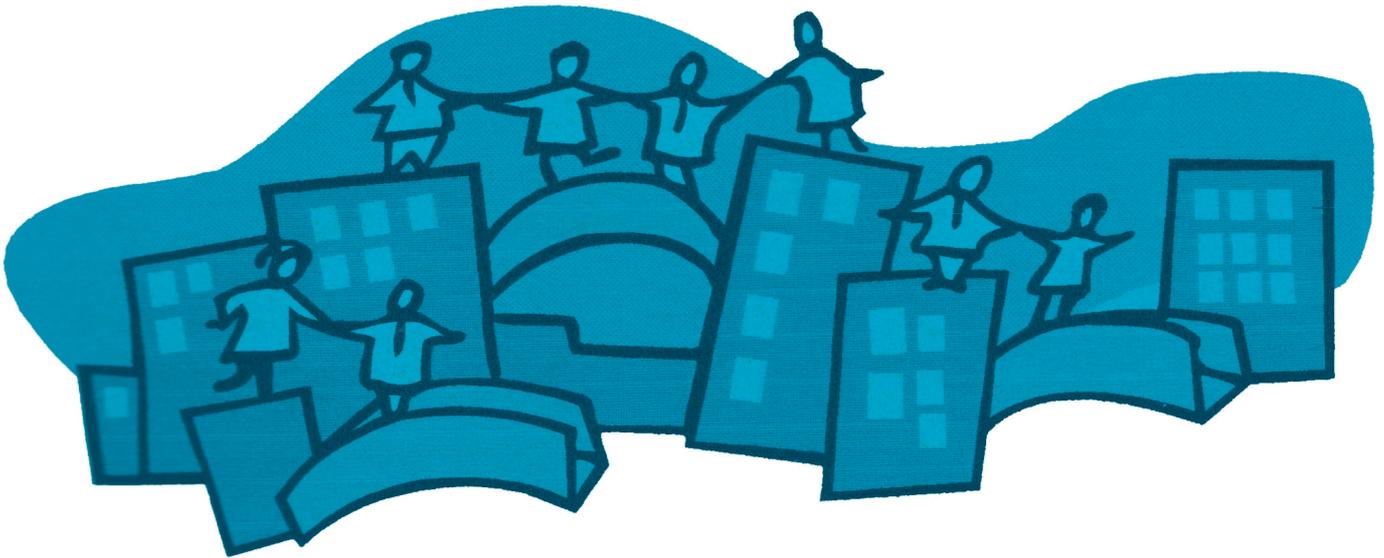


Formez
PROGETTO
SIMPLICITER



Semplificazione amministrativa

La soddisfazione dei cittadini, le attese, le proposte

Indagine qualitativa sugli effetti della semplificazione
e sulla domanda dei cittadini

FORMEZ

PROGETTO SIMPLICITER

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

LA SODDISFAZIONE DEI CITTADINI,
LE ATTESE, LE PROPOSTE.

**Indagine qualitativa sugli effetti della semplificazione
e sulla domanda dei cittadini**

Realizzata da

**Movimento di Difesa del Cittadino
Cittadinanzattiva**

Roma, settembre 2003

Gruppo di lavoro

Movimento di Difesa del Cittadino - Cittadinanzattiva

Coordinamento generale

Antonio Longo

Consulenza scientifica

Gregorio Arena

Ricercatori

Giustino Trincia

Angela Maria Caracciolo

Valentina Caracciolo

Laura Ferraioli

Alessandra Castellani

Marco Dal Poz

Tina Napoli

Mariano Votta

Interviste

Rebecca Lovisatti

Federica Porfidi

Maurizio Montalto

Il Capitolo 1 è stato redatto da Gregorio Arena; Alessandra Castellani ha realizzato i focus group e i Capitoli 2 e 3; Angela Maria Caracciolo ha redatto l'Approfondimento sugli anziani del Capitolo 3.6; gli studi di caso del cap. 4 sono stati realizzati da Tina Napoli e Mariano Votta, con la supervisione di Giustino Trincia per il Call Center del Comune di Roma, da Valentina Caracciolo per il Portale del cittadino; Antonio Longo ha scritto l'Introduzione e ha coordinato la stesura complessiva del Rapporto.

Si ringraziano per la collaborazione:

Agenzia per l'impiego - Teramo

Cittadinanzattiva - Udine

Comune di Terni

Federazione nazionale pensionati CISL Cosenza

Federazione nazionale pensionati CISL Lazio

Funzione Pubblica CGIL

Istituto comprensivo "Don Piero Pointinger" - Rovagnate-Lecco

Istituto Liceo scientifico - Foligno

Ministero dell'Innovazione, Portale del Cittadino

Movimento di Difesa del Cittadino - Benevento

Centro Servizi Amministrativi - Benevento

Tribunale dei diritti del malato - Salerno

Ufficio Call Center e Assessorato alla semplificazione amministrativa - Comune di Roma

Università della Terza Età - Conegliano Veneto

Un ringraziamento particolare a

Rosanna Alterisio (Portale del cittadino), Concettina Iadanza (I Circolo didattico di Benevento), Luigi Caracciolo e Francesco Filice (Federazione Nazionale Pensionati CISL), Francesco Luongo (Movimento di Difesa del Cittadino), Mario Pedicini (Centro servizi Amministrativi di Benevento).

Indice

INTRODUZIONE – Un protagonismo nuovo dei cittadini

Capitolo 1

LA SEMPLIFICAZIONE COME PROCESSO

1.1 - La nuova amministrazione	2
1.2 - Il principio di semplicità dell'azione amministrativa	4
1.3 - La semplificazione normativa ed amministrativa	6
1.4 - Fasi e soggetti della semplificazione	10
1.5 - I limiti della semplificazione	13
1.6 - Riforma amministrativa e semplificazione	17
1.6.1 - Gli avversari della semplificazione	
1.6.2 - La riforma come processo	
1.6.3 - La semplificazione "difficile"	

Capitolo 2

I RISULTATI DELL'INDAGINE

2.1 - Finalità e tecniche della indagine qualitativa	27
2.1.1 - Le finalità	
2.1.2 - Le tecniche di ricerca	
2.2 – La mappa delle criticità	35
2.2.1 - Il quadro complessivo: la percezione globale della P.A.	
2.2.2 - Le relazioni difficili	
2.2.3 - Il valore del tempo	
2.2.4 - I cambiamenti percepiti, le difficoltà persistenti	
2.3 - Le singole aree di approfondimento	62
2.3.1 - La scuola	
2.3.2 - Il lavoro	
2.3.3 - Gli anziani	
2.4 – La semplificazione: un mutamento profondo	81

Capitolo 3

LE ATTESE E LE PROPOSTE DEI CITTADINI PER LA NUOVA SEMPLIFICAZIONE

3.1 I suggerimenti generali	89
3.2 La scuola: logistica, formazione, comunicazione	91
3.3 Lavoro: tempistica, metodi privati, certezze	93
3.4 Anziani: sussidiarietà, comunicazione, sportelli del cittadino	95
3.5 Quadri di sintesi delle proposte di semplificazione	97

3.6 APPROFONDIMENTO: La semplificazione per gli anziani di Enti previdenziali, Patronati, Caaf **101**

- 3.6.1 - L'importanza dell'autocertificazione
- 3.6.2 - Procedure più snelle e funzionali degli Enti previdenziali
- 3.6.3 - I servizi on line
- 3.6.4 - La revisione della modulistica
- 3.6.5 - Richieste mirate dei pensionati

Capitolo 4

I CASI DI STUDIO

4.1 Il Call Center del Comune di Roma **112**

- 4.1.1 - Perché i Call Center
- 4.1.2 - Call Center e multicanalità
- 4.1.3 - Le politiche di semplificazione del Comune di Roma
- 4.1.4 - Le finalità del progetto Call Center
- 4.1.5 - Il periodo sperimentale
- 4.1.6 - Il Sistema Numero Unico – Call Center Integrato
- 4.1.7 - Il primo livello di risposta
- 4.1.8 - Il secondo livello di risposta
- 4.1.9 - La formazione del personale
- 4.1.10 - I dati
- 4.1.11 - Il punto di vista dell'amministrazione comunale
- 4.1.12 - La valutazione civica
- 4.1.13 - La metodologia
- 4.1.14 - I risultati del monitoraggio telefonico
- 4.1.15 - Il monitoraggio della posta elettronica
- 4.1.16 - Punti di forza e di debolezza
- 4.1.17 - Le proposte
- 4.1.18 - Dare voce ai cittadini

4.2 Il portale www.italia.gov.it **142**

- 4.2.1 - La filosofia progettuale
- 4.2.2 - Costruzione e sperimentazione
- 4.2.3 - Partnership e struttura redazionale del portale
- 4.2.4 - I principali servizi al cittadino
- 4.2.5 - L'informazione in 3 click : Eventi della vita - Le tue guide
- 4.2.6 - I servizi di contatto
- 4.2.7 - La burocrazia a portata di mano
- 4.2.8 - I numeri di un grande successo

CONCLUSIONI - Cento sportelli per i cittadini **169**

Allegato – Le interviste in profondità **171**

Introduzione

Un protagonismo nuovo dei cittadini

Gli stereotipi di una Pubblica Amministrazione immobile nei suoi atteggiamenti vessatori nei confronti dei cittadini e sempre in ritardo rispetto alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie stanno pian piano lasciando il posto, nell'immaginario collettivo, ad una realtà in movimento, che sta cambiando.

I giudizi che i cittadini hanno espresso nel corso di questa indagine vanno in questa direzione, lasciando emergere una consapevolezza e un apprezzamento esplicito dei notevoli passi in avanti della semplificazione nella legislazione, nella regolamentazione e nelle procedure, insieme a giudizi critici, rimostranze, esigenze e attese di ulteriori e più significativi cambiamenti.

Il progetto definito dal Formez e dal Movimento Difesa del Cittadino, con la collaborazione di Cittadinanzattiva, è un primo passo di un percorso di analisi, studio e verifiche "sul campo" del vissuto della Pubblica Amministrazione, dei suoi problemi di cambiamento, degli sforzi di adattamento ad una società sempre più complessa ed esigente, di un pubblico sempre meno "suddito" e sempre più "protagonista".

Già il fatto che questa indagine sia stata affidata a due associazioni impegnate nella tutela dei diritti dei cittadini, coinvolgendo poi direttamente protagonisti del front line dell'Amministrazione, organismi di "facilitazione" come il sindacato, i patronati, i CAAF, gli stessi cittadini, rappresenta una novità positiva perché permette di raccogliere giudizi e proposte dagli utenti, da chi li rappresenta o li aiuta nel rapporto con gli uffici pubblici.

L'altra novità significativa è costituita dal metodo: abbiamo scelto di partire dalla vita concreta dei cittadini, dalle situazioni reali di momenti importanti, come la scuola, la ricerca del lavoro e la condizione dell'anziano. Sono segmenti di vita, che occupano buona parte dell'esistenza di ogni singola persona, coinvolgono

significativamente le famiglie, interessano settori importanti dell'Amministrazione.

Abbiamo ascoltato nei focus group e con le interviste chi è impegnato quotidianamente nel rapporto con i cittadini, perché lavora negli uffici pubblici, o in altre strutture volontaristiche (come le Università della terza età) o che affiancano l'Amministrazione in una logica di sussidiarietà sempre più diffusa.

Abbiamo ascoltato direttamente i cittadini: genitori impegnati negli organismi di autogoverno della scuola, giovani in cerca di lavoro con esperienza di concorsi pubblici, anziani che quotidianamente sperimentano la problematicità di una condizione che ormai coinvolge fasce sempre più importanti di popolazione e costituisce una delle voci di spesa più rilevanti del bilancio pubblico.

Da Benevento a Lecco, da Conegliano Veneto a Cosenza, Foligno, Salerno, Terni, Udine, Teramo abbiamo percorso un giro del Paese raccogliendo giudizi, cogliendo umori, sensazioni, vissuti quotidiani molto ricchi di indicazioni utili per una analisi approfondita di come la semplificazione amministrativa degli ultimi anni ha cambiato il rapporto tra l'Amministrazione e il cittadino.

E soprattutto abbiamo trovato una voglia di protagonismo che si è concretizzata in tantissime proposte di cambiamenti, innovazioni, suggerimenti per rendere più facile la vita del cittadino migliorando nello stesso tempo l'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione.

A volte si tratta di suggerimenti che sembrano poco rilevanti o fanno sorridere il ricercatore: come quello di aumentare il corpo dei caratteri nei moduli o nei cartelli delle informazioni negli uffici. Ma poi pensiamo alla rilevanza della popolazione anziana e allora un cambiamento del genere, di costo ridotto o nullo per l'Amministrazione, può significare davvero per centinaia di migliaia di cittadini una grande facilitazione e l'affrancamento dalla necessità

imbarazzante (per alcuni umiliante) di dover chieder aiuto ad altre persone.

Accanto alla raccolta e all'analisi di queste voci dirette dei cittadini, abbiamo voluto centrare l'attenzione su due casi che rappresentano efficacemente il volto più nuovo dell'Amministrazione che cambia.

Il Call Center 060606 del Comune di Roma e il Portale del cittadino www.italia.gov.it , oltre ad aver registrato in un anno di vita grande successo di pubblico, sono ormai considerati due best practices che vengono studiate a livello internazionale.

Nello stesso tempo, queste due realtà fortemente innovative confermano la necessità che i cittadini si trovino di fronte una Amministrazione pronta a dialogare con ciascuno di loro rispettandone le specificità: quindi offrendo una pluralità di canali e di strumenti di comunicazione (telefono, fax, SMS, email, internet, posta) che tenga conto dei diversi livelli di scolarizzazione, di disponibilità e familiarità con le nuove tecnologie, di età e condizione sociale. Il Call Center e il Portale del Cittadino rappresentano bene l'Amministrazione a misura del cittadino.

L'Amministrazione immobile e rigida sta cambiando e i cittadini hanno percepito e stanno vivendo il cambiamento. Ne vogliono essere i protagonisti, insieme con le centinaia di migliaia di lavoratori del settore pubblico che nello sforzo del cambiamento hanno ritrovato nuovi stimoli, un nuova dignità e un nuovo orgoglio di lavorare "nello Stato".

Di questo cambiamento, la semplificazione normativa e amministrativa è lo strumento fondamentale. Ma oltre ad un serie di provvedimenti normativi e organizzativi, come scrive Arena nel saggio introduttivo "appare assolutamente evidente come la riforma dell'amministrazione sia al tempo stesso evento e processo".

Gli eventi, cioè leggi, regolamenti, pronunce giurisprudenziali sono compito (non facile) delle istituzioni; per la riforma-processo è

fondamentale il ruolo dei cittadini, che il costituiscono il miglior test dell'efficacia delle scelte normative e organizzative essendo i destinatari di esse.

Tra le istituzioni e i cittadini si colloca il ruolo delle associazioni civiche, sulla base anche del principio di sussidiarietà orizzontale.

Come efficacemente afferma Arena la strategia di semplificazione "dovrebbe fondarsi non più soltanto, come è avvenuto finora, su interventi dall'altro di governanti "illuminati", bensì anche sul coinvolgimento sempre più intenso e capillare dei cittadini, dei soggetti economici e delle rispettive associazioni, in quanto nessuno meglio dei destinatari stessi dell'azione amministrativa è in grado di percepirne la complessità, segnalando dove intervenire".

L'indagine vuole essere un contributo in questa direzione.

Capitolo 1

LA SEMPLIFICAZIONE COME PROCESSO

1.1 - La nuova amministrazione

1.2 - Il principio di semplicità dell'azione amministrativa

1.3 - La semplificazione normativa ed amministrativa

1.4 - Fasi e soggetti della semplificazione

1.5 - I limiti della semplificazione

1.6 - Riforma amministrativa e semplificazione

1.6.1 - Gli avversari della semplificazione

1.6.2 - La riforma come processo

1.6.3 - La semplificazione "difficile"

1.1 La nuova amministrazione

Percepire il cambiamento nell'amministrazione non è facile, sia per chi l'osserva dall'esterno sia (anzi, tanto più) per chi opera al suo interno. Da questo punto di vista l'amministrazione è paragonabile ad **un ghiacciaio**: si sa che si muove, perché a medio e lungo termine si possono verificare gli effetti dello spostamento della massa di ghiaccio, ma è un movimento lentissimo, non percepibile ad occhio nudo né da chi si trova sul ghiacciaio né da chi lo osserva dall'alto.

Anche l'amministrazione cambia, non c'è dubbio; ma cambia molto lentamente, spesso in maniera quasi impercettibile. Soltanto una prospettiva storica, capace per di più di abbracciare tutti gli elementi che compongono il sistema amministrativo, è in grado di dare conferma dei mutamenti intervenuti.

A questa caratteristica del cambiamento amministrativo vanno poi aggiunti due ulteriori **fattori di complicazione**, uno a carattere generale ed uno specifico delle amministrazioni pubbliche. Il primo è rappresentato dalla **inevitabile convivenza fra vecchio e nuovo**, per cui nel nostro (come in qualsiasi altro) sistema amministrativo si intrecciano e si sovrappongono vecchi e nuovi modelli riguardanti l'organizzazione, le procedure, i controlli, la gestione del personale e così via. E' normale che ciò accada proprio perché la riforma dell'amministrazione non è un evento bensì un processo lento di cambiamento, durante il quale le novità introdotte dalle leggi di riforma devono integrarsi in un tessuto amministrativo già esistente, dando luogo ad una convivenza di vecchio e di nuovo. E naturalmente questo complica la valutazione circa l'incidenza del cambiamento, rappresentato spesso più dalla capacità del nuovo di prevalere sul vecchio (che pure continua ad esistere) che non dalla sua capacità di eliminarlo radicalmente.

L'altro fattore di complicazione nella valutazione del cambiamento amministrativo è rappresentato dal fatto che il mutamento può riguardare sia le norme sull'amministrazione, sia l'amministrazione come soggetto che concretamente si organizza, agisce, etc.; in sostanza quando si parla di cambiamenti nell'amministrazione bisogna prima di tutto **distinguere fra l'amministrazione nelle leggi (cioè l'amministrazione come dovrebbe essere) e l'amministrazione negli uffici (cioè l'amministrazione come di fatto è).**

Queste due amministrazioni sono complementari, non contrapposte; e inoltre fra di esse c'è una tensione dovuta al fatto che fra le norme e la loro implementazione c'è uno iato inevitabile, sia di carattere temporale, sia di carattere sostanziale, dovuto alla necessità da parte delle amministrazioni di "metabolizzare", per così dire, le novità contenute nelle norme alla luce della propria cultura e tradizione. Comunque, ne deriva che anche in questo caso la valutazione sul cambiamento amministrativo deve tener conto di entrambe queste facce dell'amministrazione, quella rappresentata nelle norme e quella presente negli uffici, così come nel caso della convivenza fra vecchio e nuovo deve tener conto della prevalenza dell'uno piuttosto che non dell'altro aspetto.

Pur con i vincoli ora descritti, non c'è comunque dubbio che, se confrontata con quella che era ancora alla fine degli anni Ottanta, **l'amministrazione italiana attuale presenti segni notevoli di cambiamento, inteso sia come prevalenza nel sistema di nuovi modelli organizzativi ed operativi, sia come introduzione di nuove norme;** quanto alla implementazione delle novità legislative, il giudizio deve inevitabilmente variare da situazione a situazione, ma c'è la percezione diffusa di un cambiamento in atto.

Tutti gli elementi che compongono il sistema amministrativo sono stati modificati, in alcuni casi radicalmente, dalle riforme introdotte

negli anni Novanta: le funzioni, l'organizzazione, le procedure, il personale ed i mezzi hanno tutti subito, in misura maggiore o minore, gli effetti di tali riforme.

Ma il cambiamento prodotto dalle riforme in questione è ancora più profondo di quanto non appaia prendendo in esame gli elementi che compongono il sistema amministrativo; in realtà, infatti, **il vero cambiamento riguarda i principi fondamentali su cui si regge la nostra amministrazione.**

Ai principi tradizionali che hanno finora regolato l'azione e l'organizzazione amministrativa si sono affiancati o sostituiti **nuovi principi**. Fra questi, i più significativi sono, oltre al **principio di semplicità** oggetto di questo lavoro, i principi di **trasparenza**, di **partecipazione**, di **autonomia** (con la responsabilità che ne deriva), di **distinzione fra politica e amministrazione**, di **sussidiarietà** (verticale e orizzontale).

1.2 Il principio di semplicità dell'azione amministrativa

E' vero che sul piano istituzionale negli anni Novanta la semplificazione è stata un tema "alla moda", un po' come negli anni Settanta lo era stato il tema della partecipazione e negli anni Ottanta quello della trasparenza; ma sarebbe sbagliato considerare gli interventi di semplificazione normativa ed amministrativa attuati in quel periodo come una risposta ad un fenomeno contingente.

In realtà, essi miravano a soddisfare un'esigenza tuttora molto sentita nella società italiana, sia da parte dei singoli cittadini sia dei soggetti economici, quella di una maggior semplicità (e quindi di una maggior rapidità ed efficienza) nel funzionamento complessivo degli apparati pubblici; un'esigenza che nella seconda metà degli anni Novanta è emersa con particolare vigore, forse anche come reazione ad un

ulteriore aumento della complessità normativa e burocratica, ma che già da tempo si era manifestata in vario modo.

Per esempio, la richiesta di maggior trasparenza amministrativa che caratterizzò a suo tempo gli anni Ottanta si identificava, almeno in parte, anche con un'esigenza di semplificazione: si riteneva infatti, non a torto, che un'amministrazione trasparente fosse anche un'amministrazione con cui i soggetti esterni potessero rapportarsi più facilmente.

Sempre sotto questo profilo si può ricordare come già il Capo IV della legge n.241/1990 fosse intitolato alla "Semplificazione dell'azione amministrativa"; mentre l'art.1, 2°c. della medesima legge, vietando alle amministrazioni di "aggravare il procedimento", recuperava in negativo la ben più netta affermazione in positivo della semplicità come criterio cui doveva ispirarsi l'attività amministrativa, contenuta nel disegno di legge predisposto dalla Commissione Nigro.

Comunque, al di là della sua emersione in testi normativi, per chiunque viva e lavori in Italia è evidente che **quella della semplificazione dell'azione dei pubblici poteri non è un'esigenza contingente, bensì rispecchia un problema reale** cui il legislatore e l'esecutivo hanno cercato in questi anni di dare una risposta. La pesantezza e la complessità dell'azione dei pubblici poteri hanno da tempo superato nel nostro Paese la soglia della tollerabilità, tant'è che cittadini ed imprenditori spesso non percepiscono l'amministrazione come un alleato preoccupato di soddisfarne i bisogni e sostenerne le capacità d'intrapresa, ma invece purtroppo come un apparato insensibile alle esigenze di una società che deve confrontarsi ogni giorno con "sistemi-Paese" ben più efficienti.

E d'altro canto sul versante interno i migliori dipendenti pubblici sono anch'essi mortificati da un sistema amministrativo che costringe a

sprecare enormi risorse di tempo e di energie a causa della sua farraginosità.

Sono molti, evidentemente, i motivi per cui il problema della complessità normativa e amministrativa si pone oggi nel nostro Paese in termini così dirompenti: ma forse il principale è rappresentato dal fatto che in questi ultimi cinquanta anni la società italiana si è andata progressivamente sviluppando e articolando nella direzione di un forte pluralismo di tutte le sue componenti. A questo fenomeno, in sé positivo, il sistema dei pubblici poteri non poteva certo rimanere estraneo, perché esso rispecchia, nel bene e nel male, pregi e difetti della società di cui è espressione: dunque per rispondere efficacemente alle crescenti e differenziate esigenze espresse dai cittadini anche le istituzioni pubbliche hanno subito un processo di specializzazione e frammentazione che, naturalmente, ne ha reso ancora più complesso il funzionamento.

A questo si possono poi aggiungere altri fattori: per esempio (con particolare riferimento alla complessità burocratica) una cultura amministrativa più attenta agli aspetti formali che non a quelli sostanziali della propria attività; oppure la tendenza insita in ogni organizzazione a crescere su se stessa, aggravata dalla abitudine tutta italiana di intervenire sull'amministrazione secondo il principio per cui "Tutto si aggiunge, nulla si distrugge", stratificando così norme, modelli organizzativi, procedure e controlli.

1.3 La semplificazione normativa ed amministrativa

Il problema dell'eccessiva complessità dei pubblici poteri viene percepito dai cittadini e dai soggetti economici soprattutto sul versante dei rapporti con la pubblica amministrazione; ed è dunque attraverso tali rapporti che passa anche la percezione della

complessità normativa, in quanto essa contribuisce in maniera determinante alla lentezza e farraginosità dell'agire amministrativo.

Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa sono strettamente intrecciate; l'una rinvia all'altra ed entrambe rinviano al problema più generale della semplificazione dell'azione dei pubblici poteri in una società come quella italiana attuale, in cui l'opinione pubblica reclama una semplificazione intesa soprattutto come eliminazione di vincoli normativi e di adempimenti burocratici. Si può effettivamente dire che ormai, nel rapporto fra amministrazione e cittadini "si possono distinguere due diversi interessi dei cittadini: l'interesse a che l'amministrazione decida in conformità alla richiesta e l'interesse a che l'atto, quale che sia il suo contenuto, sia comunque emanato in tempi ragionevoli e con oneri a carico del cittadino altrettanto ragionevoli".¹

La richiesta di semplificazione è dunque più che giustificata; semmai è necessaria una riflessione sul come semplificare, per passare da una concezione della semplificazione normativa ed amministrativa come mero intervento tecnico ad una vera e propria strategia della semplificazione, adeguata alla complessità della nostra società e coerente con i principi delle grandi leggi di riforma di questi ultimi anni, a cominciare dalla legge n.241/1990 per finire con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui al nuovo art.118, u.c. Cost..

E proprio per essere coerente con i principi di trasparenza e di partecipazione che stanno alla base delle riforme degli anni Novanta tale strategia di semplificazione dovrebbe fondarsi non più soltanto, come è avvenuto finora, su interventi dall'alto di governanti "illuminati", bensì anche sul **coinvolgimento sempre più intenso e capillare dei cittadini, dei soggetti economici e delle rispettive**

¹ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2000, 124.

associazioni, in quanto nessuno meglio dei destinatari stessi dell'azione amministrativa è in grado di percepirne la complessità, segnalando dove intervenire.

Va inoltre tenuto presente che, essendo semplificazione amministrativa e semplificazione normativa strettamente intrecciate fra loro, **non è possibile semplificare in maniera significativa l'amministrazione senza contemporaneamente semplificare le norme che ne regolano l'attività e l'organizzazione.**

Le esperienze in tale settore sembrano indicare che è certamente possibile effettuare interventi di semplificazione amministrativa anche a normativa invariata, ma per ottenere risultati veramente incisivi ad un certo punto diventa indispensabile modificare le norme che disciplinano il settore oggetto dell'intervento di semplificazione; non a caso, del resto, dall'indagine condotta da Alessandra Castellani (per cui v. dopo) risulta che per i dipendenti pubblici il cambiamento si concretizza in larga misura in interventi normativi diretti a semplificare e snellire le procedure.

D'altro canto, però, proprio in quanto la percezione della complessità della normativa passa attraverso il rapporto con l'amministrazione, **l'esigenza di semplificazione amministrativa retroagisce per così dire su quella normativa**, in quanto spesso è proprio l'intervento di semplificazione sull'amministrazione a segnalare la necessità di intervenire sulle disposizioni legislative o regolamentari.

Essendo le due modalità di semplificazione complementari, è possibile esaminarne congiuntamente le caratteristiche essenziali, pur tenendo conto ovviamente delle diverse modalità operative per realizzare i due tipi di semplificazione.

Una di queste caratteristiche comuni riguarda gli effetti dell'attività di semplificazione. La semplificazione normativa e quella amministrativa sono attività che servono a realizzare un principio, quello di

semplicità, che a sua volta deve essere rapportato ad altri principi contenuti nella Costituzione e nelle altre norme che disciplinano l'azione dei pubblici poteri.

Il problema del contemperamento fra il principio di semplicità e altri principi deriva dal fatto che l'attività di semplificazione non è neutra, perché semplificare comporta sempre delle scelte, sia che si tratti di semplificare norme di legge e di regolamento oppure procedure amministrative e strutture; scegliere significa inevitabilmente privilegiare alcuni interessi a scapito di altri.

Sul piano teorico ciò risulta più chiaro se si considera che, oltre al termine "semplificazione", per indicare l'attività con cui si realizza il principio di semplicità si può usare l'espressione "riduzione di complessità". Il problema da affrontare è rappresentato da un eccesso di complessità normativa o amministrativa: la soluzione consiste appunto nell'eliminare parte di tale complessità, riducendola a livelli che consentano uno svolgimento più semplice (e quindi presumibilmente migliore) delle attività sociali, economiche, giuridiche, etc..

Che cosa eliminare, come, secondo quali criteri: tutto questo comporta scelte che, andando a incidere sulla tutela di valori, su assetti di interessi, su aspettative e così via, dal punto di vista dell'ordinamento non sono neutre. Ridurre la complessità normativa o amministrativa di un settore in cui operano altri soggetti significa restringere le loro possibilità di scelta, i loro margini di autonomia e questo inevitabilmente provoca resistenze.

Ma se per attuare il principio di semplicità normativa o amministrativa è necessario ridurre in modo più o meno incisivo la complessità esistente nel settore oggetto dell'intervento e se per fare questo è necessario superare delle resistenze, sembrerebbe inevitabile concludere che ogni intervento di semplificazione comporta

necessariamente l'esercizio di un potere. Si pone allora il problema ulteriore riguardante le modalità di esercizio di tale potere di semplificazione, l'individuazione dei soggetti che lo esercitano e la definizione dei suoi limiti.

1.4 Fasi e soggetti della semplificazione

Semplificare, dunque, significa esercitare un potere finalizzato a far prevalere il principio di semplicità su altri principi, valori o interessi; ma come viene concretamente esercitato tale potere?

Nella prima fase si bilancia il principio di semplicità con altri principi, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco; in questa fase dunque il soggetto che deve esercitare il potere di semplificazione pone le basi per la decisione finale, valutando gli interessi coinvolti ed individuando i soggetti interessati e quelli contrari alla semplificazione.

Nella seconda fase si realizza la semplificazione vera e propria, cioè si riduce la complessità normativa o amministrativa di una quota più o meno rilevante a seconda della portata dell'intervento.

In questa seconda fase emerge tuttavia una differenza fra semplificazione normativa ed amministrativa. Mentre infatti la prima fase del processo di semplificazione è uguale per entrambe le tipologie di semplificazione, la seconda fase si connota in maniera diversa nei due casi.

Nel caso della semplificazione normativa si ha un'unica decisione (l'abrogazione di una o più disposizioni, l'approvazione di un testo unico e così via) grazie alla quale parte della complessità normativa è eliminata da quel momento in poi, senza bisogno di ulteriori interventi del soggetto che esercita il potere di semplificazione.

Nel caso invece della semplificazione amministrativa la seconda fase comprende due momenti diversi ma complementari: in primo luogo (come nel caso della semplificazione normativa) deve essere adottata una decisione che ha come obiettivo la riduzione della complessità nel settore amministrativo oggetto dell'intervento (può trattarsi della semplificazione di una procedura, di modifiche organizzative in un ufficio, dell'eliminazione di un certo tipo di documentazione, di una diversa attribuzione di funzioni e così via); in secondo luogo, però, da quel momento in poi si deve avviare un processo di implementazione della decisione così assunta, tale da realizzare effettivamente la riduzione di complessità desiderata. La volontà di semplificare l'amministrazione, in altri termini, deve continuare ad essere manifestata nel tempo se si vuole rendere efficace la decisione di semplificazione iniziale.

Il punto centrale di differenza fra le due modalità di semplificazione riguarda dunque nella seconda fase l'efficacia della decisione di semplificazione: nel caso dell'intervento sulla normativa si ha una semplificazione che si realizza grazie ad un unico atto (come nel caso per es. del DPR n.445/2000, il Testo Unico sulla semplificazione della documentazione amministrativa); nel caso dell'intervento sull'amministrazione si ha invece una semplificazione che si realizza gradualmente, in seguito ad una serie successiva di interventi miranti a rendere operativa la decisione che riduce la complessità amministrativa nel settore in questione.

Questa diversa maniera di operare della semplificazione amministrativa deriva dal fatto che **tale semplificazione è uno dei modi con cui si realizza la riforma dell'amministrazione, la quale a sua volta è un processo continuo di adeguamento del sistema amministrativo alle esigenze della società.** Nel corso di questo processo vi possono essere dei momenti di accelerazione o di

svolta dovuti a decisioni assunte dall'esterno dell'amministrazione (si pensi, all'inizio di questo decennio, alla legge n.241/1990, oppure negli ultimi anni alle c.d. "leggi Bassanini" o ancora al nuovo Tit.V della Cost.), ma queste decisioni devono poi tradursi sul campo in modifiche di comportamenti, di organizzazioni, di procedure, etc. se si vuole che la riforma prefigurata dalle leggi e dai regolamenti si realizzi effettivamente.

Le diverse modalità di esercizio del potere di semplificazione incidono peraltro anche sull'individuazione dei soggetti titolari del potere stesso.

In particolare, per quanto riguarda i soggetti della semplificazione amministrativa tale modalità di intervento presuppone lo snodarsi nel tempo di un processo di semplificazione che si sviluppa solo in quanto vi siano uno o più soggetti che continuano a manifestare concretamente la volontà di semplificare. Nell'esempio riguardante la semplificazione della documentazione amministrativa avviata dalla "Bassanini 1" i soggetti "semplificanti" sono stati in primo luogo il legislatore e poi il Governo mediante tutta una serie di interventi sul piano normativo culminati infine nel DPR n.445/2000; da quel momento in poi la semplificazione della documentazione amministrativa è passata nelle mani dei soggetti pubblici (ministeri, enti, regioni, comuni, etc.) e privati (associazioni di cittadini, associazioni di categoria, etc.) interessati alla semplificazione in questione. Tutti costoro in vario modo contribuiscono a dare efficacia nel tempo alla decisione iniziale del legislatore di semplificare la documentazione amministrativa di cui ai primi tre articoli della legge n.127/1997.

Ognuno di questi soggetti partecipa al processo di semplificazione con competenze, risorse e strumenti diversi; alcuni soggetti pubblici (per es. il legislatore ed il Governo) esercitano un vero e proprio potere di

semplificazione, altri invece pur essendo soggetti pubblici non esercitano tale potere ma contribuiscono a realizzare il processo di semplificazione attraverso modifiche organizzative e procedurali; lo stesso dicasi dei soggetti privati, che ovviamente non esercitano alcun potere di semplificazione, ma che possono in vari modi contribuire a dare efficacia alla decisione iniziale di semplificare, come nel caso per esempio della mobilitazione delle associazioni dei cittadini o delle campagne di informazione dei mezzi di comunicazione di massa.

1.5 I limiti della semplificazione

I limiti all'esercizio del potere di semplificazione sono di vario tipo e riguardano sia la riduzione della complessità normativa sia di quella amministrativa.

Un primo limite, che riguarda in maniera specifica la semplificazione normativa, **deriva dalla pluralità delle fonti del diritto**: data la pluralità delle fonti un intervento di semplificazione normativa veramente incisivo dovrebbe poter riguardare contemporaneamente tutte le norme vigenti in un determinato settore, da chiunque emanate; ma i problemi di coordinamento posti da un simile tipo di intervento sono tali da rendere di fatto assai difficile la sua realizzazione.

Conviene quindi porsi un obiettivo più modesto ma sicuramente realizzabile, semplificando la normativa non solo per settori di intervento, ma anche per fonti di origine. In questo modo, oltretutto, se ciascun soggetto-fonte riduce in maniera autonoma la complessità delle rispettive normative nei vari settori di intervento sarà più facile, successivamente, coordinare fra loro le disposizioni di diversa provenienza (ma già semplificate) che incidono su ciascun settore; e

comunque, anche qualora non fosse possibile tale coordinamento, si avrebbe pur sempre il risultato positivo rappresentato dalla semplificazione realizzata da ciascun soggetto ai vari livelli di competenza.

La pluralità delle fonti del diritto può essere però anche una risorsa, per esempio agendo sui rapporti fra leggi e regolamenti. In Francia nel 1990 erano in vigore soltanto 7.325 leggi, contro le varie decine di migliaia vigenti in Italia;² tuttavia in Francia molte attività delle pubbliche amministrazioni sono disciplinate con regolamento anziché con legge, ciò che facilita gli interventi di semplificazione in quanto la fonte regolamentare è più rapidamente modificabile di quella legislativa.

Un secondo, grande limite all'esercizio del potere di semplificazione, riguardante sia la complessità normativa sia quella amministrativa, **è riassumibile in quello che si è definito il "paradosso della semplificazione"**. Esso consiste nel fatto che una società complessa, pluralista ed estremamente articolata come quella italiana da un lato non può fare a meno di un sistema normativo ed amministrativo altrettanto complesso ed articolato, dall'altro, come s'è visto, reclama insistentemente norme meno numerose e più chiare, nonché un'amministrazione più semplice ed efficiente. Il paradosso consiste dunque in ciò, che **è necessario semplificare le norme e l'amministrazione mantenendo al tempo stesso un livello di complessità normativa ed amministrativa adeguata alla complessità dei rapporti da regolare in una società come quella italiana attuale**; è indispensabile ridurre la complessità normativa e burocratica, ma non si può superare una certa soglia in quanto tale complessità, se delimitata e controllata, svolge una

² *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1993, 23.

funzione essenziale per il buon funzionamento dell'intero sistema-Paese. Il problema consiste nell'individuare la soglia, cioè il punto di equilibrio fra semplificazione e complessità.

Nel far ciò può essere di aiuto ricordare il significato originario del termine "semplificazione". Esso proviene, com'è evidente, da "semplice", che deriva a sua volta dal termine latino *sem* (*el*) che vuol dire "una volta", più un derivato del verbo *plicare*, che vuol dire "piegare" (da cui "du-plice", "tri-plice"). "Sem-plice" allora è ciò che è piegato, intrecciato una sola volta, mentre "com-plicato" è ciò che è intrecciato più volte insieme con altri (basta pensare ad un cesto o ad un tappeto): ne deriva appunto che una cosa complicata è difficile da districare, da sbrogliare.

Il sistema normativo e l'amministrazione pubblica di un paese come l'Italia sono una cosa complicata nel senso letterale del termine, perché in essi si intrecciano molteplici interessi pubblici e privati. Per districare questo intreccio non si può intervenire con grandi sforbiciate qua e là, perché poi il tessuto non tiene più: bisogna invece pazientemente individuare ogni filo dell'intreccio (cioè ogni interesse, ogni regola, ogni funzione) e capire che ruolo quel filo svolge nel quadro complessivo e se si può tagliare o sostituire senza che ne risenta la solidità della trama.

In pratica, questo significa che nella fase che precede la decisione di semplificazione il soggetto che esercita il potere in questione deve prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, non solo quello alla semplificazione normativa od amministrativa. Il principio di semplicità viene così confrontato con altri principi che di volta in volta, a seconda del caso concreto, si contrappongono ad esso oppure con esso si integrano in quanto finalizzati al raggiungimento dei medesimi obiettivi.

Gli interessi coinvolti dagli interventi di semplificazione possono variare sia secondo il tipo ed il settore di intervento, sia secondo che si tratti di semplificazione normativa od amministrativa: quindi per esempio l'abrogazione di disposizioni legislative e la predisposizione di testi unici sono interventi che pongono problemi diversi e richiedono il contemperamento con interessi diversi.

Tuttavia **se si prendono in esame i problemi posti dai singoli interventi di semplificazione normativa si nota come dietro ciascuno di essi emerga un interesse generale che si contrappone alla semplificazione**, cioè l'interesse visto poco sopra al mantenimento di un sistema di regole adeguato alla complessità della società in cui tale sistema è in vigore. Nel caso dell'abrogazione di norme, per esempio, questo interesse si manifesta attraverso il problema posto dalla creazione di vuoti normativi o dalla riduzione degli strumenti di intervento dell'amministrazione.

Lo stesso tipo di interesse generale, questa volta riferito però non solo alle regole ma a tutti gli elementi che compongono una pubblica amministrazione, si riscontra anche negli interventi di semplificazione amministrativa: in questo caso l'interesse in questione emerge sotto forma di principi (talvolta anche di rango costituzionale) che si contrappongono o si integrano con quello alla semplicità dell'azione amministrativa.

Si contrappongono al principio di semplicità, per esempio, i principi di imparzialità e quello di partecipazione al procedimento: può accadere infatti che la semplificazione dell'azione amministrativa richiederebbe l'eliminazione di passaggi procedurali che tuttavia, in quanto servono a garantire l'imparzialità del processo decisionale oppure la presenza nel procedimento di tutti gli interessi toccati dagli effetti dell'atto finale, non possono essere eliminati. Fra i principi che invece si integrano con il principio di semplicità vi sono i principi di efficienza,

efficacia ed economicità, perché un'amministrazione semplice nel modo di operare e di organizzarsi è probabilmente anche un'amministrazione più efficiente, efficace ed economica; lo stesso può dirsi per il principio di certezza dei tempi dell'azione amministrativa (perché semplificando l'azione amministrativa la si rende più rapida) e per il principio di trasparenza (perché in molti casi trasparenza è sinonimo di semplicità funzionale ed organizzativa).

1.6 Riforma amministrativa e semplificazione

1.6.1. Gli avversari della semplificazione

E' necessario sottolineare a questo punto che **la semplificazione, per quanto importante ed utile, non è un fine, bensì solo un mezzo per migliorare il rapporto con l'amministrazione dei cittadini, dei soggetti economici, delle formazioni sociali** nonché di tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso. In questo senso si spiega perché la semplificazione amministrativa spesso venga anche considerata come sinonimo di ciò che sinteticamente si usa definire riforma amministrativa, cioè **un cambiamento complessivo** dell'amministrazione finalizzato a rendere la sua azione più efficiente, rapida ed economica.

La semplificazione amministrativa è infatti uno degli strumenti con cui può realizzarsi la riforma dell'amministrazione: se infatti "ri-formare" l'amministrazione pubblica vuol dire letteralmente darle una forma più adeguata alle esigenze della società di cui quell'amministrazione è al servizio, ne deriva che gli interventi diretti a semplificare l'azione amministrativa sono indubbiamente interventi di riforma, in quanto

rendendo l'amministrazione più semplice presumibilmente la rendono anche più efficiente.

Il collegamento istintivo fra semplicità ed efficienza è giustificato dal fatto che la complessità è considerata un ostacolo all'efficienza: non a caso, del resto, in genere le soluzioni più semplici sono le più funzionali. Questo spiega perché tutto ciò che contribuisce a ridurre la complessità amministrativa è considerato un contributo all'efficienza del sistema amministrativo nel suo insieme e dunque, in quanto tale, alla riforma dell'amministrazione.

Ma questo aiuta anche a capire chi possono essere **gli avversari della semplificazione**. Innanzitutto quei soggetti che grazie alla complessità burocratica sono riusciti a ricavarsi degli spazi di **intermediazione fra i cittadini ed i soggetti economici**, da un lato, e gli apparati burocratici, dall'altro: agenzie di pratiche amministrative, professionisti, patronati, e altri soggetti simili sono sotto vari profili danneggiati dalla riduzione di complessità, perché è proprio tale complessità che giustifica la loro esistenza. Se i cittadini ed i soggetti economici possono accedere direttamente e facilmente agli uffici, se questi ultimi si fanno carico essi stessi di semplificare il rapporto con gli utenti, se le procedure vengono svolte *on line* e gli interessati possono seguirne direttamente via internet i vari passaggi, se insomma l'amministrazione e la sua attività vengono semplificate, gli utenti hanno meno bisogno di intermediari che, oltretutto, rappresentano spesso un aggravio economico non indifferente. E dunque c'è da aspettarsi resistenze alla semplificazione provenienti appunto da queste categorie di soggetti il cui ruolo, comunque, non è destinato a scomparire del tutto, per i motivi che si vedranno più avanti.

Un altro avversario della semplificazione, in particolare di quella amministrativa, è **l'amministrazione stessa**, per almeno due motivi, uno evidente, l'altro meno.

Il primo motivo consiste nel fatto che la complessità consente di trasformare i diritti in favori, aumentando il potere dei politici e dei funzionari; detto in altri termini, se per ottenere un determinato provvedimento che conclude un procedimento lungo e complesso un cittadino deve fare affidamento sulla disponibilità del funzionario, comunque ottenuta, è probabile che l'emanazione del provvedimento sarà percepita e presentata non per quello che è, ovvero l'adempimento di un dovere d'ufficio, bensì come un favore del funzionario nei confronti del richiedente, con tutte le conseguenze immaginabili in termini di rapporti fra cittadini e operatori pubblici.

Il secondo motivo è meno evidente ma facilmente intuibile se si considera che quella che per i cittadini è una semplificazione per le amministrazioni si presenta invece spesso come un aggravio organizzativo e procedurale. Un esempio lo si è avuto in questi ultimi anni con l'applicazione delle nuove norme sulle autocertificazioni, che imponendo alle amministrazioni di accettare le autocertificazioni imponevano loro anche un nuovo onere, quello di svolgere controlli a campione su di esse per garantirne l'attendibilità.

Per far ciò le amministrazioni hanno dovuto per es. individuare unità di personale da formare e poi adibire ai controlli, assegnare risorse finanziarie a tale attività, disciplinare procedure, stabilire rapporti con altre amministrazioni, e così via; tutte attività precedentemente non necessarie grazie al fatto che erano i cittadini stessi a procurare alle amministrazioni informazioni dotate della qualità giuridica della certezza, assumendosene i relativi oneri.

In sostanza, le amministrazioni non vedono con favore questo tipo di semplificazioni perché sanno che se si toglie dal sistema della

complessità, una parte almeno di tale complessità rimane intatta e viene semplicemente spostata, per così dire, in un'altra zona del sistema stesso; in pratica, la complessità prodotta dalla richiesta di certificati e fatta gravare sui cittadini non viene eliminata del tutto nel momento in cui si passa alle autocertificazioni, ma in parte finisce col gravare sulle amministrazioni cui viene chiesto di svolgere i controlli a campione.

1.6.2. La riforma come processo

Peraltro va messo in luce che la semplificazione amministrativa rappresenta un tipo di intervento di riforma al tempo stesso tradizionale e nuovo.

Tradizionale perché, in misura forse ancora più accentuata di quanto non accada in altri ambiti di intervento, nel caso della semplificazione amministrativa **appare assolutamente evidente come la riforma dell'amministrazione sia al tempo stesso evento e processo.**

Evento, cioè leggi, regolamenti, pronunce giurisprudenziali; in tal senso, per esempio, il Testo Unico che innova l'intero settore della documentazione amministrativa è sicuramente un "evento di riforma". La riforma però è anche un processo, perché il cambiamento cui mira il Testo Unico in questione si realizzerà soltanto se cittadini e dipendenti pubblici renderanno quotidianamente operativi gli strumenti disciplinati dal DPR n.445/2000, dalle autocertificazioni alla firma digitale, dall'acquisizione diretta fra uffici al documento informatico.

I due profili, la riforma-evento e la riforma-processo, sono complementari: l'evento senza il successivo processo di implementazione non produce effetti, d'altro canto il processo che dà

vita al cambiamento non può avviarsi se in origine non c'è l'evento di riforma.

Ma la semplificazione amministrativa è anche una modalità di riforma di tipo nuovo, da un lato perché pur riguardando singoli elementi del sistema amministrativo essa finisce con l'incidere sull'intero sistema, dall'altro perché **per la realizzazione della riforma è cruciale, più ancora di quanto non lo sia di solito, il ruolo del personale e dei cittadini, singoli e associati.**

Il primo profilo risulta evidente analizzando per esempio gli istituti disciplinati dal DPR n.445/2000, che è stato uno degli interventi di semplificazione più importanti degli ultimi anni, sia in termini teorici sia pratici. Gli interventi di semplificazione riguardanti la documentazione amministrativa infatti non modificano soltanto, come pure potrebbe sembrare, l'attività amministrativa, bensì anche l'organizzazione ed i mezzi.

Per quanto concerne l'organizzazione vengono in evidenza innanzitutto i controlli sulle autocertificazioni, una nuova attività che ha ricadute oltre che sull'attività anche sull'articolazione interna degli uffici, sui rapporti fra di essi e su quelli fra le diverse amministrazioni. Ma dal punto di vista delle modifiche organizzative provocate dalla semplificazione della documentazione amministrativa ancor più significative sono le conseguenze prodotte dall'acquisizione diretta di informazioni dalle banche dati di altre amministrazioni: sia pure solo virtualmente, infatti, in tal modo la banca dati di un'amministrazione entra a far parte dell'organizzazione di un altro soggetto pubblico. E' certamente vero che questo ultimo non può modificare i dati contenuti nell'archivio informatico dell'amministrazione in questione, ma può solo acquisirli al proprio patrimonio informativo per controlli, certificazioni interne e così via; tuttavia è come se nel momento dell'accesso diretto la banca dati cui si accede entrasse a far parte,

per così dire, dell'organizzazione del soggetto che acquisisce le informazioni in essa contenute.

Per quanto riguarda i mezzi, l'influenza della semplificazione si manifesta soprattutto attraverso l'utilizzo di strumenti di certezza di tipo nuovo, quali il documento informatico, la firma digitale, la stessa acquisizione diretta di informazioni fra amministrazioni, che comportano necessariamente un uso intensivo dell'informatica e della telematica. Ma anche l'uso del più modesto telefax per trasmettere informazioni fra amministrazione precedente e amministrazione certificante in occasione dei controlli sulle autocertificazioni rappresenta pur sempre, per molte nostre burocrazie, un'innovazione rispetto ai mezzi normalmente utilizzati.

L'altro profilo per cui la semplificazione amministrativa rappresenta una modalità di riforma di tipo nuovo concerne il ruolo fondamentale del personale nell'implementazione dei cambiamenti previsti da quella che sopra si è definita la riforma-evento. Che il ruolo dei dipendenti pubblici sia fondamentale per il successo o il fallimento di qualsiasi riforma amministrativa dovrebbe essere ormai assodato, dopo anni di tentativi di cambiamento naufragati anche a causa del mancato coinvolgimento del personale nell'implementazione della riforma-evento; ormai dovrebbe essere chiaro che la differenza fra una riforma fallita ed una realizzata non dipende soltanto dalla qualità tecnica delle norme che la disciplinano o dalla perfezione del suo disegno organizzativo, bensì soprattutto dalla motivazione, dal coinvolgimento, dalla preparazione professionale dei dipendenti chiamati a dare attuazione ai nuovi principi ed istituti.

Questo è particolarmente vero nel caso della semplificazione amministrativa, perché nel semplificare più delle norme conta la mentalità, l'atteggiamento verso i problemi, in una parola quella che di solito si chiama la cultura dell'amministrazione. Lo dimostra, se mai

ce ne fosse bisogno, il ventennale ostracismo burocratico nei confronti delle autocertificazioni, uno strumento di semplificazione introdotto nel nostro ordinamento formalmente con la legge n.15/1968, ma divenuto veramente operativo soltanto a partire dagli anni Novanta.

La consapevole partecipazione dei dipendenti al processo di semplificazione è tanto più importante in quanto non è affatto scontata né facile da realizzare. Essi infatti raramente, per non dire mai, sono messi in grado di percepire la semplificazione come un processo, sia perché l'organizzazione del lavoro negli uffici pubblici fa sì che essi vedano solo singoli spezzoni del procedimento, sia perché prevale tuttora nella classe dirigente politica ed amministrativa l'idea della riforma come evento. E questo porta ad una de-responsabilizzazione degli operatori pubblici, i quali difficilmente percepiscono se stessi come soggetti di quel quotidiano susseguirsi di miglioramenti, anche piccoli, nei quali consiste gran parte della semplificazione amministrativa.

In conclusione, la semplificazione è un intervento di riforma dell'amministrazione con caratteristiche peculiari, che rende evidenti più di quanto forse non accada in altri casi alcune caratteristiche strutturali delle riforme amministrative: innanzitutto la centralità per la realizzazione del cambiamento di quella che si è chiamata la riforma-processo, cioè l'implementazione quotidiana dei principi e degli istituti introdotti dall'evento di riforma, sia esso una nuova legge o una pronuncia giurisprudenziale; poi l'importanza del ruolo svolto in tale implementazione della riforma sia dai dipendenti, sia dai cittadini, il cui coinvolgimento consapevole può essere ottenuto attraverso strumenti quali la formazione e la comunicazione interna ed esterna; infine l'utilità di iniziative di sostegno alla riforma-processo, come è stato a suo tempo il Progetto *Semplifichiamo* presso il Dipartimento della funzione pubblica, che

soprattutto nelle prime fasi ne accompagnino l'attuazione, facilitando l'interpretazione e di conseguenza l'applicazione delle nuove disposizioni normative.

1.6.3. La semplificazione "difficile"

Nelle pagine precedenti sono stati individuati i possibili avversari della semplificazione (soprattutto di quella amministrativa); questo non vuol dire però che tutti coloro che non sono contrari alla semplificazione sono attivamente schierati a suo favore.

Come risulta da questa indagine, **vi sono tuttora molti cittadini che per vari motivi si trovano a disagio nel dover svolgere attività che prima degli interventi di semplificazione erano appannaggio dei "burocrati"**.

Il caso del **difficile rapporto degli anziani con le autocertificazioni** è paradigmatico: l'indagine mette in evidenza che in parte per la complessità "linguistica" e di contenuto dei moduli per le autocertificazioni, in parte per "una attitudine psicologica impastata di timori e diffidenze, dovuta ad un'immagine pregressa della pubblica amministrazione decisamente ostile", molti anziani si trovano a disagio nell'utilizzare le autocertificazioni, che pure dall'indagine stessa emergono come l'intervento di semplificazione che ha avuto il maggiore impatto.

Per queste persone, così come più in generale per tutti coloro che si preoccupano di non saper utilizzare correttamente gli strumenti messi a disposizione dagli interventi di semplificazione, **può essere opportuno prevedere che l'amministrazione stessa oppure altri soggetti, quali ad esempio le associazioni dei cittadini sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, svolgano un**

ruolo di ausilio nel rapporto fra il cittadino e l'amministrazione, evitando che la semplificazione si traduca paradossalmente per alcune categorie di cittadini in un problema in più nell'ambito di quello che per molti è un difficile rapporto con gli uffici pubblici.

D'altro canto questo, che potrebbe sembrare un problema specifico di alcune categorie di cittadini, è in realtà un problema più generale, che riguarda tutti, perché per quanto i rapporti con le amministrazioni possano essere semplificati al massimo, è difficile tuttavia che essi possano risolversi sempre in relazioni bilaterali fra il singolo cittadino e l'ufficio interessato; in altri termini, è probabile che in determinate circostanze anche cittadini che normalmente sono in grado di utilizzare correttamente gli strumenti della semplificazione amministrativa abbiano bisogno di assistenza per gestire problematiche più complesse, rendendo quindi comunque necessaria la presenza di mediatori di vario genere.

Capitolo 2

I RISULTATI DELL'INDAGINE

2.1 - Finalità e tecniche della indagine qualitativa

2.1.1 - Le finalità

2.1.2 - Le tecniche di ricerca

2.2 – La mappa delle criticità

2.2.1 - Il quadro complessivo: la percezione globale della P.A.

2.2.2 - Le relazioni difficili

2.2.3 - Il valore del tempo

2.2.4 - I cambiamenti percepiti, le difficoltà persistenti

2.3 - Le singole aree di approfondimento

2.3.1 - La scuola

2.3.2 - Il lavoro

2.3.3 - Gli anziani

2.4 – La semplificazione: un mutamento profondo

2.1 Finalità e tecniche dell'indagine qualitativa

2.1.1 Le finalità

Obiettivo fondamentale dell'indagine è **la rilevazione della domanda di semplificazione dei cittadini** attraverso:

- **la costruzione di una prima mappatura delle principali criticità percepite;**
- **l'individuazione dei percorsi difficoltosi per il cittadino nel rapporto con la P.A.;**
- **la ricerca di soluzioni in termini di proposte di semplificazione, informazione, strumentazione più "amichevole".**

Per raggiungere questi obiettivi, il gruppo di ricerca ha disegnato un percorso di indagine per:

- ⇒ Analizzare il vissuto della Pubblica Amministrazione, in particolare esaminare le rappresentazioni pregresse e il cambiamento percepito
- ⇒ Indagare la conoscenza e l'esperienza della semplificazione amministrativa
- ⇒ Approfondire la realtà indagata su tre momenti essenziali della vita dei cittadini come singoli e come famiglie: la scuola, la ricerca del lavoro, la condizione degli anziani
- ⇒ Far emergere giudizi e delle attese nei confronti di una Pubblica Amministrazione che cambia
- ⇒ Valorizzare proposte migliorative da parte dei cittadini.

2.1.2 Le tecniche di ricerca

La presente indagine si avvale di un metodica mista di indagine sociale: **il focus group e le interviste in profondità.**

In genere la numerosità dei focus group utilizzati per una indagine qualitativa è relativamente esigua (si va da un minimo di 2 ad un massimo di 6 per una ricerca a livello nazionale), proprio perché il primo obiettivo è quello di far emergere e sondare in maniera approfondita gli aspetti qualitativi, piuttosto che registrare la rilevanza numerica di un fenomeno.

Tuttavia in questo caso, proprio per la relativa novità della tecnica usata rispetto all'oggetto di analisi, si è ampliato notevolmente la numerosità dei focus group, introducendo inoltre alcuni correttivi propri dell'indagine quantitativa: un brevissimo questionario semistrutturato da compilare a fine discussione, con domande focalizzate in base ai diversi case histories (scuola, lavoro, anziani).

Il focus group è una tecnica di ricerca sociale la cui rilevazione è basata sulla discussione in un piccolo gruppo di persone (il numero ideale è tra i 6 e gli 8 partecipanti) invitate da un moderatore a parlare tra di loro di un argomento specifico.

Occorre immediatamente precisare che il focus group non è una intervista di gruppo, ma è piuttosto **una discussione di gruppo in cui si recupera la dimensione relazionale tra pari nella esposizione e nel mutamento delle opinioni, permettendo ai partecipanti di utilizzare una forma consueta di comunicazione e espressione**¹.

L'ordine degli argomenti discussi nel focus group si basa su una traccia/guida preventivamente concordata con gli altri componenti della ricerca e/o con il committente, che il moderatore del gruppo segue più o meno liberamente, in base al proprio stile di conduzione e alla situazione relazionale che si viene a creare.

Il moderatore svolge quindi il ruolo di coordinare, in maniera più o meno direttiva (in base all'argomento, alla composizione del gruppo, alla scelta e allo stile del moderatore stesso), proponendo e rilanciando gli argomenti oggetto di indagine.

Ciò avviene in genere tramite una fase iniziale in cui l'abilità del moderatore consiste nel mantenere la discussione "larga", ampia sui rimandi associativi, tramite test proiettivi o altro, senza addentrarsi in maniera specifica e troppo razionale negli argomenti oggetto di analisi, coinvolgendo nella discussione tutto il gruppo senza escludere o privilegiare qualcuno.

¹ Cfr. S.Corrao, *Il focus group*, Franco Angeli, Milano 2003

Sostanzialmente si cerca, all'inizio, di mettere in campo tanti più temi, opinioni, sensazioni senza intervenire direttamente sui singoli vissuti.

Già in questa fase è decisamente importante mediare il ruolo di eventuali leadership che si vengono a creare all'interno del gruppo e che, se non opportunamente gestite, rischiano di "trascinare" tutti i rispondenti verso determinate prese di posizione e opinioni o semplicemente di lasciare in silenzio componenti più timidi o restii a prendere la parola.

Alla stessa maniera, anche se meno frequentemente, qualche partecipante al gruppo può assumere più o meno implicitamente il ruolo di controleadership, mettendo in discussione o disturbando la figura e il coordinamento del moderatore, sostanzialmente screditando la situazione, le eventuali opinioni emerse o altro.

Dopo aver fatto emergere e rilevato il vissuto, la dimensione emozionale della fase iniziale, tramite un processo "a imbuto" si focalizza l'attenzione in maniera razionale sui singoli elementi da analizzare per rilevare con maggiore precisione la conoscenza, le esperienze, gli eventuali rifiuti e le aspettative riguardo un determinato argomento, anche registrando i cambiamenti di opinione avvenuti durante la fase di discussione.

Il focus group può essere corredato con eventuali allegati, in genere test proiettivi, elenchi di aggettivi o affermazioni (di cui si chiede al rispondente di barrare quelli maggiormente vicini alla propria opinione riguardo l'oggetto di discussione). In questo caso, in base alle diverse modalità di risposta richiesta, emozionale vs razionale o generale vs specifica, si distribuisce l'allegato in una determinata fase della discussione. L'allegato si compila sempre individualmente e poi viene ridiscusso in gruppo.

In altri casi, il moderatore decide di dividere il gruppo in due o più sottogruppi assegnando il compito di scrivere riguardo un determinato argomento e poi di ridiscuterlo collettivamente.

Altre volte viene usata la tecnica del collage, chiedendo ai partecipanti, in genere divisi in sottogruppi, di associare delle immagini (tratte da riviste lasciate a disposizione sul tavolo) al vissuto riguardo un determinato argomento ritagliandole e incollandole su dei fogli, aggiungendo parole o scritte che possano spiegare le impressioni e le opinioni emerse, che poi vengono ridiscusse collettivamente.

Il **setting** del focus group è dato da un tavolo in cui tutti i componenti si siedono scegliendo liberamente il proprio posto, proprio per consentire una circolazione di opinioni maggiormente orizzontale, meno gerarchica o direttiva. In ogni caso, in genere, il moderatore (nel caso il tavolo non sia rotondo) siede a capotavola e "tiene" più o meno liberamente le fila della discussione.

Proprio per la sua capacità di sondare le percezioni e i vissuti dei singoli individui tale tecnica da anni è molto utilizzata nelle ricerche di mercato, per meglio comprendere gli atteggiamenti e i comportamenti dei consumatori e dà quindi ottimi risultati per esempio nella valutazione della **customer satisfaction**, della soddisfazione del cliente (ovvero di quella branca di

ricerche che si occupa di rilevare i vantaggi e gli svantaggi individuati nella relazione con il cliente soprattutto nella fase del dopo-acquisto e di assistenza).

È quindi una tecnica fruttuosamente impiegata nelle ricerche qualitative che fanno da supporto alle scelte di marketing o del management, infinitamente sensibili a differenti "umori" dei consumatori e del mercato.

Recentemente i focus group sono stati riscoperti dalla sociologia in generale (come tecnica nasce in effetti negli anni '40 negli Stati Uniti grazie a Robert K. Merton²) e da qualche tempo cominciano a essere molto utilizzati per meglio sondare il vissuto e le attese dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Il focus group viene utilizzato esclusivamente nella ricerca qualitativa.

In quanto tecnica eminentemente qualitativa, **tramite il focus group non ci si pone quindi in una ottica quantitativa, di misurazione in termini numerici di una singola realtà quanto piuttosto di registrazione e di interpretazione delle percezioni individuali e sociali.**

Mentre con le indagini quantitative si esplora in superficie un campione sufficientemente esteso di popolazione, nelle ricerche qualitative si sonda in profondità un campione relativamente piccolo con l'obiettivo non tanto di pesare, misurare l'intensità di un fenomeno indagato quanto di capirne i "perché", di esaminare le percezioni e le convinzioni riguardo un determinato argomento al di là della loro supposta oggettività³.

Tuttavia, a volte, soprattutto nelle ricerche di mercato, è abbastanza frequente che qualche focus group in 2 o più città – campione faccia da "pilota" a una indagine quantitativa, ovvero tramite alcuni focus group si delineano meglio le percezioni e l'importanza di alcuni argomenti, dei contesti competitivi o altro che si vogliono poi approfondire e "pesare" da un punto di vista numerico tramite un questionario quantitativo su un campione più ampio. Tramite ciò che emerge nel focus group quindi si delineano meglio le dimensioni del problema e gli indicatori che vanno a costruire il questionario da somministrare nella fase quantitativa.

Sono stati realizzati **10 focus group**, della durata di circa due ore ciascuno, rappresentando e riproducendo la realtà del nord, del centro, del sud, di piccoli e grandi centri urbani, di diversi status rispetto alle tre realtà indagate (scuola, lavoro, anziani), proprio per avere un ampio ventaglio di situazioni descritte.

² ibidem, pp.27-31

³ A.Amadori, *Introduzione alle ricerche di mercato*, CUEN, Napoli 1996; G.Marabach, *Le ricerche di mercato*, UTET, Torino 2000, in part. pp.303-305

Ad esempio: nella scuola si sono confrontati genitori, insegnanti, funzionari amministrativi, rappresentanti degli organi di governo della scuola.

In generale secondo quanto previsto dal progetto approvato, sono stati invitati soggetti che nella P.A. svolgono funzioni a diretto contatto con i cittadini (ad es: il segretario della scuola, l'addetto del CAAF, il responsabile del CPI), o comunque impegnati in lavori che hanno immediate ricadute sul rapporto tra cittadini e P.A. (il preside, il dirigente comunale) o in attività di "facilitazione" e assistenza (come i responsabili sindacali o del Tribunale dei diritti del malato); nel caso degli anziani e del lavoro, hanno partecipato ai focus group anche alcuni cittadini.

Quindi si è rivolta l'attenzione a coloro che tutti i giorni lavorano a diversi livelli nella Pubblica Amministrazione, a coloro che per diverse ragioni (in quanto sindacati e associazioni, o membri degli organismi scolastici ad esempio) si confrontano quotidianamente con essa.

Queste figure, che potremmo definire a "mezz'aria" tra la dirigenza e il front-line, sono **un ganglio vitale** per capire gli snodi, le attese, le criticità della Pubblica Amministrazione nel suo insieme, in realtà specifiche, nei rapporti tra singoli organismi/uffici e tra essi e i cittadini.

E in più ognuno di questi partecipanti ai focus group è anche un cittadino, che ha figli a scuola; che ha partecipato o ha in famiglia dei partecipanti a concorsi pubblici; che deve rispondere ogni anno alle richieste dell'INPS per la certificazione reddituale ai fini delle esenzioni dai ticket sanitari o deve fare la dichiarazione dei redditi.

FOCUS GROUP

Città	Argomento approfondito	Tipologia dei partecipanti/sesso
Benevento	Scuola	Assistenti segreteria, collaboratori, insegnanti elementari, dirigenti scolastici (M/F)
Conegliano Veneto	Anziani	Impiegati ass. servizi sociali, pensionati, università della terza età, rappresentanti del Tribunale del malato, volontari, responsabile pensionati CISL (M/F)
Cosenza	Anziani	Rappresentanti provinciali e regionali FNP Cisl (M/F)
Foligno	Scuola	Personale non docente, dirigenti, insegnanti (M/F)
Lecco	Scuola	Genitori, insegnanti, personale non docente (M/F)
Roma	Anziani	Volontari, capilega del sindacato pensionati, resp. Amministrativi CAAF, collaboratori FNP (M/F)
Salerno	Anziani	Rappresentanti del Tribunale del malato, rappresentanti FNP (M/F), anziani
Teramo	Lavoro	Coordinatore provinciale delle attività dei centri per l'impiego, responsabile e collaboratori centro per l'impiego, dirigente di settore, persone in cerca di lavoro (M/F)
Terni	Lavoro	Responsabile ufficio assunzioni del comune, dirigente gestione e sviluppo risorse umane del comune, funzionario responsabile formazione del comune, concorsista al comune, responsabile settore orientamento e formazione del centro per l'impiego, collaboratrice di associazione all'orientamento professionale di fasce deboli (M/F)
Udine	Misto Lavoro, scuola, anziani	Personale non docente della scuola, rappresentanti sindacali dell'asl, volontari, pensionati, persone in cerca di lavoro, amministratori locali (M)

Come si vede dalla tabella riassuntiva, l'indagine tratteggia la realtà italiana con un viaggio che incrocia nord, centro e sud, grandi metropoli e piccole realtà di eccellenza.

Inoltre si è deciso di approfondire secondo "pesi" sostanzialmente uguali i singoli argomenti: la scuola, il mondo del lavoro, gli anziani. In questa maniera si è cercato, grosso modo, di rappresentare per ogni argomento realtà geografiche differenti (nord, centro, sud) di diversa grandezza (metropoli, il piccolo centro di provincia, il capoluogo).

Per concludere, a livello sperimentale, si è stabilito di fare **un gruppo misto (a Udine)** mettendo intorno un tavolo partecipanti al focus group provenienti da "mondi" diversi (scuola, sanità, volontariato, pensionati, amministrazione locale) che si sono confrontati riguardo loro vissuti e le loro attese riferiti alla Pubblica Amministrazione.

Le interviste in profondità

Le interviste in profondità sono una tecnica qualitativa particolarmente consolidata nelle scienze sociali. L'utilizzo di questa metodica contribuisce a approfondire singoli aspetti riguardanti la semplificazione amministrativa emersi durante i focus group e a focalizzare l'attenzione su specifiche aree tematiche tramite una batteria di domande più o meno strutturata che un intervistatore esperto somministra a un intervistato.

Riguardo le interviste in profondità, i soggetti ascoltati sono:

SCUOLA (10)

2 Insegnanti

1 Collaboratore amministrativo

1 Segretario di Istituto scolastico

1 Presidente Consiglio d'Istituto

1 Genitore componente Consiglio d'Istituto

2 Genitori di studenti di scuola superiore

2 Studenti universitari

LAVORO (11)

10 lavoratori o in cerca di lavoro: tutti hanno sostenuto almeno 1 concorso pubblico

1 Dirigente generale della P.A. centrale

ANZIANI (6)

1 Responsabile Centro Anziani

3 Pensionati

2 Dirigenti sindacato pensionati

Anche in questo caso, quindi, sono state approfondite diverse realtà specifiche, che danno un quadro articolato e rappresentativo dei diversi contesti in cui si trova a operare la Pubblica Amministrazione.

Le posizioni rappresentate dagli intervistati coprono, come nel caso dei focus group, tutto lo spettro di chi è all'interno della P.A., o nelle strutture di assistenza e tutela, fino ai cittadini.

Le interviste in profondità sono state concentrate in massima parte su tre aree geografiche, culturali e socio-economiche molto diverse tra loro: l'avanzato nord-est di **Padova** (lavoro, scuola e anziani), il centro tranquillo e sviluppato di **Terni** (lavoro e anziani), il sud più problematico e in movimento di **Napoli** (lavoro e scuola).

Un approfondimento: le facilitazioni per gli anziani.

Ad integrazione dei risultati dei focus group e delle interviste in profondità, è sembrato opportuno approfondire ulteriormente la problematica legata alla condizione degli anziani degli anziani, attraverso l'esame delle concrete ricadute positive della semplificazione e delle "facilitazioni" messe in atto da Enti previdenziali (soprattutto l'INPS), Patronati e CAAF.

2.2 La mappa delle criticità

2.2.1 Il quadro complessivo: la percezione globale della P.A.

Per comprendere la percezione e la rappresentazione sociale della Pubblica Amministrazione, appare particolarmente appropriata la metafora utilizzata da Gregorio Arena (precedentemente descritta nel testo), che la paragona ad **un ghiacciaio**: a occhio nudo appare sempre uguale, monolitico, imponente e "gelido" nei confronti dei cittadini.

Eppure, anche se scarsamente percepibile allo sguardo dell'osservatore, si muove; il ghiacciaio – come la Pubblica Amministrazione – ha una sua scia, che implica un lento e inesorabile cambiamento, anche se non immediatamente visto o riconosciuto da coloro che vi si pongono di fronte o che lo scalano per una qualche ragione.

I ghiacciai, malgrado la statica imponentza, si spostano, cambiano, diventano differenti da ciò che erano un tempo. È qualcosa che non è immediatamente individuabile, ma che in seguito viene riconosciuto come "nuovo".

Infatti per interpretarlo come tale bisogna tener conto di fattori poco visibili, di processi lunghi, con aspetti razionali e altri in larga misura inconsapevoli, di convergenze non programmate

Lo avvertono e ne sono consapevoli anzitutto gli stessi protagonisti, i funzionari pubblici:

"noi offriamo servizi, non sempre sono facili da parametrare. Per una fabbrica, che produce 'pezzi', è diverso"

"la quantificazione non è data dagli atti che hai prodotto, ma dal rapporto che ha instaurato con i cittadini e con i colleghi, per migliorare il rapporto con i cittadini".

La Pubblica Amministrazione quindi e le richieste dei cittadini sono in evoluzione, nel pieno di un cambiamento non sempre e non facilmente decifrabile al primo impatto.

La percezione del cambiamento difficilmente viene messa a fuoco a occhio nudo, di primo acchito, senza una riflessione piena di distinguo. **Le differenti forme di digestione e di metabolizzazione del cambiamento non sempre appaiono immediatamente riconoscibili o traducibili in una qualità migliore percepita.**

Tra i partecipanti ai focus group e tra gli intervistati, con sfumature diverse in base ai ruoli (perché un conto è qualcuno che lavora nella P.A., un conto è qualcuno che quotidianamente si deve confrontare con essa) e ai settori di competenza, le prime associazioni correlate alla P.A. sono di rifiuto o addirittura ostili

"la Pubblica Amministrazione? La prima cosa che mi viene in mente è che è una cosa cattiva"

"se mi è consentito dirlo, è un vero schifo"

"...è una struttura gerarchizzata troppo vecchia per la società"

"una cosa troppo complicata per il cittadino"

"penso ai formalismi".

Il vissuto nei confronti della Pubblica Amministrazione è immediatamente negativo, si colloca a aprioristicamente in un contesto emozionale sfavorevole, anche quando i rispondenti in una fase successiva hanno un atteggiamento razionale maggiormente positivo o comunque più articolato e con maggiori sfumature correlate ai singoli contesti.

Se si chiede agli intervistati di associare una sensazione alla pubblica amministrazione le risposte che emergono più frequentemente di primo acchito sono

"l'impatto è 'oddio! Devo andare in tanti uffici'..."

"burocrazia"

"penso immediatamente all'inefficienza"

"...al caos"

"indisponibilità"

"burocrazia: si immagina subito il divario tra cittadini e pubblica amministrazione"

"penso alla confusione, alla lentezza burocratica"

"penso agli sprechi e alla mancanza di senso civico"

"la Pubblica Amministrazione crea un eccesso di burocratizzazione che non si riesce a ridurre... È un eccesso di burocratizzazione che crea confusione e diffidenza nel cittadino".

Tuttavia una minoranza tra coloro che lavorano nella Pubblica Amministrazione associa più facilmente anche aspetti più positivi (che, in ogni caso, non è detto che corrispondano davvero alle proprie opinioni, nel senso che i **valori dichiarati** non sempre collimano con i valori manifesti)

"servizio e efficienza"

"riforma e servizio, perché ci si muove per obiettivo"

"è coordinamento, servizio... ci si sta avvicinando alle esigenze dell'utente".

In questo senso, **in una fase iniziale di discussione, il quadro è generalmente negativo (per chi non vi lavora) e più articolato con aree critiche che non riguardano il proprio ufficio (per chi vi lavora).**

I rapporti con le istituzioni pubbliche sembrano irrimediabilmente segnati da un dato negativo. Pratiche molto diffuse e sedimentatesi nel tempo hanno deformato le regole o il vissuto della convivenza sociale riguardo il rapporto con la Pubblica Amministrazione.

Se rappresentiamo il ghiacciaio con una forma piramidale possiamo dire che la punta che emerge è immediatamente negativa, la prima risposta è in ogni caso di rifiuto e sfavorevole alla Pubblica Amministrazione presa nel suo insieme, soprattutto da parte dei cittadini. È anche vero che un ricordo negativo tende a

sedimentarsi e a rimanere maggiormente impresso di una qualsiasi azione andata facilmente a buon fine perché quest'ultima si dimentica più facilmente, proprio perché non ha costituito un problema.

Tuttavia, in un secondo momento, viene messa a fuoco e individuata una realtà maggiormente complessa, in cui convivono esperienze e professionalità diverse, risposte al cittadino date con una differente forma di tempestività e di "cura"

"dovrebbe essere sinonimo di qualcosa di vicino al cittadino, ma a volte non è così, si ha una sensazione di negatività"

"c'è una difficoltà a mettere in atto, al di là delle parole, una politica di accoglienza nei confronti del cittadino".

In seguito, a un livello più "basso", più nascosto, tra i cittadini, e già in una fase intermedia o iniziale per coloro che lavorano nella Pubblica Amministrazione, emerge il ricordo di una singola esperienza positiva recente o di un processo di cambiamento complessivo realmente in atto.

Nel processo del ricordo o della immagine pregressa che si ha della Pubblica Amministrazione appare immediatamente percepibile e rappresentata "la punta del ghiacciaio", negativa, mentre a livello razionale dopo una più o meno lunga riflessione e discussione comune si fa avanti una immagine maggiormente positiva, in cui emerge un cambiamento alle fondamenta, una sorta di "rivoluzione silenziosa" che ha coinvolto la struttura basilare della Pubblica Amministrazione.

Il vissuto nei confronti della Pubblica Amministrazione

Il cambiamento percepito

*"è tutto uno schifo"
"è il caos"
"burocrazia"*

*"qualcosa è cambiato, forse, ma non sono sicura"
"è come una pelle di leopardo, alcuni comuni funzionano benissimo"
"qualcosa si sta muovendo per eliminare le code"
"ci sono persone senza pazienza"*

*"l'altro ieri mi hanno dato la carta d'identità in un'ora, prima ci volevano 3 giorni. È un abisso... mi è anche arrivata la lettera dell'assessore per avvertirmi che stava per scadere"
"oramai la carta d'identità te la danno a vista"
"avevo chiesto l'assistenza domiciliare per mia suocera, ce l'hanno data subito"
"alle Poste le code sono scomparse..."*

La percezione negativa della Pubblica Amministrazione spesso si focalizza di primo acchito

- **sulla sanità**

"non puoi aspettare 10 giorni una cartella clinica con i mezzi tecnologici che ormai ci sono, è una maniera per rendere le cose più semplici davvero complicate"

"ho visto una vecchina sbattuta tra un ufficio e un altro per una semplice prenotazione da uno specialista"

- **sulle Poste**

"alle Poste, allo sportello rispondono male; sembra che siano i proprietari delle Poste"

"se vai alle Poste vedi il povero anziano che fa la fila che magari è pure intimidito"

"avevamo un obiettore che andava per noi del Comune a ritirare la posta direttamente alle Poste e tornava sempre dopo ore, pensavamo che si fermasse al bar... siamo andati alla Poste e stava smistando le lettere dietro l'ufficio, hanno ridotto così tanto il personale che il direttore delle Poste ogni volta che lo vedeva arrivare la mattina metteva l'obiettore a lavorare per loro"

- **la previdenza**

"sono anni che aspetto di sapere la mia situazione e non rispondono mai".

In misura minore:

- **il catasto**
- **l'ufficio imposte**
- **i vari ministeri.**

In alcune realtà del sud, in particolare tra gli anziani, si tende a radicalizzare questa immediata reazione negativa nei confronti della Pubblica Amministrazione, tanto che questa si profila come un nemico antico, infido, verso cui andare corazzati delle proprie armi migliori per fronteggiare uno Stato borbonico, subdolo per vocazione

"è uno schifo, mi dà la nausea"

"esiste solo prevaricazione e arroganza"

"si inorridisce di fronte alla pessima burocrazia italiana, specialmente al sud"

"la sensazione è quella di caos e paura di entrare in un ufficio pubblico"

con un vissuto negativo paradossalmente enfatizzato dall'informatizzazione

"vai alle Poste a prendere la pensione e vedi gli impiegati che al computer cincischiano, inciampano e si fermano e chiedono..."

"se le cose non funzionano si dà la colpa al computer e devi tornare a fare la fila il giorno dopo".

Al centro nord, in genere, nella discussione si hanno reazioni spontanee maggiormente sfumate

"la Pubblica Amministrazione dovrebbe essere la somma di più fattori...dovrebbe essere sinonimo di assistenza, qualcosa di vicino al cittadino, anche se a volte non è così, ma si ha una sensazione negativa".

Tuttavia quasi immediatamente nella discussione emerge, da parte della maggioranza degli utenti e di coloro che vi lavorano, una percezione della realtà della Pubblica Amministrazione molto più articolata e complessa

"non è detto che tutto si traduca in un disservizio, ci sono degli aspetti che funzionano molto bene"

"sicuramente c'è una concezione negativa della Pubblica Amministrazione. Fare le file, la confusione. Questo è lo stereotipo della Pubblica Amministrazione, però oggi sta cambiando. Si stanno muovendo per eliminare le code, per facilitare i contatti"

"anche nel pubblico ci sono persone 'scostumate' e persone per bene".

Coloro che lavorano nella Pubblica Amministrazione tendono a individuare le criticità nelle procedure verticali (verso gli enti centrali) e nella mancanza di comunicazione tra i vari organismi/settori



"c'è una scarsa sinergia tra enti"

"e noi delle scuole a volte per avere risposte dal provveditorato passano gli anni"

"a volte non c'è abbastanza separatezza tra poteri politici e gestionali".

Gli utenti tendono immediatamente a riconoscere e a sussumere la Pubblica Amministrazione nell'impiegato allo sportello



"sono stato nella Pubblica Amministrazione per 20 anni e ora mi viene la ribellione quando trattano male un anziano allo sportello, eppure la considero come mia madre perché ci ho lavorato".

Tuttavia, come già rilevato, **in una fase successiva emerge a livello razionale anche un vissuto maggiormente positivo, ancora scarsamente radicato nella consapevolezza individuale e collettiva**, che corrisponde a un cambiamento percepito che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione nel suo insieme

"è cambiata l'ottica, la consapevolezza delle competenze, dell'efficacia"

"il cambiamento della P.A. è significativo, di sostanza"

"ho la sensazione che il rapporto tra P.A. e cittadini stia migliorando: è più facile fare alcuni adempimenti, come i pagamenti"

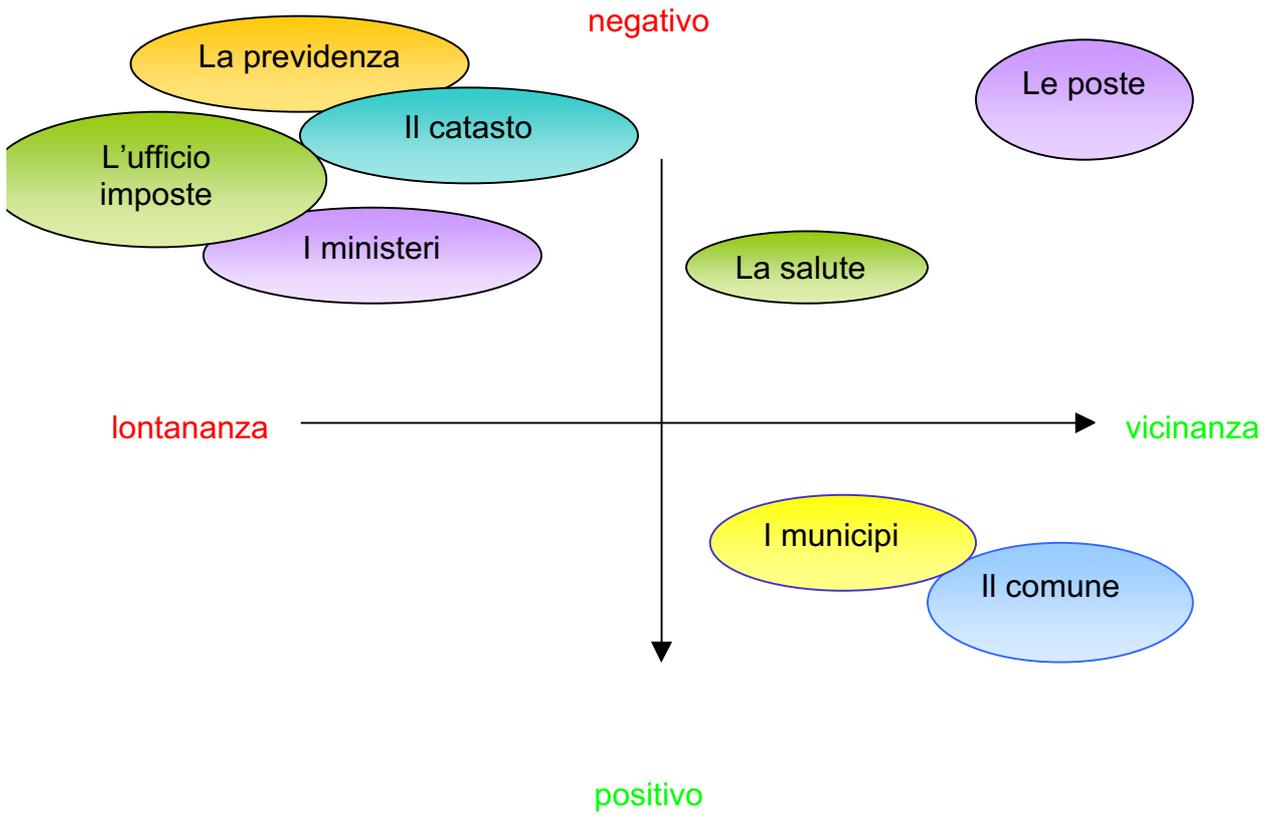
Dai dati raccolti più facilmente la semplificazione ha trovato un suo comportamento virtuoso nei comuni o nei municipi, percepiti come maggiormente vicini e rispondenti alle esigenze dei cittadini

"ora al comune la carta d'identità te la fanno a vista, come a Parigi"

"nella mia esperienza ho notato che alcuni municipi lavorano molto bene..."

"mi sembra che il comune ha guadagnato molto, non c'è più quel distacco con il cittadino, c'è molta più comunicazione con il cittadino, non solo poco prima delle elezioni, come avveniva prima".

Il vissuto verso
la Pubblica
Amministrazione
secondo macroaree



2.2.2 Le relazioni difficili

Da parte di coloro che lavorano all'interno della Pubblica Amministrazione e dei cittadini si avverte un cambiamento nell'atteggiamento, nei comportamenti e nelle attese di entrambe le parti.

Nel corso degli anni Novanta si è passati da un modello di relazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione asimmetrica, "sbilanciata" a un modello di relazione maggiormente paritetico.

Lo Stato, nei decenni scorsi, aveva un atteggiamento di superiorità nei confronti dei cittadini, percepiti come distanti e verso cui si aveva una ostilità a volte neanche camuffata dalle buone maniere. La burocratizzazione e le condizioni ipergarantiste di chi lavora nel pubblico impiego hanno favorito un comportamento e una tipologia di relazione a danno degli utenti

"prima eravamo sudditi quando ci rivolgevamo a qualcuno"

"c'era e c'è un rapporto sbagliato da parte dello Stato: il cittadino deve fidarsi e invece lo Stato parte dall'idea che il cittadino, ad esempio il contribuente, dica il falso. Mi sembra un'impostazione non corretta, una fiducia a senso unico".

Inoltre la Pubblica Amministrazione aveva (e in parte conserva) aspetti di pura autoreferenzialità, in cui il cittadino appariva quasi del tutto al di fuori del proprio orizzonte di riferimento, in un processo in cui il fine di ogni azione era diretto a dinamiche interne alla struttura e non di *problem solving* nei confronti dei cittadini.

I diritti venivano "concessi" attraverso modalità e tempi discrezionali, tramite una fitta trama, non sempre esplicitata, di privilegi e favori, di eccezioni e silenzi, di arroganze e irresponsabilità, di routine e aproblematicità.

Malgrado l'indubbio mutamento culturale, soprattutto in alcune aree del sud, questo modello è percepito come ancora vigente, anzi predominante

"al nord ci sono diritti e doveri, al sud diritti e raccomandazioni"

"è tutto dovuto al rapporto che non c'è tra cittadino e il pubblico ufficio"

"tuttora se vai in Comune cerchi la persona adatta che ti fa un favore e tu poi rifarai il favore"

"è la mentalità dell'impiegato pubblico, che è il padrone sull'utente"

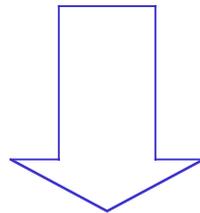
"dovevo fare una gastroscopia all'ospedale avevo il numero 1, sono entrate 10 persone prima di me: erano tutti amici del medico"

"mio marito è stato operato subito perché c'era il figliolo all'ospedale, altrimenti..."

"un conto come hanno trattato il vescovo in ospedale, mio marito invece quando ha avuto bisogno..."

La relazione asimmetrica
fondata sul dislivello comunicativo

Impiegato
P.A.



cittadino

“c’è il mancato riconoscimento del ruolo [dell’altro], è il sentirsi pieno di sé e poi il mondo ti espelle... tu non vivi al di là del tuo éntourage”
“se vai alla Posta vedi il povero anziano che magari è intimidito, io ero lì e mi sono fatto in quattro e ho trovato una persona gentile che ha sopperito. Se tu sei attrezzato culturalmente sei in grado di entrare in relazione, altrimenti...”

“prima il cittadino non era educato a chiedere i propri diritti”

“prima veniva l’utente e sembrava che davano fastidio: ‘lasciami stare, sto lavorando’...”

“c’era la vecchia concezione dello Stato dispensatore, il cittadino aveva l’idea del vassallaggio, della raccomandazione”

“...era visto come un rompiscatole che ti fa perdere tempo”

Oggi, tramite un rovesciamento di prospettiva avvenuto sia a livello normativo che tramite il sentire comune, spesso promosso e modulato dall'associazionismo, il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino appare maggiormente orientato verso una relazione *friendly*⁴, meno subordinata, in una trama di relazioni universalistiche e trasparenti in cui i soggetti sono dotati di pari dignità.

La relazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini diventa maggiormente attiva e simmetrica, avviandosi verso un processo di relazione paritetica, in cui il rapporto si fonda sul riconoscimento reciproco

"è cambiato il livello culturale medio, c'è molta informazione capillare sui diritti, in compenso la domanda dei cittadini è diventata più articolata e complessa"

"trovavo scandaloso che lo Stato Italiano considerasse sempre il cittadino come qualcuno che doveva dimostrare qualcosa (un possibile "sospetto"). Dall'introduzione della Bassanini, oltre all'abbattimento dei tempi per qualsiasi pratica (carta d'identità, passaporto...), è cambiato l'atteggiamento degli uffici della Pubblica Amministrazione... Impiegavo un tempo spropositato rispetto alla semplicità dell'operazione. Si è abbattuto del 90%"

⁴ L'espressione è presa a prestito da un dibattito molto interessante su queste tematiche e per l'epoca innovativo, in quanto trattava di una modalità di atteggiamento e comportamenti ancora *in fieri*, che si sarebbero maggiormente sviluppati negli anni a venire. Cfr. a questo proposito, in particolare "Friendly: la vita quotidiana in una società ad alta densità tecnologica", in *Inchiesta*, luglio- settembre 1995 e "Friendly", (a cura di Laura Balbo), Anabasi, Milano 1993

La relazione paritetica

Cittadino



Impiegato P.A.

“adesso hanno il cartellino, almeno sai con chi parli...l'altro non è più un essere anonimo”

“ora c'è trasparenza, quantomeno si ha più voce, prima si chinava il capo, l'utente era l'ultimo dei servitori”

“si passati dal timore degli anziani alla strafottenza, a volte del ‘tu mi devi’...”

“c'è più sensibilità a seguire il cittadino”

“Ora sono consapevoli, è cambiato l'utente. Vengono già informati”

”ho la sensazione che sia più facile fare le cose (pagamenti...).

C'è stata una facilitazione generale. Più amichevole”

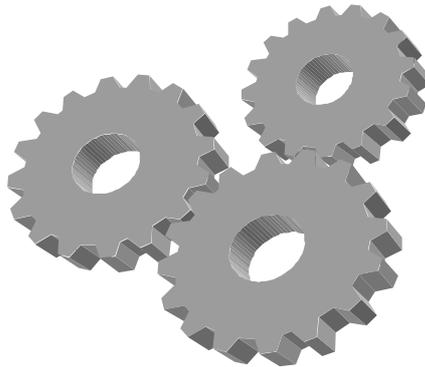
“la Bassanini la ritengo fondamentale perché ha capovolto il rapporto tra amministrazione e cittadino, prima c'era separatezza e le prerogative erano tutte a vantaggio della Pubblica Amministrazione”

“nel rapporto con il cittadino è cresciuta la forza del cittadino che a volte diventa arroganza, mentre un tempo aveva una timidezza eccessiva”

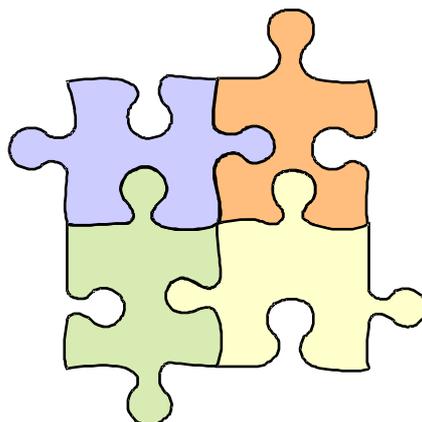
In buona sostanza si passati da un modello organizzativo chiuso (cieco e sordo rispetto ai bisogni dei cittadini), fondato su vari organismi/uffici che più o meno efficacemente dialogano tra loro a un modello organizzativo più aperto, con una informazione circolare che coinvolge tutti gli attori della relazione.

Graficamente si può tradurre il passaggio da un sistema di ingranaggi chiusi in se stessi, più o meno funzionali, di cui solo alcuni si confrontano tra loro a un modello in cui gli incastri, le trame e le relazioni coinvolgono uffici e cittadini in maniera maggiormente dialogica e orizzontale.

Modello di organizzazione del lavoro chiuso, in cui gli uffici si confrontano, almeno parzialmente, tra loro (al di là e al di sopra del rapporto con i cittadini)



Modello di organizzazione dialogico, maggiormente orizzontale, che coinvolge i cittadini nelle scelte decisionali e nei servizi offerti



Tuttavia il passaggio da un rapporto subordinato, fortemente asimmetrico, a un rapporto paritetico e da un modello di organizzazione chiusa a un modello maggiormente aperto, "a rete", è, come dire, a metà del guado.

Sono molti gli "inceppamenti", gli "avversari" di una migliore organizzazione, le difficoltà non facilmente solvibili a tavolino, gli atteggiamenti mentali e i comportamenti da ripensare radicalmente

"la Pubblica Amministrazione ha un eccesso di burocratizzazione che non si riesce a ridurre... è un eccesso di burocrazia che crea confusione e diffidenza nel cittadino"

"tutti vogliono la regola, ma per se stessi vogliono la non regola".

È un processo avviato ma continuamente ridefinito dagli attori, ovviamente anche dagli stessi cittadini

"il cittadino deve alzare la schiena e la testa. Il cittadino è poco informato dei diritti che ha"

"a volte sono gli stessi cittadini a essere pigri, a non informarsi sui propri diritti"

"c'è sempre qualcuno che continua a pensare ai fatti propri"

che soprattutto in alcune aree del sud trova delle resistenze culturali molto radicate

"la critica alla burocrazia non è a senso unico. È anche il cittadino a essere ignorante, ignora i propri diritti e i propri doveri"

"alcuni cittadini non sono informati bene su cosa fare, all'Ufficio Entrate non c'è lo sportello delle informazioni, e un cittadino si è messo a urlare perché non sapeva dove andare... è sbagliato".

Il primo step del cambiamento percepito è dato dal tipo di rapporto che il cittadino instaura con l'operatore di sportello.

In generale, in base alla ricerca sul campo, si conferma **un vissuto maggiormente dialogico, circolare tra cittadini, istituzioni e sportello, seppure con aree tuttora critiche.**

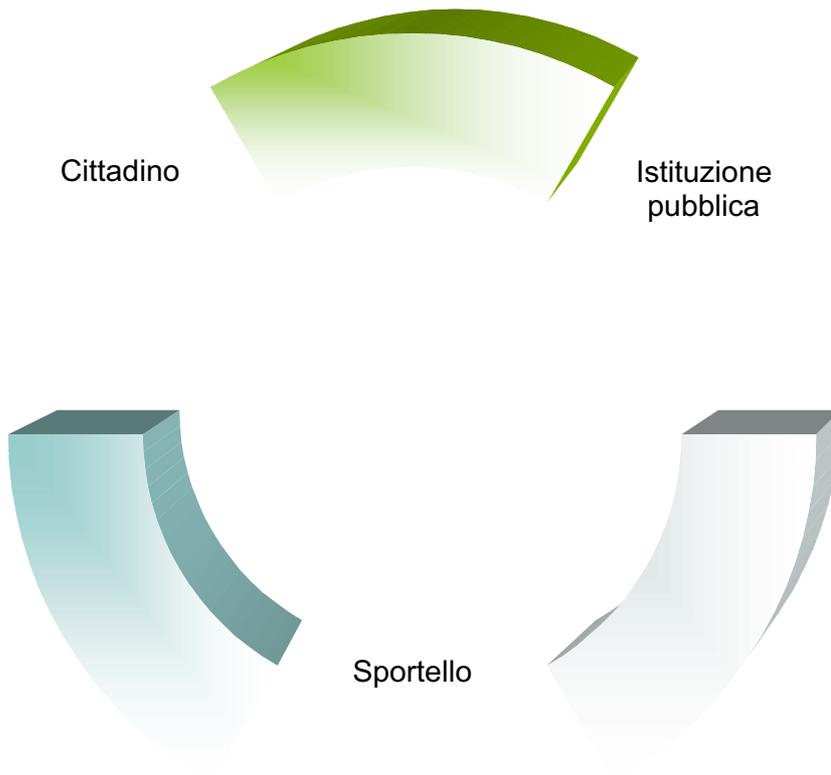
L'operatore di sportello ha un ruolo cruciale di snodo tra Pubblica Amministrazione e cittadini perché viene percepito dagli utenti come una sorta di **sineddoche**, una parte che rappresenta il tutto, che simbolizza nel suo insieme la Pubblica Amministrazione e le risposte che è in grado di dare al singolo cittadino.

Lo sportello appare il primo scoglio da sormontare in caso di difficoltà, l'ultima catena di una inefficienza o il primo baluardo di una relazione risolutiva, *friendly*.

Lo sportello è il front line in cui, come in una cartina tornasole, i cittadini misurano l'immagine e l'efficacia della Pubblica Amministrazione.

I rapporti tra cittadino, istituzioni e sportello sono quindi avviati verso un modello meno gerarchizzato e la comunicazione avviene in maniera maggiormente diffusa, circolare anche se ciò non significa che sia un processo compiuto

"è in itinere, non possiamo ancora valutarlo ma c'è stato un forte cambiamento culturale".



Tuttavia si è solo all'inizio di un processo, che ha forti criticità.

Tuttora infatti si conferma un diffuso vissuto conflittuale delle pratiche amministrative che hanno ancora una connotazione burocratica e un livello di soddisfazione percepita non sufficiente

"sono persone che dovrebbero avere la preparazione giusta per occupare quel posto, se ti trovi uno 'scostumato', un arrogante..."

"se non ti qualifichi non ti calcolano proprio negli uffici..."

2.2.3 Il valore del tempo

In generale dall'indagine emerge una profonda discrasia tra la percezione del tempo del cittadino e il tempo che la Pubblica Amministrazione impiega per erogare un servizio

"la Pubblica Amministrazione è elefantiaca, richiede di adeguarsi ai suoi tempi, non a quelli degli altri"

"i tempi per un concorso sono ridotti all'osso; a volte i tempi più lunghi per l'espletamento di un concorso sono dovuti al bilancio. Il ritardo non è un ritardo ma riguarda le decisioni, ha a che fare con un bilancio e con la decisione di assumere 5 persone adesso e poi altre 10" .

La lunghezza dei tempi si traduce:

- **facendo "rimbalzare" il cittadino da un ufficio all'altro**

"è la perdita di tempo che non viene calcolata dall'amministrazione, è il girare da un ufficio all'altro, la non conoscenza degli uffici e dei vari dislocamenti"

"ti mandano da uno sportello all'altro"

"fai la doppia fila, prima paghi il ticket e poi fai una seconda fila per l'accettazione"

- **tramite le liste di attesa**

"il vero problema sono le liste d'attesa, il tempo che tu devi aspettare per avere una prestazione"

"le prenotazioni si ingrippano in un congegno con giorni e mesi di programmazione in cui il cittadino si trova di fronte a un muro...il risultato tra i cittadini è il senso di sfiducia"

"per fare gli esami qui in Calabria ci vogliono 3 mesi, a Pisa in un solo giorno ne fai diversi"

- **procrastinando o annullando una prestazione**

"sono andata ieri a fare una mammografia, era la prima volta che non pagavo perché ho compiuto 50 anni, ma il tecnico non è arrivato e siamo andati tutti a casa. Ho perso la mattina"

- **una lunga trafila burocratica**

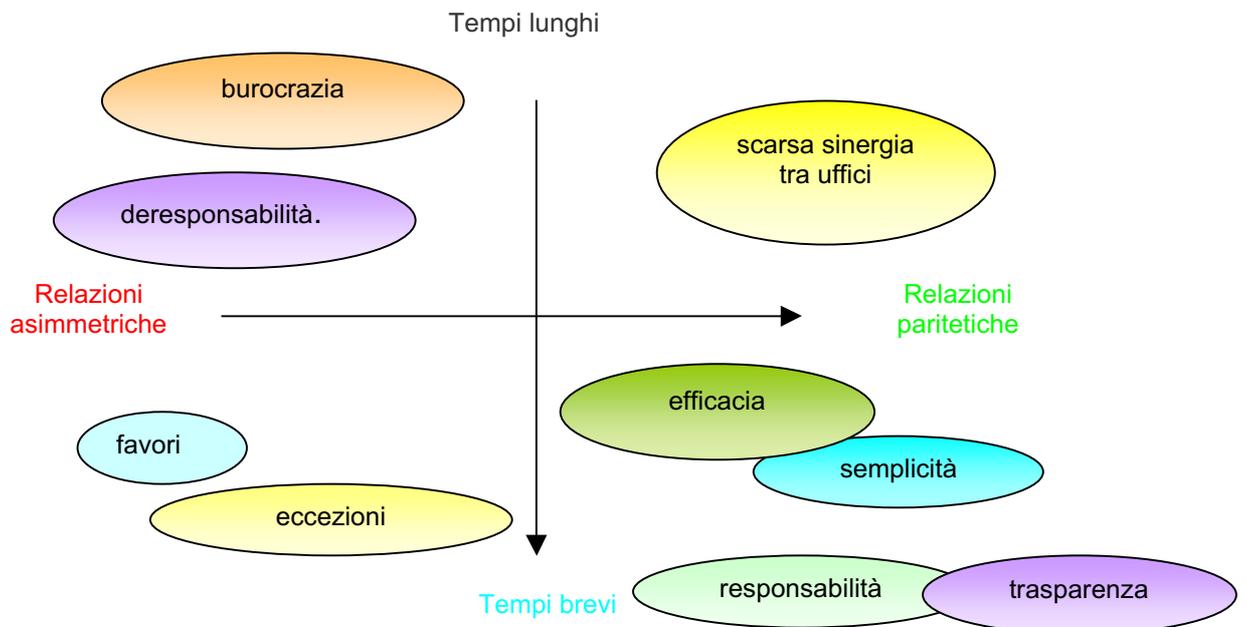
"sono anni che sto seguendo questa pratica e non trovo risposte".

La prolissità, la frammentarietà e la non certezza dei tempi acquista una rilevanza ancora più intensa se i cittadini paragonano i loro vissuti nei confronti della Pubblica Amministrazione a ciò che già sperimentano in altri settori della vita quotidiana (basti solo pensare alla "veloce" percezione del tempo introdotta dall'uso e dalla commistione tra internet, il computer e il cellulare avvenuti dopo la metà degli anni Novanta che hanno letteralmente ridefinito e rimodulato la vita quotidiana e il tempo di lavoro di una fetta enorme di popolazione).

I tempi brevi nella Pubblica Amministrazione venivano (o tuttora vengono) elargiti in maniera eccezionale, a discrezione dell'etica del singolo o dei favori ricambiati. Fino al decennio scorso, la velocità nella soluzione di un problema o dell'erogazione di un servizio non rientrava in un modello mentale e comportamentale diffuso e atteso dalla Pubblica Amministrazione.

Nel corso degli anni Novanta si è avviato un processo a livello normativo e a livello culturale (sia all'interno della Pubblica Amministrazione sia tra i cittadini, promosso anche tramite le associazioni) in cui il valore del tempo non appare più una variabile indipendente dalla prestazione erogata. La brevità con cui si offre un servizio è direttamente proporzionale all'efficacia del servizio stesso.

Il valore del tempo secondo tipologie di relazione tra Pubblica Amministrazione e cittadino



2.2.4 I cambiamenti percepiti, le difficoltà persistenti

I cambiamenti percepiti, con una intensità più meno forte, riguardano:

PER I CITTADINI in ordine di importanza

- **l'introduzione della autocertificazione: un aspetto importante che ha consentito almeno in parte, di ridurre i documenti e conseguentemente i tempi necessari per espletare una pratica**

"non è cambiato abbastanza. Si può ancora semplificare molto. Comunque un po' è migliorato. Credo voglia dire che c'è meno burocrazia nelle richieste di certificati o documenti"

"sembra più snella. Con l'autocertificazione non ci sono più tante code. Ho avuto esperienza di questi cambiamenti solo negli uffici del Comune, ed è parecchio diverso da una volta"

- **la responsabilità individuale**

"se non funziona qualcosa pretendo di parlare con il responsabile"

"... e allora chiedo 'chi è il responsabile qui?'"

"bisogna farsi forte e chiedere sempre del responsabile, allora cambia tutto"

"ora... è tutto trasparente, si può chiedere di chi è la responsabilità"

- **una migliore qualità complessiva della prestazione**

"ci sono uffici in cui le cose ormai funzionano, tra l'ospedale di dieci anni fa e oggi c'è un abisso, la differenza tra cielo e terra"

"...a livello professionale è migliorato. Se arrivi al Pronto Soccorso, sembra un lager, però funziona bene"

- **una gestione meno vessatoria dell'accesso agli sportelli, realizzata attraverso una regolamentazione delle code**

"meno trafile burocratiche, meno file agli uffici"

"al municipio in un quarto d'ora ho fatto tutto"

- **la progressiva informatizzazione del servizio, una crescente diffusione della informatica che consentono tempi più celeri, specie nel rilascio di documenti**

"ormai in tutti gli uffici c'è un computer, una stampante..magari ogni tanto non funzionano, ma normalmente ottieni in pochi secondi quello che prima necessitava di minuti e minuti, registri da scartabellare, fascicoli, pratiche.."

- **il modello privatistico che è stato introdotto nella Pubblica Amministrazione**

"adesso lavorano di più perché hanno paura".

PER CHI LAVORA nella Pubblica Amministrazione il cambiamento percepito riguarda in ordine di importanza

- **l'intervento normativo, teso a semplificare e a snellire le procedure**

"da Bassanini in poi sono cambiate molte cose, negli ultimi anni ci sono state parecchie leggi di semplificazione"

- **la maggiore responsabilità individuale**

"adesso se qualcosa non funziona ci vado in mezzo io..."

"sta cambiando, di ogni ufficio si è individuato il responsabile e questo permette al cittadino di seguire una pratica con maggiore celerità".

"dalla legge sei costretto a dare una risposta, devi stare attento"

"il dirigente ha più autonomia"

- **una maggiore vicinanza al cittadino**

"siamo riusciti a avvicinarci al cittadino, anche con il prolungamento degli orari di apertura"

In maniera trasversale, in ogni gruppo e nelle interviste, le aree maggiormente critiche a livello spontaneo sono:

- **la salute**

"sei anche emotivamente fragile in quel momento"

"l'assistenza agli anziani non ha fatto un passo in avanti: è una piaga"

- **la previdenza**

"per la ricostruzione delle carriere esistono ancora tempi biblici"

"io non ho avuto mai bisogno della Pubblica Amministrazione ma come casalinga ho fatto la domanda all'INPS, ma sono 3 anni che non ho risposte"

- **la casa (concessioni edilizie, catasto, ecc.), per l'intersecarsi di organismi/ uffici differenti preposti allo smaltimento delle pratiche**

"ho ancora un sospeso per il terremoto dell'Irpinia"

"ho avuto l'alluvione del 1998 e ancora non ho avuto niente"

"il catasto è l'ufficio meglio 'disorganizzato'; al catasto se non sei l'intestatario o se non sei un professionista iscritto all'albo devi cercare la via occulta, tramite l'usciera che ti fa la cosa per amicizia, a pagamento"

"nel 1976 abbiamo venduto dei poderi e ancora mi richiedono le tasse".

Per alcuni anche

- **La scarsa applicazione della responsabilità individuale**

"nel sud la trasparenza non ha funzionato, non interessa agli uffici, che l'hanno bloccata loro. Se chiedi di parlare con il responsabile non ti rispondono".

Per coloro che lavorano nella Pubblica Amministrazione **le aree critiche si focalizzano:**

- **nella gestione della "filiera verticale"**, con gli uffici, gli enti, gli organismi preposti operano al di sopra il proprio ufficio e con cui il confronto appare farraginoso e difficile
"per noi il primo scoglio è la Provincia"
"il Provveditorato ha tempi troppo lunghi e poi non ti rispondono neanche"
- **nella gestione della "filiera orizzontale"** con uffici preposti a attività simili, che dovrebbero dialogare in maniera costante e paritetica
"spesso ci scontriamo sulle stesse cose che facciamo in uffici diversi"
"si potrebbe razionalizzare meglio, pianificare, distinguere le competenze"
- **nello spostamento da un tipo di complicazione avviata a semplificazione a altri settori in cui tende a concentrarsi la complicazione risolta altrove**
"l'autocertificazione semplifica la vita al cittadino, ma il lavoro lo deve supplire l'operatore"
"a me sembra che il mio lavoro non si sia semplificato, ma complicato"
"i controlli sull'autocertificazione poi non siamo in grado di farli"
"la semplificazione di cui ci si riempie la bocca non semplifica nulla, io come burocrate lo so"
- **nella discrezionalità della responsabilità individuale**
"la responsabilizzazione c'è soltanto se il dirigente ci crede, noi non abbiamo una dirigenza che lavora in questo modo, tramite il raggiungimento degli obiettivi, ma se non vogliono assumersi responsabilità si nascondono"
"alcune persone si nascondono nei ruoli..."
- **nel mancato allineamento tra maggiore responsabilità individuale e aumento economico**
"il fattore retribuzione incide senz'altro, non si può solamente aumentare la responsabilità"
"le responsabilità le assumi se vieni pagato equamente"

- nella percezione che l'intervento normativo teso a semplificare sia un evento (rimasto quindi incompiuto) e non un processo in continua via di attuazione e ridefinizione anche tramite l'attivazione del singolo
"è un evento che non è compiuto come doveva".

2.3 Le singole aree di approfondimento

In generale dall'approfondimento dei singoli case studies si evidenzia un quadro fortemente differenziato, in cui le criticità maggiori si concentrano nell'area anziani, anche per una differente e maggiormente attesa diffusa da parte degli anziani e di coloro che, con notevoli difficoltà, operano nel settore.

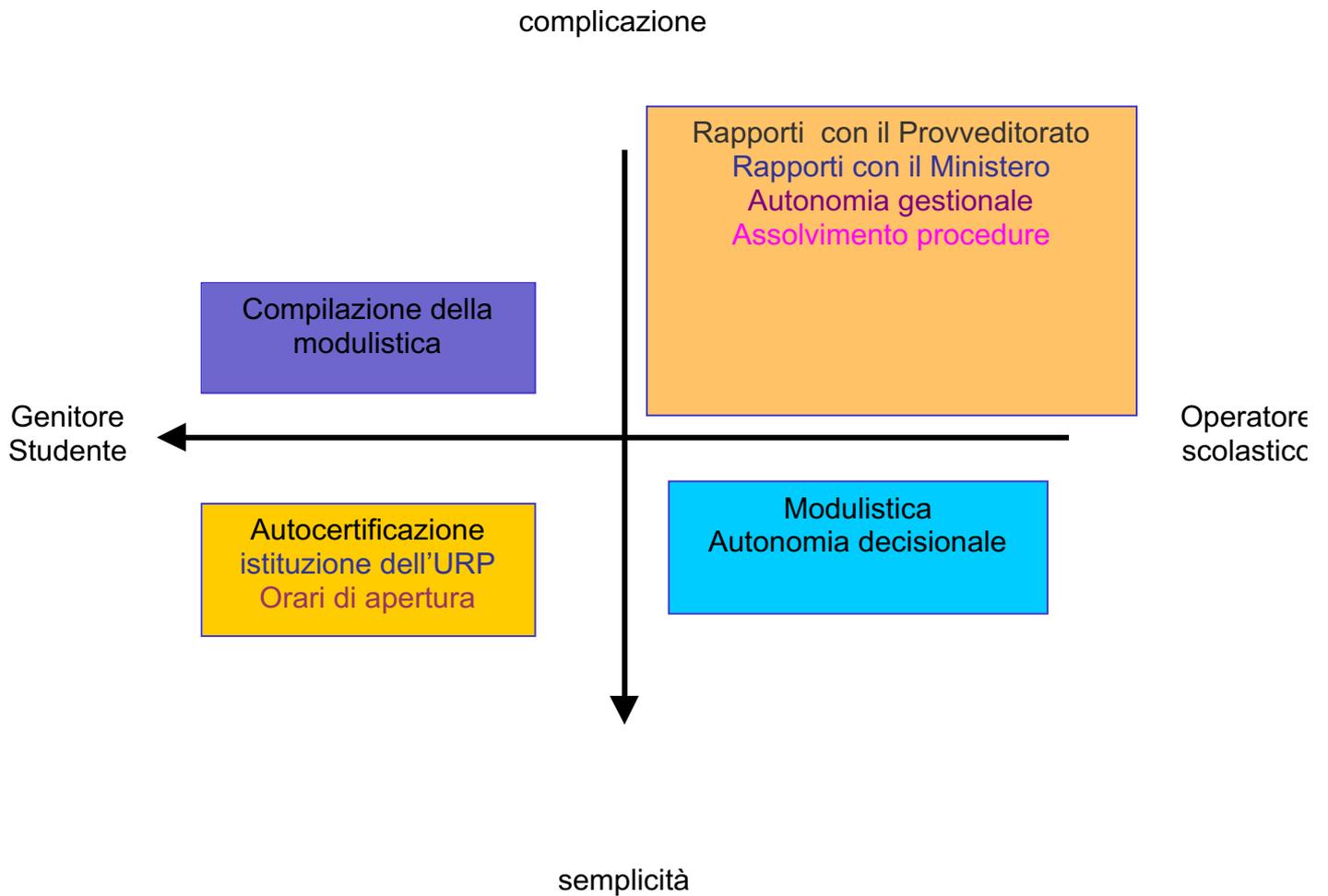
2.3.1 La scuola

Il mondo della scuola esprime una realtà che opera in maniera molto vicina al cittadino, in uno dei gangli vitali del rapporto del cittadino con le istituzioni: l'educazione dei più giovani.

Dall'indagine risulta l'immagine di una scuola complessivamente in una fase di profondo mutamento sia in termini normativi e organizzativi, sia a livello formativo.

La semplificazione, nella scuola, si è tradotta in un migliore rapporto con il cittadino, in particolare tramite l'autocertificazione e in una maggiore complicazione (che si somma a quella pregressa) nell'organizzazione interna, in particolare nella filiera verticale (il provveditorato, il ministero) e nella gestione dei carichi di lavoro.

Gli effetti percepiti della semplificazione nella scuola



I punti di forza della semplificazione e del cambiamento percepito
sono:

PER TUTTI

- **l'autocertificazione**

"[l'autocertificazione] ha portato una variazione notevole. Evita la richiesta di certificazioni. Ci dedicavo circa un giorno all'anno"

"... una notevole semplificazione. Non solo di tempo, ma anche di soldi (non serve più andare dal notaio). C'erano molte code in Provveditorato, in Comune..."

anche se **in alcuni casi si avverte qualche resistenza**

"non volevano farmi l'autocertificazione per un documento di mia figlia perché poi devono fare i controlli e per loro è un lavoro doppio"

"l'autocertificazione non viene applicata completamente, anche dagli uffici, per non impazzire, non tutti i cittadini capiscono al volo"

- **la modulistica**

"Da noi c'è ampia modulistica per tutto, Semplice, costruita ad hoc"

"se non fai tu la modulistica non sempre il cittadino ha la cultura media per poter fare una autocertificazione"

"Molto accessibile e chiara"

- **una maggiore autonomia decisionale**

"Lo so per via dell'autocertificazione, e per l'autonomia della scuola (per esempio ora ci sono ampi margini di gestione dei soldi, calendari scolastici..."

- **l'istituzione dell'URP**

"siamo stati tra i primi a istituire l'URP".

I punti di debolezza riguardanti la semplificazione amministrativa e il cambiamento percepito sono:

- **i controlli dell'autocertificazione**

"noi teoricamente dobbiamo fare dei controlli..."

- **la mancanza di autonomia a livello di fondi**

"le autonomie date in realtà non hanno supporto finanziario. Basato solo sulle capacità personali di sfruttare le scarse risorse. Riduzione di finanziamento da parte dello stato. I corsi specialistici (inglese, informatica..) prima erano finanziati dalla scuola, adesso viene chiesto un contributo agli studenti"

"è una riforma a metà, l'autonomia non la puoi esercitare completamente se non si ha una disponibilità economica... ci aspettavamo una autonomia più concreta, siamo rimasti rammaricati"

- **diminuzione dell'organico rispetto all'aumento dei carichi di lavoro**

"diminuiscono l'organico e il lavoro aumenta, si pretende di più con minor spesa"

"abbiamo il fardello continuo e grave di incombenze nuove"

"siamo più stressati, abbiamo più incombenze... siamo aperti fino alle 18"

"un professore deve scrivere un giudizio 8 volte!"

- **lo scarso coinvolgimento a livello di ministero riguardo gli indirizzi delle riforme in atto**

"sono state fatte tre riforme senza stabilità, in maniera schizofrenica, come insegnanti ci sentiamo insoddisfatti, ci fa capire che chi sta al di sopra di noi non capisce i nostri bisogni"

"non c'è una riforma fatta tramite un dialogo con la base"

- **la frammentarietà di rapporto con il provveditorato, che si fonda a volte su logoranti procedure e tempi di espletamento**

"nel trasferimento dei documenti da una città all'altra sono stati impiegati due anni nella ricostruzione della carriera, perché era stata persa una cartella. Io non ho risolto, ho dovuto aspettare"

"stiamo ancora a stabilire, dopo due anni, le modalità di pagamento di un part-time misto, sia verticale che orizzontale... ovviamente la persona l'abbiamo già pagata da un pezzo perché lo scarto era di pochi euro"

"il provveditorato esprime la burocrazia al massimo"

- **la scarsa responsabilità dei singoli**

"il discorso delle responsabilità non è semplice, tanti non la vogliono perché preferiscono l'anonimato. Deve cambiare la mentalità delle persone perché la privacy è anche uno schermo"

- **la scarsa formazione (in particolare nel settore dell'informatica e della comunicazione al pubblico)**

"ora abbiamo responsabilità enormi, non possiamo imparare in 2 giorni come funziona la ricostruzione della pensione"

"i servizi decentrati vengono rimandati alle scuole senza che ci sia formazione"

"...ma la formazione che ci viene fatta è piuttosto una 'informazione', è troppo breve"

- **il mancato riconoscimento economico da correlare a una maggiore responsabilità individuale**

"si continuano a fare contratti con aumenti poco diversificati...qualche tentativo di premiare il maggior impegno è stato subito bloccato.."

SOLO PER ALCUNI

- **la comunicazione con le famiglie**

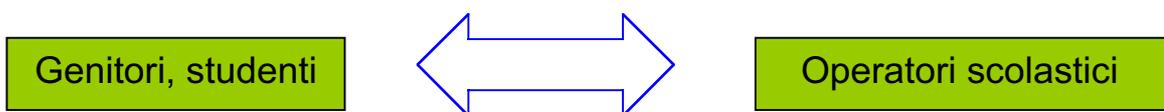
"sempre un po' difficoltosa. Imbarazzata"

"non c'è flessibilità degli orari. Bisogna tenere conto della necessità di lavoro dei genitori".

In genere la figura che simbolizza la burocrazia, all'interno della scuola, è chi assolve incarichi amministrativi:

- **il preside**
- **il segretario**

La relazione paritetica
Nella scuola



"la cosa positiva è che si danno per scontati questi cambiamenti perché siamo più vicini ai cittadini. D'altronde quando siamo utenti vogliamo la soddisfazione immediata del nostro bisogno"

"c'è stato un allineamento tra istituzione e cittadini"

"l'autocertificazione ha risolto più del 50%"

l'autocertificazione è ottima: nascita, stato di famiglia... prima avevamo dei faldoni enormi"

2.3.2 Il lavoro

Nel mondo del lavoro la semplificazione amministrativa si è realizzata sul piano del collocamento generale tramite la riforma dei Centri per l'Impiego (ex Uffici di collocamento) e il decentramento dei concorsi.

Ma tutto il "mercato del lavoro" pubblico e privato è in pieno movimento da anni, con vari provvedimenti di riforma tendenti ad aumentare soprattutto la "flessibilità", in una situazione da tutti giudicata troppo ingessata rispetto alle altre economie sviluppate e soprattutto rispetto agli altri grandi Paesi europei che registrano migliori *performances* in campo occupazionale.

Il mondo del lavoro in generale e l'attuale assetto delle agenzie per l'impiego è attualmente in piena metamorfosi per gli ultimi interventi a livello normativo (la cosiddetta legge Biagi), tanto da rendere particolarmente difficile stabilire "lo stato delle cose", fare una fotografia della situazione attuale.

I punti di forza della semplificazione e del cambiamento percepito sono:

- **una visione meno monolitica e monopolistica delle agenzie dell'impiego**

"prima la normativa era diversa, avevamo il monopolio del lavoro, dell'erogazione..."

"prima era un ufficio monolitico, era una foto statica, ora siamo una foto in movimento, reale e viviamo in una ottica di servizio"

- **il decentramento**

"in questa maniera siamo più vicini ai cittadini"

- **l'autocertificazione**

"non costringe i cittadini a fare code per chiedere certificati (titolo di studio, stato di disoccupazione...). E' una gran cosa, le cose sono molto più semplici"

- **la modulistica nei concorsi pubblici**

"ci sono alcuni casi in cui la modulistica è stata abbattuta, non esiste più una modulistica complicata e poi è fondamentale l'operatore che compila il modello"

"c'è ormai una modulistica ad hoc per tutto ciò che è autocertificabile"

- **la possibilità diretta del cittadino di informarsi nei centri dell'impiego tramite l'utilizzo di sale multimediali o del cartaceo**

- **la possibilità di informarsi via internet, anche utilizzando i centri per l'impiego come internet point**

"c'è internet, le informazioni sono più accessibili. Anche se per fare un concorso ci sono molte prove, quindi è ancora complicato"

- **un atteggiamento collaborativo**, non persecutorio nei confronti di coloro che devono produrre la documentazione per sostenere un concorso

"si tende a far integrare la documentazione se incompleta o inesatta, si va maggiormente incontro a chi deve sostenere un concorso e deve produrre una certa documentazione"

- **un rapporto diretto, più collaborativo** con i cittadini per le eventuali assunzioni a tempo determinato

"tendiamo a riassumere velocemente le stesse persone"

"abbiamo fatto assunzioni a tempo determinato anche per dare una risposta occupazionale, noi abbiamo bisogno della continuità di servizio"

- **tempi più rapidi nell'espletamento dei concorsi**

"i tempi sono ridotti all'osso... la vera cosa cinica è che non ci sono più concorsi"

- **una comunicazione capillare dei bandi di concorso**

"a Terni anche i muri lo sapevano del concorso"

"abbiamo avvisato tramite affissi, la radio, la tv".

I punti di debolezza della semplificazione e in generale del cambiamento percepito sono:

- **i mancati controlli dell'autocertificazione**

"vengono delle persone che certificano che hanno 3 o 4 figli per avere un punteggio maggiore, quando io so benissimo che non è vero"

"se arriva un disoccupato e lo autocertifica e in realtà guadagna 70 milioni, io non posso fare i controlli incrociati"

- **la mancanza di certezza sulle assunzioni pubbliche**

"si fanno concorsi, vengono pubblicate le graduatorie, ma poi non si assume perché non ci sono soldi...così si creano aspettative deluse..non è giusto, le persone fanno progetti di vita.."

" in questo modo i migliori se ne vanno, perché magari dopo un anno dalla pubblicazione della graduatoria non sono ancora stati assunti e trovano altre collocazioni.

- **lo scarso raccordo tra indirizzi normativi e autonomia finanziaria**

"in pratica sono arrivati prima centri per l'impiego che l'autonomia finanziaria"

"non si può pretendere di fare le riforme a costo zero o solo con i fondi europei"

- **la mancata sinergia tra organismi preposti alla formazione e al lavoro**

"i due settori preposti alla formazione professionale e al mercato del lavoro tra di loro non comunicano: questa è una disfunzione"

- **la scarsa comunicazione dei cambiamenti della Pubblica Amministrazione al pubblico**

"la gente non ha recepito le riforme, utilizzano questo ufficio come se fosse il vecchio ufficio di collocamento"

- **l'atavico timore nei confronti della Pubblica Amministrazione che porta i cittadini a non utilizzare l'autocertificazione**

"noi dicevamo di autocertificare, di produrre tutto in carta semplice e loro invece mettevano tutto su carta da bollo per paura di essere scartati da un concorso".

La burocrazia viene avvertita maggiormente:

- **nei confronti della Provincia** (titolare dei Centri per l'Impiego)

"se c'è l'intoppo in un bando... la Provincia svolge istituzionalmente compiti materiali"

- **nei confronti del TAR**

"se penso ai tempi lunghi inevitabilmente il ricorso al TAR è una procedura veramente burocratica".

Quanto alle **nuove forme di contratto flessibile**, da qualche anno applicate anche nella Pubblica Amministrazione, in generale c'è un atteggiamento pieno di **resistenze** soprattutto nei confronti dei contratti interinali nella Pubblica Amministrazione e di una eccessiva precarizzazione del lavoro

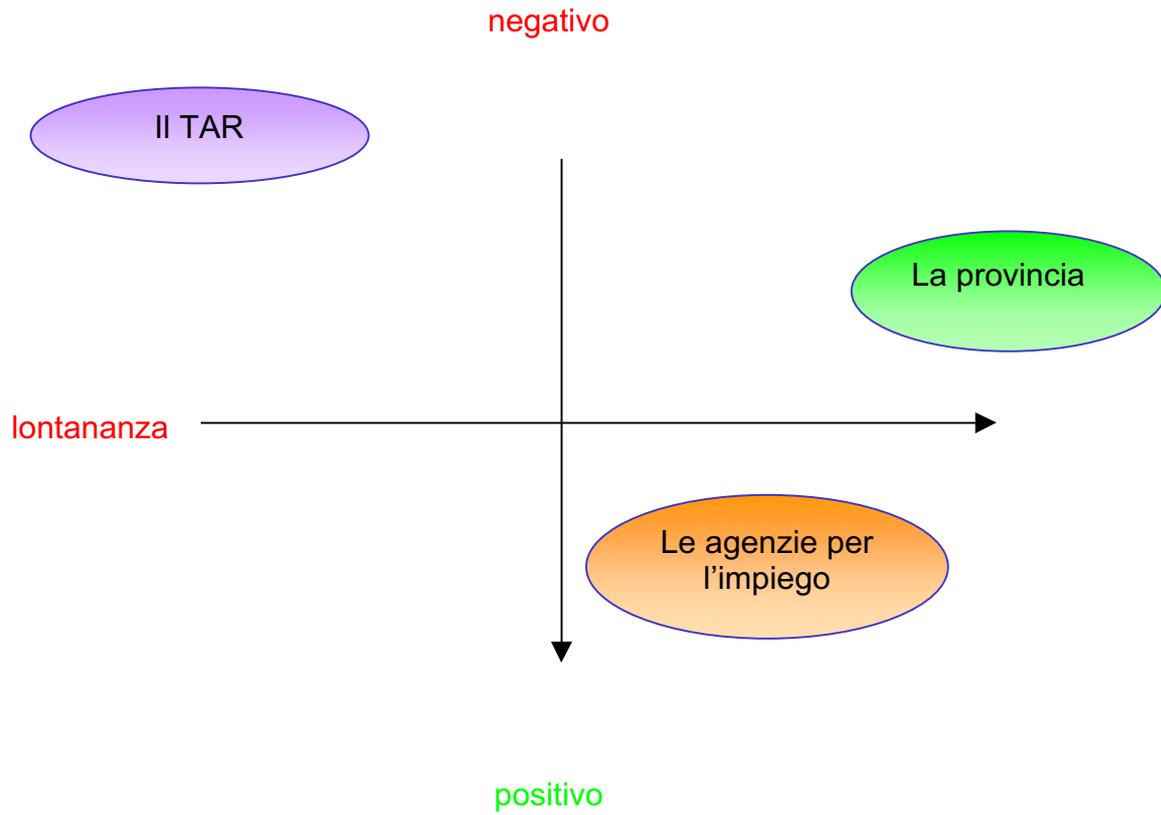
"credo che vada bene solo se è un percorso di ingresso nel mercato del lavoro"

"in una ottica sociale è negativo perché dà meno stabilità"

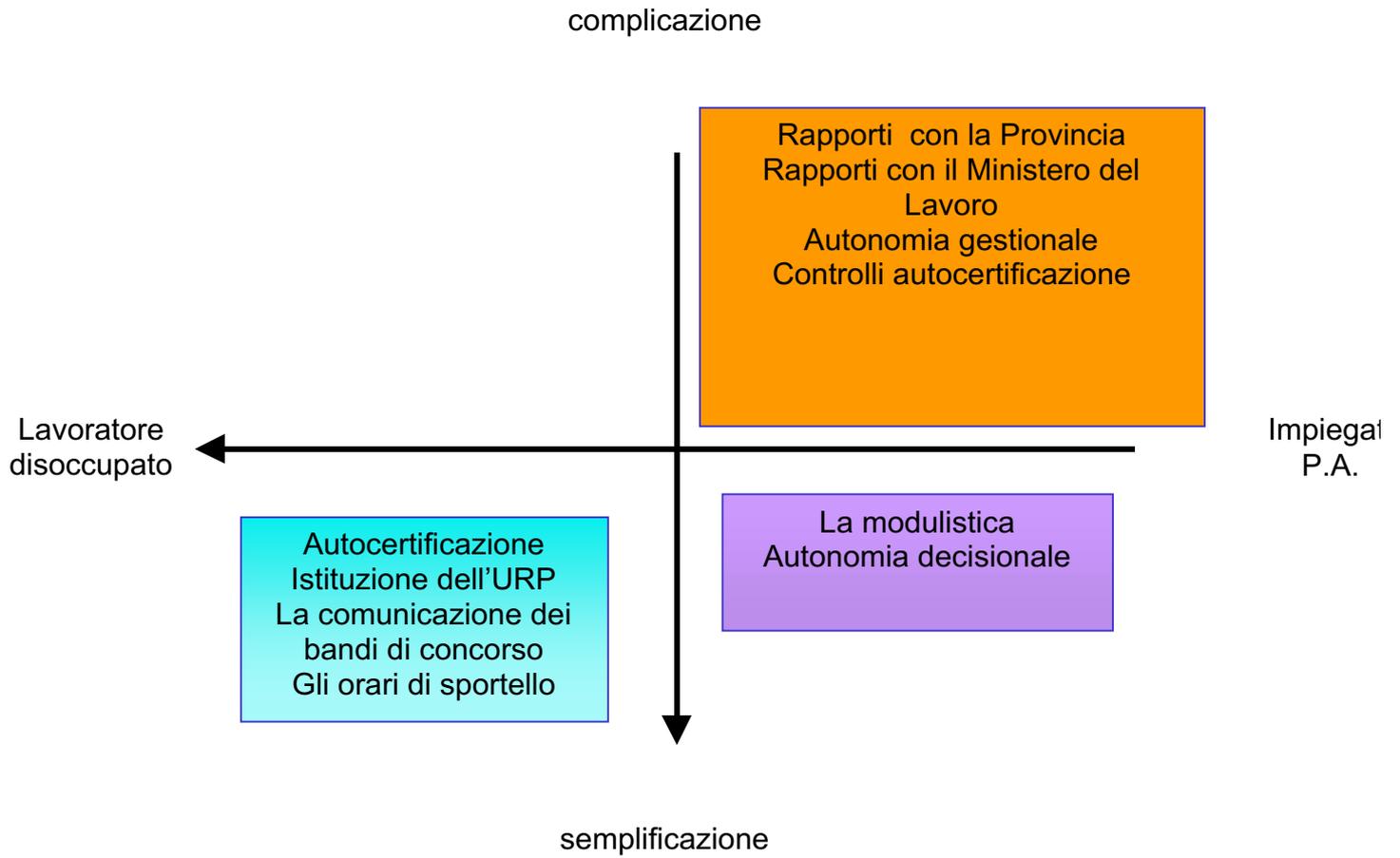
"noi non abbiamo lavori interinali, i sindacati si sono opposti"

"la precarietà nel lavoro andrà avanti, ma allora la tua vita diventerà molto precaria".

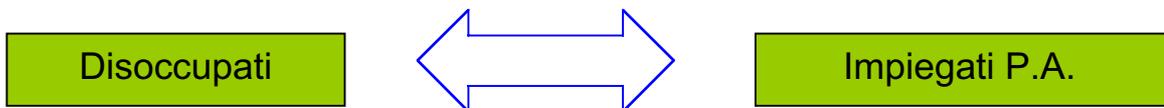
Gli effetti percepiti della semplificazione nel
mondo del lavoro
nel rapporto tra cittadini e uffici



Gli effetti percepiti della semplificazione nel lavoro



La relazione paritetica
Nel lavoro



“ora arrivano allo sportello già informati, perché non siamo gli unici a fornire informazioni”

“la semplificazione ha dato un effetto immediato, la stessa utenza ci chiedeva di semplificare”

“ora gli uffici sono ben disposti verso gli utenti, c’è una modulistica ad ho con tutte le condizioni autocertificabili”

“per i cittadini il cambiamento è positivo, si è burocratizzato”

2.3.3 Gli anziani

Complessivamente il mondo degli anziani appare quello più problematico, anche per la combinazione di una oggettiva rilevanza e difficoltà a offrire servizi tempestivamente e efficacemente e per la disposizione psicologica degli anziani

"non è cambiato, è rimasto sempre uguale. Promettono, promettono, ma poi..."

"si sta andando più giù, verso il peggio"

"ti trattano come un numero se non ti imponi".

Il cambiamento percepito non riesce a compensare un vissuto fortemente sfavorevole, dato anche da una attitudine psicologica impastata di timori e diffidenze, dovuta a una immagine pregressa della Pubblica Amministrazione decisamente ostile.

La percezione negativa si delinea tramite il riconoscimento di :

 **ostacoli orizzontali:** lo sportello, la scortesia, l'obbligo al "nomadismo" tra un ufficio e l'altro

 **ostacoli verticali:** i dirigenti, l'INPS, le lunghe procedure.

Tuttavia, malgrado le forti criticità, anche "il mondo degli anziani" individua dei mutamenti di rotta da parte della Pubblica Amministrazione (vd. anche Approfondimento).

I punti di forza della semplificazione e del cambiamento percepito sono:

- **i "facilitatori"**, che svolgono il ruolo di mediare il rapporto con la Pubblica Amministrazione; è una rete di sussidiarietà che rende le istituzioni più vicine agli anziani e favorisce una maggiore consapevolezza dei diritti del cittadino

"i sindacati, i servizi sociali del Comune. Fanno da tramite, e ci sono alcune persone molto preparate, che danno bene le informazioni"

"per fortuna c'è questa invenzione dei CAAF, dove per pochi euro ti aiutano ad affrontare tutte le scadenze..."

- **la decongestione delle file**

"c'è il numerino, si aspetta lì. C'è una sala di attesa, è migliorato"

- **l'autocertificazione, pur con delle limitazioni date dalla non conoscenza o dalla sfiducia**

"autocertificazione è stata efficace anche se in alcuni casi è il cittadino stesso a non fidarsi"

"l'autocertificazione poteva essere di grande aiuto nei confronti degli anziani, ma non la conoscono abbastanza, non c'è stata abbastanza informazione"

- **l'istituzione dell'URP**

"ci sono in tutti gli uffici degli sportelli di informazione, che aiutano"

in alcune realtà anche

- **l'assistenza domiciliare**

"l'assistenza domiciliare è cambiata in meglio"

- **la carta dei servizi**

"è una ottima esperienza di informazioni a livello comunale"

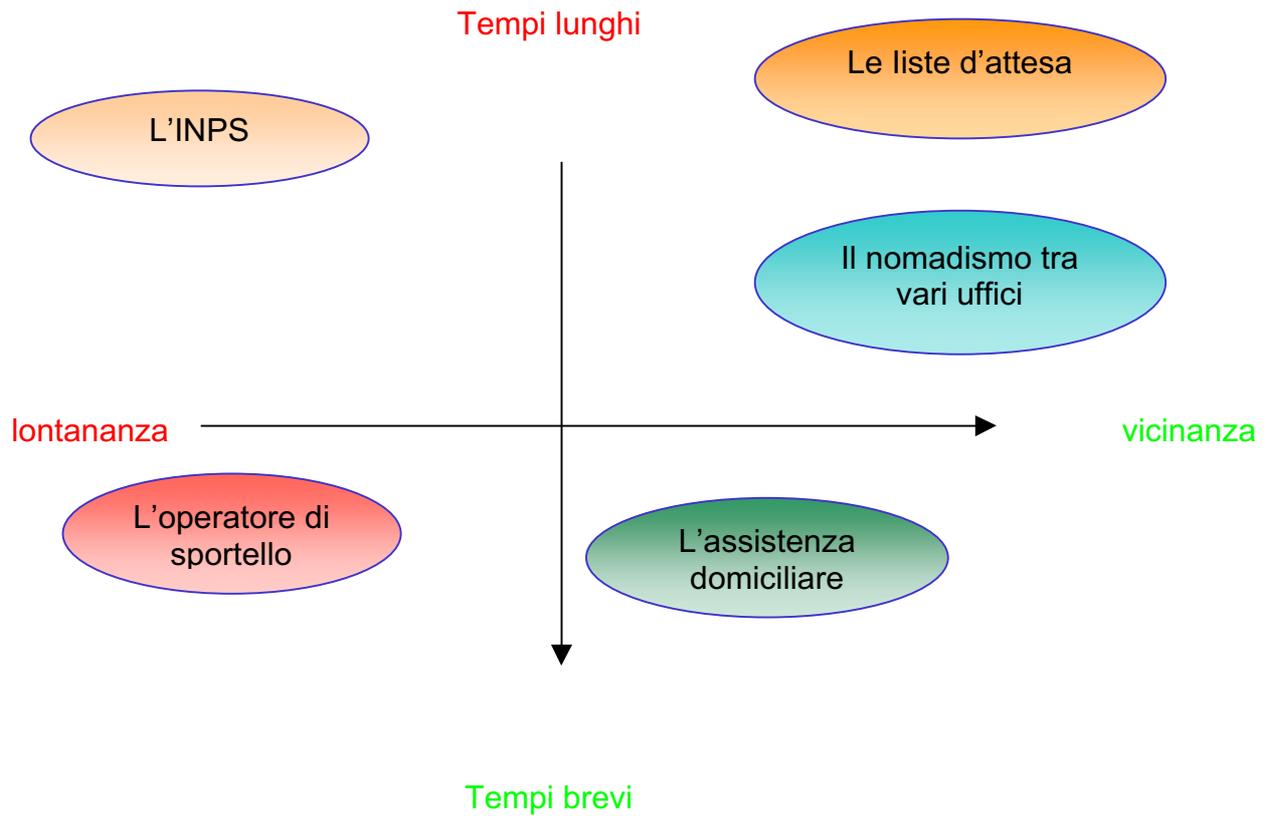
anche se per alcuni l'assistenza domiciliare è solo ai primi passi

"tuttora portano solo i pannoloni".

I punti di debolezza della semplificazione nel "mondo degli anziani" si focalizzano su:

- **la complessità "linguistica" della modulistica per l'autocertificazione**
"non riuscivo a compilarlo, ho dovuto portarlo da mio cugino commercialista"
- **i caratteri poco leggibili dei moduli**
"ma non sanno che siamo tutti presbiteri o con le cataratte e abbiamo difficoltà a leggere? Perché non usano caratteri più grandi o meglio, perché non ci sono persone che aiutano a compilare i moduli?"
- **le liste di attesa**
"le liste d'attesa restano la vera nota dolente"
- **il "nomadismo" forzoso tra diversi uffici**
"a volte ti dicono: ha sbagliato ufficio; e magari devi attraversare tutta la città...ci vorrebbe un ufficio che fa tutte le pratiche"
- **una relazione fortemente critica con gli operatori, specialmente di sportello**
"ha detto 'dalla collega' senza neanche alzare gli occhi"
"sono sordi e non vogliono sentire"
"non informano abbastanza; gli impiegati dovrebbero essere più disponibili verso le persone. Spesso gli anziani vengono trattati con fretta e anche fastidio"
- **scarsa comunicazione con gli utenti**
"dovrebbero comunicare con lettere alle famiglie, con riunioni nei centri anziani, con pubblicazioni sulla stampa, sui giornali locali"
"dovrebbero scrivere a casa".

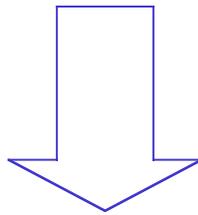
Gli effetti percepiti della semplificazione nel mondo del lavoro nel rapporto tra cittadini e uffici



La scarsa fiducia, la difficoltà a rapportarsi con la Pubblica Amministrazione e l'immagine pregressa di questa si traducono nella riproduzione di un modello relazionale insoddisfacente, in cui lo Stato è, e resta, in una posizione predominante nei confronti del cittadino e tende a essere "sordo" rispetto alle esigenze e ai bisogni espressi dagli anziani.

La relazione asimmetrica

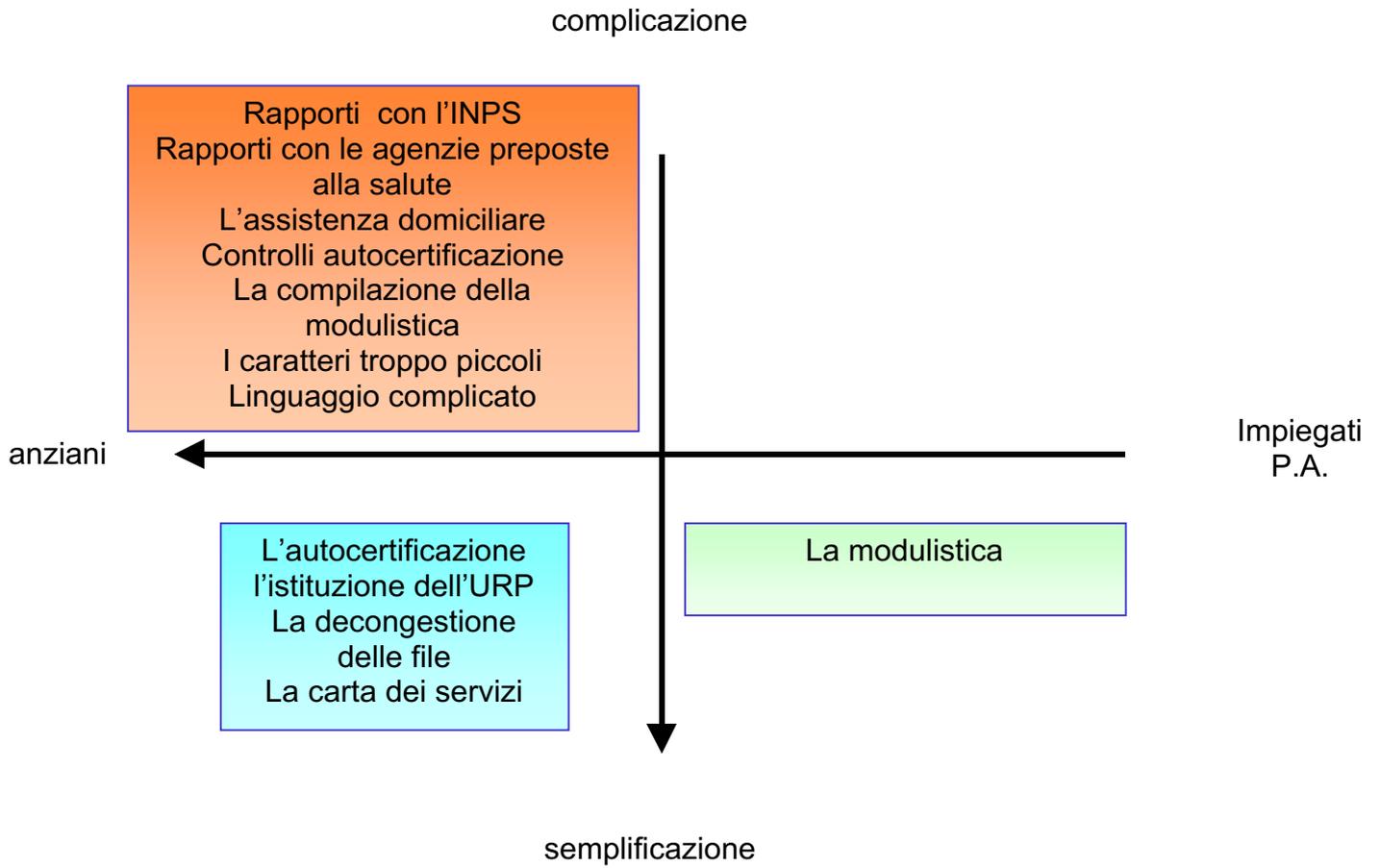
Impiegato
P.A.



anziano

“manca la professionalità all'ufficio informazioni”
“gli impiegati se ne lavano le mani, come Ponzio Pilato”
*“vi sono rappresentanti che non rappresentano le istanze dei fruitori,
il general manager della sanità dovrebbe interessarsi degli utenti”*
“c'è sfiducia, superficialità, deresponsabilità”
*“c'è stato clientelismo nell'assumere il personale e il servizio è
negativo alla fine”*
“funziona solo per chi conosce e per chi ha i mezzi per conoscere”

Gli effetti percepiti della semplificazione tra gli anziani



2.4 La semplificazione, un mutamento profondo

Dall'indagine risulta una generale consapevolezza di un cambiamento importante che invece tutta la Pubblica Amministrazione e i suoi rapporti con i cittadini.

La semplificazione amministrativa ha innestato un mutamento profondo, anche se è **un processo che va continuamente ridefinito** perché, in un certo senso, la semplificazione non finisce mai.

Per tutti, in ogni caso, **il maggiore impatto è stato l'autocertificazione**, che in maniera trasversale ha semplificato molte azioni della Pubblica Amministrazione e che in maniera più o meno capillare è stata accolta dai cittadini

"ci sono timidi segnali di cambiamento con l'autocertificazione"

"mi sembra ci sia stato un cambiamento effettivo e profondo con l'introduzione dell'autocertificazione, che dà maggiore fiducia ai cittadini"

"quello che ho notato di più è l'autocertificazione dei documenti, che ha portato un cambiamento sostanziale. Si fanno meno file. Ma sono perplessa, perché temo una certa superficialità dei dati. Come si controlla?"

"vuol dire che non devo più andare a recuperare tutti i documenti, ma posso dichiarare io riguardo a me stessa. Ho visto la differenza per esempio per fare la carta d'identità: una volta si spendevano mattinate intere, l'ultima volta ci ho messo un quarto d'ora"

"evita grosse trafille burocratiche. Più che risparmio di tempo, si evita di girare da uno sportello all'altro per capire cosa si deve fare".

Solo una minoranza ritiene che l'autocertificazione sia ancora poco usata per diffidenza o per scarsa informazione

"con l'autocertificazione possiamo evitare la burocrazia, noi cittadini a volte ci complichiamo la vita non usando l'autocertificazione"

"magari il cittadino non ha fiducia, c'è ignoranza, nel dubbio che le cose non vadano a buon fine..."

In misura minore, da parte dei cittadini e promossa in particolare delle associazioni, c'è stata una **maggiore consapevolezza della responsabilità individuale di chi eroga un servizio.**

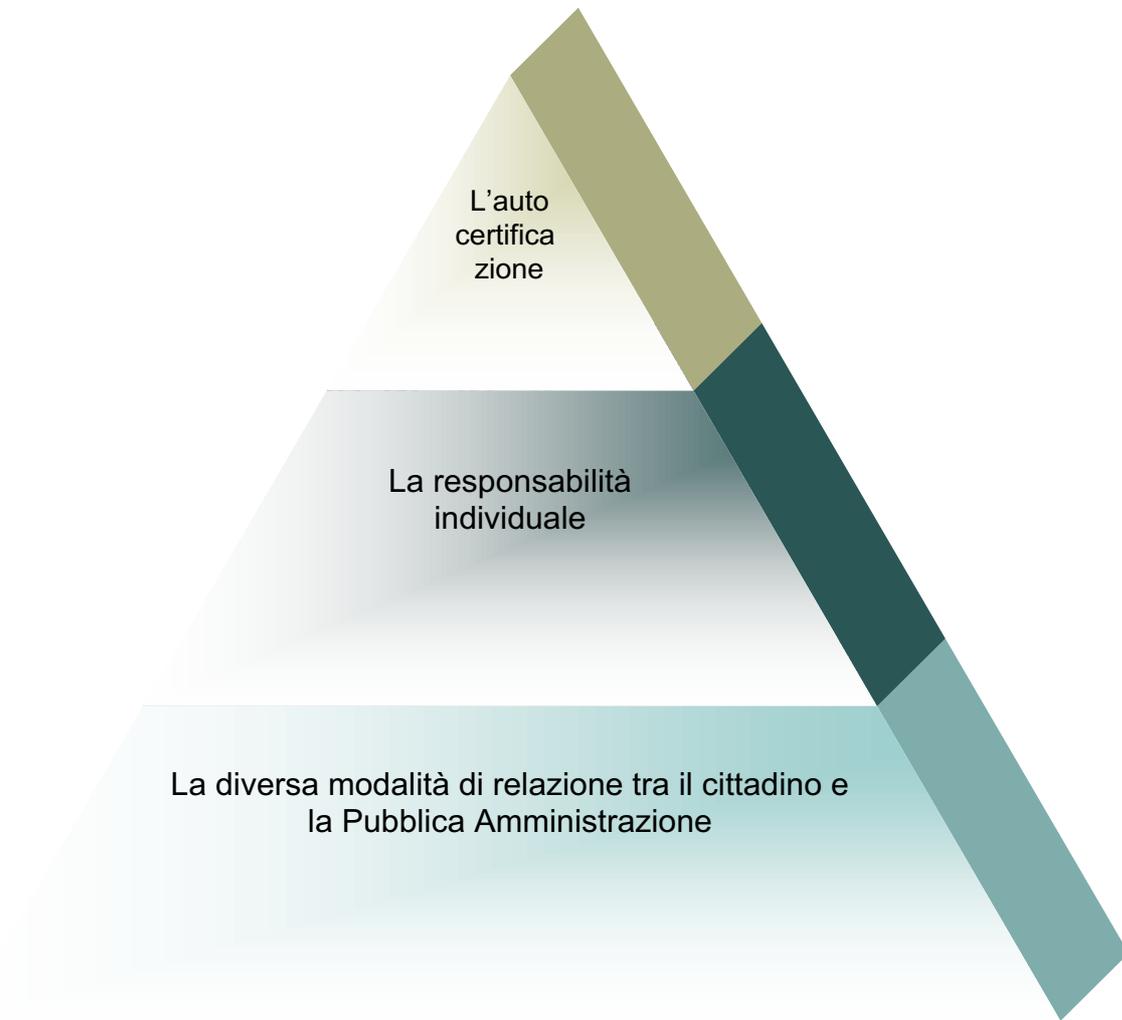
Raffigurando graficamente i cambiamenti della semplificazione tramite una forma piramidale (che rimanda alla metafora del ghiacciaio esposta precedentemente), **si può dire che la punta del ghiacciaio, ciò che la maggioranza dei cittadini ha visto a occhio nudo è l'autocertificazione.**

In maniera meno evidente e meno estesa si è fatta avanti una maggiore consapevolezza sociale delle responsabilità degli operatori che la riforma ha introdotto (anche quando vengono eluse da coloro che dovrebbero assumerle).

Ciò che sta mutando radicalmente sono le modalità di relazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione che si avviano verso un modello maggiormente paritetico, meno asimmetrico e sfavorevole al cittadino, malgrado alcune aree di resistenza culturale. Ed è proprio questo il mutamento più profondo, che ha coinvolto i pilastri della convivenza civile e che non è sempre facile vedere e riconoscere come "il nuovo che avanza".

È un approccio relazionale che sta lentamente spostando il ghiacciaio, una Pubblica Amministrazione percepita come elefantiaca, statica, fredda e distante nei confronti del cittadino. Tramite l'emergere di una differente modalità culturale di far valere le proprie istanze, viene superato o comunque incrinato un approccio arcaico, fatto di favori e raccomandazioni, di attese e di fatalismo.

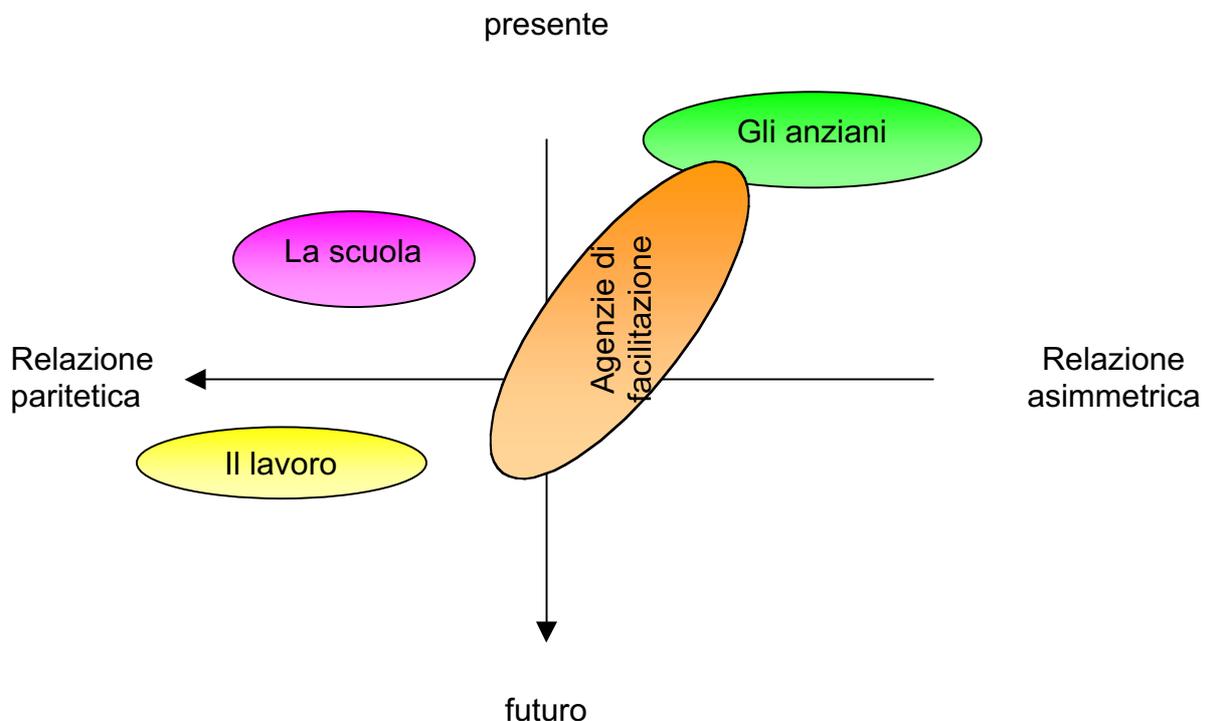
La piramide della semplificazione percepita



La diversa modalità di relazionarsi tra Pubblica Amministrazione e cittadini si è più facilmente tradotta in un **rapporto paritetico nella scuola e nel lavoro** (che anzi appare uno scenario in cui i cittadini anticipano in alcuni casi i comportamenti del futuro, informandosi direttamente su internet e chiedendo indicazioni maggiormente puntuali agli operatori di sportello proprio perché hanno un quadro della situazione già definito).

Decisamente più difficoltoso appare il mondo degli anziani che stenta a porsi su un piano paritetico per una serie di ragioni psicologiche, culturali, ma anche dovute a un confronto che avviene spesso sul piano della salute, che rende inevitabilmente deboli. In questo caso appaiono decisive le reti di solidarietà e di agenzie di facilitazione, tramite una sussidiarietà che aiuta, che ha "cura" degli anziani nel tradurre la Pubblica Amministrazione in un mondo meno ostile, con cui confrontarsi in maniera meno subordinata.

La diversa modalità di relazione tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione



La semplificazione amministrativa ha avuto quindi la sua punta di diamante nel cambiamento con l'autocertificazione.

Inoltre i cittadini hanno percepito positivamente la territorializzazione dei servizi, l'introduzione dell'URP, la decongestione delle file, la carta dei servizi.

Tuttavia non sempre la semplificazione ha ridotto la complessità; anzi ha volte il paradosso della semplificazione è stato quello di complicare altre aree: perché in ogni caso è impossibile semplificare, intrecciare una sola volta le procedure e le norme; queste vanno continuamente "resettate" rispetto al processo che, questo sì, non si può mai chiudere in una volta.

L'autocertificazione, solo come esempio, pur semplificando notevolmente i cittadini, **complica notevolmente i carichi di lavoro di coloro che per legge devono fare i controlli o di coloro che approntano la modulistica** e aiutano nella compilazione.

La semplificazione è un processo di cui gli orizzonti e i paletti vanno continuamente ridefiniti e ripensati e che spesso, allo stato attuale, ha sortito l'effetto paradossale di "**complessificare**" le funzioni della Pubblica Amministrazione, rendendo semplice qualcosa ma complicando qualcos'altro.

Il processo di semplificazione non si esaurisce quindi in un evento (la singola riforma), ma presuppone una continua "autoattivazione" e responsabilizzazione di chi opera nella Pubblica Amministrazione

"la semplificazione per ora non c'è stata, con la Bassanini si è cercato di dare regole nuove a un percorso che non è finito, anche perché si è innestato su un terreno non fertile"

"non c'è abbastanza rispondenza tra riforma e attuazione nel quotidiano. La semplificazione è caduta in un terreno arido perché culturalmente è rimasta ferma. Quello che regola il lavoro nella Pubblica Amministrazione è la circolare, non la legge".

A volte **sono gli stessi funzionari a non percepire se stessi come i soggetti della semplificazione**, da "diffondere" come un diritto ai cittadini, che un suo statuto come valore in sé.

Tuttora molti di coloro che lavorano nella Pubblica Amministrazione hanno un atteggiamento tayloristico, di organizzazione del lavoro tramite mansioni esecutive e parcellizzate, senza l'assunzione di responsabilità individuali e senza l'attivazione di una trama consolidata e efficace di comunicazione sia nella "filiera verticale" (il ministero, la Provincia, il Provveditorato, l'INPS) sia nella "filiera orizzontale" (l'ufficio accanto) che consentano una tempestiva risposta alle richieste del cittadino.

La semplificazione presuppone un diverso approccio culturale innanzitutto, che di per sé non può essere sostituito pedissequamente dall'innovazione tecnologica.

Infatti alcuni strumenti che a monte avrebbero dovuto facilitare la semplificazione, come l'utilizzo diffuso di internet, come modalità di interfaccia con il cittadino non sempre sono immediatamente traducibili, correlabili alla realtà, al cosiddetto Paese reale

"siamo alla fantascienza se si pensa alla scuola sul sito internet. Non ce l'hanno internet le famiglie. Ce l'avrà il 10-12% delle famiglie della nostra popolazione scolastica".

Nodo centrale di qualsiasi semplificazione e di una gestione maggiormente *friendly* tra istituzioni e cittadini si fonda su una relazione "riuscita" con l'operatore allo sportello, con il front line

"se il personale non sa rapportarsi, se il rapporto con l'utente non è fatto in un certo modo...è l'elemento umano che fa la differenza..."

che chiami in causa entrambi le parti, in cui tutti i soggetti sono portatori di diritti e doveri; al tempo stesso affinché la relazione sia riuscita deve essere dialogica, deve confrontarsi con il punto di vista dell'altro

"ho notato anche una maggiore prepotenza dell'utente. È un tuo diritto essere trattato bene, ma se vai a pagare l'ICI l'ultimo giorno poi non ti puoi lamentare se trovi la fila".

Capitolo 3

LE ATTESE E LE PROPOSTE DEI CITTADINI PER LA NUOVA SEMPLIFICAZIONE

3.1 I suggerimenti generali

3.2 La scuola: logistica, formazione, comunicazione

3.3 Lavoro: tempistica, metodi privati, certezze

3.4 Anziani: sussidiarietà, comunicazione, sportelli del cittadino

3.5 Quadri di sintesi delle proposte di semplificazione

3.6 APPROFONDIMENTO: La semplificazione per gli anziani di Enti previdenziali, Patronati, Caaf

3.6.1 L'importanza dell'autocertificazione

3.6.2 Procedure più snelle e funzionali degli Enti previdenziali

3.6.3 I servizi on line

3.6.4 La revisione della modulistica

3.6.5 Richieste mirate dei pensionati

3.1 I suggerimenti generali

Nei corso dei focus group, per far emergere i bisogni e le attese di ulteriore semplificazione, insieme con l'indicazione concreta di tematiche, procedure, strumentazione e modulistica da modificare in senso "friendly", abbiamo sottoposto ai partecipanti un **questionario semistrutturato**, che permettesse a ciascuno di precisare al meglio le sue aspettative e necessità.

Va ribadito che, non essendo una indagine quantitativa, le indicazioni non hanno un valore statistico, ma appunto, come tutta questa indagine, sul piano qualitativo. La ricca lista di indicazioni che è emersa dalle indicazioni di ciascuno dei partecipanti, infatti, è stata discussa con tutto il gruppo, per coglierne il senso della condivisione, del rifiuto o dell'indifferenza.

Abbiamo infine sottoposto la lista agli intervistati per un ulteriore rafforzamento o messa in discussione delle indicazioni emerse.

Il quadro sottostante quindi rappresenta la "mappa" delle attese e dei suggerimenti per ulteriori semplificazioni, che spaziano da interventi normativi e regolamentari a interventi di carattere logistico, negli strumenti e soprattutto nella comunicazione della Pubblica Amministrazione.

Le indicazioni che emergono a volte sembrano ingenuie e generiche ("trovare il modo per smentire il luogo comune secondo cui i posti pubblici sono già assegnati"), incompatibili con gli stretti vincoli economici che la Pubblica Amministrazione ha ormai da parecchi anni ("più commissioni per ridurre i tempi dei concorsi", "tempi certi per le assunzioni"), o magari già superate dalla realtà ("autocertificare tutti i dati", "notizie dei concorsi pubblici su internet").

Ma la grande varietà e la fantasia dimostrata nei suggerimenti sono la prova efficace della grande partecipazione di tutti i membri dei focus group, che hanno evidenziato così un grande interesse e una forte attesa per lo sviluppo di quel processo in continuo divenire che è la semplificazione. Interesse e attesa per una Pubblica Amministrazione sempre più "a misura del cittadino".

In generale le attese e suggerimenti vanno nella direzione di

- estendere la tipologia di documenti che si possono autocertificare
- comunicazione capillare con i singoli cittadini, sulla falsariga delle positive esperienze a livello comunale e di municipio: comunicare il cambiamento in maniera costante e continuativa è cruciale
- attivare e moltiplicare il front line e le modalità di ascolto
- semplificare ulteriormente il linguaggio, non sempre compreso per ragioni anagrafiche o culturali
- analizzare in profondità dove e quando la filiera delle procedure non funziona, si inceppa, rallenta il decorso di una pratica
- semplificare i controlli dell'autocertificazione
- favorire una comunicazione rapida, efficace e *friendly* tra i diversi organismi/uffici.

3.2 La scuola: logistica, formazione, comunicazione

Vediamo più dettagliatamente le proposte nei tre ambiti approfonditi, cominciando dalla scuola.

Proposte di carattere generale

- Migliorare la logistica degli uffici
- Promuovere una formazione approfondita, continuativa e non una tantum (riguardante la nuova ridefinizione dei carichi di lavoro)

Proposte specifiche di semplificazione e miglioramento dei rapporti con i cittadini

- Semplificare i moduli, sia nel linguaggio che nelle informazioni per compilarli.

Semplificare in particolare:

- le certificazioni di assenza e le certificazioni di reddito
 - le iscrizioni
 - il libretto scolastico
-
- Facilitare ulteriormente la comunicazione (già per molti versi e quasi da tutti riconosciuta come positiva) con le famiglie. In particolare si chiede si comunicare le semplificazioni e snellimenti procedurali attraverso:
 - lettere a casa
 - riunioni degli organi di governo scolastico
 - assemblee aperte alle famiglie
 - riunioni degli organi scolastici
 - newsletters telematiche
 - circolari affisse alle bacheche

(Per il personale dipendente)

- Un maggiore snellimento nei rapporti con il Provveditorato
- Un dialogo maggiore con il Ministero della Pubblica Istruzione, percepito come troppo lontano

3.3 Lavoro: tempistica, metodi privati, certezze

Proposte di carattere generale

- raccordare maggiormente la tempistica degli indirizzi normativi con l'autonomia finanziaria degli Enti locali
- promuovere la sinergia tra organismi/uffici preposti alla formazione e al lavoro
- sviluppare la rete di contatti e di rapporti con il mondo dell'imprenditoria
- più rapporti tra P.A. e Università, con offerta di collaborazioni a giovani laureati più che a professionisti affermati
- riduzione della burocrazia interna che gestisce le assunzioni
- dare certezze temporali a chi partecipa ai concorsi pubblici
- la P.A. deve adeguarsi ai metodi di reclutamento del privato: cercare di capire le qualità personali, le motivazioni
- trovare il modo per smentire il luogo comune secondo cui i posti pubblici sono già assegnati
- tempi più rapidi dal bando alla graduatoria finale

Proposte specifiche di semplificazione e miglioramento dei rapporti con i cittadini

- autocertificazione per tutti i dati, salvo controlli

- semplificare ulteriormente le domande attraverso moduli prestampati da riempire
- promuovere ulteriormente una comunicazione con i cittadini su vari livelli, implementando l'autoconsultazione (siti internet, centri multimediali nelle agenzie dell'impiego, affissi presso le agenzie per l'impiego); e in particolare:
 - pubblicare i bandi sulla stampa oltre che in G.U
 - dare notizia dei concorsi pubblici su internet (sul Portale del cittadino già c'è la possibilità di cercare bandi pubblici su domanda, NDR)
 - pubblicare i bandi anche nelle università e nelle librerie
- ridurre istituire molte i tempi dei concorsi pubblici, in particolare:
 - commissioni
 - solo prove al pc
 - concorsi per soli titoli
 - organizzare una sola prova con quiz per i concorsi pubblici
 - organizzare le prove dei concorsi solo nel Comune o nella provincia di residenza

3.4 Anziani: sussidiarietà, comunicazione, sportelli del cittadino

Proposte di carattere generale

- Evitare il “nomadismo” forzoso tra diversi uffici, magari istituendo “sportelli unici per il cittadino”
- Formare gli operatori, specialmente di sportello, tramite corsi di comunicazione, favorendo tutto ciò che promuove l’ascolto attivo
- Favorire la sussidiarietà, una modalità diffusa di rendere vicina agli anziani la Pubblica Amministrazione attraverso i “facilitatori”

Proposte specifiche di semplificazione e miglioramento dei rapporti con i cittadini

In particolare per le certificazioni (reddito pensionistico, stato civile, reversibilità, ticket sanitari, etc.):

- Eliminare o ridurre al minimo i moduli da riempire
- Quando comunque bisogna riempirli, semplificare il linguaggio
- Caratteri più grandi
- Anche nel caso delle autocertificazioni, prevedere moduli molto semplici e persone che aiutino a riempire i moduli, magari attraverso volontari o impiegati addetti
- Migliorare le informazioni negli uffici, con persone che spiegano cosa si deve fare
- Anche le informazioni in caratteri grandi
- Aiutare gli anziani soprattutto in occasione della dichiarazione dei redditi e dell’ICI

Facilitazioni di comunicazione:

- promuovere la comunicazione con gli utenti attraverso:

- lettere alle famiglie
- certificazioni nelle esenzioni sanitarie
- divulgare con riunioni nei centri anziani
- riunioni nelle parrocchie
- pubblicazioni sulla stampa
- manifesti pubblici perché così possiamo leggerli tutti.

3.5 Quadri di sintesi delle proposte di semplificazione

Riepilogando le attese e le proposte di semplificazione dal punto di vista della loro qualificazione come semplificazioni normative, di processo e di comunicazione, abbiamo questi risultati:

PROPOSTE DI CARATTERE GENERALE

Semplificazione normativa

- Estendere la tipologia di documenti che si possono autocertificare

Semplificazione di processo

- Analizzare in profondità dove e quando la filiera delle procedure non funziona, si inceppa, rallenta il decorso di una pratica
- Semplificare i controlli dell'autocertificazione

Comunicazione&Formazione (e altro)

- Comunicazione capillare con i singoli cittadini, sulla falsariga delle positive esperienze a livello comunale e di municipio: comunicare il cambiamento in maniera costante e continuativa è cruciale
- Attivare e moltiplicare il front line e le modalità di ascolto
- Semplificare ulteriormente il linguaggio, non sempre compreso per ragioni anagrafiche o culturali
- Favorire una comunicazione rapida, efficace e *friendly* tra i diversi organismi/uffici.

PROPOSTE PER LA SCUOLA

Semplificazione normativa

Non ci sono proposte particolari

Semplificazione di processo

(Per il personale dipendente)

- Un maggiore snellimento nei rapporti con il Provveditorato
- Un dialogo maggiore con il Ministero della Pubblica Istruzione, percepito come troppo lontano

Comunicazione&Formazione (e altro)

- Semplificare i moduli, sia nel linguaggio che nelle informazioni per compilarli. In particolare:
 - le certificazioni di assenze e delle certificazioni di reddito
 - le iscrizioni
 - il libretto scolastico
- Facilitare ulteriormente la comunicazione (già per molti versi e quasi da tutti riconosciuta come positiva) con le famiglie. In particolare si chiede si comunicare le semplificazioni e snellimenti procedurali attraverso:
 - lettere a casa
 - riunioni degli organi di governo scolastico
 - assemblee aperte alle famiglie
 - riunioni degli organi scolastici
 - newsletters telematiche
 - circolari affisse alle bacheche
- Promuovere una formazione approfondita, continuativa e non una tantum (riguardante la nuova ridefinizione dei carichi di lavoro)

PROPOSTE PER IL LAVORO

Semplificazione normativa

- Autocertificazione per tutti i dati, salvo controlli
- Dare certezze temporali a chi partecipa ai concorsi pubblici
- Raccordare maggiormente la tempistica degli indirizzi normativi con l'autonomia finanziaria degli Enti locali
- Semplificare ulteriormente le domande attraverso moduli prestampati da riempire

Semplificazione di processo

- Ridurre i tempi dei concorsi pubblici, in particolare:
 - istituire molte commissioni per tagliare i tempi
 - solo prove al pc per tagliare i tempi
 - concorsi per soli titoli
 - organizzare una sola prova con quiz per i concorsi pubblici
 - organizzare le prove dei concorsi solo nel Comune o nella provincia di residenza
- Ridurre la burocrazia interna che gestisce le assunzioni
- La P.A. deve adeguarsi ai metodi di reclutamento del privato: cercare di capire le qualità personali, le motivazioni
- Tempi più rapidi dal bando alla graduatoria finale

Comunicazione e formazione

- Sviluppare la rete di contatti e di rapporti con il mondo dell'imprenditoria
- Più rapporti tra P.A. e Università, con offerta di collaborazioni a giovani laureati più che a professionisti affermati
- Promuovere la sinergia tra organismi/uffici preposti alla formazione e al lavoro
- Trovare il modo per smentire il luogo comune secondo cui i posti pubblici sono già assegnati
- Promuovere ulteriormente una comunicazione con i cittadini su vari livelli, implementando l'autoconsultazione (siti internet, centri multimediali nelle agenzie dell'impiego, affissi presso le agenzie per l'impiego); e in particolare:
 - pubblicare i bandi sulla stampa oltre che in G.U
 - dare notizia dei concorsi pubblici su internet (sul Portale del cittadino già c'è la possibilità di cercare bandi pubblici su domanda, NDR)
 - pubblicare i bandi anche nelle università e nelle librerie

PROPOSTE PER GLI ANZIANI

Semplificazione normativa

- Evitare il "nomadismo" forzoso tra diversi uffici, magari istituendo **"sportelli unici per il cittadino"**
- Favorire la sussidiarietà, una modalità diffusa di rendere vicina agli anziani la Pubblica Amministrazione attraverso i "facilitatori"
- Eliminare o ridurre al minimo i moduli da riempire; quando comunque bisogna riempirli, semplificare il linguaggio

Semplificazione di processo

- Anche nel caso delle autocertificazioni, prevedere moduli molto semplici e persone che aiutino a riempire i moduli, magari attraverso volontari o impiegati
- Aiutare gli anziani soprattutto in occasione della dichiarazione dei redditi e dell'ICI addetti

Comunicazione&Formazione (e altro)

- Migliorare le informazioni negli uffici, con persone che spiegano cosa si deve fare
- Moduli e informazioni con caratteri grandi
- Promuovere la comunicazione con gli utenti attraverso:
 - lettere alle famiglie
 - certificazioni nelle esenzioni sanitarie
 - divulgare con riunioni nei centri anziani
 - riunioni nelle parrocchie
 - pubblicazioni sulla stampa
 - manifesti pubblici perché così possiamo leggerli tutti.
- Formare gli operatori, specialmente di sportello, tramite corsi di comunicazione, favorendo tutto ciò che promuove l'ascolto attivo

3.6 APPROFONDIMENTO: La semplificazione per gli anziani di Enti previdenziali, Patronati, Caaf

“Certificati addio!” è lo slogan con il quale il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sintetizzato, in un opuscolo distribuito durante il Forum della Pubblica Amministrazione tenutosi lo scorso mese di maggio, la situazione attuale e gli obiettivi ancora da raggiungere per rendere sempre più semplici ed immediati i rapporti tra i cittadini e gli uffici pubblici.

E’ evidente come tutto ciò diventi ancora più importante quando si tratta di cittadini anziani e di domande finalizzate all’ottenimento di prestazioni pensionistiche, assistenziali o sanitarie, soprattutto se per questo è necessario fare file o la spola tra un ufficio pubblico e l’altro alla ricerca di un certificato o di un documento utile ad attestare quando si è nati, dove si vive, se si lavora ancora, il proprio stato civile, la propria situazione patrimoniale e fiscale, se si vive a carico di qualcuno o se si ha, al contrario, a proprio carico un congiunto, ecc.

E’ proprio nella direzione di limitare al minimo indispensabile i disagi dei cittadini, in particolare quelli anziani, nel momento in cui si trovano a dover richiedere una prestazione pensionistica, che **gli Enti Previdenziali** – ma all’avanguardia in questo processo si pone senza ombra di dubbio **l’Inps** – **sono impegnati nello sviluppo di un sistema organizzativo orientato alla qualità dei servizi**, caratterizzato da una maggiore attenzione e sensibilità nei confronti dei cittadini “clienti” e dal passaggio, nelle modalità operative – come scrive l’Inps riferendosi al grande impegno in questo senso profuso dalla struttura e da tutto il personale dell’Istituto - dalla cultura degli “adempimenti” a quella del “risultato”.

3.6.1 L'importanza dell'autocertificazione

Una prima ed importante agevolazione, realizzata in applicazione di quanto dettato dal legislatore, è rappresentata, ovviamente, dalla facoltà riconosciuta al cittadino di avvalersi di **una dichiarazione sostitutiva** piuttosto che della tradizionale certificazione per documentare una serie di dati, elementi e situazioni, necessari per l'inoltro di determinate richieste e per la conseguente erogazione di specifiche prestazioni da parte degli enti previdenziali.

Per richiedere la pensione di anzianità o di vecchiaia alla maturazione dei requisiti contributivi ed anagrafici richiesti dalla legge, **il futuro pensionato può autocertificare**, non solo il luogo e la data di nascita, la residenza e la cittadinanza, ma diversamente da quanto avveniva in un passato anche non molto lontano, **anche la cessazione della propria attività lavorativa**, condizione necessaria per poter godere del trattamento pensionistico, senza dover produrre altra documentazione.

Oppure, il pensionato che è titolare di un trattamento il cui importo è inferiore al livello minimo vitale può richiederne l'integrazione fino a questo stesso limite dichiarando, sotto la sua responsabilità, il suo stato civile di celibe/nubile, coniugato o vedovo e la sua condizione reddituale ed economica. Se sposato, può addirittura rilasciare dichiarazioni riguardanti stati, fatti e qualità relativi anche al coniuge che siano rilevanti ai fini della concessione del beneficio richiesto, in quanto, appunto, rese nel proprio interesse.

Allo stesso modo può fare un anziano sessantacinquenne quando, per esempio, deve presentare la domanda per ottenere l'assegno sociale o qualunque altra prestazione la cui erogazione può avvenire soltanto a condizione che la sua condizione economica non superi determinati livelli reddituali definiti di anno in anno.

Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, **fondamentale è da sempre il sostegno che i Patronati offrono agli anziani** nei periodi dell'anno durante i quali l'Inps invia loro i cosiddetti "modelli RED", tramite i quali richiede, con una serie di domande specifiche, informazioni circa i redditi individuali e, se necessari, anche coniugali.

Non solo, grazie al lavoro di collaborazione svolto dai Patronati con l'Inps, sono state decisamente migliorate anche le modalità con le quali l'Istituto si proponeva in queste occasioni ai propri pensionati, tant'è che, nel corso degli anni, **questi modelli**, inizialmente strutturati in maniera poco chiara ed articolati in numerose domande tendenti a reperire informazioni nella maggior parte dei casi superflue – come per esempio, l'eventuale titolarità di altre pensioni erogate dallo stesso Istituto - **sono stati semplificati e "ridotti" esclusivamente alla raccolta di informazioni relative a dati e situazioni strettamente necessari** per l'erogazione, la riduzione o l'eventuale sospensione delle prestazioni di cui i pensionati godono e **che, soprattutto, non siano già note all'Istituto.**

Inoltre, da qualche tempo, proprio nell'ambito delle certificazioni reddituali, all'assistenza dei Patronati si è affiancato anche il servizio qualificato dei **Centri di assistenza fiscale (i Caaf)** che hanno stipulato con l'Inps apposite convenzioni per la **trasmissione dei modelli per via telematica**, sgravando, in tal modo, le persone anziane che a loro si rivolgono, di notevoli difficoltà legate alla corretta compilazione della modulistica - tenuto conto della ovvia mancanza di conoscenze adeguate - e, tra l'altro, di faticose incombenze anche per la consegna nei tempi stabiliti.

Per ritornare alle opportunità offerte dall'autocertificazione, anche nel caso in cui la vedova (o il vedovo) di un pensionato/a, avendone diritto, richieda un trattamento pensionistico di **reversibilità**, non è più necessario presentare il relativo certificato di morte né il vecchio libretto di pensione, magari irrintracciabile, in quanto è possibile comprovare, con la sottoscrizione di dichiarazioni sostitutive, sia il decesso del coniuge che la qualità di pensionato e la categoria di pensione percepita. Anche in questo caso, essendo la pensione di reversibilità soggetta ad una riduzione percentuale stabilita in relazione ai redditi posseduti, i superstiti possono dichiarare personalmente i propri redditi assoggettati alla tassazione Irpef.

Altra significativa innovazione, che ha importanti ricadute anche sul versante previdenziale, è quella che ha fatto **venir meno l'obbligo dell'autenticazione della sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive**

di atto notorio e, conseguentemente, l'obbligo della corresponsione dell'imposta di bollo. Ciò ha prodotto un'evidente semplificazione delle procedure ed anche dei costi da sostenere, in quanto chi deve produrre un atto notorio a corredo di un'istanza rivolta alla Pubblica Amministrazione può semplicemente farlo davanti al responsabile del procedimento o al dipendente incaricato a riceverlo, il quale attesterà che la dichiarazione è stata resa in sua presenza annotando soltanto le generalità del dichiarante. Ma, addirittura, ciò è possibile anche nel caso in cui la documentazione venga trasmessa per posta o tramite gli enti di Patronato, purchè sia accompagnata dalla fotocopia, anche non autenticata, di un valido documento di riconoscimento.

Quanto detto assume particolare rilievo in campo previdenziale, per esempio, **per la trattazione delle domande inoltrate dagli eredi** per il pagamento di ratei di pensione o di altre prestazioni previdenziali, maturati e non riscossi, o di somme, dovute a qualsiasi titolo, entrate a far parte dell'asse ereditario del titolare deceduto.

Rimangono, invece, ancora invariate le modalità relative al rilascio delle deleghe alla riscossione delle pensioni da parte dei titolari.

Considerata, infatti, la particolare delicatezza della questione e l'importanza di garantire sicurezza e regolarità dei pagamenti, la sottoscrizione delle deleghe da parte dei titolari di trattamenti pensionistici continua a dover essere autenticata dal dipendente dell'Inps che la riceve o dagli altri soggetti abilitati.

E' al contrario molto importante l'innovazione introdotta dal T.U. nei casi in cui il soggetto interessato non possa firmare eventuali richieste e dichiarazioni a causa di **un impedimento temporaneo dovuto a motivi di salute**. In tale circostanza, infatti, la legge prevedendo la possibilità che l'interessato possa essere sostituito da un familiare stretto, ha risolto anche quelle situazioni problematiche che si possono verificare quando, per esempio, una persona malata, magari anche in stato di coma, debba richiedere una pensione di inabilità e non possa, ovviamente, sottoscrivere la sua dichiarazione: al suo posto, pertanto, possono agire, secondo un ordine molto rigoroso, il coniuge, i figli, i genitori, ecc., superando, così, tutte le situazioni controverse che fino ad

oggi molto spesso si sono verificate quando l'Inps contestava la veridicità della firma apposta alla domanda di pensione.

Inoltre, con il modello "503-Aut" – o comunque con una semplice dichiarazione - il soggetto che voglia rioccuparsi successivamente all'acquisizione della pensione e che in base alle leggi vigenti sia soggetto ad una trattenuta parziale o totale della stessa, comunica preventivamente all'Ente previdenziale quale tipo di attività intende intraprendere, se dipendente o autonoma, per quali periodi, l'importo presuntivo del compenso che percepirà. Tali informazioni che servono, appunto, all'ente erogatore della pensione per operare le necessarie trattenute, saranno comunicate con documentazione certa e, quindi, verificate, solo successivamente, in occasione della presentazione delle denunce fiscali.

3.6.2 Procedure più snelle e funzionali degli Enti previdenziali

Queste sono, quindi, alcune delle novità più significative; ma dire che in campo previdenziale la semplificazione amministrativa si sia realizzata esclusivamente con l'introduzione della autocertificazione è ben poca cosa, sebbene esistano ancora molti punti di debolezza e criticità sui quali è necessario ancora intervenire.

Lo snellimento delle procedure e la maggiore funzionalità degli enti si è concretizzata, per esempio, anche nell'istituzione di **un importante strumento, il Casellario Centrale dei Pensionati**, che, gestito dall'Inps, censisce 1028 enti erogatori di trattamenti pensionistici (diversi dall'Inps) e svolge importanti funzioni, oltre che di raccolta di dati e di controllo, anche di coordinamento tra i vari enti previdenziali per l'assolvimento di compiti quali quello, per esempio, della rivalutazione dei trattamenti pensionistici in relazione al costo della vita, in particolar modo qualora si tratti di soggetti titolari di più pensioni, a carico di diverse gestioni previdenziali.

Per procedere in maniera più veloce a tale operazione, queste ultime inviano entro il mese di febbraio di ciascun anno i dati dei trattamenti pensionistici erogati, gli importi mensili delle prestazioni dovute e l'informazione relativa al diritto o meno alla rivalutazione automatica, ai fini della determinazione

dell'importo complessivo rivalutabile. L'Inps, poi, memorizza le notizie ricevute sul Casellario Centrale e, sulla base dei dati forniti, quest'ultimo provvede ad individuare, tramite il codice fiscale, i trattamenti pensionistici erogati dall'Inps e dagli altri Enti allo stesso soggetto, compresi i trattamenti periodici di previdenza complementare. Successivamente, entro il mese di giugno, comunica agli Istituti interessati l'importo dei trattamenti complessivi dei soggetti su cui effettuare le ritenute Irpef ed attribuire i relativi incrementi, predisponendo anche, per ciascuno di essi, la comunicazione destinata ai pensionati, necessaria per spiegare l'applicazione delle norme in ogni singolo caso. Tutto questo meccanismo garantisce, quindi, ai pensionati non solo la corretta applicazione delle norme, ma anche la trasparenza nelle informazioni ricevute.

3.6.3 I servizi on line

Altri importanti passi in avanti diretti a raggiungere qualità, trasparenza ed efficienza si evidenziano anche nelle **possibilità offerte dagli stessi enti previdenziali nell'accedere on line ai propri servizi**, non soltanto - come afferma l'Inps in un resoconto sui piani di miglioramento per la soddisfazione dei clienti (la customer satisfaction) - da parte di alcune tipologie di clienti specializzati, cioè consulenti, patronati o aziende, ma anche - e sempre più - da parte di fasce di popolazione, tra cui i pensionati, che, in tal modo, possono usufruire dei servizi della pubblica amministrazione dalle mura domestiche, con notevole risparmio di tempo ed accrescimento della qualità della vita.

Il sito internet dell'Inps, per esempio, si presenta come quello meglio strutturato, sebbene anche l'Inpdap negli ultimi tempi stia sostenendo notevoli sforzi per adeguare i propri servizi alle richieste dei cittadini. In esso, oltre la pubblicazione delle circolari e dei messaggi di interesse generale emessi dalla Direzione Generale e tutta una serie di informazioni utili ai pensionati, come, per esempio, i criteri di calcolo delle pensioni, le norme sul cumulo dei trattamenti pensionistici con i redditi da lavoro, i requisiti e le condizioni per

accedere alle varie prestazioni, ecc., è contenuta anche una parte dedicata ai servizi on-line, distinta tra servizi per i cittadini, per gli altri enti pubblici e previdenziali, per le aziende, per particolari categorie professionali, come i consulenti, gli artigiani ed i commercianti, per i Caf, per i Patronati, per i Sindacati dei Pensionati, ecc.

Interessante, a questo proposito, è la sezione informativa dedicata al **Fondo previdenziale per le casalinghe** e per le persone che svolgono – nell'ambito familiare e in modo gratuito – tutti i lavori necessari per il buon andamento della casa, nella quale l'Istituto spiega le opportunità offerte dalla legge, come e quando ci si può iscrivere, i requisiti per la pensione ed offre una serie di esempi pratici e personalizzabili a seconda della propria situazione.

Inoltre, sia dall'interno della sezione informativa che accedendo ai servizi del sito, **è possibile iscriversi direttamente on line**, senza doversi recare presso gli sportelli dell'Istituto. Così come è possibile effettuare l'iscrizione, nella sezione riservata al "cittadino", on line anche per i lavoratori parasubordinati che, come è noto, risultano essere molti tra i pensionati.

Ai Caaf ed ai Patronati sono riservate due sezioni molto importanti e fondamentali per realizzare in maniera compiuta gli obiettivi di qualità e tempestività con i quali l'Inps sta cercando di caratterizzare la sua azione nei confronti dei suoi clienti, in modo particolare i pensionati.

Ai primi è offerta la possibilità, tramite il collegamento informatico, di stampare il modello Cud (certificazione unica dei redditi) sia per i lavoratori che per coloro i quali sono già in pensione, e di inviare i modelli reddituali (Red) per la consueta verifica delle singole situazioni economiche dei pensionati. Con le stesse modalità è permesso l'invio dei modelli di denuncia fiscale (730), in quanto lo stesso Inps agisce come sostituto di imposta relativamente ai debiti o ai crediti che ciascun pensionato ha nei confronti del fisco.

Come è facile comprendere, quest'ultima iniziativa di collaborazione tra l'Ente previdenziale ed i Centri di assistenza fiscale, rappresenta un ulteriore e rilevante vantaggio che il processo di semplificazione amministrativa ha portato nella vita dei cittadini anziani: basti pensare a tutte le difficoltà che si presentano nella compilazione delle denunce fiscali - alle quali sopperisce

l'assistenza tecnica e qualificata degli operatori dei Caaf – per non parlare, poi, dei tempi lunghi che fino a qualche tempo fa bisognava attendere per avere dallo Stato la restituzione di eventuali crediti.

In tal modo, invece, i Caaf trasmettono telematicamente le denunce all'Ente previdenziale, il quale, come se fosse un datore di lavoro, accredita sulla rata di pensione, generalmente del mese di agosto, le somme che spettano ai pensionati, per esempio, in virtù di rimborsi sanitari. Allo stesso modo, qualora i pensionati debbano, invece, restituire qualcosa allo Stato, l'Ente previdenziale è autorizzato a trattenere direttamente sulla pensione quanto dovuto, anche ratealmente, in modo da non intaccare sensibilmente le entrate mensili degli interessati.

Per gli altri, cioè per i Patronati, l'Istituto ha messo a disposizione una pagina attraverso la quale il cittadino può essere assistito, sotto l'aspetto previdenziale, in maniera completa, dalla richiesta dell'estratto contributivo per verificare in tempo reale la posizione assicurativa, alla trasmissione delle domande di pensione, alla successiva consultazione dello stato di trattazione delle pratiche da parte dell'Istituto, alla stampa del modello Obis/M, cioè il prospetto nel quale l'Inps riepiloga le condizioni sulla base delle quali è stata liquidata la prestazione pensionistica, la decorrenza e l'importo.

La trasmissione per via telematica delle domande di pensione, iniziata in via sperimentale in otto territori, è stata successivamente attivata anche in altre 13 sedi ed infine estesa a tutte le sedi Inps delle regioni nelle quali inizialmente era stata avviata la collaborazione in tal senso con le strutture dei Patronati ed in una sede provinciale di ciascuna delle restanti regioni. Ciò dimostra come questa metodologia di lavoro, fortemente voluta dagli stessi enti di Patronato, rappresenti **un processo irreversibile** che, sicuramente, sarà necessario prevedere per la richiesta e la liquidazione di tutte le prestazioni. Tale considerazione è rafforzata dal fatto che è stato registrato, da parte degli utenti, un livello di soddisfazione molto elevato per la celerità con la quale sono state liquidate le pratiche di pensione, soprattutto quelle complete di tutta la documentazione richiesta, a cui si aggiunge un giudizio fortemente

positivo in relazione al miglioramento della comunicazione e alla possibilità di intervento, ovviamente tramite il filtro della struttura di Patronato, che il cittadino può raggiungere nell'ambito di un procedimento amministrativo che riguarda una fase delicata della propria vita, quale è quella dell'accesso al pensionamento.

3.6.4 La revisione della modulistica

E' evidente come tutto questo cambiamento abbia comportato anche **un impegno consistente sia nella revisione della modulistica fino ad oggi utilizzata dall'Istituto a livello centrale e di quella istituita localmente**, che nel **miglioramento del linguaggio usato per la redazione di testi scritti**, interni (circolari, messaggi, delibere, ecc.) ed esterni (comunicazioni ai pensionati relative alle variazioni intervenute sui loro trattamenti, all'applicazione di nuove norme, alle scadenze per operare determinate scelte, ecc.), che è diventato, nella generalità dei casi, meno burocratico e tecnico.

Nonostante tutti gli sforzi operati, però, quest'ultimo punto richiede ancora un tentativo di miglioramento, soprattutto rispetto alla completezza e alla correttezza delle informazioni fornite: non sempre gli Enti, comunicando ai pensionati, tengono conto dell'eterogeneità delle persone che leggono e si preoccupano di rendere i loro atti comprensibili, dicendo ai destinatari tutto quanto devono sapere riguardo ai riferimenti normativi e tutto quanto devono fare operativamente, cioè i necessari adempimenti, le condizioni e le procedure corrette.

Un'esperienza di questo genere si è verificata, infatti, in occasione dell'ultima legge finanziaria (2002) che ha previsto per i pensionati che lavorano l'"acquisto", tramite il pagamento di una somma una tantum, della possibilità di cumulare totalmente la propria pensione con i redditi percepiti per lo svolgimento di un'attività lavorativa di tipo autonomo o dipendente. Poiché tutto ciò poteva essere fatto soltanto entro una certa data e l'importo da pagare doveva essere calcolato in maniera personalizzata tenendo conto di determinati parametri, tutti gli Enti previdenziali hanno inviato ai pensionati una comunicazione nella quale si fornivano le notizie necessarie per avvalersi

di tale opportunità. Azione lodevolissima, ma le comunicazioni non sono state tempestive (alcune sono giunte a destinazione ben oltre il 17 marzo 2003 – termine ultimo per effettuare la scelta), erano ambigue e contenevano una modulistica che riportava una serie di informazioni ormai superate, tanto che, nella maggior parte dei casi, chi le ha ricevute non ha capito bene cosa dovesse fare e tanti pensionati, per la paura che incute una comunicazione inviata dallo Stato, hanno pagato quanto calcolato senza, però, esservi obbligati. Tutto ciò ha determinato grande confusione e panico e gli uffici dei Patronati sono stati invasi dai pensionati che chiedevano chiarimenti ed assistenza, dalla lettura dei messaggi ricevuti alla compilazione dei bollettini di pagamento.

3.6.5 Richieste mirate dei pensionati

In conclusione, quindi, sebbene lo scenario dei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione sia decisamente migliorato, emergono ancora, soprattutto da parte dei pensionati, richieste mirate: innanzitutto, una domanda di accessibilità all'informazione che si concretizza nella possibilità di usufruire di un'interfaccia amichevole e semplice rispetto alla miriade di informazioni che caratterizzano l'attività degli enti, i loro diritti in materia previdenziale, i cambiamenti legislativi, un rapporto diretto e non burocratico con l'istituzione, anche grazie alla virtualizzazione del servizio offerto da internet (risultati dell'indagine condotta dall'Inps sulla soddisfazione del cliente).

Non tutti hanno, però, la possibilità di utilizzare i supporti informatici per colloquiare con le istituzioni, per aggiornarsi e per far valere un diritto, soprattutto quando si tratta di diritti certi e fondamentali come quello della pensione: in questo senso fondamentale è il supporto che gli enti di Patronato offrono gratuitamente ai pensionati per alleggerire il peso del rapporto con la burocrazia, in maniera differenziata e personalizzata per ogni tipo di richiesta. Di questo sono consapevoli anche gli Enti previdenziali che, tramite la collaborazione con i Patronati, mirano a rendere sempre più veloce e qualificata la risposta alla domanda di assistenza.

Capitolo 4

I CASI DI STUDIO

4.1 Il Call Center del Comune di Roma

- 4.1.1 Perché i Call Center
- 4.1.2 Call Center e multicanalità
- 4.1.3 Le politiche di semplificazione del Comune di Roma
- 4.1.4 Le finalità del progetto Call Center
- 4.1.5 Il periodo sperimentale
- 4.1.6 Il Sistema Numero Unico – Call Center Integrato
- 4.1.7 Il primo livello di risposta
- 4.1.8 Il secondo livello di risposta
- 4.1.9 La formazione del personale
- 4.1.10 I dati
- 4.1.11 Il punto di vista dell'amministrazione comunale
- 4.1.12 La valutazione civica
- 4.1.13 La metodologia
- 4.1.14 I risultati del monitoraggio telefonico
- 4.1.15 Il monitoraggio della posta elettronica
- 4.1.16 Punti di forza e di debolezza
- 4.1.17 Le proposte
- 4.1.18 Dare voce ai cittadini

4.2 Il portale www.italia.gov.it

- 4.2.1 La filosofia progettuale
- 4.2.2 Costruzione e sperimentazione
- 4.2.3 Partnership e struttura redazionale del Portale
- 4.2.4 I principali servizi al cittadino
- 4.2.5 L'informazione in 3 click : Eventi della vita - Le tue guide
- 4.2.6 I servizi di contatto
- 4.2.7 La burocrazia a portata di mano
- 4.2.8 I numeri di un grande successo

CONCLUSIONI – Cento sportelli per i cittadini

4.1 Il Call Center del Comune di Roma



Nel quadro del progetto *Simpliciter*, il caso di studio dedicato al servizio **Chiama Roma-060606** del Comune di Roma riveste una importanza particolare in quanto *Cittadinanzattiva*, associazione partner del Movimento Difesa del Cittadino in questa indagine, ha seguito l'Amministrazione comunale nel suo percorso di messa in opera del servizio in tutte le sue fasi.

Lo studio e l'analisi dell'amministrazione capitolina diventa di particolare interesse, anche in relazione alla grandezza del suo territorio, all'eterogeneità della popolazione e alla complessità del suo apparato amministrativo.

4.1.1 Perché i Call Center

Il servizio di informazioni telefoniche di un ente risulta, spesso, il primo canale con il quale l'utente entra in contatto con esso. Dal punto di vista dell'ente, quindi, è il primo momento in cui può presentarsi al cittadino-cliente, è spesso **il suo primo e forse più importante biglietto da visita**, in quanto dalla prima impressione che fornisce può dipendere l'instaurarsi o meno del rapporto di fiducia tra ente erogatore di servizi e utente. La rilevanza di questo necessario rapporto di fiducia si dimostra ancora più nel caso di amministrazioni comunali o enti pubblici, ambedue erogatori di servizi di pubblica utilità.

I Call Center, inoltre, rivestono oggettivamente un ruolo strategico in relazione allo stretto legame esistente tra i servizi di front-line e i

servizi di back-office, facenti riferimento alla pubblica amministrazione.

Non è un caso, del resto, che diversi enti/aziende abbiano potenziato molto negli ultimissimi anni telelavoro, call & contact center, settori dove alta risulta la capacità di assorbire forza lavoro, spesso giovane. Le segnalazioni relative ai servizi alla clientela, in particolare Call Center & numeri verdi, sono aumentate del 38,8% rispetto all'anno passato, come confermato dalla III relazione Pit Servizi¹ relativa al periodo 2001/2002. La tabella che segue illustra le aree di criticità sul versante della relazione con la clientela.

	2001	2002	Variazione
Numero verde	1,2%	40,0%	38,8%
Ufficio commerciale	22,0%	15,0%	-7%
Ufficio contratti	40,5%	13,0%	-27.5%
Servizi assistenza alla clientela	16,5%	9,1%	-7.4%
Sportelli	6,9%	8,4%	1,5%
Singolo operatore	2,1%	7,4%	5.3%
Ufficio reclami	3,7%	5,2%	1,5%
Istituti di tutela	1,2%	2,0%	0.80%
Altro	6,0%	0,0%	-6%
Tot.	100%	100%	

Fonte: Cittadinanzattiva- Rapporto Pit servizi 2001/2002

4.1.2 Call Center e multicanalità

Uno dei motivi di maggior reclamo e di insoddisfazione da parte di cittadini e imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche deriva dalla mancanza di integrazione tra gli sportelli, che obbliga a spostamenti da un ufficio all'altro, e dalle difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi. Tra gli strumenti su cui a livello nazionale e internazionale le amministrazioni pubbliche stanno concentrando l'attenzione e investendo risorse sono i call e contact center. Si tratta

¹ **Pit Servizi-Progetto Integrato di Tutela**, attivato con il contributo della Commissione Europea-DgSanco, è il servizio di assistenza, consulenza, orientamento di Cittadinanzattiva nei servizi di pubblica utilità (trasporti, energia, pubblica amministrazione, servizi assicurativi, servizi finanziari, telecomunicazioni).

di soluzioni basate su un utilizzo innovativo del canale telefonico (i Call Center) o su strategie multicanali di accesso alle informazioni e ai servizi (i contact center) che consentono di sviluppare nuove modalità di gestione della relazione con il cittadino. Nelle pagine che seguono ci sarà spazio anche per una veloce disamina su come si cerchi di dare concretezza al concetto di multicanalità, partendo da una semplice disamina di come le informazioni attinenti il Call Center (dal recapito telefonico agli orari di servizio) siano facilmente raggiungibili dai diversi canali di contatto e informazione (quotidiano locale, televideo, etc.), proseguendo con l'analisi di come vengono gestite le informazioni tramite posta elettronica, per concludere con una valutazione su come il sito internet di riferimento possa essere considerato funzionale all'utenza che non sia nelle condizioni di poter contattare il Call Center o che ad esso evita di rivolgersi.

4.1.3. Le politiche di semplificazione del Comune di Roma

Il Call Center **"Chiama Roma 060606"** rappresenta per l'amministrazione capitolina la punta di diamante delle politiche di semplificazione amministrativa della giunta, rientrando nel programma elettorale "Una città più semplice da vivere" e rappresentando l'esigenza di raggiungere una sintesi e una sistematizzazione del lavoro svolto dal 1994 al 2000 durante le due giunte Rutelli. L'esperienza maggiormente significativa e riconducibile al numero unico è l'apertura degli sportelli telefonici tematici.

L'idea che ha portato alla progettazione operativa del Call Center si sforza di trasformare in azione politica l'intenzione di non abbandonare il cittadino da solo davanti alla burocrazia, vissuta negativamente dallo stesso. L'ambizione è quella di coinvolgere il cittadino in un circuito comunicativo con il governo comunale in tutte le sue diramazioni, pensando alle esigenze di tutti i cittadini, ma con

un'attenzione particolare a quelle fasce di popolazione in difficoltà che spesso vivono "isolate" dai cambiamenti e le innovazioni tecnologiche e non.

E' opportuno ricordare che il progetto Call Center è inserito nel quadro delle attività dell'ufficio "Semplificazione amministrativa e diritti dei cittadini" all'interno dell'assessorato alla Comunicazione e Semplificazione presieduto da Mariella Gramaglia.



I PROTAGONISTI

Titolo Progetto CHIAMAROMA 060606

Un numero, tutta una città

Ente Comune di Roma

Responsabile del Progetto Ing. Carolina Cirillo

Dirigente Unità Organizzativa - Ufficio Semplificazione e Diritti dei Cittadini

Responsabile dell'Ufficio Call Center

Claudia De Paolis Tel. 06/67102029 c.depaolis@comune.roma.it

Collaboratori

Lucia Cianchetti - Leonardo Biddau - Alessio Feliziani - Giuseppe Mazzotta

Fonte: Comune di Roma - luglio 2003

4.1.4 Le finalità del progetto Call Center

L'istituzione del "Sistema Numero Unico – Call Center Integrato" del Comune di Roma costituisce una parte di un ampio progetto,

finalizzato a **semplificare e facilitare i contatti del cittadino con il Comune.**

L'obiettivo del progetto è realizzare un sistema di comunicazione con gli utenti che, partendo dal telefono come strumento di più diffuso e facile utilizzo, sia tuttavia aperto all'integrazione con altri mezzi, in particolare con Internet, fino a diventare un Contact Center integrato per il cittadino.

La finalità principale del progetto è la creazione di uno strumento che consenta al cittadino un contatto semplice e diretto con il Comune e che gli permetta di ottenere informazioni ed assistenza ad un discreto livello di approfondimento, senza recarsi allo sportello.

Nella progettazione di un Call Center per il Comune di Roma si è tenuto conto dell'esperienza positiva realizzata dal 1996 al 2001, con l'attivazione a livello sperimentale di alcuni sportelli telefonici dedicati a temi specifici, per i quali erano più frequenti le richieste di informazioni o di assistenza da parte dei cittadini (anagrafe, servizi sociali, tributi, etc.), oltre all'apertura di numerosi Uffici Relazioni con il Pubblico all'interno dell'Amministrazione Comunale.

I monitoraggi dei crescenti flussi telefonici in arrivo e la diminuzione dell'affluenza delle persone agli sportelli indicavano che la strada intrapresa poteva essere vincente, pur con notevoli margini di miglioramento, legati ad una strutturazione più omogenea ed integrata dei servizi offerti.

Per il nuovo progetto, quindi, è stato mantenuto **il telefono** come mezzo di comunicazione principale perché **di utilizzo semplice ed immediato per tutte le tipologie di utenza**, preferibile al sito web che risulta accessibile ed utilizzabile efficacemente solo da parte di un ristretto numero di cittadini, a disposizione dei quali sono comunque stati attivati servizi on line.

Per garantire la massima efficacia del servizio erogato, contestualmente alla progettazione del Call Center sono stati istituiti

(attraverso la Delibera di Giunta Comunale n.64 del 19/02/02) i **Punti di ascolto e informazione** presso ciascun Dipartimento, Ufficio Extradipartimentale e Municipio in cui non esistesse già un Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Laddove questo era presente, si è provveduto ad un rafforzamento organizzativo dei Punti di ascolto e informazione al fine di **prendere in carico il cittadino per comprendere la sua richiesta, orientarlo e fornirgli una risposta esaustiva, evitando, fin dove possibile, il contatto diretto dell'utente con l'ufficio specifico.**

4.1.5 Il periodo sperimentale

Nel periodo **Giugno-Novembre 2002** è stato istituito il Call Center a livello sperimentale (non pubblicizzato): e con il contributo delle associazioni e organizzazioni di cittadini è stato effettuato un "rodaggio" del servizio, fornendo loro un canale per dare suggerimenti e segnalazioni volti al miglioramento del servizio stesso prima dell'entrata a regime, avvenuta nel mese di Novembre 2002, quando è stata realizzata una campagna di comunicazione per la presentazione del nuovo servizio alla cittadinanza.

Complessivamente nel periodo di sperimentazione (cinque mesi) sono pervenute **77.000** telefonate, con un andamento fortemente crescente da giugno ad ottobre e con un tempo di durata media della conversazione di tre minuti.

Il **97%** delle chiamate sono state richieste di informazione, **il 76%** risolte al primo livello, **il 24%** trasferite al secondo.

Di scarso rilievo le lamentele, le segnalazioni e i reclami

Nello specifico, al periodo sperimentale hanno partecipato scuole, associazioni parrocchiali, organizzazioni sindacali, associazioni di immigrati, i venti municipi (ex-circoscrizioni) e le associazioni dei cittadini e dei consumatori.

Queste realtà hanno svolto sia il ruolo di mediatori sociali che di monitori del servizio.

Sono stati mediatori sociali in quanto hanno svolto il ruolo di comunicatori in senso bidirezionale, hanno rappresentato le istanze dei cittadini (ragazzi, anziani, etc.) nella sede di elaborazione dello 060606 e hanno comunicato le informazioni sulle opportunità e l'efficace dello strumento progettato.

Cittadinanzattiva, in qualità di associazione di consumatori presente e operante sul territorio romano, ha effettuato un monitoraggio gestito dai volontari, senza metodologia scientifica ma significativo sul piano delle indicazioni concrete.

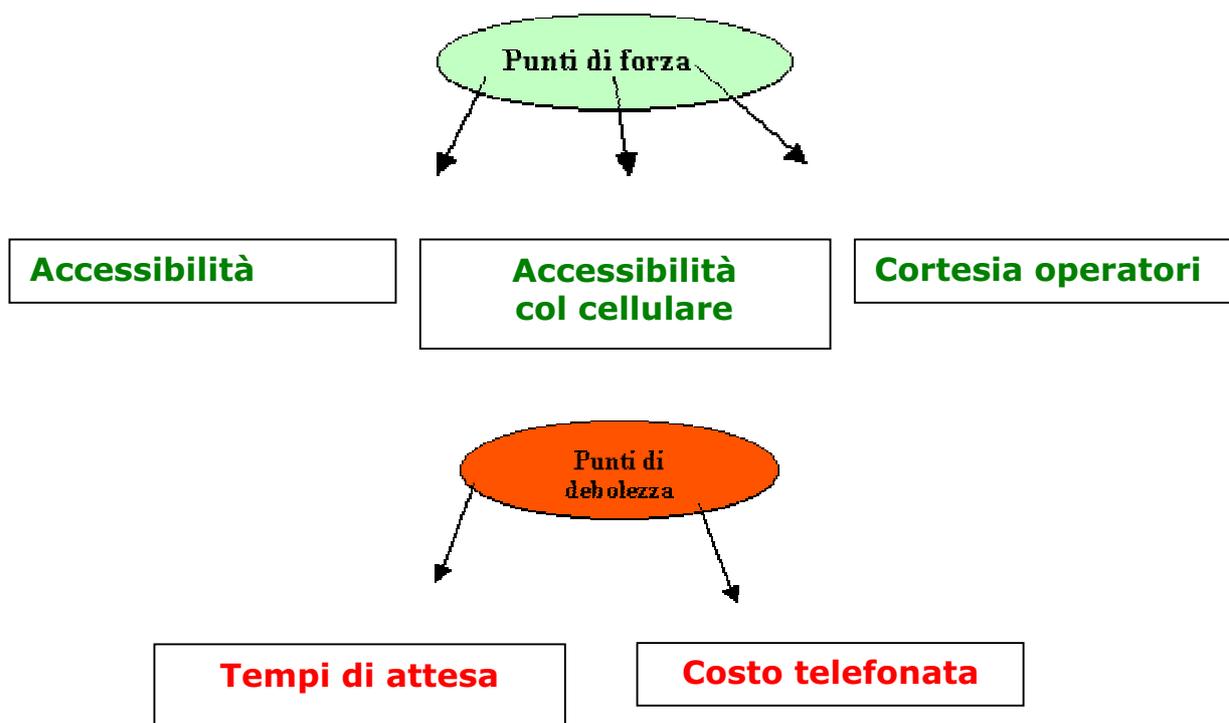
La rilevazione di Cittadinanzattiva ha fornito i seguenti risultati e spunti di riflessione.

Argomenti	Orari	Valutazione delle informazioni ricevute
Trasporti nodi scambio	Mattina	Deludente
Informazioni sui concorsi	Mattina	Sufficiente
Servizi verde pubblico	Tarda sera	Ottima
Rimozione Auto	Pomeriggio	Ottima
Mobilità/Servizio taxi/Collegamenti	Mattina Pomeriggio	Buona
Multe/Controversie	Buona	Buona
Indirizzo postale	Mattina	Deludente
ICI e tributi	Mattina/Pomeriggio	Sufficiente

Fonte: Cittadinanzattiva-Roma-novembre 2002

Nella seguente tabella evidenziamo quali erano al momento della fase sperimentale i punti di forza e i punti di debolezza del servizio secondo i cittadini-monitori.

E' un dato che abbiamo ripreso per compararlo con quello dell'amministrazione dei mesi successivi



4.1.6 Il Sistema Numero Unico – Call Center Integrato

Proprio per agevolare tutti gli utenti, anche quelli svantaggiati, il Call Center è stato dotato di un numero telefonico di facile memorizzazione (**060606**) e fornisce sempre risposte tramite operatore.

I sistemi di risposta automatica, prevedendo spesso un'interazione da parte del cittadino, possono risultare di difficile comprensione e scoraggiare l'utente al contatto telefonico, portandolo a prediligere il contatto di persona con lo sportello.

Il Call Center del Comune di Roma funziona 365 giorni all'anno, 24 ore su 24, al costo di una comune chiamata alla rete telefonica di Roma.

Il servizio prevede una risposta al cittadino articolata su 2 livelli di approfondimento. Il primo livello gestito all'esterno e il secondo interno all'amministrazione.

4.1.7 Il primo livello di risposta

Il primo livello risponde alle domande "chi, dove e quando", e ha il compito di orientare il cittadino all'interno del servizio dell'amministrazione comunale.

L'erogazione del servizio avviene tramite personale di **Poste Spa**, un soggetto esterno a cui è stato affidato sulla base di una gara. Il quantitativo totale dei collaboratori coinvolti è di **200** unità.

Poste Spa, insieme a **T- Systems Italia**, si è aggiudicata a febbraio 2002- nell'ambito di una gara d'appalto a rilevanza europea- la gestione del servizio per 2 anni.

E' in corso d'opera la procedura per la nuova gara per i prossimi due anni.

La partecipazione di **Poste Spa** alla gara nasce dall'esperienza del proprio Call Center Unico e dal fatto che ha, da pochi anni, completato il percorso da Pubblica Amministrazione a Società per Azioni.

T-Systems è un'azienda leader del mercato con soluzioni globali, innovative e competitive, e attraverso la creazione di Business Unit specifiche sulle aree strategiche. Nel caso trattato è stata vincente l'esperienza in tema di Outsourcing.

Gli operatori, sintetizzando, rispondono alla seguente tipologia di quesiti:

- ❖ *Vengono fornite informazioni sugli orari di apertura, sulle sedi e sulle attività degli uffici*
- ❖ *Vengono inoltrate le chiamate ai numeri dell'Amministrazione compresi quelli delle Aziende del gruppo Comune di Roma (Ama, Atac, Acea)*
- ❖ *Vengono trasferite le chiamate al secondo livello di assistenza*

4.1.8 Il secondo livello di risposta

Il secondo livello è gestito, invece, da risorse umane interne al Comune di Roma e fornisce assistenza di carattere specialistico, informazioni di dettaglio, relativi a singole procedure e a casi specifici, come:

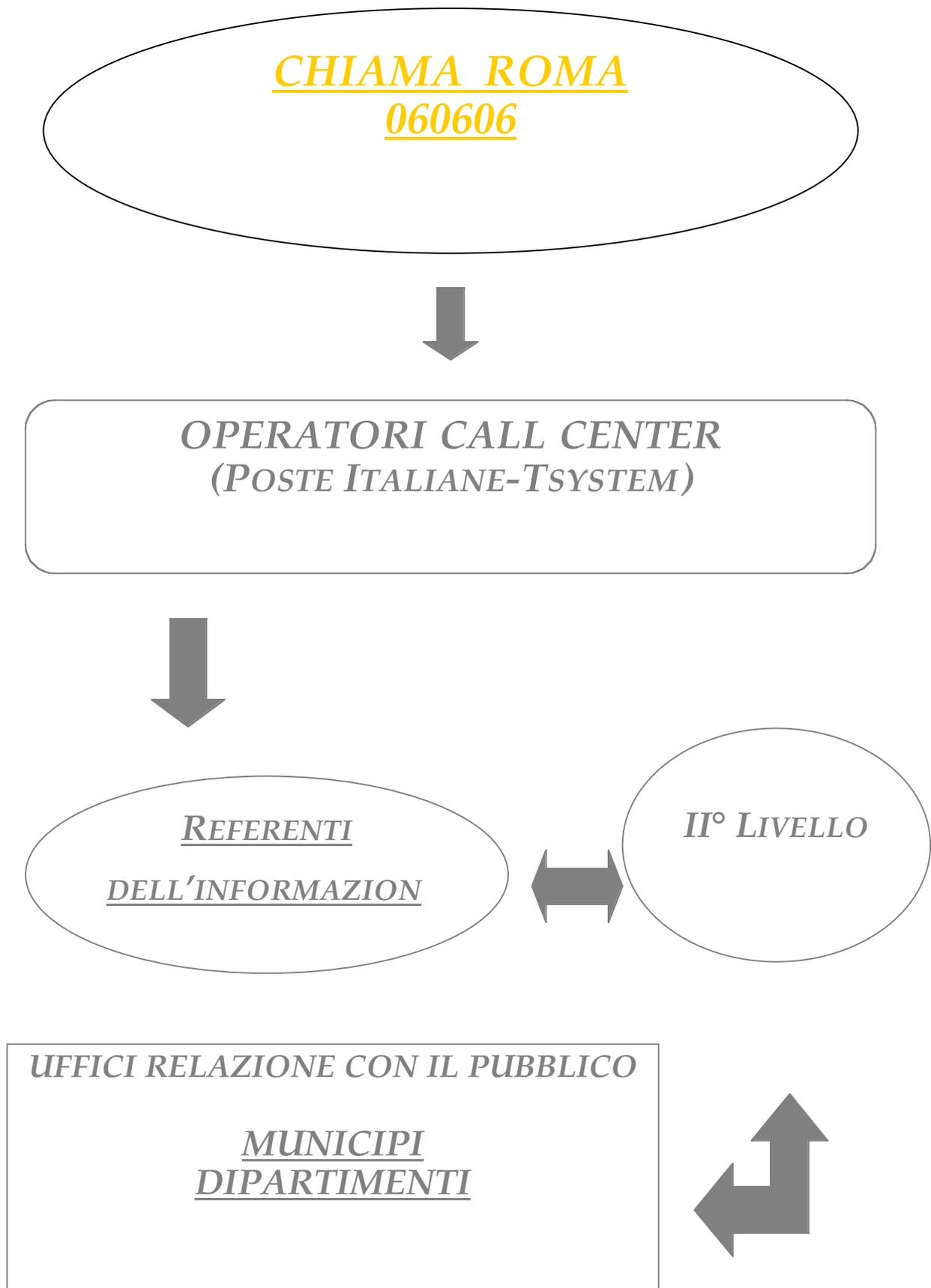
- v *Assistenza ai cittadini lungo tutto il rapporto con l'Amministrazione fino alla chiusura della pratica o alla soluzione del problema*
- v *Informazioni sulle modalità di accesso ai servizi e ai procedimenti dell'Amministrazione*
- v *Accesso alle specifiche banche dati comunali*
- v *Attivazione di procedimenti a distanza, se possibile, utilizzando tutti gli strumenti utili*

L'assistenza di secondo livello viene fornita dagli Uffici Relazioni con il Pubblico o dai Punti di ascolto e informazione dislocati presso gli uffici e le diverse strutture comunali, direttamente da personale interno al Comune.

Ogni macro struttura interna al Comune è suddivisa in Unità Organizzative (**UO**), per ciascuna delle quali è stato nominato, da parte del dirigente apicale di riferimento, un **Referente per l'Informazione** ed è stata elaborata una **mappa delle funzioni e dei procedimenti** ad uso degli operatori del Call Center di primo e secondo livello, in modo da uniformare le conoscenze del personale, elemento indispensabile per una risposta agli utenti corretta ed esaustiva.

Il servizio è strutturato in modo da offrire assistenza anche in lingua inglese, francese, spagnola, tedesca, cinese, araba tutti i giorni dal lunedì al sabato dalle h.16 alle h.19.

Il numero degli operatori del servizio è modulato nell'arco della giornata sulla base delle esigenze organizzative e dei flussi di domanda; il servizio serale e notturno viene svolto anche mediante l'ausilio di sistemi automatici.

Schema riepilogativo dello 060606

4.1.9 La formazione del personale

Il personale addetto all'erogazione del **servizio di primo livello** è stato scelto dall'azienda fornitrice preferibilmente tra i dipendenti che avessero esperienza all'interno del Call Center Unico di Poste Italiane (**Servizio 160**) e conoscessero quindi le tecniche di comunicazione telefonica (**il 30%**).

Il restante personale ha un contratto di lavoro temporaneo di durata di **2** anni, pari cioè alla durata dell'appalto, al fine di limitare al massimo il fenomeno del *turn over*, molto frequente in questo tipo di contesti lavorativi.

Gli operatori del servizio di primo livello hanno seguito, prima dell'inizio dell'attività del Call Center, un percorso formativo finalizzato a fornire loro una conoscenza di base dell'amministrazione pubblica e del Comune in particolare; inoltre è stata fornita loro come strumento di lavoro la mappa delle funzioni e dei procedimenti di ogni struttura.

Gli addetti ai Punti di ascolto del **secondo livello** del servizio, come dipendenti interni alla struttura comunale (spesso si tratta di operatori URP), sono inseriti in un percorso di formazione permanente, sia relativo alle modalità di comunicazione e relazione con il pubblico, sia alle funzioni e alle procedure di pertinenza delle singole strutture in cui essi operano.

4.1.10 I dati

In attesa della presentazione ufficiale dei dati relativi al **I°** anno di attività del servizio, forniamo qualche dato utile all'analisi e all'approfondimento, messi a disposizione dall'amministrazione comunale.

a) Le chiamate

Dal **18 giugno 2002 al 30 giugno 2003** il numero ha ricevuto **757.000** chiamate da parte dei cittadini romani con una media di durata della telefonata di **30 secondi**.

In prossimità di scadenze, quali l'Ici o la Tari (Tassa sui Rifiuti), il centralino ha raggiunto picchi di **13.000** chiamate al giorno e di **200.000** al mese.

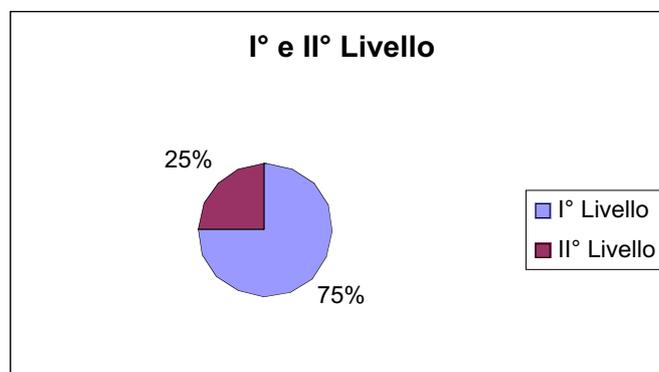
Sempre in base ai dati forniti dall'ufficio competente risulta che generalmente le giornate maggiormente critiche sono il **lunedì** e il **martedì**.

Gli operatori hanno a disposizione i **27.000** numeri telefonici degli impiegati del Comune di Roma, suddivisi per dipartimenti e incarichi.

b) La tipologia di chiamate

Il seguente grafico ci indica che il **75%** delle chiamate trovano una soluzione nel primo livello , ovvero l'operatore è in grado di dare una risposta e soddisfare l'esigenza dell'utenza.

Il **25%** richiede una assistenza specialistica, necessaria di una approfondimento del secondo livello.



Fonte-Comune di Roma-luglio 2003

c) I settori coinvolti

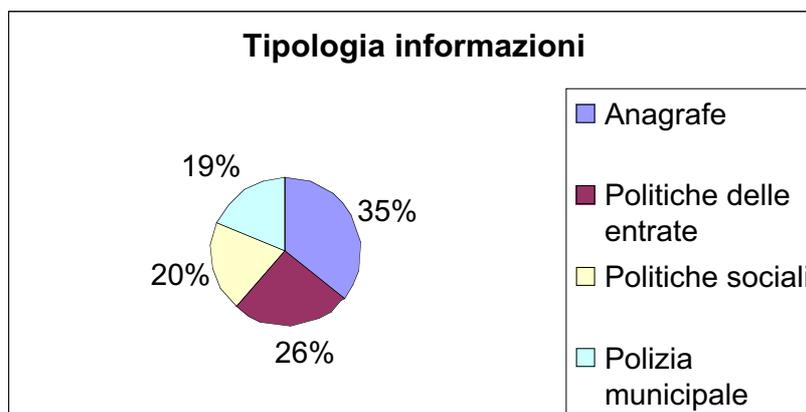
Per quanto riguarda la gestione delle chiamate e lo smistamento i dati forniti dal comune risalenti a marzo 2003, risultano così suddivise:

- v Dipartimenti-33% chiamate
- v Municipi-24% chiamate
- v ExtraDipartimenti-25% chiamate
- v Aziende-18% chiamate

In seguito ai colloqui e alle interviste effettuate, il comune conferma questa tendenza anche per il periodo che va marzo a giugno 2003.

d) La tipologia d'informazione

Le richieste di informazioni più frequenti che giungono allo **060606**, al marzo 2003, risultano essere così suddivise:



Fonte-Comune di Roma-marzo 2003

e) Le variabili

Già dai primi mesi di funzionamento del servizio, gli operatori hanno riscontrato l'effetto "**Roma**", ovvero molti cittadini chiamano per chiedere informazioni che spesso non riguardano il comune o le

aziende collegate, ma quelle realtà istituzionali presenti nella città, quali Parlamento o Ministeri.

E' da segnalare positivamente il fatto che gli operatori cercano comunque di aiutare il cittadino fornendo i riferimenti telefonici di tutte le istituzioni presenti nella città.

f) La città multietnica

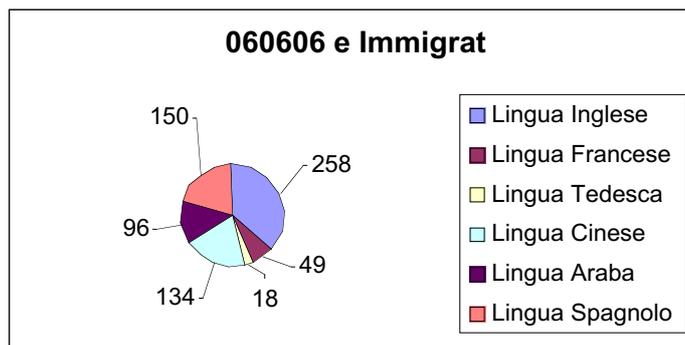
Il servizio è in grado di rispondere in **sette lingue diverse** e questa scelta si è rivelata vincente rispetto alla peculiarità della città Roma, come capoluogo cosmopolita

Il dato numerico avvalorava questa scelta e ci induce a riflettere sull'impatto del servizio nei confronti delle comunità straniere presenti a Roma, cittadini compenetrati con il tessuto sociale della città.

Quando l'amministrazione fornirà anche il dato sulla tipologia di richiesta, l'analisi possibile sarà ancora più completa sull'universo delle etnie e sull'efficacia di determinate politiche sugli stranieri in Italia.

Le telefonate giunte dal **1 agosto 2002** a **giugno 2003** sono state **705** e suddivise come si può visualizzare attraverso il prossimo grafico.

Gli stessi responsabili del Call Center hanno dimostrato sorpresa per il dato riguardante la popolazione cinese, un target che per caratteristiche culturali, probabilmente, non è probabilmente abituato a questo tipo di approccio comunicativo tra cittadino e pubblica amministrazione.



Fonte: Comune di Roma-luglio 2003

4.1.11 Il punto di vista dell'amministrazione comunale

Si riportano di seguito alcune valutazioni fornite dalle figure di massima responsabilità del servizio.

La valutazione

A partire dall'entrata a regime del servizio, a novembre 2002, vengono effettuati periodicamente monitoraggi per una **valutazione quantitativa** dei flussi comunicativi di 2° livello in entrata ed inoltrati agli uffici, con una suddivisione delle chiamate per:

- v chiamate con risposta
- v chiamate senza risposta
- v chiamate con esito occupato

Nel considerare la **valutazione qualitativa** dei risultati è necessario tenere presente che la verifica non potrà essere effettuata in maniera complessiva e continuativa, per un volume di contatti che, su base annua, si configura come imponente. Si stanno quindi mettendo a punto gli strumenti adatti ad un monitoraggio qualitativo; si prevede di procedere tramite campionatura: verranno quindi scelte alcune strutture su cui effettuare, mensilmente, una rilevazione delle domande pervenute.

Alcuni punti di forza e di debolezza

Il Call Center funziona a regime da pochi mesi e, come si è detto sopra, non sono ancora stati messi a punto tutti gli strumenti adatti per una valutazione quali-quantitativa del servizio.

E' importante comunque tenere presente che, poiché il servizio viene gestito in *co-sourcing*, cioè con risorse in parte interne al Comune, in parte esterne, attraverso un ditta fornitrice, presenta tempi di avvio ed entrata a regime effettiva piuttosto lunghi e, trattandosi di una formula ancora poco utilizzata, non può contare su molti casi di esperienze analoghe da prendere a modello.

4.1.12 La valutazione civica³

Cittadinanzattiva, come organizzazione di cittadini e di consumatori, da anni ha attivato forme di partecipazione civica anche attraverso la realizzazione di rilevazioni, analisi e raccolta informazioni sul funzionamento dei servizi di pubblica utilità per promuovere **la qualità e l'accessibilità** al cittadino.

E' stato un percorso difficile e ambizioso che soltanto negli ultimi anni ha visto maturare una attenzione da parte della pubblica amministrazione e aziende.

Per la completezza dell'informazione, citiamo il testo "Il Call Center nelle amministrazioni pubbliche – Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini e con le imprese", alla cui stesura ha partecipato Giustino Trincia per Cittadinanzattiva, per quanto riguarda la parte del coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nel monitoraggio sulla qualità.

³ *Espressione con la quale ci si intende riferire alla produzione e all'uso di informazioni da parte dei cittadini in funzione della attivazione di proprie politiche e della partecipazione alle politiche pubbliche, sia in sede di definizione e implementazione che in sede di valutazione.*(G.Moro-Manuale di Cittadinanza attiva-Ed.Carocci-Anno 1998)

Cittadinanzattiva, attraverso la rete dei Procuratori dei cittadini, ha realizzato un apposito monitoraggio con il Dipartimento della Funzione Pubblica-Cantieri.

E' stata svolta un'attività di analisi e monitoraggio esterno del funzionamento dei servizi di Call Center istituiti da alcune amministrazioni pubbliche, nel contesto di un rapporto di partnership tra le stesse amministrazioni pubbliche, un movimento d'impegno civico e di tutela dei diritti dei cittadini e il Dipartimento della Funzione Pubblica. L'analisi di benchmarking puntava, come obiettivo generale, all'individuazione di parametri con i quali mettere a punto uno strumento di misurazione della qualità dei Call Center.

E' da sottolineare il carattere eterogeneo delle strutture sottoposte a monitoraggio. In realtà, occorre sottolineare che il presente lavoro non ha alcun fine classificatorio delle diverse realtà, anzi intende analizzare situazioni diverse per trovare utili esempi su come la strutturazione di un Call Center passi per più livelli. Anche per questo, non tutte le realtà sono coinvolte nel progetto «Cantieri», né quindi erano tutte parimenti al corrente del monitoraggio.

La scelta, in ogni caso, non ha alcun legame con la provenienza geografica delle segnalazioni che Cittadinanzattiva riceve sul versante Pubblica amministrazione/Call Center/rapporti con il pubblico.

Il numero Chiama Roma-060606 era tra i casi monitorati.

4.1.13 La metodologia

Il monitoraggio dello 060606, avviato a febbraio scorso per quanto riguarda la collaborazione con Cantieri, è stato aggiornato fino a luglio 2003 per arricchire e integrare questa ricerca svolta per il Formez.

L'andamento del monitoraggio è stato asimmetrico, nel senso che si è inteso concentrare il primo step di telefonate in poche settimane, al fine di verificare nel breve periodo l'effettiva capacità del servizio di rispondere alle necessità degli utenti. È infatti del tutto verosimile

credere che l'utente si rivolga al servizio informativo dell'ente in presenza di una impellente necessità di acquisire informazioni che, per l'urgenza che richiedono, mal si sposerebbero a pazienti attese. Il secondo step, viceversa, si è esteso nell'arco dei mesi di marzo e aprile.

Le telefonate si sono succedute - sia in mattinata che di pomeriggio - non solo nell'arco di **tutti i giorni** in cui il servizio telefonico esaminato risulta essere attivo, ma anche nei **giorni festivi** nei quali la maggior parte di essi non è in funzione, e nei giorni feriali fuori dall'orario di servizio. Ciò al solo fine di verificare se e in che misura l'ente fornisca informazioni sugli orari di apertura del servizio, e se fosse previsto un numero da contattare in caso di emergenza.

Sono state effettuate complessivamente **50 telefonate**, e per ciascuna telefonata è stata compilata una apposita griglia di osservazione. **25 telefonate sono state effettuate di mattina e 25 telefonate di pomeriggio.**

La gestione delle informazioni via posta elettronica è stata monitorata con l'invio di **20 e-mail.**

Sono stati selezionati **10 argomenti**, in merito ai quali valutare il livello di informazione e di assistenza che gli operatori riescono a fornire ai cittadini.

Per ciascun argomento sono state individuate coppie di domande. La prima domanda relativa a ciascun argomento è servita a valutare il livello di informazione, mentre la successiva, relativa al medesimo argomento, ha permesso di valutare il livello di assistenza, ovvero sia la collaborazione che la struttura è in grado di assicurarci per mettere in pratica l'informazione che ci ha fornito.

Le stesse domande sono state utilizzate per monitorare la capacità della struttura di rispondere a quesiti inoltrati via posta elettronica.

Sono stati presi in considerazione **tre parametri**, sia per quanto riguarda le telefonate, sia per la gestione delle informazioni tramite posta elettronica. I tre parametri sono:

- ❖ **accessibilità**
- ❖ **livello di servizio**
- ❖ **relazione**

Per **accessibilità** si è inteso definire la facilità del cittadino di poter usufruire del servizio predisposto dal Call Center nel momento in cui effettivamente abbia necessità di ricorrere ad esso.

Per **livello di servizio** si è inteso constatare la capacità del servizio di garantire non solo informazione ma anche la necessaria assistenza finalizzata a mettere in pratica l'informazione che fornisce. A tal fine si è tentato di valutare anche lo sforzo di **"personalizzare" la risposta**, cioè di calibrarla alle esigenze e alle caratteristiche dell'utente specifico.

Il terzo parametro, **la relazione**, valuta come il servizio nel suo complesso si relaziona agli utenti, attraverso l'**identificazione operatore e identificazione ente**, la **cortesìa** e la **chiarezza espositiva**.

Ricordiamo che il servizio fornisce informazioni, non eroga servizi ma risulta integrato con i diversi uffici dell'amministrazione cittadina, che sono chiamati ad intervenire come assistenza di secondo livello.

Gli operatori attribuiscono un numero alla pratica solo qualora si tratti di una segnalazione che un cittadino fa presente agli operatori. Viceversa, non viene rilasciato alcun numero di pratica alla telefonata, nemmeno su richiesta dell'utente.

Le telefonate sono state effettuate durante i mesi di **febbraio-aprile-luglio 2003**.

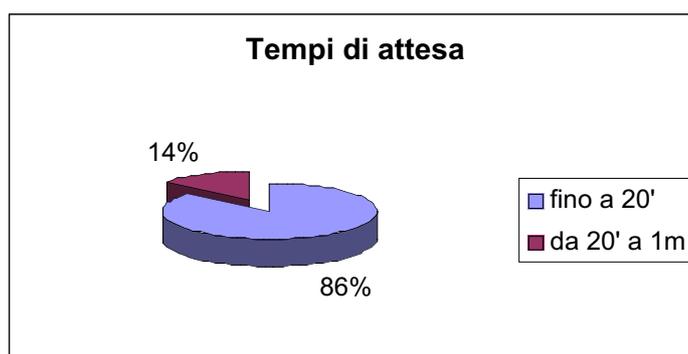
4.1.14 I risultati del monitoraggio telefonico

a) Accessibilità

Si riscontra che non ci difficoltà di accessibilità e che si ottiene sempre (**100%**) una risposta dall'operatore, non ci sono telefonate a vuoto, non ci sono ripetizioni di chiamata, perché le linee risultano libere.

Accessibilità nella mattinata	Accessibilità nel pomeriggio
100% (25 su 25)	100% (25 su 25)

Per quanto riguarda il tempo che intercorre da quando risponde il servizio (con IVR o operatore) a quando si formula la prima domanda all'operatore, il dato è il seguente: 14% entro 20', 86% entro 1 minuto.

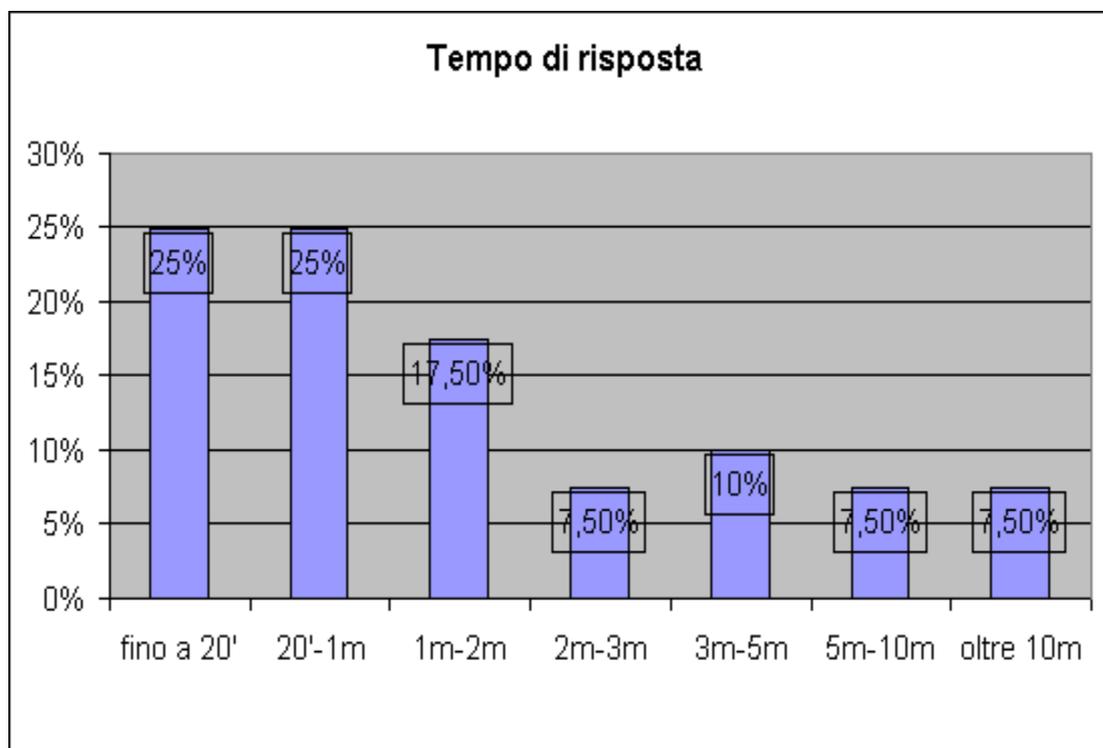


Fonte: Cittadinanzattiva-luglio 2003

IVR

IVR (Interactive Voice Response) sono sistemi che si occupano di accettare chiamate da parte degli utenti che non richiedono di interagire con una persona fisica. L'interazione con il sistema avviene seguendo un albero vocale, precedentemente analizzato da un team di specialisti, attraverso l'utilizzo della tastiera del telefono (toni DTMF) oppure con comandi Vocali.

Proseguendo l'analisi in tema di accessibilità, visualizziamo il tempo entro il quale il cittadino ottiene la risposta dall'operatore dopo aver formulato la domanda.



Fonte: Cittadinanzattiva-luglio 2003

Il dato è estremamente positivo, in quanto sommando le prime tre percentuali (da 20 secondi a 2 minuti) si raggiunge il **67,50%**. **Quindi oltre due terzi di chi si rivolge allo 060606 riceve una risposta in tempi estremamente brevi, due minuti.** Un altro 17,5% attende per un lasso di tempo accettabile, sotto i 5 minuti; solo il 15% aspetta più di 5 minuti.

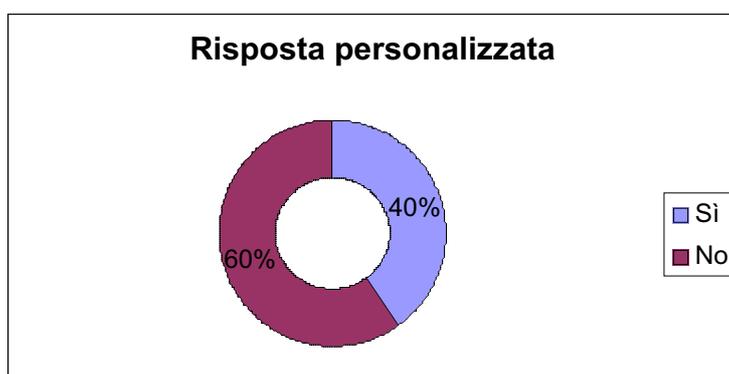
b) Livello di servizio

Si è valutata l'**esaustività** in riferimento alla completezza delle informazioni inerenti le questioni poste agli operatori, controllando le risposte date con le informazioni già in nostro possesso.

La risposta fornita è risultata positiva al **46%** (23 su 50) e negativa al **54%** (27 su 50).

E' stata valutata la capacità di "**personalizzare**" la risposta, di calibrarla alle esigenze e alle caratteristiche dell'utente specifico. Il risultato è stato positivo al **40%** (20 su 50) e negativa al **60%** (30 su 50).

Questi dati indubbiamente non sono positivi e, pur tenendo conto che l'obiettivo di fondo del servizio **060606** è quella di fornire informazioni standardizzate, si auspica che dopo questo primo anno di rodaggio queste *performances* migliorino.



Fonte:Cittadinanzattiva-luglio 2003

L'**adeguatezza** e la capacità di assicurare una assistenza finalizzata a mettere in pratica l'informazione fornita ha raggiunto un risultato positivo nel **57,5%** (35 su 50) e negativo **42.5%** (17 su 50).

È un dato che va osservato in prospettiva, in una ottica di potenziamento del secondo livello del servizio, quello specialistico.

c) Relazione

L'**identificazione** spontanea dell'**operatore** in apertura di chiamata è stata del **90%** (45 su 50).

In apertura di chiamata, gli operatori si presentano spontaneamente con il proprio nome di battesimo. Nei casi in cui non si è verificato, in chiusura di chiamata, su richiesta dell'utente gli operatori si sono presentati (sempre con il nome). Quindi in totale l'operatore si è sempre presentato nel **100%** dei casi.

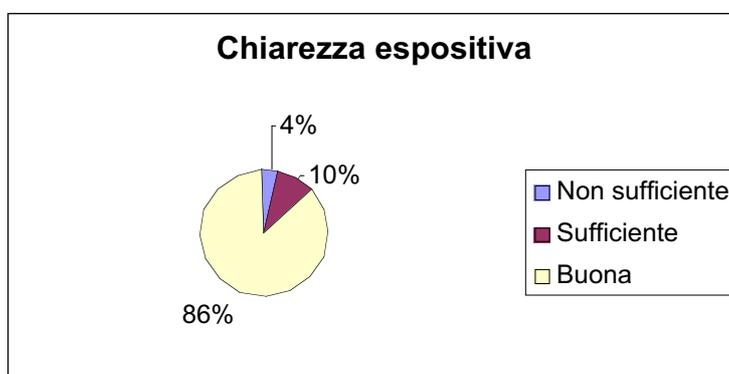
Quando l'operatore ha smistato la telefonata ad altro ufficio, l'impiegato si è presentato con il proprio cognome.

L'ente viene sistematicamente presentato dall'operatore che risponde: **100%**

Il **saluto di cortesia**, indicatore di carattere più soggettivo, ma comunque ugualmente indicativo, ha avuto un riscontro del **100%** dei casi (50 su 50). Ad inizio telefonata, l'operatore saluta sistematicamente con l'espressione: "buon giorno/buona sera, in cosa posso esserle utile". Il saluto di cortesia non manca nemmeno in chiusura di chiamata.

La **chiarezza espositiva** è stata considerata come capacità da parte dell'operatore di interloquire con l'utente con un linguaggio semplice e facilmente comprensibile, in quanto l'utilizzo di una terminologia particolarmente tecnica o il riferimento ad una serie di disposizioni e normative, benché a volte inevitabile, potrebbe rivelarsi una *barriera all'informazione per numerosi utenti*.

I risultati sono stati i seguenti.



Fonte: Cittadinanzattiva-luglio 2003

E' stata valutato, a parte il saluto di cortesia, il livello di cortesia presente durante tutta la conversazione, anche in presenza di una casistica complessa.

La valutazione è stata, anche in questo caso soggettiva, sufficiente al **10%** (5 su 50) e buona al **90%** (45 su 50).

Annotazioni: *"l'operatore non mi sembrava sufficientemente convinto" - "a un certo punto, l'operatore ha avuto un dubbio e si è consultato con un suo collega" - "l'impressione è che sia un Call Center con una grandissima disponibilità all'ascolto e discreta professionalità nel saper orientare i cittadini, nonostante si percepisca talvolta uno smarrimento dell'operatore rispetto ad alcune domande o all'utilizzo del database informatico".*

4.1.15 Il monitoraggio della posta elettronica

a) Accessibilità

Sul sito del Comune di Roma è presente un servizio di web-mail o form che aiuta l'utente a dirottare le e-mail a seconda dell'argomento agli uffici competenti o eventualmente al Call Center. A rispondere, pertanto, sono i singoli uffici competenti per materia, che non dimenticano di avvisare l'utente che per le informazioni di cui necessita può fare affidamento al Call Center 060606.

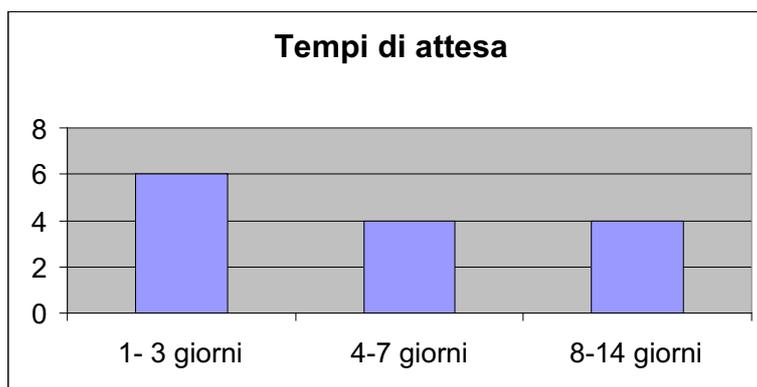
Per quanto riguarda l'accessibilità e la funzionalità del servizio è interessante il dato sui tempi di attesa: o sono brevi o si rischia di non ricevere più nessun tipo di risposta.

I risultati sono i seguenti:

*La e-mail ha avuto risposta = **70%** (14 su 20)*

*La e-mail non ha avuto risposta = **30%** (6 su 20)*

I tempi di attesa per ricevere risposta ad informazioni richieste via posta elettronica sono i seguenti:



Fonte: Cittadinanzattiva-luglio 2003

Analizziamo ulteriori indicatori, quali il livello del servizio, il livello di relazionalità dell'operatore, l'identificazione dell'ente e la chiarezza espositiva della risposta.

La risposta fornita è risultata esauriente?

Sì = **71,50%** (10 su 14)

Identificazione operatore

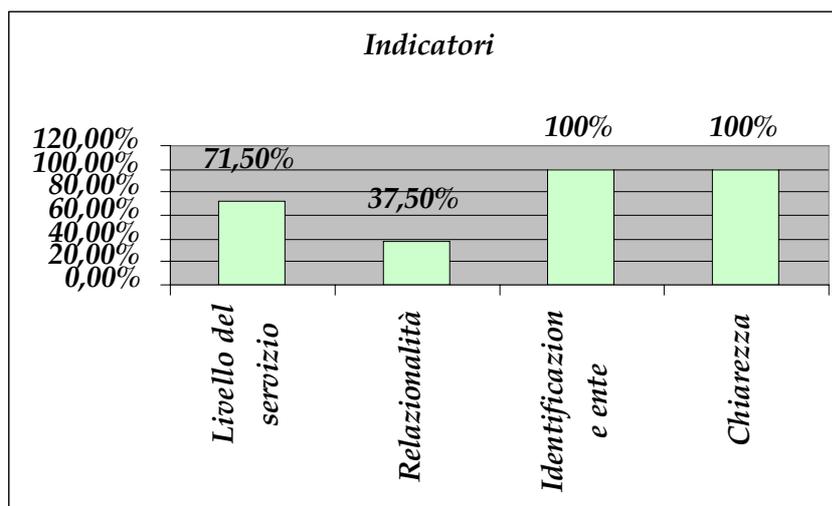
Sì = **37.5%** (5 su 14), con nome e cognome

Identificazione ente

Sì = **100 %** (14 su 14), presenza dei riferimenti in calce alla e-mail ricevuta = 14 su 14, anche se in tre casi c'era solo la scritta "URP"

Chiarezza espositiva

Sufficiente = **100%** (14 su 14)



Fonte: Cittadinanzattiva-luglio 2003

4.1.16 Punti di forza e di debolezza

E' innegabile che l'esperienza "**ChiamaRoma-060606**", costituisce **una esperienza di successo** sul piano dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Tra gli aspetti più significativi che conducono a questo giudizio generale vi sono i seguenti.

- ❖ **Il forte contributo alla semplificazione del rapporto tra struttura comunale e cittadino.** Infatti, chiamando un unico numero, al costo di una telefonata urbana, si può entrare in contatto con l'intero apparato amministrativo del comune, con i suoi 27.000 impiegati e ricevere una prima risposta. Con una attesa massima di due minuti si è in grado di sapere quale ufficio ha la competenza su un determinato settore.
- ❖ **Il risparmio di tempo e di costi** che il servizio assicura al cittadino, evitando o riducendo a questo ultimo la necessità di spostarsi da un ufficio all'altro.

- ❖ **Il consistente aiuto che viene assicurato a persone con difficoltà** di vario genere, come gli stranieri, gli anziani, persone con handicap, persone che vivono "isolate" fisicamente o mentalmente.
- ❖ **La capacità di ascolto e di cortesia** (in apertura e chiusura di telefonata), dimostrata dal servizio attraverso i suoi operatori
- ❖ **Il livello molto alto di accessibilità al servizio** in quanto tale, confermato dal numero stesso di persone che tendono a rivolgersi allo 060606
- ❖ **I contenuti tempi di attesa** per la risposta che si sono potuti verificare
- ❖ **La capacità di coinvolgimento e di motivazione** di vaste componenti dell'intera struttura amministrativa comunale, chiamate ad affrontare un notevole sforzo di cambiamento organizzativo e dei processi interni.

Alcune criticità persistono. Abbiamo già visto la prevalenza di giudizi negativi su alcuni parametri. Per le informazioni e i dati che si è riusciti ad acquisire, emergono alcuni punti, delle aree, su cui si possono manifestare alcune criticità e sulle quali occorre intervenire per raggiungere un miglioramento complessivo del servizio

- ❖ **La gestione delle situazioni di massimo accesso** che si verificano in alcuni momenti topici dell'anno, della vita amministrativa della città (es. scadenze Ici e Tari), con conseguente riduzione dei livelli di performance.
- ❖ **La scarsa rispondenza dei tempi di risposta ai messaggi di posta elettronica**, alle caratteristiche dello strumento stesso che presuppone risposte in tempi per lo più brevi o molto brevi.
- ❖ La **formazione del personale del I livello** del servizio (competenze generaliste), da curare con la massima attenzione (si registrano difficoltà quando le domande poste dai cittadini non sono comprese tra **le faq** (domande ricorrenti e risposte conseguenti) di cui dispongono gli operatori del servizio.

Un limite e un rischio è quello di limitarsi a fornire **un servizio generalista**, nell'accezione positiva del termine, senza approfondire e dare risposta a quel **25%** di cittadini che chiedono assistenza specialistica. La vera scommessa, il vero salto di qualità diventa a questo punto l'investimento sul secondo livello.

4.1.17 Le proposte

Si possono fornire alcune proposte inerenti le prospettive future del servizio.

- ❖ Uno dei rischi di un servizio così strutturato può essere quello di **ridurre gli sportelli sul territorio (gli uffici relazioni con il pubblico, gli urp)**, sostituendo il contatto diretto tra cittadini e amministrazione. Il processo in atto in Italia, definito dalla III Relazione annuale del Pit Servizi di Cittadinanzattiva, come il **processo di desertificazione** (es. alcuni uffici postali, uffici servizio elettrico, delle telecomunicazioni, delle scuole, ecc.), deve essere tenuto ben presente nel momento in cui si vuole giustamente investire sullo sviluppo dello 060606.

Non si può non tener conto che ancora il sistema relazionale che permette di creare un rapporto di fiducia tra i due punti di vista rimane quello più efficace: **quindi occorre prevedere sempre un servizio multicanale**, che utilizzi strumenti tradizionali come lo sportello o la lettera a domicilio insieme con il Call Center, internet e gli SMS (nuovo servizio attivato di recente dal Comune di Roma per comunicare). Insomma un equilibrato compromesso tra nuove tecnologie, esigenze di costi contenuti e garanzia di accessibilità a servizi di qualità per tutti.

- ❖ Proseguire, così come è stato sino ad oggi, nella **collaborazione con le associazioni di cittadini** per promuovere e verificare la qualità e l'efficacia del servizio.

- ❖ Prevedere un loro **coinvolgimento nella fase di rinnovo dell'appalto del servizio**, al fine di assicurare ai gestori la piena consapevolezza degli aspetti da migliorare e adeguare e il conseguente miglioramento delle parti del capitolato di appalto direttamente coinvolte.
- ❖ Assicurare un **costante investimento sulla formazione e l'aggiornamento del personale** (I e II livello), anche mediante apposite mini conferenze con i rappresentanti delle organizzazioni civiche.

4.1.18 Dare voce ai cittadini

Dopo " **Una città più semplice da vivere**", a due anni ormai dall'inizio del percorso dello 060606, nell'intenzione della Giunta comunale e dell'Assessorato competente c'è l'attenzione a far diventare questo strumento innovativo un luogo dove i cittadini possano non soltanto richiedere informazioni, ma **scambiare informazioni**. Il cittadino deve poter non solo porre quesiti o inoltrare reclami, ma segnalare emergenze, esprimere suggerimenti, formulare proposte migliorative dei servizi.

Ciò vorrà dire potenziare il Call Center per farlo funzionare anche **in senso bidirezionale, in entrata e in uscita**.

Il prossimo obiettivo, insomma, può essere "**Dare voce ai cittadini**". Diventare un laboratorio dove elaborare e ragionare su strumenti innovativi, trasparenti e semplici, come può essere la messa a punto di un regolamento dei reclami all'interno dell'amministrazione comunale, con una procedura standardizzata e dall'esito certo. E inoltre: raccogliere le idee, i progetti, le iniziative che la cittadinanza elabora e realizza per un città migliore.

Il modello del servizio strutturato a livelli, già attivato e sperimentato a Barcellona, in Spagna, giudicato dagli osservatori uno dei più efficaci in Europa, può diventare un modello anche in Italia ed essere adottato e plasmato secondo le esigenze da altre amministrazioni locali. Il Comune di Roma, a questo riguardo, è già in contatto con altri comuni di grandi dimensioni.

4.2 Il portale www.italia.gov.it



Italia.gov.it ha appena compiuto un anno di vita. E' andato on line, infatti, il 2 giugno 2002, rappresentando la prima iniziativa di spessore del Ministero per l'Innovazione e le tecnologie rivolta, da un lato, ad avvicinare i cittadini italiani alle nuove tecnologie e all'uso di Internet nelle diverse attività e per i più diversi adempimenti della vita quotidiana; dall'altro, a dare **un contributo al processo più ampio di semplificazione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione**, permettendo il contatto tra utente e istituzione pubblica veloce, immediato e diretto.

Nelle parole del Ministro Stanca, "la diffusione di Internet fra tutti gli italiani è tale da consentirci di cogliere nuove opportunità. Oggi le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione permettono di trasformare il rapporto fra Stato democratico e cittadini, consentendo la creazione di un nuovo modello in cui le Pubbliche Amministrazioni forniscono informazioni e servizi a cittadini e imprese senza vincoli di tempo e di luogo, riducendo il peso degli adempimenti burocratici. Uno dei miei compiti come Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie è promuovere una Pubblica Amministrazione moderna che attraverso queste tecnologie sia caratterizzata da efficienza, qualità e trasparenza. Rendere disponibili in rete i servizi pubblici più utili e frequenti per cittadini e imprese è uno degli obiettivi che ci siamo proposti di raggiungere in questa Legislatura".

Italia.gov.it è anche la prima esperienza, insieme a www.innovazione.gov.it (il sito del Ministero dell'Innovazione) di utilizzo del dominio di secondo livello ".gov.it", che ha la funzione di rendere facilmente identificabili i siti istituzionali da parte dei cittadini, garantendo allo stesso tempo la sicurezza e l'affidabilità delle informazioni in essi contenute.

“E’ una innovazione di grande importanza – ha commentato il Ministro Stanca – sotto diversi punti di vista. In primo luogo, grazie al `.gov.it` l’utente potrà individuare con certezza un sito istituzionale. Ma la grande novità è che il dominio di secondo livello `.gov.it` diventerà una sorta di marchio di qualità dei siti. Solo le amministrazioni che rispetteranno una serie di standard minimi, infatti, avranno l’autorizzazione ad utilizzare il dominio di secondo livello”.

Nelle intenzioni del Ministero dell’Innovazione, il Portale Italia.gov.it ha l’obiettivo di fungere da punto di aggregazione degli oltre 3000 siti della Pubblica Amministrazione fornendo tutte le informazioni relative al funzionamento dello Stato e tutti i servizi al cittadino già disponibili su Internet: *“Il portale nazionale `italia.gov.it` intende realizzare la sede virtuale nella quale ciascuno possa trovare con facilità la risposta più semplice e veloce possibile alle proprie esigenze di rapportarsi con la pubblica amministrazione”* (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002).

L’utilizzo del dominio `.gov.it` e il raccordo tra il Portale e le Pubbliche Amministrazioni per lo scambio delle informazioni relative ai servizi on line offerti dai siti, sono regolati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002 “Conoscenza e uso del dominio Internet `.gov.it` e l’efficace interazione del Portale nazionale `italia.gov.it` con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali”; a proposito del rapporto tra Portale e P.A., la Direttiva specifica che “le singole amministrazioni rimangono le uniche titolari e responsabili della erogazione dei servizi e, anzi, trovano nel portale nazionale una ulteriore e più ampia valorizzazione del proprio impegno di servizio agli utenti. Affinché gli obiettivi del portale siano conseguiti appieno, sia in fase di lancio sia nel prosieguo, è essenziale che vi sia un impegno continuo e puntuale delle singole amministrazioni nel fornire in fase iniziale e mantenere aggiornate nel tempo le informazioni di propria competenza necessarie alla alimentazione delle diverse sezioni del portale. In particolare, le Amministrazioni e gli enti dovranno impegnarsi a fornire tempestivamente tutti gli aggiornamenti alla situazione dei servizi in linea che avranno validato alla data del 15 maggio, nonché tutti gli aggiornamenti alla descrizione testuale dell’universo dei servizi erogati; inoltre dovranno contribuire per le parti di

rispettiva competenza alla alimentazione delle sezioni tematiche che verranno via via attivate.” (punto 5). Le amministrazioni, inoltre, che devono dare seguito alla Direttiva e rapportarsi costantemente con il Portale, sono tenute ad individuare “strutture di coordinamento esistenti o (...) specifiche strutture o gruppi di lavoro cui affidare l'attuazione della normativa indicata. In particolare, l'attuazione dell'iniziativa presuppone che le amministrazioni, oltre a predisporre le opportune risorse tecnologiche, avvino cambiamenti di natura strutturale e organizzativa, che includano l'individuazione e la nomina tra i dirigenti e i funzionari in organico di un responsabile in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnica, che controlli l'esistenza continuativa dei requisiti richiesti per la permanenza nel dominio .gov.it, e per la corretta e tempestiva alimentazione del portale nazionale. Le Amministrazioni sono a tal fine tenute a razionalizzare la struttura dei siti internet esistenti e, ove occorra, a modificare i siti, per rendere omogenei gli stessi, in modo da garantirne la migliore fruibilità agli utenti”.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2002, “Conoscenza e l'uso del dominio internet ‘.gov.it’ e l'efficace interazione del portale nazionale ‘italia.gov.it’ con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali”, si rivolge a tutte le amministrazioni centrali dello Stato ed agli Enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale, e ai siti di tutte le Amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali che offrono servizi pubblici di tipo informativo/conoscitivo e transazionale ai cittadini ed alle imprese.

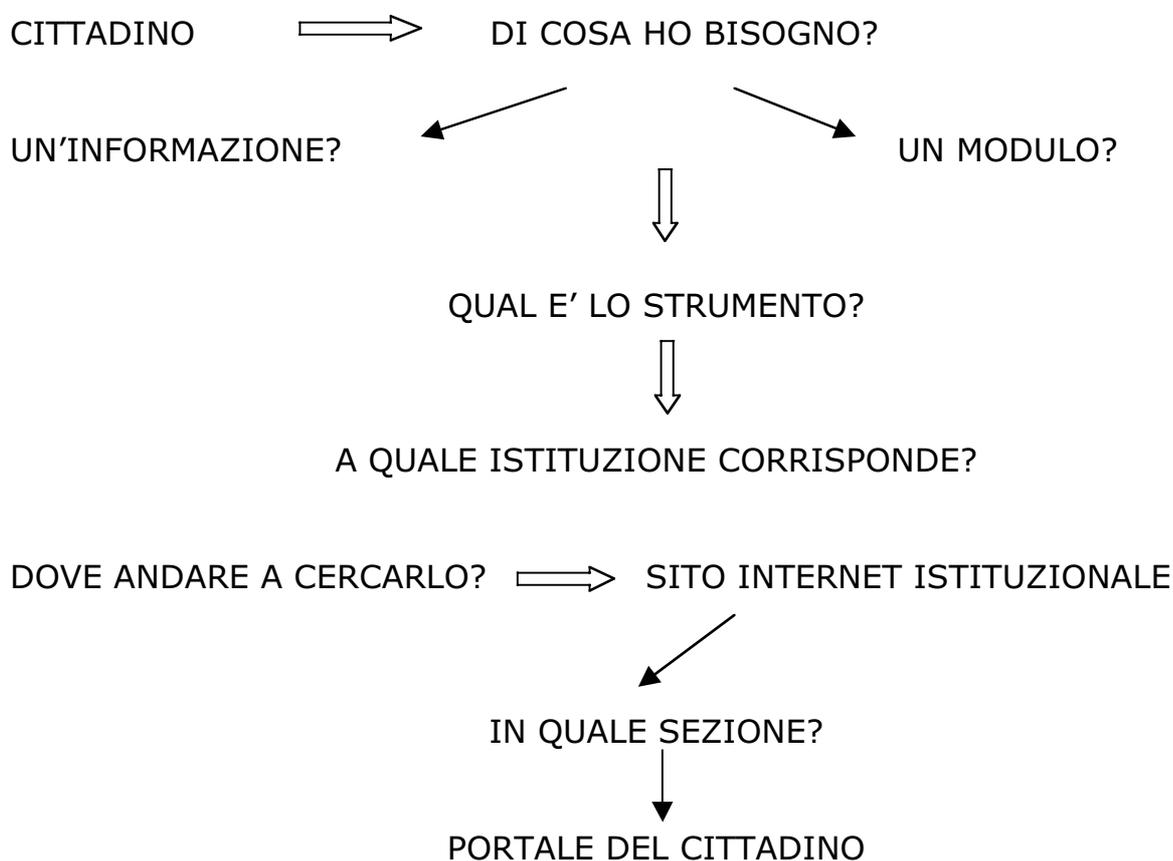
Gli enti pubblici che richiedono il dominio .gov.it devono uniformarsi ai seguenti criteri:

- a) **semplicità:** evitare l'uso di suffissi come “ministero”, “ente”, e così via, prima di .gov.it (esempio: non “ministero.innovazione.gov.it”, ma “innovazione.gov.it”);
- b) **accessibilità:** i servizi offerti devono garantire l'utilizzo universale, e uniformarsi, dunque, al livello A di accessibilità del WAI del consorzio W3C;
- c) **usabilità:** il sito deve essere facilmente navigabile, strutturato in modo da rendere le informazioni facilmente reperibili, caratterizzato da una barra di navigazione presente in tutte le pagine interne del sito e da un motore di ricerca interno;
- d) **efficacia:** i contenuti devono essere esaustivi e continuamente aggiornati; i siti devono permettere il completamento delle pratiche, evidenziare in modo chiaro i nuovi contenuti, contenere le informazioni relative all'organizzazione interna dell'ente e alle modalità di contatto dei diversi referenti per ogni settore; entro il 2005 tutti i servizi più importanti devono essere garantiti in formato elettronico;
- e) **identificazione e controllo di accesso:** deve essere garantito l'accesso con carta d'identità elettronica, e devono essere previsti meccanismi di accettazione delle dichiarazioni e delle istanze inviate per via telematica;
- f) **logo della Repubblica Italiana:** l'appartenenza al dominio.gov.it si caratterizza graficamente per il logo, inserito nella pagina iniziale del sito, che rappresenta lo stemma della Repubblica Italiana, al fine di connotare la natura istituzionale del sito stesso.

4.2.1 La filosofia progettuale

Il Portale Italia.gov.it è originale innanzitutto per quel che riguarda la filosofia sottostante alla sua ideazione e costruzione. Il primo spunto nasce dalla constatazione della estrema frammentazione del panorama dei siti pubblici esistenti, nati e costruiti ognuno, ovviamente, secondo modalità di navigazione e di proposizione dei contenuti "individuali", con una variabilità enorme e una difficoltà connaturata ai siti stessi, per il cittadino, ad individuarli e ad utilizzarli. Il Portale ha cercato quindi, innanzitutto, di **capovolgere l'ottica secondo cui** - ottica sulla quale si sono tradizionalmente costruiti i rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione - **è l'utente a doversi fare carico del riconoscimento di un proprio bisogno, e della sua trasformazione in un adempimento amministrativo**: di cosa ho bisogno - un'informazione, un modulo - qual è lo strumento per ottenerlo, a cosa corrisponde in termini burocratici e istituzionali.

Le domande del cittadino:



Il primo servizio consiste dunque nell'agevolare il cittadino nel "riconoscimento" del proprio bisogno.

Secondo passaggio: chi è il referente istituzionale che eroga la possibile risposta?

Terzo passaggio: dove andare a cercarlo? Come individuare il sito, e nell'ambito del sito come navigare, come orientarsi per individuare la risposta al proprio bisogno?

Una sorta di "caccia al tesoro" costituito dall'informazione utile al cittadino, lungo un percorso che porta dal bisogno dell'utente all'individuazione – nel Portale – proprio di quel punto di raccordo nel quale trovare **il referente giusto** per il soddisfacimento del bisogno stesso.

Sulla base di questi interrogativi, si sono sviluppati **i quattro passaggi** basilari sui quali sono stati costruiti i contenuti del Portale:

- a) **Mettere l'utente al centro dell'offerta informativa e di servizi**, liberandolo il più possibile dall'onere di trasformare lui il suo bisogno in una "contezza" di una pratica, di chi la eroga, di dove andarla a cercare. Di qui, l'indirizzario probabilmente più completo e aggiornato presente su Internet per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, ovvero **"L'Amministrazione dalla A alla Z"**, che allo stato contiene circa **500 links** ai siti della Pubblica Amministrazione. E' questo lo snodo principale da cui è partito il Portale. Intorno a questo snodo si sono successivamente sviluppate altre possibilità di servizio al cittadino.
- b) Una volta costruito un unico punto di raccordo e di visibilità, **creare progressivamente servizi a valore aggiunto**, mettendo in piedi strati successivi di conoscenza, di ricerca, di aggregazione "intelligente" di dati per dare un servizio in cui il risultato finale sia più delle somme delle informazioni percepite: i manuali di vita quotidiana della sezione **"Eventi della vita"** e **"Le tue guide"**.
- c) **Far sentire l'utente protagonista di questo processo di acquisizione di informazioni utili**; fornire punti di riferimento qualificati e concreti: non il semplice call center cui riferire "non funziona

questo o quel servizio, non trovo questa cosa o l'altra", ma **punti di contatto** che erogano risposte a bisogni specifici, individuali, non più su temi generali, ma propri del singolo cittadino che ha una sua "personale", "singola" e "singolare" esperienza di vita. Consentirgli allo stesso tempo - individuando una valenza aggiuntiva dei servizi di contatto cittadino vs istituzione - di indirizzare verso il mondo istituzionale riflessioni, argomentazioni, spunti di lavoro per l'istituzione stessa. Un aspetto, questo, in prima battuta considerato un valore aggiunto importante da fornire all'utenza, sì, ma quasi "sussidiario" rispetto all'azione istituzionale "classica" del Portale e dei singoli soggetti pubblici che il Portale mette in contatto con i cittadini. Una volta andato on line il Portale, ci si è resi conto invece che quello del contatto è per il cittadino un bisogno profondo e rilevante, vista la quantità di accessi a questo filone di servizio assolutamente superiore alle aspettative. Un bisogno di "protagonismo" nel senso migliore del termine, inteso cioè come richiesta di attenzioni e di "cura" del cittadino da parte delle istituzioni. Da qui nascono i due servizi di contatto principali, "**Scrivici**", il servizio di posta elettronica indirizzato alla redazione del Portale; e "**L'esperto risponde**", in collaborazione con il Sole 24 ore.

- d) Da ultimo, dare al Portale anche **un taglio di tipo informativo**, caratterizzato da un'area "**News**", in cui fossero presenti innanzitutto le principali notizie di carattere politico, economico, di cronaca; ma che avesse soprattutto un taglio istituzionale, con una sezione ad hoc che fornisce un notiziario sui principali eventi della Pubblica Amministrazione. Eventi che hanno certamente una loro eco sui media, in maniera però necessariamente "dispersa", frammentata; con il servizio di news istituzionali si cerca di valorizzarli, senza la mediazione giornalistica ma riportando la comunicazione così come proviene dalla istituzione, in modo che una norma nuova, una opportunità, balzi immediatamente e direttamente all'attenzione dell'utente.

Quattro concetti fondamentali, dunque, costituiscono l'anima e conducono la logica su cui si sviluppa il Portale:

- 1) indirizzamento organizzato, facilitato, guidato, verso servizi e informazioni, in base all'idea che non deve essere l'utente a farsi carico di trovare la strada, ma l'istituzione ad andargli incontro fornendogli il servizio con il suo linguaggio;
- 2) creazione, attraverso un'unica chiave di lettura delle informazioni, di servizi a valore aggiunto;
- 3) istituzione di un contatto diretto e qualificato con l'utente;
- 4) produzione di informazioni e news quotidiane.

Sviluppo progressivo dei servizi del Portale:

News (Ansa, Istituzionale, regionale)



Scrivici - L'esperto risponde



Eventi della vita - Le tue guide

Indirizzario della P.A.



4.2.2 Costruzione e sperimentazione

Azioni di e-government come il Portale del cittadino sono presenti in Europa già da tempo. Ecco perché, da un lato, si è voluto colmare, con l'ideazione di Italia.gov.it, il gap tra l'Italia e i partners europei - in particolare Francia, Germania, Regno Unito e Spagna; dall'altro, stabiliti gli obiettivi in relazione al contesto istituzionale italiano, è stato realizzato un benchmarking a livello europeo dei portali più significativi, appunto quelli francese, spagnolo, inglese e tedesco, dei quali sono state analizzate le caratteristiche, la storia e la logica in correlazione con le azioni di e-government messe in campo dai quattro Stati. Sono stati inoltre intervistati i responsabili dei Portali, per capire punti di forza e punti di debolezza.

Una volta costruita l'impalcatura base con i primi contenuti di servizio, il Portale è andato in linea, senza sperimentazione precedente. Il Portale si è sviluppato dunque in una sorta di logica di **"work in progress"**: come spiegano i responsabili del Portale, la sperimentazione ha senso particolarmente quando si ha una componente verticale specifica (come nel caso del Portale delle imprese, che sta nascendo sul modello del Portale del cittadino, ma vede in corso una fase zero operativa con un panel ristretto, vista la presenza di un'utenza professionale, interessata specificamente a determinati servizi "originali"). Per quel che riguarda il Portale del cittadino, c'è stato un lavoro preliminare di contatto con le Pubbliche Amministrazioni, e un lungo periodo di ricerca, censimento, selezione e verifica dei link. Si è poi scelto di andare subito in linea per **verificare "in diretta"** come il servizio riusciva ad affermarsi da sé nel panorama dei bisogni dell'utenza. Per questo stesso motivo c'è stato solo un minimo di informazione sulla stampa, senza però massicce campagne pubblicitarie (una campagna informativa sul Portale di una certa rilevanza sarà lanciata a settembre; per il momento Italia.gov.it è apparso nella campagna per la diffusione dei Pc tra i sedicenni "Vola con Internet").

Dopo qualche mese, sul Portale è stato lanciato **un questionario cui hanno risposto oltre 1000 utenti**, che intendeva sondare i primi risultati, il grado di soddisfazione; parallelamente, sono stati monitorati tutti i contatti provenienti dal call center, e dagli altri canali di comunicazione con l'utenza. A partire dalle prime risultanze di questo monitoraggio, sono state effettuate le prime integrazioni ai contenuti.

A maggio 2003, in occasione del Forum P.A., è stata realizzata la prima revisione della home page del Portale. Da settembre partirà sia la campagna internet che sui media.

Si tratta, quindi, di **una logica ciclica di *improvement***; dai canali rappresentati dai contatti con il call center e l'esperto del Sole 24 ore, si ottiene un primo profilo del tipo di utenza che entra in contatto con il Portale, integrato dalle statistiche di accesso, e sulla base di questo, si costruisce

l'improvement del sito, sia dal punto di vista della comunicazione sia dei contenuti.

4.2.3 Partnership e struttura redazionale del Portale

I contenuti del Portale sono sviluppati e implementati attraverso un contatto continuo tra la redazione e le amministrazioni censite e referenti nell'erogazione dei servizi.

Il governo del sito è ministeriale; per ogni amministrazione è stato invece individuato un referente, per tutto quanto riguarda le news, le informazioni utili, il monitoraggio dei link dedicati ai servizi, ma soprattutto per il reindirizzamento delle richieste di informazioni che arrivano dai cittadini.

Lo sviluppo del progetto ha richiesto l'impegno di una molteplicità di risorse umane in possesso di diverse competenze e professionalità:

- **3 risorse di coordinamento e pianificazione**, costituite da professionalità proprie dei M.I.T., che hanno provveduto alla pianificazione del progetto (sia dal punto di vista finanziario che attuativo), alla definizione degli obiettivi, alla valutazione delle scelte tecniche e funzionali, al mantenimento dei rapporti con i fornitori, all'attivazione del necessario coinvolgimento delle diverse Amministrazioni, all'analisi dei risultati;
- **2 risorse part-time per ogni Amministrazione**, costituite da esperti della P.A. il cui contributo si è reso indispensabile sia nella fase di censimento e successivo aggiornamento dei servizi disponibili, che in quella della definizione dei contenuti di rispettiva competenza. Nello stesso tempo dette risorse costituiscono un pool permanente di esperti ai quali i cittadini, tramite i canali di colloquio del portale, possono rivolgere quesiti particolari e complessi.
- **Risorse tecniche e applicative** costituite da due tipologie di specialisti in parte reperiti dal mercato:

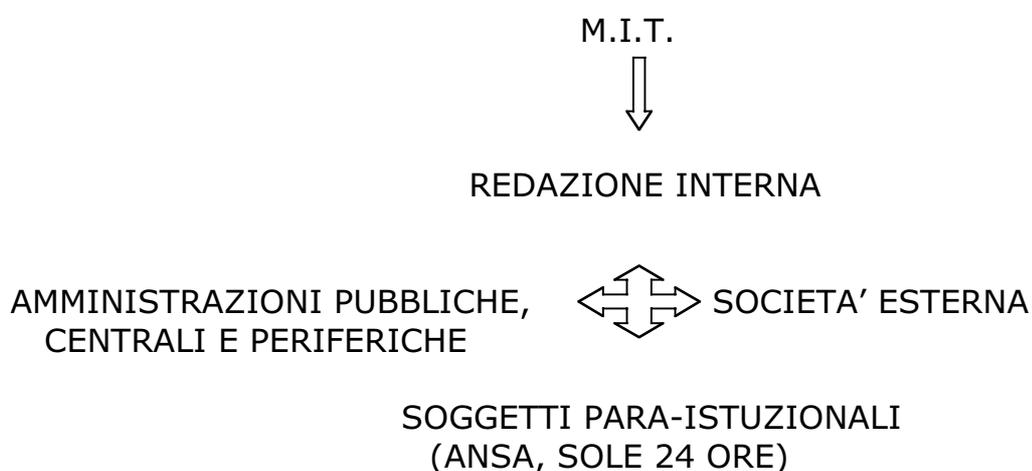
- risorse tecniche in senso stretto che hanno provveduto a implementare le strutture architettoniche, le applicazioni e la progettazione grafica del portale
- risorse redazionali composte da esperti dei vari domini di interesse per il cittadino, che hanno curato e curano il reperimento e l'aggiornamento dei contenuti del portale medesimo (13 risorse).

La redazione interna al M.I.T., quindi, interagisce con una società esterna che fornisce l'infrastruttura tecnologica, integra la redazione stessa con altre risorse per il controllo continuo dei contenuti, in particolare per il monitoraggio dei links, dato che questi ultimi sono relativi, ovviamente, non alle home page dei siti (circa 800) ma alle pagine interne nelle quali il servizio specificato è disponibile.

C'è poi la partnership con soggetti "para-istituzionali" quali, ad esempio, **l'Ansa**, che fornisce i servizi giornalistici, e **il Sole 24 ore** che eroga il servizio de "L'esperto risponde".

I contenuti del Portale sono sviluppati dalla redazione sulla base di **un palinsesto settimanale**, che può comunque essere modificato in relazione ad eventi o notizie che richiedono una visibilità e una valorizzazione non prevista inizialmente.

Governo e struttura redazionale del Portale



4.2.4 I principali servizi al cittadino

Il Portale può agevolmente essere suddiviso in 5 macro aree:

- 1) **L'amministrazione dalla A alla Z**, sezione contenente – appunto in ordine alfabetico – tutti i siti della Pubblica Amministrazione. Si tratta di 445 links alle home page di Amministrazioni che vanno dall'ACI all'Ancitel, alla Banca Centrale Europea, al Coni, al Garante per la protezione dei dati personali, e così via.
- 2) **Le due aree dei manuali della vita quotidiana**: "Eventi della vita" e "Le tue guide", che contengono rispettivamente 16 e 21 sezioni dedicate ognuna alle tematiche più frequenti che nella vita di giorno il cittadino si trova ad affrontare, da "Avere un figlio" a "Studiare, a "Pagare le tasse" nella prima; da "Arte e cultura" a "Giustizia" a "Essere cittadino" nella seconda.
- 3) **I servizi di "contatto"**: la sezione "Scrivici" e "L'esperto risponde" sono le due principali; c'è poi il Call center, e la possibilità di parlare con l'operatore e Italia.gov al telefono.
- 4) **I servizi definiti ad alto valore aggiunto**: sul menu destro della home page, i due principali legati alla semplificazione amministrazione: Pratiche on line e Senza fila, che contengono rispettivamente i moduli scaricabili da Internet per le più diverse pratiche, e i contatti on line con le Pubbliche amministrazioni che permettono di espletare tali pratiche in via telematica. A questi due servizi fondamentali, si sono aggiunti nel tempo le opportunità di lavoro, il web dei ragazzi, l'università, gli italiani all'estero. In più, servizi informativi e di esemplificazione per agevolare la navigazione e la comprensione: glossario e scaffale. Per finire la raccolta delle FAQ, e il notiziario regionale (La tua regione?)
- 5) **L'area informativo –giornalistica**, rappresentata da "Italia.gov.it informa", "Notizie Ansa", "Notizie regionali".

4.2.5 L'informazione in 3 click: Eventi della vita - Le tue guide

Si tratta di due sezioni i cui contenuti sono piuttosto simili, ma diretti a due target diversi. Sono quelle che realizzano, nella pratica, uno dei must di obiettivo che il Portale si è prefissato: ovvero, **raggiungere in 3 click il sito, l'istituzione, l'informazione che si cerca.**

Prima di descrivere queste sezioni, è opportuno premettere che lo sviluppo complessivo del Portale ha portato, inoltre, alla individuazione di un ulteriore obiettivo, già citato dal ministro Stanca: **fidelizzare alla "Rete" un'utenza, quella italiana, meno abituata di altre all'uso di Internet.**

Certamente la diffusione di Internet in Italia non è delle più rilevanti se paragonata al resto d'Europa. Questa considerazione, tuttavia, non ha bloccato la costruzione del Portale, ma ha anzi sviluppato la convinzione opposta: creare un'opportunità di questo genere è anche un modo per avvicinare un'utenza "non professionale" al mezzo Internet, nel momento in cui il navigatore non esperto non solo riesce facilmente a trovare ciò che cerca, ma verifica che esiste un modo semplice per aggirarsi nelle svariate migliaia di "pagine" della Rete.

Ecco perché Italia.gov.it si rivolge proprio a quel tipo di utenza che non è attratta o richiamata da motivi professionali, e che non è attratta da Internet per motivi "ludici", per scaricare dalla Rete musica o giochi. Si è pensato, quindi, che il Portale, oltre ad essere uno strumento d'uso, potesse diventare una formula di facility, di fidelizzazione, di accesso "tranquillo" a Internet da parte di un'utenza meno "smart".

Proprio da questa considerazione deriva la metafora sulla quale il Portale è in gran parte costruito, quella degli "Eventi della vita"; accoppiata a quella delle "Guide", più immediata per chi è un "cliente" abituale di Internet, abituato a lavorare per "temi", che sceglie il suo canale e va diritto al problema. La metafora degli eventi – oltre ad essere un modello ormai condiviso a livello europeo e quindi doveroso – è più vicina all'utente inesperto, alla persona che non è abituata a confrontarsi con il meccanismo Internet, col villaggio globale e con le regole del villaggio globale.

Il problema di due sistemi di navigazione apparentemente ridondanti, che in ultima istanza conducono più o meno agli stessi obiettivi si è posto: la risposta è stata una vera e propria scelta di progetto, dato che il Portale vuole essere il più possibile friendly, nei confronti delle due classi di utenti che si prevedeva lo avrebbero più di frequente utilizzato: l'utente abituale, e quello che si avvicina per la prima volta, al quale si intendeva fornire un accesso anche un po' naïf se si vuole, ma più immediato e semplice.

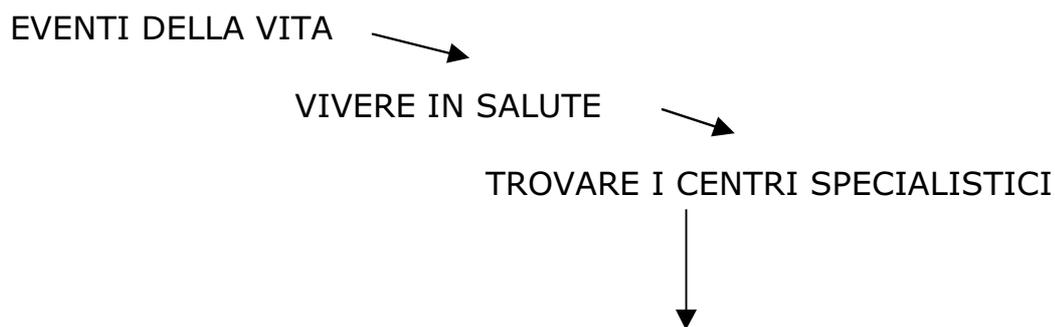
Eventi della vita

L'area contiene 16 sezioni:

1. Avere un figlio	2. Studiare
3. Lavorare	4. Usare un mezzo di trasporto
5. Fare il militare	6. Avere una casa
7. Avere una famiglia	8. Pagare le tasse
9. Andare all'estero	10. Vivere in salute
11. Fare sport	12. Vivere l'ambiente
13. Fare/subire una denuncia	14. Vivere tempo libero e cultura
15. Aiutare gli altri	16. Andare in pensione

Ciascuna di queste sezioni contiene a sua volta una serie di sotto-sezioni di numero variabile: ad esempio, la sezione "Vivere in salute" contiene le 8 sotto-sezioni "Rivolgersi al medico", "Fare le vaccinazioni", "Conoscere le malattie", "Conoscere i farmaci", "Trovare i centri specialistici", "Come curarsi all'estero", "Informarsi per mangiare sano", "Smettere di fumare". Ognuno delle sottosezioni contiene, a sua volta, un reindirizzamento a siti specifici sul tema scelto.

Se obiettivo della navigazione è, per esempio, l'individuazione di un indirizzario di Centri di cura specialistici, i 3 click fissati come tempo massimo di ricerca per l'utente permettono di raggiungerlo con queste modalità:



LINKS A:

Istituti di ricovero a carattere scientifico	Istituti e centri di riabilitazione convenzionati	Centri spina bifida	Centri grandi ustionati	Centri di Trapianto organi	Istituti di ricovero per la cura dei tumori
Centri antiveleni	Centri di trapianto di midollo osseo	Centri di Unità spinali	Neochirurgia infantile	Tomografo ad emissione di positroni	Centri di unità gravi cerebrolesi

In ognuna delle sotto-sezioni è riportata una delle domande più di frequente rivolte dagli utenti alla redazione del Portale e riguardante l'evento in cui si è scelto di navigare.

Esempio: Sezione "Vivere in salute".

Domanda: *"Desidero sapere se usufruendo del servizio di guardia medica, viene inviato al domicilio del paziente un avviso di pagamento per la prestazione o un qualsiasi certificato che 'documenta' la prestazione ricevuta, oppure si conclude con il rilascio da parte della stessa guardia medica del foglio contenente la sintomatologia riscontrata".*

Risposta: *Il servizio di guardia medica è diretto a garantire la continuità dell'assistenza sanitaria anche nelle ore notturne e nei giorni festivi. Esso, dunque, si inserisce nell'ambito della più ampia assistenza sanitaria di base erogata secondo la normativa vigente (...)*

Nella pagina che contiene l'esemplificazione della domanda "tipo" per quella sottosezione è presente il link "Scrivi adesso" cliccando sul quale si accede al form del servizio "Scrivici".

Le tue guide

Un percorso simile, sempre articolato in 3 click ma orientato su tematiche più specializzate, si affronta nell'area "Le tue guide".

L'area contiene 21 sezioni:

Alimentazione	Ambiente
Arte e cultura	Carriera militare
Casa	Conoscere la legge
Essere cittadino	Giustizia
Handicap	Istituzioni italiane
Istruzione	Lavoro
Leva e servizio civile	Politiche sociali
Previdenza	Salute e benessere
Sicurezza del cittadino	Sport e tempo libero
Tasse	Titoli di Stato
Trasporti	

Anche qui, ciascuna sezione contiene delle sotto-sezioni specializzate per argomento, in numero variabile.

Possiamo ad esempio compiere un percorso analogo a quello seguito in "Eventi della guida", scegliendo di navigare in un'area simile per tematiche. Entrando quindi in "Salute e benessere", troveremo le sottosezioni "Aids", "Assistenza e cura", "Assistenza sanitaria all'estero", "Donazione e trapianto di organi", "Farmaci ed esenzioni", "Il Servizio Sanitario Nazionale", "Malattie e vaccinazioni", "Servizi e strutture sanitarie", "Sicurezza e prevenzione".

Come si vede, oltre alla maggiore numerosità delle aree e delle sottosezioni, le tematiche sono maggiormente specializzate, dirette quindi ad un'utenza che ha dei bisogni più specifici e per la quale esigenze di informazione basilare sono già state soddisfatte da una maggiore dimestichezza con la burocrazia, probabilmente con Internet e senza la necessità di ricorrere ad un Portale "generalista". Tanto è vero che in quest'area non ci sono le domande più

frequenti relative alla tematica. Anche le denominazioni sono più specialistiche, meno ampie, più "dirette": negli abstract relativi alle microaree troviamo rispettivamente, in "Vivere in salute", contenuto negli Eventi della vita, "Assistenza, malattie, prevenzione e strutture del Sistema Sanitario"; in "Salute e benessere", contenuto nelle Guide, "Le strutture, i servizi" e i suggerimenti per vivere in salute".

Un altro esempio sono i contenuti relativi alla leva e alla carriera militare: in "Eventi della vita" troviamo "Fare il militare – dalla leva al servizio militare, dal rinvio alla carriera". Nelle Guide, troviamo invece, da un lato "Leva e servizio civile – notizie sul servizio di leva e sulle alternative per gli obiettori"; dall'altro, "Carriera militare – l'arruolamento, la formazione e le tradizioni militari". A conferma di una differenziazione dei contenuti per due tipi di utenza, uno che si avventura per la prima volta nell'argomento, e uno che invece ha già ben chiaro cosa gli serve.

Tornando al percorso intrapreso, per continuare sulla falsariga degli Eventi della vita, una volta entrati in "Salute e benessere", sceglieremo per il terzo click "Servizi e strutture sanitarie". I link presenti nella microarea vanno ad "La guardia medica" a "Il Servizio sanitario d'urgenza", a "Dove sono gli ospedali e le strutture di ricovero"; e poi "Troviamo le Asl", "I CUP nei Comuni", "I Cup nelle Regioni", fino alle sottosezioni riguardanti i Centri di cura specializzati e ai siti sulla salute, come si può vedere nel grafico che segue.

LE TUE GUIDE

SALUTE E BENESSERE



SERVIZI E STRUTTURE SANITARIE



LINKS A:

la guardia medica	il Servizio sanitario d'urgenza	dove sono gli ospedali e le strutture di ricovero	Troviamo le Asl	i CUP nei Comuni	i Cup nelle Regioni
i servizi sanitari regione per regione	gli Istituti e i centri di riabilitazione convenzionati	gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico	i Centri di unità spinali	i Centri di Trapianto di midollo osseo	i Centri di Trapianto d'organo
i Centri Spina Bifida	i Centri grandi ustionati	i Centri Antiveleni	tomografo ad emissione di positroni	i Centri di Unità Gravi Cerebrolesi	Neurochirurgia infantile
i siti della salute					

4.2.6 L'interazione cittadino-portale-Ammin.: i servizi di contatto

Una esigenza molto sentita dai cittadini e spesso poco curata dai siti istituzionali² è quella di **interagire con le istituzioni a livello 'personale'**, descrivendo problemi, ponendo quesiti, esprimendo opinioni; cercare di rispondere a questa esigenza, pur richiedendo forte impegno e un notevole sforzo organizzativo, è molto importante non solo per l'intrinseco valore di servizio ma anche per promuovere l'immagine di una amministrazione più aperta e vicina ai propri utenti.

A questo scopo, Italia.gov.it rende disponibili diverse modalità di interazione, e in particolare:

- **Il "Contact Center"** (numero verde 800.130.130), disponibile tutti i giorni dalle 8.00 alle 22.00, e accessibile, per quanti dispongono di un kit multimediale, anche via Internet con tecniche di voice over IP, accoglie le segnalazioni degli utenti e fornisce supporto all'uso del portale ed al reperimento delle informazioni necessarie.

- **La sezione "Scrivici"** alla quale i cittadini possono inoltrare via mail osservazioni e soprattutto richieste di informazioni su proprie problematiche specifiche; un articolato sistema redazionale provvede a rispondere direttamente a quanto possibile e ad inoltrare ai soggetti competenti i quesiti specifici, monitorando l'iter di risposta.

- **"L'esperto risponde"**, offre la possibilità di fruire gratuitamente della consulenza di un pool di esperti del Sole 24 Ore su vari argomenti specialistici quali la casa, la famiglia, il lavoro, il fisco e la pensione.

La validità e l'interesse per questa tipologia di servizio è confermata dalla numerosità dei contatti: complessivamente circa **48.000 nei primi 12 mesi**. Si tratta, inoltre, di un trend in continua crescita. Una suddivisione dei contatti per argomento affrontato è la seguente:

² Vd. Censis-RUR-Formez, *Le città digitali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2002

Statiche contatti per argomento	
Fisco	30%
Famiglia	10%
Immigrazione	10%
Istruzione	5%
Previdenza	20%
Lavoro	10%
Italiani all'estero	10%
Leva	5%

Come si può vedere, i quesiti più frequenti riguardano i temi in generale più sentiti dai cittadini, in particolare pensioni, lavoro; in realtà arriva di tutto, dal condominio al fisco, dal costo della guardia medica alla richiesta – resa nota da tutti gli organi di stampa – di una foto del Presidente del Consiglio insieme alla squadra del Milan con autografo.

E' da rilevare, inoltre, che – come si vede anche dalla descrizione delle modalità di accesso ai due servizi principali più avanti riportata – i due servizi "Scrivici" e "L'esperto risponde" sembrano correre in parallelo con le due principali sezioni informative e di servizio che caratterizzano il Portale, ovvero "Eventi della vita" e "Le tue guide". Due servizi cioè, modulati per due diversi tipi di utenza: una meno pratica, sia di Internet che di "burocrazia" ("Scrivici"), l'altra decisamente più pratica e consapevole del proprio problema.

Nella sezione riepilogativa **"Le domande dei cittadini"** sono contenute le richieste inviate dagli utenti con le risposte date dalla redazione. La Sezione propone quindi una sorta di FAQ tematiche di facile uso per questioni standard. Le sezioni in cui sono suddivise le domande più frequenti sono quelle presenti in "Eventi della vita". Ne riportiamo alcune.

Home > Le domande dei cittadini > Avere una casa > COME METTERE A NORMA LA CANNA FUMARIA

"L'amministratore del mio condominio ha fatto eseguire una video-ispezione alle canne fumarie che sono risultate non a norma. Dato che la spesa per il rifacimento della canna fumaria vecchia e' notevole, oltre naturalmente ai conseguenti disagi, è possibile opporsi a questo lavoro? In base a quale legge l'amministratore può decidere autonomamente di far eseguire il rifacimento e/o la sostituzione delle canne fumarie?"

-La canna fumaria condominiale serve a convogliare le esalazioni dei vari impianti autonomi verso l'esterno e deve essere sempre a norma per garantire la massima sicurezza. Qualora ciò non risultasse e sussistessero ragioni di urgenza correlate a possibili pericoli alla salute e incolumità delle persone, l'amministratore, ai sensi dell'articolo 1130, del Codice civile può intervenire anche senza un preventivo assenso dell'assemblea.

Home > Le domande dei cittadini > Pagare le tasse > LE SANZIONI PREVISTE IN CASO DI RITARDATO PAGAMENTO DELLE IMPOSTE DOVUTE

"Sono il responsabile amministrativo della filiale italiana di una società francese. A causa di un disguido ho eseguito il pagamento dei tributi a mezzo mod.F24 con un giorno di ritardo rispetto al termine ultimo previsto dalla legge. Ho sentito parlare dell'istituto del ravvedimento operoso, vorrei sapere cosa prevede la legge in merito al ritardato pagamento".

-La normativa vigente (art. 13 D.Lgs. 471/1997) nel caso di omessa o tardiva esecuzione alle prescritte scadenze dei versamenti previsti dalle singole leggi d'imposta, prevede una sanzione pari al 30% dell'importo dovuto.

L'istituto del ravvedimento, che presuppone che l'autore della violazione si accorga da solo della stessa e provveda spontaneamente a sanarla, consente di ottenere una notevole riduzione della sanzione prevista, che è comunque sempre proporzionale all'imposta dovuta.

Si precisa, infine, che la sanzione non ha come scopo quello di risarcire l'Erario del danno subito, ma ha carattere punitivo e dissuasorio.

Home > Le domande dei cittadini > Andare in pensione > I REQUISITI DI CONTRIBUZIONE PER IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLA PENSIONE DI INVALIDITÀ

"Desidero sapere perché, essendo invalido al 100% causa ischemia cerebrale con emiparesi sx, ancora non percepisco la pensione d'invalidità riconosciuta a fine marzo 2002 e la pensione contributiva maturata lavorando con imprese private dal 1969 al 1987".

-L'art. 4, comma 2, della legge 12 giugno 1984, n. 222 - Revisione della disciplina della invalidità pensionabile - fissa i requisiti di assicurazione e di contribuzione per il riconoscimento del diritto all'assegno di invalidità e alla pensione di inabilità..

Per i lavoratori subordinati, con esclusione degli agricoli, i requisiti previsti nel quinquennio antecedente la data di presentazione della domanda sono elevati a 36 contributi mensili ovvero a 156 contributi settimanali.

“Scrivici”

“Scrivici” è il servizio di e-mail con il quale l’utente entra in contatto con la redazione del Portale per sottoporre i più diversi quesiti. Il contatto avviene attraverso la compilazione di un form che contiene 5 campi principali da riempire, di cui tre strettamente necessari per l’invio della risposta, due utilizzabili per una prima profilazione dell’utente:

- 1) Tipo del quesito: richiesta informazioni – suggerimento – reclamo
- 2) Testo da inviare: campo libero
- 3) Indirizzo e-mail
- 4) Anno di nascita
- 5) Professione

Sono richieste, in tono estremamente “colloquiale”, altre informazioni utili alla ulteriore specificazione del profilo utente:

- 1) Sesso
- 2) Se vivi in Italia indica la provincia
- 3) Se vivi all’estero indica la zona

Una volta riempito il form, il comando “Invia” permette la visualizzazione di conferma di corretto invio del messaggio.

Una volta ricevuta la e-mail, la redazione provvede a rispondere direttamente, oppure ad inoltrare il quesito ad un esperto o al referente precedentemente individuato nell’Amministrazione destinataria della problematica e competente a risolverla. Nel primo caso, per esempio, la redazione segnala la presenza della risposta al quesito nel Portale stesso, segnalando la sezione in cui è contenuta. Ad una prova casuale, **i tempi di risposta sono stati assolutamente rapidi**, ovvero di **poche ore** (la domanda è stata inviata intorno alle 10 della mattina, la risposta è arrivata intorno alle 16.00).

Nel caso di inoltro, è il referente dell'Amministrazione interpellata a rispondere direttamente all'utente. Allo stesso tempo, la risposta per conoscenza alla redazione del Portale, che in questo modo riesce a monitorare tempi e modi del feedback.



"Scrivici" e il Contact center sono le formule di contatto più immediate per i cittadini che si collegano a Italia.gov.it.

CONTATTI SEZIONE "SCRIVICI" E CONTACT CENTER

Settimana dal 7 al 13 luglio 2003:

E-Mail ricevute	377
Numero medio e-mail giornaliera	54
Numero e-mail evase dalla redazione	377
E-Mail evase dalla redazione con risposta che riguarda il Portale	207
Con segnalazione di invio a istituzioni e/o amministrazione competente	170
Contact center	
Chiamate gestite	974
Media chiamate giornaliera	139

Su sollecitazione della redazione del Portale, i tempi di risposta da parte delle Amministrazioni interpellate (che vanno dal Distretto militare all'Amministrazione comunale, al Ministero, all'Agenzia delle entrate) devono essere i più brevi; è certo, però, che si tratta di tempi difficilmente controllabili e molto variabili a seconda della "sensibilità" dell'Amministrazione stessa.

"L'esperto risponde"

L'altra formula di contatto e interazione per la soluzione di quesiti o problemi è "L'esperto risponde", in collaborazione con il Sole 24 ore.

Anche qui l'utente deve riempire un form che contiene 9 campi:

- 1) Domanda da inviare: campo libero
- 2) Indirizzo e-mail
- 3) Anno di nascita
- 4) Professione: selezione tra più alternative

- 5) Il quesito riguarda: selezione tra gli argomenti previsti dalla classificazione degli "Eventi della vita"
- 6) Ed in particolare parla di: campo libero per l'esplicitazione ulteriore dell'argomento
- 7) Sesso
- 8) Se vivi in Italia indica la provincia
- 9) Se vivi all'estero indica la zona

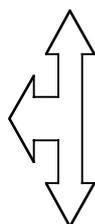
Come si vede, un form più particolareggiato rispetto a quello presente in "Scrivici", nel quale – peraltro a differenza che per il servizio "Scrivici" – i campi dall'1 al 6 devono essere obbligatoriamente riempiti.

Una volta riempito il form, il pulsante Avanti permette di visualizzare la schermata che avverte che la risposta arriverà entro 15 giorni. Effettivamente, i tempi contrattuali fissano a 15 giorni il limite per la risposta; secondo il monitoraggio della redazione del Portale, ad oggi il tempo medio di attesa per i cittadini si aggira sui 3-4 giorni.

In questo caso, la e-mail è recapitata direttamente all'esperto del Sole 24 ore. Il processo di risposta è invece uguale a quello previsto per "Scrivici".

E-MAIL UTENTE \implies ESPERTO SOLE 24 ORE

RISPOSTA ALL'UTENTE



PER CONOSCENZA ALLA REDAZIONE DEL PORTALE

4.2.7 La burocrazia a portata di mano

A più stretto contatto con la semplificazione amministrativa sono le due sezioni del Portale "Pratiche on line" e "Senza fila".

Anche in queste due sezioni, ad una rapida prova, vale la regola dei 3 click per arrivare all'obiettivo.

“Pratiche on line”

Pratiche on line è il tramite con i siti internet di Pubbliche amministrazioni o enti che permettono di svolgere alcune delle più importanti pratica per via telematica. La sezione si compone di 6 sotto-sezioni che si presentano come segue:

Certificati e documenti	Veicoli e trasporti
Tasse e pagamenti	Lavoro e previdenza
Case e canoni	Musei e spettacoli

Ognuna di queste sotto-sezioni contiene a sua volta un numero variabile di microaree con i link ai siti e alle pagine con il servizio ricercato.

Esempio: cerchiamo notizie sull’automobile di cui siamo stati derubati. Il percorso ci porterà dalla prima schermata di “Pratiche on line” a cliccare su “Veicoli e trasporti”; una volta entrati nella sotto-sezione, cliccheremo su “Ricerca veicoli e targhe rubate o smarrite”, area linkata alla pagina del sito del Ministero dell’Interno, “Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, Sistema Informativo Interforze”, nella quale è possibile inserire il numero di targa o di telaio dell’automobile che ci interessa.

PRATICHE ON LINE



In quest’area la ricerca è condizionata alla navigazione nelle sotto-sezioni.

“Senza fila”

Il servizio “Senza fila”, invece, permette sia la navigazione dentro le aree predefinite, ma anche la ricerca tramite motore con l’inserimento in una stringa di una “frase chiave” che si riferisce all’oggetto della ricerca stessa.

“Senza fila” permette di trovare e scaricare una serie di moduli necessari all’espletamento delle più diverse pratiche senza recarsi fino all’ufficio pubblico competente.

L’area si compone innanzitutto di 11 sotto-sezioni:

Anagrafici	Asili nido	Edilizia	Fisco	Giustizia	Istruzione
Lavoro	Militare	Previdenza	Trasporti	Varie	

Cliccando su ognuna, si entra nel sommario dei links ai siti dai quali scaricare il modulo che ci serve. Ad esempio, cliccando su “Militare”, si apre la prima delle 5 pagine di links relativi a tutto ciò che riguarda l’espletamento del servizio di leva: “Anticipo o posticipo di leva”, “Richiesta di esito di leva”, “Ricorso contro esito di visita di leva”, e così via.

Ad esempio, è possibile seguire questo percorso, rispettando sempre la regola dei 3 click:



L’altra formula per reperire un modulo è quella che si serve di un motore di ricerca interno, il quale risponde all’inserimento, nella stringa di ricerca, una parola chiave che descriva chiaramente la situazione per la quale si necessita del modulo.

Ad esempio, scrivendo nella stringa “iscrizione all’asilo nido”, il motore di ricerca produce 29 risultati su 3 pagine, tra cui – per esempio – “Comune di Treviso - iscrizione asili nido comunali e strutture convenzionate - Domanda per l'ammissione agli asili nido comunali e strutture convenzionate per l'anno scolastico 2003/2004”, oppure “Comune di Verona – Iscrizione asilo nido, modulo per la domanda di ammissione”, e così via.

La navigazione e le modalità di ricerca in queste due sezioni sono molto semplici e la ricerca tramite parola chiave produce sempre un risultato molto articolato.

4.2.8 I numeri di un grande successo

L'interesse ed il consenso riscontrato presso gli utenti e gli osservatori confermano la validità ed efficacia della iniziativa; nonostante l'assenza di specifiche iniziative di comunicazione, **nei dodici mesi da giugno 2002 a giugno 2003 le sessioni utente sono state circa un milione e mezzo, i visitatori unici circa un milione e le pagine visitate circa 15 milioni e mezzo.** A luglio 2003 l'ultimo dato registrato è relativo alla settimana dal 7 al 13 luglio: le sessioni utente sono state 43.892, le pagine visitate 301.167 e i visitatori unici 34.258. In media, il Portale ha 5000 accessi al giorno. Il rapporto tra accessi e pagine visitate è di 1 a 8.

Tra le altre, la sezione dedicata alla formazione on-line ha riscosso un grande successo tra gli utenti sin dalla sua presentazione sul portale, circa 8 mesi fa. Oltre 7000 utenti si sono registrati ai corsi ECDL e oltre 6000 agli altri corsi proposti.

I NUMERI DEL PORTALE	
Accessi dal 2.6.2002 / 2.6.2003	1.500.000
Pagine visitate 2.6.2002 / 2.6.2003	15.500.000
Accessi 7/13 luglio 2003	43.892
Pagine visitate 7/13 luglio 2003	301.167
Visitatori unici 7/13 luglio 2003	34.258
Numero medio di accessi giornalieri	5.000
Utenti registrati ai corsi ECDL	7000
Utenti registrati agli altri corsi di formazione on line fruibili dal Portale	6000

Al momento gli utenti sono sostanzialmente tra i 30 e i 50 anni, con una quota interessante di donne, soprattutto casalinghe, così come comincia a diventare interessante l'utenza domestica; c'è un'utenza professionale molto articolata, liberi professionisti, impiegati, etc.; un'utenza quindi molto diversificata.

CONCLUSIONI

Cento sportelli per i cittadini

L'analisi dei due casi di studio, con il successo delle due esperienze del Call Center di Roma e del Portale del cittadino, conferma che la strada giusta di una Pubblica Amministrazione che si rinnova è quella di riuscire a coniugare nuove tecnologie, capacità di interpretare le esigenze, ricchezza di offerta multicanale nel rapporto, attenzione al ruolo delle organizzazioni civiche.

L'uso del pc e di internet del nuovo Portale si affianca al più tradizionale telefono del Call Center, ma tutti e due i servizi a loro volta si integrano, prevedendo ciascuno la possibilità di ricorrere all'altra tecnologia e tutti e due anche al contatto diretto con l'operatore.

L'email accanto al messaggio SMS, il fax con la lettera, in un mix che risponde alle variegata esigenze di un pubblico che si è abituato ormai anche nel nostro Paese a ricorrere di volta in volta allo strumento più vicino, più facile o più sofisticato, a seconda delle sue esigenze del momento, della qualità del suo bisogno informativo, della disponibilità di tecnologia nella sua abitazione o nel suo posto di lavoro.

Il vecchio cliché del cittadino-suddito che si accosta timoroso e succube ad uno sportello dietro il quale c'è un sussiegoso "funzionario dello Stato" magari con le maniche dello spolverino o con il pennellino della colla o una miriade di timbri è praticamente comparso, cedendo il passo agli schermi dei pc, alle prenotazioni telefoniche, agli avvisi a domicilio della scadenza della carta di identità, ai pagamenti on line.

L'Amministrazione Pubblica con 060606 Chiama Roma e con www.italia.gov.it mostra di aver compreso e accettato questa sfida di essere allo stesso tempo più "friendly" e più aggiornata; anzi, è tanto più vicina e facile per l'utente quanto più utilizza quella strumentazione e quelle modalità comunicative che ogni persona usa nel suo vissuto quotidiano.

Il Formez da anni realizza l'iniziativa "Cento progetti per il cittadino", che costituisce una straordinaria vetrina delle iniziative di rinnovamento della

Pubblica Amministrazione centrale e locale, attraverso grandi o piccole azioni di riorganizzazione, di formazione del personale, di comunicazione, di logistica.

Parafrasando questo programma, potremmo dire che **il futuro di una Amministrazione sempre più a misura degli utenti sta proprio nel proporsi con "Cento sportelli per il cittadino", cioè in una modalità ricca di tecnologia, attenta alle peculiarità dei vari target (gli anziani hanno bisogno del contatto personale), sempre più disposta ad ascoltare il singolo cittadino e le organizzazioni civiche.**

Anzi: una Amministrazione che deve essere interessata attivamente a sollecitare questo cambio informativo, perché soltanto in questo modo riuscirà a interpretare i bisogni, o magari ad anticiparli, fornendo servizi di qualità.

Nei focus group che sono stati organizzati per questo lavoro, sono state poste ai partecipanti alcune domande sull'utilità o meno di indagini come questa, sull'utilizzo dei risultati e sulle sedi di riflessione e discussione successive.

Tranne un caso di evidente scetticismo radicale, le decine e decine di dirigenti e funzionari, di addetti ai lavori nei vari ruoli e di cittadini che hanno contribuito ai focus group dal nord al sud del Paese hanno mostrato grande apprezzamento per la novità dell'iniziativa ("finalmente sulla semplificazione riusciamo a dire qualcosa anche noi che la applichiamo tutti i giorni", "è utile confrontarsi con chi sta dall'altra parte dello sportello", "i cambiamenti della P.A. vanno verificati ogni giorno con i cittadini"), hanno suggerito di discuterne in tutte le sedi dove si lavora per cambiare la P.A. ("dai ministeri al comune, ma anche in assemblee aperte ai cittadini"), hanno manifestato interesse a conoscere i risultati finali.

Il Movimento Difesa del Cittadino e Cittadinanzattiva lavorano da anni al fianco della Pubblica Amministrazione per costruire un rapporto migliore con i cittadini e per facilitare questi ultimi nei loro adempimenti quotidiani, tutelandone i diritti, raccogliendone le rimostranze, fornendo informazione utile.

Questa ricerca, con le sue indicazioni, costituisce un nuovo, importante step di un percorso di impegno culturale e civico.

ALLEGATO

LE INTERVISTE IN PROFONDITÀ

- **LAVORO**
- **SCUOLA**
- **ANZIANI**

INTERVISTE LAVORO

A.B., 40 anni

Dirigente generale Amministrazione centrale

Il reclutamento del personale nella P.A. centrale negli ultimi anni ha registrato novità, anzitutto nel fatto che c'è stato una sorta di vero e proprio blocco alle assunzioni, ribadito anno dopo anno soprattutto in occasione delle leggi finanziarie, salvo deroghe espressamente autorizzate. Ciò ha prodotto da una parte tensioni interne alle amministrazioni, dall'altra una domanda insoddisfatta da parte dei cittadini.

Questo blocco si è concretizzato in tagli di organico, veri e propri blocchi alle nuove assunzioni, turnover limitati all'indispensabile. Spesso si è fatto ricorso alla mobilità interna alla P.A., con un qualche afflusso di personale proveniente però da trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche centrali o locali. Questo produce un impoverimento di risorse umane giovani, di nuovi apporti dall'università.

Ci sono stati tanti concorsi interni di riqualificazione, sono stati anche inseriti nei vari ministeri allievi della scuole superiore della P.A., ma si tratta di casi molto limitati. Per le qualifiche più basse si è fatto ricorso al reclutamento obbligatorio egli invalidi attraverso il collocamento.

Quanto alle procedure, certamente c'è stata semplificazione, ad esempio introducendo l'autocertificazione per tutta la documentazione, abolendo la marca da bollo, etc.

Sui concorsi che continuano pure a farsi, non si fa molta comunicazione, perché spesso si tratta di pochi posti e si vuole evitare che ci siano centinaia di migliaia di concorrenti; peraltro la funzione di comunicazione sui concorsi pubblici è già svolta abbondantemente dai vari giornali specializzati.

Avrebbe un altro senso invece fare avvisi pubblici molto diffusi se si cercano professionalità specifiche.

Vediamo un esempio di concorso-tipo, sulla scorta di quanto è successo realmente in un caso recente:

Concorso per poche decine di posti per funzioni esecutive: 4000 domande, 2500 partecipanti; 3 giornate di selezione attraverso quiz multidisciplinari a domande chiuse, verificati poi attraverso procedure automatizzate; 200 selezionati per gli orali. Tutta la procedura è durata 12 mesi circa per tutta la procedura, fino alla formazione della graduatoria. Quindi tutto sommato un tempo accettabile. Ma qui nasce il problema: la graduatoria è stata completata a settembre scorso; a tutt'oggi non si sa ancora se e quando ci saranno assunzioni. In questo modo si creano attese legittime dei cittadini che poi vengono deluse; si spendono risorse della amministrazione senza finalizzazione utile; nel caso che si assuma qualcuno magari dopo oltre un anno, c'è il rischio che i primi classificati, i migliori, abbiano già trovato altre collocazioni.

Negli ultimi tempi qualche miglioramento, almeno per rispondere al primo problema (le attese dei cittadini), è venuto ad esempio dall'autorizzazione ad utilizzare le graduatorie anche di altre amministrazioni. Ma ci sono altri rischi connessi a questo meccanismo: mancanza di criteri certi e di trasparenza nel ricorso a questa o quella graduatoria; si tengono comunque fuori le nuove leve.

Il ricorso da parte della P.A. alla flessibilità delle nuove forme contrattuali può essere un'occasione positiva, ma soltanto come risposta ad esigenze temporali.

Resta un grosso problema, quello dei finanziamenti, dei capitoli a cui imputare queste spese. E' più facile l'utilizzo di questi strumenti nei progetti finalizzati e in altre circostanze specifiche, dove si può attingere a fondi speciali. Sui co.co.co l'apertura normativa è minore, perché c'è il vincolo del 90% del triennio precedente, per cui chi non ha mai fatto ricorso questo tipo di contratto è escluso.

Da parte della dirigenza non c'è un atteggiamento conservatore, rispetto all'utilizzo della flessibilità; più vivace è invece la dialettica interna al sindacato, con posizioni anche di totale chiusura.

Ciò è anche comprensibile col momento particolare del trasferimento delle competenze, con il decentramento e il federalismo. Le nuove immissioni dall'esterno vengono viste con difficoltà perché si chiede di utilizzare prima le persone già presenti e che temono per un futuro incerto.

Vengono utilizzati gli stages, tramite convenzioni con le agenzie del lavoro e le università. Ciò sta avvenendo soprattutto negli uffici di gabinetto, uffici stampa, uffici formazione.

M.P., 33 anni**Educatrice - Ha partecipato a vari concorsi per posti pubblici**

La Pubblica Amministrazione sembra che stia cambiando, sembra più snella. Con l'autocertificazione non ci sono più tante code. Ho avuto esperienza di questi cambiamenti solo negli uffici del Comune; è parecchio diverso da una volta.

La semplificazione amministrativa non so precisamente che cosa sia. Penso che consista nello snellire le procedure, facilitando sia il cittadino, sia chi lavora e gestisce le cose.

L'autocertificazione invece la conosco bene. Vuol dire che non devo più andare a recuperare tutti i documenti, ma posso dichiarare io riguardo a me stessa. Ho visto la differenza per esempio per fare la carta d'identità: una volta si spendevano mattinate intere, l'ultima volta ci ho messo un quarto d'ora.

Tra i problemi nelle richieste dei certificati, modulistica complicata, attese e code, l'atteggiamento degli impiegati pesavano ugualmente. Ma era antipatica soprattutto un certo modo di fare degli impiegati: sembrava che ti facessero un favore...Comunque l'autocertificazione non mi è mai stata rifiutata.

Il peso della burocrazia nella ricerca dell'impiego pubblico è diminuito. C'è internet, le informazioni sono più accessibili. Anche se per fare un concorso ci sono molte prove, quindi è ancora complicato.

Per le domande di partecipazione, ci sono ancora molte carte da presentare. Per le notizie no, specie adesso, con internet.

Quello che pesa di più comunque è ancora oggi la modulistica complicata.

Le nuove forme di contratto (contratti a tempo, formazione lavoro, lavoro interinale, NDR) nella P.A. non sono positive e le giudico negativamente. No, non sono una risposta ai problemi delle persone, perché non aiutano a trovare un lavoro definitivo. Non so se possono essere una risposta ai problemi dell'amministrazione pubblica. Forse potrebbero essere validi, questi contratti, come tirocinio per i giovani

F.M., 29 anni

Formatrice professionale - Ha provato un concorso pubblico

Lavoro anche con enti pubblici e sono a conoscenza del fatto che ci sono stati cambiamenti organizzativi e gestionali, ma non si vedono ancora nella pratica.

Ho sentito parlare della semplificazione amministrativa sul lavoro. So che comporta la semplificazione delle pratiche e lo snellimento delle procedure burocratiche in genere.

In particolare conosco l'autocertificazione. Per quello che ho potuto constatare personalmente, non costringe i cittadini a fare code per chiedere certificati (titolo di studio, stato di disoccupazione...). E' una gran cosa, le cose sono molto più semplici. E non ho mai avuto rifiuti quando ne ho usufruito.

Tra i problemi di sempre della Pubblica Amministrazione, certamente uno dei più seri è costituito dalla

la modulistica complicata.

Quanto invece alla ricerca del lavoro nella pubblica amministrazione e il peso della burocrazia, non so dire se sia aumentato o diminuito, ma so che la documentazione richiesta è ancora parecchia.

In particolare questo peso si fa sentire al momento della domanda di partecipazione.

La modulistica è ancora complicata e presuppone conoscenze di regolamenti, leggi e linguaggi complicati che invece il comune cittadino non possiede.

L'utilizzo di contratti a tempo, formazione lavoro, lavoro interinale etc. nella P.A. lo giudico scandaloso. Possono essere una risposta di semplificazione nelle procedure concorsuali, e forse anche un risparmio di tempi per le assunzioni, ma certo non la più adatta. E' vero che è più semplice (invece di fare concorsi, si entra direttamente), ma non ne condivido il principio. Non dà certezza, solo una precarietà inaccettabile per chi la subisce.

Questi contratti forse potrebbero essere accettabili come forme di tirocinio per i giovani, come accesso al mondo del lavoro, ma poi nella realtà la situazione non si sblocca come invece dovrebbe.

F.P., 27 anni**Impiegata bancaria - Ha partecipato a vari concorsi pubblici**

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione per me si identifica nell'autocertificazione dei documenti, che ha portato un cambiamento sostanziale. Si fanno meno file, le cose sono più veloci, si fanno meno code... L'ho notato quando ho rifatto la carta d'identità: prima ci volevano 10 giorni, adesso pochi minuti. Ma sono perplessa, perché temo una certa superficialità dei dati. Come si controlla? Al di là di questo, mi pare che ci siano maggiori servizi per il cittadino, almeno dove vivo io (Veneto): più interventi a livello sociale, uffici per l'assistenza agli immigrati (inserimento, documenti, assicurazione sanitaria).

Della semplificazione amministrativa in particolare non so molto: penso che riguardi la documentazione, e la strutturazione degli organi amministrativi (maggiore autonomia agli enti locali).

Restano comunque alcuni problemi: la modulistica complicata e l'atteggiamento degli impiegati che non mi pare cambiato.

Quanto al peso della burocrazia sulla ricerca del lavoro pubblico, secondo me non è cambiato niente. Per entrare come impiegato fisso ci sono sempre i concorsi, che sono lunghi e complicati.

La differenza è che adesso ci sono anche altre figure contrattuali come le collaborazioni.

Il peso della burocrazia si sente soprattutto per le domande di partecipazione.

E davvero non capisco come si possa far pagare tasse di bollo e simili a persone che cercano lavoro e chiedono di partecipare ad un concorso.

L'utilizzo delle nuove tipologie contrattuali nella P.A. le giudico negativamente. Possono servire per entrare nell'ambiente, metterti alla prova, iniziare ad inserirti, veder che tipo di lavoro è...

Ma se non danno luogo ad altre forme di contratto, lasciano il tempo che trovano. Temo che anche nella P.A. si finisca per tappare buchi, senza creare davvero posti di lavoro. Già adesso gli ospedali, le scuole, si stanno trasformando in aziende. Come tirocinio per i giovani invece queste forme contrattuali potrebbero andar bene.

F.V., 26 anni**Architetto, lavora con contratto a termine - Ha partecipato ad un concorso pubblico**

Ci sono stati molti cambiamenti di recente nella Pubblica amministrazione, alcuni dei quali di sostanza, come: passaporto, passaporto collettivo etc. Gli uffici di Provincia e Comune, almeno dove vivo (Padova) sono più efficienti.

La semplificazione amministrativa per me si identifica soprattutto con l'autocertificazione. All'università si possono fare i documenti da soli, senza passare dalla segreteria. Alcune cose (per es. cambio di residenza) sono ancora complicate. Credo però che nelle cose sostanziali la Pubblica Amministrazione non sia cambiata molto. Nelle piccole incombenze amministrative certamente (per es. rinvio del militare, passaporto). Questo mi fa risparmiare due giornate all'anno, più o meno. Faccio in un quarto d'ora quello che prima facevo dopo quattro ore di fila.

Ecco, sono proprio queste le cose che più davano fastidio, attese e code, e che ora sono quasi eliminate.

Ho usato spesso l'autocertificazione e non ho mai avuto problemi: mi è stata sempre accettata.

Gli aspetti burocratici della ricerca del lavoro pubblico stanno cambiando.

Prima si entrava solo per concorso pubblico. Adesso, per le cosiddette collaborazioni professionali, le procedure sono più veloci. Il Comune per esempio ha la possibilità di assumere 7 o 8 borsisti per delle prestazioni o dei periodi. Ma per avere un posto fisso bisogna ancora fare concorsi.

E per avere notizie sui concorsi ancora si sente il peso della burocrazia: non si hanno certezze, non si hanno riferimenti chiari, non si sa dove cercare le informazioni.

In questi momenti, pesa di più soprattutto il personale insufficiente o male organizzato, la logistica degli uffici, che non riportano targhette con informazioni chiare all'ingresso dell'edificio o sui piani.

Sui contratti a tempo nella P.A. non mi pronuncio: è più semplice avere una co.co.co., per esempio, che potrebbe essere davvero utile se fosse considerato un ingresso nel mondo del lavoro, come tirocinio per i giovani

A.R., 29 anni

Libero professionista - Ha partecipato ad un concorso pubblico

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione mi sembra che sia stato effettivo e profondo con l'introduzione dell'autocertificazione, che dà maggiore fiducia ai cittadini.

Di semplificazione amministrativa se ne parla fra colleghi in merito allo snellimento delle pratiche burocratiche necessarie al lavoro. Ma non ne sono molto di più.

Trovavo scandaloso che lo Stato Italiano considerasse sempre il cittadino come qualcuno che doveva dimostrare qualcosa (un possibile "sospetto"). Dall'introduzione della Bassanini, oltre all'abbattimento dei tempi per qualsiasi pratica (carta d'identità, passaporto...), è cambiato l'atteggiamento degli uffici della PA. Prima impiegavo un tempo spropositato rispetto alla semplicità dell'operazione. Si è abbattuto del 90%.

Nelle richieste dei certificati, la modulistica complicata, le attese e le code, l'atteggiamento degli impiegati...tutte queste situazioni endemiche e tradizionali nella P.A. davano la sensazione di perdere tempo ed energie inutilmente. E che non solo i cittadini ma anche la PA perdesse tempo, soldi ed energie inutilmente.

Ancora oggi ci sono resistenze nell'apparato pubblico, anche riguardo l'autocertificazione. Non a me personalmente, ma mi è capitato di vedere dei cittadini imporre l'autocertificazione ad uffici che non la volevano accettare.

Il peso della burocrazia nella ricerca dell'impiego nella Pubblica Amministrazione mi sembra indubbiamente diminuito, ma non abbastanza. Questo peso si sente di più ancora nelle domande di partecipazione. In questi momenti pesa tanto soprattutto l'informazione insufficiente.

Quanto all'utilizzo di contratti a tempo, formazione lavoro, lavoro interinale etc. nella P.A., credo che la PA dovrebbe garantire ai lavoratori una qualità di trattamento che non è compatibile con le nuove tipologie contrattuali, sviluppate dal mercato per massimizzare le occasioni di flessibilità nella produzione. Possono essere un modo di risparmiare, che va però a scapito dei lavoratori della PA e, in prospettiva, della qualità dei servizi. Possono andar bene invece come tirocinio per i giovani.

R.D. 32 anni**Neo assunto al Comune con contratto co.co.co. dopo concorso**

Il cambiamento rispetto alle pratiche quotidiane si nota, c'è. L'autocertificazione funziona e vengono richiesti meno adempimenti. Ci sono meno documenti da fare, anche nella certificazione dei titoli di studio. Questo fa risparmiare tempo e anche denaro.

Di semplificazione amministrativa ho sentito parlare, soprattutto per l'autocertificazione nella pubblica amministrazione. Oggi gli enti devono richiedere loro i documenti e non sono più a carico del cittadino. Es. l'INPS e l'anagrafe comunicano tra loro. Questo però non tutela la privacy. La legge sulla privacy viene rispettata ma ancora i controlli non sono certi. L'apparato di controllo sulle autocertificazioni è debole. I cittadini più corretti possono essere svantaggiati rispetto a quelli che dichiarano il falso o usano l'autocertificazione con dolo.

La riduzione dei certificati e la semplificazione mi fa risparmiare un'ora almeno per ogni certificato non richiesto. La Pubblica amministrazione dimostra di avvicinarsi di più ai bisogni dei cittadini e ai cittadini stessi. Li libera dal rapporto negativo con gli uffici. L'autocertificazione cambia anche il rapporto Pubblica Amministrazione-cittadino. E' una delega di responsabilità al cittadino. Lo Stato ti riconosce potestà e fiducia.

Prima i problemi più rilevanti nelle richieste dei certificati erano costituiti soprattutto dalle attese. In secondo luogo le code. Successivamente anche il rapporto con gli impiegati. Oggi anche loro avendo meno lavoro sono più disponibili a fornire maggiori informazioni.

In genere l'autocertificazione me l'hanno sempre accettata. Ho avuto un solo rifiuto una volta alla Motorizzazione Civile. In alcuni uffici giocando sulla dicitura che prevede: o il certificato o l'autocertificazione, richiedono come loro preferenza il certificato. Il cittadino deve conoscere la legge e imporsi. Nelle istituzioni private sono loro a decidere. Ad esempio in banca ti richiedono certificati e non accettano autocertificazioni perché poi non vogliono fare i controlli.

Il peso della burocrazia nella ricerca dell'impiego nella Pubblica Amministrazione è diminuito, con la nuova legge sul collocamento. E' più vicina al cittadino, al livello regionale. Non si deve più fare il libretto del lavoro. Rispetto al lavoro nella P.A. è

cambiato poco. Primo perché c'è un blocco delle assunzioni. Anche qui è però diminuito il carico di documentazione da presentare.

I problemi più significativi sono sempre riguardo le informazioni. E' difficile avere notizie sui concorsi. Non si può conoscere il numero dei partecipanti; non si riesce a contattare il referente. C'è ancora una cultura di discrezionalità propria della P.A. Bisogna ancora avere un amico all'interno.

Quindi quello che pesa di più ad es. nei concorsi è proprio l'informazione insufficiente

L'utilizzo della flessibilità e delle nuove forme contrattuali nella P.A. non possono essere una risposta di semplificazione per la ricerca del lavoro pubblico. Perché la tipologia del lavoro non può prescindere dalla qualificazione. Questo tipo di contratti non garantiscono la continuità nel tempo del lavoro, soprattutto con il pubblico. Nel pubblico impiego si erogano soprattutto servizi alla persona, relativi alla cosa pubblica, che deve essere trattata in modo particolare, avere più garanzie rispetto al privato. Non parlo di privilegi ma di rapporto con un lavoro di servizio pubblico. Questi contratti potrebbero invece andare bene come tirocinio per i giovani.

C.P. età 35 anni

Impiegato sportello circoscrizionale anagrafe

Il cambiamento nella Pubblica Amministrazione secondo me è davvero un cambiamento di sostanza. Si può fare l'esempio della Legge Bassanini per l'autocertificazione. Adesso si conosce l'identità del responsabile del procedimento amministrativo e c'è separazione tra politici e funzionari. Attraverso questi cambiamenti il cittadino ha più strumenti a disposizione. La produzione di certificati è minore. La macchina è comunque lenta.

La semplificazione amministrativa si nota anche soprattutto su bandi di concorso e per l'accesso alle documentazioni della P.A.

In particolare i benefici si sono sentiti con l'autocertificazione. C'è un risparmio di tempo, meno file agli sportelli, meno giri da fare negli uffici. A volte in alcuni si ottengono delucidazioni rispetto alla legge sull'autocertificazione, in altri casi no. Questo crea dubbi sulle procedure e sulle varie interpretazioni.

Prima le complicazioni per il cittadino erano soprattutto le attese, le code e la modulistica. Anche l'atteggiamento oggi è migliorato. Non mi è mai capitato di avere rifiuti dell'autocertificazione.

Nella ricerca del lavoro e in particolare dell'impiego nella Pubblica Amministrazione a mio parere il peso della burocrazia è diminuito. Soprattutto rispetto alla quantità di documentazione da presentare.

Ci sono ancora problemi non risolti. Le notizie sono poco rintracciabili. Le domande di partecipazione sono complicate nella distinzione di quanto riguarda le notizie da autocertificare e quelle invece che vanno dichiarate sotto forma di atto notorio (con firma autenticata) . Spesso è necessario farsi aiutare per la comprensione delle procedure.

Quindi è ancora la modulistica, con le relative informazioni e istruzioni, ad essere problematica.

L'utilizzo di contratti a tempo, formazione lavoro, lavoro interinale etc. nella P.A. sono risposte che soddisfano esigenze immediate della P.A., ma certamente non sono esaustive rispetto all'esigenza del lavoro dal punto di vista del cittadino. E comunque, sono accettabili come tirocinio per i giovani; no invece in tutti gli altri casi.

M.L., 20 anni

Obiettore di coscienza, disoccupato - Partecipa ad un concorso provinciale

Penso che oggi avere rapporti con la P.A. sia meno difficile rispetto a quanto si pensi, o possa sembrare. Le richieste non sono impossibili da sostenere. Rispetto al passato non so. Sono giovane e da poco mi confronto con i problemi burocratici. Non posso fare un paragone. Comunque ripeto, rispetto a quello che mi aspettavo non mi sembra di incontrare chissà quali difficoltà.

Di semplificazione amministrativa ne ho sentito parlare. Si tratta di abbattere un po' la burocrazia. Soprattutto riguarda l'autocertificazione.

In particolare l'autocertificazione è positiva. Permette di disbrigare più in fretta tutte le pratiche. Ripeto ho 20 anni e non so come funzionava prima. Penso comunque che ora sia molto più veloce. Credo che le code fossero la cosa peggiore. Non mi è mai capitato di trovarmi di fronte a impiegati o uffici che rifiutavano l'autocertificazione. Anche se a volte l'autocertificazione è diventata come i vecchi certificati. Te la richiedono anche se i dati non sono cambiati. Ad esempio all'università ogni anno vanno ripresentati all'iscrizione tutti i documenti, ma se non sono cambiati a che serve? Poi può essere cambiata la residenza ma luogo e data di nascita?

Il peso della burocrazia nella ricerca dell'impiego nella Pubblica Amministrazione...non so se è aumentato, non ho un punto di riferimento temporale. Comunque per quanto riguarda la mia esperienza non mi sembra molto pesante. Pensavo peggio.

Ma ci sono sempre difficoltà per avere notizie. Non so se dipende da una scelta o è un caso.

Le domande da fare, cioè i moduli, invece non sono difficili. Quindi una maggiore e migliore informazione aiuterebbe molto.

I contratti a tempo nella P.A. non mi piacciono molto, non sono la panacea al male disoccupazione. Offrono comunque un modo per iniziare a prendere contatto e almeno come tirocinio per i giovani possono essere accettati.

L.C., 30 anni**Co.co.co. in una cooperativa che lavora con la P.A. - Ha partecipato a concorso provinciale.**

La riforma amministrativa ha snellito le pratiche più semplici: cambio di residenza ecc... Per altri tipi di procedure es. appalti, convenzioni, compravendite di mobili o immobili, rispetto alla P.A. non è cambiato niente. Le procedure sono complesse, i tempi lunghi.

Sulla semplificazione amministrativa ho letto un opuscolo. Riguarda soprattutto gli uffici della P.A. I testi che ne parlano sono comunque complicati e la lettura non è di facile comprensione. Rimane comunque una certa diffidenza sia come cittadini che da parte degli uffici, si pensa sempre che poi alla fine il certificato serve, oppure sia comunque meglio. Tranne che per le pratiche più comuni non è applicata. Esempio alle Onlus viene richiesta comunque l'imposta di Bollo e Registro anche se per legge non la devono pagare.

E' sempre una lotta. Gli impiegati pretendono sempre le marche da bollo, per "sicurezza" anche se non servono o non sono previste obbligatoriamente.

Un miglioramento essenziale l' ha portato l'autocertificazione. Ha semplificato la vita per la presentazione di domande su concorsi. E in ogni caso abbiamo risparmiato molto sui tempi: prima ci volevano almeno 45 minuti per ogni certificato, adesso circa 5 minuti.

Nelle richieste dei certificati la cosa più antipatica era costituita dalle code e dall'atteggiamento negativo degli impiegati.

Comunque ormai l'autocertificazione è una realtà accettata da tutti gli uffici: non mi è mai capitato di avere un rifiuto.

Nella ricerca dell'impiego nella Pubblica Amministrazione invece, il peso burocratico è paradossalmente è aumentato. Sì, proprio con i Centri per l'Impiego sono aumentate le richieste burocratiche. Non è richiesta solo l'iscrizione, ma colloqui, orientamento....Tutto questo per cosa se poi i risultati non ci sono?

Questo peso, nel caso del lavoro pubblico, si sente soprattutto nel giorno delle prove di concorso. Soprattutto poi per conoscere i risultati e ottenere i certificati finali.

Sono soprattutto la carenza di informazioni e l'inaccessibilità delle persone che preparano il concorso a procurare problemi; sembra complicato capire come funziona tutto il meccanismo dei concorsi e nessuno te lo spiega.

Sui contratti flessibili nella Pubblica Amministrazione sono di parere positivo. Possono essere utili per una conoscenza reciproca. Particolarmente indicati mi sembrano come tirocinio per i più giovani e per le professionalità più alte, di cui si può utilizzare la particolare competenza per un tempo definito. Ma per quanto tempo possono essere applicati ad una persona?

M.S., 32 anni**Disoccupato**

La Pubblica Amministrazione cambia...sì, sono a conoscenza di un cambiamento nella burocrazia della P.A. Le emissioni di certificazione sono più rapide e ne servono meno. A volte però non si capisce quali sono i certificati necessari e quelli che invece non servono. In questo cambiamento la cosa più importante è l'autocertificazione: taglia file e spese.

Comunque, più in generale i tempi della P.A. si sono molto ridotti. Si eliminano molti passaggi, a volte si possono fare tutte le pratiche in un solo ufficio.

Attese e code costituivano il problema più grave prima di questi cambiamenti. Anche se adesso, essendo diminuiti gli utenti, hanno ridotto anche gli impiegati. Ad esempio: prima all'anagrafe erano aperti quattro sportelli, adesso due. Alla fine il risultato rischia di essere lo stesso. Inoltre, qualche volta mi sono sentito rifiutare l'autocertificazione. Dopo il rifiuto ho cercato di arrangiarmi e di risolvere in un altro modo. Soprattutto lo rifiutano gli uffici statali. A volte si creano dei paradossi. Alcuni uffici rifiutano di rilasciarti un certificato, perché si deve autocertificare, nell'altro ti chiedono quel certificato in originale e tu non sai come fare...

Nella ricerca dell'impiego nella Pubblica Amministrazione indubbiamente il peso burocratico è diminuito. E anche di molto, perché non si devono più portare certificati e si risparmiano bolli e autentiche. Non si deve presentare più tutta la documentazione prima, ma solo se si viene assunti.

Il peso della burocrazia, o meglio di una organizzazione molto burocratica, si sente ancora nel giorno delle prove di concorso. Sono lunghe e stancanti. Le attese sono pazzesche. Non capisco perché non si trovano modo più snelli di fare le prove.

E c'è carenza di informazioni. Non tutti gli uffici sono aggiornati e capaci di informare sui cambiamenti in corso, insomma sulle riforme burocratiche. Questo lo trovo paradossale. L'utilizzo di contratti a tempo nella P.A. mi sembra positivo, perché questi contratti consentono di mirare le scelte su professionalità specifiche che spesso non sono presenti nella P.A. e che possono servire solo in quell'occasione, per un singolo progetto che altrimenti, come in passato, non si farebbe. Sono più immediati e credo che vadano bene per tutte le situazioni lavorative e in particolare per le professionalità più alte.

INTERVISTE SCUOLA

P.B., 54 anni

Insegnante di scuola superiore

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione è significativo e di sostanza, per esempio con l'autocertificazione. Mi impressiona leggere spesso di cambiamenti più rilevanti come quelli che riguardano la dichiarazione dei redditi per via telematica.

Dell'autocertificazione in particolare ho sentito parlare su stampa, televisione e radio. L'aspetto che mi sembra importante, oltre alla facilitazione negli adempimenti in cui occorrono documenti, è il fatto che concretamente si riconosce maggiore responsabilità ai dichiaranti. Insomma ciascuno di noi diventa "certificatore" di se stesso. Questo è bello e importante.

L'autocertificazione ha portato quindi ad un mutamento notevole. Se dovessi quantificare le mie incombenze in questo capo e in termini di tempo, diciamo che potrei dire di aver risparmiato una giornata l'anno, cioè il tempo che prima dedicavo alla richiesta di certificazioni varie.

Del sistema precedente quello che dava più fastidio erano le lunghe attese, le code che bisognava fare. Magari gli impiegati erano pure cordiali, ma le procedure erano lunghe. Insomma, meglio così.

Finora non mi è mai capitato di aver avuto problemi sull'autocertificazione, nessun rifiuto o difficoltà.

Nella mia esperienza di insegnante però, nonostante l'autocertificazione, mi sembra che il peso della burocrazia sia complessivamente molto aumentato.

La figura che rappresenta di più la burocrazia nella scuola è il preside, perché è quello che deve garantire la formulazione di tutte le fasi burocratiche. E queste procedure diventano di maggior peso in un momento particolare dell'anno, quello degli scrutini finali. Bisogna riempire schede, moduli, insomma troppo farraginoso.

Per quanto riguarda invece l'autocertificazione, nella scuola se ne fa un uso molto limitato, almeno secondo la mia esperienza.

Invece non ci sono particolari problemi nella scelta della scuola o nel passaggio da un ciclo all'altro, o in caso di trasferimento. In genere non ci sono problemi, perché

queste cose vengono fatte attraverso gli uffici. Non si viene coinvolti direttamente. Con questi uffici amministrativi della scuola il rapporto di noi insegnanti è buono. Il problema invece è costituito dalla modulistica usata per le procedure burocratiche della scuola, che è davvero farraginosa. Non ci sono funzioni burocratiche che la scuola risolve on line.

La capacità di comunicazione della scuola verso le famiglie non è fluida, facile: è sempre un po' difficoltosa, direi quasi imbarazzata. Forse anche per una difficoltà nostra, come insegnanti e come funzionari scolastici, che non conosciamo le tecniche della comunicazione.

Per migliorarla, questa comunicazione dovrebbe puntare ad aiutare le famiglie ad avere un rapporto più facile con l'amministrazione della scuola, attraverso informazioni essenziali ma precise.

R.L., 55 anni

Insegnante di scuola superiore

Che ci sia il cambiamento della Pubblica Amministrazione lo percepisco soprattutto per via dell'autocertificazione e per l'autonomia della scuola (per es., ampi margini di gestione dei soldi, calendari scolastici...). Quindi il cambiamento c'è e si sente.

Quanto alla semplificazione amministrativa, so delle Leggi Bassanini, in particolare per quanto riguarda la certificazione scolastica e quella in generale dell'anagrafe, per le varie tipologie di certificati, dichiarazione di residenza e domicilio, di stato civile, etc.

Questo ha portato una notevole semplificazione. Non c'è solo un risparmio di tempo, ma anche di soldi (non serve più andare dal notaio). Prima c'erano molte code in Provveditorato, in Comune, adesso è tutto più semplice e si risparmia tempo e denaro.

Inoltre, spesso c'era una modulistica complicata, che serviva solo per richiedere certificati! Ora tutto questo è solo un ricordo, con l'autocertificazione. Non ho mai avuto problemi nell'applicazione dell'autocertificazione.

Eppure il peso complessivo delle procedure burocratiche, per me insegnante, è aumentato. Esami, consigli di classe, tutto è più complicato.

Penso però che dipenda anche dall'atteggiamento del preside: bisogna giustificare, documentare tutto (consigli di classe, incontri con i genitori...). E' come se ci fosse una sorta di "obbligo di prova". Forse ci vorrebbe una maggiore assunzione di responsabilità.

Il preside è la figura al centro di questo sistema complesso delle procedure scolastiche. Al di là delle sue intenzioni, la sua figura è molto centralizzatrice, perché tutto deve passare e passa attraverso di lui.

I momenti più critici da questo punto di vista sono soprattutto la programmazione e gli esami.

Tra le criticità da segnalare certamente la grande quantità di materiale cartaceo da usare; schede, verbali, etc..

Nella scuola si fa uso dell'autocertificazione, soprattutto per le giustificazioni per motivi di famiglia (degli insegnanti); la domanda di trasferimento (dichiarazione di domicilio, residenza, etc.) e in occasione della partecipazione agli esami di stato).

Altro problema che secondo me andrebbe affrontato in termini di semplificazione e accelerazione dell'iter burocratico è quello dei trasferimenti da una scuola ad un'altra.

Ho cambiato città, passando da Scandicci e Rovigo: nel trasferimento dei documenti da una città all'altra ci sono voluti 2 anni per la ricostruzione della carriera, anche perché era stata persa una cartella. Io non ho risolto, ho dovuto aspettare.

A parte queste particolari situazioni, comunque il rapporto con gli uffici amministrativi della scuola è buono, anche se la modulistica usata per le procedure burocratiche della scuola è un po' complicata.

Non si sono ancora funzioni burocratiche che la scuola risolve on line. C'è un sito web consultabile, ma solo per informazioni. E' in programma però l'attivazione di funzioni da espletare on line, come i rapporti con i genitori, le iscrizioni, la documentazione delle assenze.

La capacità di comunicazione della scuola verso le famiglie è discreta, attualmente; l'attivazione on line di queste funzioni e soprattutto l'attivazione di uno sportello al pomeriggio, per chi lavora, potrebbe migliorare di molto lo scambio e la comunicazione tra scuola e famiglia.

L.V., 47 anni

Responsabile della Segreteria Scuola media

Credo che nonostante il perdurare di problemi non risolti, e in alcuni casi anche rilevanti, i cittadini sentano più vicina la Pubblica amministrazione. Nel nostro caso, dalle iscrizioni agli esami, dall'amministrazione dei fondi scolastici ai pagamenti tutto è stato reso un po' più semplice. In particolare proprio per la cosiddetta "semplificazione amministrativa", è certamente la novità più significativa degli ultimi anni. Anche nella scuola la certificazione è stata ridotta e si usa in molti casi l'autocertificazione, anche se a volte sono gli stessi cittadini che chiedono i certificati perché non sanno come e quando si può fare l'autocertificazione. Nel nostro istituto usiamo molto l'autocertificazione, dalla scelta degli istituti da parte delle famiglie al trasferimento degli insegnanti. Abbiamo quindi quasi del tutto eliminato code, attese, lamentele di lungaggini.

Molto hanno contribuito a questo anche sia l'utilizzo dei computer, sia l'introduzione di posta elettronica, sia l'autonomia scolastica che ci ha permesso una sia pur ancora insufficiente (a mio giudizio) libertà organizzativa. Con i pc, tutto è stato velocizzato, dai consigli di classe agli esami. Con l'autonomia abbiamo potuto introdurre orari variabili di ricevimento che hanno permesso a tanti genitori, che magari prima non avevano possibilità di rapportarsi con la scuola, di stabilire un contatto. Una figura centrale, comunque, in tutto questo processo di semplificazione scolastica è il preside. Se è aperto ai cambiamenti, se ascolta chi gli dà suggerimenti, se comprende le ragioni delle varie componenti scolastiche, allora tutto va meglio. Quando invece si mostrano rigidi, formalisti, attaccati al comma o alla circolare, allora ne risente anche l'agibilità complessiva dell'amministrazione scolastica, dei rapporti tra genitori e docenti, insomma tutta la scuola.

Le motivazioni burocratiche a volte sono solo un paravento dietro cui c'è la paura del nuovo, il timore di perdere poter, il rifiuto di mettersi in discussione.

Andando sul concreto, oggi i moduli utilizzati nella scuola sono più accessibili e flessibili, secondo me quindi anche più facili. Cerchiamo anche di comunicare meglio con le famiglie. Abbiamo sperimentato l'invio delle email a casa degli alunni, ma pochi hanno dato il loro indirizzo e quindi abbiamo optato per l'invio delle lettere tradizionali quando c'è necessità di qualche comunicazione.

T.D.B., 53 anni

Collaboratore del preside

Ho la sensazione che il rapporto tra P.A. e cittadini stia migliorando: è più facile fare alcuni adempimenti, come ad esempio i pagamenti. Direi che la P.A. oggi è più "amichevole", ha smesso quella maschera di rigidità che aveva prima.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, ne ho sentito parlare riguardo la P.A. in generale e più in dettaglio per le procedure per attivare attività commerciali. So dell'esistenza degli sportelli unici per fare tutte le pratiche in un posto solo. Non ne ho esperienza diretta, ma ho sentito che funziona fino a un certo punto.

So che ormai si è ridotto di molto l'obbligo di esibire certificazioni. In concreto nella mia vita non c'è stato nessun vantaggio, non mi è mai capitato di usarla. Ma so che non c'è molta informazione tra i cittadini su questa possibilità.

Se però è riuscita a superare i due più grossi problemi che secondo me pesavano sui cittadini che avevano bisogno di certificati, e cioè le attese e le code, allora viva l'autocertificazione!

Nella mia esperienza di insegnante e di collaboratore del preside, il peso della burocrazia è aumentato decisamente. Recentemente i vantaggi dati dalle procedure informatiche su adempimenti fondamentali come i consigli di classe o gli esami di maturità, che renderebbero tutto più veloce e semplice, rischiano di essere vanificati dall'aumento di richieste di certificati da parte della stessa P.A.: più soggetti chiedono più cose in più occasioni (ad es. i sistemi di valutazione nazionale).

All'interno della struttura scolastica, a parte la segreteria, molto dipende dall'atteggiamento del preside, e in generale dall'atteggiamento del personale amministrativo. La burocrazia viene spesso usata come paravento per bloccare le cose. Una buona organizzazione facilita le incombenze burocratiche.

Il momento di maggior peso burocratico è certamente la valutazione degli studenti (consigli di classe, scrutini), dal mio punto di vista di insegnante. Nella scuola in generale, c'è adesso una nuova incombenza, anche se positiva: la partecipazione a progetti europei, che richiedono molti documenti e una segreteria specializzata.

Nella nostra scuola si usa spesso l'autocertificazione. Nei vari passaggi, dalla scelta della scuola da parte delle famiglie al cambiamento di ciclo o in caso di trasferimento degli insegnanti, molto dipende dall'atteggiamento del preside, che può facilitare o aggravare tutto.

Il mio personale rapporto con gli uffici amministrativi della scuola è eccellente, ma in genere i docenti si lamentano delle segreterie, e viceversa. Credo che sia un conflitto di struttura, quasi "sociologico". E' un problema di atteggiamento reciproco.

La modulistica usata per le procedure burocratiche della scuola è ampia, risponde a tutte le esigenze ed è semplice, costruita ad hoc.

Non si sono funzioni svolte on line. L'ufficio amministrativo della scuola ha però sempre più contatti informatici col Ministero.

La capacità di comunicazione della scuola è buona: preside e corpo docenti si pongono il problema, fanno uno sforzo per realizzarla, e la comunicazione c'è (riunioni con le famiglie). Le famiglie che partecipano sono soddisfatte, ma spesso ci sono assenze proprio nei casi problematici. Se c'è un'assenza di comunicazione, la responsabilità non è della scuola.

Per aiutare le famiglie ad avere un rapporto più facile con l'amministrazione della scuola, a parte la buona volontà reciproca, forse ci vorrebbero orari più favorevoli alle esigenze delle famiglie.

A.P., 49

Presidente del Consiglio d'Istituto

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione mi sembra più apparente che di sostanza. Le autonomie date in realtà non hanno supporto finanziario. Molto del nuovo è basato solo sulle capacità personali di sfruttare le scarse risorse. C'è una progressiva riduzione del sostegno da parte dello stato. Ad esempio: i corsi specialistici (inglese, informatica..) prima erano finanziati dalla scuola, adesso viene chiesto un contributo agli studenti.

Ho sentito parlare dell'autocertificazione. Mi è sembrata subito una grande semplificazione della vita. Si risparmia tempo, non ci sono più code. Quando era obbligatorio certificati, dipendeva dai periodi di affollamento, ma in media 5-6 ore all'anno le perdevo.

Nella mia esperienza di genitore e presidente del Consiglio di Istituto, il peso della burocrazia non è diminuito, è cambiato. E' sempre presente e condizionante, ma sembra meno capace di un'ingerenza diretta. Ancora però mi sembra che influisca ampiamente: insomma alla fine non ti permette di fare quello che vuoi, di organizzare la scuola con più autonomia.

Questa presenza della burocrazia si incarna sempre nel preside, perché rappresenta l'autorità pubblica, il potere dell'Amministrazione. Volente o nolente, lui è il referente di tutti (genitori, studenti, insegnanti). Deve essere equilibrato per non provocare reazioni.

Il momento di maggior peso burocratico è l'iscrizione al primo anno: nonostante l'autocertificazione, ci sono ancora molti certificati e documenti da esibire. Secondo la mia esperienza, la scuola non ne fa uso dell'autocertificazione. Questo significa perdita di tempo per reperire i certificati richiesti.

A questo si aggiungono gli orari di apertura degli uffici di segreteria della scuola: tengono conto delle esigenze di chi ci lavora, ma non di quelle dei cittadini, delle famiglie.

Nella scelta della scuola o nel passaggio da un ciclo all'altro, io non ho mai avuto particolari problemi. Ma come presidente del consiglio di Istituto so invece che molti hanno avuto problemi anche per il cambiamento di sezione (a meno che lo

studente non sia stato bocciato). Ci sono ancora rigidità di strutturazione delle sezioni, che potrebbero essere superate.

I rapporti con gli uffici amministrativi della scuola sono abbastanza buoni. Funzionano bene se sono gestiti da persone capaci.

Anche la modulistica usata per le procedure burocratiche della scuola mi sembra molto accessibile e chiara.

Ancora non ci sono funzioni burocratiche che la scuola risolve on line, ma si stanno attrezzando per farlo.

E la scuola riesce a comunicazione abbastanza bene con le famiglie. Un miglioramento essenziale nei rapporti tra scuola e famiglie potrebbe essere dato da un provvedimento molto semplice: maggiore elasticità nel ricevimento genitori.

L. L., 38 anni

Genitore, membro del Consiglio di istituto

Non so dare una risposta pienamente convinta sul cambiamento della Pubblica Amministrazione perché mi sembra che siano dati contraddittori. Da una parte indubbiamente con l'autocertificazione in particolare sono stati risparmiati ai cittadini code, perdite di tempo e soldi, dall'altra però ci sono ancora rigidità e formalismi. E anche i cambiamenti dipendono molto dalle energie e della fantasia di chi lavora dentro gli uffici pubblici.

Quanto alla scuola in particolare, devo lamentare che con la scusa delle difficoltà di bilancio sono stati introdotti vari "balzelli" che pesano sulle tasche delle famiglie. E poi mi sembra davvero inaccettabile che siano stati ridotti i fondi per gli insegnanti di sostegno. Nella classe di mia figlia c'è una bambina con grave handicap che fino all'anno scorso veniva seguita molto bene, invece adesso ha l'insegnante di sostegno per la metà delle ore di prima.

Io sto facendo questa esperienza nel Consiglio di istituto e sto conoscendo meglio, dal di dentro, la realtà anche dell'amministrazione scolastica. Si apprezzano così di più anche le doti di intelligenza e preparazione del personale scolastico e si capiscono meglio le vischiosità presenti in tutto l'apparato pubblico italiano. Nonostante l'autonomia scolastica, se si vogliono introdurre novità significative magari per portare le classi più in sintonia col mondo reale, quello del lavoro e delle famiglie, ci deve essere sempre un parere tecnico o amministrativo di qualcuno regionale o nazionale.

Così a volte l'entusiasmo si smorza e si rinuncia al cambiamento. Si potrebbero comunque fare ancora tante cose per venire incontro ai bisogni delle famiglie e dei ragazzi. Aumentare il tempo disponibile per l'incontro di genitori e professori, magari anche il pomeriggio e fuori dall'orario scolastico; introdurre forme nuove di comunicazione, con email o altro. Trovo importante, per esempio, che i genitori vengano subito informati nel caso in cui il figlio non vada a scuola: si tratta di ragazzi di 15-16 anni, o anche più giovani, e un genitore deve essere messo in grado tempestivamente di verificare dove e con chi va il figlio, a fare cosa, invece di andare a scuola.

Così pure bisognerebbe aumentare lo scambio tra scuola e mondo del lavoro, magari invitando i genitori stessi a fare corsi sulle attività in cui sono esperti.

Per questo è importante l'autonomia scolastica, anche se ha ancora molti limiti, soprattutto finanziari.

A.B., 29 anni**Studentessa universitaria**

Non ho notato grandi cambiamenti nella Pubblica Amministrazione. Leggo spesso che invece ci sono, che dovrei notarli, ma non riesco a decifrarli, ad accorgermene. Una cosa che certamente ho sperimentato di positivo in termini di semplificazione amministrativa è il 740 per la dichiarazione dei redditi. Effettivamente è spiegato meglio, è più facile; e sempre in tema di pagamenti, anche per le tasse universitarie è tutto più comodo. Prima bisognava ritirare i modelli di conto corrente alla segreteria universitaria e poi fare la coda alla Posta. Adesso si pagano direttamente in banca. E addirittura è possibile pagarle anche on line, in alcuni casi. Comunque semplificare pubblica amministrazione significa anche semplificare la vita del cittadino. Questo è il vantaggio maggiore: evitare grosse trafale burocratiche. Più che il risparmio di tempo, comunque, è importante che si eviti al cittadino quel girovagare da uno sportello all'altro per capire cosa, dove, quando e come si devono fare gli adempimenti burocratici.

Proprio questi sono gli aspetti più scomodi per il cittadino, che poi ha della Pubblica Amministrazione una immagine negativa: attese e code. A cui a volte si aggiunge l'atteggiamento scortese degli impiegati.

Ho usato l'autocertificazione, non ho mai avuto rifiuti da parte dell'impiegato o dell'ufficio.

Come studente, la mia impressione sulla burocrazia scolastica è che il suo peso sia aumentato negli ultimi anni.

L'ufficio che più rappresenta queste complicazioni burocratiche è la segreteria: perché per tutto quello che occorre nei vari passaggi durante l'anno scolastico, o tra un anno e l'altro, o tra un ciclo e l'altro, è in segreteria che bisogna andare. E non sempre si risolvono facilmente i vari problemi.

Il momento di maggior peso burocratico è indubbiamente l'iscrizione.

L'autocertificazione viene usata nella scuola soprattutto per la certificazione del reddito.

Non ho mai avuto particolari problemi con gli uffici amministrativi della scuola, ma definirei il mio rapporto con essi "lento". Non c'è mai una risposta immediata; c'è quasi sempre un rinvio ai giorni o alle settimane successive, perché c'è sempre una

circolare da consultare, un ordine di servizio da interpretare, etc. Peraltro la modulistica è abbastanza semplice. Nel passaggio dalla scuola superiore all'università ho sperimentato positivamente l'utilizzo di internet e della comunicazione on line: soprattutto per quanto riguarda l'iscrizione agli esami e le informazioni sul percorso universitario.

Nonostante questo miglioramento, però, la capacità di comunicazione della scuola verso gli studenti e le famiglie mi sembra molto scarsa. Per esempio: quando sono aumentate le tasse, ed è stata introdotta la ripartizione in 3 rate, queste importanti informazioni sono state scritte in un piccolo P.S. nel modulo della prima rata. Forse sarebbe stato più giusto, e certamente più efficace, mandare una lettera a casa degli studenti o consegnarla al momento del primo incontro con gli uffici universitari. O magari fare inserzioni a pagamento sui giornali.

Per migliorare i rapporti tra uffici e famiglie, ci vorrebbe una maggiore competenza da parte degli addetti, maggiore chiarezza nelle richieste di adempimenti nella modulistica e una informazione più efficace e a largo raggio, in modo che tutti o la maggior parte ne vengano a conoscenza.

M.L., 32 anni

Studentessa universitaria

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione non mi sembra particolarmente significativo; o almeno non è cambiata abbastanza. Non c'è dubbio che un po' di miglioramenti ci sono stati ma si può e si deve ancora andare avanti; restano ancora tanti passaggi da fare per avere una Amministrazione pubblica moderna.

Non conosco molto la semplificazione amministrativa. Credo voglia dire che c'è meno burocrazia nelle richieste di certificati o documenti. Da questo punto di vista bisogna ancora semplificare molto, anche se, ripeto, qualche miglioramento c'è stato.

In particolare, abbiamo notato tutto che è più facile fare documenti. Anzi, in pratica ce li possiamo fare da soli, con l'autocertificazione. Non solo si risparmia tempo ma ci si sente responsabilizzati.

L'autocertificazione è stata positiva, quindi, non solo perché prima a far certificati si perdeva troppo tempo, si era costretti a lunghe attese (in piedi quasi sempre), ma perché in qualche modo ci sentire ciascuno di noi un po' "dentro" i meccanismi della Pubblica Amministrazione. Se questo poi significa anche risparmio di tempo e denaro, tanto meglio.

E ormai l'autocertificazione è entrata nel cuore della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli: ogni volta che l'ho proposta, è stata sempre accettata, non mi hanno mai fatto difficoltà o opposto rifiuti.

Parlando in particolare della scuola, mi sembra che il peso della burocrazia sia diminuito

Il centro burocratico dell'università mi sembra ovviamente la segreteria di facoltà: perché tutti gli incartamenti passano di là.

Ci sono alcuni momenti di particolare complessità dal punto di vista degli adempimenti da fare. A mio parere il più pesante dal punto di vista burocratico è il cambiamento degli esami nel piano di studi. Comunicare il cambio degli esami prevede troppi passaggi burocratici.

Nei vari passaggi scolastici, non ho mai trovato problemi nell'uso dell'autocertificazione. Anche perché ho sempre avuto esperienze positive nei rapporti con gli uffici amministrativi della scuola?

Anche la modulistica usata per le procedure burocratiche scolastiche mi sembra abbastanza chiara.

Quanto alle procedure burocratiche on line, non saprei, non ho mai provato. Ma comunque non ne ho neppure avuto notizia.

Non mi pronuncio sulla capacità di comunicare della scuola verso la famiglia. Quello che invece credo importante ai fini di un miglioramento dei rapporti tra scuola e famiglie, è l'orario prolungato di apertura della segreteria per molte più ore. Ciò permetterebbe di facilitare ancora di più gli adempimenti di insegnanti e studenti.

V.C., 55 anni**Genitore di studente scuola superiore**

Ho notato i cambiamenti della Pubblica Amministrazione da molteplici segnali importanti: il decentramento, il sistema urbanistico e dei trasporti (viabilità, centri storici pedonali..).

E' cambiata poco invece la politica per famiglie e giovani e per la casa. L'assistenza domiciliare è cambiata in meglio. Ma questi sono più servizi che semplificazioni.

Se penso alla semplificazione amministrativa, penso alle denunce da accorpare, all'autocertificazione, all'autolettura delle bollette, ai pagamenti con internet.

Se penso in particolare all'autocertificazione, mi vengono in mente meno trafile burocratiche, meno file agli uffici. Se dovessi quantificare il tempo che prima dell'autocertificazione perdevo per certificati, che ora non chiedo più, penso ad almeno due ore al mese impiegate in questo modo.

I problemi che incontravo prima erano soprattutto la modulistica complicata, le attese e le code, l'atteggiamento degli impiegati... Finora non mi hanno mai rifiutato l'autocertificazione.

Se penso al peso della burocrazia, credo che negli ultimi anni non sia cambiato.

E' nella segreteria che si concentra di più la burocrazia nella scuola, insieme con il preside.

Il momento di maggior peso burocratico è indubbiamente quello dell'iscrizione.

Nella mia esperienza, l'uso che la scuola fa dell'autocertificazione, non è al massimo possibile.

Quanto al peso in generale della P.A. nella scuola, l'ho sentito soprattutto in occasione di un trasferimento di scuola. Non è stato possibile, per un problema di numeri; e allora ho sentito tutta la difficoltà delle restrizioni. La scuola è un'istituzione chiusa e non c'era possibilità di scelta libera della sezione. Credo che su questo aspetto delicato il Ministero dovrebbe intervenire.

Per il resto, parlando in maniera generale degli uffici amministrativi della scuola, la mia esperienza è positiva. Danno le informazioni che richiedi. Anche la modulistica usata per le varie procedure burocratiche della scuola è abbastanza semplice, certo meglio di una volta.

Nelle scuole che io ho frequentato, non ci sono tracce di utilizzo di funzioni on line per i vari adempimenti scolastici.

La capacità di comunicazione della scuola verso le famiglie è abbastanza limitata. Molto limitata, non diretta. Si basa su circolari date ai ragazzi, che spesso non arrivano.

A parte questo, comunque, per aiutare le famiglie ad avere un rapporto più facile con l'amministrazione della scuola ci vorrebbero anzitutto orari di sportello più flessibili, in modo da tener conto della necessità di lavoro dei genitori.

M.C., 63 anni

Genitore di studente di scuole superiori

Il cambiamento della Pubblica Amministrazione è significativo e di sostanza, specie con l'autocertificazione. Un settore particolare in cui lo abbiamo notato è soprattutto nel cambiamento dei pagamenti di ticket. Ho sentito parlare di semplificazione amministrativa soprattutto in Comune e a scuola. L'idea che mi sono fatta, è che il maggiore vantaggio della semplificazione consiste soprattutto nel risparmio di tempo, eliminando o riducendo attese e code. Erano queste le cose più pesanti che dovevano essere affrontate da chi doveva scrivere il figlio a scuola o fare un certificato per la patente. Per quel che riguarda in particolare la mia esperienza di genitore di ragazzi che vanno a scuola, il peso della burocrazia mi sembra diminuito, grazie soprattutto all'autocertificazione.

Il centro della vita burocratica della scuola è la segreteria, perché ci si deve rivolgere lì per tutte le cose amministrative e burocratiche. Il momento di maggior peso burocratico per la famiglia rispetto alla scuola, è soprattutto la richiesta di certificati, quando servono.

Per questo sarebbe molto opportuno che anche nel pomeriggio le segreterie scolastiche fossero aperte.

Comunque, riguardo l'autocertificazione non mai avuto problemi: nessuno me l'ha mai negata.

Per questo, se dovessi qualificare con un aggettivo il rapporto tra la segreteria e le famiglie, lo definirei tra il buono e l'ottimo. Anche sulla modulistica usata per le procedure scolastiche il giudizio è positivo, perché è abbastanza leggibile.

Per quanto mi risulta, la scuola ha poca dimestichezza con internet e comunque non ha ancora impostato nessun servizio burocratico via internet.

Complessivamente la capacità di comunicazione della scuola verso le famiglie è molto buona.

Per rispondere meglio alle esigenze delle famiglie ci vorrebbe che gli uffici fossero aperti anche al pomeriggio.

INTERVISTE ANZIANI

A. B., 38 anni

Responsabile Centro Anziani

Il peso della burocrazia negli ultimi anni non è cambiato, è rimasto sempre uguale. Promettono, promettono, ma poi...In particolare per un anziano burocrazia significa soprattutto INPS.

E per i problemi che un anziano incontra di fronte alla burocrazia non ci sono grandi aiuti; gli assistenti sociali del Comune fanno da tramite. Alcune associazioni aiuterebbero, se fossero però meglio informate...

Tra i momenti di particolare complicazione basta pensare al pagamento dell'ICI. In momenti come questo, pesa di più soprattutto la mancanza di informazioni, da cui derivano tutte le altre complicazioni. Per quanto riguarda la modulistica, ci vorrebbe un linguaggio più facile

Gli uffici che frequento anche per motivi di lavoro, come ASL, Comune, INPS, etc. non informano abbastanza; gli impiegati dovrebbero essere più disponibili verso le persone. Spesso gli anziani vengono trattati con fretta e anche fastidio.

Se dovessi dare una votazione alla capacità del personale di rendere più semplice il rapporto del cittadino con la Pubblica Amministrazione, non andrei oltre il 6 e mezzo.

Per rendere più semplice il rapporto degli anziani con la Pubblica Amministrazione ci vorrebbe anzitutto più informazione, moduli e procedure più semplici, e soprattutto che ci fosse maggiore disponibilità all'ascolto da parte di chi lavora negli uffici.

P. B., 74 anni

Pensionato - Dirigente sindacale pensionati

Secondo me il peso della burocrazia negli ultimi anni è aumentato. Un tempo c'erano impiegati molto preparati, oggi c'è poca preparazione professionale. Ci sono anche degli elementi validi, ma in generale non è così. Per un anziano la burocrazia significa soprattutto l'INPS.

Di fronte alla burocrazia un aiuto viene dai sindacati e dai servizi sociali del Comune. Fanno da tramite e ci sono alcune persone molto preparate, che danno bene le informazioni.

che anche se le occasioni sarebbero tante, comunque c'è chi aiuta a fare le cose.

Quello che per un anziano costituisce una particolare difficoltà è dover riempire i moduli. Non riesce a leggere bene, le scritte sono piccole e soprattutto ci vorrebbe un linguaggio più facile

Quando vado negli uffici adesso c'è uno sportello apposito per le informazioni, che spiega cosa fare e dove. Questa è una novità positiva.

Secondo me il voto da dare alla Pubblica Amministrazione è un po' sopra la sufficienza, darei un 7.

Se si risolvesse meglio il problema dell'informazione, molto sarebbe fatto.

Dall'altra parte, cioè dalla parte di noi cittadini, ci vorrebbe maggiore fiducia.

Quindi maggiore informazione da una parte e maggiore fiducia dall'altra porterebbero certamente ad un miglioramento del rapporto con la P.A.

R. M., 65 ANNI**Pensionato**

Credo che rispetto a qualche anno fa il peso della burocrazia sia diminuito. Basta pensare al miglioramento delle condizioni del servizio alla posta o alle facilitazioni nella dichiarazioni dei redditi con il 730, l'Unico etc.

Restano comunque grossi problemi di difficoltà, non solo per gli anziani, ma per chiunque debba rapportarsi con gli uffici fiscali in particolare.

Per fortuna c'è stata questa invenzione dei CAF, dove per pochi euro ti aiutano ad affrontare tutte le scadenze delle tasse, la situazione previdenziale, le esenzioni dei ticket.

Il peso della burocrazia si sente in particolare in due momenti: alla dichiarazione dei redditi e al pagamento dell'ICI

In questi momenti, pesa di più soprattutto la mancanza di informazioni facili da capire. C'è poi un altro problema specifico di noi anziani: nei moduli dovrebbe essere adottata una scrittura a caratteri più grandi. A volte è umiliante dover ricorrere ad un'altra persona per farsi leggere quello che noi riusciamo a leggere perché scritto in caratteri troppo piccoli. Basta che uno dimentichi a casa gli occhiali ed è un dramma; a volte neppure con gli occhiali si riesce a leggere agevolmente.

Tutti gli uffici comunque potrebbero migliorare la comunicazione con cartelli di facile lettura e avvisi per posta. E al loro interno, con un punto di informazioni con personale preparato, che indirizzi le persone.

Nella mia scala di valori, assegno un 7 . Per migliorare, i responsabili della P.A. dovrebbero porti come obiettivo principale quello di ridurre i tempi, le attese. E per realizzare questo credo che si debba aumentare il personale, magari utilizzandolo meglio se non ci sono i soldi per assumere nuove persone.

N. R., 74 anni

Pensionato – Dirigente sindacale pensionati

Il peso della P.A.? Non è facile pronunciarsi, perché ci sono uffici che funzionano meglio e altri che invece funzionano peggio di prima. Ma nel complesso mi sembra che, al di là degli annunci che si leggono spesso, questo peso burocratico nella vita dei cittadini non sia diminuito, anzi secondo me è aumentato.

Per un anziano in particolare, come sono io, è soprattutto il rapporto con la ASL che continua ad essere problematico e costituisce un peso.

Di fronte a questi problemi della burocrazia per fortuna c'è l'aiuto dei servizi sociali del Comune.

Le occasioni in cui sento di più il della burocrazia è al pagamento dell'ICI e quando devo certificare il reddito per le esenzioni. I moduli continuano ad essere complicati. Però i servizi sociali mi aiutano.

Ecco, in questi momenti sento la difficoltà di una mancanza di informazioni facili da capire, di immediata comprensione anche da parte di chi, come me, non è pratico di P.A.

Quando poi si passa ai moduli da riempire il problema aumenta. Per fortuna ci sono i servizi comunali che danno una mano ad affrontare queste situazioni.

Nei moduli dovrebbe cambiare anzitutto il linguaggio, dovrebbe essere più facile.

Oppure, ancora meglio, non ci dovrebbero essere moduli da riempire ma soltanto rispondere a domande dell'impiegato

Per informare meglio noi cittadini, gli uffici dovrebbero tornare ai vecchi sistemi dei manifesti, che si leggono ovunque, a caratteri grandi. Oppure, preferirei che un impiegato mi spiegasse le cose.

In una scala da 1 a 10 darei 6 _ alla capacità del personale di rendere più semplice il rapporto del cittadino con la Pubblica Amministrazione.

Il ruolo degli impiegati è fondamentale; sono loro che, ripeto, devono spiegare soprattutto a noi anziani cosa dobbiamo fare, o meglio dovrebbero chiederci le informazioni e poi compilare loro i moduli. Forse per questo ci vorrebbero più addetti.

E. B., 82 anni**Pensionato**

Una volta parlare con gli impiegati pubblici era più semplice e più complicato. Più semplice, perché c'era meno gente, gli uffici rispettavano gli orari, erano magari più severi ma se potevano ti aiutavano. Più complicato perché non c'era il telefono, il fax, non parliamo di internet! Ma lo Stato e la burocrazia erano più rispettati. Oggi alcune cose sono migliorate. Tanti certificati non ce li chiedono più, alcune cose si risolvono telefonicamente, ma restano sempre alcune difficoltà, soprattutto nella ASL e per le pensioni.

Meno male che ci sono persone e uffici che ci aiutano, come il sindacato pensionati e il patronato, ai quali ricorro in alternativa a miei parenti o conoscenti che mi aiutano se devo fare qualche pratica. In particolare le cose si complicano quando c'è da fare la dichiarazione dei redditi e la dichiarazione della casa (l'ICI, ndr.). Non parliamo poi di quello che ho affrontato quando ho dovuto presentare le pratiche per l'accompagnamento (la signora usufruisce dell'indennità di accompagnamento perché ha gravi problemi motori): visite mediche, certificati, giri da un ufficio all'altro. E tutto senza che tenessero conto della mia età, all'epoca quasi ottant'anni! Non capisco poi perché, quando ci chiedono di riempire moduli e domande non tengono conto del fatto che gli anziani hanno tutti o quasi seri problemi di vista, siamo presbiteri, abbiamo bisogno di caratteri grandi. E invece ci troviamo di fronte a scritte piccolissime, note e istruzioni illeggibili... quindi una cosa da cambiare per migliorare le cose è il linguaggio, che deve essere più facile. Ci dovrebbero invece fare domande e noi rispondere, così si risolverebbero molte difficoltà.

Gli uffici dovrebbero anche mandarci le comunicazioni a casa, oppure farcele trovare dal medico di famiglia, ad esempio, o alla ASL, invece di metterle sui giornali e poi noi non veniamo a saperle e magari paghiamo multe o non usufruiamo di agevolazioni e aiuti, come è capitato per tanti che avevano diritto all'aumento della pensione ma non lo sapevano o non sapevano come fare.

Le persone che lavorano negli uffici adesso sono molto più sbrigative di prima, sembrano anche meno sensibili ai problemi delle persone. A volte ho protestato perché mi sembrava di essere stata trattata con indifferenza. Inoltre ho una proposta: perché non vengono utilizzati i giovani del servizio civile, che vedo in televisione, per aiutarci non solo a casa ma anche negli uffici?

G. F., 83 anni**Pensionata**

Il peso della burocrazia negli ultimi anni non è cambiato, è rimasto sempre uguale. Promettono, promettono, ma poi...In particolare per un anziano burocrazia significa soprattutto INPS.

E per i problemi che un anziano incontra di fronte alla burocrazia non ci sono grandi aiuti; gli assistenti sociali del Comune fanno da tramite. Alcune associazioni aiuterebbero, se fossero però meglio informate...Tra i momenti di particolare complicazione basta pensare al pagamento dell'ICI

In momenti come questo, pesa di più soprattutto la mancanza di informazioni, da cui derivano tutte le altre complicazioni. Per quanto riguarda la modulistica, ci vorrebbe un linguaggio più facile

Gli uffici che frequento anche per motivi di lavoro, come ASL, Comune, INPS, etc. non informano abbastanza; gli impiegati dovrebbero essere più disponibili verso le persone. Spesso gli anziani vengono trattati con fretta e anche fastidio.

Se dovessi dare una votazione alla capacità del personale di rendere più semplice il rapporto del cittadino con la Pubblica Amministrazione, non andrei oltre il 6 e mezzo.

Per rendere più semplice il rapporto degli anziani con la Pubblica Amministrazione ci vorrebbe anzitutto più informazione, moduli e procedure più semplici, e soprattutto che ci fosse maggiore disponibilità all'ascolto da parte di chi lavora negli uffici.