

Come sopravvivere alla P.A. ed ai suoi funzionari

Eugenio Ambrosi

ABSTRACT

Nessuno può fare a meno quotidianamente di rapportarsi con la pubblica amministrazione, con i suoi funzionari, con le sue comunicazioni, con le sue decisioni. Quello su cui spesso non ci si sofferma è che molti di noi vivono questo rapporto in un duplice aspetto, di vittima – come cittadino – e di carnefice – come funzionario pubblico, docente, operatore sanitario, conducente di bus e quant'altro. Viviamo un momento economico-politico-sociale in cui un po' tutti si guarda alla pubblica amministrazione come al soggetto in grado di risolvere le sorti del Paese: semplificazione dei processi amministrativi, snellimento della burocrazia, taglio alla spesa pubblica, rottamazione delle auto blu ed altro ancora.

Vittima e carnefice, alias privato e pubblico: ma solo se tutti gli attori, pubblici e privati, sapranno diritti, doveri e opportunità così come pregiudizi, ignoranze, presunzioni dell'uno e dell'altro, solo allora si potrà considerare superata la necessità oggetto del report: come sopravvivere alla Pubblica Amministrazione.

PAROLE CHIAVE

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE;
COMUNICAZIONE PUBBLICA; LINGUAGGIO;
BUROCRATESE; SEMPLIFICAZIONE.

INTRODUZIONE

Tutti, nessuno escluso, abbiamo quotidianamente a che fare con la Pubblica Amministrazione.

È vero, la privatizzazione dei servizi pubblici un po' alla volta ci sta privando di quota parte di questo piacere: ma il canone RAI spacciato per un canone anziché per la tassa che è, l'obliterazione del biglietto sul bus, la moneta divisionale necessaria per pagare il ticket ospedaliero, i ritardi ingiustificati delle tradotte dei pendolari, tutto ci ricorda che la volpe perde il pelo ma non il vizio. Quantomeno, quando assistiamo a tutto ciò dalla nostra parte di clienti dei servizi privatizzati ovvero utenti di quelli pubblici: in Questura per il passaporto, in Comune per la carta d'identità, presso l'Asl per un qualche esame¹.

Perché poi molti di noi arrivano sul luogo di lavoro, timbrano il cartellino ovvero strisciano

il badge, più tecnologicamente avanzato, e cambiamo pelle: diventiamo a nostra volta pubblici dipendenti, membri della grande famiglia di quei fannulloni di brunettiana memoria.

Docenti universitari, impiegati comunali, dirigenti statali, medici ospedalieri, maestri e professori, operatori ecologici, postini e vigili urbani. Ed altri ancora.

Proprio perché viviamo questa schizofrenica situazione, è opportuno che in questa sede universitaria cerchiamo di fissare alcuni concetti utili a inquadrare al meglio la problematica: come sopravvivere ad un incontro ravvicinato con la Pubblica Amministrazione.

Obliterare, scrivevo prima: ma sono certo che il pensiero di molti sia andato oltre, alla ricerca di altri modi di dire caratteristici della sfera pubblica, allo sportello come, ahinoi!, nei siti, nelle newsletter, nei social network: concetti come nelle more, nella misura in cui, declinare le responsabilità, l'obsolescenza degli

¹ Cfr. D. Mostacchi D., Lucchini A. (a cura di), *Ieri, oggi, domani*, Provincia di Milano, Milano 2009, pag. 11-12.

impianti, l'ottimizzazione delle risorse umane. Atti prodromici ed il combinato disposto, l'evasione della pratica e l'implementazione del progetto, in calce ed all'uopo. *Ad substantiam, ad personam, ad impossibilia; ad usum delphini, apertis verbis, culpa in vigilando et cum granu salis. De jure et de facto. De quo, de qua, de quibus, de minimis non curat praetor, do ut des, divide et impera. Dura lex sed lex, hic et nunc.* Né possiamo scordarci che *in cauda venenum, melius abundare quam deficere, in camera caritatis, est modus in rebus, habemus papam, erga omnes.* Basta, *de hoc satis.* Per l'appunto.

Il burocrate non può fare a meno di un uso a piene mani di citazioni e reminiscenze giuridiche in quel "latinorum" di cui il Manzoni, testimonial Renzo e don Abbondio, scriveva ormai centocinquanta anni fa. *Verba volant, scripta manent* fortunatamente ed a fronte di quel mondo, apparentemente immutabile nel tempo, ci confrontiamo spesso con più giovani funzionari, come dire, "internetiani" se non "bocconiani", quelli che ci spiegano che la *mission* dell'ente è di soddisfare il cittadino, anzi: il cliente; che la trasparenza è un *must*, che le procedure di *accountability* certificheranno a tempo debito la capacità di gestione ottimale, il tutto all'insegna delle "3 E": efficienza, efficacia, economicità; che non è questione di *marketing*, è la nuova *governance* del *public management* che lo richiede. È vero, il nuovo direttore, appena arrivato grazie allo *spoils system*, saprà utilizzare le migliori tecniche di *problem solving* per ottimizzare la *performance* aziendale, migliorare *inputs, outputs e outcomes*, ha anche fatto *brainstorming* e *focus group* con i quadri, ne è uscito con una *swat analysis* che ha originato una *action planning* incentrata su un forte ruolo del management aziendale, sulla condivisione del *know how* e sulla *leadership* diffusa. Gli *stakeholder*, i cittadini insomma, possono avvicinarsi serenamente al *desk help* o al *front office*, telefonare al *call center*, navigare nel *website*: come peraltro procedure di *ex post evaluation, benchmarking* e *customer satisfaction* potranno confermare.

Insomma, se una volta la burocrazia parlava latino, oggi parla inglese, domani forse cinese. Ma parlerà mai italiano?²

² Cfr. A. La Spina, A. Cangemi., *Comunicazione pubblica e burocrazia*, Milano 2009, pag. 102 e ss.

Per dare conto di questa situazione un po' schizofrenica, mi piace riportare due *study case* che vengono da recentissime esperienze maturate in qualità di direttore del Corecom (Comitato Regionale per le Comunicazioni) FVG, dove è attivo 4 giorni su 7 uno sportello per il cittadino che gestisce oltre 1.500 utenti "arrabbiati" all'anno. Il primo aiuta a comprendere alcuni meccanismi gestionali interni, il secondo propone un caso – diciamo così – esterno.

STUDY CASE 1:

ESTERNALIZZAZIONE

DEL CONTENZIOSO TELEFONICO

Il Corecom FVG, in virtù di una convenzione con l'Agcom, l'Autorità nazionale per le garanzie nelle comunicazioni, offre agli utenti dei servizi telefonici la possibilità di una seduta di conciliazione direttamente con i responsabili delle relative fatturazioni. Chi non ha qualche volta guardato con rabbia la propria bolletta telefonica e sospettato che qualcosa non quadrava? Non tutti sanno però che possono rivolgersi al Corecom per avere assistenza gratuita, ma il numero di chi lo fa e risolve in tempi brevi e certi il problema aumenta in maniera quasi esponenziale, anno dopo anno.

La carenza di personale impedisce però al Corecom FVG di fronteggiare al meglio il crescente ricorso da parte di cittadini preoccupati ma più spesso infuriati per le bollette: *ad impossibilia nemo tenetur*, mi dice la collega della Direzione del personale che mi consiglia, *apertis verbis*, di organizzarmi *cum granu salis. Dura lex sed lex.*

La questione è decisamente complessa, nei due anni trascorsi alla SDA Bocconi (SDA Bocconi School of Management, Scuola di Direzione Aziendale dell'Università Bocconi di Milano) ci hanno insegnato che in chiave di *problem solving* il ricorso all'*outsourcing* può contribuire positivamente al superamento di simili difficoltà, meglio se a seguito di una *swat analysis*. Per non sapere né leggere né scrivere, costituisco un *team working* e avvio contemporaneamente una *customer satisfaction* per conoscere al meglio le caratteristiche di questo crescente ricorso al Corecom FVG. Il *benchmarking* con le altre esperienze in corso in Italia è reso difficile

dalla mancanza di soluzioni analoghe, ma il lavoro di *brain storming* avviato dà i suoi frutti, ridefinisce anche i costi-benefici dell'operazione alla luce del *budget* a disposizione, al termine del quale siamo pronti a formalizzare una proposta di delibera al Comitato: il quale così, nelle more dell'intervento centrale per risolvere la carenza di risorse umane, decide di ottimizzare il servizio del contenzioso telefonico, in un'ottica di efficienza-efficacia-economicità, attraverso un processo di esternalizzazione delle attività che non esclude a priori una possibile re-internalizzazione delle attività medesime in caso di adeguamento della pianta organica. Seguirà un avviso pubblico con procedura comparativa e, incrociando le dita, vinca il migliore.

Siamo andati in Comitato, abbiamo presentato una lunga e articolata relazione perché non si sa mai, *verba volant, scripta manent*, ed abbiamo comunicato che era stato risolto il problema della mancanza di personale affidando all'esterno, ad una cooperativa di avvocati, le nostre conciliazioni.

STUDY CASE 2:

ACCESSO AGLI ATTI

DEL CONTENZIOSO TELEFONICO

Nel corso di un procedimento amministrativo, un avvocato, *rara avis*, chiede di poter accedere *illico et immediate* agli atti amministrativi di un procedimento di cui lui stesso è destinatario: *est modus in rebus*, potrebbe argomentare un funzionario *ante riforma* a fronte del modo forte in cui l'utente/professionista si rivolge all'ufficio salvo poi, *in camera caritatis*, convenire con il funzionario che lo assiste che, alla luce del quadro amministrativo vigente, non è possibile una soluzione *ad personam*. Per cui il richiedente deve rassegnarsi ad aspettare la consegna degli atti richiesti al proprio domicilio.

Ovviamente, la questione è più complessa di quanto non appaia ma banale: *de minimis non curat praetor*, ci prova qualcuno, ma con un avvocato di mezzo con un *cursus honorum* di tutto rispetto, sulla soglia di un "lei non sa chi sono io" appena lasciato intravedere, non si può scherzare: qui ci vuole un parere, sbotta un collega, nel frattempo, prendiamo tempo: *in dubiis abstine!*

Ragion per cui ci mettiamo in contatto con i colleghi dell'Autorità che ci ha delegato la materia, non dopo un breve *focus group* aziendale, chiarendo che *delegatus non potest delegare*, e dopo un consulto *on line*, con l'autorevolezza che ci viene dalla condivisione governativa della vicenda, predisponiamo un atto amministrativo di non banale risposta alla richiesta di accesso: in termini *de jure et de facto*.

Richiesta che ha presupposto la verifica con l'Autorità delegante della competenza, che non permette ora di declinare l'assunzione di responsabilità connessa alla richiesta. In punto di diritto, quindi, di concerto con il funzionario competente all'istruttoria, il responsabile del procedimento si è interfacciato con l'Autorità nazionale delegante e, acquisito il relativo parere, dal combinato disposto di questo con il parere dell'ufficio locale, si è addivenuti alla definizione dell'iter procedimentale volto all'evasione della pratica di cui trattasi: ...con firma in calce, *of course*.

Nelle vie brevi, si è concordato che l'atto richiesto sarebbe arrivato a domicilio a strettissimo giro di posta.

ALCUNI ACCENNI

ALLA COMUNICAZIONE DELLA P.A.

È vero, sin qui ci abbiamo scherzato sopra, per destare l'attenzione dei presenti ed evidenziare che ci sono sempre più chiavi di lettura di un singolo episodio, come i cinefili ben sanno dai tempi di "Rashômon" di Akira Kurosawa, anche nel caso di una banale baruffa o incomprensione ad uno sportello. *Pardon*, al *front desk!*

D'altronde, a ben pensarci, anche questi casi così come gli utenti più o meno difficili in cui capita di imbatteci sono un'opportunità, per comprendere i limiti, gli errori, i disservizi, le inadempienze dell'amministrazione³; così come nella situazione rovesciata di 180°, a fronte di funzionari problematici, possono emergere le ignoranze, le presunzioni, i pregiudizi, le prevaricazioni di cui è portatore il cittadino.

Ma da almeno venti anni il quadro legislativo, mutato sull'onda del cambiamento sociale

³ Cfr M. Franceschetti, *Comunicare con l'utente*, Roma, 2007, pag. 83 e ss.

del paese, ci spinge nella direzione di un rapporto paritario e collaborativo tra istituzioni e cittadini, confidando che il nuovo contesto socio-culturale riesca a far sviluppare una cultura della partecipazione, e quindi della condivisione pubblico-privato: certo, anche il singolo cittadino deve crescere in questa direzione, deve impadronirsi dei propri diritti ed opportunità per partecipare e scegliere, ma è indubbio che spetta alle amministrazioni pubbliche impegnarsi per uscire definitivamente da quell'oscurantismo burocratico che continua ad affliggerla, e non solo nelle generazioni più anziane, motivando il personale –cosa peraltro difficile nell'attuale contesto giuridico-contrattuale ma non impossibile-, premiando le esperienze innovative di qualità, spingendo sull'innovazione organizzativa anche attraverso le opportunità offerte dalle nuove IC&T, ridefinendo al meglio il ruolo della comunicazione organizzativa, e quindi interna ed esterna all'amministrazione.

Solo a questa condizione, che tutti gli attori pubblici e privati cambino e si ridefinisca così una comune, condivisa cultura della gestione amministrativa, nella quale ciascuno sappia diritti, doveri e opportunità dell'uno e dell'altro, potremo superare il tema qui in discussione: come sopravvivere alla Pubblica Amministrazione.

Poiché, Mc Luhan e Waclawitz insegnano, non si può non comunicare, vediamo come la P.A., e per essa i suoi funzionari, comunicano con il loro pubblico, ovvero *in primis* i cittadini, che in questo ruolo negli ultimi decenni sono velocemente passati da sudditi a utenti a clienti, quantomeno in teoria.

La P.A. parla dunque al cittadino-cliente nella sua genericità con modalità diverse: a seconda dei bisogni (dell'amministrazione) può essere prescrittiva, indicando un obbligo: "non calpestare le aiuole e non lasciare le feci del tuo cane sul marciapiede", altrimenti c'è la multa; può essere una comunicazione indicativa: "l'ascensore porta fino a cinque persone", "il reparto di cardiologia si trova in fondo al corridoio a destra", ci indica magari un percorso migliore rispetto ad altro; può essere una comunicazione informativa: "gli uffici verranno chiusi domani pomeriggio dalle cinque alle sette", "alla domenica il servizio bus per

l'università è sospeso"; può essere una comunicazione persuasiva: le campagne di pubblicità progresso ci invitano a mangiare meglio, a non fumare, a fare cinque km al giorno, a controllare la glicemia, la fertilità o quant'altro.

Ovviamente, vi è poi una miriade di occasioni nelle quali, nella propria attività quotidiana, i vari funzionari⁴ si rapportano direttamente con il singolo cittadino: al telefono come allo sportello, in corridoio come in ufficio, via mail come via lettera⁵.

Quando ci poniamo il problema della comunicazione con un funzionario pubblico -fisico, cartaceo o virtuale che sia- dobbiamo prioritariamente chiarirci alcuni aspetti: con chi vogliamo comunicare, cosa gli vogliamo/possiamo dire, con quali modalità. L'Azienda sanitaria può in teoria comunicare con tutti perché va dalla nascita alla morte passando in mezzo ai tanti aspetti della vita individuale e di relazione, ma magari il piccolo Comune ha la competenza a parlare solo ai suoi pochi cittadini, nell'ambito della provincia però può ragionare con altri Comuni per fare un discorso più ampio, provinciale o consorziale.

Si può allora segmentare il target di uditori: i vecchi, i giovani, le donne, i bambini, chi va a scuola, chi prende l'autobus, chi butta via le immondizie ma anche gli imprenditori, i liberi professionisti, gli sportivi. Dobbiamo però conoscerne le caratteristiche, se vogliamo parlare ai giovani dobbiamo sapere quanti ce ne sono ad esempio nel nostro comune, il loro ruolo sociale, come si muovono, come passano il loro tempo libero, come e quanto guadagnano e come spendono e così avanti. Dobbiamo saperci calare nei loro panni, capirne i problemi per potere attivare dei meccanismi in grado di comunicare delle risposte.

Parole come accesso, partecipazione, trasparenza sono la chiave di tutte le riforme che dal 1990, a partire dalle leggi 142 (riforma de-

4 Cfr. A. Alessandrini., L. Alfonso, M. Coruzzi, F. De Fabritiis, *La nuova comunicazione dell'ente locale*, Milano, 2006.

5 Tra i molti contributi in materia, piace segnalare la *Guida alla semplificazione del linguaggio dei testi e delle comunicazioni pubbliche* prodotta alcuni anni addietro dal Servizio Comunicazione del Comune di Trieste a favore dei funzionari comunali.

gli enti locali) e 241 (nuovo procedimento amministrativo) di quell'anno, hanno segnato il tempo amministrativo.

Comunicare presuppone la capacità di saper ascoltare, per il funzionario come per il cittadino.

La capacità di una Pubblica Amministrazione di ascoltare i suoi cittadini vuol dire non solo prestare orecchio, vuol dire anche avere organizzato una rete di terminazioni nervose che interagiscono con l'esterno e l'interno, di avere la capacità di saper leggere tra le righe di una lettera al direttore del giornale, di saper tastare l'umore che c'è sul territorio. La semplificazione, la partecipazione, la capacità dell'ascolto, l'accesso. Prendiamo l'accesso: è una teoria o una pratica? È un diritto. Quando è arrivata la normativa sull'accesso nei primi anni Novanta, dopo poche ore mi è arrivato in ufficio un imprenditore che voleva di tutto e di più, cose di cui assolutamente non ci occupavamo. Ho impiegato tempo non tanto per spiegargli che non aveva il diritto che reclamava quanto piuttosto a fare tre pagine di relazione al segretario generale per spiegargli perché lo avevamo mandato insoddisfatto, atteso che aveva manifestato l'intenzione di denunciarci ai sensi della 241/1990.

Oggi l'accesso come diritto di ciascuno di noi ad accedere agli atti amministrativi è ben disciplinato, ormai consolidato e sarebbe sempre più un'occasione importante per dimostrare che l'Amministrazione è aperta, che il Palazzo è dei cittadini. Uso non casuale del condizionale, atteso che spesso simili richieste sono vissute negli uffici come indebita ingerenza se non addirittura un mettere i bastoni tra le ruote all'attività dell'ente.

Se una volta questa situazione si fermava ai piani bassi dell'amministrazione, oggi le conseguenze arrivano molto più facilmente sino vertici dell'organizzazione: siamo immersi in un'infinità di flussi comunicativi che s'irradiano in tutte le direzioni, se una volta le lamentele arrivavano sì e no al caposervizio, oggi le segnalazioni *on line*, le lettere ai giornali, le rilevazioni di *customer satisfaction*, le inchieste delle radio e tivù locali e-orrore!-nazionali hanno esploso al massimo la tutela del cittadino-consumatore nei confronti dei soprusi del pubblico (e del privato, per la verità).

Emerge qui la vera novità di questi anni, la presa di coscienza che il problema di fondo della comunicazione e delle sue strutture porta alla constatazione che la comunicazione è ormai una funzione dirigenziale, che la comunicazione come tale è prevista ed inserita al livello di chi dirige l'organizzazione.

Una funzione dirigenziale, dunque, e più è grande la struttura, più è importante che la funzione della comunicazione sia impostata proprio a quei livelli. Se parliamo di comunicazione organizzativa, è proprio attraverso la comunicazione, al di là del comunicare all'interno o all'esterno, che si può anche dare un contributo diretto alla riorganizzazione dell'ente e quindi intervenire in materia di efficienza ed efficacia e, quindi, di economicità dell'agire amministrativo anche nei rapporti con il singolo cittadino e sappiamo quanto è importante oggi coniugare il governo di un ente con la capacità di rispettare le esigenze dell'economicità del gestire pubblico.

Dev'essere quindi l'intero corpo dell'organizzazione messo in condizione di apprezzare il cambiamento necessario e condividerne principi e valori, metodi e strumenti, così come gli stessi cittadini devono avere la possibilità di entrare in sintonia con questo nuovo modo di procedere.

Cambiare il linguaggio, fare informazione, comunicare e quindi anche ascoltare e condividere conoscenze e modi di fare, superare separatezze e gerarchie: diventa essenziale rendere comprensibile l'esistenza di diritti e le modalità di corretto esercizio dei medesimi, come pure le tutele poste a garanzia del cittadino, dell'impresa, dell'associazione nel nome della trasparenza, della partecipazione, dell'accesso.

Per fare ciò è essenziale per la P.A. sapersi mettere dalla parte del cittadino, conoscere le sue esigenze e partire da queste e dalle difficoltà che incontra nel loro esercizio per vivere in maniera diversa l'obbligo alla semplificazione delle procedure e a un linguaggio chiaro e comprensibile come pure per sfruttare al meglio le opportunità che la disponibilità delle nuove tecnologie ICoT offre nel contesto organizzativo, gestionale, amministrativo, teoricamente a tutti ma concretamente solo a chi sa utilizzarle in maniera adeguata.

Ma, come detto, è essenziale che anche il singolo cittadino, l'imprenditore, le organizzazioni, la società civile insomma nel suo complesso sappiano farsi carico a loro volta della necessità di confrontarsi con questa sfida, rafforzando il loro protagonismo e la capacità di utilizzare diritti e farsi carico dei doveri così come di mettersi a loro volta dalla parte della P.A., non per una banale accettazione dello status quo ma per una condivisione attenta dei problemi di quella.

Conosci il tuo nemico, insomma.

In questo contesto, a prescindere dalla specifica organizzazione aziendale, la direzione della comunicazione, l'ufficio stampa, l'ufficio delle relazioni con il pubblico, lo stesso portavoce, peraltro figura diversa dalle altre, hanno il compito di rapportarsi e riportare il loro lavoro al deus ex machina, direttore generale o chi per esso. Non ha senso che sia una delle tante "funzioni di linea", come la direzione ambiente o quella trasporti, la struttura deputata a coordinare la comunicazione in chiave organizzativa, e quindi esterna/interna, deve essere tipicamente una "struttura di staff". Deve essere in rapporto diretto con chi governa perché il direttore generale attraverso lo strumento della *customer satisfaction*, della carta dei servizi, del bilancio sociale ha la possibilità di avere indicazioni precise non solo su dove si deve andare ma anche su dove si vuole, si può, è auspicabile andare. Ha la possibilità di sapere se ci sono le risorse, i soldi ma anche le strutture per fare qualcosa; ha la capacità di sapere se la dimensione giuridica dell'ente glielo permette.

CONCLUSIONI

È chiaro a tutti che i soldi a disposizione sono diminuiti, a breve ne avremo tutti di meno, e come spesso accade in questi frangenti, nel privato prima e nel pubblico poi, il primo settore in cui si tagliano rami secchi o presunti tali è quello della comunicazione e dell'informazione. Che vuol dire meno personale e comunque meno soldi per la formazione del personale, minor sviluppo delle tecnologie dedicate, meno promozione e *marketing*, meno comunicazione istituzionale e sociale.

Questo a fronte di un aumento esponenziale del ricorso agli sportelli pubblici per farsi assistere nei confronti di un fisco più "esoso", di servizi previdenziali, sociali, sanitari ed assistenziali ridotti, di crisi economica, con il rischio che la distanza tra il privato cittadino ed il pubblico ufficio/funzionario si allarghi proprio in un contesto che invece necessiterà di un rapporto più stringente e costruttivo.

Se scopo di questo mio intervento doveva essere la proposizione di elementi per quello che potremmo chiamare Manuale per sopravvivere alla P.A., ho forse eluso almeno in parte la domanda. Ma penso e spero comunque di aver dato una prospettiva per comprendere perché nel 2012, oltre venti anni dopo l'avvio delle riforme del sistema amministrativo pubblico, siamo ancora alle prese con questi problemi, e non nascondo le mie preoccupazioni che riassumo in una domanda al pubblico ed ai colleghi relatori: ma riusciranno i nostri eroici cittadini, e noi tra loro, a sopravvivere nel 2013, che si prospetta come un nuovo *annus horribilis*, ad un incontro ravvicinato con la P.A.?

Eugenio Ambrosi, docente a contratto di Strategie della P.A. per i processi di internazionalizzazione presso la Facoltà di scienze della formazione dell'Università degli Studi di Trieste.

BIBLIOGRAFIA

A. Alessandrini, L. Alfonso L., M. Coruzzi, F. De Fabritiis, *La nuova comunicazione dell'ente locale*, Milano, 2006

M. Franceschetti, *Comunicare con l'utente*, Roma, 2007

A. La Spina, A. Cangemi, *Comunicazione pubblica e burocrazia*, Milano, 2009

D. Mostacchi, A. Lucchini (a cura di), *Ieri, oggi, domani*, Milano, 2009