia perfettamente in linea con la media nazionale, che vede prevalere – seppure di misura – il



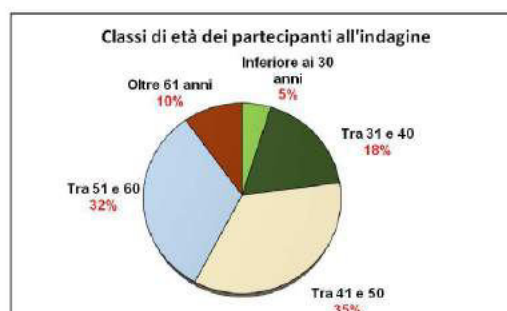
genere femminile su quello maschile (le percentuali tra i due dati di riferimento quasi si equivalgono, con uno scarto di un solo punto percentuale). Dal punto di vista del genere si può quindi affermare che il campione dei rispondenti sia rappresentativo del suo universo di riferimento.



Per la rilevazione delle classi di età dei partecipanti ci troviamo di fronte a due dati in gran parte comparabili ma non sovrapponibili completamente: i dati della RGS fanno riferimento infatti a classi di età relative a lustri e, pur raggruppando le varie classi in gruppi

omogenei rispetto alle rilevazioni, i periodi non risultano perfettamente coincidenti avendo termini di inizio e fine differenti: non di meno sono quasi completamente sovrapponibili e quindi confrontabili.

Le classi di età prese in considerazione dalla RGS partono in sostanza dai 19 anni e

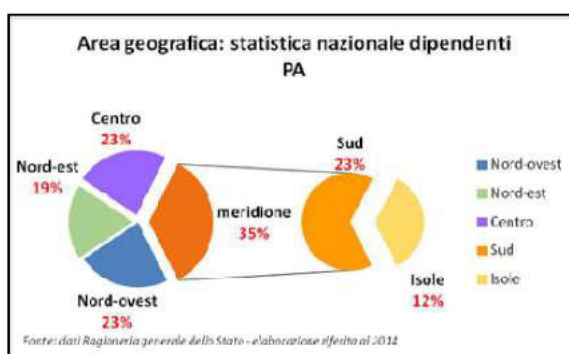


⁴ In particolare i dati della RGS fanno riferimento a due categorie di personale: il personale “stabile” e “altro” personale, facendo confluire in questa seconda categoria un insieme molto eterogeneo di figure professionali.

procedono di 5 anni in 5 anni: facendo gli accorpamenti necessari a comparare le classi di età rispetto a quelle rilevate tramite l'indagine (5 in totale quelle prese in considerazione) si ha che la categoria più rappresentata è costituita dai dipendenti con età compresa tra 50 e 59 anni, seguita immediatamente dopo a quella tra 40 e 49 anni (oltre il 70% complessivamente): questa proporzione viene rispettata anche nel campione dei rispondenti all'indagine, con pesi lievemente diversi ma sostanzialmente equiparabili, soprattutto se si considera lo scarto di un anno tra le due fasce prese in considerazione⁵.

Se si considera la terza fascia di età rilevata (quella che raccoglie i dipendenti pubblici e/o i rispondenti con circa una trentina di anni) allora la somma delle tre fasce risulta quasi perfettamente sovrapponibile (86% contro 85% del campione intervistato): la differente composizione può essere quindi anche fatta risalire alla tipologia dei rispondenti in relazione allo strumento utilizzato per veicolare l'indagine e quindi al corrispondente livello di confidenza e di accesso ai canali informatici.

Per quanto riguarda l'area geografica di appartenenza, per rendere comparabili i dati, si è proceduto analogamente a una operazione di accorpamento di dati riferiti ad ambiti regionali (tranne che per il Trentino Alto Adige dove i dati sono suddivisi

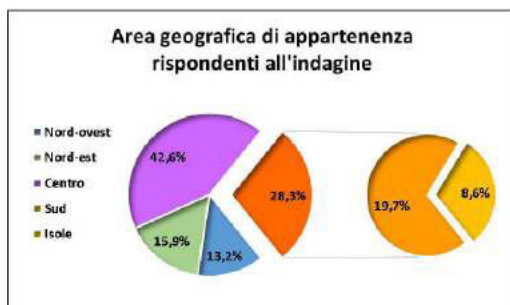


tra le due Province autonome), depurando il totale dal dato riferito ai dipendenti operativi all'estero (in questo caso il totale, comunque, è nuovamente diverso da quelli precedentemente riportati e pari a 3,232 milioni di individui).

L'accorpamento è stato fatto sulla base delle cinque aree geografiche statisticamente rilevanti che vengono generalmente utilizzate in questo tipo di rilevazioni: centro, sud, isole, nord-est, nord-ovest. L'universo di riferimento nazionale risulta quasi uniformemente diviso in tre aree rappresentate dal meridione (al 35%), dal nord (al 32%) e dal centro (con il restante 23%): i partecipanti all'indagine risultano provenire invece maggiormente dall'area del centro-Italia (oltre il 40%). Questo dato è spiegabile

⁵ I dati della RGS fanno riferimento alle categorie "tra 40 e 49 anni" e "tra 50 e 59 anni" mentre nell'indagine somministrata le classi di età riguardavano le classi "41 e 50 anni" e "51-60 anni". La rilevazione è stata fatta su un totale di 3,252 milioni di individui

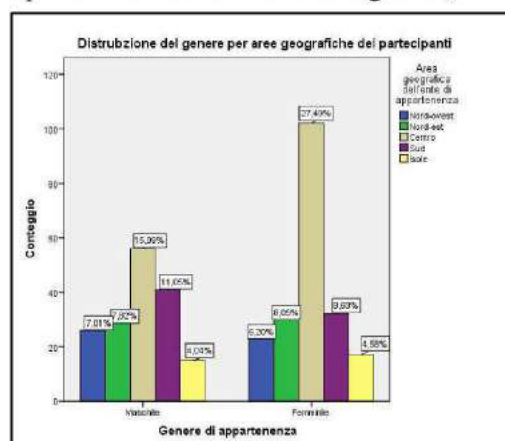
con un coinvolgimento maggiore rappresentato dal passaparola generato dai colleghi di chi ha realizzato la ricerca che hanno partecipato alla rilevazione, facendo risultare la partecipazione dell'area di Roma (il Centro per l'appunto) come sovrarappresentata.



Se si analizza la distribuzione per genere in relazione all'appartenenza a un'area geografica si ha una netta prevalenza dei rispondenti di genere femminile nell'area del Centro Italia: analogamente, l'analisi incrociata dei dati mette in evidenza una

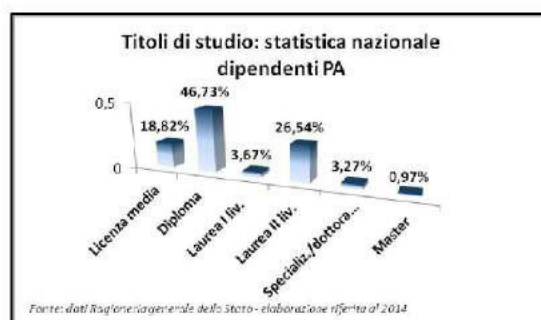
netta prevalenza del genere femminile (73,2%) tra i ricercatori e tecnologi mentre non si evidenziano sostanziali differenze tra i rispondenti che affermano di essere dirigenti di struttura semplice o complessa (questi ultimi equamente suddivisi tra i due generi).

Se si fa riferimento invece alle classi di età e alla distribuzione del personale tra le varie tipologia di enti rilevate, si può sottolineare come in tre casi (Enti regionali, Enti pubblici non economici ed EPR) percentuali di rispondenti del 70% e oltre appartengono alla fascia di età compresa tra i 40 e i 60 anni mentre gli enti pubblici locali siano le strutture presso le quali vengono registrati i partecipanti più giovani (appartenenti alle classi fino a 40 anni).



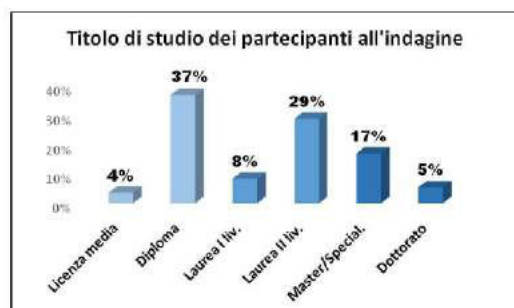
Titolo di studio, tipologia di ente e inquadramento professionale: difficile comparabilità

Se per quanto riguarda il titolo di studio posseduto è possibile ricavare dati comparabili tra i dati rilevati dall'indagine e quelli disponibili a livello nazionale, per quanto riguarda la tipologia dell'ente di appartenenza il discorso diventa molto più complesso:



non è possibile invece ricavare dati che siano riferibili, a livello nazionale, alla tipologia di inquadramento professionale.

I titoli di studio rilevati a livello nazionale dalla RGS (dato riferito a una popolazione di



dipendenti pubblici pari a 3,252 milioni di individui) sono stati raggruppati in categorie sostanzialmente sovrapponibili a quelle utilizzate all'interno dell'indagine: considerata la consapevolezza di una partecipazione più intensa di dipendenti di Enti di Ricerca, all'interno dell'indagine si è

voluto dare spazio specifico all'indicazione del possesso del dottorato di ricerca quale titolo distinto rispetto altre specializzazioni post-laurea di tipo universitario.

I dati rilevati dalla RGS accorpano invece dottorati e specializzazioni universitarie, riservando una categoria a parte ai master o, più in generale, ad altri tipi di titoli post-laurea: dal loro esame si evince che il Diploma di scuola superiore rappresenta quasi il 50% dei titoli posseduti dai dipendenti, seguito dal possesso di una laurea (tra lauree di I e II livello si arriva a un 30% circa) e poi dalla licenza media (quasi 19%).

Per quanto riguarda i partecipanti all'indagine, invece, i possessori di laurea – complessivamente considerati – si equivalgono ai diplomati (entrambi al 37%) e seguiti a ruota dai possessori di un titolo di studio post-laurea (circa il 22% tra master, dottorati e specializzazioni varie). I possessori di titolo di studio di base (licenza media) costituiscono solo un 4% del campione: questo livello di studi più elevato è certamente da mettere in correlazione con gli aspetti che hanno caratterizzato la diffusione e la somministrazione dell'indagine, fattori che hanno sicuramente privilegiato coloro che non solo appartengono a una certa fascia di età e di accesso ai canali informatici ma che dispongono di un bagaglio culturale di livello superiore rispetto alla media nazionale.

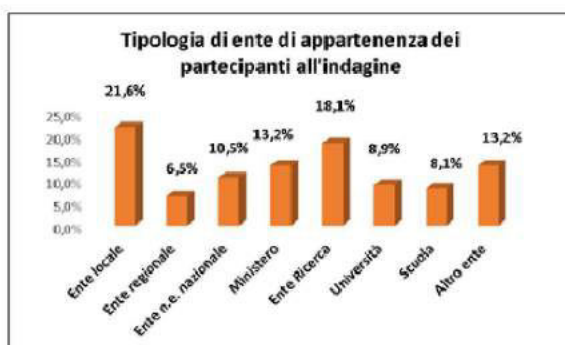
Il discorso si complica ulteriormente per quanto riguarda la classificazione degli enti di appartenenza del pubblico impiego, riferita in ambito nazionale soprattutto a una questione contabile e di appartenenza a capitoli di bilancio pubblico. Il dato della RGS è riferito a 3,253 milioni di individui ed è suddiviso in aree solo parzialmente riconducibili alla semplificazione proposta per le alternative di risposta dei partecipanti all'indagine: se infatti l'indagine era stata strutturata pensando a una certa composizione dell'universo di riferimento (ovvero gli appartenenti alla comunità di InnovatoriPA), la

struttura della Amministrazione centrale e locale riporta a un quadro estremamente più variegato e frammentato, dove ambiti come la Scuola (con oltre un milione di addetti), la Sanità (con quasi 670.000 operatori) e le forze di pubblica sicurezza (con oltre 500mila rappresentanti) costituiscono sicuramente un contesto molto diverso e anche distante dal contesto di chi ha partecipato a questa indagine⁶



Dal grafico si può desumere come gli enti regionali e gli enti locali, sommati agli operatori del SSN (che sono di competenza sempre regionale) superino un terzo dei dipendenti pubblici, seguiti dai lavoratori del settore della formazione scolastica (circa il 32%). Molto contenuti i dati riferiti a Università ed Enti di ricerca (neanche il 4% del totale) e scarsamente rappresentati anche i Ministeri (5% del dato nazionale).

I partecipanti all'indagine, al contrario, risultano abbastanza uniformemente ripartiti tra



le varie categorie rilevate, con una sovraesposizione tra gli appartenenti agli EPR (per le motivazioni già esposte) e con un sottodimensionamento rispetto al settore degli istituti scolastici. Da questo punto di vista è quindi possibile

affermare che questo campione non sia rappresentativo, a livello di stratificazione, dell'universo di riferimento costituito dai dipendenti pubblici italiani.

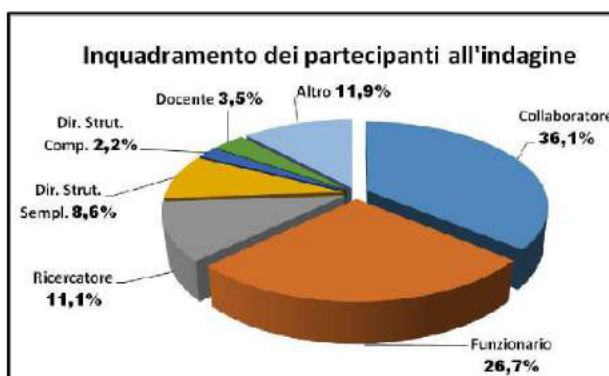
La sesta domanda sui dati socio-anagrafici dei partecipanti all'indagine mirava a rilevare l'inquadramento professionale dei rispondenti: un dato che dovrebbe fornire non soltanto il livello di coinvolgimento nei processi organizzativi e operativi della PA (dalla semplice esecutività alla responsabilità direzionale) ma anche la propensione

⁶ A titolo esemplificativo, si pensi ai dipendenti delle Forze dell'Ordine: tutti i vari corpi (Carabinieri, Esercito, Guardia di Finanza, Marina Militare, Polizia, ecc.) hanno caratteristiche strutturali, culturali, organizzative e gerarchiche molto particolari, a volte differenti anche tra loro, sicuramente per molti versi distanti dalla figura dell'impiegato pubblico, del ricercatore o del funzionario tecnico.

delle varie categorie non solo verso i temi trattati ma anche verso gli strumenti ad essi riconducibili.

Sostanzialmente è possibile verificare una corrispondenza tra il livello funzionale di inquadramento nei vari enti e il proprio livello di studi: oltre un terzo dei partecipanti (36,1%) dichiara di essere un collaboratore amministrativo o tecnico (qualifica generica per la quale, comunque, è richiesto il possesso del solo diploma di scuola superiore); i funzionari e i dirigenti (di struttura semplice o complessa), posizioni per le quali è richiesto il possesso di una laurea, corrispondono a circa il 37,5% dei rispondenti (ovvero all'incirca la stessa percentuale di chi è in possesso di una laurea di primo o secondo livello).

All'11,1% di coloro che appartengono alla categoria dei ricercatori/tecnologi corrisponde solo un 5% di dottorati di ricerca (per l'accesso alla posizione, con la normativa recente, non è necessario il possesso di questo titolo di studio ma è sufficiente il



possesso di un triennio di attività di ricerca certificata presso un Ente Pubblico di Ricerca - EPR o un Ateneo universitario e di fatto la maggior parte dei tecnologi è sprovvisto di questo titolo di studio e di una qualsiasi specializzazione post-universitaria).

Se si analizzano i dati incrociati si ricavano indicazioni utili: il 77% di coloro che possiedono come titolo di studio la licenza media inferiore, coerentemente con il profilo, dichiarano di svolgere attività di collaboratore tecnico o amministrativo ma, relativamente a questo ruolo, il 58% dichiara di possedere una laurea di I° livello (titolo di studio richiesto come requisito di accesso minimo al ruolo di funzionario in alcuni CCNL, laddove non sia richiesto un titolo universitario quinquennale). Questo dato può essere ricondotto al fatto che, presumibilmente, si tratta di persone che hanno acquisito il titolo di studio dopo essere state assunte con quella qualifica oppure che hanno fatto un concorso per una qualifica inferiore rispetto le proprie competenze o conoscenze.

Le statistiche mettono in rilievo anche il fatto che solo il 65% degli appartenenti alla categoria dei ricercatori/tecnologi risulta possedere un dottorato di ricerca (a riprova del

fatto che per l'accesso al ruolo questo non sia più necessario ma sia sostituibile con una certificazione di attività di ricerca).

Non sorprende la constatazione che quasi la totalità (98,5%) dei rispondenti appartenenti a quest'ultima categoria operi in un EPR con sede nel Centro Italia (circa il 70% degli operatori di questo comparto è concentrata di pochi Enti di Ricerca, la maggior parte dei quali con sedi nella Capitale e nel Lazio) così come che i partecipanti che hanno dichiarato di lavorare presso una struttura ministeriale per i $\frac{3}{4}$ siano riconducibili all'area del Centro-Sud Italia, notoriamente sede delle più importanti realtà operative di questo tipo (quasi il 45% nell'area centrale, grazie anche alla presenza di Roma che concentra la maggior parte delle sedi centrali dei Ministeri più importanti).

La percentuale di rispondenti che non si è riconosciuta nelle categorie proposte può apparire alta (11,9% del totale si colloca in "Altro"): si tratta di un dato che può essere spiegato facendo comunque riferimento a quanto spiegato prima in termini di appartenenza a uno dei comparti non direttamente richiamati per caratteristiche strutturali e operative (Corpi militari, Settore della Sanità, Scuola), tra i quali possono esserci figure riconducibili a quelle proposte ma non coincidenti⁷ oppure possono trovarsi figure analoghe ma inquadrare con qualifiche differenti (si pensi ai ruoli militari che svolgono funzioni impiegate, ad esempio).

LA SEZIONE DELL'INDAGINE SULLA QUALITÀ: COSA E' EMERSO

Cosa si intende per qualità

La domanda che apriva l'indagine e che risultava essere il cuore della rilevazione rispetto alla sezione "qualità" ha fornito una fotografia abbastanza significativa di quanto è stato descritto nei capitoli precedenti.

⁷ Un esempio può essere esemplificativo per sempre: all'interno del CCNL della Sanità, il profilo di funzionario (categoria D) viene definito "Collaboratore professionale" e nessuno – come anche appurato in fase di test- riconosce nella qualifica di funzionario il proprio profilo. Anche una definizione più specifica, riferita a una posizione economica (la cosiddetta fascia DSuper o DS) crea anche una difficoltà a far riconoscere nella stessa categoria i collaboratori professionali e i collaboratori professionali esperti (entrambi riferibili alla categoria D, equivalente a quella dei funzionari)

Se si considera infatti che il presupposto per la partecipazione a questa indagine sia comunque un interesse per i temi della qualità e della comunicazione (oltre a una propensione per l'impegno civico e professionale nei confronti di tutte le iniziative che servano a migliorare la PA, comprese quelle di



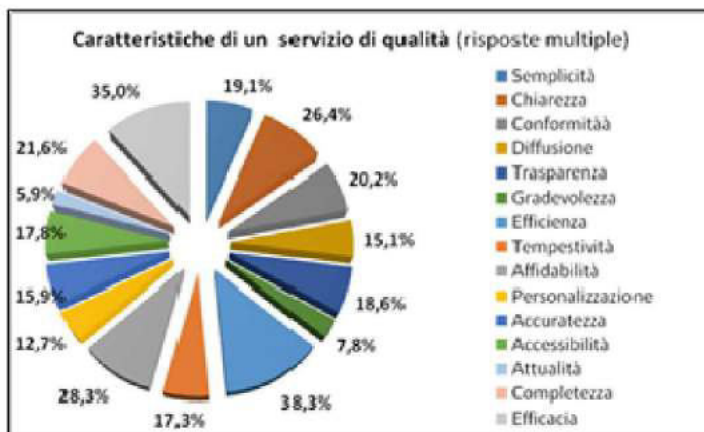
studio), appare subito chiaro come poco più della metà dei rispondenti identifichi la qualità come qualcosa di misurabile (il 60% se sommiamo le risposte di chi la identifica come una caratteristica singola e chi come insieme di variabili): a questi fanno da contraltare quasi ¼ dei rispondenti che hanno invece identificato la qualità come qualcosa di non definibile e comunque mutevole.

Chi percepisce la qualità come un *insieme di variabili misurabile* – dimensione che può essere ricondotta a una consapevolezza più matura di questo concetto - non necessariamente coincide con chi ha un livello di istruzione più alto: la rilevazione mette in risalto però il fatto che oltre il 40% di coloro che hanno dato questa risposta è in possesso di un ciclo di studi universitario (la percentuale sale al 70% circa se si considera chi possiede anche master, specializzazione o dottorato), cosa che fa supporre che un livello di istruzione elevato possa incidere sulla corretta percezione di questa dimensione più che il proprio profilo professionale.

Una conferma a questa ipotesi deriva dal fatto che la questa alternativa di risposta è stata scelta in percentuale analoga da chi ha una qualifica professionale bassa (collaboratore) e alta (funzionario), per un 27,8% del totale delle risposte (seguito da un 18,8% dato da chi è impiegato come ricercatore o tecnologo). Occorre aggiungere che la metà di coloro che dimostrano di possedere una percezione più matura del concetto di qualità si divide equamente tra appartenenti a enti locali e EPR (per una percentuale del 24,8% ciascuno) ma per i 2/3 (oltre il 65%) fa riferimento a un ente che ha alcuni processi certificati e che quindi dovrebbe avere una cultura della qualità maggiormente diffusa e condivisa.

Quali caratteristiche deve avere un servizio di qualità

Veniva richiesto di indicare tre caratteristiche che un servizio deve possedere perché possa essere definito di qualità: quindi, non essendo richiesto di fornire anche un indice di importanza/priorità, ciascun rispondente ha individuato le tre caratteristiche che riteneva più delle altre caratterizzanti un servizio pubblico di qualità.



Nel primo grafico sono indicate le percentuali dei rispondenti che hanno indicato, in una delle tre opzioni a disposizione, quella data caratteristica come caratterizzante un servizio di qualità.

Sommando le risposte date per ciascuna opzione si ottiene invece la percentuale che indica il peso specifico di ciascuna caratteristica sul totale del punteggio a disposizione (ovviamente la rappresentazione grafica non viene modificata essendo il dato assoluto lo stesso).

Dal primo grafico si evince come oltre un terzo dei rispondenti abbia indicato in *efficienza* ed *efficacia* – come era immaginabile prevedere – le due dimensioni più



caratterizzanti di un servizio di qualità: dall'analisi delle percentuali di ciascuna caratteristica sul totale complessivo si evidenzia come oltre alle due dimensioni sopra citate anche la *chiarezza* e *l'affidabilità* costituiscano

dimensioni da tenere presenti nel momento in cui si organizza, eroga e misura un servizio di qualità (immediatamente seguite da completezza, conformità e semplicità).

In particolare occorre soffermarsi sul concetto di *conformità* che dovrebbe essere ben noto a chi dichiara di conoscere il contenuto e il funzionamento della normativa ISO e che invece, secondo quanto rilevato, è stato indicato da solo circa il 60% di chi ha affermato di conoscere bene o sommariamente la norma e per il 30% circa da chi invece ne ha solo sentito parlare: si tratta di un dato che deve far riflettere, soprattutto per il fatto che potrebbe essere riconducibile a una conoscenza non piena della norma (a differenza di quanto dichiarato), a una scarsa interiorizzazione del suo dettato, alla scarsa condivisione del suo dettato o al fare riferimento a una applicazione distorsiva della stessa nel proprio ambito lavorativo (ovvero potrebbe indicare il fatto che non ci si preoccupa tanto del fatto che il servizio erogato sia “conforme” a degli standard stabiliti quanto piuttosto che sia chiaro, affidabile, efficiente, ecc.).

Scarsa rilevanza viene data al fatto che il servizio sia *attuale* (ovvero soddisfi esigenze in linea con i bisogni espressi dalla società) e che sia *gradevole* (ovvero che gratifichi il cittadino nel momento della sua erogazione).

La presenza di una “cultura della qualità”, intesa come possesso di quel bagaglio culturale che caratterizza e orienta un Sistema di Gestione della qualità in una realtà istituzionale, si conferma un fattore importante per identificare le leve sulle quali agire per organizzare ed erogare servizi efficienti ed efficaci, almeno teoricamente, ma non sufficiente: sicuramente questa cultura favorisce la diffusione di concetti portanti quali quelli di efficienza ed efficacia ma da soli non sufficienti a garantire servizi standardizzati e quindi in grado di mantenere sempre alto il livello di soddisfazione..

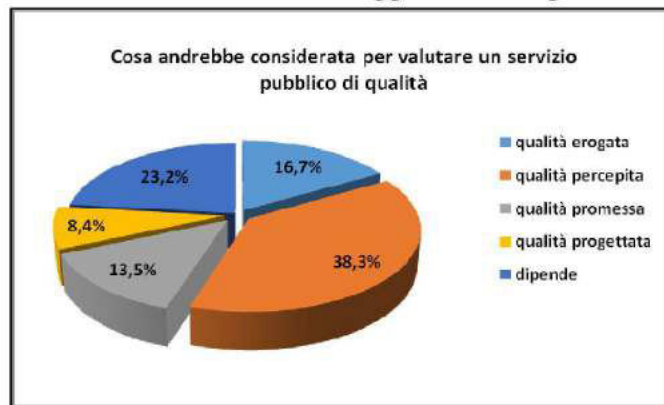
La qualità da valutare: quale dimensione considerare per i servizi pubblici

Di fondamentale importanza nel momento in cui si determina la qualità di un servizio è stabilire quale sia la dimensione che vada indagata (e quindi quali siano i parametri da utilizzare e il livello di soddisfazione da sottoporre a verifica).

E' stato chiesto quale fosse la dimensione da prendere in considerazione per valutare la qualità di un servizio pubblico tra la qualità promessa (quella ad esempio contenuta nella Carta dei Servizi dell'ente erogatore), la qualità progettata (ovvero lo standard previsto dall'erogatore nel momento dell'organizzazione del servizio), la qualità erogata (ovvero quella misurabile nel momento in cui il servizio viene reso disponibile e fruito dagli utenti) oppure la qualità percepita (la misura della qualità così come viene intesa dai cittadini in termini di soddisfazione dei bisogni legati al servizio fruito). A queste

categorie è stata aggiunta la possibilità di indicare anche una alternativa di scelta legata alla valutazione, caso per caso, della dimensione della qualità da indagare.

Quasi il 40% dei rispondenti ha indicato nella dimensione percettiva della qualità l'area all'interno della quale operare con la rilevazione dei livelli raggiunti: ciò significa che viene data grande importanza alla valutazione del cittadino rispetto allo standard dei servizi che vengono offerti. Solo poco più del 20% ritiene che si debba invece operare a monte, misurando la qualità che è stata progettata o

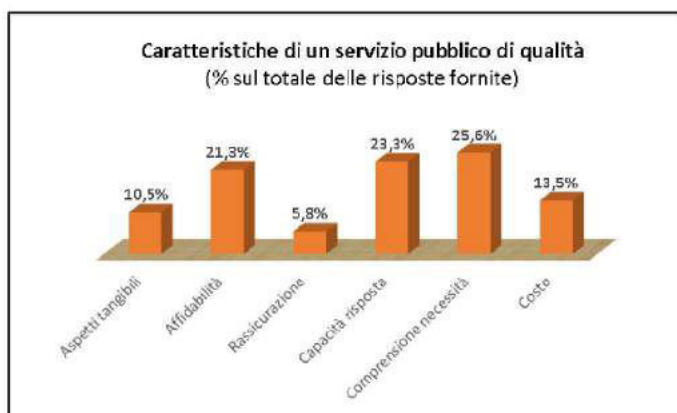


promessa e quindi effettuando la rilevazione a prescindere del livello di soddisfazione che essa abbia generato. Quasi ¼ dei rispondenti indica invece la necessità di operare una scelta a seconda dei casi e delle situazioni. Considerato che solo coloro che hanno dichiarato di conoscere, seppure sommariamente, la certificazione ISO hanno risposto a tutte le domande di questa sezione si può dire che quasi la metà dei rispondenti (il 46,6%) di questo gruppo di partecipanti ha indicato nella *qualità percepita* la dimensione da considerare, a indicazione del fatto che un ente che certifica i propri processi probabilmente è in grado di sviluppare una sensibilità maggiore nei confronti della soddisfazione dei bisogni dell'utenza. Una riprova di questa considerazione è data dal fatto che la metà di coloro che hanno indicato nella qualità percepita la dimensione da considerare abbiano poi indicato l'efficacia del servizio come il parametro sul quale basare la misura della qualità stessa.

Quali sono le caratteristiche di un servizio pubblico di qualità

L'ampiezza del tema trattato in questa sede come categoria generale ha reso necessaria una esemplificazione degli item utilizzati nel questionario: questa esemplificazione, è bene ribadirlo, è stata comunque funzionale alla rilevazione. Stabilita infatti la dimensione sulla quale operare le verifiche, veniva chiesto ai partecipanti all'indagine quali fossero le due principali caratteristiche per identificare un servizio pubblico definibile di qualità.

Le alternative di scelta indicate fanno riferimento alle caratteristiche identificate dal modello SERVQUAL con l'aggiunta della dimensione legata al costo del servizio: oltre



la metà dei rispondenti ha indicato nella **comprensione delle necessità degli utenti** una delle due caratteristiche principali da tenere presenti, seguita dalla **capacità di risposta** alle esigenze dei cittadini e all'**affidabilità del servizio**. Se si analizza il dato

complessivo, comprensione, capacità di risposta e affidabilità raggiungono quasi i 2/3 delle risposte fornite; andando più nello specifico si ha che quasi la metà delle indicazioni fornite (48,8%) fa riferimento alle due facce della stessa medaglia ovvero la comprensione delle necessità dei cittadini e, per contro, la capacità di rispondere ai bisogni dalle stesse espressi.

Il fattore economico, legato alla contabilizzazione dei costi, viene indicato a sorpresa solo dal 13,5% dei partecipanti all'indagine (a testimonianza del fatto che i fattori economici sicuramente



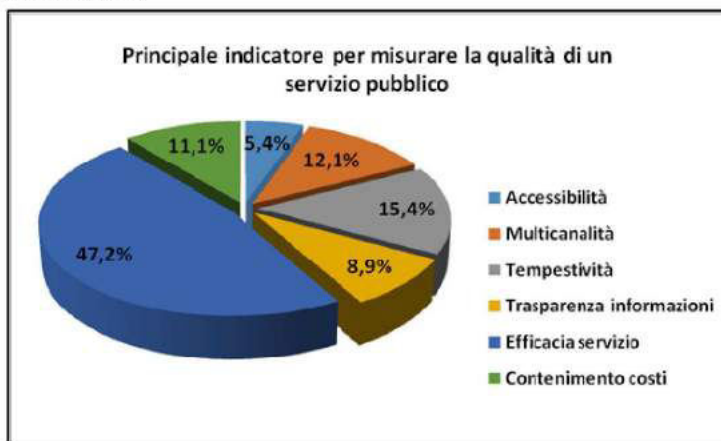
condizionano l'operatività dei vari gestori ma la consapevolezza su quali siano realmente i parametri da indagare sia elevata).

Il tema della *Customer Satisfaction* sembra quindi essere stato fatto proprio e interiorizzato dai partecipanti all'indagine che, almeno nelle risposte fornite, dichiarano un'attenzione all'utenza che va oltre il raggiungimento degli obiettivi prefissi: la riflessione che può essere fatta su questo dato è che la "cultura della qualità", a prescindere dal livello di maturità e di diffusione, sia evoluta in una "cultura di servizio" più completa, trovando espressione in una attenzione più circoscritta per quegli aspetti dei servizi pubblici legati alla soddisfazione degli utenti.

Il principale indicatore di qualità di un servizio pubblico

Per la valutazione del livello qualitativo di un servizio pubblico è stato chiesto di indicare l'indicatore tra quelli proposti che meglio rappresentasse la qualità di quanto erogato: il punto di riferimento principale è stato il modello proposto dal Barometro della Qualità (in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia), aggiungendo i parametri della multicanalità per l'accesso al servizio e del contenimento dei costi per la sua erogazione/fruizione.

Come era possibile prevedere la maggior parte delle risposte (47,2%) si è concentrata sulla **dimensione dell'efficacia** per quanto si tratti di un concetto abbastanza esteso e multidimensionale esso stesso. Gli altri indicatori



si attestano su percentuali di risposta molto più contenute (tra il 9 e il 15% all'incirca, con la sola eccezione dell'accessibilità che non viene riconosciuta come un indicatore fondamentale ai fini della misura della qualità⁸).

Un particolare degno di nota è che il 40% circa di coloro che hanno segnalato nell'efficacia del servizio il principale indicatore da considerare non conosce affatto o ha solo sentito nominare la norma ISO 9001: questo particolare è indice del fatto che – a prescindere dai tecnicismi propri della norma – i concetti di efficienza e di efficacia cominciano a essere diffusi in molte realtà anche non certificate (al pari del fatto che la dimensione economica legata al contenimento dei costi sia stata indicata per il 75% da persone che non conoscono affatto o conoscono solo per sentito dire la norma sulla qualità). Anche questo aspetto si lega a un processo di cultura condivisa: il concetto di efficacia, infatti, seppure sia legato alla misurazione di risultati (argomento indigesto per la maggior parte dei dipendenti pubblici) viene riconosciuto come necessario per la valorizzazione del proprio operato, in linea con la missione caratteristica dei pubblici servizi e indice quindi della presenza di una più o meno spiccata cultura di servizio.

⁸ Da sottolineare il fatto che anche nella definizione delle caratteristiche di un servizio di qualità l'accessibilità avesse ottenuto solo il 5,9% delle indicazioni

La conoscenza della ISO 9001 al vaglio degli intervistati

La seconda parte della sezione del questionario dedicata alla qualità era riservata a chi conosceva, anche se solo sommariamente, la norma di riferimento (la UNI EN ISO 9001:2008); la domanda filtro che stabiliva chi continuava in questa sezione o passava ai quesiti della sezione successiva mirava a rilevare il livello di conoscenza della norma. Dai dati è possibile rilevare come solo un 15% circa dei partecipanti all'indagine dichiara di conoscere bene questa norma tecnica, ai quali si aggiunge un 37% circa di persone che dichiarano di conoscerla per sommi capi: praticamente solo la metà circa dei partecipanti ha confidenza con l'argomento e quindi prosegue con le domande di questa sezione.

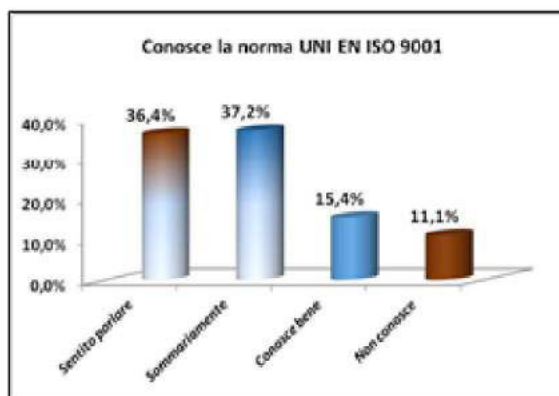


Dei 193 rispondenti che hanno proseguito nell'indagine rispondendo anche alle altre domande della sezione, il 55% circa ha dichiarato di operare all'interno di un ente con processi certificati: il dato più interessante è che ben il 17,6

per cento (quasi un quinto dei rispondenti) non abbia consapevolezza rispetto questo aspetto nei confronti del proprio ente di appartenenza.

Da un esame incrociato delle risposte fornite si evince che tra coloro che la conoscono sommariamente il 46% circa opera all'interno di un ente che ha una certificazione mentre la percentuale sale a quasi i 4/5 (il 78,6%) per quanto riguarda coloro che dichiarano di conoscere bene la norma (probabilmente la condivisione di processi certificati ha favorito una diffusione della conoscenza all'interno delle strutture).

In tal senso è possibile dedurre che esista una "cultura della qualità" all'interno di questi enti e che tutti i dipendenti, seppure in misura differente e con orientamento



differenti, ne siano in qualche modo toccati. Il fatto che la parte di rispondenti al questionario che ha compilato questa sezione sia ridotta in parte riduce ancor più la rappresentatività del campione (sempre coi limiti che questa definizione porta e dei quali si è discusso) di rispondenti rispetto all'universo dei dipendenti pubblici ma offre il vantaggio di sondare opinioni e/o conoscenze di persone realmente vicine ai processi indagati, consentendo di cogliere atteggiamenti che altrimenti sarebbero estremamente "diluiti" all'interno del variegato complesso di un comparto così numericamente ampio. Ovviamente la maggiore prossimità alla gestione di processi secondo standard di qualità non è automaticamente sintomo di condivisione e apprezzamento delle dinamiche che questo tipo di gestione comporta: riconoscere utilità e vantaggi dall'utilizzo di questo tipo di concettualizzazione del lavoro non è affatto una conseguenza scontata e immediata, soprattutto laddove le distorsioni che possono derivare dalla particolarità del contesto operativo (il settore pubblico), dell'oggetto di riferimento (l'erogazione di servizi pubblici) e delle dinamiche operative (settori parcellizzati, estremamente burocratizzati e gerarchizzati), nonché delle caratteristiche socio-culturali e professionali (assoluta eterogeneità di provenienza geografica, titolo di studio, competenze specifiche ed esperienze professionali), possono portare a non apprezzare particolarmente l'operare tramite processi certificati.

Una domanda volta a verificare l'atteggiamento nei confronti dell'applicazione dello standard normativo ISO è quella relativa alla richiesta se la certificazione portasse qualche vantaggio oppure no: quasi il 55% attribuisce a processi certificati indubbi vantaggi per l'ente che li applica, un 14,5% attribuisce neutralità ma il dato che risalta di più è quello riferito a coloro che non attribuiscono alcun vantaggio (11,4%) o addirittura svantaggi (7,8%)

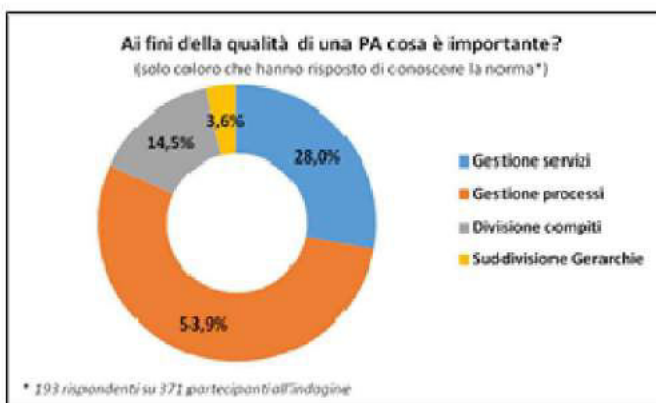
che cumulativamente fanno emergere come quasi 1/5 dei rispondenti abbia una percezione negativa dell'applicazione della norma alla propria attività lavorativa (cui si aggiunge un 11,4% che

non è in grado di esprimere un pensiero a questo proposito). Se si considerano però solo le risposte fornite da chi ha dichiarato di conoscere bene la norma allora è possibile



constatare che oltre il 20% dei rispondenti attribuisce utilità alla certificazione e solo lo 0,5 (un rispondente) ritiene che la stessa porti svantaggi a chi la adotta.

Per verificare la conoscenza e l'applicazione corretta del dettato della norma ISO 9001 è stato chiesto poi cosa fosse importante considerare tra gestione servizi, processi o divisione di compiti e gerarchie ai fini della gestione ai sensi della norma all'interno di un ente certificato. In realtà tutte le alternative di risposte hanno una loro validità intrinseca in quanto anche la *divisione dei compiti* e *l'organizzazione gerarchica* sono aspetti che, nella configurazione e gestione dei processi, vanno considerati e opportunamente inseriti nella strutturazione delle procedure:



tuttavia, sebbene anche la *gestione dei servizi* in quanto output di un processo possa esser considerata una risposta esaustiva, gli intervistati avrebbero dovuto indicare nella *gestione dei processi* la dimensione più significativa e onnicomprensiva.

Solo uno scarso 54% dei rispondenti fornisce come risposta quella ritenuta più aderente al dettato della norma ISO 9001 (che, per l'appunto, fa esplicito riferimento alla gestione dei processi): a questi si aggiunge un 28% che focalizza l'attenzione sulla gestione dei servizi. Tra coloro che dichiarano di conoscere bene la norma praticamente l'80% individua correttamente nei processi il focus sul quale concentrare l'attenzione: la percentuale scende a quasi la metà (45,7%) tra coloro che dichiarano invece di conoscere la norma solo per sommi capi (le distanze si assottigliano in coloro che hanno indicato i servizi come elemento più importante, 21% tra i conoscitori e 30% tra i meno esperti della norma).

Una corretta "cultura della qualità" dovrebbe (o avrebbe dovuto) riportare la distorsione verso limiti più contenuti, diffondendo maggiore consapevolezza rispetto il dettato della norma e la sua corretta applicazione quindi è possibile immaginare come alcune realtà gestiscano processi ai sensi della ISO 9001 ma non tutti gli operatori siano stati adeguatamente formati sull'argomento.

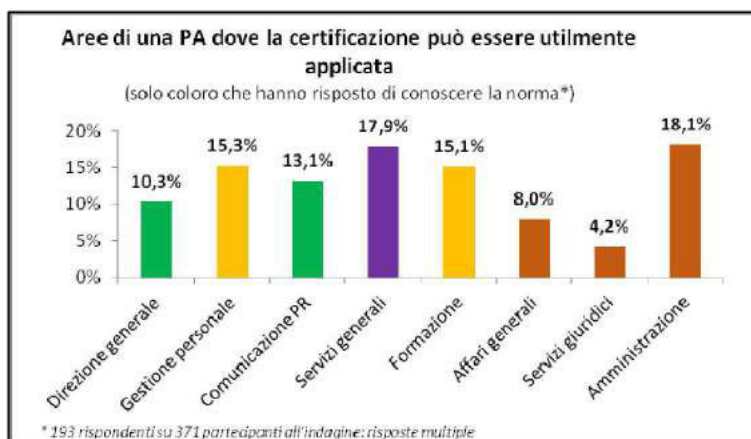
Definire la portata di una norma significa averne anche compreso obiettivi e funzionamento: per questo motivo è stato chiesto ai partecipanti di individuare quali

fossero le aree (scegliendone fino a tre tra quelle ritenute più rappresentative) dove secondo il loro parere era possibile applicare in maniera più proficua la certificazione ISO all'interno della amministrazione pubblica. Non tutti hanno fornito tre risposte e in questo caso non vi era una dimensione operativa che la ISO 9001 privilegi rispetto alle altre: la norma è applicabile a qualsiasi realtà e a qualsiasi dimensione organizzativa, in tutti i suoi aspetti e per tutti i processi rinvenibili.

Attraverso questa domanda si intendeva solo cogliere l'esperienza o l'orientamento dei rispondenti che avrebbero probabilmente indicato non solo le aree che secondo loro reputavano ottimamente certificabili ma anche quelle di cui avevano esperienza diretta, ovvero quei settori nei quali avevano modo di verificare l'utilità dell'applicazione dei principi della norma ISO. Le aree proposte erano necessariamente generiche e rintracciabili – con strutture, livelli e organizzazioni anche molto differenti – in tutte le realtà operative della PA: sostanzialmente erano riferibili alle strutture apicali, a quelle che gestiscono le RU e a quelle amministrativo-gestionali o logistico-strutturali.

Ovviamente l'*Area amministrativa* assieme a quella delle *Risorse umane* da sole coprono circa il 60% delle risposte fornite, coerentemente con il fatto che all'interno delle stesse vengono gestiti processi che sono più semplicemente strutturabili secondo procedure codificate.

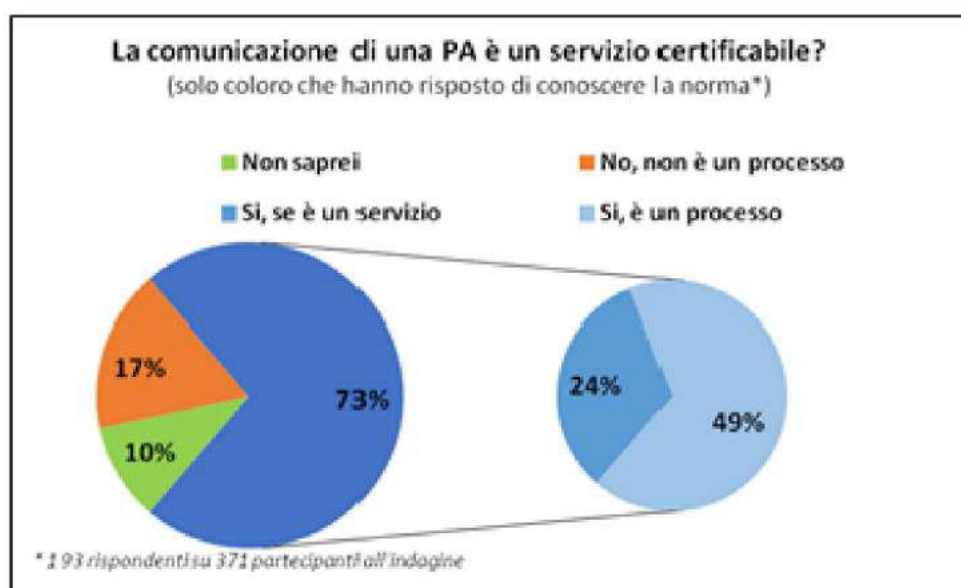
Il risultato più significativo rispetto all'indagine è l'indicazione dei servizi relativi a *Comunicazione e Relazioni pubbliche* per il 13% del totale, dato che lascia intravedere come anche questo tipo di strutture sia inserito nella mappa dei servizi certificabili quasi al pari di servizi in grado di gestire flussi di risorse ben più importanti (si pensi ai servizi generali o ai servizi amministrativi che riscuotono solo un 5% in più delle preferenze). Se si considera questo dato in correlazione con quello relativo a chi ha indicato la gestione dei



processi come l'aspetto fondamentale della certificazione si evince che il 20% circa di coloro che ha correttamente indicato la risposta in precedenza ha poi indicato i servizi di PR e comunicazione come proficuamente certificabili.

Per verificare ulteriormente l'importanza attribuibile a quest'area operativa è stato chiesto ai partecipanti se la comunicazione di un ente pubblico (e quindi non l'attività degli uffici PR che fa riferimento anche a eventi e pubblicazioni) fosse un servizio certificabile alla stregua di tutti gli altri oppure no: se si esclude un 10% dei rispondenti che non è stato in grado di prendere una posizione a riguardo, il dato più significativo è che quasi la metà dei rispondenti (il 49%) identifichi la comunicazione a tutti gli effetti come un qualsiasi altro processo. Se si somma al 24% che riconosce il processo solo se inserito all'interno di un servizio si ha che praticamente i $\frac{3}{4}$ dei rispondenti riconoscono alla comunicazione pubblica la dignità che le spetta per poter essere proceduralizzata e sottoposta a verifiche, controlli e validazioni come un qualsiasi processo operativo.

Rispetto a quel 17% che invece non la considera un processo al pari di altri poco giova sapere che la quasi totalità (quasi il 90%) dichiara di conoscere la norma solo sommariamente: questo può essere indice del fatto che, nonostante la presunta diffusione, la cultura della qualità presenti molte lacune e si limiti a condividere meccanismi partecipativi e operativi in generale, senza spingersi alla reale condivisione di mission e obiettivi gestionali.



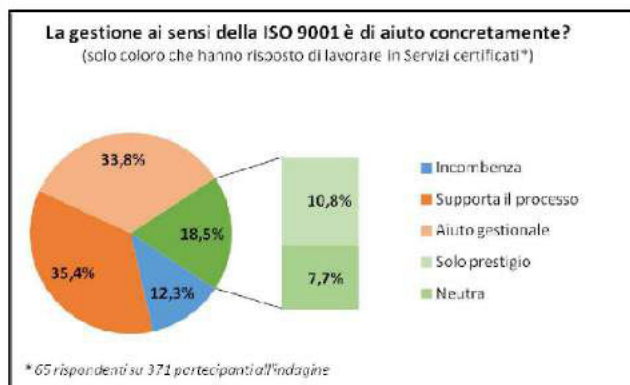
Le ultime due domande relative alla sezione dedicata alla ISO 9001 sono state somministrate per comprendere quanto i partecipanti all'indagine fossero di fatto immessi in una realtà dove i principi della norma fossero non soltanto conosciuti ma anche concretamente applicati: per questo motivo è stato chiesto se il settore o servizio presso il quale si prestava servizio fosse oggetto di certificazione ISO. Sorprende in questo caso osservare come solo 1/3 di coloro che ha risposto (pari a 65 persone ovvero meno del 18% del totale dei partecipanti all'indagine) abbia dichiarato di operare in un



contesto certificato e quindi a stretto contatto con la gestione di processi e procedure. L'analisi dei dati incrociati mette in risalto che solo due persone hanno dichiarato di non sapere se il proprio ente abbia certificazioni ma di lavorare in un settore

certificato: tra coloro che hanno dichiarato di essere a conoscenza che il proprio ente fosse certificato meno del 60% dichiara di operare in un servizio che, all'interno di quell'ente, gestisca processi oggetto di certificazione.

A questi 65 rispondenti è stato chiesto di esprimere una valutazione di come l'applicazione della norma ISO 9001 incidesse nella gestione della propria attività professionale quotidiana: in pratica si è tentato di capire l'atteggiamento nei confronti della certificazione e la percezione della stessa in termini di supporto, di incombenza o come dimensione neutra rispetto ai compiti istituzionalmente svolti all'interno della PA. Quasi il 70% dei rispondenti ha dato una valutazione positiva dell'applicazione dello standard ai propri processi lavorativi, riconoscendogli supporto e aiuto nella gestione dei compiti. Al di là del 12,3% che vede solo una incombenza e quindi un appesantimento delle procedure operative, spicca il 18,5% dei rispondenti che sostanzialmente



assume una posizione neutra nei confronti della norma riconoscendo al massimo una valorizzazione del prestigio ma non un contributo concreto all'operatività procedurale.

Un esame incrociato delle variabili rilevate relativamente a questa sezione dedicata alla qualità, in generale, mostra come a conoscere maggiormente la norma ISO 9001 siano le donne (mediamente il 58% di coloro che hanno risposto positivamente), che abbiano un'età compresa tra i 40 e i 60 anni (circa il 70% di coloro che hanno dichiarato conoscenza anche solo sommaria) e risiedano nell'area del Centro (mentre risiedono nell'area del nord-est quasi un terzo – il 29,3% - di coloro che dichiarano di non conoscere affatto la ISO).

All'incirca la metà di coloro che dichiarano di conoscere bene la norma (ma anche di chi la conosce solo sommarariamente) ha un livello di istruzione elevato (una laurea quinquennale e una specializzazione post-laurea) mentre chi dichiara di conoscerla poco o per niente ha un livello di istruzione medio-basso (sono diplomati oltre il 53% di coloro che dichiarano di non sapere cosa sia e, analogamente, sono diplomati il 44,5% di coloro che hanno ammesso di averne solo sentito parlare).

La conoscenza più approfondita della norma sembra essere diffusa all'interno degli Enti di ricerca così come la conoscenza sommaria sembra essere una dimensione caratterizzante maggiormente gli enti locali (in realtà occorre anche rilevare come quasi un 30% dei rispondenti che operano all'interno di questi ultimi ha dichiarato di non sapere di cosa tratti la norma).

La maggior parte dei partecipanti all'indagine che ha dichiarato di operare in un ente con certificazioni, analogamente a quanto avvenuto per altre risposte, appartiene al Centro Italia (il 71%); quasi la metà opera all'interno di un Ente di ricerca (e occorre rilevare come la totalità dei rispondenti appartenente a questa categoria di ente pubblico abbia dichiarato di operare in una realtà nella quale sono presenti certificazioni ISO). Coloro che hanno minore consapevolezza rispetto alla presenza di certificazioni sono i rispondenti dipendenti di un Ministero (una percentuale pari – il 41,7% - dichiara di non sapere o di non operare in un ente certificato: il dato potrebbe essere correlato al fatto che le dimensioni strutturali di questo tipo di ente rendono più difficoltoso essere al corrente di tutti i processi in atto ed essere consapevoli rispetto a questa caratteristica se non direttamente coinvolti).

La reale conoscenza della norma, sondata attraverso la domanda sulla certificabilità dei processi comunicativi, mette in evidenza come il possesso di un livello culturale elevato

sembri costituire un fattore decisivo nell'applicare correttamente il dettato della norma (solo il 40% circa di coloro che dichiarano di conoscere bene la ISO infatti afferma che la comunicazione costituisca un processo a tutti gli effetti e quindi sia certificabile): l'80% di coloro che riconosce alla comunicazione la dignità di processo proceduralizzabile ha infatti una laurea (triennale o quinquennale) o un titolo di specializzazione post-universitario. Il 40% di questi individui (38 partecipanti) opera in un Ente di Ricerca o in un Ente universitario, probabilmente a testimonianza del fatto che la struttura organizzativa di un ente dove sono presenti ricercatori favorisce una maggiore sensibilità – anche operativa – nei confronti delle dinamiche comunicative (un aspetto fondamentale della ricerca è infatti la comunicazione e la condivisione dei risultati, i risultati del proprio lavoro non devono mai restare confinati all'interno dell'istituzione che li ha prodotti).

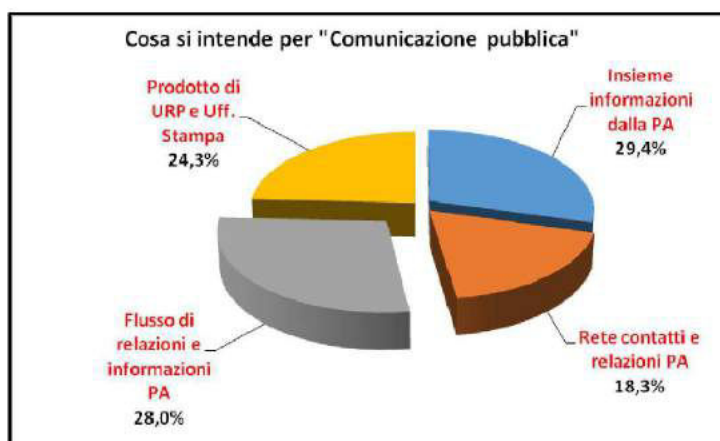
LA SEZIONE DELL'INDAGINE SULLA COMUNICAZIONE: COSA E' EMERSO

Cosa si intende per comunicazione pubblica: le caratteristiche della comunicazione della PA

La domanda con la quale si apriva ufficialmente la sezione dedicata alla comunicazione riguardava proprio la focalizzazione del concetto di “comunicazione pubblica” nell'immaginario di coloro che partecipavano all'indagine: a partire da questa domanda tutti i partecipanti, compresi quelli che non conoscevano la ISO 9001 ed erano stati esclusi dalla somministrazione delle domande della Sezione Qualità, sono stati reinseriti nella rilevazione delle risposte e il campione di rispondenti torna a essere composto da 371 soggetti.

Il concetto di comunicazione pubblica, lungi dall'essere definito e condiviso, è comunque riferibile a una serie di attività che, in maniera più o meno accentuata, è possibile rilevare all'interno dell'agire comunicativo di ogni realtà della PA.

Sostanzialmente le alternative di risposta fornite costituivano dei gradi progressivi di inclusione degli elementi comunicativi nelle pratiche operative che caratterizzano la PA, distinguendo anche diversi gradi di inclusione e interazione dei dipendenti pubblici. Si parte dalla mera diffusione di notizie e informazioni e dalla rete di relazioni e contatti per procedere verso l'attività specifica degli uffici istituzionalmente deputati a questo scopo (Uffici Stampa e Uffici Relazioni con il Pubblico) e



arrivare al più complesso e onnicomprensivo insieme di flussi di informazioni e reti di relazioni che caratterizzano l'agire pubblico, definizione questa che – con diversi gradi di definizione – sembra essere quella maggiormente condivisa dagli studiosi del settore o da buona parte degli stessi.

Se si esaminano le risposte rilevate viene confermata la sostanziale indecisione che caratterizza il processo definitorio di questo tipo di comunicazione e la difficoltà per questo ambito di studi di circoscrivere la dimensione operativa della comunicazione della PA: sostanzialmente le risposte sono quasi equamente suddivise tra le quattro alternative, con una prevalenza di coloro che concentrano la propria attenzione sulla dimensione informativa e sulla dimensione delle dinamiche di flusso (29,4% e 28% rispettivamente).

Il genere non sembra essere tra gli elementi che caratterizzano le risposte fornite, così come la componente culturale sembra debolmente correlarsi alle risposte (coloro che comunque indicano la dimensione più onnicomprensiva risultano possedere un livello di studi mediamente più elevato) ma ancora una volta la metà dei rispondenti che identifica nei flussi relazionali e informativi il concetto di comunicazione pubblica può essere ricondotto agli appartenenti a Enti di Ricerca e a Enti locali (ciascuno per un 25%): queste due tipologie di enti, per struttura e missione, probabilmente confermano la necessità di dover approfondire gli aspetti comunicativi del proprio operato e mostrare quindi una maggiore sensibilità e conoscenza nei confronti di questa tematica.

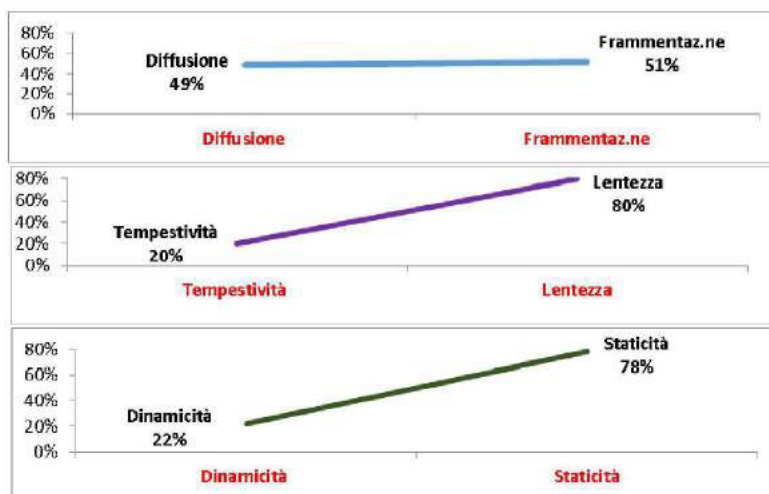
Una delle domande più importanti di tutta l'indagine verteva però sulla rilevazione della "sensibilità" nei confronti della comunicazione pubblica da parte dei soggetti intervistati: una volta che avevano indicato cosa secondo loro dovesse intendersi con questo concetto è stato chiesto loro di compiere uno sforzo cognitivo, "mentalizzare" idealmente tutto ciò che ricomprendevano nel loro immaginario come "comunicazione della PA" e associare ad esso una qualità, in positivo o in negativo, che lo caratterizzasse maggiormente: la scelta, dicotomica e posta come alternativa tra due aggettivi, aveva lo scopo di verificare l'orientamento della percezione dei confronti della comunicazione pubblica, valutando se i rispondenti la qualificassero maggiormente in termini negativi o positivi.

Sostanzialmente le coppie di aggettivi, disposti senza un ordine logico, era raggruppabile in alcune macroaree di riferimento che sono riferibili:

- **agli aspetti attivi** della comunicazione (diffusione Vs frammentazione, tempestività Vs lentezza, dinamicità Vs staticità);
- **agli aspetti contenutistici** (chiarezza Vs confusione, completezza Vs approssimazione, imparzialità Vs parzialità);
- **agli aspetti stilistici** (specificità Vs generalità, precisione Vs imprecisione, cura Vs trascuratezza);
- **all'impatto** sui propri destinatari (efficacia Vs inefficacia).

L'inclinazione degli assi rappresentati nei grafici definisce l'orientamento dei rispondenti in termini di valutazione positiva o negativa rispetto la comunicazione pubblica: la tendenza a una valutazione media è data dalla scarsa inclinazione, da una retta praticamente piatta (indica il fatto che mediamente i giudizi si equivalgono in termini numerici, ovvero si ha un numero di risposte molto simile per le due alternative).

Riguardo la dimensione attiva della comunicazione pubblica gli intervistati



percepiscono l'attività comunicativa della PA come **mediamente diffusa** ma certamente **poco dinamica e lenta**: i risultati suggeriscono la considerazione che gli intervistati possano riferire queste caratteristiche

soprattutto alla *comunicazione istituzionale* che è certamente identificabile come quella più impattante tra tutta la comunicazione prodotta a livello pubblico ma anche quella meno snella e più imbrigliata all'interno dei canali e dei canoni della comunicazione classica.

Relativamente agli aspetti contenutistici non va molto meglio e la percezione si attesta

su livelli mediamente

piuttosto negativi: gli

intervistati, con

percentuali che

sfiorano il 70%,

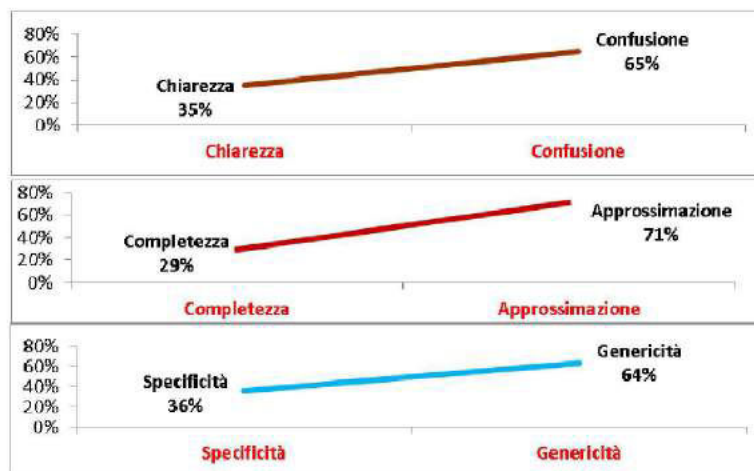
descrivono la

comunicazione

pubblica come **poco**

chiara, approssimata e

generica. I risultati



suggeriscono la considerazione che gli intervistati possano riferire queste caratteristiche

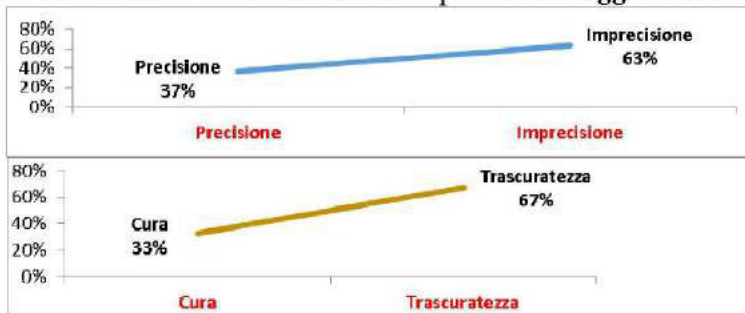
soprattutto all'attività di *comunicazione diretta* tra PA e cittadini che non alla

comunicazione istituzionale vera e propria, in genere caratterizzata da maggior

chiarezza e completezza di contenuti, quanto meno rispetto agli scopi istituzionali,

sebbene sia spesso riferita a temi specifici (quand'anche trattati in maniera generica).

Sotto il profilo stilistico la percezione resta sempre negativa: gli intervistati rispondono di considerare la comunicazione pubblica *maggiormente imprecisa e trascurata* e

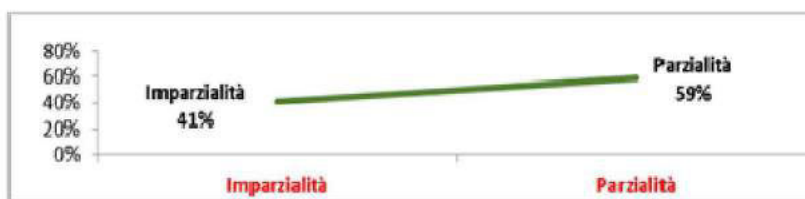


comunque per la maggioranza di parte.

I risultati suggeriscono la considerazione che gli intervistati possano riferire queste

caratteristiche soprattutto alla *sfera interpersonale* della comunicazione pubblica, quella legata al rapporto diretto tra utenti/cittadini e operatori pubblici, visti sempre in posizione di disparità e di predominio rispetto chi si rivolge loro per l'erogazione di servizi o espletamento di pratiche.

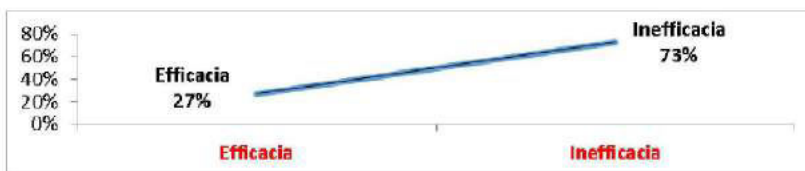
L'aspetto della parzialità non rappresenta comunque di per sé un elemento del tutto negativo, essendo la comunicazione comunque sempre "di parte", ovvero espressione



dell'emittente e dei valori che lo stesso rappresenta e/o sostiene: i valori

della PA dovrebbero coincidere con quelli della collettività cui questa si riferisce, della quale è espressione e per la quale offre servizi e garantisce risorse. Diverso è il discorso per la comunicazione politica che invece spesso esprime posizioni personali o comunque non trasversalmente condivise o condivisibili: spesso i confini tra la comunicazione istituzione "di servizio" e la comunicazione politica si assottigliano, fino a far coincidere quasi completamente i due ambiti.

L'aspetto sul quale vale la pena soffermarsi maggiormente riguarda la percezione dell'efficacia della comunicazione della PA: neanche un terzo degli intervistati indica



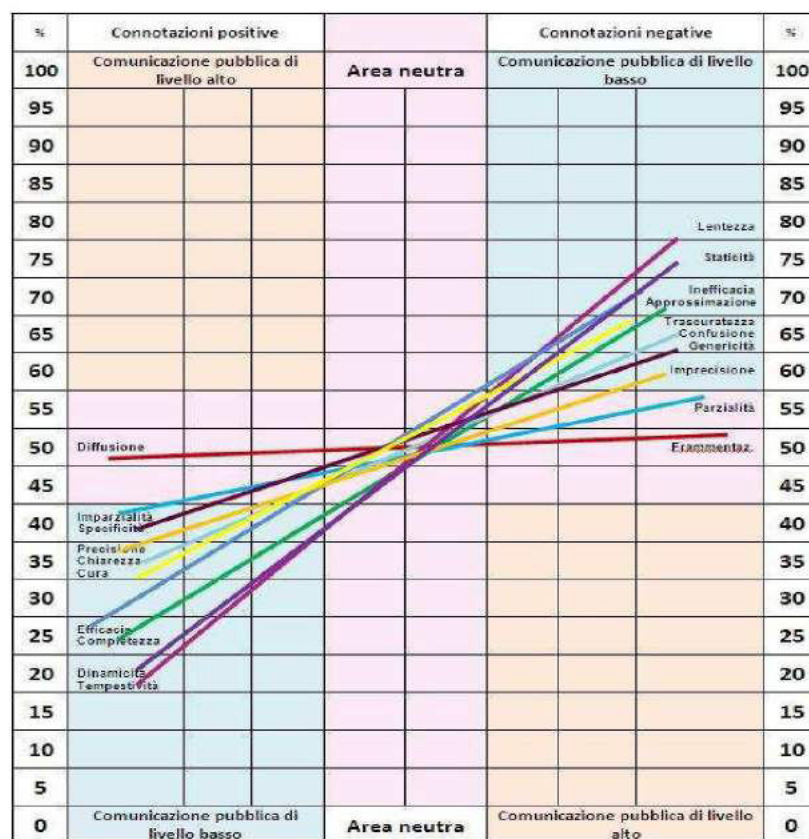
questa dimensione come caratterizzante la comunicazione

pubblica, a testimonianza del fatto che si ha una scarsa fiducia anche nel potere comunicativo della stessa, al pari della sua capacità di risposta ai bisogni (anche comunicativi) espressi dalla cittadinanza: una comunicazione inefficace in realtà è un

indicatore di una PA (emittente) inefficace o quanto meno non in grado di costruire messaggi che rispondano ai bisogni di comunicazione rilevati.

Se tutte queste caratteristiche vengono in qualche modo correlate, è intuitivo, la rappresentazione complessiva di come comunica la PA italiana non fa emergere un quadro confortante: sebbene si tratti della percezione di una tipologia specifica di intervistati (dipendenti pubblici), alcuni dei quali potrebbero anche essere degli “addetti ai lavori” (ovvero degli operatori della comunicazione stessa), questa serie di giudizi sembra confermare una sfiducia diffusa nella capacità della PA nell’essere al passo coi tempi, snellire le proprie procedure e rapportarsi correttamente con il suo pubblico di riferimento, i cittadini. In pratica si riconosce alla comunicazione della PA un livello basso, caratterizzato da approssimazione, scarsa efficacia, inadeguatezza, poca chiarezza, genericità e scarsa dinamicità: una comunicazione pubblica di livello alto, al contrario, dovrebbe essere precisa, puntuale, dinamica, completa, chiara e curata nei suoi vari elementi.

Una rappresentazione efficace di questa percezione complessivamente negativa può essere realizzata sovrapponendo graficamente tutte le percezioni rappresentate singolarmente nei grafici precedenti.



Riportando in una griglia i dati rilevati⁹ è possibile infatti da subito notare come per molte dimensioni le rappresentazioni siano sovrapponibili e come, in linea di massima la direzione di tendenza sia la stessa, ovvero una connotazione negativa della percezione delle varie caratteristiche della comunicazione pubblica.

Se si esclude una *fascia di tolleranza* che fa riferimento alle posizioni intermedie (quelle che sono rappresentate da percentuali comprese tra il 45% e il 55%), è possibile dividere l'area della griglia in quattro settori, riferiti sostanzialmente alle due dimensioni della comunicazione sopra esposte: il primo e il terzo quadrante (in senso orario), che raccolgono rispettivamente percezioni elevate delle caratteristiche positive e basse delle caratteristiche negative, possono essere identificati come rappresentativi di una comunicazione pubblica di livello alto.

Il secondo e il quarto quadrante, che raccolgono rispettivamente percezioni elevate delle caratteristiche negative e basse delle caratteristiche positive, possono essere identificati invece come rappresentativi di una comunicazione pubblica di livello basso.

Come già specificato, maggiore sarà l'inclinazione delle rette che collegano i punti e più elevato sarà il livello di percezione – in positivo o in negativo – di una caratteristica della comunicazione pubblica.

Escludendo il livello della diffusione, che sostanzialmente descrive una PA che comunica abbastanza diffusamente (sebbene con una maggiore caratterizzazione dell'aspetto frammentario della comunicazione stessa) e attestato nella fascia neutra, per il resto la comunicazione pubblica è connotata negativamente (a volte con una forte percezione critica) e quindi descrivibile come di basso livello ovvero non in grado di realizzare i propri obiettivi in maniera efficiente ed efficace.

⁹ Si tratta di una rappresentazione approssimativa: la posizione dei segmenti non corrisponde perfettamente al posizionamento sulla griglia ma serve a dare un'idea di massima di direzione e inclinazione degli stessi. Si tratta di una rappresentazione "di massima", non millimetrica, che comunque ben illustra l'orientamento della percezione nei confronti della comunicazione della PA.

Chi comunica e verso chi: direzione della comunicazione pubblica

Una diretta conseguenza di ciò che si intende per comunicazione pubblica dovrebbe



essere quella di indicare chi, all'interno della PA dovrebbe occuparsi di questo ambito: le alternative di risposta proposte costituiscono una *gradatio* di inclusione delle strutture gerarchiche all'interno dei processi comunicativi, partendo dai vertici (Consigli di Amministrazione, Direttori Generali, Presidenti),

passando per i Dirigenti e i Responsabili (Capi Dipartimento e Servizio, Responsabili di Settore, ecc.) per poi arrivare al personale direttamente deputato alla Comunicazione (ovvero quello operante in URP o Uffici Stampa, ecc.) e infine includere tutti, ciascuno per la propria parte di competenza.

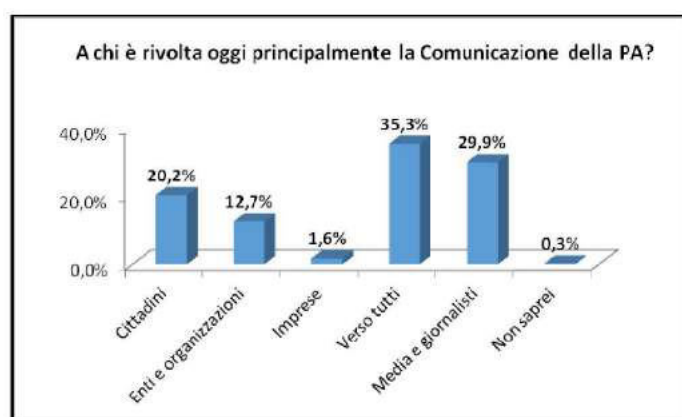
In questo caso la maggioranza delle risposte (quasi il 70%) si divide tra coloro che indicano le strutture di comunicazione e coloro che indicano tutti i dipendenti (neanche ¼ dei rispondenti circoscrive ai ruoli dirigenziali la gestione dei flussi di comunicazione, sebbene sia innegabile che la responsabilità – diretta o indiretta – degli stessi sia sempre a loro ascrivibile).

Correlando questa risposta con quella data alla domanda precedente risulta che il 52% di coloro che hanno indicato *URP e Uffici stampa* come realizzatori del prodotto “comunicazione pubblica” poi di fatto abbiano confermato gli stessi come strutture deputate alla gestione del prodotto. Analogamente, il 35% circa di coloro che hanno indicato *tutti i dipendenti* come potenziali soggetti attuatori di prodotti comunicativi aveva indicato la comunicazione pubblica come *insieme di flussi comunicativi e relazionali* all'interno della PA¹⁰. Un 6,7% delle persone intervistate (pari a 25 soggetti) ha preferito non esporsi e non è stato in grado di identificare una categoria precisa. Solo il 18% di coloro che ricopre un incarico da dirigente (di struttura semplice o complessa)

¹⁰ Si tratta, in questo caso, delle due alternative di risposte che maggiormente ricorrono nella letteratura di settore: la maggior parte degli autori ritiene infatti che la comunicazione pubblica sia riferibile all'insieme dei flussi di comunicazioni e relazioni della PA e che i destinatari della stessa siano indifferentemente tutti i cittadini e non particolari categorie di soggetti.

ritiene che siano i vertici aziendali a doversi occupare di comunicazione negli enti: la percentuale è ancora più bassa (10% e riguarda solo i dirigenti di struttura semplice) se si fa riferimento a una comunicazione limitata a chi svolge ruoli di responsabilità, direzione o coordinamento (oltre il 70% delle preferenze deriva da chi è inquadrato come collaboratore o funzionario). I dirigenti individuano maggiormente negli URP, negli uffici Stampa o – a sorpresa – nella responsabilità comunicativa condivisa la soluzione di comunicazione migliore per la PA.

Per saggiare ulteriormente il livello di conoscenza delle dinamiche comunicative



operanti all'interno della PA è stato chiesto ai partecipanti all'indagine di indicare la categoria di soggetti cui è possibile affermare che sia principalmente rivolta la comunicazione pubblica: era interessante capire non solo cosa si intendesse (oggetto) e

chi ne fosse artefice (soggetto) ma anche destinatari (*target*) dell'agire comunicativo degli enti pubblici.

Era possibile fornire una sola risposta (sebbene le alternative di risposta fossero in parte tutte plausibili) poiché era chiesto agli intervistati di realizzare uno sforzo cognitivo e identificare non i potenziali destinatari ma sostanzialmente i destinatari principali dell'agire comunicativo pubblico.

Se si trascurava il trascurabile 0,3% che non ha saputo (o voluto) dare una risposta, le due categorie principali sono risultate essere quelle relative alla comunità dei cittadini, anche organizzati in enti e associazioni, con il 35% circa delle preferenze e i mezzi di comunicazione di massa con quasi il 30% delle preferenze espresse. Il dato che però risulta essere maggiormente interessante è il 20,2% che individua esclusivamente nei privati cittadini il destinatario principale della comunicazione proveniente dalla PA.

Da evidenziare anche il fatto che comunque un terzo degli intervistati riconosca i giornalisti e i media quali destinatari principali della comunicazione realizzata a livello pubblico: questi intervistati riconoscono a questa categoria un ruolo di *mediatore culturale* e di *polarizzatore di interessi*, intercettando (o mettendo a fuoco) una tendenza

che è anche molto legata all'ingresso dei *social media* nel mondo della comunicazione politica e pubblica in generale¹¹. L'argomento deve far riflettere alla luce del fatto che quello dei giornalisti e dei media in generale, tranne che specifiche occasioni, dovrebbe essere un target secondario o comunque limitato a una tipologia specifica di comunicazione: il tema della domanda successiva chiarisce meglio questo aspetto.

E' stato chiesto di indicare, a prescindere dalla risposta data in precedenza (ovvero a chi fosse concretamente indirizzata), a chi andasse invece opportunamente indirizzata la



comunicazione pubblica per risultare efficace, ovvero per svolgere il suo ruolo in termini di informazione e di relazione.

In questo caso la parcellizzazione delle risposte che c'era stata in precedenza viene in gran parte elisa con l'indicazione da quasi la

metà degli intervistati dell'opportunità di comunicare *indistintamente verso tutti* per veicolare efficacemente i messaggi della PA: in subordine vengono comunque indicati da un terzo dei rispondenti *i cittadini* e solo successivamente *i media* e il mondo del giornalismo (il 17,8% delle risposte).

Solo un 6% circa del totale dei rispondenti ritiene che la comunicazione sia correttamente veicolata *verso i media* e mantiene la sua scelta, analogamente a un 23% circa di soggetti che aveva indicato come target principale *tutti indistintamente* e ritiene che questa sia la strada da seguire per comunicare efficacemente.

Nessuno ha esitazione nell'individuare comunque un destinatario (non ci sono "Non saprei") mentre il ruolo strategico che in precedenza era stato attribuito a *enti, organizzazioni e imprese* come catalizzatori di interessi da circa il 15% dei rispondenti ora viene ridimensionato in un cumulativo 3,5%: il cittadino, nella sua dimensione privata, viene dunque riconosciuto al pari di qualsiasi altro portatore di interessi collettivi e quindi come naturale destinatario dell'azione di comunicazione delle amministrazioni pubbliche.

¹¹ Sostanzialmente le dichiarazioni, anche ufficiali, vengono realizzate attraverso i profili "social" dei membri del Governo e dalle agenzie di stampa riprese e trasformate in servizi giornalistici, riportando spesso nei titoli delle notizie elementi caratterizzanti dei pensieri espressi in poche righe.

La riflessione su come debba essere identificata una comunicazione pubblica “di qualità” prosegue chiedendo ai partecipanti di indicare tre caratteristiche chiave che ogni attività comunicativa pubblica dovrebbe possedere per poter essere giudicata efficace: le alternative di risposta sono molteplici e ovviamente tutte le caratteristiche proposte indicano un prodotto o processo comunicativo valido, in maniera diversa e con diversa priorità – soprattutto rispetto a strumenti, obiettivi e destinatari – ma agli intervistati era chiesto di selezionare quelle caratteristiche che comunque riteneva imprescindibili per una comunicazione validamente costruita e veicolata da una realtà pubblica.

Le risposte prevedevano la selezione obbligatoria di tre caratteristiche: dalla somma



delle indicazioni ricevute risulta un panorama abbastanza variegato all'interno del quale è comunque possibile evidenziare come alcune alternative spicchino per numero delle

opzioni rilevate e in particolare è possibile selezionare **5 caratteristiche** che, superiori a una percentuale del 7%, da sole raccolgono più della metà delle segnalazioni ricevute: si tratta della **chiarezza** (la caratteristica più gettonata, con il 17,1% delle preferenze), della **completezza** (10%), della **semplicità** (con il 9%), della **trasparenza** (7,9%) e della **diffusione** (che raccoglie il 7,6 delle indicazioni).

Per la maggioranza degli intervistati, dunque, una comunicazione pubblica di qualità dovrebbe essere

- chiara nell'esposizione,
- completa nei contenuti,
- semplice nella comprensibilità,
- trasparente negli intenti e
- diffusa nella sua divulgazione.

Si tratta di caratteristiche che sembrano essere funzionali soprattutto laddove il destinatario della comunicazione sia il cittadino: l'analisi incrociata dei dati conferma che coloro che hanno indicato queste cinque caratteristiche hanno precedentemente individuato esclusivamente nei cittadini o indifferentemente in cittadini, enti e organizzazioni i destinatari da privilegiare per una comunicazione efficace. Riscuotono scarso interesse le caratteristiche che riguardano maggiormente la sfera personale dei potenziali destinatari (come ad esempio confidenzialità e capacità di rassicurazione) e il tono della comunicazione (gradevolezza, fermezza) così come lo scadenziamento nel tempo (ciclicità della comunicazione).

Nel verificare le indicazioni su come dovrebbe essere la comunicazione pubblica di qualità, vale la pena soffermarsi su come questa percezione sia collegata alla percezione dell'attuale situazione della comunicazione della PA: è utile a tale scopo verificare quanti intervistati hanno qualificato in un modo piuttosto che nel suo contrario la comunicazione e hanno poi indicato tale caratteristica come qualificante rispetto la qualità comunicativa.

La percezione di una comunicazione abbastanza diffusa corrisponde all'indicazione di questa caratteristica come qualificante (in generale buona parte di coloro che hanno indicato la comunicazione come *diffusa* hanno poi indicato la diffusione come caratteristica di qualità).

La completezza è sicuramente una dimensione che è stata considerata come determinante: il 24% circa dei rispondenti che hanno identificato la comunicazione pubblica come *approssimata* ha infatti indicato questa caratteristica come fondamentale per garantirne la qualità.

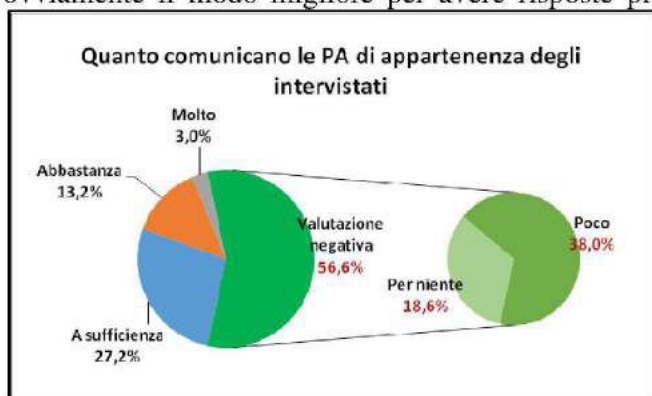
La dimensione dell'imparzialità, unita a quella della chiarezza, può essere ricondotta alla caratteristica della trasparenza: in termini assoluti, tra chi ha indicato la trasparenza come caratteristica di qualità, coloro che hanno indicato la comunicazione pubblica come *parziale* sono il doppio rispetto a chi ha indicato la comunicazione come imparziale (58 a 30). Ma agli intervistati è stato chiesto specificamente se la chiarezza fosse una delle tre caratteristiche fondamentali della comunicazione pubblica: coloro che hanno definito la comunicazione come *confusa* hanno poi in buona parte (circa 1/3 dei rispondenti totali) indicato la chiarezza come importante ai fini di una comunicazione qualitativamente rilevante.

L'efficacia, ovviamente, è una risultante di tutte le altre caratteristiche e si misura in termini di risultati: quindi non è stata inserita tra le caratteristiche specifiche sulle quali potenzialmente fare leva per elevare la qualità comunicativa della PA (mentre è stata inserita l'efficienza come capacità di coordinare le varie componenti in maniera ottimale).

La tempestività è una caratteristica non definita come fondamentale ma coloro che hanno rilevato come la comunicazione pubblica fosse *lenta* hanno poi confermato questa dimensione come importante e da considerare per elevare la qualità comunicativa (circa un 17% dei rispondenti si sono soffermati su questo aspetto).

Anche la specificità, se nella dimensione dicotomica poteva aiutare nel valutare nel complesso la comunicazione pubblica, non è stata inserita tra le caratteristiche salienti, al pari della precisione: una caratteristica “cappello” che le unisce è potenzialmente data dall'accuratezza. L'accuratezza però è specificamente riferita anche alla valutazione dicotomica trascuratezza/cura: i due terzi degli intervistati vedono la comunicazione pubblica come *trascurata* ma poi sono pochi coloro che scelgono l'accuratezza come dimensione caratterizzante. Chi ha lamentato la genericità e l'imprecisione della comunicazione della PA non ha invece privilegiato l'accuratezza come caratteristica da valorizzare.

Oltre a voler conoscere l'opinione su come veniva percepita la comunicazione della PA era importante anche avere una idea sulla percezione di quanto comunicasse la PA: ovviamente il modo migliore per avere risposte più circostanziate era quello di fare



riferimento non genericamente alla PA ma direttamente alle realtà meglio conosciute dagli intervistati, ovvero quelle dove prestano servizio. Era possibile esprimere un giudizio complessivo su una scala di intensità crescente che andava

dal minimo (per niente) a un massimo (molto) passando per posizioni intermedie (poco, sufficientemente, abbastanza).

Oltre la metà degli intervistati esprime un giudizio negativo sulla capacità comunicativa del proprio ente di appartenenza: più di un terzo degli intervistati giudica scarsa la

comunicazione messa in atto dalla sua PA di riferimento (un 18,6% ritiene addirittura che la propria amministrazione non comunichi affatto). Per contro solo un 3% (corrispondente a 11 intervistati su 371) ritiene che il proprio ente sia molto attivo nell'ambito comunicativo, seguito da un 13,2% che ritiene comunque congrua la comunicazione messa in atto dal proprio ente e il restante 27,2% giudica comunque appena sufficiente la capacità comunicativa rilevata. La considerazione che può essere fatta è quindi che, per gli intervistati, la PA non solo comunica male ma comunica anche poco.

Dopo la qualità e la quantità della comunicazione pubblica è importante rilevare anche la sua direzione: si tratta sempre della rilevazione estemporanea di un giudizio di massima, realizzato in un breve lasso di tempo e quindi forse anche un po' distorto o comunque non perfettamente coincidente con l'opinione rilevata in altre occasioni ma è comunque anche questo un indicatore abbastanza efficace di come l'attività comunicativa di un ente sia direzionata e verso quali destinatari si caratterizzi maggiormente la produzione di comunicazione.

Prescindendo quindi dalla quantità di comunicazione realizzata è stato chiesto verso chi comunicassero prevalentemente le amministrazioni di appartenenza: oltre ¼ degli intervistati (26,7%) ha indicato nella **comunicazione interna (intraistituzionale)** la forma comunicativa prevalente, seguita da quella rivolta **indistintamente** verso destinatari interni ed esterni (21,6%) e poi dalla c.d. **comunicazione interistituzionale** (17%) e da quella verso **i mezzi di comunicazione di massa** (15,6%). La comunicazione verso i cittadini è indicata solo dal 12% degli intervistati (poco più di quel 7% che non



ha saputo dare una risposta in merito).

Dall'esame incrociato delle risposte risulta che coloro che hanno indicato come direzione l'interno o le altre amministrazioni sono anche coloro che hanno detto che le

proprie amministrazioni comunicano poco o per niente (a significare una distanza rispetto il rapportarsi con la cittadinanza) così come la maggior parte di coloro che hanno affermato che la propria amministrazione comunica molto hanno poi indicato i

cittadini o tutti indistintamente come destinatari della comunicazione: questo dato dovrebbe portare a ritenere che l'apertura verso l'esterno è la misura reale della comunicazione di un ente pubblico (si consideri che il 74% circa di coloro che hanno indicato i mezzi di comunicazione di massa come destinatari principali della comunicazione del proprio ente hanno comunque affermato che la propria amministrazione comunica poco o per niente, confermando quindi di non riconoscere la comunicazione di secondo livello – quella diretta ai cittadini ma generata da altri attori – come una comunicazione pubblica o come una comunicazione efficace).

Oltre la metà (58% circa) di coloro che ritengono che la comunicazione pubblica dovrebbe essere realizzata da URP e uffici stampa dichiarano che il proprio ente comunica poco o per niente così come oltre la metà (55,5%) di coloro che indicano in una responsabilità collettiva il compito di comunicare affermano poi che il proprio ente comunica almeno in maniera sufficiente o discreta: se si analizzano le risposte di coloro che hanno indicato la dirigenza o i vertici istituzionali come deputati a comunicare si ha che mentre i primi dichiarano di appartenere a enti scarsamente comunicativi (82% comunica poco o per niente), i secondi si dividono tra coloro che reputano almeno sufficiente la comunicazione e coloro che la reputano decisamente scarsa.

Le considerazioni fatte sulle dinamiche comunicative dei propri enti o, più in generale della PA, dovevano portare i partecipanti a individuare le soluzioni proponibili per implementare la capacità comunicativa degli enti pubblici: per questo motivo ai partecipanti è stato chiesto di indicare (con un massimo di due opzioni) l'iniziativa che secondo loro avrebbe contribuito maggiormente ad aumentare la visibilità e il potere comunicativo della PA in generale.

Quasi un terzo delle risposte (29,5%) ha identificato negli **Uffici Relazioni con il Pubblico** lo strumento principale di comunicazione della PA, confermando una concezione "classica" del rapporto di scambio comunicativo coi cittadini, affidato a degli operatori e improntato a un ascolto di necessità e un indirizzamento verso la corretta fruizione di servizi e la veicolazione mirata di informazioni e comunicazioni.

Immediatamente dopo viene auspicato di intervenire sui *siti internet* (scelta indicata dal 25,3% delle risposte rilevate nel complesso), inserendo così una visione più moderna e



multimediale della concezione del rapporto tra PA e cittadini: la terza scelta integra le due visioni precedenti e propone (seppure con un distacco percentuale molto netto) il

potenziamento degli strumenti di rilevazione della *Customer Satisfaction*, aspetto che fa riferimento sia all'attività degli URP sia alla consultazione dei portali istituzionali (sebbene la percentuale di risposte che hanno indicato questa iniziativa non arrivi neanche al 12% e quindi sia inferiore alla metà di ciascuna delle scelte precedenti).

Strumenti classici di comunicazione (guide, opuscoli, pubblicazioni, comunicazione pubblicitaria) al pari del potenziamento dei *servizi frontali* (l'aumento degli operatori di sportello e l'implementazione dell'help-desk) raccolgono un 6,8% delle indicazioni: il dato che fa più riflettere è però quello riguardante la percentuale di risposte riguardanti l'indicazione del potenziamento delle strutture tipiche della comunicazione, ovvero gli Uffici Stampa degli enti, che si attesta a un 1,4% a confermare una sfiducia nella capacità effettiva di veicolare comunicazione che non sia diretta ai media (e delegittimando di fatto queste strutture dal rapporto coi cittadini).

Questa interpretazione pare confermata anche dall'analisi incrociata delle risposte date alle due domande che evidenzia come quasi il 60% di coloro che ha indicato URP e Uffici stampa come attori principali della comunicazione pubblica abbia poi indicato gli URP come struttura/iniziativa da potenziare per implementare il livello di efficacia comunicativo (mentre solo il 5% circa abbia poi confermato di voler puntare sugli Uffici Stampa come iniziative sulle quali investire per potenziare la comunicazione).

Una lettura più attenta delle indicazioni può portare a correlare il 5,9% che ha indicato il potenziamento delle Carte dei Servizi con le risposte che fanno riferimento al potenziamento della *Customer Satisfaction* ma si tratta di una ipotesi scarsamente

verificabile, specie considerando che quest'ultima attività potrebbe essere svolta anche attraverso le strutture degli URP o, più in generale, attraverso gli operatori di sportello.

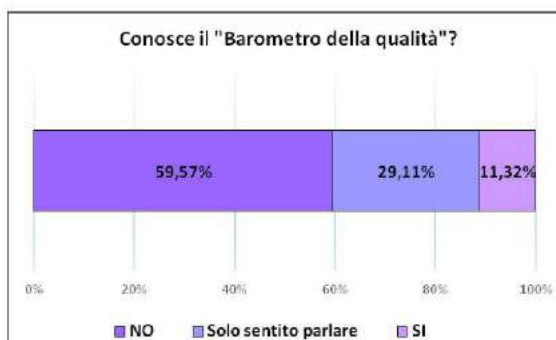
Strumenti e iniziative della PA alla prova del ricordo

Da ultimo, per saggiare la reale conoscenza di alcune delle iniziative messe in campo dalla PA centrale e volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici o più in generale a definire il livello di soddisfazione per l'attività svolta, è stato chiesto ai partecipanti di indicare se conoscessero o meno quattro degli strumenti che si è avuto modo di illustrare nei capitoli precedenti.

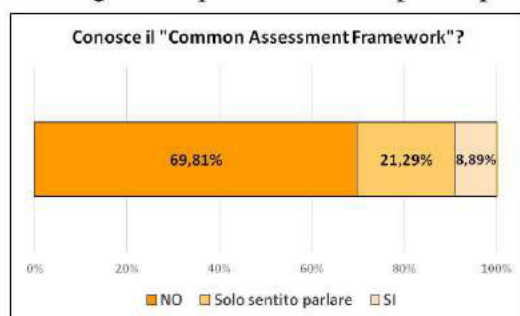
Si tratta degli strumenti (e delle relative iniziative) riferiti alla rilevazione della qualità dei servizi erogati ("*Barometro della qualità*" e "*Common Assessment Center - CAF*"), capacità di comunicazione dei risultati e trasparenza dell'azione amministrativa ("*Bussola della trasparenza*") e gradimento della fruizione dei servizi e del rapporto con la PA ("*Mettiamoci la faccia*").

I partecipanti, per ciascuna di queste iniziative, potevano indicare di conoscerle, di averne solo sentito parlare o di non conoscerle affatto. I risultati dell'indagine non sono molto incoraggianti sotto il profilo della conoscenza delle iniziative: mediamente le prime sono conosciute da un decimo del campione intervistato e le ultime da appena 1/3, anche sicuramente a causa del fatto che le prime iniziative non sono state pubblicizzate se non attraverso canali specifici mentre le altre due iniziative hanno avuto un supporto mediatico imponente e sono state oggetto di apposite campagne di comunicazione da parte del Dipartimento della Funzione pubblica.

In particolare le iniziative relative alla qualità risultano essere le meno conosciute in assoluto, con un 60% circa dei rispondenti che dichiara di non sapere cosa sia il ***Barometro della qualità*** e un 30% circa che dichiara di averne solo sentito parlare: questo strumento, come si è avuto modo di chiarire, rappresenta l'esempio più riuscito ed efficace nell'ambito dell'applicazione dei principi della qualità totale all'ambito dei servizi pubblici eppure solo poco più del 10% dei rispondenti ha dichiarato di conoscerne il funzionamento.



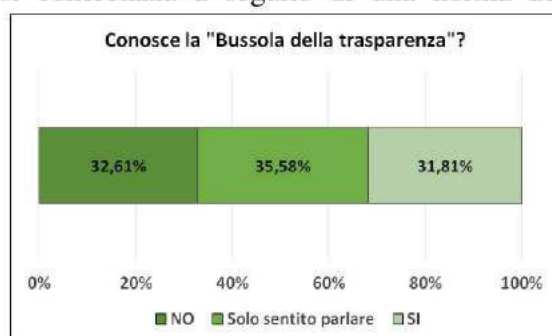
La situazione è anche peggiore per il *Common Assessment Framework* che di fatto risulta ignoto a quasi il 70% dei partecipanti: si tratta, come si è avuto modo di illustrare



nel capitolo sugli strumenti di qualità messi a punto dalla PA italiana, di iniziative introdotte in via sperimentale e mai realmente decollate, soprattutto a livello centrale e soprattutto per quel che riguarda il modello CAF che sembra confinato

nell'ambito dell'istruzione. Ovviamente non è dato sapere se chi ha dichiarato di averne solo sentito parlare poi abbia di fatto ben presente di cosa si tratti o abbia solo indicato questa risposta per non risultare sprovveduto e/o poco coinvolto nelle iniziative della PA.

Relativamente a iniziative ancora in corso, di fatto più recenti e supportate anche da normativa in vigore e disposizioni centrali, la situazione sembra migliorare: in particolare una iniziativa recente come la *Bussola della trasparenza*, che vede la luce e si concretizza a seguito di una norma del 2013¹², divide in tre parti equamente

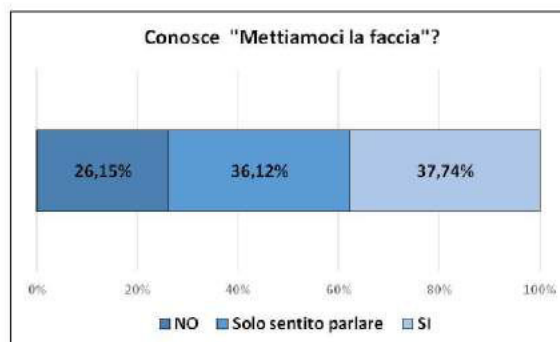


distribuite la conoscenza dell'iniziativa (solo 1/3 degli intervistati sembra infatti ignorarne l'esistenza). Essendo uno strumento di *open government* non è dato sapere se la conoscenza dichiarata sia attribuibile al vissuto dei rispondenti come cittadini piuttosto che come

operatori del pubblico impiego ma è comunque confortante riscontrare una conoscenza quanto meno sufficiente se rapportata a quella rilevata per le due iniziative precedentemente richiamate.

¹² L'idea, è bene ricordarlo, nacque successivamente all'emanazione delle linee guida sui siti web delle PA che, oltre a fornire una serie di indicazioni puntuali su come realizzare e gestire i siti web istituzionali e tematici delle PA, erano mirate a fornire riferimenti normativi e contenutistici sull'attività della PA e ed in particolare ad adempiere a quanto richiesto dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 sul "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Più incoraggianti sono i risultati sulla conoscenza dell'iniziativa di “brunettiana” memoria denominata “*Mettiamoci la faccia*” e riferita al sistema di *emoticons* adottato per rilevare la soddisfazione degli utenti¹³ successivamente alla fruizione di un servizio tramite sportello, via web, via telefono e in vigore già dal 2009 (quando venne avviata in maniera sperimentale, per volere appunto dell'allora Ministro Brunetta).



In questo caso, infatti, meno di 1/3 degli intervistati dichiara di non conoscere affatto questa iniziativa e quasi il 38% dichiara stavolta di sapere cosa sia (che sommati a coloro che ne hanno sentito parlare porta a un 73% la percentuale di coloro che comunque conoscono l'iniziativa, anche se solo marginalmente). Probabilmente l'eco mediatica che questa forma di riscontro ebbe all'epoca, unita alla semplicità della codifica scelta per rappresentare la soddisfazione dei cittadini, ha contribuito in maniera efficace a far sedimentare nella memoria dei cittadini/operatori questa iniziativa: probabilmente qualcuno è inoltre ancora coinvolto nella rilevazione tramite questo strumento che ora appare diffuso principalmente per verificare la soddisfazione sull'erogazione dei servizi a livello comunale. Ad ogni modo, l'utilizzo di simboli e codici comunemente utilizzati anche in altri contesti (le *emoticons* sono diffusissime nei sistemi di messaggistica moderni, posta elettronica compresa) ha reso possibile una metabolizzazione maggiore di questo strumento piuttosto che altri.

Analizzando le risposte incrociate si rileva che oltre il 21% dei rispondenti dichiarano di aver sentito parlare sia della *Bussola della trasparenza* sia di *Mettiamoci la faccia*: la percentuale sale ancora (22,4%) per quanto riguarda coloro che dichiarano di conoscere entrambe le iniziative. Se si analizzano invece le risposte incrociate per quanto riguarda le iniziative *Barometro della qualità* e *Mettiamoci la faccia*, la percentuale diminuisce drasticamente: si dimezza (meno del 12%) per coloro che dichiarano di aver sentito parlare di ambedue le iniziative ma cala a meno del 10% per coloro che le conoscono entrambe.

¹³ Si legge sul sito QualitaPA in riferimento a questa iniziativa: “La rilevazione della Customer Satisfaction mediante *Mettiamoci la faccia* è adatta ai servizi a domanda individuale ed a bassa complessità, erogabili attraverso un'unica interazione fra utente e amministrazione, in tutti i principali settori (salute, istruzione, trasporti, fisco, etc...).”

La metà di coloro che dichiarano di conoscere il Barometro risiede nel Centro Italia mentre coloro che non sanno cosa sia sono equamente distribuiti tra nord, centro e sud. Coloro che dichiarano di conoscere il CAF (al pari di quelli che non ne hanno neanche sentito parlare) sono maggiormente concentrati al centro. Coloro che invece dichiarano di non conoscere la Bussola (o di averne solo sentito parlare) risiedono quasi per la metà al Centro Italia mentre coloro che dichiarano di conoscerlo sono equamente divisi tra nord, centro e sud.

Il dato che pare importante segnalare è quanto effettivamente la conoscenza della norma ISO possa correlarsi con la conoscenza di iniziative che sono volte proprio a monitorare la qualità dei servizi pubblici (come per l'appunto il *Barometro della qualità* e il CAF): solo un 6% scarso degli intervistati, che dichiara di conoscere sommariamente o bene la ISO 9001, ha poi dichiarato di conoscere una iniziativa specifica come il CAF. La percentuale è solo lievemente superiore (7,8%) per coloro che dichiarano di conoscere il Barometro della qualità e che hanno dichiarato di conoscere sommariamente o bene la ISO 9001 (ma il dato è molto basso se per le due iniziative si prendono in considerazione solo coloro che hanno dichiarato di conoscere bene la norma, atteso il fatto che – in termini assoluti – costituiscono più di un terzo degli intervistati totali).

Se si circoscrive l'analisi all'ambito di coloro che dichiarano di conoscere (sommariamente o completamente) la ISO e si cerca di verificare quanto queste iniziative siano conosciute tra gli enti che sono certificati il risultato appare ancora più sconcertante. Solo un 10% scarso (pari a 19 rispondenti su 193 del sub-campione) di coloro che dichiarano di conoscere il *Barometro della qualità* dichiara di appartenere a un ente con processi certificati. Non va meglio per il CAF, dove la percentuale scende al 7,8% (15 rispondenti su 193).

Questi risultati, se si assume che possano essere rappresentativi (almeno potenzialmente) di una parte dei dipendenti pubblici, dimostrano come – lungi dall'aver contribuito nel tempo a implementare la cultura della qualità all'interno della struttura della PA - si sia perso anche lo spirito proattivo che inizialmente ha dato impulso a un tentativo di miglioramento del livello dei servizi pubblici (non a caso la pluricitata direttiva ministeriale aveva come titolo "*Per una pubblica amministrazione di qualità*", pur non essendo incentrata sull'applicazione dello standard ISO ai processi pubblici). Sono passati dieci anni da quando il Ministro Nicolais ha fornito i binari per la creazione e l'avanzamento di una cultura della qualità pubblica ma da allora di strada

sembra esserne stata fatta poca: l'indagine, sempre coi limiti che sono stati descritti, rivela invece come la conoscenza frammentaria dello standard ISO si inserisca all'interno di una conoscenza incerta anche del modo di intendere la qualità dei servizi e quindi di applicarla.

CULTURA DELLA QUALITA' E CULTURA DELLA COMUNICAZIONE: RIFLESSIONI CONCLUSIVE

LA QUALITA' NELLA PA TRA CONTAMINAZIONI E SOVRAPPOSIZIONI

Una, nessuna e centomila qualità

Nella prima parte di questa ricerca si è avuto modo di anticipare come le dimensioni all'interno delle quali è possibile far confluire il concetto di qualità siano molteplici e variamente sfaccettate: già riuscire a trovare una definizione che possa accontentare tutti è impresa ardua, figurarsi come possa essere semplice riuscire a trovare anche una modalità univoca non solo di intendere questo concetto ma di applicarlo alle proprie attività come guida operativa e obiettivo da raggiungere.

Nel variegato mondo della Pubblica Amministrazione italiana, nonostante il perdurare di sovrastrutture di atavica memoria che caratterizzano molte realtà nazionali o locali, la situazione non sembra essere molto differente: al di là del risultato dell'indagine condotta e illustrata nel capitolo precedente, non è difficile comprendere come anche rispetto alle indicazioni del dettato normativo (la direttiva sulla qualità nella PA), alle iniziative governative (i vari progetti e gli strumenti ad essi collegati) nonché alle informazioni reperibili nell'unico portale dedicato all'argomento (*QualitaPA.gov*) non sia stato fatto molto per sgombrare il campo da possibili differenti interpretazioni date allo stesso concetto.

Molto spesso, anche in quelle realtà organizzative all'interno delle quali i dettami della qualità trovano spazio, non è infrequente trovare disomogeneità rispetto al modo di intendere e applicare quanto previsto dalle procedure di riferimento: la ISO 9001, nonostante la codifica riconosciuta a livello mondiale, non sfugge a questo meccanismo distorsivo, soprattutto grazie alla "indulgenza" dei Sistemi di Gestione della Qualità istituiti all'interno delle varie organizzazioni e della "bonaria complicità" degli organismi di certificazione che non applicano rigidamente il dettato della norma ma cercano di mediare le proprie verifiche attraverso una interpretazione estensiva dei principi e delle indicazioni di questo standard.

Cultura della qualità alla prova dei fatti: un cammino ancora lungo

Ci si è soffermati varie volte, in questo lavoro di ricerca e analisi, sulle implicazioni che i vari elementi esaminati e descritti potessero avere rispetto alla creazione, alla diffusione e all'implementazione di una cultura legata alla qualità: ovviamente per poterne definire caratteristiche e portata è necessario fare riferimento, di volta in volta, al significato riconosciuto al termine (in tema di obiettivi, risultati, risorse, standard, soddisfazione, ecc.) ma, genericamente parlando, è possibile distinguere – laddove sia presente – una cultura della qualità in grado di caratterizzare in tutto o in parte la struttura organizzativa di alcuni apparati pubblici.

Forse sarebbe più corretto parlare di sottocultura della qualità in quanto, seppure in maniera per certi versi autonoma, la cultura della qualità si inserisce come elemento caratterizzante della più complessa cultura organizzativa (nel settore privato si parlerebbe di “cultura aziendale”) che, nell'ambito dei servizi pubblici, è stata più volte riportata con il nome di “cultura di servizio¹”, intesa ovviamente come “cultura di servizio al cittadino”.

La presenza di un orientamento al cittadino e di un orientamento al servizio non è cosa semplice da verificare: tutte le amministrazioni pubbliche – non potrebbe essere altrimenti – di fatto dichiarano di perseguire uno scopo istituzionale che per natura è volto alla soddisfazione di bisogni pubblici (e sin qui non c'è nulla da obiettare) e di perseguire tale scopo attraverso la migliore organizzazione delle proprie risorse e nell'ottica della massimizzazione dei risultati. Se però è semplice che nelle intenzioni ci sia buona fede nel dichiarare questo compito istituzionale, ben diverso è verificare quanto a livello di efficienza ed efficacia lo stesso venga portato avanti: se quindi è possibile affermare che ci sia sempre un nucleo di cultura di servizio che caratterizza l'agire pubblico, altrettanto non è facile dimostrare come questo si concretizzi in elementi culturali e operativi e quindi in risorse, strumenti, servizi e soddisfazione dei bisogni dei cittadini².

¹ Occorre comunque precisare che l'accezione all'interno della quale collocare questo concetto è riferita all'ambito di soddisfazione del cliente nella sua dimensione più generale: all'interno di questa dimensione rientrano quindi il cliente-utente, il cliente-cittadino, il cliente-elettore, ecc.

La cultura di servizio permea tutto l'agire organizzativo, caratterizzandone in particolare gli aspetti strategici e confluenndo nell'orientamento alla soddisfazione del cliente, rilevata attraverso opportuni strumenti.

² Si veda a tale proposito anche quanto detto da Carla Bertolo (BERTOLO, 2005) a proposito di comunicazione e culture organizzative.

Il problema principale può essere semmai rinvenuto nel fatto che una cultura, per quanto vago possa essere il modo di intenderne caratteristiche e contenuti, deve comunque sempre costituire un punto di riferimento per la comunità che caratterizza, sia essa una collettività, un'azienda, un ente o una istituzione: rintracciare in tal senso gli elementi caratterizzanti della cultura (o delle culture) di servizio è impresa ardua quanto riuscire a comprendere se ce ne sia veramente una all'interno della PA e delle varie realtà che ne qualificano la struttura.

In realtà un modo per rinvenire con certezza i pilastri sui quali questa cultura di servizio si fonda (o dovrebbe fondarsi) esiste: si tratta di verificare, per prima cosa, se una determinata realtà pubblica abbia provveduto ad emettere una *Carta dei servizi* e, in seconda battuta, se all'interno della stessa abbia poi provveduto a esplicitare anche la propria cultura istituzionale (o più nello specifico la cultura della qualità che ne caratterizza la *mission* istituzionale) dalla quale derivano gli standard e quindi il livello di soddisfazione che questa si impegna a erogare.

Allo stesso modo, per verificare se la cultura di servizio è accompagnata da una corrispondente sottocultura della qualità all'interno di realtà che dichiarano esplicitamente di perseguire questo obiettivo ai sensi della ISO 9001, è sufficiente andare a guardare il documento che – nei sistemi di gestione della qualità interni – è chiamato “*Politica per la qualità*”. L'esperienza insegna che, purtroppo, nella maggior parte dei casi questo documento, lungi dal costituire un reale impegno, si traduce in una dichiarazioni di intenti che per molti versi lascia il tempo che trova, limitandosi a richiamare sia nella forma sia nella sostanza i punti della norma che esplicitamente fanno riferimento alle responsabilità della direzione, attingendo ampiamente dallo strumento che maggiormente viene utilizzato nella PA: il “copia e incolla”.

<u>LA COMUNICAZIONE NELLA PA ALLA RICERCA DI UNA SUA DIMENSIONE</u>
--

La comunicazione pubblica tra luci e ombre

Si è avuto modo di discutere dei contorni indefiniti che l'ambito della comunicazione pubblica continua ad avere nonostante sia oggetto di studio da oramai svariati anni: la molteplicità delle dimensioni comunicative considerate e i differenti approcci che

caratterizzano i vari autori certamente non hanno contribuito a sgombrare il campo dalle ombre che puntualmente compaiono ogni volta che si prova a puntare i riflettori su questo settore di studi, mostrando l'estrema variabilità con la quale gli stessi elementi possono essere considerati a volte dei vincoli, a volte delle risorse, a volte dei punti di debolezza, a volte delle aree di miglioramento.

Riuscire comunque a ricostruire, attraverso un'analisi storica, le caratteristiche dei principali assetti comunicativi che hanno caratterizzato la PA negli ultimi venticinque anni costituisce un buon punto di partenza per poter tracciare un breve bilancio di quanto fatto e di quanto soprattutto ci sia ancora da fare. Questo percorso di ricerca, al di là del *focus* sul tema della qualità nell'ambito della PA, ha cercato comunque di mettere in evidenza i punti di contatto tra i punti di vista di autori diversi, inserendo nel dibattito accademico anche un personale punto di vista che in parte riassumeva e in parte proponeva una visione per nulla scontata di un ambito ancora in divenire.

Il fatto che la comunicazione pubblica abbia ancora contorni indefiniti non è cosa da poco: impedisce non solo di definirla ma anche di circoscriverne ambiti, compiti e competenze. Una comunicazione indefinita naturalmente produce risultati indefiniti e si rivolge a soggetti indefiniti: questa opacità sconta una indecisione di fondo e rischia di trascinare ancora per molto tempo il dibattito su cosa debba rientrare in questo ambito di studi e cosa no, contribuendo a mantenere sospeso il dibattito ma anche l'efficacia degli strumenti comunicativi messi in campo.

La difficoltà nel rintracciare un modello comunicativo pubblico prevalente descrive proprio questa incertezza: la Pubblica Amministrazione italiana sembra sforzarsi di migliorare e di acquisire maggiore consapevolezza del proprio ruolo non soltanto nell'informare i cittadini ma anche per aprire un canale di scambio coi propri amministrati ma - vuoi per scelta, vuoi per una eredità difficile da scrollarsi di dosso - la strada intrapresa e gli strumenti prescelti sembrano sempre soffrire di un forte dislivello tra le posizioni dei due partecipanti al processo comunicativo, vanificando in buona parte la potenzialità degli scambi e compromettendo l'efficacia dei messaggi.

La comunicazione della rendicontazione è una comunicazione di qualità?

L'*Open Government*, la partecipazione e l'accesso civico sembrano aver aperto le porte della PA ai cittadini: la famosa "Casa di Vetro", espressione tanto cara all'onorevole

Turati, appare oggi come un progetto in fase di realizzazione³ ma sicuramente tutt'altro che in dirittura di arrivo.

La comunicazione pubblica – quanto meno nella sua veste più generica e onnicomprensiva– si è evoluta verso un assetto reportistico sempre più snello e articolato, attingendo ampiamente dai nuovi strumenti tecnologici ma mantenendo in sostanza ruoli, finalità e strutture di fondo: quello che è stato definito come “modello della rendicontazione” appare più che altro una naturale conseguenza dell'evoluzione politica piuttosto che il frutto di una scelta consapevole e mirata.

Una comunicazione ricca di dati, sintetica, di impatto non è negativa: può anzi essere considerata funzionale, rapida ed efficiente soprattutto relativamente a determinate iniziative. Ma una comunicazione che fa del dato il suo nucleo portante è veramente ciò che serve alla PA italiana? Non esiste una risposta univoca: in determinati contesti e per determinati ambiti il modello della rendicontazione sembra costituire effettivamente la migliore soluzione comunicativa applicabile. E' anche vero, di contro, che non tutto può essere ridotto a un dato e l'utilizzo di comunicazioni sintetiche e reportistiche rischia di appiattire l'empatia comunicativa dei messaggi e la loro capacità di coinvolgere, interessare e informare i destinatari.

Si è cercato di definire cosa sia “di qualità” e cosa no anche in ambito comunicativo: dai risultati dell'indagine condotta tra i dipendenti pubblici è emerso che, fondamentalmente, una comunicazione pubblica di qualità deve essere chiara, completa, semplice, trasparente e diffusa. Se si traspongono queste indicazioni sul modello di comunicazione della rendicontazione si può affermare che, per elementi e dinamiche, lo stesso risponda o possa in astratto rispondere ai cinque requisiti sopra esposti, soprattutto sotto il profilo di semplicità, trasparenza e diffusione.

Una comunicazione che si basa sulla rendicontazione in genere utilizza infatti dati di sintesi, mette in evidenza le caratteristiche principali dell'operato della PA e viene veicolata attraverso una molteplicità di canali che ne consentono un'ampia diffusione: non sempre viene garantito che i dati che accompagnano i messaggi siano chiari da interpretare e, soprattutto, siano completi.

³ E' stata istituita già dal 1991 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una apposita “Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi” che, a seguito dell'entrata in vigore della L. 241/90, ancora oggi un documento cardine in questo ambito, si occupa proprio di favorire il processo di apertura e di trasparenza della PA.

Al di là della correttezza formale dei messaggi e della trasparenza delle intenzioni comunicative (a volte al confine con intenti propagandistici), c'è sicuramente da riflettere sul fatto che la comunicazione della rendicontazione non può essere opportuna in ogni occasione, adatta a ogni ambito dell'agire pubblico ed esaurire gli approcci e gli strumenti riferiti a un panorama di servizi estremamente vasto e complesso.

Un approccio per processi anche in ambito comunicativo potrebbe sicuramente essere di ausilio nell'identificare modelli comunicativi pubblici differenti per fattispecie comunicative, target e obiettivi differenti: il modello della rendicontazione può quindi essere uno tra molti, non l'unico modello di riferimento.

<u>LA COMUNICAZIONE COME LEVA DELLA QUALITA' E PER LA QUALITA'</u>

Se la qualità di un servizio è composta di tanti elementi, la comunicazione costituisce sicuramente uno di questi: un servizio pubblico efficiente ed efficace nell'erogazione di prestazioni non è pienamente di qualità se non accompagnato da adeguata comunicazione e congrua informazione.

Analogamente la qualità non può essere una caratteristica distante dalle dinamiche comunicative di un ente pubblico: se una amministrazione pubblica non riesce a comunicare in maniera costante - garantendo un certo standard rispetto ad elementi comunicativi come correttezza delle informazioni, puntualità, chiarezza e completezza - non può sperare di fornire un servizio all'altezza dei bisogni dei cittadini.

La dualità del rapporto tra qualità e comunicazione è ben rappresentata dalle norme della famiglia ISO 9001, che – come si è avuto modo di illustrare – attribuiscono alla leva comunicativa una importanza strategica fondamentale per il circuito della qualità totale all'interno di qualsiasi realtà organizzativa.

La comunicazione, in tal senso, è riconosciuta come una delle leve della qualità e rappresenta sicuramente uno strumento fondamentale per raggiungere, mantenere e consolidare standard elevati in ogni ambito e per qualsiasi realtà produttiva o erogativa: costruire un percorso di qualità all'interno della Pubblica amministrazione non può fare a meno di inserire le dinamiche e gli strumenti comunicativi tra gli elementi del Sistema di Gestione della Qualità.

Customer Satisfaction e comunicazione: un connubio possibile e necessario

La rilevazione della soddisfazione del cliente, utente o cittadino che sia, è l'atto fondamentale di un percorso di qualità: nessuno meglio del destinatario di un prodotto o di un servizio può avere l'ultima parola se non la persona che lo utilizza o ne fruisce. Ciò pone le organizzazioni produttive ed erogative in una condizione di necessaria biunivocità nei confronti dei loro primari referenti esterni, i propri clienti/utenti. Se si vuole erogare servizi di qualità, in sostanza, non si può prescindere dal coinvolgere i propri utenti ascoltando il loro parere e mettendo a frutto le loro opinioni e i loro suggerimenti.

Le *Carte dei servizi*, come anticipato, costituiscono allo stesso tempo uno strumento di qualità e uno strumento di comunicazione, coniugando l'esigenza di stabilire degli standard minimi da garantire nell'erogazione dei servizi con l'esigenza di informare correttamente gli utenti e stabilire i canali da utilizzare per fruire dei servizi ed esercitare i propri diritti: la rilevazione della soddisfazione degli utenti di un servizio pubblico, lungi dal costituire la fase finale di un rapporto di erogazione/fruizione, costituisce (o dovrebbe costituire) il nucleo centrale del *ciclo della qualità* attraverso il quale gli input provenienti dall'esterno in termini di raggiungimento degli obiettivi vengono trasformati in azioni di miglioramento per l'implementazione e la regolazione dell'erogazione dei servizi futuri agli altri utenti.

La soddisfazione del cliente, come emerso anche dall'indagine svolta, è una delle leve riconosciute come importanti nella gestione della qualità della comunicazione (in concomitanza con iniziative sempre mirate a implementare l'esperienza di fruizione dell'utenza, come il potenziamento degli URP o dei siti istituzionali): se si considerano anche le caratteristiche attribuite a un servizio pubblico di qualità, individuate in comprensione delle necessità degli utenti, capacità di risposta e affidabilità, si comprende come le *Carte dei servizi* possano effettivamente costituire un punto di contatto (e non solo un impegno contrattuale) di notevole importanza, in grado di fornire un supporto ai cittadini e un punto di riferimento alle istituzioni.

La soddisfazione dei clienti come motore di qualità della PA non è un'idea astratta: rilevare, misurare, valutare e rendicontare la *Customer Satisfaction* costituisce un insieme di atti organizzativi concreti che trovano nella comunicazione un supporto fondamentale. Se si pensa a questo importante documento innanzitutto come un prodotto editoriale (stampato o digitale che sia) già si comprende come l'insieme delle

informazioni in esso contenute e il modo di organizzarle costituiscano un elemento di forte impatto per i cittadini e siano già in grado di fornire essi stessi soddisfazione, generando gradevolezza e utilità in chi consulta queste guide operative.

Investire nella realizzazione di una *Carta dei servizi* e nelle azioni ad essa collegate, quindi, significa compiere un avvicinamento nei confronti dell'utenza e uno sforzo organizzativo per dare concreta realizzazione alle richieste provenienti dagli utilizzatori e gestire i servizi anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dal basso. Dalla ricerca sul campo, però, emerge un altro orientamento: solo il 5,9% degli intervistati ritiene che si debba agire su questo strumento per aumentare il grado di visibilità e di comunicazione della PA (una percentuale inferiore ad altre iniziative "classiche" di comunicazione quali la pubblicità e la realizzazione di guide e opuscoli).

Quale potrebbe essere la ragione di un simile orientamento? Non è dato saperlo ma è possibile ipotizzare una ragione specifica, legata proprio alla natura della *Carta dei servizi*: questo documento rappresenta un contratto, un impegno contrattuale tra l'Amministrazione che l'ha emesso e la cittadinanza cui si rivolge. Si tratta di un impegno univoco, nel senso che definisce standard in modo spontaneo e garantisce che questi costituiscano le prestazioni minime o gli obiettivi da raggiungere⁴, obbligando quindi le strutture organizzative a predisporre carichi di lavoro, compiti, responsabilità e strumenti affinché questi obiettivi vengano garantiti e progressivamente migliorati.

Al di là del coinvolgimento personale nella propria attività lavorativa e in considerazione dell'arretratezza che spesso caratterizza l'organizzazione del lavoro nella PA, l'avere degli obiettivi da raggiungere e degli indicatori di prestazione da rispettare costituisce (o potrebbe costituire) un elemento di disagio da parte degli operatori pubblici, che si trovano a dover fronteggiare domande di servizi sempre crescenti e sempre più particolari senza la necessaria organizzazione, la necessaria assunzione di responsabilità da parte dei propri dirigenti, il necessario coordinamento, i necessari strumenti e – da ultimo ma non per ultimo – il necessario riconoscimento dei propri risultati.

⁴ Nella declinazione dei contenuti dei servizi non è infrequente trovare sia i livelli di base (il minimo sindacale che ogni servizio deve garantire) sia i livelli progressivi di raggiungimento della soddisfazione, declinati come percentuale di soddisfazione e raggiungimento del livello dei servizi scadenziati per tempo e per completamento dei servizi. Ad esempio per un servizio anagrafico si possono definire i tempi minimi e massimi stabiliti per rilasciare una certificazione nell'anno di emissione X, i target di miglioramento in termini di percentuale di soddisfazione per l'anno in corso, i tempi e i target di soddisfazione per l'anno X+1, per l'anno X+2, ecc.

Esattamente come quel 19,2% di coloro che, conoscendo la norma ISO 9001, ne considerano l'applicazione ai propri processi lavorativi come una incombenza che non solo non porta vantaggi ma che addirittura può portare svantaggi, allo stesso modo i dipendenti pubblici che vedono nero su bianco formalizzato il proprio impegno con i cittadini possono sviluppare una sorta di avversione nei confronti di qualsiasi binario operativo venga realizzato e costituisca un vincolo in termini di risultati da dover garantire.

Il possesso di una cultura della qualità in tal senso non sarebbe molto di aiuto: laddove i risultati raggiunti corrispondono a scatti di carriera, riconoscimenti economici, incentivi o altro non c'è standard che riesca a garantire piena consapevolezza del proprio ruolo e obiettività nella gestione dei propri compiti: solo il possesso di una cultura istituzionale radicata potrebbe opporsi, almeno parzialmente, a questo tipo di resistenza.

LA QUALITA' COME LEVA DELLA COMUNICAZIONE E PER LA COMUNICAZIONE

Uno dei risultati più significativi dell'indagine realizzata su comunicazione e qualità nella PA riguarda sicuramente la percezione della comunicazione come processo certificabile: solo un 17% degli intervistati, infatti, ritiene che non sia un processo mentre oltre quasi il 49% ritiene non solo che lo sia ma che sia anche certificabile (a questi si aggiungono un 24% che riconoscono la certificabilità solo se il processo è strutturato in un apposito servizio). Si tratta di un dato importante: rappresenta una sensibilità verso il tema della comunicazione pubblica che, sebbene fosse in parte già nota quando la ricerca è stata strutturata, risulta più radicata e quindi potenzialmente più virtuosa nel produrre risultati positivi. Il dato è ancora più rilevante se si considera che solo un terzo circa di coloro che hanno risposto lavora presso un servizio certificato: ciò significa che la cultura della qualità è riuscita a penetrare abbastanza bene e fornire una visione complessiva dell'ambito della certificazione che può essere di aiuto anche nei processi comunicativi.

Questo dato trova conferma anche nel fatto che l'area Comunicazione e PR viene indicata dal 13,1% dei rispondenti come una delle realtà all'interno delle quali la certificazione ai sensi della ISO 9001 può trovare utile applicazione: le indicazioni che

emergono dall'indagine sembrano tracciare un nuovo percorso per la comunicazione pubblica che potrebbe trovare proprio nello standard ISO 9001 un utile alleato per riuscire a definire la propria dimensione e potenziare il proprio ambito.

Certificazione della comunicazione: un investimento che può dare buoni frutti

Se dall'indagine è emerso che quasi il 54% degli intervistati considera che la gestione dei processi sia importante ai fini della qualità di una PA, che quasi il 55% ritiene che la certificazione porti sicuramente dei vantaggi alla PA che la ottiene e, corrispondentemente, che il 49% ritiene che la comunicazione sia un processo certificabile, si può concludere che per circa la metà degli intervistati sia importante definire la comunicazione pubblica come un processo e poi farlo rientrare tra i domini di certificazione di un ente pubblico.

Si tratta di una considerazione dai molti risvolti, teorici e pratici: dal punto di vista teorico significa che è cambiato il modo di intendere la comunicazione pubblica come qualcosa di indefinito e dai contorni poco chiari, terreno di ambiguità, sovrapposizioni, responsabilità incrociate e scarsa attenzione. Dal punto di vista pratico significa che non ci sono più scuse per continuare a ritardare un percorso di accreditamento di un ambito che ha ricevuto una sistematizzazione normativa (già dal 2000) ma che tutt'oggi resta sguarnito rispetto a ruoli, risorse, spazi e temi.

E' opportuno a tale proposito precisare che nel 2013 il ruolo del comunicatore, anche pubblico⁵, ha avuto in ambito normativo un importante riconoscimento in termini di certificazione, con l'emissione della norma UNI 11483:2013 - *“Attività professionali non regolamentate - Figura professionale del comunicatore - Requisiti di conoscenza, abilità e competenza”*. Si tratta di una norma specifica che riconosce un percorso articolato e variegato in grado di certificare alcune caratteristiche “di qualità” in capo agli operatori professionali della comunicazione: è un percorso distante rispetto a quello oggetto della presente ricerca ma comunque degno di nota, specie in considerazione del fatto che la ISO 9001 può trovare punti di contatto e di implementazione dal processo di certificazione derivante da questo percorso.

⁵ Sul ruolo del comunicatore pubblico, sebbene si tratti di un'opera un po' datata, si può consultare il saggio del 2002 (CIVELLI, PICCINNI, a cura di, 2002) sulle nuove professionalità introdotte dalla legge sulla comunicazione della PA a inizio millennio.

Nel capitolo sull'ultima revisione della ISO 9001 si è avuto modo di mettere in risalto il ruolo della comunicazione all'interno della nuova versione dello standard: chi si è occupato di ristrutturare i principi cardine della qualità che vengono applicati in milioni di organizzazioni in tutto il mondo aveva bene in mente che nessun prodotto, servizio o processo può operare correttamente se le varie parti coinvolte non comunicano tra di loro in un'ottica sistemica.

La PA sconta un grande ritardo non solo nell'organizzare le proprie strutture e i propri servizi ma anche nell'inserire sia le une che gli altri all'interno di procedure certificate: la certificazione ISO rappresenta ancora una chimera per molte realtà, soprattutto quelle più grandi, ma ciò non significa che anche strutture mastodontiche – si pensi ad esempio ai ministeri – non possano trovare spazi idonei per sperimentare al proprio interno processi di standardizzazione e percorsi di qualità certificata.

Definire la comunicazione pubblica, è stato più volte sottolineato, non è una impresa facile: circoscriverne ambiti, ruoli e strumenti può essere arduo. Anche l'indagine sul campo ha messo in evidenza il fatto che non ci sia affatto unanimità sulla definizione di questo ambito e il campo va ancora sgombrato da percezioni incomplete o devianti. Non di meno, però, "proceduralizzare" i processi comunicativi pubblici può essere un utile *escamotage* per risolvere queste incertezze definitorie che rischiano di costituire un alibi più che un ostacolo vero e proprio: scrivere "a tavolino" un processo comunicativo, descrivendone attori, compiti, strumenti, spazi, tempi, destinatari, obiettivi, risorse, costi e standard di riferimento può infatti essere un'ottima occasione per sgombrare il campo dalle ambiguità che troppo spesso frenano una sistematizzazione di questo ambito operativo, relegando la soluzione del problema in un angolo assieme al problema stesso. La resistenza alla certificazione diminuisce una volta che la certificazione è attiva: la frizione al cambiamento è una caratteristica insista nella PA italiana, fa parte del suo DNA, costituisce una sorta di sistema immunitario che si attiva non appena una minaccia si profila all'orizzonte e rischia di minare quell'immobilismo dei quali in tanti si lamentano ma nel quale in molti si sono acclimatati.

Un antidoto a questo immobilismo organizzativo e anche comunicativo, è costituito proprio dall'ingresso di una cultura della qualità e dal suo radicamento all'interno della cultura organizzativa dei vari enti: la gestione dei processi secondo uno standard, imponendo la definizione di processi e la realizzazione di procedure, obbliga a una riflessione sul modo di organizzare le proprie attività e impone di attivare flussi di

comunicazione costanti e meccanismi di rilevazione della soddisfazione per il proprio operato.

La certificazione (oramai si può sottintendere che si tratti di una certificazione ISO 9001) è non solo il risultato di un rodato sistema di procedure, verifiche, riesami e implementazioni ma anche un incentivo a migliorare se stessi e a dimostrare la propria capacità lavorativa, traducendo in risultati misurabili il proprio impegno e valutando quanto questi rispondano agli obiettivi prefissi e generino soddisfazione e gradimento.

La comunicazione certificata appartiene a questo circolo virtuoso di produttività e miglioramento continuo: i flussi comunicativi che rispondono a procedure e trovano in esse non un limite ma una valorizzazione organizzativa possono effettivamente portare valore aggiunto all'agire pubblico. Perché ciò accada c'è bisogno che la cultura della qualità non sia limitata all'enunciazione di qualche dichiarazione di intenti ma permei concretamente tutto l'apparato organizzativo pubblico, quanto meno degli enti interessati dalla certificazione.

LA VERIFICA DELLE IPOTESI DI RICERCA

L'Europa chiama: l'Italia risponde?

Per una Italia che ancora stenta a trovare un proprio ruolo in Europa⁶, il confronto tra le politiche interne e quelle estere anche sul tema dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione non è cosa semplice: al di là delle facili ironie sulla nostra burocrazia si ha la sensazione che spesso anche oltralpe la situazione non sia poi tanto più rosea.

Dall'analisi della situazione di alcuni Stati esteri si è avuta la percezione che, almeno in tema di qualità e standardizzazione, altrove le cose vadano un po' meglio che nella nostra penisola: non è dato sapere se questa maggiore consapevolezza rispetto l'ambito della certificazione applicata alla macchina organizzativa pubblica corrisponda anche a una più efficiente ed efficace gestione delle risorse dello Stato. Altrettanto non è dato sapere se, a fronte di una cultura della qualità più diffusa, esista anche una capacità comunicativa maggiore da parte delle strutture pubbliche straniere.

⁶ Si vedano a tale proposito le interessanti riflessioni di un gruppo di autori (SGROI, DEL MEDICO, a cura di, 2007) sul futuro della PA italiana, soprattutto nei saggi che riguardano la globalizzazione in rapporto alla PA (a cura di G. Corso) e l'integrazione tra sistemi amministrativi nazionali ed esteri (a cura di Lopriore).

Ma è invece possibile tracciare un bilancio dell'esperienza italiana su questo versante, ovvero sul rapporto tra gestione in Sistema di qualità e comunicazione? Purtroppo no. Come esposto nei capitoli precedenti, nonostante i modelli di rendicontazione adottati prevedano flussi di dati sempre più consistenti sulle spese e sui risultati operativi rispetto a prima, la mancanza di rilevazioni sui modelli organizzativi esistenti e sulla gestione dei corrispondenti flussi comunicativi rende non del tutto intellegibili quegli obiettivi e quei traguardi che le varie amministrazioni pubbliche dicono di aver raggiunto.

Sfugge completamente, perché non è previsto che ci sia una rilevazione in tal senso, la diffusione della gestione ai sensi della ISO 9001 all'interno della macchina pubblica⁷: quando anche esistono realtà strutturate che dichiarano (con orgoglio) di avere processi certificati, si fa grande fatica a rintracciare elementi identificativi di questo percorso, se non si fa riferimento al logo del certificatore che viene in genere riportato sulla *homepage* o in qualche sezione specifica dei siti web istituzionali.

Tuttavia lo studio della norma, soprattutto nella versione attualmente vigente e la sua recentissima revisione, consente di cogliere elementi molto positivi anche per il buon funzionamento dell'organizzazione di strutture, servizi e politiche pubbliche: il perseguimento della qualità totale non è un principio in grado di reggere solo realtà organizzative strutturate industrialmente o con mentalità volta al profitto e poter seguire uno standard normativo che tracci i binari sui quali costruire le proprie dinamiche operative costituisce sempre un vantaggio rispetto all'andare alla cieca, per inerzia e senza progettualità alcuna.

La direzione che la comunità internazionale sembra intraprendere è verso una definizione sempre più puntuale di obiettivi, standard, indicatori e livelli di soddisfazione: gli organismi europei sembrano in parte fornire indicazioni precise sulle strade da percorrere e sugli strumenti da utilizzare ma il nostro Paese, con un ritardo culturale che continua a pesare sul processo di ammodernamento della PA, appare come paralizzato di fronte a scelte che è ormai impossibile rimandare.

Siamo in grado di produrre eccellenze che poi vengono anche replicate con successo all'estero e poi non sappiamo prendere dall'estero quella costanza e quella determinazione che sono necessarie a radicare nella cultura di servizio presente (in

⁷ In realtà c'è un riferimento a realtà certificate all'interno del Censimento ISTAT dell'Industria e dei servizi ma si tratta di un dato per niente chiaro e comunque non indicativo della realtà della PA italiana.

modalità e gradi di penetrazione molto diversi) in molte realtà pubbliche nazionali quella cultura della qualità necessaria a operare secondo standard definiti e fornire garanzie ai cittadini.

Le iniziative italiane su questo versante come il *CAF* o il *Barometro della qualità*, quale più e quale meno, hanno rappresentato delle ottime occasioni per testare non solo interesse verso questo ambito ma anche capacità di recepire modelli organizzativi all'avanguardia, capaci di ridimensionare le sovrastrutture tipiche delle amministrazioni pubbliche e conferire maggiore snellezza, efficienza ed efficacia ai processi dai quali dipende l'erogazione dei servizi agli utenti. Eppure – l'indagine sul campo ne è una testimonianza – si tratta di iniziative poco conosciute e quindi per questo poco efficaci: il *CAF* come il *Barometro della Qualità* sono due strumenti abbastanza ben congegnati, sicuramente utili in strutture dove la gestione in qualità ha latitato per troppo tempo, ma ciò nonostante - come tutte le iniziative che richiedono (almeno inizialmente) uno sforzo cognitivo e culturale, un impegno organizzativo e una rendicontazione – sono rimaste relegate al ruolo di esempi da seguire, piuttosto che costituire pratiche consolidate e diffuse.

Cultura della qualità e qualità della cultura: due facce della stessa medaglia?

Non è facile riuscire a determinare in assoluto se la PA sia caratterizzata da una seppure debole cultura istituzionale: quella che più volte è stata denominata “cultura di servizio” in realtà è una modalità generica per descrivere un orientamento all'utenza e alla sua soddisfazione, rinvenibile in maniera abbastanza significativa in alcune realtà e in maniera molto blanda o completamente assente in altre.

Una debole cultura istituzionale (legata cioè alla PA come istituzione complessa), accompagnata da una debole cultura di servizio - intesa come generico orientamento al cittadino - certamente non può favorire un orientamento alla qualità e quindi far sviluppare una corrispondente cultura della qualità: si tratta di una considerazione abbastanza semplice, soprattutto se si pensa che una cultura della qualità si basa non solo su solidi valori condivisi ma anche su una serie di comportamenti da porre in essere per alimentare la cultura stessa (la stessa stesura di una procedura è una attività che genera cultura della qualità, oltre a rappresentarne una espressione).

Dall'indagine sul campo non emergono dati significativi su questo ambito: poiché il presupposto che animava la scelta del *target group* al quale proporre la partecipazione

all'inchiesta era proprio il possesso di una maggiore sensibilità rispetto ai temi dell'indagine, è dato supporre che i partecipanti – di *default* – possedessero almeno una sottocultura (o meglio una cultura di secondo livello) di servizio: si tratta di una cultura sviluppata autonomamente, nell'ambito di proprie dinamiche professionali e del proprio agire quotidiano, non quindi frutto di una cultura condivisa e non caratterizzante il proprio ente di appartenenza.

La presenza di una cultura istituzionale, di per sé, non è comunque garanzia di maggiore efficacia: i valori istituzionali devono essere esplicitati, diffusi, condivisi, compresi e applicati concretamente. Se ci si limita a richiamare solo formalmente i cardini della cultura istituzionale senza preoccuparsi del loro concreto perseguimento allora ci sarà solo una cultura fittizia, priva di utilità: se a questa cultura si accompagna invece una cultura di servizio e di orientamento alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini allora il discorso cambia e viene messa in gioco non solo la credibilità di una istituzione ma anche la sua capacità di rispondere alle richieste della propria comunità di riferimento.

La cultura della qualità si inserisce come collante tra la cultura di servizio e la cultura istituzionale e rappresenta il modo in cui la prima viene tradotta nella seconda, ovvero costituisce l'espressione del perseguimento della missione istituzionale attraverso il raggiungimento della soddisfazione dei propri cittadini/utenti: la cultura della qualità è un modo di essere e di intendere il proprio modo di operare, avendo come riferimento l'ottimizzazione delle risorse per il raggiungimento del miglior risultato in termini di erogazione del servizio e soddisfazione nella fruizione.

Esiste una cultura della qualità nella nostra PA? Dall'indagine parrebbe che in alcune realtà sia possibile rinvenirne traccia: non è dato sapere in che misura e sotto quale forma, quanto sia diffusa e quanto caratterizzi l'operato istituzionale di ogni ente tuttavia alcuni soggetti dimostrano di aver maturato una consapevolezza non solo rispetto alla norma che hanno affermato di conoscere ma anche rispetto alle indicazioni che la stessa fornisce per altri elementi costituenti l'attività pubblica svolta. Il tema della comunicazione era l'asse portante, assieme alla qualità, dell'indagine: ma il modo di intendere, percepire e rappresentare queste due dimensioni della PA è anche un indicatore di altri aspetti. E' bene sottolineare comunque il fatto che l'interpretazione che viene operata rispetto alla conoscenza e alla percezione di questi due ambiti da parte dei partecipanti all'indagine sia frutto di interpretazione personale, sebbene maturata attraverso lo studio e un approfondimento specifico nelle materie: ciò lascia spazio

comunque a interpretazioni differenti e conclusioni non coincidenti, sebbene i dati in possesso possano dare indicazioni abbastanza condivisibili rispetto a determinati orientamenti.

In generale chi ha dimostrato di possedere un orientamento alla qualità si rivela più attento anche ai processi comunicativi e all'“efficientamento” generale della propria organizzazione di appartenenza: ha infatti fornito risposte in linea con le indicazioni desumibili dalla lettura della norma ISO 9001, ha coerentemente evidenziato gli aspetti della qualità che andrebbero valorizzati nei servizi pubblici, ha indicato i flussi e gli strumenti di comunicazione che in generale si reputano maggiormente caratteristici della PA e ha saputo inquadrare coerentemente i difetti e le aree di miglioramento della comunicazione pubblica nel suo complesso.

La presenza di una cultura della qualità, intesa in tal senso, è sicuramente di aiuto all'implementazione di una cultura istituzionale più solida e orientata al cittadino. La logica vorrebbe che il procedimento di creazione di valore anche concettuale proceda dal generale al particolare, partendo quindi dall'alto per poi essere declinato verso il basso: secondo questo ragionamento una forte cultura istituzionale, basata su principi solidi e condivisi, dovrebbe essere in grado di sviluppare un forte orientamento al servizio dei cittadini, in grado di permeare tutta l'organizzazione e la gestione dei processi necessari per l'erogazione degli stessi. Dalla cultura di servizio così costituita dovrebbe poi derivare una cultura di secondo livello legata all'introduzione di principi di qualità e di miglioramento continuo che dovrebbero caratterizzare in maniera totalizzante tutti gli aspetti organizzativi e gestionali delle strutture operative e direttive della PA di appartenenza, in modo da operare secondo standard riconosciuti, perseguendo obiettivi stabiliti e orientati verso la soddisfazione massima e il miglioramento continuo.

La ricerca sin qui condotta – e parzialmente anche l'indagine sul campo – ha messo in evidenza che, con il giusto spirito, potrebbe essere realizzato il percorso anche all'inverso ovvero partire dalla condivisione di una cultura della qualità per poi sviluppare una più ampia cultura di servizio e arrivare a determinare i pilastri fondamentali sui quali l'istituzione dovrebbe sorreggere il proprio agire e realizzare la propria missione. In particolare, pure in assenza di un sistema di valori condiviso che sia stato istituzionalizzato attraverso ad esempio una *carta dei servizi* o un *bilancio sociale*, la realizzazione di un sistema di gestione della qualità che porti avanti principi e

valori ispirati al miglioramento continuo (cultura della qualità) potrebbe implementare anche un corrispondente orientamento alla soddisfazione dei propri utenti (cultura di servizio) e contribuire quindi a realizzare un sistema di valori condivisi istituzionalmente e caratterizzanti l'organizzazione nel suo complesso (cultura istituzionale). In questo modo si compirebbe il passaggio dalla cultura della qualità alla qualità della cultura.

Cultura della qualità e comunicazione pubblica: sicuramente un supporto importante.

La cultura della qualità, vale la pena chiarirlo, non è appannaggio solo dei sistemi che sono certificati o che sono certificati ISO 9001: è un sistema di valori che può esistere anche a prescindere da una certificazione e che può resistere anche a certificazione non più presente (lo dimostrano anche i dati dell'indagine sul campo, laddove parte degli intervistati hanno dichiarato di conoscere la norma pur non appartenendo a un Ente con processi certificati o pur non operando all'interno di un servizio inserito nel Sistema di gestione della qualità del proprio ente).

Proprio perché è un insieme di valori e principi, la cultura della qualità caratterizza una modalità di pensiero ancor prima che di azione: se è di fondamentale importanza ai fini del passaggio a un sistema certificato, sicuramente non viene annullata nel momento in cui il riconoscimento formale che quel sistema sia conforme viene meno. Si tratta di un qualcosa che dovrebbe tendere a permeare e caratterizzare tutta l'operatività, "contaminando" anche quei settori, quei processi, quei servizi e quegli operatori che non operano all'interno delle attività interessate dalla gestione secondo un determinato standard.

Premesso ciò, è indubbio che la certificazione ISO rappresenti a tutt'oggi, come più volte riportato, il sistema di norme più diffuso e applicato al mondo e sia anche il punto di riferimento per la realizzazione di un Sistema Gestione della Qualità in qualsiasi tipo di struttura, pubblica o privata. Una cultura della qualità pubblica è in grado di implementare anche una cultura della comunicazione pubblica? La risposta, seppure in maniera approssimativa, può essere sì: come già esposto, la norma ISO 9001 contiene molti elementi che sono strettamente correlati a un corretto sistema di comunicazione parallelo e integrato con il sistema di gestione organizzativa e produttiva/erogativa e

questo standard riconosce innegabile valore a tutti i processi comunicativi, definiti come fondamentali nell'ambito del miglioramento continuo⁸.

L'indagine sul campo ha mostrato come mediamente tutti coloro che dimostravano di conoscere la norma ISO 9001 possedevano anche una discreta conoscenza del concetto di comunicazione pubblica, delle sue caratteristiche e dei suoi strumenti e destinatari fondamentali: si tratta di una sovrapposizione tra due sensibilità – quella per la qualità dei servizi e quella per la qualità della comunicazione – che è logico supporre derivi da una maggiore consapevolezza del proprio ruolo di “*civil servant*” e dei principi e valori che istituzionalmente dovrebbero caratterizzare tutti gli appartenenti alla PA italiana.

Chi opera in un contesto certificato spesso ha dimostrato di aver ben presente cosa viene riconosciuto come comunicazione pubblica dalla maggior parte della comunità di studiosi del settore: analogamente dimostra di aver correttamente compreso quali siano i destinatari da privilegiare nei flussi di comunicazione della PA, riconoscendo gli strumenti che potrebbero potenzialmente essere più efficaci nell'implementare l'efficacia comunicativa degli enti pubblici anche e soprattutto per la comunicazione della rendicontazione.

Chi possiede una cultura della qualità perché ne fa uso nel proprio vissuto professionale quotidiano considera la comunicazione come un processo certificabile e quindi ha ben chiare le sue caratteristiche e il suo funzionamento, considerando quindi “procedurabile” (ovvero traducibile in procedure scritte) l'operato non solo degli uffici preposti ad attività comunicative (USP, Uffici stampa e Comunicazione, ecc.) ma anche la gestione di comunicazione insista in altri processi coinvolti nell'erogazione dell'erogazione dei servizi pubblici⁹.

La qualità, anche quando non direttamente richiamata, fa bene al contesto nel quale trova spazio: se quindi anche solo un processo viene condotto secondo i dettami di uno standard, per contaminazione, tutti i processi che con esso avranno scambi o si svolgeranno in maniera contigua saranno maggiormente orientati a seguirne le

⁸ Esiste uno studio del Fornez, commissionato dal Dipartimento della Funzione pubblica, frutto del lavoro di un gruppo specifico incaricato di “sperimentare” un sistema di valutazione della comunicazione interna di alcune amministrazioni: sebbene si tratti di una lodevole iniziativa, il saggio (AA.VV., 2005) non sembra rappresentare un manuale utile e, soprattutto, esaustivo e costituisce anche in questo caso una vetrina per i risultati raggiunti nelle varie realtà che hanno preso parte al progetto.

⁹ Mentre i processi di comunicazione riferiti agli uffici URP e Stampa e Comunicazione fanno riferimento per lo più a comunicazione esterna, i processi di comunicazione riferiti all'erogazione di servizi possono far riferimento per la maggior parte a comunicazione organizzativa e quindi comunicazione interna.

dinamiche e a dividerne i principi e i valori di base. E' possibile dire quindi che la qualità fa bene alla qualità: allo stesso modo la qualità fa bene alla comunicazione. Poiché l'applicazione di uno standard (l'ISO 9001 costituisce l'esempio più lampante) contempla sempre un'attenzione particolare anche alle dinamiche comunicative, è facile immaginare come anche laddove la sensibilità verso i processi comunicativi non sia mai stata elevata (e la PA rappresenta forse l'ambito più penalizzato sotto questo punto di vista) si sviluppi una attenzione maggiore ai flussi di comunicazione, ai contenuti comunicati e al raggiungimento di obiettivi minimi di comunicazione (in termini di raggiungimento di target, emissione di messaggi e ottenimento di risultati).

Gli strumenti di qualità fanno bene alla comunicazione pubblica? Sembrerebbe di no. Non perché non siano ben strutturati, tutt'altro, l'esperienza insegna che anche la nostra PA è in grado di concepire e realizzare iniziative di grande potenziale e con un valore intrinseco elevato (il *Barometro della qualità* costituisce un'eccellenza in tal senso): piuttosto il fatto che le iniziative non vengano correttamente veicolate e non siano accompagnate da investimenti adeguati (anche in termini di formazione) costituisce un ostacolo alla loro diffusione e alla loro applicazione in realtà e contesti organizzativi che invece trarrebbero beneficio dall'acquisirle e applicarle.

Dall'indagine sul campo emerge che anche coloro che conoscono bene i principi della qualità e/o la norma ISO 9001 sostanzialmente conoscono poco o per niente le principali iniziative che la PA italiana ha messo in campo su questo versante: se si considera che uno dei principali cardini sui quali tali strumenti si reggono sia la condivisione e la disseminazione di risultati, pratiche, strumenti e supporto allora appare evidente che più che risultare utili esperimenti di applicazione di una procedura di qualità tali iniziative non siano riuscite ad essere, con buona pace dei flussi di comunicazione che avrebbero dovuto generare.

L'applicazione dello standard ISO 9001 può essere di grande supporto alla comunicazione della PA che cambia: è in grado di generare, sviluppare e consolidare consapevolezza, conoscenza, attenzione e motivazione anche nelle persone più resistenti al cambiamento, sempre che questa applicazione sia adeguatamente preceduta da un opportuno piano formativo e accompagnata da un sistema di verifica, controllo e assestamento perfettamente funzionante.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questo percorso di studio ha inteso focalizzare l'attenzione su due aspetti della Pubblica Amministrazione italiana che generalmente vengono considerati separatamente e sotto prospettive diverse: l'ambito della comunicazione pubblica e l'ambito del perseguimento della qualità nell'erogazione dei servizi.

Attraverso l'esame soprattutto di letteratura grigia, di materiale reperibile attraverso fonti on-line e normativa di settore è stato possibile ricostruire per linee generali i due percorsi che hanno caratterizzato nel tempo questi due ambiti, cercando di cogliere le sovrapposizioni e le interconnessioni: l'originalità di questo studio sta nell'aver cercato proprio di mettere in risalto le possibili relazioni tra organizzazione e comunicazione pubblica, da una parte, e perseguimento della qualità e certificazione ISO, dall'altra. Le difficoltà incontrate non sono state trascurabili: si tratta di due ambiti di studio particolarmente frammentati (soprattutto quello relativo alla qualità, per il quale le fonti informative sono veramente scarse e le iniziative da prendere in considerazione sono marginali) e per i quali non esiste ancora unanimità di vedute e convergenza di opinioni. In particolare l'ambito della qualità è un terreno ancora tutto da esplorare, incerto, fortemente condizionato dalla resistenza che l'applicazione di standard operativi trova all'interno dell'agire pubblico.

Si è scelto di approfondire il possibile rapporto tra certificazione ai sensi dello standard ISO 9001, qualità dei servizi pubblici e comunicazione proprio per verificare se in una moderna PA – quale quella italiana si dichiara – sia possibile rinvenire una relazione di interdipendenza tra questi ambiti e sia possibile stabilire un nesso di consequenzialità tra gli elementi: in particolare si è cercato di verificare se la certificazione dei processi ai sensi ISO e la gestione ed erogazione dei servizi pubblici in sistema di qualità possa portare benefici anche alla comunicazione verso i cittadini.

Le riflessioni maturate nel corso di questo progetto di ricerca sono state molteplici ma convergono verso una considerazione unica: certificare un processo secondo uno standard di qualità significa anche migliorare la capacità di comunicazione di chi gestisce quel processo.

Sicuramente lo standard UNI EN ISO 9001:2015 costituisce un ineludibile punto di riferimento per chiunque desideri approcciare la qualità totale e applicarne il dettato

anche all'interno di una organizzazione pubblica: non di meno nel corso dello studio è anche emerso che opportuni sistemi di qualità basati sull'autovalutazione possono costituire valide alternative (seppure con determinati limiti) e comunque buone palestre attraverso le quali allenare la propria capacità di confrontarsi con i propri contesti operativi e migliorare la propria capacità erogativa.

La comunicazione pubblica non si sottrae a questo meccanismo: se la stessa viene concepita, analizzata, organizzata e prodotta secondo le prassi di un qualsiasi processo istituzionale allora può anche seguire principi, valori e procedure propri della gestione ai sensi dello standard ISO 9001 arrivando a poter essere certificata non solo come output di un singolo sottoprocesso (ad esempio un evento piuttosto che un comunicato o una campagna) ma come macroprocesso trasversale che risponde a logiche di sistema e persegue, al pari degli altri processi, il miglioramento continuo per la soddisfazione totale dei destinatari, siano essi utenti dei servizi o semplicemente cittadini appartenenti alla comunità di riferimento.

E' di questi giorni¹⁰ la pubblicazione del primo *Leader Report's* sul futuro della comunicazione dei governi, realizzato e pubblicato da WPP (un'organizzazione di supporto e consulenza a moltissime organizzazioni governative europee, americane e di altri continenti¹¹): dallo stesso emerge che, sulla base dello studio realizzato su oltre 40 paesi aderenti al progetto, sono sostanzialmente 5 i terreni di sfida che i vari governi – compreso quello italiano - si trovano a dover affrontare sul tema del delicato e complesso rapporto con i cittadini e dei relativi flussi di comunicazione

- La fiducia: neanche la metà dei cittadini nutrono fiducia nei propri rappresentanti politici e nelle istituzioni in generale.
- L'audience: solo un quarto delle istituzioni coinvolte è in grado di segmentare i destinatari dei propri messaggi, targettizzando e specializzando la propria comunicazione.
- La conversazione: neanche un terzo dei rappresentanti governativi ha attuato o è in grado di attuare politiche di dialogo e di engagement con i propri amministrati.

¹⁰ Il lavoro di ricerca è stato chiuso a gennaio 2017

¹¹ Riferimenti sull'Associazione e su questo studio sono reperibili a <https://www.wpp.com/govtpractice/>

- Le capacità: solo la metà dei soggetti coinvolti dichiara di avere strumenti, competenze e risorse per gestire il delicato flusso di comunicazioni con i cittadini.
- L'influenza: la comunicazione istituzionale non è considerata comunque nella sua dimensione di influenza e la maggior parte delle strutture non ha approntato una procedura di valutazione della sua efficacia.

Questi terreni di sfida, alla luce delle considerazioni emerse in questo percorso di ricerca, non fanno che confermare una sostanziale arretratezza anche culturale rispetto al tema della comunicazione pubblica e del suo legame con la qualità dei servizi pubblici.

Tra le opere consultate all'inizio di questo percorso di ricerca, una particolare espressione metaforica aveva colpito per efficacia rappresentativa dell'attuale situazione: un autore (VETRITTO, 2007 ripreso in AA.VV., 2012) aveva descritto la tendenza odierna della PA di "*coltivare fiori nel deserto*", ovvero mantenere un clima di generale aridità produttiva e di palude innovativa salvo far emergere rare eccezioni isolate, che vengono però prese a modello da seguire e assurgono subito a indicatori degli eccezionali risultati che possono essere ottenuti: questa metafora ha idealmente accompagnato tutto il lavoro svolto durante il percorso di ricerca, cercando di far tenere sempre presente l'obiettivo di comprendere cosa potesse essere considerato solo "un fiore" e cosa invece costituisse vere e proprie "oasi" di efficienza e di efficacia.

Per concludere è possibile sicuramente affermare che la certificazione ai sensi della ISO 9001 nella PA può contribuire a gettare semi per far crescere maggiore consapevolezza rispetto ai propri ruoli e alle proprie potenzialità, anche in ambito comunicativo pubblico: starà sempre ai vertici politici e amministrativi predisporre il terreno fertile perché questi semi possano dare non solo bei fiori ma anche ottimi frutti, a beneficio dei cittadini, della collettività e anche degli operatori della Pubblica Amministrazione.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- AA.VV., *Governo locale e trasformazioni urbane*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- AA.VV., *La nuova comunicazione dell'ente locale. Organizzare l'ascolto, l'informazione e la partecipazione degli stakeholders*, Milano, FrancoAngeli, 2006.
- AA.VV., *Il comunicatore pubblico: gestire le nuove professionalità nella Pubblica amministrazione*, Milano, Guerini e associati, 2002.
- AA.VV., *Vision 2000 – certificare la qualità dei servizi nella Pubblica amministrazione*, Milano, Guerini e associati, 2003
- AA.VV., *Valutare la qualità della comunicazione interna*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez, 2005
- ALESSANDRINI G., *Comunicare organizzando*, Roma, SEAM, 1996.
- ANDREINI P., *Certificare la qualità*, Milano, Hoepli, 2001.
- ARENA G., AZZARITI G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001.
- ARENA G., "La qualità nella pubblica amministrazione" in "La certificazione del sistema qualità nella pubblica amministrazione: utopia o percorso possibile?" Centro culturale Castel Ivano incontri, 2001.
- ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Bari, Laterza, 2006.
- AVALLONE F., FARNESE M.L., *Culture organizzative*, Milano, Guerini Studio, 2005.
- BARTOLETTI R., FACCIOLI F. (a cura di), *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013

- BASSETTI E., *L'E-democracy per i giovani. Il progetto partecipa.net e l'assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna*, Milano, FrancoAngeli, 2010.
- BELLONI M. C., *La comunicazione mediata. Trasformazioni e problemi*, Roma, Carocci, 2002.
- BERTOLO C., *L'interfaccia e il cittadino: comunicazione pubblica, tra tecniche e riflessività*, Milano, Guerini studio, 2005.
- BEZZI C., CANNAVÒ L. , PALUMBO M., *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*, Milano, FrancoAngeli, 2010
- BODEGA D., *Organizzazione e cultura. Teoria e metodo della prospettiva culturale dell'organizzazione d'azienda*, Milano, Guerini Associati, 1996.
- BONAZZI G., *Dire, fare, pensare. Decisione e creazione di senso nelle organizzazioni*, Milano, Franco Angeli, 2002
- BONAZZI G., *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2006
- BONTI M., *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche. Modelli di analisi e strumenti operativi*, Milano, Giuffrè editore, 2000
- BRONDONI S.M. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica : i paradigmi di efficacia e di efficienza*, Torino, Giappichelli, 1999.
- BUTERA F., DONATI E., CESARIA R., *I lavoratori della conoscenza*, Milano, Franco Angeli, 1998
- CALIGIURI M., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia. Percorsi per l'educazione del cittadino nella società dell'informazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2005
- CARETTO E., *Qualità dei servizi. Pubblica amministrazione e cittadinanza*, Lecce, Amaltea edizioni, 2000
- CASSESE S., *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, 1993

- CATANZARO R, CERI P. (a cura di), *Comunicare nella metropoli: tecnologie della comunicazione, democrazia, amministrazione pubblica*, Torino, UTET, 1995.
- CAVALLO M., *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- CAVALLO M., SPADONI F., *I social network: come Internet cambia la comunicazione*, Milano, FrancoAngeli, 2010.
- CERASE F.P., *Pubblica amministrazione: un'analisi sociologica*, Roma, Carocci, 2007
- CIVELLI F. PICCINNI V. (a cura di), *Il comunicatore pubblico. Gestire le nuove professionalità nella pubblica amministrazione*, Milano, Guerini e Associati, 2002
- COCOZZA A., *La riforma rivoluzionaria: leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2004.
- COCOZZA A. (a cura di), *Persone, organizzazioni, lavori: esperienze innovative di comunicazione d'impresa e valorizzazione delle risorse umane*, Milano, FrancoAngeli, 2013.
- COLOMBO F., *Il potere socievole. Storia e critica dei social media*, Milano, Mondadori, 2000
- CORTESI GAY A., *L'informazione, un diritto del cittadino. Proposta operativa per un pubblico servizio*, Milano, FrancoAngeli, 1997.
- CORTONI I., *Save the media. L'informazione sui minori come luogo comune*, Milano, FrancoAngeli, 2011
- COSTABILE M., *Il capitale relazionale: gestione delle relazioni e della customer loyalty*, Milano, McGraw-Hill, 2001.
- D'AVANZO W., *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

- DAMASCELLI, BOSOTTI, *Comunicazione e management - Introduzione alla comunicazione organizzativa*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- DE VINCENTIIS M., *La perfetta comunicazione interna*, Milano, Lupetti, 2000.
- DE VISINTINI F., *Innovazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2010.
- DI GREGORIO A., "Dominio delle nuove tecnologie nella comunicazione pubblica" in BRONDONI S.M. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica : i paradigmi di efficacia e di efficienza*, Torino, Giappichelli, 1999
- DUCCI G., *Prove tecniche di interazione. Comunicazione pubblica e contesto organizzativo*, Milano, FrancoAngeli, 2001
- DUCCI G., *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, Milano, FrancoAngeli, 2007.
- FABRIS G, ROLANDO S. (a cura di), *La customer satisfaction nel settore pubblico*, Milano, FrancoAngeli, 2000.
- FACCIOLO F., AAVV, *La comunicazione pubblica. Luci e ombre di un'innovazione*, in Quaderni di sociologia, n. 30, Roma, 2002
- FACCIOLO F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio : modelli, attori, percorsi*, Roma, Carocci, 2007
- FACCIOLO F., *Tra promozione d'immagine, cultura del servizio e partecipazione civica. Scenari della comunicazione pubblica in Italia* in MASINI M., LOVARI A., BENENATI S., *Tecnologie digitali per la comunicazione*, Roma, Bonanno editore, 2013
- FIOCCA R., *Relazioni, valore e comunicazione d'impresa*, Milano, Egea, 1993.
- FIORITTO A., *Manuale di stile*, Bologna, Il Mulino, 1997
- FORNARI G., DE RITA G., *La nuova comunicazione pubblica: strategie e tecnologie per avvicinare le istituzioni ai cittadini*, Milano, Ilsole24ore, 2004.

- FRASSETTO G.F., *Organizzare per competere*, Torino, Giappichelli editore, 2003.
- GABRIELLI G, INVERNIZZI E.(a cura di), *Il dibattito sulla comunicazione organizzativa*, Roma, SIPI, 1994.
- GAGLIARDI P. (a cura di), *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, Torino, ISEDI Petrini Editore, 1986.
- GALBIATI C., *Da monsù Travet al dipendente pubblico. La professionalità al servizio della nazione*, Roma, CISL FP, 2015
- GALGANO A., *Organizzare la qualità nei servizi: un modello per l'eccellenza nell'impresa e negli enti di servizi*, Milano, Ilsole24ore, 1992.
- GALGANO A., *La qualità totale. Il Company Wide Quality control come nuovo sistema manageriale*, Milano, Ilsole24ore, 1997.
- GALGANO A., SUSIO B., *La pubblica amministrazione snella: le tre innovazioni per la P.A.*, Milano, Guerini, 2004.
- GARGANI A., *L'organizzazione condivisa: comunicazione, invenzione, etica*, Milano, Guerini, 1994.
- GARVIN D.A., *Managing Quality: The Strategic and Competitive Edge*, Londra, Collier Macmillan, 1988
- GIULI M., *Creare valore con il servizio. Criteri e strumenti manageriali per imprese, organizzazioni pubbliche e no profit*, Milano, Franco Angeli, 1999
- GRANDI R., *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci, 2001
- GYSIN J., FERRARI M., *NPM : new public management : nuova gestione pubblica : concetti, obiettivi, pratica : vademecum per politici, amministratori, funzionari pubblici*, Lugano, Giampiero Casagrande, 2002.
- INGRASSIA R., *Comunicazione organizzativa per l'amministrazione pubblica: il ruolo della comunicazione interna in "Studi organizzativi", n. 2-3*, Milano, FrancoAngeli, 2001.

- INGRASSIA R., *Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa. Le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- INVERNIZZI E., *La comunicazione organizzativa nel governo dell'impresa*, Milano, Giuffrè Editore, 1996.
- INVERNIZZI E., *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Milano, Giuffrè Editore, 2000.
- INVERNIZZI E., ROMENTI S (a cura di), *Progetti di comunicazione della Corporate Social responsibility*, Milano, FrancoAngeli, 2012
- ISHIKAWA K., *Che cos'è la qualità totale*, Milano, Ilsole24ore, 1992
- ISTAT, *Cittadini e nuove tecnologie*, Rapporto del 2014
- ISTAT, *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella Pubblica Amministrazione Locale*, Rapporto del 2015
- KOTLER P., LEE N., *Marketing del settore pubblico*, Pearson Education Italia, 2007
- KREITNER R., KINICKI A., *Comportamento organizzativo*, Milano, Apogeo, 2004.
- LAUDANI A., *Percorsi di comunicazione pubblica*, Fano, Aras edizioni, 2015
- LIPPARINI A. (a cura di), *Le competenze organizzative*, Roma, Carocci, 1998.
- LOVARI A., MASINI M., *Comunicazione pubblica 2.0. Tecnologie, linguaggi, formati*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- LUPO' AVAGLIANO M.V. (a cura di), *L'efficienza nella Pubblica Amministrazione. Misure e parametri*, Milano, Franco Angeli, 2001
- MANCINI P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma, Laterza, 2002
- MARCANTONI M., *Nuovo manuale per la certificazione ISO 9001:2000 dei comuni*, Milano, Franco Angeli, 2003
- MARCANTONI M. (a cura di), *Il dirigente pubblico come agente di innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2008

- MARCHITTO F., *Benchmarking nella Pubblica Amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 2001
- MARTELLI S., *Comunicazione multidimensionale. I siti internet di istituzioni pubbliche e imprese*, Milano, FrancoAngeli, 2002.
- MARZANO M. (a cura di), *Il pensiero organizzativo in Italia: studi per Giuseppe Bonazzi*, Milano, Franco Angeli, 2009
- MASINI M., LOVARI A., *Comunicazione pubblica 2.0: tecnologie, linguaggi, formati*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- MASINI M., LOVARI A., BENENATI S., *Comunicazione pubblica digitale. Conoscere, partecipare, interagire*, Roma, Bonanno editore, 2009.
- MASINI M., LOVARI A., BENATI S., *Dal digital divide ai media sociali. Le nuove sfide della comunicazione pubblica*, Roma, Bonanno editore, 2011
- MASINI M., LOVARI A., BENATI S., *Tecnologie digitali per la comunicazione*, Roma, Bonanno editore, 2013
- MATTANA G., *Qualità, affidabilità, certificazione*, Milano, FrancoAngeli, 2006
- MAZZEI A., “La comunicazione interna della Pubblica Amministrazione. Dinamiche di una nuova frontiera”, in ROLANDO S., (a cura di), *I grandi temi della comunicazione di pubblica utilità – Volume 1*, Milano, FrancoAngeli, 2004.
- MAZZEO RINALDI F., “Il monitoraggio per la valutazione. Concetti, metodi, strumenti”, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- MENEGUZZO M., CEPIKU D., DI FILIPPO E., *Innovazione, managerialità e governance, La PA verso il 2000*, Roma, Aracne edizioni, 2006
- MERLI G., BIROLI M., *Organizzazione e gestione per processi*, Torino, ISEDI, 1996
- MIANI M., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie : la pubblica amministrazione dall'e-democracy all'e-government*, Bologna, Il Mulino, 2005.

- MILZA M., *Cittadini in file. Guida all'e-government*, Roma, Nemapress, 2003
- MONTEFUSCO R., *Certificare il sistema qualità*, Torino, ISEDI, 2000
- MONTEFUSCO R., *Total Quality Assurance: cultura, responsabilità, approcci innovativi*, Torino, ISEDI, 1995
- NEGRO G., *Organizzare la qualità nei servizi. Un modello per l'eccellenza nelle imprese e negli enti di servizi*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1992
- NEGRO G., SUSIO B., *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1998
- PARLANGELI R., PELLERANO R., *“Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della riforma Brunetta.”*, Milano, Franco Angeli, 2012
- PAPINI A., DE VIVO A. (a cura di), *La comunicazione pubblica locale*, Milano, Guerini e Associati, 2012
- PERRONE F., *Elementi di comunicazione organizzativa*, Roma, Bulzoni, 2003.
- PIERANTONI P., *Comunicazione istituzionale: dieci anni di riforme nella Pubblica amministrazione*, Pisa, ETS, 2002.
- PIRA F., *Di fronte al cittadino. Linee di comunicazione dell'ente pubblico nel territorio*, Milano, FrancoAngeli, 2000.
- PIRA F., *Come comunicare il sociale: strumenti, buone pratiche e nuove professioni*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- PITASI A., *Universi paralleli: saperi della Pubblica Amministrazione, cambiamento sociale e stili di vita dei cittadini*, Milano, FrancoAngeli, 2003.
- PREITE G., *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Trento, Tangram edizioni scientifiche, 2012.
- PRIULLA G., *La comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, Bari, Laterza, 2008.
- QUADRIO A., VENINI L. (a cura di), *La comunicazione nei processi sociali e organizzativi*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

- QUAGLINO G.P., MANDAR M., *I climi organizzativi*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- RAISS G., *Un Sistema Qualità per la Pubblica Amministrazione*, in *Quaderni*, Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, n. II, Roma, 2000.
- RISSO E., *Comune network: come cambia l'informazione di un ente locale*, Roma, Carocci, 2002.
- ROLANDO S., *Un paese spiegabile: la comunicazione pubblica negli anni del cambiamento, delle autonomie territoriali e delle reti*, Milano, Etaslibri, 1998.
- ROLANDO S. (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica: dallo stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Milano, Etaslibri, 2003.
- ROLANDO S., *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, Milano, Egea, 2014
- ROMANO D., FELICOLI R. P., *Comunicazione interna e processo organizzativo: al di là del marketing interno, verso sistemi di comunicazione orientati allo sviluppo dell'impresa*, Milano, Raffaello Cortina, 1992.
- ROVINETTI A., *Comunicazione pubblica, sapere e fare*, Milano, Ilsole24ore, 2007.
- ROVINETTI A., BENESATTO E., *Fare comunicazione pubblica: normative, tecniche, tecnologie*, Roma, Comunicazione italiana, 2006.
- SANGIORGI G., *Management e governance nella Pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- SGROI E. (a cura di), *Le culture organizzative dei servizi: la sociologia dell'organizzazione e i servizi alla persona*, Roma, Carocci Faber, 2003
- SGROI E., DEL MEDICO G. (a cura di), *Quale futuro per la pubblica amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2007
- SIMONETTI E. (a cura di), *Guida alla comunicazione istituzionale on-line*, Collana Strumenti di URPdegliURP, vol. 2, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Emilia Romagna, , 2003.

- SIMONI S., *Qualità “alla carta”. Verso l’eccellenza con la carta dei servizi*, Milano, Franco Angeli, 2002
- SOLITO L., *Luoghi comuni. Comunicare il servizio sociale*, Napoli, Liguori, 2002
- SOLITO L., *Cittadini e istituzioni. Come comunicare*, Roma, Carocci, 2004
- SOLITO L., *Tra cambiamenti visibili e immobilismi opachi. La comunicazione pubblica in Italia*. in Rivista SOCIOLOGIA DELLA COMUNICAZIONE, fascicolo 48/2014, pp. 100-118, Roma, FrancoAngeli, 2014
- SUSIO B., BARBIERI G., *Qualità “alla carta”. Verso l’eccellenza con la carta dei servizi*, Milano, Franco Angeli, 2002
- TANESE A, NEGRO G, GRAMIGNA A, (a cura di), *La Customer Satisfaction nelle amministrazioni pubbliche: valutare la qualità percepita dai cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003
- TRAVERSARI M., *Intranet content management: come condividere le informazioni e le conoscenze attraverso Intranet*, Milano, FrancoAngeli, 2003.
- VETRITTO G., *Vecchi e nuovi attori della PA: amministrazione statale, enti pubblici, regioni, enti locali, imprese pubbliche* in *Futuribili* N. 2, Milano, FrancoAngeli, 2007.
- VICARI S. (a cura di), *Il management nell’era della connessione*, Milano, Egea, 2001.

DOCUMENTAZIONE TECNICA di riferimento

- CENSIS, 49° *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma, CENSIS, 2015
- ISTAT, 9° *Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit*, Roma, ISTAT, 2012
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Rendiconto generale dello Stato* 2015, Roma, Ministero delle Finanze, 2015
- UNI – Ente Italiano Normazione, UNI EN ISO 9000: 2015 - “*Sistemi di gestione per la qualità – Fondamenti e vocabolario*”
- UNI – Ente Italiano Normazione, UNI EN ISO 9001:2008 - “*Sistemi di gestione per la qualità – Requisiti*”
- UNI – Ente Italiano Normazione, UNI EN ISO 9001:2015 - “*Sistemi di gestione per la qualità – Requisiti*”
- UNI – Ente Italiano Normazione, UNI EN ISO 9004:2009 - “*Gestire un'organizzazione per il successo durevole – L'approccio della gestione per la qualità*”
- UNI – Ente Italiano Normazione, UNI 11483:2013 - “*Attività professionali non regolamentate - Figura professionale del comunicatore - Requisiti di conoscenza, abilità e competenza*”

SITOGRAFIA di riferimento

- **SITO DELL'ENTE DI ACCREDITAMENTO ITALIANO ACCREDIA**

<http://www.accredia.it/>

- **SITO DELL'ASSOCIAZIONE SPAGNOLA DI NORMAZIONE E CERTIFICAZIONE AENOR**

<http://www.aenor.es/aenor/inicio/home/home.asp>

- **SITO DELL'AGENZIA DI VALUTAZIONE E QUALITÀ DEL GOVERNO SPAGNOLO
AEVAL**

<http://www.aeval.es/es/index.html>

- **SITO DELL'AGENZIA ITALIANA PER IL DIGITALE - AGID**

www.agid.gov.it/

- **SITO DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE - ANAC**

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

- **SITO DELL'ARAN - AGENZIA PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE DELLE PA**

www.aranagenzia.it/

- **SITO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA E
ISTITUZIONALE AICP**

<http://www.compubblica.it/>

- **SITO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA CULTURA DELLA QUALITÀ - AICQ**

<http://www.aicqna.it/>

- **PAGINA DEL BAROMETRO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI NEL
PORTALE QUALITA PA**

<http://qualitapa.gov.it/it/archivio/barometro-qualita/>

- **SITO DI CLAUDIO BEZZI – DOCENTE ESPERTO IN SISTEMI E METODI DI VALUTAZIONE**

<https://bezzicante.wordpress.com/>

- **SITO DELLA FONDAZIONE BRITANNICA PER LA QUALITÀ BQF**

<https://www.bqf.org.uk/>

- **PAGINA DEDICATA ALLA CAMPAGNA CONTRO IL TABAGISMO 2015 DEL MINISTERO DELLA SALUTE**

http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_6_1_1.jsp?lingua=italiano&id=104&menu=campagne&p=dacampagne

- **PAGINA DEDICATA ALLA CAMPAGNA CONTRO IL TABAGISMO 2015 DEL GOVERNO**

<http://www.governo.it/media/campagna-di-comunicazione-contro-il-tabagismo-2015/3052>

- **SITO DEL CEI - COMITATO ELETTROTECNICO ITALIANO**

<http://www.ceinorme.it/it>

- **PAGINA DEL CAF -COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK - NEL PORTALE QUALITAPA**

<http://qualitapa.gov.it/centro-risorse-caf/il-caf/>

- **PAGINA DEL CAF EXTERNAL FEEDBACK NEL PORTALE QUALITAPA**

<http://qualitapa.gov.it/iniziative/procedura-europea-caf/>

- **PAGINA DEL CAF PER MIUR NEL PORTALE QUALITAPA**

<http://qualitapa.gov.it/iniziative/caf-per-miur/>

- **SITO DEL CEN – COMITATO EUROPEO PER LA STANDARDIZZAZIONE**

<http://www.cen.eu>

- **SITO DEL CENELEC – COMITATO EUROPEO PER LA STANDARDIZZAZIONE ELETTRONICA**

<http://www.cenelec.eu>

- **SITO DELLA CONFEDERAZIONE EUROPEA DEI SINDACATI INDIPENDENTI CESI**

<http://www.cesi.org/>

- **SITO DELL'ASSOCIAZIONE CONSUMERISTICA CITTADINAZATTIVA**

<http://www.cittadinanzattiva.it/>

- **SITO DELL'ISTITUTO EUROPEO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EIPA**

<http://www.eipa.nl/>

- **SITO DELLA EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT EFQM**

<http://www.efqm.org/>

- **SITO DELL'ASSOCIAZIONE EUROPEA DI LIBERO SCAMBIO EFTA**

<http://www.efta.int/>

- **SITO DELL'ORGANIZZAZIONE EUROPEA PER LA QUALITÀ EOQ**

<http://www.eoq.org/home.html>

- **SITO DEL PREMIO EUROPEO PER IL SETTORE PUBBLICO EPSA**

<http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=EPSA-Projects.eu>

- **SITO DEL SINDACATO EUROPEO DEI SERVIZI PUBBLICI EPSU (FSESP)**

<http://www.epsu.org/>

- **SITO DELL'ISTITUTO EUROPEO PER LO STANDARD NELLE TELECOMUNICAZIONI ETSI**

<http://www.etsi.org/>

- **SITO DELL'UNIONE EUROPEA EU**

http://europa.eu/european-union/index_it

- **SITO DELLA RETE EUROPEA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUPAN**

<http://www.eupan.eu/>

- **SITO DELLA FEDERAZIONE EUROPEA DEI DIPENDENTI PUBBLICI EUROFEDOP**

<http://www.eurofedop.org/>

- **SITO DEL FORMEZ**

<http://comunicazione.formez.it/>

- **SITO DEL FORUM DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FORUMPA**

<http://www.forumpa.it/>

- **PAGINA DEL SITO FORUM PA - IL PORTALE DELLA QUALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SI RINNOVA**

<http://saperi.forumpa.it/story/65358/paq-il-portale-della-qualita-nella-pubblica-amministrazione-si-rinnova>

- **SITO DEL GOVERNO ITALIANO SUGLI OPEN DATA DELLA PA**

<http://www.dati.gov.it/>

- **SITO DEL GOVERNO DEDICATO ALLA SEMPLIFICAZIONE PER IL CITTADINO**

<http://www.vivifacile.gov.it/>

- **SITO DELLO STRUMENTO DI SOCIAL MEDIA MONITORING – HOWSOCIABLE**

<http://howsociable.com/home>

- **SITO DELL'ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE DEGLI ORGANISMI DI ACCREDITAMENTO IAF**

<http://www.iaf.nu/>

- **SITO DELLA RETE PER L'INNOVAZIONE NELLA PA – INNOVATORIPA**

<http://www.innovatoripa.it/>

- **PAGINA DELLA COMUNITÀ DEDICATA ALLA QUALITÀ DEL WEB DELLA PA DI INNOVATORIPA**

<http://www.innovatoripa.it/groups/qualit%C3%A0-web-pa>

- **PAGINA DELLA COMUNITÀ DEDICATA ALLA COMUNICAZIONE PUBBLICA DI INNOVATORIPA**

<http://www.innovatoripa.it/groups/comunicazione-pubblica>

- **PAGINA DEDICATA ALLA DESCRIZIONE DELL'INDAGINE SUL CAMPO SU INNOVATORIPA: 1° USCITA**

<http://www.innovatoripa.it/pointers/2016/02/8271/qualita%E2%80%99e-comunicazione-pubblica-nella-pa-una-indagine-conoscitiva>

- **PAGINA DEDICATA ALLA DESCRIZIONE DELL'INDAGINE SUL CAMPO SU INNOVATORI PA: 2° USCITA**

<http://www.innovatoripa.it/pointers/2016/03/8307/cultura-dell%E2%80%99innovazione-e-qualita%E2%80%99-della-pa-la-nuova-sfida>

- **PAGINA DEDICATA ALLA DESCRIZIONE DELL'INDAGINE SUL CAMPO SU INNOVATORI PA: 3° USCITA**

<http://www.innovatoripa.it/pointers/2016/03/8341/call-action-partecipiamo-tutti-alla-ricerca-sulla-pa>

- **SITO DELL'ISO – ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LA NORMAZIONE**

<http://www.iso.org>

- **SITO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA ISTAT**

<http://www.istat.it/it/>

- **SITO DI MAGAZINE QUALITÀ, RIVISTA DEL SETTORE**

<http://www.annuarioqualita.it/>

- **SITO DELL'INIZIATIVA METTIAMOCI LA FACCIA DEL MINISTERO PER LA PA E L'INNOVAZIONE**

<http://www.mettiamocilafaccia.it/mappe/>

- **SITO DELLA PIATTAFORMA ON-LINE DEL PROGETTO MIGLIORAPA**

<http://www.migliorapa.it/>

- **SITO DELLA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULL'INNOVAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO DELL'OPSI**

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/events/>

- **SITO DELL'OSSERVATORIO SULL'INNOVAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO OPSI**

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>

- **SITO DEL MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE**

<http://www.innovazionepa.gov.it/>

- **SITO DEL PORTALE DEL CITTADINO DEL GOVERNO ITALIANO**

<http://www.italia.gov.it/>

- **SITO DELLA FONDAZIONE PROMO PA**

<http://www.promopa.it/progetti/gestione-della-qualita-nella-pubblica-amministrazione.html>

- **SITO DEDICATO ALLA QUALITÀ NELLA PA - QUALITAPA**

<http://www.qualitapa.gov.it/>

- **PAGINA DEDICATA AL PROGETTO PERFORMANCEPA**

<http://focus.formez.it/content/performance-pa>

- **SITO DELLA COMMUNITY QUALITIAMO SUI TEMI DELLA QUALITÀ**

<http://www.qualitiamo.com>

- **SITO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO RGS**

<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/>

- **SITO DEL CONTO ANNUALE DELLA RGS SUL PERSONALE DELLA PA**

http://www.contoannuale.tesoro.it/cognos1022/cgi-bin/cognosisapi.dll?b_action=xts.run&CAMUsername=cog_usr&CAMPassword=cog_usr&h_CAM_action=logonAs&CAMNamespace=ADS&m=portal/cc.xts&m_tab=w&b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=%2fcontent%2fpackage%5b%40name%3d%27Sico%20Sito%27%5d%2freport%5b%40name%3d%27Home%20Page%27%5d&ui.name=Home%20Page&run.outputFormat=HTML&run.prompt=true&cv.header=false&cv.toolbar=false

- **SITO DEL SEGRETARIATO GENERALE PER L'AMMODERNAMENTO DELL'AZIONE PUBBLICA DEL GOVERNO FRANCESE SGMAP**

<http://modernisation.gouv.fr/le-sgmap>

- **SITO DELL'UNI- ENTE ITALIANO DI NORMAZIONE**

<http://www.uni.com>