

# MAGELLANO

Gestire la conoscenza  
per creare valore nella P.A.

Il Progetto, risultato delle attività del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato realizzato dal R.T.I. costituito dalle Società Accenture S.p.A., Codin S.p.A. e Optimatica S.p.A..

#### **Il volume è stato curato da:**

- Francesca Russo, Direttore Generale dell'Ufficio per l'Informatizzazione Statistica e le Banche Dati Istituzionali del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- Davide D'Amico, Specialista esperto di sistemi informatici del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- Paolo Ebene, Public Service - Accenture S.p.A..

#### **Hanno contribuito alla stesura del volume:**

- Francesca Russo e Davide D'Amico sono coautori del par.2.8;
- Paolo Ebene Accenture S.p.A., Alessandra Ceravolo Accenture S.p.A. e Margherita Graziano Codin S.p.A., sono coautori del capitolo 1 e 2 e del par. 3.1;
- Marco Gentili, Dirigente responsabile Area Metodologie per la qualità e l'innovazione organizzativa del Cnipa, è autore del par. 2.9;
- Francesco Minchillo e Bruna Pelizzoni, Esperti dei contenuti attinenti il Benessere e l'Ascolto Organizzativo, sono coautori del par. 3.2;
- Massimo Francesco Macchia, Dirigente del Dipartimento delle Finanze e Tiziana Giuseppini, Reggente di ufficio presso il Dipartimento delle Finanze, sono coautori del par. 3.3;
- Luigi Tretola, Esperto contenuti attinenti l'Esternalizzazione Strategica, è autore del par. 3.4;
- Fabrizio Scotti, Esperto contenuti attinenti i Finanziamenti Pubblici, è autore del par. 3.5;
- Lidia D'Alessio, Professore Ordinario di Economia Aziendale - Università di Roma Tre, Marco Virginillo - Università di Roma Tre e Carlo Vermiglio - Università Mediterranea di Reggio Calabria, sono coautori del par. 3.6;
- Michele Petrocelli, Dirigente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi - Professore di Economia Politica presso l'Università G. Marconi di Roma, è autore del par. 3.7;
- Antonio Tappi, Esperto contenuti attinenti il Management Pubblico e Innovazione, è autore del par. 3.8;
- Paola Berteà, Esperta contenuti attinenti le Politiche di Formazione, è autrice del par. 3.9;
- Andrea Callea, Esperto contenuti attinenti Privacy e P.A., è autore del par. 3.10;
- Giovanni Rinaldi, Esperto contenuti attinenti i Sistemi di gestione, è autore del par. 3.11;
- Pier Paolo Polese, Esperto contenuti attinenti il Glossario della P.A., è autore del par. 3.12.

La gestione della conoscenza rappresenta uno dei fattori determinanti nella società odierna, per migliorare i servizi erogati sia dai privati che dalla Pubblica Amministrazione.

La pubblicazione è rivolta, in particolare, a tutti i dipendenti pubblici, con l'obiettivo di diffondere le tematiche relative alla gestione della conoscenza nella P.A. attraverso "Magellano", esperienza concreta del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Magellano, ha l'obiettivo di creare e innovare il sapere, di diffondere e capitalizzare le competenze della Pubblica Amministrazione.

Tale obiettivo favorisce lo scambio delle informazioni, la condivisione delle esperienze, il dialogo e la collaborazione interdisciplinare dei dipendenti.

Magellano è costituito da un sistema di regole, processi e tecnologie volto a sperimentare nuove forme di lavoro collaborativo tra i dipendenti pubblici.

Il volume illustra, a partire da una descrizione dei sistemi di gestione della conoscenza, detti KMS, il percorso progettuale e la metodologia adottata dal Dipartimento per la realizzazione di Magellano.

Approfondisce i concetti principali che vanno dalla individuazione della tassonomia alla caratterizzazione degli attributi dei documenti, dalla descrizione delle aree tematiche alle modalità di pubblicazione dei documenti, dalla organizzazione della struttura organizzativa all'integrazione degli strumenti tecnologici.

L'intento è quello di stimolare la partecipazione dei dipendenti della Pubblica Amministrazione al fine di creare "community" di pratica e di interesse a carattere istituzionale e interdisciplinare, e far emergere l'abilità e la creatività delle Pubbliche Amministrazioni e dei loro dipendenti.

Questa conoscenza, sarà fruibile da tutti ed è orientata al miglioramento continuo delle performance e dei servizi erogati a vantaggio dell'intero sistema.

**MAGELLANO**  
**Gestire la conoscenza**  
**per creare valore**  
**nella P.A.**



*Rubettino*



# Indice

<b>Presentazione</b> di Antonio Naddeo	6
<b>1. Il Knowledge Management</b>	8
1.1 La conoscenza nel KM	9
1.2 I benefici del KM	11
<b>2. Il progetto Magellano</b>	13
2.1 Cos'è e perché Magellano	14
2.2 La tecnologia di Magellano	16
2.3 Le caratteristiche funzionali	17
2.4 Gli utenti di Magellano	17
2.5 La struttura	18
2.6 Gli strumenti di Comunicazione	22
2.7 L'organizzazione di Magellano	24
2.8 Magellano: ieri, oggi e domani	25
2.9 Governare l'innovazione	30
<b>3. I contenuti in Magellano</b>	34
3.1 Tassonomia di Magellano	34
3.2 Benessere e Ascolto organizzativo	35
3.3 Customer satisfaction	41
3.4 Esternalizzazione Strategica	45
3.5 Finanziamenti Pubblici	50
3.6 Formulazione e valutazione delle politiche pubbliche	55
3.7 Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane	58
3.8 Management pubblico e innovazione	65
3.9 Politiche di formazione	71
3.10 Privacy e P.A.	75
3.11 I sistemi di gestione	80
3.12 Glossario della Pubblica Amministrazione	84

# Presentazione

La convinzione che all'interno delle Pubbliche Amministrazioni esista un patrimonio nascosto di conoscenza, di capacità, di potenzialità che, se comunicato e condiviso, può contribuire a migliorare le performance del lavoro quotidiano dei pubblici dipendenti ha spinto il Dipartimento della Funzione Pubblica a investire su un progetto altamente innovativo denominato **Magellano**.

La pubblicazione, frutto del lavoro di coloro che hanno contribuito ciascuno per la propria specificità, alla realizzazione del progetto, propone di introdurre a una nuova cultura di lavoro basata sullo scambio, sulla condivisione, sul confronto, sulla diffusione delle informazioni e dei documenti che circolano all'interno delle Pubbliche Amministrazioni in un'ottica di economicità, di semplificazione e conseguente miglioramento continuo dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni, a tutti i livelli, a cittadini e imprese.

Magellano è un sistema di Knowledge Management, tecnologicamente avanzato, su piattaforma web, che mira a incrementare la produttività personale e il lavoro collaborativo, offrendo un'unica porta d'accesso alla conoscenza ricercata adattabile alle sempre nuove esigenze dell'utente.

Obiettivo principale del sistema Magellano è la condivisione e l'elaborazione di informazioni, conoscenze e progetti; tutti possono allo stesso tempo condividere la propria esperienza e avvalersi di quella altrui.

Magellano, oltre a essere volto alla condivisione e al miglior impiego delle esperienze progettuali e della conoscenza prodotta, consente il coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni in una **Community**, in modo da trasferire e diffondere il patrimonio di conoscenza prodotta in altre amministrazioni, aumentando il senso di appartenenza e favorendo il riconoscimento di una *mission* condivisa da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Ad oggi Magellano conta su circa 16.000 iscritti che stanno già lavorando sui temi cardine dell'attività amministrativa (Esternalizzazione strategica, Finanziamenti pubblici, Formulazione e valutazione delle politiche pubbliche, Gestione e sviluppo delle risorse umane, Management pubblico e innovazione, Politiche di formazio-

ne, Privacy e P.A., Sistemi di gestione della qualità, Customer satisfaction, Benessere e ascolto organizzativo), riuniti in gruppi di lavoro o singolarmente.

Navigando in Magellano l'utente potrà conoscere ciò che di più attuale esiste su un determinato tema, sapere quali progetti su quel tema sono stati realizzati o si stanno realizzando, quali le esperienze di successo, quali le criticità in un collegamento continuo con i principali attori del cambiamento organizzativo.

Avrà, inoltre, la garanzia che quanto troverà all'interno di Magellano è affidabile, attuale e formalmente corretto.

Ognuno potrà fornire il suo personale contributo attraverso strumenti di comunicazione diversificata e lavorare alla realizzazione di progetti comuni prescindendo dalle distanze geografiche e dai vincoli temporali.

Le Amministrazioni saranno in grado di monitorare, in tempo reale, lo sviluppo dei progetti gestiti nelle aree di lavoro e al loro completamento potranno renderle pubbliche andando ad arricchire il patrimonio di conoscenza della P.A. in un continuo ampliamento "del sapere".

Imparare a lavorare condividendo le proprie esperienze e le proprie modalità di lavoro rappresenta un primo passo verso un'amministrazione nuova, a costi minori e con risultati più visibili e immediati.

### **Antonio Naddeo**

Capo del Dipartimento  
della Funzione Pubblica

Il Knowledge Management (di seguito KM) è il processo attraverso il quale un'organizzazione **identifica, crea, gestisce e diffonde informazioni** attraverso la raccolta, la strutturazione e la condivisione della **conoscenza**.

La concettualizzazione del KM risale al 1986 grazie a Karl Wiig, autore nel 1993 del libro *Knowledge Management Foundations* in cui enuncia i principi del Knowledge Management, termine da lui coniato.

Una definizione di KM molto chiara viene data da Karl Wiig in LIEBOWITZ (1999): “*KM is the systematic, explicit, and deliberate building, renewal, and application of Knowledge to maximise an enterprise’s knowledge-related effectiveness and returns from its Knowledge assets.*”

L'evoluzione della tecnologia ha rappresentato uno dei fattori abilitanti la concretizzazione e la diffusione del KM. Infatti nel passato le tecnologie informatiche si sono focalizzate sulla memorizzazione, archiviazione delle informazioni e nella creazione di procedure per la realizzazione dei documenti attraverso i sistemi di “Document Management”.

Le nuove tecnologie di “*Gestione della Conoscenza*” o “*Knowledge Management*” si pongono al servizio di chi realmente ne usufruisce, semplificando enormemente il lavoro di ricerca, organizzazione, consultazione e pubblicazione.

Una caratteristica fondamentale dei sistemi di KM (di seguito KMS) consiste nella capacità di ridistribuire e divulgare, in modalità personalizzata su un gruppo o su un singolo, le informazioni che vengono prodotte quotidianamente. In altri termini il KMS provvede automaticamente a far sì che le organizzazioni pubbliche e private, i gruppi di lavoro, le singole persone, dispongano di tutte le informazioni di loro interesse, presentandole in modo semplice, immediato, intuitivo e personalizzato.

La questione fondamentale non è la scarsità delle informazioni disponibili, ma la loro sovrabbondanza; ecco allora che entra in gioco l'intelligenza dei sistemi di gestione della conoscenza che, adattati appropriatamente sui bisogni degli utilizzatori, forniscono sistematicamente e in tempo reale, un aggiornamento su tutti i temi di interesse, secondo modalità e formalismi personalizzabili.

I sistemi di KM sono stati espressamente concepiti per gestire e organizzare il sempre crescente numero di informazioni disponibili e rappresentano l'unica soluzione in grado di creare un ordinato sistema incrementale di raccolta e divulgazione delle informazioni.

Infatti, un sistema di KM:

- crea in modo non invasivo una rete di conoscenza, coinvolgendo tutte le organizzazioni in un processo di crescita
- agisce in modo trasparente organizzando i contenuti dei documenti realizzati dai soggetti che costituiscono la rete della conoscenza
- provvede automaticamente alla razionalizzazione e organizzazione logica dei documenti e alla loro messa a disposizione a favore degli attori coinvolti
- massimizza lo "storico", costituito tipicamente da un enorme numero di documenti non organizzati per i quali, in assenza di un sistema di KM sarebbe impossibile il recupero, la riorganizzazione, la ricerca e la categorizzazione
- non impone nessun cambiamento procedurale o tecnologico da parte degli enti connessi alla rete della conoscenza
- permette un semplice, disciplinato e sicuro accesso a qualsiasi informazione prodotta da qualunque ente coinvolto nella rete della conoscenza
- complementa le informazioni create nell'ambito delle organizzazioni coinvolte attraverso la ricerca di informazioni sulla rete e più in particolare presso fonti informative attendibili e autorevoli, favorendo i processi di innovazione
- permette un controllo della qualità e della quantità di conoscenza, *best practices*, documenti pubblicati, procedure, articoli, ecc. creata dai singoli enti.

## 1.1 La conoscenza nel KM

La **conoscenza** costituisce un **patrimonio vitale** che permette di creare valore aggiunto, condizione senza la quale non è possibile realizzare **innovazione, cambiamento, rinnovamento**.

È possibile dare diverse definizioni del concetto di conoscenza:

- **conoscenza implicita**: accessibile indirettamente e con difficoltà solo attraverso la formalizzazione della conoscenza e l'analisi delle abitudini ... *"non è gestita attraverso flussi comunicativi strutturati; ma una conoscenza che esiste nella testa degli individui, che nasce dall'esperienza lavorativa e che - come tale - si collega alla capacità di comprensione dei contesti di azione, intuizioni, sensazioni che difficilmente possono essere comprese da chi non condivide tale esperienza"*<sup>1</sup>.
- **conoscenza esplicita**: prontamente accessibile, ad esempio documentata e organizzata con strumenti adatti

Il KM aiuta le organizzazioni a porre rimedio alle difficoltà che ostacolano la creazione e la diffusione della conoscenza, proponendo

1. Da wikipedia  
[http://it.wikipedia.org/wiki/Conoscenza\\_tacita](http://it.wikipedia.org/wiki/Conoscenza_tacita)

la realizzazione di un percorso di innovazione a livello tecnologico e organizzativo.

I lavoratori che appartengono alla stessa organizzazione possono trovarsi nella situazione di creare e ricreare inconsapevolmente la stessa conoscenza. Il KM mira perciò a diminuire questa situazione attraverso la condivisione delle informazioni.

La conoscenza partecipata e capitalizzata crea valore all'interno di un'organizzazione ed è opportuno che questa consapevolezza appartenga a ogni collaboratore. Il KM, inoltre, favorisce lo scambio, la condivisione e il conseguente riutilizzo delle informazioni attraverso strutture adeguate e questo processo porta a sollecitare il consenso dei fruitori che sentono sempre più la conoscenza come valore aggiunto.

Oltre agli strumenti tecnologici se ne aggiungono altri di diversa natura, altrettanto importanti, finalizzati a garantire un corretto funzionamento del KM. Gli strumenti aggiuntivi sono distinguibili nelle seguenti quattro categorie: organizzativi, sociali, informativi e formativi.

**Organizzativi**, consistono in accorgimenti nel disegno degli elementi strutturali dell'organizzazione (unità, ruoli, compiti, processi, relazioni istituzionalizzate) funzionali alla gestione della conoscenza.

Ne sono esempi:

- la costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinari (“Knowledge teams” o “Knowledge centres”), incaricati di sviluppare metodologie e competenze di KM e di fare da agenti di facilitazione e miglioramento per i processi e le problematiche organizzative connesse alla conoscenza
- l'adozione della logica di gruppo, se la composizione e il funzionamento del gruppo sono opportunamente studiati per favorire lo sviluppo e la messa in comune della conoscenza.

**Sociali**, riguardano la promozione di occasioni di comunicazione e collaborazione informale, per la diffusione e il reciproco arricchimento della conoscenza. Tra queste iniziative si possono annoverare:

- azioni di impulso alla formazione e al funzionamento delle comunità professionali, tra cui la strutturazione del sistema di KM in base ai loro fabbisogni conoscitivi
- la creazione di reti per lo scambio di conoscenze, che attraversino i confini funzionali e geografici dell'organizzazione
- la predisposizione di “talk room” (spazi attrezzati per le discussioni informali tra il personale)

**Informativi**, si tratta di iniziative o strumenti specificamente dedicati all'acquisizione, alla diffusione o all'analisi di informazioni e conoscenze. Tra i più noti:

- la raccolta di repertori di soluzioni, storie di successo, *business cases*, e soprattutto delle “best practices” (procedimenti che si sono rivelati più adeguati per certi obiettivi in una data situazione) e delle lezioni apprese (resoconti su come l'organizzazione ha

affrontato in passato determinate situazioni, su quali scelte hanno dato buon esito e perché), e la loro messa in comune tramite documenti e appositi incontri

- incontri o seminari variamente strutturati in cui i componenti di diverse unità organizzative, ed eventualmente interlocutori esterni qualificati, presentano agli altri il proprio lavoro e le rispettive tematiche di interesse, e discutono idee, progetti, problemi, conoscenze

**Formativi**, la formazione è una leva importante per il KM, in quanto le conoscenze di per sé sono inerti e il modo in cui vengono selezionate, interpretate e utilizzate dipende in forte misura da fattori per incidere sui quali la formazione è uno dei mezzi potenzialmente più validi: tra i principali, si annoverano, le “modalità e il contesto” in cui le persone entrano in contatto con le conoscenze stesse e le “competenze individuali”, che chiamano in causa la base di conoscenze preesistenti, le capacità e gli atteggiamenti.

In una prospettiva di sviluppo delle competenze, sono particolarmente efficaci i metodi formativi che prevedono una **partecipazione attiva** del formando in **attività pratiche**, in contesti per quanto possibile realistici e nell’ambito di un gruppo.

L’insieme degli strumenti tecnologici e di quelli organizzativi, sociali, informativi e formativi, consentono di affermare che il KM offre la possibilità di disporre della “**conoscenza giusta al momento giusto**”.

Il massimo uso degli “asset” favorisce la specializzazione delle competenze, grazie alle quali viene generata nuova conoscenza, resa disponibile dal KM.

## 1.2 I benefici del KM

Sebbene i sistemi di KM offrano numerosi benefici, è possibile fare una sintesi di quelli maggiormente visibili e una suddivisione degli stessi sia dal punto di vista dell’utente e del dipendente, che da parte dell’organizzazione.

I benefici per l’utente sono:

- accesso unico alle informazioni e agli strumenti
- collaborazione diffusa, comunicazione veloce ed efficiente
- reperimento dell’informazione giusta al momento giusto da fonti multiple
- amministrazione facilitata, accesso filtrato ai sistemi di reporting e alla modulistica interna
- comunicazione istituzionale più efficace *bottom-up* e *top-down*

I benefici per l’organizzazione sono:

- utilizzo dagli *asset* della conoscenza in termini di condivisione e riutilizzo
- miglioramento della memoria istituzionale e del mantenimento degli *asset corporate*

- riduzione dei costi amministrativi
- capacità di controllo sui processi di creazione, archiviazione, accesso e uso dell'informazione
- fidelizzazione del personale grazie al maggior senso di appartenenza all'organizzazione.

In conclusione è possibile affermare che il KM costituisce un'area nella quale le organizzazioni investiranno sempre più in futuro e la gestione delle conoscenze diventerà un'attività operativa molto importante.

I presupposti per una sua fattiva realizzazione da parte delle organizzazioni, è mettere in pratica, un efficace “**cambiamento della cultura aziendale**”.

È importante quindi, oltre a implementare i sistemi di KM nelle organizzazioni, focalizzare l'attenzione sul patrimonio di capacità e di esperienza, racchiuso in ogni individuo che partecipa all'attività aziendale.

Nel capitolo precedente è stato illustrato come la corretta gestione del patrimonio conoscitivo con l'ausilio di sistemi di KM volti alla condivisione della conoscenza e, delle competenze delle risorse umane, permette il raggiungimento degli obiettivi organizzativi.

I sistemi di KM oltre a essere un ausilio importante per la gestione dei documenti e delle esperienze, sono utili soprattutto per rendere la conoscenza utilizzabile, come base per lo sviluppo di servizi sempre più efficaci e innovativi nell'ambito della Pubblica Amministrazione (di seguito P.A.).

La gestione della conoscenza produce valore, quando entra a far parte dei processi operativi delle organizzazioni e di tutti i contesti dove le informazioni e le attività hanno tale importanza da non poter essere separate dai processi di sviluppo di nuovi servizi e prodotti.

È in quest'ottica che il Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito DFP) ha deciso di promuovere la realizzazione di un sistema di KM, denominato "Magellano", volto alla condivisione e al migliore impiego della conoscenza prodotta, delle esperienze progettuali e alla valorizzazione del patrimonio intellettuale.

Il DFP attraverso Magellano, ha riorganizzato un patrimonio di competenze collettive, ristrutturando e mettendo in comune informazioni, documenti, progetti e conoscenze diffuse fra il personale delle P.A.

Magellano rappresenta la soluzione per valorizzare le **"eccellenti esperienze innovative nel mare delle buone pratiche della P.A."** rendendo utilizzabile la conoscenza che ogni giorno viene creata dai singoli e dai gruppi; un esempio concreto del suo impiego è visibile soprattutto nel riutilizzo delle informazioni già sperimentate con successo: se un comune o una organizzazione ha prodotto documentazione su un progetto innovativo, la stessa documentazione può essere riutilizzata, da un altro comune o organizzazione per la realizzazione di uno stesso progetto.

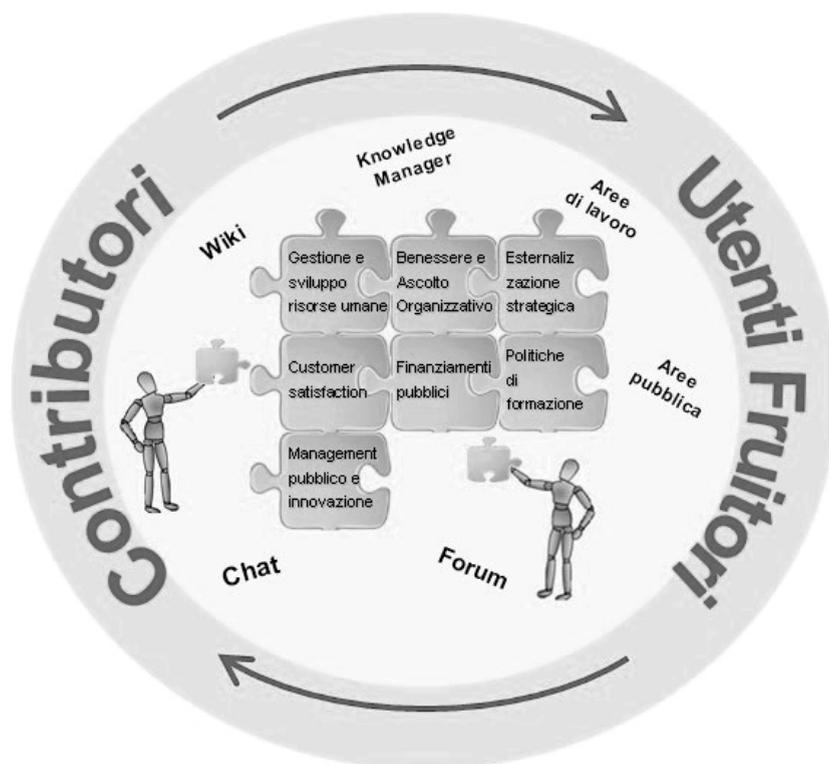
Il sistema Magellano diffonde la cultura della conoscenza nella realtà della P.A. italiana e rappresenta un esempio di eccellenza anche per il mondo privato.

Magellano si può considerare come una **"Piazza della Conoscenza"** nella quale è possibile reperire competenze specifiche

tra le categorie professionali appartenenti alla Community e dove è facilitata la circolazione di esperienze e informazioni veicolate da strumenti innovativi.

In questo contesto libero, Magellano realizza il “cambiamento culturale” della P.A. dove i diversi elementi delle conoscenze e delle abilità possedute dagli individui facilitano lo scambio delle informazioni, attraverso una piattaforma di collaborazione e di trasferimento del sapere.

Figura 1 La Piazza della Conoscenza di Magellano



## 2.1 Cos'è e perché Magellano

Magellano è un insieme di regole, processi e tecnologie finalizzati alla gestione della conoscenza che mira a supportare l'informazione, la comunicazione e l'apprendimento all'interno della P.A.

Magellano rende fruibile la conoscenza e le buone pratiche con l'obiettivo di migliorare l'efficacia, l'efficienza e la qualità dell'azione amministrativa.

L'accesso a questa enorme riserva consente alle amministrazioni interessate di avvantaggiarsi delle esperienze di successo già accumu-

late, delle soluzioni già sperimentate e costituisce un momento fondante di tutte le possibili politiche di modernizzazione.

Il sistema è fruibile da tutti gli utenti della P.A. italiana; consulenti, rappresentanti del mondo accademico, studenti universitari e a tutti coloro che per i propri interessi vogliono approfondire le tematiche di maggiore interesse della P.A.

L'utilizzo e il grado di accesso al sistema Magellano è distinto da una diversa tipologia di utenti che può accedere o con un ruolo di **fruitore** o **contributore**. Magellano garantisce un alto coinvolgimento degli utenti grazie alla presenza di notevoli strumenti di condivisione del lavoro.

### **Perché Magellano**

L'implementazione del KM nella P.A. consente di supportare una strategia di gestione della conoscenza attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici, organizzativi, gestionali, sociali, informativi e formativi.

Magellano realizza importanti obiettivi strategici e operativi orientati all'efficacia e all'efficienza nella P.A. tra cui:

**Promuovere** attraverso un punto unico di accesso, la condivisione delle esperienze innovative, valorizzando il contributo proveniente dai casi eccellenti al fine di definire modelli utili alla promozione e al rafforzamento dell'azione della P.A.

**Abilitare** la creazione di conoscenza continua, efficace, e orientata all'eccellenza, attraverso nuove azioni, nuovi sistemi e nuovi contesti.

**Migliorare** continuamente le politiche, le procedure e i processi attraverso l'uso di standard di qualità riconosciuti che migliorano le prestazioni di un'organizzazione rendendola più efficace ed efficiente.

**Valorizzare** i punti di riferimento competenti e stabili, attraverso lo sviluppo del network della Community supportato dagli strumenti tecnologici.

**Omogeneizzare** le "metodologie" progettuali tra le amministrazioni.

**Ridurre i costi** facendo leva sulle esperienze di successo fatte da altre amministrazioni.

Il sistema Magellano permette di:

- strutturare un processo per la creazione, condivisione e gestione della documentazione e delle attività progettuali
- gestire informazioni e documenti, facilitandone la diffusione e la condivisione
- rendere fruibile, grazie a un motore di ricerca, la documentazione di interesse
- facilitare la collaborazione attraverso strumenti volti all'ausilio del lavoro
- garantire un alto livello di coinvolgimento dei dipendenti
- raccogliere opinioni e grado di soddisfazione attraverso questionari e sondaggi.

## **Magellano oggi**

Ad oggi Magellano contiene più di **7 mila documenti**, provenienti da esperienze progettuali sul campo e conta una Community di innovatori di oltre **16.000 iscritti**, costantemente informati attraverso eventi, newsletter, massmail, e comunicazioni.

## **2.2 La tecnologia di Magellano**

L'approccio seguito per lo sviluppo del sistema Magellano è stato l'integrazione di una soluzione Open Source per le componenti di pubblicazione, con strumenti avanzati di ricerca intelligente, categorizzazione automatica, autoapprendimento e profilazione degli utenti, nell'ottica di fornire il miglior rapporto fra qualità, funzionalità e investimenti.

Con riferimento infatti alle varie direttive della P.A. e agli orientamenti seguenti, la componente basata su applicativi Open Source, ovvero software a "codice sorgente aperto", attraverso la disponibilità del codice sorgente consente sia la sua libera circolazione, sia processi di modifica, produzione, ridistribuzione, evoluzione e riuso.

L'inclusione di questa nuova soluzione tecnica contribuisce ad ampliare la gamma delle opportunità e delle possibili soluzioni in un quadro di economicità, equilibrio, pluralismo e aperta competizione.

Per la realizzazione di alcuni moduli di Magellano, l'utilizzo del modello open source nella P.A. ha fornito indubbi vantaggi quali:

- basso costo iniziale, maggior controllo del costo complessivo d'esercizio o *total cost of ownership* (TCO) che comprende non solo i costi delle licenze (sicuramente più bassi per open source rispetto al software commerciale) ma anche i servizi di supporto, formazione, installazione, gestione
- maggiore controllo tecnologico che garantisce una potenziale autonomia nell'intervento diretto sul codice
- maggiore trasparenza della soluzione, sicurezza e possibilità di verifica diretta della qualità del prodotto grazie alla disponibilità del codice sorgente, mediante la verifica del codice
- flessibilità, anche in termini di maggiori possibilità di personalizzazioni e integrazioni rispetto a un software commerciale
- di norma, maggiore interoperabilità rispetto ai software commerciali e maggiore aderenza agli standard riconosciuti.

La scelta dell'approccio open source è combinata inoltre con lo sviluppo di software ad hoc, facendo evolvere il software "open" in termini di personalizzazioni, integrazioni, adattamenti alla realtà organizzativa e funzionale dell'ente.

La garanzia di qualità e di affidabilità del sistema sono garantiti dalla comunità del sistema open source, costituita da diverse migliaia di utenti, sviluppatori e/o contributori di vario genere in tutto il mondo.

Le funzionalità più avanzate di KM sono state affidate a prodotti dedicati, al fine di avere una serie di strumenti estremamente professionali e innovativi per massimizzare l'efficacia e l'efficienza del sistema.

Il sistema Magellano, essendo calato in una realtà pubblica, è stato sviluppato rispettando tutte le specifiche tecniche e le direttive previste in materia di accessibilità.

Tutte le componenti software, CMS e KMS, sono state certificate XHTML 1.0 Strict, passate al vaglio dei 22 punti della DDL 4 del 2004 “legge Stanca” e inoltre sono state testate su tutti i browser, con particolare riferimento alle versioni di **Internet Explorer** (versioni dalla 5.5 alla 7), **Opera**, **Safari**, **Firefox**, **Jaws**, **Links**, e **Google Chrome**.

## 2.3 Le caratteristiche funzionali

Il sistema Magellano si presenta come un “portale” pubblico nel quale vengono presentate informazioni relative alla natura del progetto, le aree tematiche che compongono la base documentale di Magellano e la metodologia adottata per lo sviluppo del progetto.

Tutti questi elementi consentono agli utenti di lavorare meglio e con estrema semplicità.

Sono presenti le funzionalità di **ricerca** e di **collaborazione** e tutte le modalità relative all’accesso.

Il Sistema Magellano, come verrà ampiamente illustrato nei paragrafi successivi, è composto da un sistema di **gestione della conoscenza** (Knowledge Management) e da moduli di **Collaboration**.

Il sistema di gestione della conoscenza, consente agli utenti sia di condividere, scambiare e ricercare documenti relativi alle tematiche trattate, sia di partecipare attivamente alla redazione di queste ultime.

I moduli di Collaboration consentono di avere una maggiore interazione tra gli utenti, usufruendo di strumenti di comunicazione come il Forum, il Wiki, la Chat per dialogare, scambiare informazioni e documenti in tempo reale con altri utenti; questi moduli garantiscono un alto grado di usabilità, permettendo anche a personale non esperto, di fruire di strumenti evoluti ma di facile utilizzo.

## 2.4 Gli utenti di Magellano

Che si tratti di conoscenza implicita o esplicita, che si parli di rapporti coi cittadini o di qualità dei servizi, un sistema di KM non può esimersi dal prendere in considerazione i destinatari della conoscenza.

L’ulteriore criterio di classificazione della conoscenza nell’ambito del KM Magellano ha dunque, come necessario punto di riferimento gli utenti.

In base al grado di partecipazione al processo di generazione della conoscenza, è possibile distinguere:

**Utenti Contributori:** riconosciamo fra questi, le persone appartenenti a quelle amministrazioni che partecipano attivamente ai progetti finalizzati.

In questa prima classe, possiamo considerare anche gli appartenenti ai network professionali comunemente riconosciuti come Comunità di Pratica.

L'utente contributore comunica in modalità attiva con i pari livello, interagisce nell'ambito delle aree progettuali avendo anche facoltà di condivisione di documenti.

Nei confronti dei profili di livello inferiore, questi può pubblicare contenuti che verranno successivamente consultati, mentre l'interazione diretta sarà limitata alle sole funzionalità di comunicazione.

**Utenti Fruttori:** sono da ricondurre, alle amministrazioni e agli utenti in generale che, pur non partecipando attivamente ai processi di generazione della conoscenza, aderiscono alle iniziative di diffusione dei risultati dei progetti, ad esempio, attraverso la partecipazione ai workshop, ai Forum e in generale, manifestando un interessamento verso i temi dell'innovazione.

Si tratta, di norma, di amministrazioni e utenti interessati a emulare percorsi innovativi o interessati a ricevere l'informazione periodica distribuita attraverso newsletter o mailing list, riservandosi di effettuare ricerche specifiche. L'utente fruitore può accedere, in sola lettura, ai documenti presenti nell'area pubblica del KMS.

Ulteriori criteri di segmentazione sono la tipologia di amministrazione, la dimensione, la localizzazione geografica, il ruolo svolto dal soggetto nell'organizzazione di appartenenza, ecc.

## **2.5 La struttura**

### ***Home Page del KMS***

La Home Page è l'area che consente all'utente di avere una percezione immediata dello stato di aggiornamento del KMS, in quanto presenta e rende accessibili le informazioni inserite all'interno del sistema secondo le preferenze espresse, relativamente alle aree tematiche, in fase di registrazione.

In base al ruolo ricoperto dall'utente, accedendo alla Home Page del sistema verranno visualizzati i contenuti delle seguenti sezioni:

- comunicazioni: presenta una lista di semplici comunicazioni testuali (stile news) con titolo e breve descrizione
- area personale: visualizza gli ultimi documenti caricati all'interno della propria area personale
- ultimi documenti in area di lavoro: presenta l'elenco degli ultimi documenti caricati all'interno dell'area di lavoro/progetto nel quale l'utente è coinvolto
- ultimi documenti in categorie preferite: visualizza l'elenco degli ultimi documenti caricati all'interno delle categorie dell'area pubblica selezionate dall'utente come preferite.

Viene di seguito riportata la figura relativa alle informazioni che verranno visualizzate dagli utenti, a seconda del ruolo ricoperto all'interno della Home Page del sistema Magellano.

**Figura 2 Particolare della Home KMS di Magellano**

**Governo italiano** Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

**MAGELLANO**  
Condividere le eccellenze

Home  
Home KMS  
Registered User

Area di Lavoro  
Area Pubblica  
Comunicazioni

- Chiuse le iscrizioni per il Seminario sul Benessere e l'Ascolto Organizzativo
- Wiki - Glossario delle principali tematiche della P.A.
- Kit del Benessere Organizzativo: disponibile la nuova versione
- Seminario sul Benessere e l'Ascolto organizzativo
- Nuova Tassonomia sistema Magellano

Ultimi Documenti in Categorie Preferite

Ultimi Documenti in Area di Lavoro

Area di lavoro Customer

- direttiva sulla rilevazione della q... 04/12/2008
- manuale customer 2003 04/12/2008

Per area pubblica

- il kit del benessere organizzativo ... 03/12/2008
- I circoli di ascolto organizzativo ... 02/12/2008

Pubblicazione Magellano

Area Personale

Dati Personali  
Notizie  
Newsletter

Calendario Eventi

[Prec] dicembre 2008 [Succ]

lu	ma	me	gi	ve	sa	do
24	25	26	27	28	29	30
01	02	03	04	05	06	07
08	09	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31	01	02	03	04

Sondaggio

Ritieni che le Aree Tematiche presenti in Magellano siano di interesse per la Pubblica Amministrazione?

Sì

Abbastanza

No

Non saprei

Pensi che il Forum sia uno spazio stimolante dove esprimere liberamente le proprie idee?

Sì

No

Non saprei

Invia Risultati

### Area di lavoro

La funzionalità consente agli utenti di produrre documentazione relativa a un'area di lavoro specifica; in quest'area è possibile creare nuova documentazione e condividerla all'interno di un gruppo di lavoro.

L'attività di elaborazione di un documento è monitorata dal Responsabile della Conoscenza, che ne cura l'intero ciclo di vita fino alla pubblicazione. Oltre al Responsabile della Conoscenza, l'accesso all'area di lavoro è consentito agli utenti che, per proprio lavoro o interesse specifico, vi sono legati.

Il Responsabile della Conoscenza ha la responsabilità e la facoltà di gestire l'area di progetto in merito alla supervisione dei documenti inseriti e all'attività degli utenti del team.

I documenti presenti nell'area di lavoro sono corredati di metadati, ovvero informazioni accessorie che li caratterizzano e ne aiutano la classificazione e il reperimento.

Per consentire l'organizzazione delle informazioni in modo più strutturato è possibile creare cartelle all'interno dell'area di lavoro con le seguenti caratteristiche:

- limiti di accesso: per la gestione di documenti riservati, è possibile limitare l'accesso alla cartella a un sottoinsieme di utenti dell'area di lavoro
- metadati: è possibile associare uno o più metadati alla cartella, tali metadati vengono automaticamente associati ai documenti presenti all'interno delle cartelle.

All'interno delle aree di lavoro sono presenti molti documenti, alcuni dei quali, potrebbero risultare di interesse comune a tutti gli utenti del sistema, non solo quelli coinvolti nell'area progettuale.

A tal fine i Responsabili della Conoscenza, potranno trasferire i documenti dall'area di lavoro in una o più categorie dell'area pubblica.

### **Area Pubblica**

L'area pubblica è lo spazio in cui è disponibile la consultazione dei documenti pubblicati a tutti gli utenti del portale.

In questo spazio sono organizzate le aree tematiche della conoscenza, strutturate in forma gerarchica; per questo motivo tale struttura è anche detta Albero tassonomico.

I documenti disponibili nell'area pubblica possono avere due provenienze:

- documenti prodotti all'interno delle aree di lavoro, ovvero i documenti ritenuti significativi ai fini della consultazione pubblica. L'operazione di pubblicazione è delegata ai Responsabili della Conoscenza, che possono scegliere una o più categorie dell'Albero tassonomico all'interno delle quali i documenti risultano essere più pertinenti
- documenti provenienti da fonti esterne di interesse, individuate da esperti del settore, sulla base delle aree tematiche di Magellano, o provenienti dalle ricognizioni dello Spider sui siti identificati come fonti esterne; in questo caso i documenti possono essere pubblicati direttamente nelle aree preimpostate. Per maggiori dettagli relativi allo Spider si rimanda al prossimo paragrafo.

### **Lo Spider**

Lo Spider è la funzionalità di Magellano che consente di alimentare in modo automatizzato il sistema con documenti provenienti dall'esterno (Internet).

I documenti raccolti dallo Spider vengono indicizzati ed elaborati da appositi moduli, che rendono l'informazione centralizzata e fruibile attraverso il motore di ricerca.

La forte integrazione con gli altri moduli del sistema consente di effettuare ricognizioni automatiche dello Spider che scaricano i documenti non solo in base alla tipologia, ma anche in relazione all'interesse verso il contenuto, estraendo dalle fonti indicate solo i documenti pertinenti.

## Il Motore di Ricerca

Il modulo di ricerca di Magellano è un motore di ricerca intelligente di nuova generazione, basato su sistemi di elaborazione concettuale, che consente di effettuare ricerche sia con il metodo delle parole chiave (es. autore, data creazione, tipologia di documento ecc.), sia in linguaggio naturale, che per frase esatta.

Oltre a impiegare tecniche algoritmiche complesse per l'interpretazione del linguaggio e l'indicizzazione ragionata dei contenuti, il motore di ricerca è in grado di superare gli eventuali errori ortografici contenuti nelle domande formulate.

Magellano permette inoltre di effettuare le ricerche sulla base delle aree tematiche di specifico interesse, consentendo una migliore circolazione delle informazioni, e favorendo la condivisione e la produzione dei documenti.

L'utente contributore, che ha accesso sia alle aree di lavoro progettuali che all'area pubblica, ha la possibilità di utilizzare il motore di ricerca su entrambe le aree, avendo così accesso da un unico punto sia ai documenti prodotti internamente ma non ancora pubblicati che a quelli pubblici.

Figura 3 Particolare del Motore di Ricerca di Magellano

**Governo Italiano** Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

**MAGELLANO**  
Condividere le eccellenze

Registered User

Home  
Home KMS  
Area Personale  
Area di Lavoro  
Area Pubblica  
Contatti  
Forum  
Wiki  
Chat  
Filo Diretto  
Questionari  
FAQ  
Link Utili  
Utenti Collegati  
Ricerca  
Aiuto  
Amministrazione

Ricerca nell'area pubblica | Ricerca nell'area di lavoro

Chiave di ricerca:  **Ricerca**

Ricerca in:  Documento  Titolo  Sintesi

Criterio di ricerca:  
 Linguaggio naturale  Tutte le parole  Frase esatta

Formato (nessuna selezione equivale a ricerca ovunque):  
 doc  ppt  xls  btx  pdf  rtf  html

Selezione tutti / Deselezione tutti

Valutazione:

Data di creazione (coincide con la data di acquisizione dei documenti da fonti esterne):  
Da:     
A:

Data dell'ultima modifica:  
Da:     
A:

**Ricerca nelle categorie dell'Area Pubblica**  
(nessuna selezione equivale a ricerca ovunque)  
[Espandi](#)

- Benessere e Ascolto Organizzativo
- Customer Satisfaction
- Esternalizzazione Strategica
- Finanziamenti Pubblici
- Formulazione e Valutazione delle Politiche Pubbliche
- Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane
- Management Pubblico e Innovazione
- Politiche di Formazione
- Privacy e PA
- Sistemi di Gestione

Pulisci i filtri di ricerca **Ricerca**

## 2.6 Gli strumenti di Comunicazione

Magellano propone una serie di strumenti per il lavoro collaborativo, volti a facilitare la comunicazione, lo scambio e l'interazione tra gli utenti.

Questi strumenti offrono la possibilità di interagire attraverso un tipo di “comunicazione sincrona”, forma di interazione in cui lo scambio informativo avviene in “tempo reale”, e una “comunicazione asincrona”, ovvero forma di interazione in cui i soggetti comunicano “in differita”.

### **Forum**

È uno spazio virtuale dedicato a specifici argomenti, nel quale chiunque può inserire un proprio messaggio.

Il Forum consente una comunicazione asincrona dove chiunque ha la possibilità di visualizzare un elenco di messaggi, di leggerli e di scriverne di nuovi; privilegia “una riflessione anticipata rispetto al momento reale di comunicazione (si può riflettere e modificare il testo prima di renderlo pubblico)” inoltre, permette una riflessione successiva, data dalla possibilità di rileggere il contenuto dei messaggi a cui si vuole replicare.

Come tutti i Forum è prevista un'azione moderatrice mediante la sinergia di strumenti automatici di verifica sui termini inseriti (prevenzione dell'uso di termini volgari o impropri) e monitoraggio costante da parte degli utenti amministratori che, pur evitando qualsivoglia forma di censura, interverranno qualora il comportamento di taluni soggetti dovesse rivelarsi improprio (moderazione effetto flame, pubblicità illecita, ecc.).

Attualmente nel Forum di Magellano è possibile partecipare a vari dibattiti sugli argomenti relativi alle aree tematiche presenti nella Tassonomia di Magellano.

Il Forum offre la possibilità di comunicare sia con tutti gli utenti registrati al sistema sia con i Responsabili della Conoscenza che curano i contenuti di Magellano e i vari argomenti afferenti le principali tematiche della P.A. realizzando così l'interazione e lo scambio di esperienze nella “Piazza della Conoscenza”.

### **Wiki**

La Wiki è lo strumento di Magellano che consente di raccogliere idee, note, appunti, frammenti di conoscenza e le loro associazioni; è una grande bacheca a cui si possono attaccare i pensieri e collegarli l'uno all'altro con semplicità.

I Wiki sono strumenti agili rispetto ai classici sistemi di Content Management, non impongono un criterio di classificazione dell'organizzazione delle informazioni o un ordine cronologico dei contenuti, capaci di adattarsi a diverse situazioni e di mutare con l'evolvere delle condizioni circostanti.

I Wiki possono essere utilizzati come sistemi per la gestione della conoscenza da singoli individui, da gruppi di persone ed enti. È un ottimo strumento per la gestione di una comunità legata da un interesse comune, e come strumenti di supporto ad attività di scrittura collaborativa e documentazione di progetti.

È molto semplice da usare, quindi, chiunque può contribuire e pubblicare contenuti anche senza capacità tecniche, stimola l'associazione creativa di idee e invita gruppi di persone a collaborare scambiandosi conoscenza... *i wiki di successo, prendono decisioni "intelligenti", sostiene Kingsley Dennis<sup>1</sup> incorporano forme di una nascente intelligenza collettiva composita, in cui la debolezza del singolo viene compensata dal contributo di molti.*

Inoltre è uno strumento atto a formalizzare la conoscenza tacita o implicita che permette il riutilizzo e una ricerca efficace.

Nella Wiki di Magellano è attualmente presente il glossario dei principali termini, definizioni e acronimi maggiormente utilizzati nell'ambito delle tematiche più richiamate nella P.A.; sono approfondite le definizioni principali specifiche di ogni area tematica dell'Albero tassonomico del sistema.

Il glossario offre un unico punto di raccolta, dei termini maggiormente utilizzati nelle Pubbliche Amministrazioni.

Al suo interno è possibile reperire dati e nozioni di carattere tecnico e specialistico, nonché termini di uso quotidiano da parte degli operatori delle stesse amministrazioni e della generalità dei cittadini.

La presenza di un glossario nella Wiki di Magellano nasce per rispondere adeguatamente alle esigenze di conoscenza di chiunque voglia approfondire interessi, studi o per esigenza lavorativa, informazioni sul settore pubblico (per un maggiore approfondimento del glossario di Magellano consultare il par. 3.12).

### **Chat**

Come il Forum, anche la Chat è una sorta di bacheca virtuale che privilegia una comunicazione sincrona; è un ambiente comunicativo dedicato ad argomenti specifici, nei quali gli utenti connessi possono entrare direttamente in contatto con gli altri utenti collegati scrivendo e leggendo i messaggi digitati in tempo reale da ognuno di loro.

La Chat di Magellano consente la discussione sulle tematiche presenti nella Tassonomia del sistema avendo messo a disposizione delle "stanze" dedicate alle aree specifiche.

A curare le interazioni con gli utenti collegati alla Chat del sistema sono gli Esperti delle aree tassonomiche che trattano argomenti specifici dove ognuno può liberamente esprimere il proprio pensiero e interagire con figure specializzate nei settori della P.A.

Alla comunicazione testuale può affiancarsi quella iconica attraverso l'uso di emoticon, piccole immagini espressive dei propri stati.

1. Kingsley Dennis "The new angoras: Wikis as a form of collective intelligence".

## 2.7 L'organizzazione di Magellano

Un Sistema di KM oltre alla componente tecnologica è continuamente gestito da un'importante organizzazione che ne cura la sua evoluzione.

Una buona organizzazione è un fattore essenziale per il successo di un KM, sia per garantire il corretto funzionamento dei processi e della tecnologia, sia per far sì che evolva nella consistenza e attualità dei contenuti.

L'organizzazione è semplice e articolata allo stesso tempo, e più in generale si può definire "rete-centrica"; oltre al nucleo centrale di gestione (il cuore del KM) le strutture della rete che rappresentano la linfa vitale sono i KMGR, le Community di interesse e gli utenti.

Per meglio comprendere la gestione organizzativa di Magellano, di seguito il modello organizzativo in essere.



**Regia e Monitoraggio:** definisce le regole e i criteri di attuazione della attività e degli interventi culturali in grado di cambiare l'approccio organizzativo, al fine di mettere in relazione gli obiettivi aziendali con gli attori coinvolti.

**Centro Servizi:** si occupa del monitoraggio e del miglioramento continuo delle funzionalità in esercizio e dell'infrastruttura, nonché dell'assistenza agli utenti e i servizi di gestione dei contenuti del KMS.

**Responsabile della Conoscenza:** si occupa del processo di aggiornamento della conoscenza e dei contenuti presenti nelle aree tassonomiche di Magellano; gestisce la Community e le interazioni stimolando l'adesione dei nuovi contributori, a dibattiti e scambi di esperienze su tutti quei temi afferenti le principali tematiche della P.A.

**Community:** con il termine, si intende una comunità virtuale con un'entità collaborativa, che racchiude in sé un insieme di utenti che condividono stessi interessi per una determinata disciplina e che usufruiscono di servizi e forme di comunicazioni on line.

L'obiettivo che sta alla base delle Community presenti in Magellano, è costituito dall'interesse generale e generalizzato di voler condividere le informazioni e la "conoscenza" implicita ed esplicita.

Nel sistema sono presenti diverse Community strettamente legate alle aree tematiche trattate in Magellano. La Community trova il proprio campo di applicazione nelle sezioni Area di lavoro, Forum, Chat e Wiki del sistema.

**Utenti Fruitori:** hanno la possibilità di ricercare e consultare documentazione utile allo svolgimento delle proprie attività o interessi accedendo all'Area Pubblica di Magellano. L'utente fruitore partecipa ai workshop, ai Forum di discussione sui temi dell'innovazione attraverso gli strumenti di comunicazione messi a disposizione dal sistema.

**Utenti Contributori:** hanno la possibilità di cooperare al processo di creazione e condivisione continuo della conoscenza, pubblicando nuovi contenuti, frutto della propria esperienza e conoscenza. Hanno inoltre la possibilità di partecipare attivamente al processo di scambio delle informazioni, attraverso l'utilizzo degli strumenti di collaboration che offre Magellano.

## **2.8 Magellano: ieri, oggi e domani**

Dopo oltre un anno dallo "start up" del progetto è opportuno elencare i risultati ottenuti a carattere sia tecnologico sia organizzativo.

Il progetto, inizialmente finalizzato alla realizzazione di un sistema di gestione della conoscenza indirizzato solo ai dipendenti del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato modificato radicalmente a seguito della percezione, da parte dell'Ufficio per l'informazione statistica e le banche dati istituzionali, delle potenzialità degli strumenti di cui era composto e dell'impatto che potesse avere su tutte le Pubbliche Amministrazioni. Infatti, la diffusione di Magellano a tutta la P.A. rappresentava e rappresenta uno stimolo per la divulgazione a tutti i livelli e su tutto il territorio, della cultura della conoscenza, della condivisione delle informazioni e del fare "community" per migliorare la qualità dei servizi erogati al cittadino/imprese.

L'estensione degli obiettivi strategici rispetto a quelli iniziali ha reso "Magellano" un progetto più ambizioso e ha portato alla realizza-

zione del primo sistema “KMS” (Knowledge Management System) della P.A. con il quale è possibile, tra l’altro, sperimentare nuovi metodi di lavoro collaborativo, studiarne le criticità ed eventualmente attivare le opportune correzioni nella direzione di un miglioramento continuo della gestione delle attività rilevanti per la Pubblica Amministrazione (processi e progetti).

Ciò che è stato realizzato può essere suddiviso in tre parti fondamentali corrispondenti alle fasi principali, distribuite su tutta la durata del progetto:

1. progettazione e realizzazione degli strumenti tecnologici;
2. definizione della Tassonomia e dei processi di business (pubblicazione - gestione documentale, ecc.) e di supporto (registrazione utenti, malfunzionamenti, ecc.);
3. creazione di una struttura organizzativa in grado di gestire tutti i processi (centro servizi, redazione, ruoli e responsabilità, ecc.).

La prima fase, già dopo i primi mesi del progetto, ha dato, come risultato positivo, la realizzazione di un’infrastruttura tecnologica di base, scalabile e portabile su cui è stata in seguito progettata e sviluppata l’applicazione di “KMS” costituita da una serie di strumenti utili sia alla diffusione del lavoro collaborativo sia al miglioramento della comunicazione tra i dipendenti.

Infatti, da un lato è stato realizzato un motore di ricerca evoluto (che utilizza algoritmi basati sulle reti neurali) e un’area di lavoro con funzionalità di gestione documentale (check-in check out, versioning, commenti, ecc.) e di assegnazione e monitoraggio attività, dall’altro sono stati sviluppati una Chat e un Forum di discussione.

È stata realizzata anche una funzionalità “Wiki” da utilizzare per la creazione e condivisione di un glossario condiviso di termini utilizzati nella P.A.

L’applicazione software rispetta la normativa vigente in tema di accessibilità dei siti web e delle applicazioni (Legge n. 4 del 2004, DPR n. 75 del 1 marzo 2005, D.M. 8 luglio 2005).

La seconda fase, di carattere prettamente organizzativo, realizzata a metà del primo anno di progetto, ha individuato i processi di business e quelli di supporto.

Una volta identificati i processi, sono stati attribuiti i ruoli, le responsabilità e i profili utente. In seguito è stata definita una Tassonomia ad albero in grado di descrivere le principali aree tematiche di interesse della P.A. e si è ricercato uno standard interno per la caratterizzazione dei documenti (titolo, attributi, descrizione, ecc.).

Le regole e i processi volti alla definizione della Tassonomia e alla gestione dei contenuti sono stati introdotti in modo da pubblicare i documenti di comprovata utilità e correttezza giuridica. È stata altresì attivata una funzionalità di “ranking” in modo che gli utenti possano valutare l’effettiva qualità di un documento.

La creazione di regole condivise e l'introduzione di processi e tecnologie innovative, contribuisce a diminuire il "rumore informativo" cui oggi ciascuno di noi è soggetto e ad "aumentare l'affidabilità" dei contenuti ricercati. Il reperimento dei dati e delle informazioni rappresenta, infatti, un costo e, in questo senso, la gestione della conoscenza, è un elemento sostanziale anche con risvolti economici della Pubblica Amministrazione.

Per capire questo concetto è utile introdurre un esempio concreto. Consideriamo un dipendente pubblico che costi, alla Pubblica Amministrazione, 100.000 euro/anno.

Egli, come tutti gli altri dipendenti pubblici, spende, in media, circa il 35% del proprio tempo per ricercare dati, informazioni, conoscenze o competenze.

La metà delle volte non trova nulla o accede a informazioni scarsamente efficaci a causa del "rumore informativo". L'altra metà del tempo trova contenuti discutibili dal punto di vista dell'accuratezza, della validità e dell'affidabilità.

Emerge, da quanto ipotizzato, che il fallimento della ricerca delle informazioni, nel 17,5% del tempo, porta a considerare un costo inutile di 17.500 euro/anno.

Inoltre, egli è pagato altri 17.500 euro/anno, corrispondente all'altro 17,5% del tempo che ha portato a risultati non affidabili e accurati, per lavorare con dati e informazioni ambigui.

Dunque in media 35.000 euro/anno non corrispondono a lavoro utile per la Pubblica Amministrazione.

I sistemi KMS, mirano, dunque, anche a ridurre i costi "nascosti" delle attività di ricerca delle informazioni.

La terza fase ha interessato, nel secondo anno di attività, la messa on-line del sistema e l'attivazione del centro servizi in grado di rispondere alle richieste degli utenti per i processi di business e di supporto.

Contestualmente sono stati individuati, per ogni area tematica della Tassonomia, delle figure professionali che, in qualità di esperti, hanno contribuito a creare una prima base di contenuti strutturati.

Gli esperti hanno anche partecipato all'attivazione di Forum di discussione specifici e stimolato la creazione di Community. Si è attivata così una redazione, supportata da una segreteria organizzativa collegata direttamente all'Ufficio per l'Informazione Statistica e le banche dati Istituzionali del Dipartimento della Funzione Pubblica.

I 16.000 iscritti nel sistema hanno potuto così avere a disposizione sia un "unico cruscotto", una "scrivania virtuale", attraverso cui consultare documenti su tematiche d'interesse P.A., visionare progetti realizzati da altri e accedere a competenze, sia un punto di riferimento umano per "fare community" e scambiare esperienze.

Magellano offre anche la possibilità di gestire gruppi di lavoro collegati a progetti in modo molto semplice assegnando attività, condividendo documenti e attivando discussioni e commenti sulla documentazione prodotta.

L'importanza dell'utilizzo di Magellano per la gestione dei progetti potrebbe essere evidenziata introducendo delle regole di carattere organizzativo.

Supponiamo che, si vogliano attivare meccanismi di finanziamento di progetti. In questo caso dovrebbero essere rispettate le seguenti regole:

- utilizzo di schemi (template) standard predefiniti;
- impiego di Magellano come strumento per la condivisione della documentazione e per l'assegnazione di attività (diagrammi di gantt);
- pubblicazione in "area pubblica" in Magellano nella sezione tassonomica corrispondente;
- pubblicazione dei risultati raggiunti, in termini di benefici del progetto, nei successivi due anni;
- corrispondenza dei progetti agli obiettivi del programma di governo;
- individuazione di benefici misurabili secondo indicatori semplici e confrontabili.

Le regole introdotte accelerano e amplificano il raggiungimento dei benefici del sistema. Infatti, l'utilizzo di schemi standard, per tutte le Pubbliche Amministrazioni, dedicati alle necessità di strutturare la documentazione di progetto, rende più agevole il carattere uniforme dell'intera gestione. In particolare è omogeneizzata anche la metodologia della conduzione delle attività e delle fasi progettuali previste.

L'utilizzo di uno strumento così fatto consentirebbe di evitare continui, costosi, "time consuming" scambi di corrispondenza tra partner di progetto per il monitoraggio dello stato avanzamento lavori. L'accesso al sistema consentirebbe di conoscere, in itinere, lo stato del progetto e verificarne direttamente la documentazione.

Altro notevole beneficio riguarderebbe il processo di diffusione delle esperienze dei progetti una volta confluite nell'area pubblica.

In questo modo i progetti diventerebbero un bene comune per tutte le Pubbliche Amministrazioni che hanno la necessità di evolvere verso la razionalizzazione totale dei servizi e verso il miglioramento continuo della qualità.

In particolare, le Pubbliche Amministrazioni potrebbero:

- accedere alla documentazione progettuale;
- avere punti di riferimento competenti e stabili sui progetti;
- analizzare le criticità e le problematiche effettive riscontrate da chi ha già realizzato progetti analoghi.

Si diffonderebbero così le esperienze progettuali, arricchite da una metodologia standardizzata dal punto di vista di un miglioramento continuo.

Ogni Pubblica Amministrazione che realizzerà progetti analoghi, potrebbe mettere a fattor comune la sua esperienza, con certa ricaduta nel processo di ottimizzazione dei progetti stessi.

La diffusione di questo sistema potrebbe, quindi, introdurre un primo tassello per la riduzione dei problemi delle Pubbliche Amministrazioni derivanti da:

- servizi inefficienti;

- difficoltà a gestire nuove problematiche;
- progressiva scomparsa di competenze individuali e collettive;
- “sapere ignorato”;
- apprendimento troppo lento.

Tutta questa esperienza aggiunta rappresenta, infatti, un patrimonio di conoscenza permanente e in continua evoluzione in grado di valorizzare le Pubbliche Amministrazioni con continuità.

Le amministrazioni che si dovessero trovare in difficoltà potrebbero essere seguite in questo modo per raggiungere un livello adeguato dei servizi erogati nei confronti del cittadino/imprese e giungere al punto di lavoro ideale in grado di garantire efficienza dell'azione amministrativa senza escludere un elevato valore e qualità dei prodotti finali.

Altro punto rilevante e di alto valore strategico è quello di collegare al programma di governo i progetti realizzati con questo sistema. In questo modo, si potrebbe monitorare direttamente, in maniera strutturata e automatizzata la percentuale di raggiungimento degli obiettivi tra quelli fissati dal suddetto programma.

In questo senso Magellano può contribuire a rendere conto ai cittadini dei risultati raggiunti dall'azione di governo rendendo non immediatamente evidente, ma pur sempre osservabile, la complessità di gestione e la realizzazione degli obiettivi operativi.

Ulteriore evoluzione di Magellano attualmente allo studio del Dipartimento della Funzione Pubblica è l'integrazione con il progetto “Linea amica”. Linea amica è il nuovo contact center della P.A. che si propone come front-office per i cittadini. Gli obiettivi di Linea amica sono molteplici. Primi fra tutti semplificare la vita del cittadino a contatto con la Pubblica Amministrazione e con i servizi che questa eroga e tracciare le pratiche, dalla loro apertura alla loro chiusura, identificando i percorsi critici e le sacche d'inefficienza nei processi interni. L'intento è da un lato “parlare con il cittadino”, dall'altro mappare i processi critici e, in seguito, migliorarli attuando un'eventuale reingegnerizzazione anche sulla base dei feedback degli utenti. L'interazione tra i due progetti è quindi sostanziale. Infatti, se è vero che il progetto Magellano favorisce la comunicazione e diffusione della conoscenza tra i dipendenti pubblici, è altrettanto vero che “Linea amica”, ha bisogno di attingere a questo patrimonio di conoscenza per dare risposte adeguate ai problemi sollevati dai cittadini (servizi sempre più efficienti, certezza sulla durata di espletamento pratica, ecc.).

Lo scenario futuro prevede dunque un “contact center” multicanale verso il cittadino/imprese. Attraverso l'integrazione del contact-center “Linea amica” con il sistema di gestione della conoscenza “Magellano” si potrà:

- velocizzare la risoluzione delle problematiche ricorrenti per quanto riguarda i processi interni della P.A.;
- individuare i responsabili dei procedimenti/processi e avvicinarli nello stile di “facebook” (rubrica del personale delle P.A.);

- gestire la “scheda cliente” per ogni cittadino che entra in contatto per la prima volta con uno dei canali del contact center;
- tracciare le pratiche e gestire le richieste;
- attivare benchmark tra le amministrazioni per misurare l’efficacia del servizio offerto;
- attivare un punto di riferimento per tutta la Pubblica Amministrazione sia in termini di contenuti che d’identificazione delle risorse all’interno della Pubblica Amministrazione;
- realizzare uno scaffale virtuale dove trovare documentazione, modulistica utile allo svolgimento delle attività e rispondere prontamente al cittadino;
- analizzare i dati riguardanti le richieste, per migliorare il servizio qualora vi sia un numero considerevole di rilevazioni su un ambito specifico.

Il programma da attuare è, come si evince da quanto sopra esposto, molto complesso e richiede una adeguata gestione del cambiamento, con azioni mirate, anche a carattere legislativo, di forte impatto sull’organizzazione. È una nuova sfida da intraprendere fatta di collaborazioni interdisciplinari, di sinergie a tutti i livelli della P.A. con l’obiettivo di avvicinare il cittadino alla cosa pubblica e di ridurre sensibilmente i costi.

## 2.9 Governare l’innovazione

Il Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’attuazione delle politiche formulate, a nome del Governo, dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della Pubblica Amministrazione, fornendo a questa supporto nell’uso innovativo dell’informatica e, più in generale, dell’ICT (Information and Communication Technology). In questo contesto, le modalità di azione del CNIPA sono:

- l’attività di consulenza e proposta relativamente a strategie e azioni puntuali rivolte ai decisori politici, alle Pubbliche Amministrazioni e agli operatori del settore;
- l’emissione di normative tecniche a livello secondario, quali linee guida e guide tecniche, sia emesse dal CNIPA, sia da parte delle amministrazioni, con il supporto del CNIPA;
- la valutazione - ex ante (di coerenza con le strategie nazionali di innovazione del Governo), in itinere (durante l’attuazione dei progetti programmati), ed ex post (sui risultati raggiunti) - delle attività ICT della Pubblica Amministrazione centrale, sia a livello strategico, sui Piani pluriennali di sviluppo dei sistemi informativi, sia a livello di singoli interventi, che per legge sono sottoposti a parere (obbligatorio, ma non vincolante) di congruità tecnica ed economica da parte del CNIPA;

- la definizione e gestione (a livello di committente e con riferimento in particolare alle specifiche funzionali) di progetti dimostrativi, ad alto impatto innovativo, nell'uso dell'ICT nella P.A. centrale, nelle Regioni e negli Enti locali.

Per questo motivo il CNIPA è un generatore di conoscenza, condivisa con tutte le parti interessate, siano esse Amministrazioni Centrali, Regioni o Enti Locali, o il mercato rappresentato dai fornitori ICT, dai mondi associativi riferibili a Confindustria e Confcommercio, come anche alle numerose associazioni che presidiano i diversi aspetti afferenti all'ICT e alla sua governance e management (best practices, standard, project management, quality management, management consulting, process engineering, software engineering, ecc.).

Questa conoscenza per essere efficace deve essere diffusa verso tutte le tipologie di amministrazioni, su tutto il territorio nazionale. Da questa semplice affermazione deriva l'importante sinergia attuata dalla partecipazione istituzionale del CNIPA al progetto **Magellano** gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica, il cui sponsor è il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, il medesimo Ministro di riferimento del CNIPA, da sempre orientato a promuovere iniziative di riforma dell'amministrazione in direzione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa.

CNIPA ha partecipato alla definizione della Tassonomia delle tematiche trattate da Magellano allo scopo di permettere la copertura delle discipline di propria competenza afferenti all'ICT e alla governance e management dell'ICT. Sin dall'avvio del sistema Magellano, il CNIPA ha trasferito su di esso le proprie attività di produzione di Linee guida che richiedono il coinvolgimento di gruppi di lavoro e ampie comunità di entità interessate pubbliche e private che traggono beneficio nell'interagire per il tramite degli strumenti di condivisione della conoscenza messi a disposizione dal sistema.

CNIPA ha iniziato a popolare di contenuti il sistema Magellano a cominciare dalle proprie "Linee guida sulla qualità dei beni e dei servizi ICT per la definizione e il governo dei contratti della Pubblica Amministrazione". Queste Linee guida, in costante evoluzione e miglioramento a cura del CNIPA, costituiscono un'opera enciclopedica articolata in 8 Manuali (altri tre sono in corso di realizzazione sempre utilizzando particolari funzionalità del sistema Magellano) per complessive 2.500 pagine, che copre tutte le tematiche relative all'acquisizione di beni e servizi ICT con particolare riferimento all'interazione tra stazioni appaltanti e fornitori ICT.

L'obiettivo, legato alla condivisione delle Linee guida per il tramite del sistema Magellano, è quello di governare l'innovazione riducendo le possibili ambiguità inerenti la qualità delle forniture ICT, per:

- rafforzare le strategie pubbliche di outsourcing dell'ICT;
- supportare la gestione del cambiamento della Pubblica Amministrazione;

- ottenere la qualità necessaria dai fornitori ICT;
- creare valore e fornire qualità ai cittadini e alle imprese interpretati come clienti dell'amministrazione acquirente;
- rendere la qualità un concetto concretamente e pragmaticamente utilizzabile.

Per perseguire questo obiettivo le Linee guida propongono un approccio pragmatico al tema della qualità, che fornisce indicazioni concrete e facilmente attuabili, per la gestione operativa della relazione cliente-fornitore relativamente all'intero ciclo di vita dell'acquisizione di forniture ICT. La qualità, quindi, viene indissolubilmente rapportata, in una visione unitaria e integrata, alla *governance e management* dell'ICT che l'amministrazione deve attuare e alle vaste e intersecanti tematiche a essa afferenti.

La P.A. deve essere in grado di governare il proprio fabbisogno tecnologico, costruendo le relazioni logiche ottimali tra la propria missione istituzionale, la struttura organizzativa, i processi produttivi e le opportunità che il mercato ICT offre. Se la P.A. resta priva degli strumenti per interpretare e guidare le scelte tecnologiche, rinuncia a governare pienamente la propria crescita. Esiste una relazione molto diretta, sia sul piano concettuale che su quello operativo, tra innovazione tecnologica e qualità, infatti entrambi gli elementi investono le dimensioni economica, produttiva, e organizzativa della P.A. e la sua capacità di essere aggiornata sul mercato globale. Nella costruzione del valore per la P.A. la relazione che si instaura con il fornitore ICT è centrale, sia sul piano dei processi e dell'organizzazione interni sia su quello dell'erogazione di servizi da parte della P.A. ai cittadini e alle imprese. La qualità è l'attributo principale della costruzione del valore sull'intera catena cliente-fornitore rappresentabile come un unico flusso di processi scomponibili in specifiche attività da gestire con qualità.

La posizione centrale della P.A. fa sì che essa giochi simultaneamente entrambi i ruoli di cliente e di fornitore: cliente di un *outsourcer* di beni e servizi ICT e fornitore dei propri clienti finali. La qualità della relazione con il fornitore ICT si riflette sulla qualità dei beni o servizi che la P.A. fornisce ai propri clienti. La P.A. che governa le proprie scelte tecnologiche agisce sulla relazione con il fornitore ICT e, coerentemente, razionalizza i processi produttivi e distributivi, migliora l'efficienza, ottimizza i costi: in breve, tiene saldamente in mano le leve della crescita. La gestione della relazione tra P.A. e fornitore ICT – intesa come la capacità della P.A. di fare leva sulle tecnologie per la propria crescita – è la parte più consistente della *governance*, cioè del sistema di organizzazione e competenze della P.A. sull'ICT proprio perché si trova al centro del processo della qualità.

Il ciclo di vita dell'acquisizione di una fornitura ICT ha inizio dal momento stesso in cui l'esigenza viene percepita dalla P.A., contestualizzata all'interno di predefinite strategie istituzionali e definita in un apposito progetto. Si conclude con l'immissione nella P.A. della fornitura ICT, secondo le modalità definite dal contratto stipulato tra la P.A. e il fornitore selezionato. Intraprendere un'acquisizione ICT senza l'a-

deguata consapevolezza della sua complessità, rafforzata dalla definizione di un progetto, mette a rischio l'investimento generando minori ricadute quando non maggiori costi.

Ne consegue che la fornitura ICT è un momento di analisi e definizione delle strategie della P.A. e che il fornitore ICT è colui che porta, in questa strategia, il *know-how* ICT ritenuto necessario. Il ciclo di vita dell'acquisizione di forniture ICT è composto di cinque diverse fasi, ciascuna delle quali prevede un'organizzazione sistematica dei processi da svolgere secondo attività opportunamente coordinate tra loro, con specifici risultati (intermedi e finali) da verificare e validare in corso d'opera.

Le Linee guida si sono sviluppate nel tempo fino a costituire un cospicuo patrimonio di definizioni, informazioni, orientamenti e metodi a cui si può liberamente attingere nella redazione di studi di fattibilità, contratti, livelli di servizio, documentazione di offerta. Attualmente constano di otto manuali, organizzati coerentemente al ciclo di vita dell'acquisizione delle forniture ICT sopra descritto, e sono scaricabili dal sito [www.magellanopa.it](http://www.magellanopa.it) nelle seguenti aree della Tassonomia: AreaPubblica/Esternalizzazione Strategica/Servizi strumentali, modalità di esternalizzazione, metodologie e processi di esternalizzazione, regolazione dell'esternalizzazione. Gli stessi volumi possono essere scaricati anche dal sito <http://www.cnipa.gov.it> nella sezione qualità delle forniture ICT - manuali.

<b>Il ciclo di vita dell'acquisizione ICT e i manuali delle Linee Guida</b>	
Ciclo di vita dell'acquisizione delle forniture ICT	Manuale 1 Presentazione e utilizzo delle Linee Guida
<b>Definire una strategia di acquisizione</b>	Manuale 2 Strategie di acquisizione delle forniture ICT
<b>Analizzare la fattibilità</b>	Manuale 8 Analisi di fattibilità per le forniture ICT in corso di realizzazione
<b>Selezionare il fornitore</b>	Manuale 3 Appalto pubblico di forniture ICT
<b>Negoziare il contratto</b>	Manuale 4 Dizionario delle forniture ICT Manuale 5 Esempi di applicazione
<b>Governare il contratto</b>	Manuale 7 Governo dei contratti ICT
Approfondimenti metodologici, Glossario, Bibliografia	Manuale 6 Modelli per la qualità delle forniture ICT

## 3.1 Tassonomia di Magellano

La strutturazione della conoscenza in Magellano è organizzata secondo una gerarchia di argomenti o Albero della Conoscenza.

L'Albero tassonomico attualmente presente nel sistema è composto da dieci macro aree suddivise in quattro sotto livelli ed è organizzato secondo una classificazione per argomenti che tiene conto dei vari temi trattati.

La documentazione relativa a ogni area tematica è consultabile nell'Area Pubblica di Magellano.

I primi livelli della Tassonomia offrono all'utente la possibilità di reperire le informazioni preliminari su un tema principale, navigando sugli elementi pertinenti esclusivamente l'Argomento dell'Area tematica.

Gli ultimi livelli dell'Area Tassonomica di interesse, contengono tutte le informazioni relative alla tipologia di documenti presenti nell'area tematica.

A questi livelli è possibile reperire informazioni sulla normativa vigente, pubblicazioni, linee guida, metodologie, manuali, gli strumenti utilizzati e le modalità di implementazione di determinate indagini.

Vengono di seguito riportate le tematiche presenti nell'albero tassonomico di Magellano:

- Benessere e Ascolto Organizzativo
- Customer Satisfaction
- Esternalizzazione Strategica
- Finanziamenti Pubblici
- Formulazione e Valutazione delle Politiche Pubbliche
- Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane
- Management Pubblico e Innovazione
- Politiche di Formazione
- Privacy e P.A.
- Sistemi di Gestione.

I contenuti disponibili nella Tassonomia del sistema Magellano sono continuamente curati, aggiornati e perfezionati, da dieci figure

professionali (Responsabili della Conoscenza) di consolidata esperienza su ciascuna area della Tassonomia.

I Responsabili della Conoscenza interagiscono anche con la Community al fine di ampliare la rete di utenti che contribuiscono alla generazione della conoscenza di Magellano e alla sua alimentazione.

**Figura 4 Particolare della Tassonomia di Magellano**

The screenshot displays the top navigation bar of the Magellano portal. On the left, there is a vertical menu with buttons for Home, Home KMS, Area Personale, Area di Lavoro, Area Pubblica, Contatti, Forum, Wiki, Chat, Filo Diretto, Questionari, FAQ, Link Utili, Utenti Collegati, Ricerca, Aiuto, and Amministrazione. The main content area is divided into two columns. The left column, titled 'Sfogliata Area Pubblica', lists several categories: Benessere e Ascolto Organizzativo, Customer Satisfaction, Esternalizzazione Strategica, Finanziamenti Pubblici, Formulazione e Valutazione delle Politiche Pubbliche, Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane, Management Pubblico e Innovazione, Politiche di Formazione, Privacy e PA, and Sistemi di Gestione. The right column, titled 'Percorso di navigazione', shows a breadcrumb trail with 'Area Pubblica' highlighted.

Nei prossimi paragrafi sono ampiamente approfondite le aree tematiche che compongono la struttura tassonomica del sistema Magellano.

## 3.2 Benessere e Ascolto organizzativo

### 3.2.1 Obiettivi e finalità dell'Area

Il Dipartimento della Funzione Pubblica dedica da tempo particolare attenzione al sostegno e alla guida delle amministrazioni impegnate nella definizione di politiche del lavoro attente alla centralità delle risorse umane. Tale *mission* è stata portata avanti attraverso una serie di iniziative volte a promuovere, nell'ambito delle amministrazioni interessate, la ricerca sul tema del **Benessere organizzativo** e la sperimentazione di pratiche di ascolto organizzativo, attraverso la realizzazione dei **Circoli di ascolto organizzativo**.

Tali iniziative hanno consentito la rilevazione delle istanze delle persone, l'analisi degli assetti organizzativi e delle dinamiche che animano la convivenza nei luoghi di lavoro, contribuendo a sensibilizzare gli amministratori sulla necessità di avviare azioni di miglioramento delle aree critiche.

All'interno di **Magellano**, il nuovo sistema realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica per promuovere percorsi di innovazione, si è raccolto il *know-how* prodotto dagli enti che si sono confrontati con tali tematiche. Il sistema ha consentito una razionalizzazione dei saperi e dei materiali prodotti, attraverso la creazione dell'Area denominata **Benessere e Ascolto organizzativo**.

L'Area ha l'obiettivo di favorire la diffusione all'interno delle amministrazioni di una cultura attenta al rapporto tra le persone e il proprio contesto di lavoro e alla cura delle relazioni, attraverso la focalizzazione di tematiche quali l'ascolto, il rispetto reciproco, i valori condivisi.

Sulla base di tali assunti, all'interno del nuovo spazio, si sono volute creare le condizioni per coltivare una comunità di pratica<sup>1</sup>, che abbia come principale *mission* quella di razionalizzare, organizzare, aggiornare e diffondere la conoscenza prodotta in questi anni e quella che verrà generata.

Una comunità di pratica formata non solo da chi in questi anni ha già lavorato su importanti aspetti della convivenza organizzativa, ma aperta altresì a tutti i soggetti: dipendenti pubblici, ricercatori, docenti universitari, studenti, cittadini, che, per ragioni diverse, sono interessati ai temi in oggetto.

## Le comunità di pratica

Le comunità di pratica sono un gruppo di persone che svolgono una qualsiasi attività affine e interagiscono tra loro in modo informale. Etienne Wenger, massima esperto internazionale sull'argomento, definisce le comunità di pratica utilizzando tre indicatori: l'impegno in una qualsiasi attività; la forte coesione sociale che le unisce; la condivisione di una "cultura" specifica. Il legame che si crea tra le persone che ne fanno parte è dovuto al fatto che tutti i partecipanti credono in quello che fanno: si impegnano in una attività collaborativa perché li accomuna un interesse, un obiettivo o una necessità che deve essere affrontata.

Per favorire la crescita di questa comunità di pratica, l'Area Benessere e Ascolto organizzativo promuove un percorso articolato in tre direzioni:

- consolidare le conoscenze su tali temi
- sperimentare le metodologie di indagine e la sperimentazione dei Circoli
- diffondere i temi del benessere e dell'ascolto organizzativo nelle amministrazioni pubbliche.

1. Cfr. E. Wenger, W. M. Snyder, R. McDermot, *Coltivare comunità di pratica. Prospettive ed esperienze di gestione della conoscenza*, Guerini Editore, Milano, 2007.

Le molteplici possibilità di interazione tra gli utenti, offerte dal sistema Magellano, favoriscono questa prospettiva e consentono, inoltre, la creazione di uno spazio, aperto a tutti coloro i quali vorranno contribuire all'approfondimento dei temi in oggetto.

Per valorizzare i contenuti raccolti in questi anni si è deciso di creare due distinte sezioni per ciascuno dei singoli temi: Benessere organizzativo e Ascolto organizzativo. Nelle pagine successive vengono descritte in maniera più approfondita gli obiettivi e l'articolazione delle due sezioni.

### **3.2.2 Benessere organizzativo**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha introdotto nelle amministrazioni pubbliche il tema del benessere organizzativo, per sperimentare e diffondere un modello di ricerca che consenta di valutare gli aspetti critici e le positività degli ambienti lavorativi. Il modello di ricerca, messo a punto dalla Cattedra di Psicologia del Lavoro, della Facoltà di Psicologia 2 dell'Università di Roma "La Sapienza", si fonda su alcuni fattori da monitorare attraverso la somministrazione di un questionario ai propri dipendenti<sup>2</sup>. Un *software* gestisce le informazioni raccolte, permettendo una rapida immissione dei dati e una lettura dei risultati in linea con le indicazioni metodologiche.

I principali strumenti di indagine sono stati raccolti nel Kit del benessere organizzativo, per permettere a ogni amministrazione di realizzare in piena autonomia il percorso di ricerca intervento. Oltre 200 amministrazioni si sono avvalse della metodologia e degli strumenti messi a punto dal Dipartimento della Funzione Pubblica per realizzare le indagini sul benessere organizzativo. A seguito di tali esperienze sono stati pubblicati manuali, ricerche, rapporti e una vasta documentazione prodotta dalle amministrazioni impegnate nel percorso di ricerca.

#### **Articolazione dell'area Benessere Organizzativo**

Le esperienze e la documentazione relative al tema del benessere organizzativo sono presentate nell'Area pubblica<sup>3</sup> del sistema Magellano. L'articolazione dell'area, funzionale a una semplice fruizione dei contenuti, consta di tre livelli:

- la ricerca intervento
- il kit del benessere organizzativo
- risorse.

Questa configurazione risponde, in particolare, a due esigenze:

- far confluire in un unico livello tutto il know-how prodotto sulla ricerca intervento
- destinare una parte dell'area alla sperimentazione del modello.

Nel box che segue viene descritta l'articolazione riguardante il Benessere organizzativo.

2. Per una definizione più esaustiva del modello di ricerca cfr. F. Avallone, M. Bonaretti, *Benessere Organizzativo*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003.

3. Area di accesso per tutti gli utenti del sistema Magellano.

### Benessere Organizzativo

In questa sezione vengono fornite informazioni introduttive sul tema del benessere organizzativo, ne viene ripercorsa l'evoluzione storica e sono descritti i passaggi principali della sua sperimentazione all'interno delle amministrazioni pubbliche. Seguono i tre livelli di approfondimento:

- *La ricerca intervento*

In questo livello sono state razionalizzate le informazioni relative alla ricerca intervento. Sono presenti la metodologia generale del percorso di indagine e gli approfondimenti metodologici delle singole fasi. La sezione è arricchita da alcune significative esperienze delle amministrazioni che hanno effettuato l'indagine, da ricerche, da approfondimenti, da studi di caso, da presentazioni relative al tema del benessere organizzativo.

- *Il Kit del benessere organizzativo*

In questo livello è possibile avere tutte le informazioni riguardanti il Kit del benessere organizzativo e le modalità per usufruirne. È inoltre possibile venire a conoscenza di tutte le iniziative promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica relative all'impiego di tale sistema (seminari, attività, ecc.).

- *Risorse*

In questo livello è possibile accedere alle risorse utili per approfondire le informazioni sul tema del benessere: normativa, pubblicazioni, documentazione, ecc.

### 3.2.3 Ascolto organizzativo

Il tema dell'Ascolto organizzativo viene proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'anno 2006/2007, attraverso la sperimentazione dei Circoli di ascolto organizzativo<sup>4</sup>.

La sperimentazione è nata con l'obiettivo di dare risposta ad alcune delle criticità più evidenti e diffuse, emerse dalle indagini sul benessere organizzativo, ovvero le criticità che riguardano le relazioni e la valorizzazione delle persone negli ambienti di lavoro.

I Circoli di ascolto organizzativo hanno provato ad affrontare tali criticità proponendo un modello di lavoro basato sull'ascolto e sulla condivisione dei valori all'interno di piccole unità organizzative. In un percorso diviso in dieci incontri, le persone appartenenti a tali unità, si sono confrontate su temi quali l'ascolto, la valorizzazione, l'individuazione delle criticità dell'ambiente di lavoro, andando alla ricerca di soluzioni condivise. L'innovazione di tale modello risiede in due elementi di fondamentale importanza: la sperimentazione si è svolta all'interno delle amministrazioni, in un arco di tempo sufficiente a poter misurare i primi cambiamenti; i gruppi di lavoro sono stati guidati da un Facilitatore appartenente all'unità organizzativa stessa (il dirigente o un collega). L'intero processo è stato implementato attraverso guide metodologiche e strumenti realizzati ad hoc dai responsabili del progetto.

La significativa esperienza di ascolto organizzativo, realizzata attraverso i Circoli di ascolto organizzativo, ha coinvolto 50 amministrazioni pubbliche di diversa tipologia e diversa collocazione geografica.

4. Per un approfondimento del modello dei Circoli di ascolto organizzativo cfr. B. Pelizzoni, F. Minchillo, *I Circoli di ascolto organizzativo*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2008.

## **Articolazione dell'area Ascolto organizzativo**

Nell'ambito del sistema Magellano si è voluto introdurre il tema dell'Ascolto organizzativo con l'obiettivo di riproporre e valorizzare l'esperienza dei Circoli di ascolto organizzativo riservando, al contempo, ampio spazio alla raccolta e alla promozione di pratiche di ascolto organizzativo diverse da quella dei Circoli e ai contributi di tutti coloro i quali avranno interesse a partecipare con riflessioni, testimonianze, storie di vita, ecc.

Gli obiettivi che ci si propone di raggiungere attraverso le attività presenti nell'area Ascolto organizzativo sono i seguenti:

- diffondere e sviluppare il tema dell'Ascolto organizzativo
- far conoscere e promuovere la *mission* e la metodologia di lavoro dei Circoli di ascolto organizzativo, rivolgendosi alle amministrazioni che ne vogliono sperimentare la realizzazione
- proseguire la collaborazione con le amministrazioni che hanno già effettuato la sperimentazione
- raccogliere, grazie al contributo degli utenti di Magellano, materiali e testimonianze dedicate al tema dell'ascolto organizzativo: metodologie e strumenti di ascolto, studi di casi, iniziative di successo, storie di vita, ecc.

Sulla base di tali obiettivi si è deciso di focalizzare i contenuti dell'area Ascolto organizzativo sulla sperimentazione dei Circoli di ascolto organizzativo, strutturando i contenuti in cinque livelli:

- *Esperienze e Sperimentazioni*
- *Ricerche e Approfondimenti*
- *Metodologie*
- *Pubblicazioni*
- *Bibliografia*

Nel box che segue viene descritta l'articolazione dell'area Ascolto organizzativo.

### **Articolazione dell'area Ascolto organizzativo**

La sezione iniziale dell'Ascolto organizzativo si apre con la presentazione del tema. Segue la descrizione dell'esperienza dei Circoli di ascolto organizzativo, a cui fanno seguito i cinque livelli di approfondimento:

- Il livello *Esperienze e Sperimentazioni* raccoglie le esperienze di chi ha già realizzato i Circoli (nell'ambito del Programma Cantieri) e fornisce le indicazioni necessarie alle amministrazioni che vorranno avviare nuove sperimentazioni dei Circoli di ascolto organizzativo.
- Nel livello *Ricerche e Approfondimenti* vengono raccolti ricerche, approfondimenti, casi significativi e storie di vita relativi al tema dell'ascolto organizzativo.
- Il livello *Metodologie* contiene i documenti e gli strumenti relativi alla metodologia di conduzione dei Circoli di ascolto organizzativo.
- Il livello *Iniziativa* conterrà i risultati del monitoraggio dell'esperienza dei Circoli di ascolto organizzativo e darà visibilità alle nuove iniziative relative al loro sviluppo.
- Nel livello *Pubblicazioni* è possibile trovare i manuali relativi al tema dell'ascolto organizzativo.
- Il livello *Bibliografia* contiene la bibliografia di riferimento sul tema dell'ascolto organizzativo.

### 3.2.4 Le potenzialità dell'Area

Il sistema Magellano attraverso la configurazione dell'Area descritta, offre agli utenti la possibilità di accedere con facilità e rapidità ai documenti e ai materiali ai quali sono interessati. Questo, come si è visto, favorisce le interazioni e lo sviluppo della comunità di pratica interessata ai temi del benessere e dell'ascolto organizzativo. Oltre a tali opportunità gli utenti possono usufruire delle altre funzionalità presenti nel sistema Magellano, che nell'ambito dell'Area Benessere e ascolto organizzativo, sono state utilizzate per incentivare le attività sopra descritte. Tali funzionalità sono il *Forum* e la *Chat*, che si configurano come strumenti di interazione e la *Wiki* e l'*Area di lavoro*, che si configurano come strumenti funzionali alla produzione condivisa della conoscenza.

#### ***Gli Strumenti di interazione***

L'interazione tra gli utenti è garantita da: il *Forum* e la *Chat*. Il *Forum* è stato attivato con una duplice finalità: discutere con la comunità di Magellano su temi di particolare interesse riguardanti il benessere e l'ascolto organizzativo; fornire agli utenti indicazioni specifiche e approfondimenti sulle iniziative promosse nell'ambito di Magellano.

Per quanto riguarda la *Chat*, è stata creata una "stanza" dedicata ai temi del benessere e dell'ascolto organizzativo, dove gli utenti possono, in tempo reale, scambiare pareri, impressioni, opinioni, suggerimenti relativamente alla sperimentazione dei modelli proposti.

#### ***Gli Strumenti funzionali alla produzione condivisa della conoscenza***

Gli strumenti attraverso i quali si porta avanti la produzione condivisa della conoscenza sono la *Wiki* e l'*Area di lavoro*<sup>5</sup>.

All'interno della *Wiki* sono stati creati due glossari, uno riguardante il tema del benessere organizzativo e l'altro il tema dell'ascolto organizzativo. La scelta iniziale è stata quella di dare attraverso i due glossari una prima definizione dei termini più comunemente utilizzati nell'ambito dei due temi, per poi offrire agli utenti di Magellano la possibilità di contribuire all'arricchimento della terminologia dei due glossari.

L'*Area di lavoro* si rivolge nello specifico agli utenti impegnati nell'adozione dei modelli di lavoro proposti (la ricerca-intervento e la realizzazione dei Circoli). Tali utenti, denominati *Contributori*, sono chiamati a collaborare al consolidamento dei modelli di lavoro messi a punto nel corso di questi anni.

### 3.2.5 Conclusioni

A conclusione della breve descrizione dell'Area Benessere e Ascolto organizzativo, è opportuno porre in evidenza la necessità di sostenere la comunità di pratica, nata in questi anni sulla base dell'interesse e dell'impegno verso i temi del benessere e dell'ascolto organizzativo, dimostrati da molte amministrazioni pubbliche italiane. Il sistema Magellano, come si è visto, offre questa opportunità, che è necessario

5. Per approfondimenti si consiglia di consultare la parte dedicata alle funzionalità del sistema Magellano.

cogliere, impegnandosi ad alimentare l'Area, attraverso la partecipazione alle attività, l'invio delle esperienze sui temi in oggetto, l'intervento nei dibattiti del Forum.

Curare il benessere e la convivenza nei luoghi di lavoro è un compito difficile e faticoso che tuttavia non dovrebbe mai venir meno, perché ciò che si rischia è l'inacidimento delle relazioni e l'infelicità nei luoghi in cui si trascorre una gran parte della vita. Di contro, l'impegno per migliorare il clima lavorativo, nonostante gli inevitabili momenti di frustrazione e demotivazione, arricchisce la cultura e la sensibilità personali, dando la possibilità di contribuire alla realizzazione del benessere nei luoghi di lavoro.

### **3.3 Customer satisfaction**

#### **3.3.1 Struttura dell'area**

La qualità dell'azione amministrativa, la stessa legittimazione delle pubbliche istituzioni, passano sempre più attraverso il raccordo tra gli esiti "dell'ascolto" dell'utenza con la progettazione e l'innovazione dei singoli macroprocessi e dei relativi servizi erogati. Tutto ciò richiede il definitivo abbandono di radicate mappe cognitive autoreferenziali a favore di nuove analisi e strategie focalizzate sugli utenti, visti non solo come "azionisti" o "clienti" ma, innanzitutto, come individui appartenenti alle diverse e interagenti realtà del *corpus* sociale.

L'area è stata strutturata in modo da fornire, a coloro che si avvicinano, anche se per la prima volta, al mondo della *customer satisfaction* dei servizi, una mappatura del percorso che, partendo dalle logiche e dai modelli di riferimento, facilita la contestualizzazione di nuovi progetti e iniziative non soltanto sotto il profilo teorico-concettuale ma, soprattutto, nella individuazione degli strumenti operativi e delle soluzioni tecniche più idonee al caso specifico.

Nella definizione dei livelli tassonomici si è tenuto conto della priorità di creare, all'interno di un quadro il più possibile onnicomprensivo e di immediata intuizione, una sequenza di ambiti che integrino le metodologie più diffuse, sia a livello internazionale che nazionale, con esperienze e sperimentazioni che evidenzino l'utilizzo concreto degli strumenti di indagine-rilevazione, misurazione e valorizzazione della *customer satisfaction*.

La struttura dell'area è arricchita da spazi di approfondimento sugli strumenti e le tecniche di comunicazione pubblica e istituzionale che possono precedere, accompagnare o seguire la fase realizzativa delle indagini di *customer satisfaction*. È previsto, infine, un apposito ambito che riassume le soluzioni e le applicazioni tecnico-informatiche di ausilio alle esigenze di sistematicizzazione dei flussi informativi.

L'intento è quello di favorire la raccolta e la diffusione condivisa di tutte le possibili chiavi di conoscenza e interpretazione tecnico-applicativa, oltre che socio-culturale, in grado di comprendere e migliorare

l'ancora complesso e spesso contraddittorio mondo delle relazioni tra le Pubbliche Amministrazioni, erogatrici di servizi, e la collettività socio-economica.

### 3.2.2 Destinatari

Negli ultimi anni le Pubbliche Amministrazioni, attingendo alle esperienze già consolidate nel settore della produzione privata di beni e servizi, hanno sempre più compreso l'importanza di porre al centro delle strategie la valutazione delle proprie *performance* anche alla luce dei bisogni e delle aspettative dei loro naturali destinatari: i cittadini e le imprese. Parallelamente, il concetto di destinatario si è andato via via arricchendo sotto il profilo soggettivo, acquisendo il più ampio concetto di portatore di interessi, tenuto conto del complesso e variegato sistema di relazioni e interazioni che regolano gli ambiti socio-economici e le correlate tipologie di gruppi sociali che a questi si riferiscono. Sotto il profilo oggettivo i destinatari dei servizi pubblici, in un contesto che mette in continuo confronto i sistemi Paese, reclamano sempre più maggiori e nuovi contenuti qualitativi in termini di efficacia degli *outcome* e di risposta tempestiva ed esauritiva alle loro aspettative.

Alla luce di queste considerazioni generali i destinatari dell'area della *customer satisfaction* possono ripartirsi, idealmente, in tre grandi blocchi:

- ➔ le Pubbliche Amministrazioni, attraverso gli addetti alle strutture organizzative che si occupano di:
  - pianificazione strategica dei processi-servizi
  - programmazione, controllo e revisione/miglioramento delle attività di processo
  - comunicazione pubblica e istituzionale
- ➔ le imprese, attraverso le strutture di *marketing*, in un'ottica di confronto e divulgazione delle conoscenze ma anche di utilizzo concreto di metodologie e strumenti
- ➔ i cittadini, in particolare studenti, ricercatori e professionisti, che intendono approfondire le tematiche connesse alla qualità percepita e attesa dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni va sottolineata, a differenza degli altri destinatari, l'ulteriore e fondamentale loro veste di partner contributori dell'area, nel più ampio contesto di partecipazione attiva al sistema di *Knowledge Management* realizzato da Magellano.

### 3.3.3 Documenti privilegiati

L'architettura dell'area è stata pensata per dare il massimo risalto a una progressione logico-funzionale dei documenti che ne consenta l'aggregazione nelle seguenti macro-categorie:

- documenti di progettazione, dando risalto anche agli aspetti strategici delle iniziative



rapporto. Non è un caso che, negli ultimi anni, si assiste a un aumento considerevole della domanda sociale di maggiore equità e trasparenza da parte delle istituzioni pubbliche nelle relazioni transazionali di servizio.

Per sviluppare un rapporto di fiducia tra la collettività e le amministrazioni pubbliche non basta rilevare costantemente esigenze, difficoltà e aspettative, ma è indispensabile che all'ascolto faccia seguito l'individuazione e l'attuazione di azioni migliorative dei processi/servizi resi. Occorre altresì integrare, in una strategia partecipata, le priorità e le criticità da analizzare e affrontare in modo omogeneo, nell'interesse del cittadino.

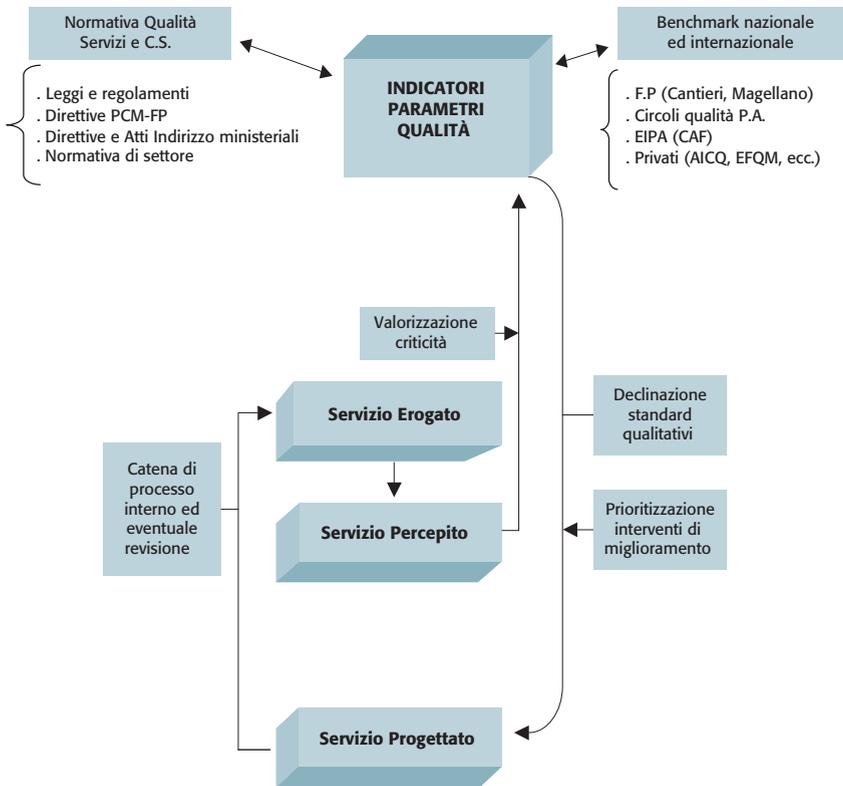
Pertanto, se la qualità di un prodotto/servizio può essere definita come capacità di soddisfare pienamente i bisogni dei clienti/utenti destinatari, è pur vero che il concetto di qualità così inteso è un concetto complesso rispetto a un bene intangibile per eccellenza quale è il "servizio". In relazione, poi, a un servizio pubblico la complessità aumenta sensibilmente se si tiene conto che, accanto alle esigenze degli utenti, agiscono e interagiscono le modalità di erogazione, le relazioni tra diversi soggetti coinvolti e, non certo ultimi, vincoli normativi, amministrativi e finanziari a cui le amministrazioni devono costantemente fare riferimento. La tabella che segue tenta di illustrare questo complesso e delicato meccanismo di interdipendenza tra i vari ambiti che influenzano la catena del valore del servizio in ottica di *customer satisfaction*.

In questa catena della qualità che potrebbe definirsi integrata, andranno a calarsi i progetti e le iniziative che intendono valorizzare gli esiti delle rilevazioni di *customer satisfaction* all'interno dei processi di pianificazione strategica del miglioramento possibile, di tutto il miglioramento possibile. In tal senso sarà fondamentale che le amministrazioni adottino il *benchmarking* come strumento quotidiano per individuare e migliorare i modelli e le metodologie più coerenti con la propria *mission* istituzionale. Dal confronto aperto anche all'esperienza del privato, il settore pubblico non può che avvantaggiarsi, pur mantenendo intatte le sue peculiarità di funzionamento.

In particolare, per quanto riguarda la *customer satisfaction*, sarà essenziale che i modelli di rilevazione e di analisi interpretativa della soddisfazione dell'utente possano fornire misure di valutazione e comprensione delle sue aspettative, concretamente utilizzabili dalle strutture operative per adeguare la propria offerta di servizi e prodotti.

Nella veicolazione delle consultazioni e dei sondaggi la *Information Communication Technology* è già pronta a fornire le soluzioni più incisive e *friendly* all'interno del grande mondo di Internet, coinvolgendo e mettendo in connessione non soltanto le comunità di pratiche ma anche i sempre più numerosi e diffusi *social network*.

In conclusione, senza frapposizioni di alibi precostituiti, occorre che tra gli addetti ai lavori nelle Pubbliche Amministrazioni, dai top manager all'ultimo impiegato, si radichi il pieno convincimento che, partendo dall'impegno per la valorizzazione degli esiti delle rilevazio-



ni e misurazioni delle percezioni-attese, può realizzarsi il graduale raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dei singoli sistemi di erogazione e fruizione dei servizi pubblici e, con effetto moltiplicativo in una prospettiva auspicabilmente ravvicinata, dell'intero sistema Paese.

Il vero “valore aggiunto” della *customer satisfaction* dovrà trovare riscontro soprattutto su un piano culturale e organizzativo, riuscendo a indurre tutti i livelli di responsabilità ad assumere e far proprio un *habitus mentis* che veda nella verifica della soddisfazione del cittadino e nel miglioramento continuo dei servizi i rinnovati cardini dell'azione amministrativa.

### 3.4 Esternalizzazione Strategica

#### 3.4.1 Premessa

Il processo di integrazione europea e il conseguente graduale affermarsi dei principi comunitari di libera concorrenza, unitamente all'e-

voluzione socio-economica e tecnologica, hanno contribuito in maniera determinante a riformare le modalità con cui l'amministrazione pubblica eroga servizi e svolge le proprie attività.

A partire dagli anni Novanta del XX secolo, nell'ambito del più generale processo di riforma e trasformazione dell'assetto della amministrazione pubblica italiana, si è così assistito all'affermarsi del processo di esternalizzazione di servizi e attività.

Il termine esternalizzazione è spesso usato con significati assai differenti, derivati dalle diverse prospettive con cui si osservano i processi di riorganizzazione e affidamento dei servizi e delle attività strumentali operati da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Si ha esternalizzazione quando l'amministrazione affida all'esterno dei propri uffici l'erogazione di un servizio o l'esecuzione di una attività (o di parti di attività/servizi complessi), mantenendo tutte le funzioni relative all'indirizzo e programmazione, nonché quelle relative al controllo. Il soggetto cui è affidata l'erogazione del servizio o l'esecuzione delle attività diviene esecutore di azioni determinate dalle politiche e strategie dell'amministrazione; a esso, infatti, vengono affidate, con differente complessità, le attività operative il cui governo spetta all'amministrazione affidante.

L'affidamento di attività esecutive a soggetti terzi consente all'amministrazione pubblica di concentrarsi sul ruolo di interprete dei bisogni dei cittadini e di responsabile del loro soddisfacimento attraverso idonee forme di organizzazione degli operatori, con il graduale superamento del suo ruolo di erogatore diretto del servizio. In altri termini, il soggetto pubblico mantiene le funzioni strategiche legate alla sua funzione «politica», poiché opera le scelte, distribuisce le risorse, determina gli indirizzi e le modalità operative della erogazione dei servizi, controlla il valore e l'efficacia delle prestazioni erogate e, infine, attua tutte le azioni correttive volte a un miglioramento qualitativo dei servizi.

Pertanto, l'azione di esternalizzazione deve necessariamente accompagnarsi al ridisegno degli assetti organizzativi e a una nuova determinazione delle linee di azione strategica dell'amministrazione pubblica.

In tal senso, può parlarsi di esternalizzazione strategica, ovvero del complesso di azioni attraverso le quali l'amministrazione pubblica, alla luce dei propri indirizzi programmatici, delinea la sua struttura organizzativa, stabilendo quali servizi e attività "acquistare all'esterno" e quali produrre direttamente.

L'esternalizzazione presuppone la predisposizione di una serie di strumenti in grado di assicurare all'amministrazione l'esercizio effettivo delle proprie funzioni di indirizzo e controllo rispetto ai servizi e alle attività affidati a terzi. Infatti, la mancanza di simili strumenti o la loro inidoneità rende di fatto sterile il ruolo di indirizzo e controllo del soggetto pubblico, con conseguente impatto sui livelli di qualità ed efficienza dei servizi e delle attività esternalizzate.

### **3.4.2 L'Area tassonomica «Esteralizzazione Strategica» di Magellano**

La consapevolezza della centralità del tema delle esternalizzazioni e l'esigenza di approfondire i profili più significativi del fenomeno, coi relativi risvolti operativi, hanno portato a strutturare un'area dedicata all'«Esteralizzazione Strategica», nell'ambito dell'Albero tassonomico del sistema Magellano.

L'area «Esteralizzazione Strategica» approfondisce il tema delle esternalizzazioni, distinguendo quelle relative a servizi pubblici, da quelle inerenti servizi strumentali e forniture di beni.

Nell'ambito della complessa tematica delle esternalizzazioni, viene in primo luogo distinta quella relativa ai servizi pubblici, interessata da significativi processi di riforma e caratterizzata dalla presenza di un concessionario che assume su di sé il rischio economico della gestione del servizio, a fronte di un corrispettivo (almeno in parte) a carico dagli utenti fruitori. In tal senso, è poi possibile distinguere tra servizi pubblici a rilevanza nazionale (ad esempio, energia elettrica, trasporto ferroviario nazionale, poste, sanità, ecc.) e servizi pubblici locali (ad esempio, trasporto pubblico locale, distribuzione di gas, igiene ambientale, servizio idrico integrato, ecc.), nonché tra servizi a rilevanza economica e privi di rilevanza economica (ad esempio, i servizi sociali, nei casi in cui sia in concreto provata la non redditività economica degli stessi).

Ulteriore tema approfondito è stato quello delle esternalizzazioni dei servizi strumentali. Si tratta di quelle attività, strumentali al perseguimento dei fini istituzionali dell'amministrazione, la cui esecuzione è strategicamente affidata a soggetti terzi (in senso formale o sostanziale). In altri termini, le singole amministrazioni pubbliche, nel delineare i propri assetti organizzativi in relazione al crescente numero di bisogni da soddisfare, decidono di concentrarsi su taluni compiti e funzioni «core», appaltando a terzi lo svolgimento di attività strumentali; è il caso, ad esempio, dei servizi di pulizia e delle manutenzioni di locali pubblici. A differenza dei servizi pubblici, gli appalti di servizi strumentali si caratterizzano per l'assenza di un rischio economico per l'appaltatore. Infatti, quest'ultimo è remunerato direttamente dall'amministrazione pubblica che decide di comprare all'esterno una determinata attività, pagando il relativo corrispettivo.

Infine, è prevista un ambito dedicato alla fornitura di beni, ovvero al complesso di procedure di natura competitiva attraverso le quali amministrazioni pubbliche procedono all'acquisizione di beni funzionali all'esercizio delle proprie funzioni.

### **3.4.3 La Struttura dell'Area**

L'area «Esteralizzazione strategica» è strutturata, come sopra accennato, in tre ambiti: servizi pubblici, servizi strumentali e forniture di beni. Ciascuno di questi ambiti è poi articolato al proprio interno in una sezione dedicata alla fase della scelta dell'esternalizzazione («metodologie e processi di esternalizzazione»), una riferita alla modalità con cui l'amministrazione pubblica addiviene all'individuazione

del contraente («modalità di esternalizzazione») e una inerente la «regolazione dell'esternalizzazione»; per i servizi pubblici è prevista anche una sezione relativa ai «profili economici dell'esternalizzazione».

Nello specifico, la sezione «metodologie e processi di esternalizzazione» si articola in: 1) «analisi di fattibilità e vincoli giuridici», contenente il complesso di atti, documenti e approfondimenti relativi alla fase di scelta per l'amministrazione pubblica di esternalizzare o meno un servizio/attività, in relazione alla riduzione dei costi, livelli di qualità delle prestazioni, vincoli giuridici, ecc.; 2) «pianificazione delle attività», riferita ai piani e programmi predisposti dall'amministrazione, sulla cui base si esternalizza il servizio.

Venendo alle modalità con cui realizzare l'esternalizzazione, con riferimento a servizi pubblici e servizi/attività strumentali, è possibile riscontrare: 1) affidamento del servizio a seguito di gara a evidenza pubblica; 2) affidamento diretto a società mista pubblico-privata con gara per la scelta del socio privato; 3) affidamento diretto a società in house; 4) «ulteriori modalità di affidamento».

Nello specifico, attraverso la gara a evidenza pubblica l'amministrazione pubblica individua l'operatore in grado di meglio assicurare i livelli di prestazione definiti nel bando e capitolato di gara a un prezzo conveniente.

La società mista pubblico-privata è caratterizzata dalla scelta con gara del socio privato, individuato in relazione alle proprie capacità tecnico-operative rispetto al servizio/attività oggetto di esternalizzazione, la cosiddetta «gara a doppio oggetto»<sup>6</sup>.

La società in house, invece, è una modalità per la gestione dei servizi mutuata dalla giurisprudenza comunitaria in tema di appalti pubblici<sup>7</sup> e si configura come l'unica forma di affidamento diretto di servizi pubblici consentito a livello comunitario. Nell'ipotesi di affidamento in house si può parlare di delegazione interorganica da parte dell'ente pubblico, che esonera lo stesso dall'osservare le regole comunitarie della concorrenza. La società in house è caratterizzata dalla presenza dei seguenti requisiti: a) totale capitale pubblico; b) controllo sulla società da parte dell'ente pubblico (proprietario e affidante) analogo a quello esercitato su un proprio ufficio; c) servizio/attività svolto/a prevalentemente per l'Ente (proprietario e affidante).

Accanto alle descritte modalità, si riscontrano affidamenti di servizi anche a fondazioni, associazioni, aziende speciali, società cooperative, ecc. Tali modalità, nell'ambito dell'area tassonomica proposta, sono state definite come «ulteriori modalità di affidamento» del servizio.

Nel caso di fornitura di beni, si è optato per una struttura più snella, atteso che le modalità di selezione dei potenziali fornitori sono tutte riconducibili a selezioni competitive.

Proseguendo nella disamina della struttura dell'area «Esternalizzazione strategica» si riscontra la sezione «regolazione dell'esternalizzazione» che contiene i riferimenti agli strumenti di regolazione e di monitoraggio dei servizi, delle attività e delle forniture di beni oggetto di esternalizzazione. Con riferimento agli stru-

6. Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456 cit.; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008; Consiglio di Stato, Sez. VI, 23.09.2008 n. 4603.

7. Corte Giust. Eur., 18 novembre 1999, causa C-107/98 (Causa Teckal); Corte Giust. Eur. 27 febbraio 2003, C-373/00 (Causa Truley); Corte Giust. Eur. 11 gennaio 2005, C-26/03 (Causa Stadt Halle); Corte Giust. Eur. 13 ottobre 2005, C-458/03 (causa Parking Brixen); Corte Giust. Eur., Sez. I, 11 maggio 2006, C-340/04, (causa Carbotermo).

menti di regolazione, particolare attenzione viene dedicata ai contratti pubblici, distinti in contratti di servizio per i servizi pubblici e contratti/convenzioni per i servizi/attività strumentali e le forniture di beni.

Infine, esclusivamente per l'ambito «servizi pubblici», è prevista una sezione specifica dedicata ai «profili economici dell'esternalizzazione». Si tratta di una scelta determinata dalle peculiari caratteristiche del servizio pubblico, caratterizzato dalla presenza di un rapporto trilaterale tra amministrazione pubblica, azienda erogatrice e utenti, con corrispettivo per il servizio stesso (almeno in parte) a carico degli utenti fruitori. In tal senso, la sezione contiene un approfondimento specifico sulle tariffe e le relative dinamiche, nonché sugli innovativi strumenti (ad esempio, il project financing) in grado di assicurare flussi di capitali privati per la gestione dei servizi e la realizzazione delle relative infrastrutture.

#### **3.4.4 I Contenuti e le azioni**

All'interno di ognuna delle sezioni sopra descritte sono presenti diverse tipologie di documenti che approfondiscono i profili del complesso fenomeno dell'esternalizzazione strategica.

In primo luogo sono presenti come «normativa» le disposizioni di legge nazionale, regionale e comunitaria, nonché la giurisprudenza nazionale e comunitaria in tema di servizi pubblici, servizi e attività strumentali e forniture di beni. I documenti, periodicamente aggiornati, consentono un monitoraggio costante dei processi di riforma in atto in tema di esternalizzazioni.

Grande attenzione è poi dedicata ai documenti amministrativi e alle esperienze, in maniera tale da rendere fruibile il maggior numero di atti (delibere di affidamento di servizi/attività, bandi e capitolati di gara, contratti pubblici, ecc.) e casi concreti, relativi alle esternalizzazioni realizzate nei diversi territori del Paese. La pubblicazione di tali atti e casi concreti consente di diffondere tra la comunità degli utenti di Magellano le esperienze e le soluzioni praticate nei diversi territori. In tal senso, l'operatività del Sistema che consente ai singoli utenti di contribuire, alimentando direttamente le banche dati, rappresenta una grande opportunità per veicolare documenti ed esperienze sempre nuovi, fruibili dall'intera comunità di Magellano.

Altra documentazione pubblicata è quella relativa agli approfondimenti e alla bibliografia in tema di esternalizzazioni. Si tratta di ricerche, studi, bibliografia, metodologie e format di atti che consentono di approfondire i diversi profili dei fenomeni di esternalizzazione. Tali documenti, in parte elaborati dalla redazione di Magellano, in parte veicolati attraverso link a siti internet di altre amministrazioni ed enti, possono essere ulteriormente implementati dalla comunità degli utenti contributori.

In tal senso, anche per favorire l'interazione tra gli utenti di Magellano, è stata realizzata e pubblicata una «Wiki», con l'indicazione dei termini di maggiore interesse in tema di esternalizzazioni.

Infine, i temi e le problematiche connessi alle esternalizzazioni sono oggetto di discussione in specifici Forum attivati nell'area dedicata di Magellano.

### **3.4.5 Gli obiettivi e le finalità**

Il complesso di azioni attivato nell'ambito dell'area tassonomica «Esternalizzazione strategica» ha in primo luogo l'obiettivo di rendere fruibili a un vasto pubblico di addetti ai lavori i documenti (atti amministrativi, normativa e giurisprudenza, approfondimenti, ecc.) individuati come più significativi in tema di esternalizzazioni.

L'area «Esternalizzazione Strategica», si propone come utile strumento di supporto tecnico e di informazione per gli operatori del settore e funzionari, ma anche per cittadini interessati ad approfondire le proprie competenze su un tema di grande interesse. In altri termini, l'area tassonomica e i relativi contenuti sono una sorta di «cassetta degli attrezzi» utile per individuare le soluzioni tecniche più adeguate al caso concreto e per approfondire le novità più significative in tema di esternalizzazioni.

Le caratteristiche tecniche del Sistema Magellano (con la possibilità per i singoli utenti di produrre e pubblicare propri documenti) e i momenti di interazione (ad esempio i Forum tematici) fanno, però, di Magellano soprattutto un luogo di confronto tra i diversi attori coinvolti nei processi di esternalizzazione, in cui condividere conoscenze ed esperienze relative a tale fenomeno. La condivisione e diffusione di buone pratiche, lo scambio di opinioni su problematiche comuni o sull'evoluzione della normativa, rendono Magellano un prezioso strumento in grado di realizzare un'attiva comunità di utenti interessati al tema delle esternalizzazioni.

In tal senso, la richiamata area tassonomica può contribuire in maniera significativa al rafforzamento delle competenze tecniche sui diversi profili delle esternalizzazioni, accompagnando il concreto sviluppo del processo di riforma dell'amministrazione pubblica in atto nel Paese.

## **3.5 Finanziamenti Pubblici**

### **3.5.1 Premessa**

In una fase, come quella degli ultimi mesi del 2008, caratterizzata da crescita economica negativa<sup>8</sup> si avverte maggiormente l'esigenza di fare leva su risorse e strumenti che contribuiscano a fornire impulso alla ripresa. Il sistema di intervento pubblico finalizzato a sostenere lo sviluppo economico rappresenta uno dei temi centrali dell'agenda politica.

In questo senso la programmazione regionale unitaria 2007-2013 incardinandosi sugli obiettivi comunitari<sup>9</sup> e negli indirizzi delineati dal Quadro Strategico Nazionale (QSN), oltre a fornire operatività alla Politica di Coesione, costituisce un fattore strategico di conversio-

8. La crescita del PIL in Italia, su base trimestrale, è a -0,5% III trim. 08/II trim. 08 (fonte: Banca d'Italia - L'economia Italiana in breve - n. 19 novembre 2008).

9. Gli obiettivi comunitari per il 2007-2013 (Convergenza, Competitività regionale e Occupazione, Cooperazione territoriale europea) hanno ridefinito le priorità strategiche della programmazione regionale a seguito della programmazione 2000-2006 e alla luce dell'allargamento dell'Unione europea.

ne e armonizzazione dei modelli di investimento pubblico verso interventi capaci di favorire la crescita economica dei diversi territori.

L'azione di contrasto alle disparità regionali avviene con fondi comunitari e con risorse nazionali al cui interno è compreso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate<sup>10</sup> (FAS) oggetto, in occasione della promulgazione del D.L. n. 195 del 2008<sup>11</sup>, di particolari attenzioni da parte del Governo, delle amministrazioni regionali e delle parti economiche e sociali.

L'utilizzo dei fondi per lo sviluppo regionale, quanto mai necessario per innescare processi anticiclici, è opportuno non risponda a logiche di redistribuzione ma sia orientato a favorire la diversificazione delle economie locali e la stabilizzazione della *performance* economica nella zona dell'Euro<sup>12</sup>. In questa prospettiva andrebbero lette anche le proposte di riprogrammazione delle risorse aggiuntive per gli investimenti che sarebbe auspicabile concentrare ulteriormente verso interventi chiave.

Del resto già con la programmazione per il periodo 2000-2006 era stato sancito un collegamento stretto tra la strategia nazionale e quella regionale europea attraverso l'adozione, operata con il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, di un sistema di *policy* multi-livello capace di integrare le politiche per i sistemi locali di sviluppo nel sistema delle politiche di sviluppo nazionali<sup>13</sup>. Con il ciclo 2007-2013 si è accolto quanto emerso dalla precedente esperienza circa l'opportunità, per una maggiore efficacia delle politiche di coesione, di adottare un sistema di governo multi-livello realizzato con azioni coordinate dell'Unione Europea, degli Stati membri e delle amministrazioni locali e regionali<sup>14</sup>. Il rafforzamento dei legami tra efficienza economica, sussidiarietà e decentramento, implica pertanto il coinvolgimento primario delle amministrazioni regionali e locali per la definizione e l'attuazione delle politiche di sviluppo.

Ne consegue che nella sfida per lo sviluppo siano l'insieme di istituzioni, enti, imprese e cittadini a essere chiamati e coinvolti per raccogliere le opportunità che le risorse finanziarie disponibili intendono attivare nel quadro delle strategie della coesione.

Per questo appare cruciale la diffusione della conoscenza dei principi, dei meccanismi e degli strumenti che governano la programmazione dei fondi pubblici.

### **3.5.2 I potenziali fruitori dell'area "Finanziamenti Pubblici"**

L'area "Finanziamenti pubblici" di Magellano si rivolge soprattutto a coloro i quali avvertono l'esigenza di apprendere gli schemi della programmazione dei finanziamenti pubblici e desiderano approfondirne i contenuti, acquisire documentazione e materiali utili, condividere esperienze, metodologie e approcci per sviluppare iniziative che contribuiscano a "innovare" le Pubbliche Amministrazioni e innescare opportunità.

Il cambiamento invocato da più parti per superare le criticità della crisi globale passa, nel nostro Paese, non solo attraverso investimenti

10. Allegato al QSN 2007-2013: "La politica regionale nazionale del FAS nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il 2007-2013" - Ministero dello Sviluppo Economico, giugno 2007.

11. Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 195, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

12. Si veda la relazione finale del IV Forum europeo sulla coesione economica e sociale, Bruxelles 27-28 settembre 2007.

13. A questo proposito si rimanda per approfondimenti a: "Il sud in bilico" di S. De Simone e F.S. Matteo, Quaderni di Europa Popolare, 2008, Rubbettino Editore.

14. Commissione Europea "Quarta relazione sulla coesione economica e sociale", maggio 2007.

per interventi di modernizzazione delle infrastrutture e la persistenza di incentivi (pur nel rispetto della disciplina degli aiuti) a supporto delle imprese ma anche attraverso riforme di sistema volte a massimizzare l'efficacia dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni.

La capacità di adeguare i sistemi ai cambiamenti in atto è funzione non solo delle risorse economiche e delle dotazioni materiali ma anche delle conoscenze e degli apprendimenti che si è in grado di veicolare.

Il rafforzamento delle competenze e della capacità istituzionale complessiva delle amministrazioni, previsto in alcuni dei programmi comunitari è proprio nella direzione di un più generale rafforzamento della Pubblica Amministrazione<sup>15</sup>. L'accrescimento della capacità progettuale (non solo da parte di amministrazioni centrali e regionali ma anche da parte di enti locali), le iniziative volte a dare trasparenza all'azione amministrativa e quelle orientate al partenariato e al trasferimento delle buone pratiche sono solo alcuni esempi di interventi di cui è ormai evidente la necessità.

### **3.5.3 La struttura dell'area Finanziamenti Pubblici**

L'area denominata "Finanziamenti Pubblici" si concentra sulla programmazione e attuazione degli investimenti pubblici finanziati con i Fondi UE e con le risorse messe a disposizione nel QSN 2007-2013.

L'obiettivo della raccolta di documenti resi disponibili in questa partizione del sistema Magellano è quello della condivisione della conoscenza sul tema degli investimenti per lo sviluppo e si concretizza attraverso una selezione esperta della documentazione e dei materiali che sono di volta in volta distribuiti nei diversi livelli dell'area "Finanziamenti Pubblici".

La scelta della documentazione riguardante le Politiche e i Programmi che utilizzano risorse pubbliche segue principalmente criteri di praticità rispetto a esigenze di comprensione dei temi ma anche di consultazione e ricerca su argomenti specifici e sulla normativa di riferimento.

La raccolta non si limita ai Regolamenti comunitari ma comprende anche e soprattutto i Programmi Operativi che indirizzano e definiscono il sistema degli interventi della politica regionale. In particolare, si è voluto evidenziare il disegno strategico unitario della *policy* articolando i contenuti ovvero i diversi programmi operativi nei diversi ambiti, territoriale e amministrativo. Pertanto, la stessa articolazione dell'area è stata concepita in modo da rispettare le dimensioni territoriali delle politiche e della programmazione.

In risposta anche alle esigenze di omogeneità di navigazione tra le diverse aree del sistema Magellano da parte degli utenti, si è preferito utilizzare tre livelli, dei quali i primi due finalizzati a definire una struttura che rispecchi (anche se con le necessarie semplificazioni) la localizzazione sul territorio dei programmi di investimento; mentre il terzo livello è stato concepito come strumentale alla classificazione di documenti che fanno riferimento alle dimensioni territoriale e ammi-

15. Si veda – a mero titolo d'esempio, affatto esaustivo – il sistema di obiettivi del PON Governance e Assistenza Tecnica e del PON Governance e Azioni di Sistema, entrambi riferiti alle regioni dell'Obiettivo di Convergenza.

nistrativa dei livelli che lo precedono. Quindi, per esempio, il percorso di lettura proposto per l'individuazione all'interno dell'area "Finanziamenti Pubblici" di un Programma Operativo Nazionale (PON), partirà dalla voce di primo livello denominata "Le Politiche e i Programmi", per poi passare al secondo livello attraverso la voce "nazionali" e infine approdare al terzo livello dove il documento è inquadrato nella voce "normative"<sup>16</sup>. La tabella seguente illustra l'articolazione dei livelli e delle voci dell'area "Finanziamenti Pubblici":

Area Finanziamenti Pubblici			
Livello 1	Livello 2	Livello 3	
Le Politiche e i Programmi	Unione Europea →	Normative	
	Nazionali →	Normative	
	Regionali →	Normative	
	Locali →	Normative	
	Strumenti		Documenti amministrativi
			Esperienze e sperimentazioni
			Ricerche e approfondimenti
			Metodologie
			Iniziative
			Bibliografia

La struttura così ordinata prevede che la documentazione e i materiali messi a disposizione nell'area si trovino soprattutto nella Tassonomia di livello 3, limitando i contenuti delle voci del primo e secondo livello ad alcuni documenti "guida" sull'organizzazione dei contenuti del terzo livello.

Per il reperimento dei materiali, invece, il fulcro delle ricerche è nel secondo livello della Tassonomia, poiché fa diretto riferimento alle dimensioni territoriale e amministrativa in base alle quali è stata strutturata l'area. Pertanto, ad esempio: la normativa comunitaria relativa ai regolamenti sui fondi strutturali è rinvenibile all'interno della voce "normativa" (terzo livello) cui si accede attraverso la voce "Unione Europea" (secondo livello); mentre l'accesso ai documenti di programmazione nazionale (PON) e regionale (POR) avviene rispettivamente attraverso le voci "nazionali" e "regionali" (secondo livello).

La semplificazione alla quale si è ricorsi per l'articolazione della Tassonomia ha comportato, inevitabilmente, alcune "forzature" quali

16. I programmi operativi sono adottati, su proposta degli Stati membri, con decisione della Commissione.

il privilegiare una collocazione piuttosto che un'altra per i documenti la cui dimensione (territoriale e/o amministrativa) trovava una corrispondenza non univoca. È il caso, per esempio, dei due Programmi Operativi Interregionali<sup>17</sup> (POIN) che nella programmazione 2007-2013 affiancano i singoli POR e che si è scelto di inserire nel percorso che passa per la voce "regionali" del secondo livello, nonostante siano previsti per entrambi anche contributi e partecipazione di amministrazioni centrali.

Un'altra scelta legata a esigenze di semplificazione è stata quella di includere gli strumenti della programmazione negoziata nel percorso che passa attraverso la voce "locali" (al secondo livello dell'area sui finanziamenti pubblici). Dal momento che la programmazione negoziata e gli strumenti da essa previsti<sup>18</sup> sono finalizzati a valorizzare i processi di sviluppo locale anche grazie all'uso di procedimenti di concertazione e di acquisizione di istanze "dal basso", si è voluto sottolineare, in sede di collocazione dei documenti, proprio quegli aspetti di carattere locale e settoriale<sup>19</sup>.

Accedendo attraverso la voce "Strumenti" (secondo livello della Tassonomia dell'area) al relativo terzo livello si scoprono una pluralità di partizioni la cui finalità è generalmente quella di raccogliere in modo dinamico – nel corso dell'attuazione degli interventi previsti dai diversi programmi – documentazione e materiali di diversa natura, quali per esempio: documenti amministrativi significativi per comprendere i processi di realizzazione, esperienze e sperimentazioni, ricerche e approfondimenti su temi pertinenti, metodologie comuni e iniziative di particolare evidenza. Infine, sempre con riferimento alla voce "Strumenti", è stato previsto anche uno spazio dedicato a raccogliere indicazioni bibliografiche per favorire ricerche e approfondimenti.

Infine, Magellano offre a tutti gli utenti una serie di strumenti che favoriscono sia l'approfondimento dei temi trattati in ciascuna area, sia la possibilità di interazione tra coloro che sono portatori di interessi e domande comuni. Magellano è un sistema dinamico, anche nel senso delle possibilità di partecipazione che offre, ed è orientato verso la creazione di Community di utenti promuovendo lo scambio di opinioni ed esperienze. Tra gli strumenti dinamicamente dedicati agli approfondimenti è significativa la presenza di una Wiki e di un glossario dei termini utili alla comprensione dei temi di ciascuna area. Il Forum e la Chat rappresentano invece una valida opportunità per confrontarsi e sviluppare idee anche nella prospettiva di acquisire spunti per innovare l'azione delle amministrazioni. Ad esempio, nel caso dell'area dei finanziamenti pubblici, alcuni spunti potrebbero essere legati ai temi della governance e del rafforzamento delle competenze delle amministrazioni, per la migliore efficacia nell'attuazione degli interventi previsti dal quadro strategico 2007-2013.

17. I POIN sono entrambi rivolti alle regioni dell'Obiettivo Convergenza e riguardano l'uno le "Energie rinnovabili e risparmio energetico" e l'altro gli "Attrattori culturali, naturali e turismo".

18. Tra gli strumenti della programmazione negoziata: le Intese Istituzionali di Programma, gli Accordi di Programma Quadro, i Patti territoriali, i Contratti di programma, i Contratti d'area, gli Strumenti di attuazione regionale.

19. Il D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 - Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali - all'art. 34 evidenzia gli aspetti di cooperazione tra regione e enti locali e le possibili caratteristiche settoriali delle iniziative previste dall'Accordo di Programma.

## 3.6 Formulazione e valutazione delle politiche pubbliche

### 3.6.1 Premessa

Nel novero degli argomenti di maggiore attualità in ambito pubblico, particolare significato assume il tema della formulazione delle politiche pubbliche e della valutazione degli effetti che, le stesse, generano sulla collettività di riferimento.

Detto argomento, in realtà, è di difficile collocazione rispetto a una particolare tipologia di amministrazione pubblica, in quanto risulta associabile, con forme ed effetti diversi, tanto alle organizzazioni sovranazionali, quanto alle amministrazioni centrali dello Stato e, da ultimo, agli enti territoriali.

Lo sviluppo di questa area tematica, mirava a individuare i diversi processi strategici e operativi attraverso cui definire una politica pubblica, rendendo chiari e dettagliati i momenti tipici di questi processi decisionali, insieme a i connessi momenti di verifica, controllo e valutazione dei risultati prodotti.

È sulla base di queste premesse che, nel redigere i contenuti dell'area tematica in oggetto, si è cercato di seguire un approccio che tenesse in debita considerazione una pluralità di aspetti e di prospettive di analisi.

Più nel dettaglio, oltre agli aspetti di natura giuridico-amministrativa, certamente di rilievo in qualsiasi attività avente a oggetto l'ambito delle amministrazioni pubbliche, sono stati sviluppati gli aspetti teorici e operativi soprattutto da una prospettiva di natura economico aziendale, integrando il profilo giuridico con quello economico, secondo un percorso che tiene conto anche delle variabili «spazio» e «tempo».

#### **La struttura dell'area tematica: obiettivi di fondo**

Per le suddette ragioni, l'area tematica qui in esame è stata sviluppata sulla base di alcune «macroaree» all'interno delle quali sono stati inseriti gli argomenti di maggiore interesse in relazione alla Tassonomia di riferimento.

Nello specifico, la sezione «formulazione e valutazione delle politiche pubbliche» è così strutturata:

1. Processi di pianificazione strategica;
2. Modelli di policy making;
3. Governance pubblica;
4. Accountability e responsabilità;
5. Metodologie e strumenti di controllo delle *performance* pubbliche;
6. Valutazione delle politiche e degli interventi pubblici.

Già da un primo esame dei temi affrontati, si individua il criterio di indagine che si è scelto di seguire rispetto alle variabili «spazio e tempo» sopra citate.

Nella costruzione di questa area tematica si è scelto di:

- partire dal concetto di strategia e dai processi di programmazione di medio lungo periodo;

- fare riferimento ai modelli teorici di «policy making» e di scelta pubblica proposti dalla dottrina;
- sviluppare il tema della «governance»<sup>20</sup>, intesa qui come sistema di governo delle relazioni interne ed esterne a una amministrazione pubblica.

Le categorie sin qui elencate sono riconducibili al tema del governo delle amministrazioni pubbliche.

In una seconda parte dell'area tematica si fa invece riferimento ai concetti di controllo, rendicontazione e valutazione. In particolare, viene sviluppato il tema della c.d. «*accountability*», intesa come capacità delle aa.pp. di informare i propri interlocutori sulle iniziative assunte, nella logica della rendicontazione sociale, ambientale e di tutti gli altri strumenti di informativa volontaria verso gli stakeholder<sup>21</sup>;

Altro aspetto che è stato affrontato è quello del collegamento tra programmazione strategica e controllo e misurazione delle *performance*, attraverso l'esame della dottrina, delle norme e delle prassi più significative<sup>22</sup>;

L'ultima parte dell'area tematica è dedicata alla valutazione dei risultati prodotti dalle politiche e dagli interventi pubblici, seguendo il filone di ricerca sui temi del c.d. «valore pubblico»<sup>23</sup>.

### 3.6.2 I contenuti dell'area tematica

L'obiettivo di fondo, al di là dell'approccio teorico con cui si è scelto di costruire l'area in oggetto, era quello di fornire elementi di conoscenza quanto più accessibili e trasparenti ai cittadini.

All'interno di ogni macroarea sono state sviluppate le diverse tematiche attraverso il richiamo a documentazione di natura teorica (contributi scientifici, dottrina, suggerimenti bibliografici) e operativa (esperienze e approfondimenti, *case study*, documentazione ufficiale).

#### ***I processi di pianificazione strategica***

La sezione dedicata ai processi di pianificazione strategica, è stata sviluppata partendo, sul piano teorico, dal concetto di strategia, per come è stato definito negli studi economico aziendali.

Esperienze concretamente realizzate e strumenti operativi adottati da alcune amministrazioni pubbliche italiane, hanno permesso di descrivere i problemi connessi alla analisi strategica e alle variabili rilevanti che entrano in gioco nella formulazione delle scelte strategiche adottate dalle amministrazioni pubbliche.

Da ultimo, anche con richiami ai diversi comparti (amministrazioni centrali, sanità, enti locali) sono stati elencati alcuni fra i principali documenti di pianificazione previsti dalle norme di legge.

#### ***I modelli di policy making***

I modelli di scelta e i comportamenti degli attori pubblici producono effetti sulla vita delle comunità e dei singoli cittadini.

20. Cfr. [Mussari; 1993]; [E. Borgovi; 2004]; [G. Farneti; 2005].

21. Cfr. [F. Vermiglio; 1984; 2000]; [F. Farneti; 2004]; [G. Rusconi; 1988]; [O. Gabrovec; 2002].

22. Cfr. [L. D'Alessio; 1997; 2008]; [U. Bocchino; 2005]; [F. Pezzani; 2000]; [E. Padovani; 2005].

23. Cfr. [M.H. Moore; 2005]; [Accademia AIDEA AA.VV.; 2008]; [A. Ziruolo; 2005].

Il tema dei modelli di *policy making* e della analisi degli impatti delle scelte strategiche sugli equilibri di finanza pubblica e sullo sviluppo economico e sociale delle comunità è stato affrontato tenuto conto del profilo teorico e di quello operativo selezionando la documentazione rispetto agli obiettivi complessivi dell'area tematica, ossia rispetto alla necessità di definire come le politiche pubbliche, nelle diverse forme in cui vengono a essere attuate, riescano a incidere sulla sfera dei bisogni dei diversi portatori di interesse.

### ***La governance pubblica***

La terza macroarea riguarda il tema della governance pubblica e degli sviluppi che tale concetto ha subito nella prassi delle amministrazioni pubbliche dei principali paesi europei e mondiali.

Definire la governance significa anche stabilire come rapportarsi all'interno e all'esterno della propria amministrazione.

L'attenzione è stata rivolta prevalentemente alla definizione dei modelli di governance e alle implicazioni che dalle diverse configurazioni adottate si generano nei confronti delle amministrazioni.

In particolare, grazie anche ai contributi bibliografici in materia, sono stati presentati i concetti di governance interna, esterna e interistituzionale, facendo anche esplicito richiamo alle principali esperienze in tema di condivisione delle politiche pubbliche con gli stakeholder.

### ***Accountability e responsabilità***

Nella quarta sezione è stato sviluppato il tema della accountability e della responsabilità sociale.

«Accountability», «Bilancio sociale», «Bilancio di genere»: concetti che sono diventati di uso comune nella vita delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, ma sui quali non sempre si è fatto chiarezza riguardo alla loro reale funzione e applicabilità nei diversi contesti economici e sociali.

Per questi motivi, si è scelto di focalizzare l'attenzione sul valore che riveste la comunicazione volontaria e l'apertura al giudizio dei cittadini, nella implementazione delle politiche pubbliche da parte delle amministrazioni.

Gli standard di rendicontazione e le esperienze sin qui maturate forniscono un quadro puntuale dei diversi modelli e sistemi di rendicontazione adottati dagli enti pubblici.

### ***Metodologie e degli strumenti di controllo delle performance pubbliche***

Vi è un legame intrinseco tra processi di pianificazione strategica e sistemi di misurazione delle *performance*.

La dottrina italiana e straniera ha contribuito moltissimo alla definizione delle conoscenze su questi concetti. Raccontare i risultati, le *performance*, inserendoli nel quadro dei processi di pianificazione strategica. Questa è una chiave di lettura importante che rende credi-

bili e trasparenti i comportamenti degli attori pubblici e che permette, tanto a chi governa quanto ai destinatari delle politiche pubbliche di formarsi un giudizio sui risultati raggiunti.

### **Valutazione delle politiche e degli interventi pubblici**

L'ultima macroarea, sulla base dei criteri di indagine che sono stati descritti in precedenza, è riferita al tema della valutazione delle politiche, con un duplice obiettivo:

- monitorare i progetti e le politiche pubbliche rispetto alla loro capacità di generare effetti positivi sullo sviluppo economico;
- introdurre, seppur riconoscendo la novità del tema e la sua difficile interpretazione, il concetto di valore pubblico e le sue possibili definizioni in seno alle diverse amministrazioni pubbliche «profilo dello spazio» e nei diversi momenti storici e politici «profilo del tempo» in cui tale concetto si è modificato per effetto dei cambiamenti che il contesto economico e sociale del nostro Paese ha subito negli ultimi decenni.

### **3.6.3 Considerazioni conclusive**

Si chiude, pertanto, il percorso ideale che ha avuto inizio con l'esame dei concetti di strategia e di pianificazione e, passando per i concetti di accountability e di controllo delle *performance* si conclude con la valutazione delle politiche.

Un percorso, la cui realizzazione deve diventare sempre più concreta e non deve restare solo sul piano teorico.

Bisogna passare necessariamente dalla teoria ai comportamenti. In questa logica, la creazione di valore pubblico deve rappresentare il principio cardine guida per tutte le amministrazioni su cui fondare i propri processi di scelta e su cui misurare gli effetti delle proprie azioni.

Unitamente ai contributi che di volta in volta vengono inseriti negli appositi Forum e agli spunti di approfondimento presenti nel glossario, si può certamente affermare che il contributo del portale vada nella direzione, in queste note appena accennata, dello sviluppo della conoscenza e della creazione di valore sociale per gli utenti-fruitori del servizio pubblico.

## **3.7 Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane**

### **3.7.1 Perché un'area di gestione e sviluppo di risorse umane in un sistema di Knowledge Management**

Se fossimo alla ricerca di metodologie, teorie e modelli per sviluppare un sistema di valorizzazione delle risorse umane, forse prevedere in *Magellano* questa area tematica risulterebbe un'iniziativa tardiva e in effetti poco sensata, visto il mare di pubblicazioni disponibili. Chi ha pensato di farlo, invece, crede che la presenza di tale area sia utile in questo contesto proprio perché i modelli, gli strumenti, le filosofie che copiose troviamo ovunque, da soli, calati dall'esterno, non posso-

no permettere alcun processo di innovazione effettivo dell'azione pubblica.

L'amministrazione pubblica, nella letteratura in Italia come nel mondo, viene spesso giudicata troppo complessa, accentrata, interventista, potente, settorializzata, rigida e incompetente. Alcuni la ritengono poco sensibile nei confronti dei cittadini, ma attenta alle pressioni degli interessi organizzati (anche politici) e conseguentemente indifferente a concetti quali l'efficacia, l'economicità, la produttività. Il concetto di "innovazione della Pubblica Amministrazione" si riconosce da molti decenni come uno slogan comunemente usato, forse persino abusato, in quasi tutti gli ambiti di discussione attorno al tema. Allo stesso modo, ampia letteratura e importanti tribune hanno sciorinato modellistiche vecchie e nuove e paradigmi più o meno affascinanti che, secondo i loro sostenitori, dovrebbero riconoscersi adatti ad assicurare nuova efficacia alla gestione del personale (conseguentemente riconosciuta come leva indispensabile per perseguire ogni processo di cambiamento del sistema pubblico). Questo tipo di discussione, tutta volta a ricercare l'innovazione come fatto radicale, e la relativa sperimentazione dei nuovi paradigmi, ha finito con il fornire solo un simulacro di soluzione, lasciando intatta la dimensione culturale che anima l'azione amministrativa. Poiché la gestione della Pubblica Amministrazione ha rappresentato per quasi tutta la sua storia più un'arte della pratica che una disciplina costruita su basi concettuali, si è assistito, conseguentemente a queste ondate di interventi, a una chiara stratificazione di due diversi atteggiamenti verso la gestione del personale. Alla base, imperturbabile, si è consolidata la gestione tradizionale del rapporto di lavoro pubblico, magari migliorata dal punto di vista operativo dall'informattizzazione, ma che sostanzialmente e culturalmente non è mai cambiata, rimanendo imperturbabile al confuso susseguirsi dei processi di modernizzazione dichiarata. Al di sopra di questa azione continua, scandita da procedure decennali, si sono alternati in modo spesso irrazionale, interventi di cambiamento, al fine esaurirsi in tentativi di introduzione di strumenti sofisticati, copiati dalla pratica manageriale, finalizzati a promuovere un modello gestionale che voleva essere qualcosa di diverso rispetto al sistema amministrativo e che, per questo, nel cuore del sistema amministrativo non poteva trovar luogo. È strano come quasi tutti i paradigmi innovativi che dichiarano le risorse umane (e quindi le persone nell'organizzazione) come fonte di valore imprescindibile per il conseguimento dei risultati di miglioramento, finiscano poi per identificare autonomamente le nuove linee strategiche e gestionali senza permettere la partecipazione dei dipendenti stessi.

Eppure vi sono alcune evidenze che nessuno può negare. È indubbio che l'evoluzione del sistema sociale impone in tutto il mondo la modernizzazione del sistema pubblico. Allo stesso modo appare evidente come tale cambiamento debba risultare da un processo evolutivo di tipo culturale che inneschi un percorso di miglioramento conti-

nuo, di innovazione incrementale (basata sul far meglio le cose che già si fanno). Solo dopo aver realizzato, o almeno avviato, questo processo è possibile introdurre i nuovi strumenti gestionali, altrimenti, in presenza di cultura avversa, ogni strumento viene “piegato” a logiche tradizionali, svuotato di significato: totem di un cambiamento solo dichiarato.

D'altronde gli approcci manageriali scontano la limitatezza delle proprie ipotesi. In un sistema di moralità, competenza e potere limitati, le organizzazioni pubbliche possono essere concepite come *istituzioni* piuttosto che come strumenti per il raggiungimento di obiettivi specifici. Quando le organizzazioni vengono analizzate come istituzioni, esse appaiono come composte da un gruppo di regole, che definiscono i legittimi partecipanti e gli ordini del giorno, prescrivono le regole del gioco, stabiliscono le sanzioni contro le deviazioni e le direttive per il cambiamento. Le istituzioni creano un ordine provvisorio e imperfetto. Esse influenzano e semplificano il modo in cui noi pensiamo e agiamo, ciò che osserviamo, come interpretiamo ciò che osserviamo, i nostri standard di valutazione e il modo di affrontare i conflitti. Ambiente interno ed esterno si uniscono, in una continua dinamica di rappresentazione e di appartenenza. In effetti il problema dell'etica e dell'appartenenza diviene centrale, quale mezzo di difesa ma anche di propulsione. È nell'ambito di questo segno che l'innovazione organizzativa è in grado di realizzarsi compiutamente o fallisce il suo corso. Il cosiddetto sistema manageriale, derivato dalla privatizzazione del pubblico impiego, introdotta con ferma convinzione negli anni '90, sconta, sul lato dirigenziale un drammatico effetto culturale che con lucida sintesi Cassese chiama scambio di “sicurezza contro potere”. Di fatto si ritarda la valutazione oggettiva o la si svuota di significati. Il potere politico cerca di catturare il corpo Amministrativo moltiplicando i posti di comando, aprendo spazi di carriera da gestire con il favore. Il potere politico irretisce, quasi “affascina” la dirigenza pubblica. Dall'altro lato ai dirigenti non si lascia la piena gestione delle risorse umane e finanziarie, per cui non ha senso chiedere loro conto del raggiungimento dei risultati di efficacia ed economicità. In questo contesto la riforma etero-diretta non sembra perseguibile.

In sostanza, allora, l'innovazione organizzativa può avere luogo se generata endogenamente in un sistema culturalmente preparato. Da questa considerazione nasce l'idea di provare a creare uno spazio di discussione, sperimentazione, riflessione sul tema delle risorse umane, che si fondasse sulla condivisione delle idee, dei progetti, delle riflessioni, per questo è stata creata un'area che trattasse di gestione risorse umane nell'ambito di un sistema di Knowledge Management, non tanto alla ricerca di risposte (che la letteratura, la consulenza, il mercato ci forniscono copiosamente), ma alla ricerca delle domande, della natura dei problemi che un sistema di gestione delle risorse umane deve porsi per favorire il cambiamento del settore pubblico. E poiché dobbiamo riconoscere nelle persone che lavorano nella

Pubblica Amministrazione il ruolo di portatori di energia, sapere e motivazione, a loro stessi dobbiamo chiedere di partecipare alla costruzione di nuove azioni, nuovi sistemi, nuovi contesti, utili a favorire tale erogazione in modo sempre più continuo, sempre più efficace, sempre più orientato all'eccellenza.

### **3.7.2 Brevi riflessioni sul processo di cambiamento della P.A. e sul ruolo assunto dai processi di valorizzazione delle risorse umane**

In linea teorica appare impossibile considerare l'amministrazione come un'impresa. È qualcosa di diverso, di proprio, di socialmente univoco. È lo strumento mediante il quale il potere pubblico viene esercitato e i servizi pubblici vengono prodotti e distribuiti. La sua azione rappresenta il punto centrale e terminale del processo decisionale che anima il funzionamento dell'organismo democratico.

Nei paesi a economia avanzata si assiste da almeno due decenni a un processo di modernizzazione abbastanza condiviso che prevede il continuo ampliamento del livello delega decisionale ai livelli operativi, che vengono chiamati a ricercare soluzioni evolutive a problemi complessi non routinari. Al centro di questo aspetto c'è un fenomeno sociale e filosofico che riguarda la stessa definizione del sistema Stato agli occhi della società civile. Lo Stato si trasforma, da definitore astratto di regole in erogatore o finanziatore di servizi ai cittadini. L'esistenza di un approccio fondato sui servizi cambia completamente il rapporto tra governo e governati. Se nell'approccio tradizionale, infatti, la relazione era fondata sulla definizione di obblighi e diritti dei cittadini, ora la stessa relazione viene percepita in termini di confronto tra carico fiscale, spettanze economiche e servizi offerti. Questo aspetto ha una chiara evidenza, al di là del semplice aspetto definitorio, nella stessa qualità della relazione propria delle democrazie moderne. Il contenuto di tale rapporto è sempre meno definito da termini politici e sempre più da valutazioni "costo/beneficio": lo stesso linguaggio politico perde la sua complessità favorendo l'analisi semplificata dei singoli problemi e dei singoli aspetti. Questo nuovo paradigma da un lato assume connotati molto positivi, spingendo le istituzioni ad assumere un rapporto diretto con i propri amministrati, permettendo il continuo sorgere in istanze di trasparenza e di efficacia. Dall'altro lato, però, una delle conseguenze collaterali è la perdita di visione strategica, a favore di un approccio settoriale, spesso semplicistico e orientato ai fenomeni mediatici contingenti più che alla costruzione di un progetto di sviluppo. La trasformazione in atto pone lo Stato centrale in competizione con i governi regionali e locali, con i poteri soprannazionali, ma anche con le organizzazioni non governative e, in alcuni casi, con le stesse società commerciali. Questa competizione rende meno definita l'identità stessa dello Stato, facendo continuamente variare la missione assunta dalla Pubblica Amministrazione Centrale.

La complessità dell'azione pubblica, la necessità di interpretare l'interesse pubblico in modo complesso e specifico, il convulso pro-

cesso di sviluppo del contesto sociale, politico, normativo in cui opera la Pubblica Amministrazione, la continua evoluzione del suo stesso ruolo all'interno delle dinamiche socio-economiche, tutto questo rende necessaria l'adozione di un approccio organizzativo flessibile, dinamico, necessariamente fluido, pur sempre nel rispetto dei valori e dei doveri propri di chi esercita il potere amministrativo, in grado di incidere segnatamente nella sfera giuridica soggettiva dei cittadini. Per la Pubblica Amministrazione Centrale il quadro si complica ulteriormente. I processi di delega agli enti locali di servizi diretti al cittadino la pongono sempre di più in una posizione particolare, nella sua sfera di programmazione, controllo, indirizzamento delle politiche generali, come strumento necessario per realizzare i progetti governativi e quindi politici. La sua azione si smaterializza, ma mantiene un impatto comunque significativo sulla vita del Paese. Inoltre la riduzione dei costi e il continuo accorpamento di strutture ministeriali pone un sensibile problema gestionale che viene a scontrarsi con le attese sempre più pressanti e complesse provenienti dall'opinione pubblica e dal mondo politico.

Complessità, varietà e fluidità delle situazioni impediscono l'adozione di procedure e forme di semplificazione e centralizzazione decisionale, obbliga ad ampliare la portata dell'autonomia dei funzionari e delle strutture in genere. L'ampliamento della delega, però, presuppone alcuni elementi fondamentali: in particolare le persone chiamate ad agire devono presidiare le competenze tecniche idonee, devono essere animati da un livello di motivazione che induca a perseguire i percorsi più vantaggiosi per l'amministrazione, devono possedere le attitudini necessarie per gestire l'autonomia stessa e il conseguente livello di stress che il confronto con situazioni sempre diverse e complesse necessariamente comporta. Il processo di delega deve poi coniugarsi con il riconoscimento e l'assunzione di specifiche responsabilità, deve cioè conseguire che i comportamenti virtuosi vengano premiati e quelli negativi disincentivati. La responsabilità non può più essere procedurale, ma orienta all'efficacia dell'azione svolta, cioè dai risultati ottenuti e dai comportamenti adottati nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta.

La delega di potere e l'autonomia rispondono a due bisogni. Da un lato consentono di aumentare l'efficacia dell'azione pubblica, orientando il comportamento individuale a obiettivi concreti, favorendo la specializzazione e la gestione diretta delle risorse necessarie, sottoponendo tali comportamenti a continuo idoneo monitoraggio perché l'azione rimanga orientata alla ricerca di soluzioni improntate al miglior utilizzo delle risorse disponibili. In secondo luogo la delega di potere e l'ampliamento della sfera di autonomia dovrebbero comportare il miglioramento e il consolidamento dello stesso processo decisionale: questo sistema, se ben gestito, può aumentare il grado di trasparenza e le relazioni trasversali, inoltre in ragione di un pieno sviluppo della delega di potere, può essere assicurata continuità all'azione politica, mediante la stabile e sistematica produzione di decisioni coerenti, non influenzate dall'andamento del cosiddetto ciclo elettorale.

I processi di programmazione e controllo consentono di definire il collegamento tra autonomia e responsabilità, orientando il comportamento individuale all'interno dell'interesse pubblico e delle strategie dell'amministrazione, mentre il sistema di gestione del personale deve fornire gli elementi necessari per assicurare continuità e funzionalità all'azione manageriale, presidiando competenze e motivazione necessarie perché conseguano i risultati attesi nell'esercizio dell'autonomia. I processi primari che consentono tale presidio sembrano fondarsi sulla selezione, sulla valutazione e sull'adozione di idonei sistemi premianti. Ovviamente in questo processo entra anche la formazione che, tuttavia, tende a rafforzarsi come sostegno comportamentale (o manageriale) più che sotto l'aspetto del perfezionamento tecnico.

Queste considerazioni conducono a inserire il merito come ideale terzo elemento alla base della costruzione di una prestazione efficace, dove la selezione orientata alle capacità (personali e professionali) permette l'identificazione e la ricerca del funzionario giusto da allocare al posto giusto, mentre valutazione e sistemi premianti permettono di indirizzare l'azione amministrativa verso gli obiettivi attesi. A cornice del tutto, permane il bisogno di una evoluzione culturale della Pubblica Amministrazione che si deve necessariamente fondare proprio sui concetti di merito e risultato.

La valorizzazione delle risorse umane, dunque, è uno degli strumenti necessari per far emergere, consolidare e veicolare il nuovo modello culturale, in un sistema partecipativo e creativo cui tutta la struttura deve essere quotidianamente chiamata.

### **3.7.3 Obiettivi e finalità dell'Area Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane: alla ricerca di una comunità di promotori di cambiamento**

L'evoluzione del ruolo e dell'organizzazione della struttura pubblica richiede una diversa partecipazione delle persone e, dunque, parallelamente, una diversa modalità gestionale delle risorse, e dunque la costruzione di una nuova cultura. Sicuramente l'evoluzione culturale può essere il risultato di azioni esogene ed endogene, le seconde premiano nuovi modelli comportamentali che via via si affermano, per convincimento o per migliore adattamento alle pressioni esogene. Il bisogno di un nuovo modo di fare Pubblica Amministrazione è evidente e schiacciante, ma per fare in modo nuovo, bisogna essere una nuova Pubblica Amministrazione, per questo la gestione delle risorse umane è un presidio necessario, come responsabilità condivisa tra direzione del personale, dirigenza e singolo dipendente, dove nessun attore può far mancare il proprio apporto senza compromettere il risultato finale.

Con questo spirito, *Magellano* accoglie questa Area Tematica finalizzata a ricercare, valorizzando il contributo proveniente da tutti quanti abbiano idee e proposte da condividere, a definire uno o più modelli utili alla promozione di un sistema gestionale evoluto delle risorse umane, idoneo a rafforzare l'azione della Pubblica

Amministrazione, anche migliorandone l'immagine esterna e interna. Più in particolare, nell'ambito dell'area sono state identificate le seguenti linee tematiche:

- **Pianificazione delle politiche del personale e analisi delle variabili significative:** si intende introdurre il problema della programmazione e della pianificazione delle risorse umane (sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo), cercando di identificare e avviare un serio modello di pianificazione di medio periodo, in cui inserire le diverse politiche, assicurando al sistema gestionale coerenza rispetto alle esigenze organizzative. In questa area trovano anche spazio le migliori visioni "filosofiche" che attengono il mondo delle politiche del personale.
- **Sistemi di Gestione delle Competenze e loro applicazioni:** i modelli per la gestione delle competenze rappresentano strumenti innovativi per qualificare la gestione delle risorse umane, passando dal piano della loro mera numerosità al loro possibile apporto in termini di conoscenze, abilità, professionalità; il loro impiego può essere valido non solo nella definizione dei fabbisogni formativi, ma anche in tutte le altre linee gestionali, rappresentando un vero e proprio "linguaggio" operativo. La loro promozione consapevole è un passo decisivo per il cambiamento culturale delle organizzazioni, troppo spesso legate a percepire il concetto di capacità con quelli (astratti e statici) di titoli di studio e anzianità di servizio.
- **Adozione strumenti di gestione manageriale; gestione, valutazione e sviluppo del personale dirigente:** il personale dirigente assume un ruolo peculiare nell'azione organizzativa quale elemento di trasmissione delle politiche gestionali e strumento per la loro applicazioni operativa, pertanto è necessario promuovere politiche coerenti e specifiche per tale area, considerandola in modo preciso, specifico, capillare.
- **Sistema di valutazione del personale non dirigente:** la principale sfida che la Pubblica Amministrazione fronteggia oggi è quello di dotarsi di sistemi di valutazione dei risultati individuali, in coerenza con l'esigenza di un nuovo rapporto con il dipendente pubblico (basato sull'impegno e sul riconoscimento del merito). La difficoltà non è nella ricerca dello strumento (in effetti qualunque buon capo sa valutare mediante criteri obiettivi il proprio personale) quanto quello della costruzione della corretta cultura che porti il processo nell'ordine del miglioramento delle prestazioni organizzative future, e allontani dalla tentazione della valutazione personale definitiva.
- **Sistemi di incentivazione del personale:** il sistema di valutazione ha senso solo se connesso con un sistema premiante e incentivante che avvii premialità riconoscibili (retributive, di carriera, aventi natura non monetaria) per consolidare una nuova cultura basata sul merito e sulla prestazione efficace.
- **Ruolo della formazione nelle politiche integrate di sviluppo delle risorse umane:** la formazione è una leva fondamentale del proces-

so di gestione delle risorse. Se ne parla approfonditamente in una specifica area tematica, in questa trova spazio il livello di integrazione che la formazione deve avere con gli altri processi gestionali da un punto di vista strategico. Inoltre qui è interessante dibattere della capacità di consolidare l'apprendimento individuale in un sistema di apprendimento organizzativo, che permetta alla struttura di acquisire i vantaggi delle conoscenze acquisite dai singoli suoi membri.

In ultima analisi, la finalità di questa area tematica è quella di arrivare, valorizzando il prezioso contributo proveniente da tutte le amministrazioni e da tutti quanti abbiano proposte creative da condividere, a definire uno o più modelli metodologici e applicativi utili alla promozione di un sistema gestionale evoluto delle risorse umane, idoneo a rafforzare l'azione della Pubblica Amministrazione, anche migliorandone l'immagine mediante azioni coerenti e significative. Nelle sezioni Forum e alla Chat è possibile partecipare al dibattito su alcuni argomenti fondamentali, in particolare intorno all'idea di meritocrazia, di valutazione, di competenza, per comprendere insieme i fenomeni, le prospettive e le aspettative che, dall'interno e dall'esterno vengono proiettate sul sistema pubblico, o proporre di nuovi.

In questo contesto generale, è benvenuto e atteso il contributo di chiunque voglia partecipare al dibattito in termini di idee, esperienze, progetti, perché l'esperienza (positiva o negativa) nella Pubblica Amministrazione o della Pubblica Amministrazione è il punto di partenza per ragionare di un miglioramento che deve essere incrementale, fondato sull'ottimizzazione quotidiano delle pratiche lavorative: giorno dopo giorno, iniziativa dopo iniziativa, nella convinzione che ogni idea è un contributo fondamentale per migliorare.

Nella piccola area che è stata creata, quindi, si vogliono accogliere "promotori di cambiamento", c'è bisogno cioè di persone creative che ritengano di essere chiamate a migliorare la quotidianità del proprio lavoro, che promuovano il confronto delle idee e che sappiano riconoscere il fallimento come normale, possibile evoluzione dell'esercizio della creatività. A loro vorremmo lasciarla, questa area, come luogo di confronto e non come deposito di strumenti, come idea da costruire e frequentare, piuttosto che come scaffale da osservare e saltuariamente consultare.

### **3.8 Management pubblico e innovazione**

#### **Introduzione**

Il concetto compreso nel termine *Management pubblico e innovazione* è molto ampio e articolato, da non consentire una specifica definizione esaustiva, e in esso, si può dire, sono racchiuse una molteplicità di tematiche attuali nel mondo delle amministrazioni pubbliche. In estrema sintesi come Management Pubblico e Innovazione

può configurarsi il complesso sistema di azioni/interventi atti a migliorare l'efficienza della macchina amministrativa e ad accrescere la qualità dei servizi offerti. Avviare e sostenere processi di innovazione per le amministrazioni, attraverso il consolidamento e la diffusione della conoscenza e delle competenze sviluppate nel settore pubblico rappresenta l'obiettivo di fondo dei programmi del Ministro per l'Innovazione e per le Riforme. Politiche di innovazione che non possono prescindere dallo sviluppo delle tecnologie e del processo di informatizzazione in atto nelle amministrazioni pubbliche, nonché dallo sviluppo dei sistemi moderni di condivisione della conoscenza.

L'area tematica qui presentata, si pone in questo scenario e tratta specificatamente il tema *Innovazione/P.A. digitale*, concentrando la sua attenzione principale, quindi, sui processi di innovazione tecnologica, al fine di migliorare la qualità del patrimonio di conoscenze in quest'ambito, facilitarne la diffusione e favorire il cambiamento in corso nelle amministrazioni pubbliche.

### **3.8.1 Scenario e quadro di riferimento**

Le Pubbliche Amministrazioni italiane, in sintonia con un fenomeno di dimensioni mondiali che trova nel contesto europeo indirizzi e linee di azione comuni, sono protagoniste di un processo di cambiamento basato sull'innovazione tecnologica, che con il nuovo millennio ha assunto pieno slancio e coinvolge in modo capillare le strutture pubbliche centrali, regionali e locali. Per inquadrare storicamente il fenomeno, si può affermare che alla spinta alla modernizzazione attuata attraverso la via normativa negli anni '80-'90, è succeduta negli anni 2000 una spinta prevalentemente tecnologica.

Il CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, ha sostenuto e governato con successo i processi di e-Government nelle amministrazioni pubbliche e ha tracciato efficacemente le linee di programma future, contenute nel Piano triennale ICT nella P.A. centrale del dicembre 2007, in cui sono anche indicate le azioni multilivello rivolte a Regioni ed Enti Locali.

Con l'attuazione del D.Lgs. n. 82/2005 "Codice della P.A. digitale", ribadita con la Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione "Verso il sistema nazionale di e-Government - Linee Strategiche" (Marzo 2007) si è proposto un percorso di innovazione che è propriamente innovazione organizzativa prima ancora che innovazione tecnologica: innovazione, quest'ultima, che può rappresentare una risorsa strategica per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo economico e sociale del territorio che sono propri della missione delle P.A. locali e regionali. E su questo aspetto, infatti, che emerge chiaramente la distinzione tra la creazione di valore attraverso l'uso delle tecnologie e il mero adeguamento alle nuove prassi della Società dell'Informazione, che troppo di frequente ha rappresentato l'input di molte iniziative progettuali curate dalle amministrazioni pubbli-

che in tema di e-Government, ponendo attenzione quasi esclusivamente agli obiettivi di “adozione di strumenti” piuttosto che sulla implementazione di reali innovazioni di processo: innovazione tecnologica non è “informatizzazione” (“digitalizzazione”) della P.A., ma invece un più complesso processo composto da attori che governano il cambiamento all’interno dell’organizzazione, e di strumenti, che, se adeguatamente inseriti nel contesto organizzativo, possono contribuire a realizzare gli obiettivi della azione amministrativa. In quest’ottica, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato il volume *E-government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche* (maggio 2008), risultato del lavoro di ricerca e di analisi puntuale sullo “stato di salute” dei progetti di e-Government in diverse realtà della P.A. italiana. Infine, il recente Piano Industriale dell’Innovazione (ottobre 2008) curato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’innovazione e dal CNIPA, ha illustrato sinteticamente i fattori abilitanti a incentivare e rafforzare l’infrastruttura tecnologica del Paese, oltre che approfondire le applicazioni critiche per la Pubblica Amministrazione e i servizi ai cittadini.

In coerenza con tutto ciò l’attivazione in Magellano di un’area P.A. *Digitale* risponde altresì alla logica che i processi di modernizzazione si sviluppano anche grazie a sistemi di condivisione delle conoscenze e alla possibilità di mettere in rete i vari soggetti in forma aperta e collaborativa.

### **3.8.2 Obiettivi e finalità**

Il tema delle modalità innovative di erogazione dei servizi, attraverso l’uso delle tecnologie, interessa tutte le tipologie di amministrazione e coinvolge non solo i più diretti interessati, come i vertici apicali e/o i responsabili Sistemi Informativi, responsabili CED (Centro Elaborazione Dati), ma anche tutti coloro che, a tutti i livelli, operano all’interno delle amministrazioni, oltre che naturalmente, e in modo sempre più attivo e partecipato, il cittadino. A queste persone si vogliono offrire servizi di tipo informativo, diffusione di best practices, materiali e documenti, pubblicazioni, strumenti di dialogo e confronto interattivo (forum, chat, ecc.).

L’area tematica ha come finalità lo sviluppo delle conoscenze per migliorare la comprensione dei fenomeni di cambiamento e individuare nuovi percorsi e logiche di azione da poter diffondere alle amministrazioni. In generale, si pone gli obiettivi di:

- reperire, esplorare e organizzare le conoscenze che riguardano le P.A. digitale e diffonderle rispetto a tematiche innovative che sono attualmente sempre più entrate nell’interesse delle amministrazioni e dei cittadini;
- diffondere metodi e strumenti elaborati dalle amministrazioni che hanno già adottato soluzioni innovative.

L’area tematica si pone, inoltre, due obiettivi specifici a cui si possono riportare tutti gli ambiti di intervento:

1. Creare una rete di amministrazioni interessate allo sviluppo e all'approfondimento delle tematiche riguardanti l'innovazione tecnologica, in grado di diventare, nel tempo, una vera e propria comunità e il punto di riferimento degli operatori che si impegnano in processi di innovazione in ambito ICT; un network che metta in connessione gli operatori per favorire gli scambi, la socializzazione delle conoscenze, il rafforzamento delle identità professionali e lo sviluppo del capitale sociale interno all'amministrazione.
2. Sviluppare servizi e attività di sostegno alle amministrazioni sul tema.

L'area *P.A. digitale* si propone dunque di supportare le amministrazioni pubbliche nel loro percorso verso l'innovazione offrendo loro un luogo dove poter scambiare esperienze, confrontarsi, accrescere le conoscenze e imparare l'una dall'esperienza dell'altra.

In particolare, in sintesi, si propone di:

- creare una rete di amministrazioni interessate al tema, mediante l'utilizzo del sistema aperto e collaborativo;
- costituire un repertorio di soluzioni e/o di esperienze da mettere a disposizione di tutte le amministrazioni;
- sviluppare competenze nelle amministrazioni coinvolte;
- elaborare e perfezionare gli strumenti sulle nuove modalità di gestione dei processi di innovazione tecnologica da mettere a disposizione di tutte le amministrazioni, come sostegno e guida.

Lo sviluppo di forme di conoscenza collaborativa tramite la costituzione di un Knowledge Management System (KMS), e di un'area tematica *P.A. digitale*, risponde alle sollecitazioni provenienti dai soggetti coinvolti nelle pratiche amministrative, e appunto, nell'opera di riammodernamento organizzativo e tecnologico che sta avvenendo in tutte le realtà. È in questo sistema e in questa direzione che si colloca l'area tematica, come supporto operativo e luogo di interazione che, oltre a facilitare la circolazione delle informazioni aggiornate e delle conoscenze necessarie per accompagnare i continui cambiamenti, metta in rete l'ampia schiera dei soggetti che detengono i saperi richiesti, a partire dal patrimonio di competenze tacite che quotidianamente viene prodotto dagli operatori amministrativi e che, se non ricondotto attraverso canali condivisi, rischia di continuare a essere frammentato e di non poter imprimere i cambiamenti che si rendono necessari in una logica di sistema pubblico.

### **3.8.3 Struttura e contenuti**

La struttura dell'area in oggetto è la classificazione per tematiche del vasto patrimonio di dati della materia di riferimento, tanto vasta e attuale, quindi altrettanto difficile da sintetizzare e/o classificare in "livelli" e "sottolivelli", e pertanto, suddivisa in 3 principali filoni, intesi a facilitare il reperimento di documentazione e di contenuti:

1. E-Government (e-Gov)

2. E-Democracy (e-Dem)
3. Società dell'informazione (SI)

I termini “e-Government” (e-Gov), “e-Democracy” (e-Dem) e “Società dell'Informazione” (SI) indicano ambiti diversi in cui le Pubbliche Amministrazioni possono intervenire con finanziamenti, progetti, azioni di sviluppo e promozione. In altre parole, sono i termini che individuano le linee di azione verso cui indirizzare i processi innovativi delle P.A. digitale.

Per *e-Government* si intende il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione, il quale - unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo - consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi digitali, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini e imprese) sia servizi più rapidi, che nuovi servizi, attraverso - ad esempio - i siti web delle amministrazioni interessate.

Il termine inglese e-Government deriva da “government”, che può significare sia “governo” che “amministrazione”, mentre il prefisso “e” sta per “electronic” e viene utilizzato per designare determinate attività, quando si svolgono tramite Internet. Sono servizi/processi e-Government ad esempio: URP on line, pagamenti on line di tributi e servizi, gestione informatizzata degli atti, albo pretorio on-line, modalità on line di richiesta di servizi comunali (servizi scolastici, cambio di residenza, ecc.), SUAP on line, Sistema Informativo Territoriale, ecc.

*E-Democracy*, neologismo della lingua inglese che deriva dalla contrazione di Electronic Democracy (Democrazia Elettronica) con cui comunemente si intende l'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (in inglese Information and Communication Technologies - ICT) all'interno dei processi democratici. Considerata l'origine recente del termine (seconda metà degli anni '90), la sua definizione è ancora abbastanza controversa sia dal punto di vista teorico, sia per quanto riguarda le esperienze pratiche cui si fa riferimento.

In linea generale si può dire che nella categoria di Democrazia Elettronica, sono comprese le pratiche e le sperimentazioni di utilizzo delle tecnologie telematiche (Internet in particolare ma anche telefonia mobile) da parte dei cittadini per partecipare alle scelte politiche delle istituzioni democratiche di qualsiasi livello (locale, nazionale, sovranazionale, internazionale). Sono servizi/processi e-Democracy ad esempio: consultazione della cittadinanza in merito a temi di interesse pubblico attraverso Forum o Blog, bilancio partecipato sul web, Consiglio Comunale on-line, iniziative di customer satisfaction per l'erogazione dei servizi, ecc.

*Società dell'informazione* è un termine che connota la società odierna, caratterizzata da un'economia basata largamente sulla produzione di servizi, specialmente quelli in cui si manipolano informazioni, e sul valore economico della conoscenza come risorsa strategica.

Secondo questa visione, oggi la società fonda i rapporti interpersonali e l'assetto socio-produttivo sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Uno degli specifici paradigmi di cui si avvale quest'approccio è il documento elettronico elaborabile, valido erga omnes come mezzo di prova per transazioni e atti giuridicamente rilevanti ("dematerializzazione dei documenti"). Sono servizi/processi della Società dell'Informazione, ad esempio: interventi infrastrutturali per la diffusione sul territorio dell'accesso alla rete Internet, interventi contro il "Digital Divide" corsi di alfabetizzazione a favore dei residenti sull'uso del PC o di Internet, acquisto di PC per le scuole, biblioteche on-line, ecc.

Ogni categoria sopra illustrata (e-Gov, e-Dem, SI) suddivide i contenuti sul tema specifico nelle diverse tipologie di documento (Normativa, Documenti di progetto, Esperienze e Sperimentazioni, Ricerche e Approfondimenti, Metodologie, Modulistica, Pubblicazioni, Bibliografia), organizzati in maniera tale da facilitare la ricerca e la consultazione da parte degli utenti. È importante sottolineare come alcuni documenti di interesse trasversale a più categorie, possano essere reperiti e consultabili da più parti dell'area tematica.

La tabella di sintesi mostra come sono articolati i contenuti delle varie sezioni:

<b>E-Gov/E-Dem/SI</b>	
Normativa	Questa sezione raccoglie la principale normativa sul tema.
Documenti di progetto	Questa sezione raccoglie la documentazione di progetto, come schede, slide, reportistica progettuale, tabelle riepilogative, template, grafici, ecc.
Esperienze e Sperimentazioni	Questa sezione raccoglie esperienze, sperimentazioni e progetti realizzati dalle amministrazioni.
Ricerche e Approfondimenti	Questa sezione raccoglie ricerche, indagini, report, articoli, interviste e documentazione di approfondimento.
Metodologie	Questa sezione raccoglie la manualistica, le linee guida e gli strumenti metodologici sul tema.
Modulistica	Questa sezione raccoglie la principale modulistica standard, modelli di documenti, template, format, griglie di analisi, ecc.
Pubblicazioni	Questa sezione raccoglie pubblicazioni, quaderni, collane editoriali.
Bibliografia	Questa sezione raccoglie i riferimenti bibliografici e sitografici.

Per ciò che riguarda i documenti presenti nell'area tematica, si ritiene che essi siano, in generale dello stesso livello di importanza, e che, a seconda dell'interesse del fruitore/utente del servizio, possano rappresentare un valore aggiunto sulla tematica rispetto alle

altre innumerevoli fonti. Questo sia perché la quantità e la qualità delle informazioni attuali costituisce una raccolta di saperi “selezionati”, oltre che elaborati per una più facile fruibilità e facilità di consultazione, sia perché i contenuti delle varie sezioni sono dinamici, poiché alimentati e prodotti costantemente, nonché aggiornati di continuo. Inoltre, è importante evidenziare, come per qualsiasi documento presente nell’area, il sistema offra la possibilità di valutazione da parte degli utenti, e/o di contribuzione (“utenti contributori” - anch’essi “selezionati” tra esperti in materia, amministratori e innovatori) attraverso modifiche/integrazioni, a vantaggio della qualità dell’informazione e della certificazione della conoscenza.

Le possibilità di interazione, punto di forza del sistema, sono ulteriormente rafforzate dai vari strumenti di comunicazione attivi nell’area, quali la Wiki, il Forum e la Chat. La *Wiki* è un glossario di termini in uso nell’innovazione tecnologica, appositamente non tecnico-informatico, in costante aggiornamento nel tempo, che dà modo di avere un quadro di riferimento rispetto alla terminologia (spesso abusata) in questo settore.

Il *Forum*, attivo con vari argomenti sulla P.A. digitale e innovazione tecnologica, permette a tutti gli utenti di discutere, dando la possibilità di confrontarsi rispetto a problematiche, dubbi e soluzioni, alimentando la costruzione di un network di riferimento di operatori della P.A. del settore, e allo stesso tempo, producendo e condividendo conoscenza. Così come contribuisce la *Chat*, strumento di confronto e dialogo in tempo reale, utile, soprattutto, per un confronto costruttivo tra gruppi di persone e come ausilio alla gestione di lavori a distanza.

Si può concludere che la tematica P.A. digitale trova in Magellano un contenitore ragionato, condiviso, aperto e collaborativo, concepito e realizzato in maniera innovativa favorendone i processi di apprendimento, e con l’auspicio che la conoscenza sul tema offerta dall’area *KMS P.A. digitale* sia il perno intorno al quale attivare, proporre e sostenere concretamente processi di innovazione tecnologica e organizzativa, in modo virtuoso ed efficace.

## **3.9 Politiche di formazione**

### **3.9.1 Struttura, destinatari, obiettivi dell’area**

L’area tematica «**Politiche di formazione**» può essere definita uno spazio virtuale per il reperimento, l’elaborazione e la condivisione di informazioni e conoscenze, sia sotto forma di documentazione sia come comunicazioni fra gli utenti del portale.

Si può senz’altro considerare perno dell’area il *repository* strutturato gerarchicamente, che si prefigge di raccogliere e catalogare una cospicua base di documentazione significativa e diversificata, che

possa costituire un utile riferimento per coloro che sono interessati alla formazione nella Pubblica Amministrazione, in particolare gli addetti ai lavori (principalmente progettisti, formatori e gestori della formazione), gli studenti, ma anche, in parte, per chi, essendo utente della formazione, volesse cambiare punto di vista e spingersi «dietro le quinte» di quelle attività che l'hanno visto coinvolto (e la scelta del termine non è casuale: perché il coinvolgimento di chi fruisce della formazione è la condizione essenziale affinché questa possa raggiungere una qualche efficacia).

Attualmente l'insieme dei documenti è organizzato in **6 categorie principali** (di "primo livello"), a loro volta articolate in tipologie di documenti (tale struttura, nell'interfaccia di navigazione nel Knowledge Management System, corrisponde a cartelle e sottocartelle). In particolare, le categorie principali sono:

1. Pianificazione e finanziamento della formazione
2. Realizzazione della formazione: metodologie didattiche e soluzioni organizzative
3. E-learning
4. Valutazione, qualità e miglioramento della formazione
5. Potenziamento dell'azione della Pubblica Amministrazione
6. Risorse di interesse trasversale

Alcune note relative a questa categorizzazione. In parte, come è di per sé evidente, essa rappresenta le fasi principali nelle quali si articola il processo formativo: fasi caratterizzate da obiettivi, attività e strumenti fra loro diversi che, adeguatamente integrati in una logica di progetto e di obiettivi formativi (e, inscindibilmente, organizzativi) convergono poi nella realizzazione dei risultati della formazione. All'e-learning, che, secondo un punto di vista esclusivamente didattico, costituisce una delle metodologie formative disponibili, viene tuttavia dedicata una categoria a parte in considerazione del peso che esso ha assunto anche come settore di studi e di ricerca, nonché delle sue notevoli implicazioni organizzative e tecnologiche, ampiamente esplicitate (per citare un testo specificamente rivolto al contesto delle Pubbliche Amministrazioni e presente nell'area tematica) dal Vademecum Cnipa sull'e-learning (II edizione; i Quaderni n. 32, 2007). La categoria denominata «Potenziamento dell'azione della Pubblica Amministrazione» fa riferimento ad azioni e iniziative che intendono intervenire sulla Pubblica Amministrazione per migliorarne complessivamente le prestazioni, anche in funzione di un miglior impatto sul sistema socioeconomico: sulle competenze, sull'organizzazione, sulla capacità di integrazione di diverse amministrazioni, sulla valorizzazione del personale. L'ultima categoria «Risorse di interesse trasversale» raccoglie contenuti non riconducibili esclusivamente a una delle altre categorie (per esempio, i Rapporti sulla formazione) ma aventi appunto carattere generale, nonché alcuni riferimenti normativi e di tipo bibliografico.

Subordinati a questo primo livello di categorizzazione, ve ne sono due ulteriori, relativi alla tipologia di documenti che sono stati o saranno via via inseriti. Infatti, all'interno di ognuna delle categorie citate, con lievissime differenze<sup>24</sup> fra l'una e l'altra, i documenti sono raggruppati in:

«Strumenti concettuali»

1. Ricerche e approfondimenti: ogni contributo di carattere descrittivo ed esplicativo, che fornisca significativi riferimenti concettuali e/o dati empirici; per esempio: gli atti del convegno «L'e-learning nella formazione continua della P.A.» (a cura di A. Barrese, 2004, fonte Cnipa)
2. Metodologie: descrizioni di metodologie, guide, manuali, e ogni tipo di documento che si prefigga di supportare lo svolgimento di attività complesse; per esempio: la presentazione «Come effettuare la progettazione didattica» (V. Eletti, 2006, fonte Cnipa)

«Strumenti operativi»

1. Documenti di progetto: per esempio documenti tecnici o «di lavoro», utilizzati nel corso della realizzazione di singoli progetti
2. Questionari e sondaggi: singoli strumenti di indagine ed eventualmente i risultati delle indagini in questione

«Esperienze e iniziative»

1. Esperienze e sperimentazioni: documenti relativi a progetti e attività svolti, con maggior attenzione per quelli in cui venga sottolineato l'approccio sperimentale adottato o si valorizzi la specificità dell'esperienza effettuata; per esempio: «Report finale primo modulo corso Formal» (a cura di M. Carta, E. Romanelli, F. Saja, 2007, fonte SSPAL)
2. Iniziative: riferimento prevalente a «lanci» e presentazioni di progetti e attività; per esempio: il documento delle «Linee di azione dell'Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione nella Pubblica Amministrazione» (2008, fonte LUISS - Osservatorio sulle riforme e l'alta formazione della Pubblica Amministrazione).

Si viene quindi a creare una struttura articolata gerarchicamente, come si vede in figura:

24. Tipologie di documento che invece si trovano sotto una sola categoria sono: Documenti amministrativi e, come già accennato, Normativa e Bibliografia.

**Figura 5 Particolare dell'area tematica**

**Sfogliare Area Pubblica**

- Benessere e Ascolto Organizzativo
- Customer Satisfaction
- Esternalizzazione Strategica
- Finanziamenti Pubblici
- Formulazione e Valutazione delle Politiche Pubbliche
- Gestione e Sviluppo delle Risorse Umane
- Management Pubblico e Innovazione
- Politiche di Formazione**
  - Planificazione e finanziamento della formazione
  - Realizzazione della formazione: metodologie didattiche e soluzioni organizzative
- E-learning**
  - Strumenti concettuali**
    - Ricerche e Approfondimenti**
      - Metodologie
    - Strumenti operativi
    - Esperienze e iniziative
  - Valutazione, qualità e miglioramento della formazione
  - Potenziamento dell'azione della PA
  - Risorse di Interesse trasversale

**Percorso di navigazione**

Area Pubblica > Politiche di Formazione > E-learning > Strumenti concettuali > Ricerche e Aprofondir

Documenti per Pagina 10 Modifica

**Elenco dei documenti**

- La realizzazione e la gestione dell'intervento didattico (2)
- La realizzazione e la gestione dell'intervento didattico (1)
- Il sistema e-learning e gli standard: fondamenti
- La scelta delle infrastrutture tecnologiche
- L'Open Source per l'e-learning : analisi delle principali piattaforme OS (conformi allo st
- Il Software Open Source e la Pubblica Amministrazione: un'alternativa reale
- Executive summary - Osservatorio e-learning 2006 Aitech-Assinform
- L'e-learning nella formazione continua della PA Attidel convegno
- Sperimentare piattaforme Open Source Rapporto sulla metodologia d'analisi
- Sperimentare piattaforme Open Source Un esempio di applicazione della metodologia (

1 2 >|

### 3.9.2 Ulteriori caratteristiche dell'area

La documentazione attualmente presente nell'area proviene in larghissima misura da fonti<sup>25</sup> pubbliche autorevoli (come per esempio SSPAL, Formez, Cnipa) ed esemplificative dell'universo della formazione nella Pubblica Amministrazione. Una certa diversificazione delle fonti, per quanto alcune siano prevalenti, gioca un ruolo importante nel delineare le caratteristiche di quest'area tematica, poiché in tal modo essa viene a rappresentare una «porta» di accesso a un insieme variegato di strumenti e di argomenti, e consente di cogliere alcune delle tendenze in atto da alcuni anni, in primo luogo la funzione (dichiarata, come noto, essenziale) che si intende attribuire alla formazione affinché essa possa sostenere e «abilitare» i cambiamenti e il salto di qualità, a più livelli, che la Pubblica Amministrazione ha intrapreso o si trova a dover intraprendere. Proprio questi aspetti, nonché il vantaggio della selezione che è stata applicata ai documenti in base alla loro data (senza peraltro utilizzare un concetto eccessivamente restrittivo di «attualità»), possono essere sottolineati agli occhi del potenziale fruitore. Un fruitore che, in accordo con l'impostazione adottata in Magellano, non si intende solo come colui che consulta i documenti raccolti nel KMS ma del quale è incoraggiata l'eventuale partecipazione attiva ai «lavori», per esempio attraverso il Forum. Anzi, sulla partecipazione attiva degli iscritti all'area, da esprimere attraverso i vari strumenti a disposizione, si gioca senz'altro una parte delle potenzialità di sviluppo dell'area stessa, in particolare nella sua connotazione di *Community*. Da questo punto di vista, non va nemmeno dimenticata

25. Evidenziate nei metadati attribuiti al singolo documento.

la sua possibile funzione quale spazio di interazione tra addetti ai lavori della formazione e non addetti. Dunque non solo area tematica come *repository* ma anche area tematica come strumento per interagire con altre persone interessate agli stessi argomenti, per esigenze professionali, di studio o semplicemente di approfondimento (spostando in tal modo il focus dal momento puramente informativo a quello, se non strettamente formativo, certamente più interattivo).

Infine, il **glossario** associato all'area tematica. Attraverso una selezione di termini, il glossario si concentra, senza pretesa di esaustività, su alcune delle innovazioni che negli ultimi anni si sono diffuse, anche a fronte della crescente domanda di apprendimento che è riconoscibile nei contesti lavorativi. Non approfondisce però l'area dell'e-learning, poiché già presente nel KMS Magellano il «Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete» (Isfol, 2007). Il glossario contiene inoltre, associati ad alcuni termini, dei suggerimenti di approfondimento. Da notare che viene fatto largo uso di link esterni (soprattutto al glossario *on line* dell'Isfol), utilizzando dunque nel modo più semplice ma anche funzionale la logica di rete.

In sintesi, l'area tematica Politiche di formazione nasce come servizio per facilitare l'accesso a un qualificato nucleo di documentazione (peraltro non «dato» ma destinato a essere aggiornato incrementato e modificato) sul tema in oggetto, nonché come proposta di costruzione e sperimentazione di uno spazio per l'interazione fra gli utenti, nella consapevolezza del valore che può assumere la possibilità di condividere e confrontare le esperienze fatte, le opinioni e i saperi maturati dalle persone nel proprio percorso professionale o di studio.

### 3.10 Privacy e P.A.

#### 3.10.1 La privacy: da diritto alla riservatezza a diritto alla protezione dei dati personali

Il concetto di riservatezza viene, per la prima volta, elaborato alla fine del secolo XIX nel sistema anglosassone della *common law* e, in particolare, nell'ambito della giurisprudenza e della dottrina nordamericana.

La nozione giuridica di privacy come *right to be let alone*<sup>26</sup>, dapprima intesa essenzialmente in chiave processuale, si sposta gradualmente nell'ambito del diritto sostanziale, collocandosi, in principio, su di un piano non distante dal diritto di proprietà, venendo intesa nell'accezione limitata di diritto di escludere i terzi dalla possibilità di venire a conoscenza delle informazioni riguardanti la propria sfera soggettiva<sup>27</sup>.

Nell'ordinamento giuridico italiano, in mancanza di una formale codificazione normativa, la qualificazione giuridica del concetto di privacy si ricollega alle prime decisioni giurisprudenziali che, negli anni Cinquanta, affrontano il problema dell'esistenza o meno del diritto alla riservatezza.

26. D. Warren e L.D. Brandeis, "The right to privacy", in "Harvard Law Review", aprile 1890, pp. 193-220.

27. In tal senso R. Miranda, "Accesso e riservatezza dopo la legge 15/2005: un conflitto non ancora sopito", in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", maggio-giugno 2005, n. 3/2005, pp. 571-589.

A partire dalle proprie prime pronunce l'orientamento della Corte di Cassazione è stato oggetto di un'evoluzione giurisprudenziale che, muovendo da un'originaria posizione di sostanziale negazione di tutelabilità del desiderio degli individui al riserbo, ha portato progressivamente a riconoscere alla riservatezza la dignità di un diritto soggettivo assoluto meritevole di tutela in quanto, seppur non esplicitamente previsto da alcuna fonte primaria, risulta implicitamente tutelato da diverse fonti di rango costituzionale e da norme primarie presenti nell'ordinamento vigente<sup>28</sup>.

L'evoluzione descritta riflette il progressivo accoglimento, nell'ordinamento giuridico positivo nazionale, di principi e diritti preventivamente acquisiti e riconosciuti a livello europeo.

Il primo intervento che, a livello comunitario, afferma la necessità di riconoscere sul territorio di ogni Stato membro, a qualsiasi persona fisica, indipendentemente dalla sua cittadinanza, il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e, in particolare, il diritto alla salvaguardia della vita privata e familiare, è la Convenzione di Strasburgo<sup>29</sup>. In considerazione della difficoltà riscontrata per ottenerne la ratifica e la conseguente attuazione da parte dei governi dei singoli Stati membri, l'Unione (allora Comunità Europea), anche sulla base del progressivo affermarsi in sede pretoria del diritto alla riservatezza, provvedeva all'emanazione della nota direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995.

È nell'ambito della Direttiva 95/46/CE che, per la prima volta, in una norma comunitaria, non solo è stata formalmente espressa l'esistenza di un diritto alla riservatezza ma è stato altresì costruito, in affiancamento a esso, un sistema di garanzie che risultasse in grado di proteggere cautelativamente il singolo dalle minacce continuamente (e vieppiù) arrecate dalle crescenti possibilità di elaborazione automatizzata dei dati personali, effettuate a ogni livello e in sempre più numerosi aspetti della vita sociale, attraverso l'utilizzo degli strumenti elettronici, tipici delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>30</sup>.

Il sistema di garanzie introdotto dalla Direttiva 95/46/CE, in ragione dei concreti timori e delle preoccupazioni del legislatore comunitario circa le attività di raccolta e confronto di dati effettuate con strumenti informatizzati, ha comportato la imposizione di un sistema di vincoli e doveri di condotta a chiunque svolga attività di trattamento dati. In correlazione a tale sistema di obblighi stringenti e in conseguenza dell'implementazione delle misure poste in essere dai destinatari degli stessi, al fine di dare puntuale attuazione alle norme che li dispongono, si è andata progressivamente affermando una nuova autonoma posizione dell'individuo, non più (o meglio non solo) intesa come mero diritto del singolo alla riservatezza (e, quindi, a essere lasciato in pace), ma anche come «diritto di chiunque alla protezione dei dati personali che lo riguardano», prevista *expressis verbis* nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Trattato di Nizza del dicembre 2000)<sup>31</sup> e nel Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (c.d. Costituzione europea del dicembre 2004).

28. Per un approfondimento della descritta evoluzione giurisprudenziale della Corte di Cassazione si veda, almeno, Cass. Civ., sentenze nn. 4487/1956, 990/1963, 2129/1975, 1652/1994,

29. Il 28 gennaio 1981 il Consiglio d'Europa emanava una "Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale" seguita, il 29 luglio dello stesso anno, da una raccomandazione della commissione della comunità Europea con cui invitava gli stati membri a firmare e a ratificarne il contenuto nel corso del 1982.

30. Per un approfondimento dell'evoluzione del concetto di privacy e della configurazione del diritto alla riservatezza in ambito comunitario, F. Martini, "Il permanente confronto fra accesso e riservatezza", in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", marzo-aprile 2006, n. 2/2006, pp. 155-183.

31. L'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, reca il titolo "Protezione dei dati a carattere personale" e dispone che «Ogni indivi-

Il passaggio dal recepimento formale del diritto alla riservatezza in una norma di legge, all'affermazione, in una fonte di pari rango, del diritto dell'individuo alla protezione dei propri dati personali si rinviene, naturalmente, anche nell'iter seguito dal legislatore italiano che nel procedere al riordino, integrazione e accorpamento in unico testo di legge (il Decreto legislativo n. 196 del 2003, c.d. Codice privacy) delle disposizioni della legge n. 675 del 1996 e delle ulteriori norme successivamente intervenute in materia di trattamento di dati personali, ha provveduto a introdurre nell'ordinamento nazionale il diritto alla protezione dei dati personali, richiamato espressamente nella norma di apertura (art. 2), cui è stato in tal modo attribuito un rango pari al diritto alla riservatezza e agli altri fondamentali diritti della persona.

L'affermazione di un diritto alla protezione dei propri dati personali, quale esito dell'evoluzione sopra descritta, costituisce, tra l'altro, il risultato dell'intensa attività di interpretazione dinamica del diritto al rispetto della vita privata e familiare operata da parte della Corte di Strasburgo<sup>32</sup>, nonché della copiosa produzione giurisprudenziale avvenuta anche a livello nazionale.

Nonostante tale ulteriore circostanza, il diritto alla protezione dei dati personali non possiede, ancora oggi, una connotazione autonoma né pare avere acquisito una definizione puntuale, trovando, viceversa, il suo significato più immediato e diretto solo nelle norme prescrittive poste a carico del soggetto che effettua un trattamento di dati personali, nonché nei doveri di condotta e nelle severissime prescrizioni cui il codice della privacy ha ricollegato specifiche ipotesi e vari livelli di responsabilità dello stesso soggetto titolare del trattamento, anche in funzione della sua natura giuridica.

È solo in riflesso a tali disposizioni, quindi, che riesce possibile dare una concreta connotazione al diritto alla protezione dei dati personali e percepire, a pieno, l'importanza del ruolo di chiave di volta dallo stesso spiegato nell'ambito dell'intero impianto tecnico giuridico della normativa in materia di privacy.

Per quanto riguarda il trattamento effettuato da parte di soggetti pubblici che è, poi, il tema che in questa sede occupa, è quindi necessario volgere lo sguardo alle disposizioni contenute nelle norme del codice della privacy e, in particolare, negli articoli di cui al Titolo III del Capo II.

### **3.10.2 Privacy e trattamento effettuato da soggetti pubblici**

Il D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante "Codice in materia di protezione dei dati personali", ha segnato, come visto al paragrafo che precede, l'evoluzione dell'ordinamento interno verso una nuova fase della tutela al diritto alla riservatezza. A oltre sei anni dall'entrata in vigore della L. 675/1996, con l'emanazione di un testo unico, il legislatore ha sostituito integralmente la normativa preesistente, riordinando, in unico *corpus* normativo, i numerosi decreti legislativi integrativi e modificativi che si sono succeduti, a intervalli più o meno regolari, nel corso degli anni.

duo ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente».

32. Per una ricostruzione delle pronunce della Corte si veda G. Resta in "Il diritto alla protezione dei dati personali", in F. Cardarelli, S. Sica, V. Zeno-Zencovich, Milano, 2004, pp. 31 e ss.

Il Codice, peraltro, non limita la sua portata alla descritta opera di accorpamento e armonizzazione, ma provvede, altresì, all'introduzione nel quadro normativo interno di alcune importanti novità quali, ad esempio: il completamento del recepimento della direttiva n. 95/46/CE (relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati) e l'adeguamento della normativa nazionale alla direttiva n. 92/58/CE sulla protezione dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche.

Con riguardo alla particolare disciplina dettata nei confronti dei soggetti pubblici, il codice privacy, pur non mutando sostanzialmente la precedente normativa, la razionalizza profondamente.

La direttiva 95/46/CE, a differenza di quanto previsto nei disegni preparatori del testo successivamente approvato, non prevede un differente regime per i trattamenti di dati personali, a seconda che si svolgano in ambito pubblico o privato, limitandosi a precisare: a) che le proprie disposizioni si applicano alle Pubbliche Amministrazioni che possono, sulla base delle specifiche circostanze del caso, configurarsi come titolari, responsabili, terzi o destinatari di una comunicazione di dati; b) che spetta alle legislazioni nazionali stabilire se il titolare investito di un compito di interesse pubblico, o connesso all'esercizio di pubblici poteri, debba essere una Pubblica Amministrazione o un altro soggetto di diritto pubblico o di diritto privato; c) che vi sono, in ogni caso, una serie di deroghe per i soggetti pubblici, circa il proprio ambito di applicazione, nonché rispetto ad alcuni obblighi e diritti.

Il legislatore italiano, nel recepire la direttiva 95/46/CE ha optato per una differenziazione della disciplina rispettivamente applicabile ai trattamenti effettuati nei settori pubblico e privato.

Per le Pubbliche Amministrazioni, infatti, ha richiesto, quale condizione di liceità del trattamento dei dati, che lo stesso avvenga, così come indicato tra i principi applicabili a tutti i trattamenti effettuati da soggetti pubblici previsti all'art. 18 del codice, «soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali»<sup>33</sup>, stabilendo espressamente che per esso non risulta necessario il previo consenso al trattamento da parte dell'interessato ma che, in ogni caso, è necessario fornire a quest'ultimo un'adeguata informativa.

Tale scelta appare la logica conseguenza della seguente duplice constatazione: da una parte, che l'intero sistema amministrativo è retto dal principio di legalità, per cui i soggetti pubblici sono dalla legge preposti alla cura di interessi pubblici, per il solo perseguimento dei quali possono legittimamente esercitare specifici poteri loro attribuiti dalla legge; dall'altra parte, che i soggetti pubblici acquisiscono dati personali, in genere, sulla base di un rapporto di soggezione del privato che, essendo obbligato a fornire i propri dati personali<sup>34</sup>, deve essere adeguatamente informato di una serie di circostanze relative al trattamento, nel rispetto dei principi generali stabiliti dal codice privacy.

Il legislatore privacy, per quanto riguarda il trattamento di dati personali, ha trovato un giusto temperamento al rigore del principio di legalità, ridimensionandone la portata in relazione ai dati c.d.

33. Cfr. art. 18, c. 2, D.Lgs. 196 del 2003.

34. V. Zeno-Zencovich, "Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica", in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", marzo-aprile 2003, n. 2/2003, pp. 197-201.

comuni (ovvero di natura diversa da quella dei dati sensibili e giudiziari). In tali casi, infatti, l'art. 19 del codice privacy, ferme restando le prescrizioni di cui all'art. 18, applicabili a tutti i trattamenti effettuati da soggetti pubblici, permette il trattamento da parte di questi ultimi, anche in assenza di una norma di legge o di regolamento che lo preveda espressamente, rimettendo sostanzialmente alla discrezionalità dei medesimi la definizione delle specifiche operazioni di trattamento in virtù delle quali si intende perseguire lo svolgimento delle funzioni istituzionali della Pubblica Amministrazione.

L'impianto normativo dei rimedi previsti dal codice privacy a tutela dell'interessato per il trattamento effettuato da parte di soggetti pubblici cambia radicalmente nel caso in cui lo stesso abbia a oggetto dati sensibili e giudiziari. In tale ultimo caso, infatti il principio di legalità riassume pieno e completo vigore, essendo espressamente previsto che il trattamento di dati sensibili e giudiziari da parte di soggetti pubblici è consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge o provvedimento del Garante che specifichino le finalità di rilevante interesse pubblico del trattamento, i tipi di dati trattati e di operazioni eseguibili.

Anche nell'ambito del trattamento effettuato da parte di soggetti pubblici, quindi, viene utilizzata la logica di sistema sottesa all'intera normativa in materia di privacy, secondo cui l'impianto delle tutele predisposte a vantaggio dell'interessato si configura prevedendo vincoli crescenti e garanzie sempre maggiori all'aumentare del livello di rischio sotteso allo specifico trattamento effettuato; rischio che, come noto, varia a seconda della tipologia dei dati trattati (comuni, sensibili, giudiziari, ecc.), delle modalità e degli strumenti con cui avviene il trattamento (strumenti elettronici, sistemi automatizzati, ecc.), della natura del soggetto che provvede a effettuarlo (soggetto privato, soggetto pubblico, ente pubblico economico, ecc.).

### **3.10.3 L'area tematica Privacy e P.A.**

L'area tematica Privacy e P.A. approfondisce, innanzi tutto, lo specifico regime previsto dal codice per i trattamenti effettuati in ambito pubblico, muovendo proprio dal disposto normativo del testo degli articoli di legge e verificando, in relazione agli stessi, l'applicazione che di volta in volta ne è stata data dalle varie autorità chiamate a intervenire (Giudice ordinario, Giudice amministrativo, Garante per la protezione dei dati personali). La raccolta delle fonti normative, giurisprudenziali e regolamentari viene arricchita con ricerche e approfondimenti, variamente riconducibili a dottrina e/o giurisprudenza, oltre che con l'indicazione della bibliografia relativa alle più recenti pubblicazioni in materia e la raccolta di modulistica predisposta dal garante privacy per effettuare alcuni adempimenti previsti dalla legge. Viene, inoltre, affrontata la tematica dei rapporti tra il sistema posto dal legislatore a tutela della riservatezza e la vigente normativa in materia di accesso (con particolare riferimento ad atti e documenti contenenti dati personali e dati sensibili), al fine di fornire agli utenti una piena comprensione della portata dell'interessante dibattito in essere

– tra dottrina e giurisprudenza – in tema di bilanciamento e contemperamento tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza. L'area fornisce, poi, alcuni interessanti riferimenti di vario carattere (normativa, documenti amministrativi, ricerche e approfondimenti, metodologie e note bibliografiche) in relazione alla tematica del trattamento dei dati personali dei dipendenti pubblici con particolare riguardo ad alcuni aspetti di particolare rilievo (gestione del rapporto di lavoro, monitoraggio degli strumenti informatici, conservazione dei dati personali dei dipendenti). Vengono infine raccolti documenti relativi agli aspetti peculiari della tutela dei dati personali da parte degli enti locali, nelle procedure di gara a evidenza pubblica e con riguardo alla tutela predisposta dall'ordinamento a favore dell'interessato.

Con l'obiettivo di fornire agli addetti delle Pubbliche Amministrazioni che si trovano ad affrontare tematiche legate alla riservatezza e al trattamento di dati personali, una raccolta di materiali di pronto e facile utilizzo, l'area Privacy e P.A. intende perseguire l'ulteriore finalità di permettere, anche a chi non è chiamato alla diretta applicazione della legge, la consultazione di documenti idonei a fornire concreti strumenti di ausilio alla risoluzione dei diversi dubbi interpretativi che quotidianamente vengono affrontati dagli operatori del traffico giuridico.

La raccolta di riferimenti e di documentazione presente nell'area Privacy e P.A. è arricchita da alcuni strumenti (Chat e Forum), fruibili dall'utente attraverso l'area comune del sito Magellano, con i quali si intende favorire la condivisione di esperienze pratiche e conoscenze acquisite e permettere lo scambio fra gli utenti del sistema di pareri e punti di vista su novità normative regolamentari in materia.

### **3.11 I sistemi di gestione**

I sistemi di gestione sono strumenti organizzativi, attuati da tempo e in larga misura nel mondo dell'industria e dei servizi, rispondenti a requisiti definiti in uno standard di riferimento con valenza riconosciuta almeno a livello nazionale.

Lo scopo principale che si prefigge l'attuazione di un sistema di gestione è il miglioramento delle prestazioni dell'organizzazione rendendola più efficace ed efficiente.

Il portale della conoscenza "Magellano" ha previsto al proprio interno un'area tematica specifica per la trattazione delle attività e delle problematiche legate alla realizzazione, allo sviluppo e al miglioramento di sistemi di gestione.

L'obiettivo principe dei contenuti dell'area tematica è quello di favorire la comprensione dei singoli sistemi, e di fornire gli strumenti operativi per la loro realizzazione e attuazione.

La scelta di attuare un sistema di gestione conforme ai requisiti specificati da uno standard è volontaria, a meno che lo standard non sia stato preso come riferimento in atti legislativi specifici o in vincoli contrattuali.

### 3.11.1 Struttura dell'area

L'area tematica relativa ai sistemi di gestione è composta da sette macro-aree:

Macro area	Contenuti
Standard	Riferimenti a normative e linee guida riconosciute a livello internazionale
Best Practice	Pratiche comuni e collaudate, esperienze più significative o dai migliori risultati ottenute in diversi contesti
Organizzazione	Gestione ad alto livello dell'organizzazione, dall'approccio per processi alla gestione dei conflitti
Gestione dei contratti	Pianificazione e controllo di un progetto, varianti in corso d'opera e avvicendamento tra i fornitori
Controllo qualità	Processi di controllo per assicurarsi che il prodotto in uscita sia conforme ai requisiti espressi dal cliente
Analisi e gestione dei rischi	Indicazioni per analisi, valutazione e trattamento dei rischi
Benchmarking	Concetti base ed esempi pratici per introdurre ed esplicitare il concetto di benchmarking

Per ogni macro area è stata definita una struttura ad albero percorrendo la quale, dal nodo radice fino alle foglie, si incontreranno contenuti sempre più specifici e mirati.

### 3.11.2 Chi sono i destinatari dei contenuti e in che modo ne possono usufruire

L'area tematica relativa ai sistemi di gestione si rivolge a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, desiderino un supporto informativo e/o operativo sui contenuti della stessa; il grado di complessità è articolato in maniera tale da consentire una facile consultazione anche per i non addetti ai lavori.

I principali destinatari dell'area tematica sono il top e il middle management di qualsiasi organizzazione, mentre, in seconda battuta possono divenirli tutti coloro che desiderano arricchire il proprio bagaglio di conoscenze, indipendentemente dal livello che occupano nell'organizzazione.

L'accesso a informazioni aggiornate sugli standard di riferimento, su approfondimenti, su presentazioni ed esperienze condivise sono i contenuti più significativi che vengono messi a disposizione; in tal senso sono stati resi disponibili la documentazione riportante interviste a esperti, le pubblicazioni da parte di fonti accreditate e alcuni esempi di modulistica da utilizzare per le registrazioni di sistema.

In sintesi l'utente potrà in questo modo reperire le informazioni necessarie per lo sviluppo, la realizzazione e l'attuazione del sistema

di gestione prescelto e sulle modalità operative da seguire per l'iter di certificazione dello stesso.

### 3.11.3 Documenti privilegiati

La maggior parte della documentazione messa a disposizione nell'area ha contenuti informativi.

Nella tabella sottostante sono riportati quelli che hanno una valenza privilegiata.

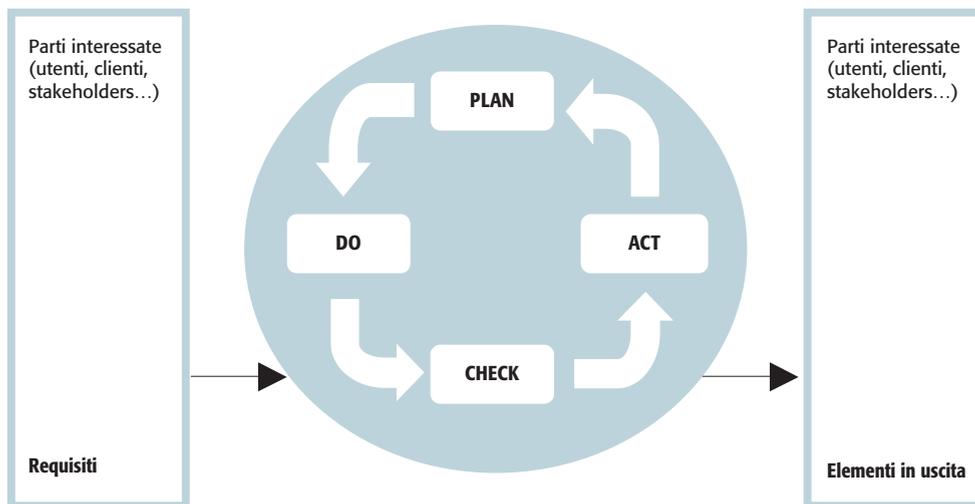
La tabella riporta il riferimento tassonomico, il nome del documento e la tipologia di utenza a cui è indirizzato.

Documenti privilegiati		
Riferimento Albero Tassonomico	Nome Documento	Tipologia Utenza
Standard → Organizzazione Aziendale → ISO 9001 Ricerche e Approfondimenti	Linee guida qualità	per tutti gli utenti
	Qualità nella Pubblica Amministrazione	per utenti esperti
Standard → Organizzazione Aziendale → ISO 9001 Esperienze e sperimentazioni	Manuale del sistema gestione qualità	per tutti gli utenti
Standard → Organizzazione Aziendale → ISO 14001 Ricerche e Approfondimenti	A proposito di sistema di gestione ambientale	per tutti gli utenti
Organizzazione → Struttura e processi → Ricerche e Approfondimenti	La scoperta dei processi e l'organizzazione	per tutti gli utenti
Organizzazione → Gestione dei conflitti → Ricerche e Approfondimenti	Gestione conflittualità	per utenti esperti
Analisi e gestione dei rischi	La valutazione dei rischi	per utenti esperti
Standard → Organizzazione Aziendale → ISO 27001 Ricerche e Approfondimenti	La sicurezza nelle pmi	per utenti esperti
Organizzazione → Competenze → Esperienze e sperimentazioni	Pubblica Amministrazione	per tutti gli utenti
Standard → Organizzazione Aziendale	Modulistica di sistema	per tutti gli utenti

### 3.11.4 Valore aggiunto e benefici che la tematica fornisce alla Pubblica Amministrazione

La dizione “Sistema di Gestione” è mutuata dalla traduzione in italiano del più ampio concetto anglosassone di *Management System*.

Il termine sistema è, per definizione, un insieme di parti collegate fra loro e interdipendenti. Un sistema di gestione, invece, è un modello per gestire e migliorare continuamente le politiche, le procedure e i processi di un'organizzazione.



Il miglioramento continuo e continuativo è un principio comune a tutti i sistemi di gestione che si basa sul ciclo PLAN, DO, CHECK, ACT, elaborato da *E.W.Deming*.

Questo modello è applicabile in ogni fase di attuazione di un sistema di gestione; dalla singola attività all'intero processo, consentendo così di evidenziare e registrare i risultati del miglioramento.

Il valore aggiunto percepibile da ogni parte interessata nell'attuazione di un sistema di gestione è il miglioramento continuativo dei processi gestiti e delle loro prestazioni. Il miglioramento è oggettivo attraverso la valutazione di indicatori misurabili che consentono di confrontare i risultati ottenuti con gli obiettivi prefissati.

Le organizzazioni che hanno raggiunto e stanno mantenendo posizioni di successo, hanno sviluppato un modello gestionale orientato:

- alla soddisfazione e fidelizzazione del cliente/utente;
- alla prontezza di risposta nei confronti delle richieste del mercato;
- all'innovazione continua e alla cultura del cambiamento, intesa come capacità dell'organizzazione di migliorarsi continuamente in ogni aspetto organizzativo e gestionale;
- ai sistemi della qualità totale;
- al rispetto dell'ambiente;
- ai contenuti etici.

La competitività e l'efficienza, pertanto, si traducono nella capacità di rispondere velocemente a un mercato in continua evoluzione, caratterizzato da utenti sempre più maturi, esigenti e attenti alle caratteristiche su esposte.

L'efficacia, per contro, si rappresenta con la crescita della consapevolezza delle persone che compongono e caratterizzano l'organizz-

zazione. Il loro apporto quotidiano, in termini di intelligenza e motivazione, fornirà all'organizzazione quelle caratteristiche di unicità che gli permetteranno di affrontare la sfida continua posta dal mercato: non solo fare le “cose bene”, ma soprattutto fare le “cose giuste”.

In sintesi l'attuazione di un sistema di gestione promuove il rinnovamento continuativo della mission aziendale, delle strategie, dell'erogazione dei servizi e dei livelli di servizio, aiutando l'organizzazione a conseguire gli obiettivi prefissati attraverso l'ottimizzazione dei suoi processi.

Si consiglia a tutti gli interessati, a qualsiasi titolo, la partecipazione alla Community del portale “Magellano” al fine di scambiare, condividere, proporre e approfondire argomenti emergenti dalla consultazione dell'area tematica specifica.

## **3.12 Glossario della Pubblica Amministrazione**

### **3.12.1 Premessa**

Il sistema Magellano mette a disposizione dei propri utenti anche strumenti che possono definirsi “aperti”, ovvero non solo consultabili da tutti gli utenti registrati, ma da tutti questi modificabili, indifferente che si tratti di utenti contributori o di semplici utenti fruitori: il Forum e la Wiki.

In modo particolare la Wiki assume la funzione di diffondere nel modo più ampio possibile il bagaglio di conoscenza delle Pubbliche Amministrazioni e allo stesso tempo di consentirne nel modo più semplice la crescita e l'aggiornamento.

La possibilità di contribuire alla realizzazione della Wiki da parte di tutti gli utenti permette, infatti, di incrementare la sua funzionalità in tempi molto rapidi, e dà la possibilità agli utenti di fornire anche piccoli contributi, magari relativi a concrete situazioni professionali di ogni giorno.

Si potranno così raccogliere informazioni anche da utenti estemporanei od occasionali, come, ad esempio, soggetti che si trovino a utilizzare Magellano solo in determinati momenti della loro vita professionale o del loro percorso di studi.

La tipicità degli utenti del sistema, però, principalmente Pubbliche Amministrazioni, ma anche operatori del settore pubblico e studiosi, fa sì che, diversamente da quanto avviene in altri contesti, le fonti da cui provengono le informazioni pubblicate siano in ogni caso attendibili ed esaustive. A ciò aggiungendosi un continuo e costante controllo da parte degli amministratori del sistema e di esperti appositamente incaricati.

La Wiki, pertanto, pur nella sua naturale funzione di massima diffusione possibile del sapere, è caratterizzata da un notevole profilo tecnico e scientifico, che trova il suo fondamento nella qualità degli utenti che principalmente vi accedono e che contribuiscono alla sua costante evoluzione.

La particolare natura dei principali soggetti destinatari della Wiki, che anche se in modo diverso operano tutti all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, oppure con esse hanno un rapporto diretto, professionale o scientifico, consente inoltre l'inserimento di dati non meramente astratti, ma caratterizzati da un forte riscontro con la prassi quotidiana di chi vive la Pubblica Amministrazione.

Tale caratteristica consente di offrire a tutti i fruitori del servizio, non solo ai principali, ma anche a quelli occasionali, la possibilità di reperire informazioni sì precise e puntuali, ma anche di taglio pratico e immediatamente applicabili nella vita quotidiana.

La funzione della Wiki si evolve, perciò, da mero contenitore di dati a strumento di soluzione di problemi.

### **3.12.2 La struttura del Glossario**

La pur breve descrizione della Wiki di Magellano consente di comprendere il posizionamento del Glossario della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi semplicemente Glossario) al suo interno.

Il Glossario vuole raccogliere, in un'unica sede, la terminologia utilizzata nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, tanto che al suo interno confluiscono dati e nozioni di carattere tecnico e specialistico, nonché termini di uso quotidiano da parte degli operatori delle stesse amministrazioni e della generalità dei cittadini.

Il Glossario vuole pertanto rispondere adeguatamente alle esigenze di conoscenza di chiunque viene a contatto con il settore pubblico, per diversi motivi, siano essi professionali o scientifici, sia nei confronti del comune cittadino nei suoi rapporti con le Pubbliche Amministrazioni.

Da questa necessità di soddisfare molteplici esigenze trova fondamento la struttura del Glossario e la forma delle voci che lo compongono, mantenendo come punto fisso il principio per cui esso deve rappresentare un primo strumento di risoluzione dei problemi e non un'opera scientifica riservata a pochi specialisti.

#### ***Le categorie***

La struttura del Glossario è stata pensata per rendere il più semplice possibile la fruizione dei suoi contenuti e il suo incremento. Al tal fine il Glossario è stato suddiviso in categorie, ognuna delle quali corrisponde a una macroarea di interesse delle Pubbliche Amministrazioni.

Le categorie sono state individuate seguendo la tradizionale ripartizione dei settori della Pubblica Amministrazione, con attenzione particolare anche ad ambiti di interesse di più recente elaborazione. Ad ogni modo l'inserimento del Glossario all'interno della Wiki consente di poter variare in ogni momento anche il numero e la denominazione delle categorie, realizzando in tal modo uno strumento sempre aggiornato e al passo con i continui e sempre più rapidi cambiamenti che caratterizzano l'attuale società.

### **Le voci**

Le voci che compongono il Glossario sono caratterizzate da una struttura semplice e sintetica, riportando i dati essenziali che servono a chiarire i dubbi e consentire un'immediata applicabilità delle nozioni apprese. Se da una parte tale impronta pratica tende a sacrificare l'approfondimento scientifico di un argomento, consente però all'utente di apprendere rapidamente le conoscenze necessarie a risolvere le proprie problematiche, senza costringerlo a lunghe letture che potrebbero, d'altro canto, confondere ancora di più le idee a chi già non conosce puntualmente l'argomento.

La struttura delle voci è composta pertanto delle seguenti sezioni: (i) sintetica spiegazione dell'argomento; (ii) segnalazione delle principali problematiche; (iii) bibliografia essenziale; (iv) voci correlate; (v) autori della voce; (vi) data inserimento e ultima modifica della voce.

Infine la possibilità di aggiornare costantemente il contenuto della voce consente al singolo autore di poter offrire anche solo contributi parziali, lasciandone il completamento a futuri interventi di ulteriori soggetti interessati.

### **3.12.3 Considerazioni conclusive: finalità e benefici**

Il carattere operativo del Glossario aumenta ancora di più la sopra esaminata funzione di risoluzione dei problemi già propria di tutta la Wiki di Magellano.

In primo luogo la possibilità, sopra esaminata, propria della Wiki in cui è inserito, di poter essere incrementato da tutti gli utenti, anche quelli occasionali, consente, ad esempio, che un operatore del settore pubblico che sia solito utilizzare Magellano, e in particolare il Glossario, solo per la consultazione, trovandosi di fronte a una lacuna, la possa colmare con la propria esperienza di un caso particolare, senza doversi poi impegnare a una contribuzione continua. Le voci così inserite corrisponderanno pertanto ad aspetti molto più particolari e pratici dell'attività amministrativa; aspetti che da una parte sono spesso trascurati dalle trattazioni di carattere scientifico, ma che d'altro canto rappresentano la maggior parte dell'attività svolta quotidianamente dalle Pubbliche Amministrazioni.

In secondo luogo la peculiarità di essere uno strumento principalmente destinato alle Pubbliche Amministrazioni, e dalle stesse realizzato, consente di ottenere benefici che vanno al di là della semplice diffusione della conoscenza.

La realizzazione delle voci da parte delle diverse Pubbliche Amministrazioni, e la stessa scelta iniziale di quali termini inserire, consente, infatti il confronto tra le stesse, altrimenti non raggiungibile a distanza. Invero le diverse amministrazioni presenti sul territorio, siano esse locali o uffici periferici di quelle centrali, si trovano spesso a mettere in atto i medesimi procedimenti con modalità però non sempre univoche, oppure utilizzano diverse terminologie per indicare gli stessi atti. La pubblicazione di un glossario unificato, realizzato dalle stesse Pubbliche Amministrazioni consente, pertanto, di supera-

re tali difformità attraverso il reciproco confronto, e di più, fornisce a un'amministrazione la soluzione di un problema eventualmente già affrontato da altra, ma di cui non si avrebbe la conoscenza se non vi fosse stata la pubblicazione dell'argomento in questione.

La realizzazione del Glossario in via principale dalle Pubbliche Amministrazioni e il facile accesso delle stesse allo strumento così creato realizza, perciò, non solo uno strumento di conoscenza ma anche di comunicazione.

Non da ultimo ciò può consentire, tra l'altro, la riduzione del ricorso a consulenze esterne, anche di tipo legale, e facilitare la formazione degli uffici interni, sia legali che operativi, in quanto molte problematiche potranno essere risolte tramite l'accesso alle precedenti esperienze e al know how di altre amministrazioni, che a loro volta lo hanno messo a libera disposizione all'interno del Glossario.

Non vi è dubbio che tale modello di diffusione della conoscenza e di risoluzione dei problemi sia perfettamente coerente con i principi di efficienza, efficacia ed economicità che sono alla base dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica Amministrazione.

D'altra parte l'accesso al Glossario anche da parte dei privati e la contribuzione da parte di soggetti a vario titolo qualificati (perché comunque operanti nel settore pubblico), fornisce alle stesse amministrazioni un enorme bagaglio aggiuntivo di informazioni, alle quali in altro modo non avrebbero potuto avere accesso.

Viene così favorito il confronto pubblico-privato in un ambiente neutro messo a disposizione dall'amministrazione, con contemporaneo beneficio per entrambi, e soprattutto con l'accorciamento delle distanze, tante volte notevoli, esistenti tra le amministrazioni e gli utenti.

A tal proposito deve aggiungersi che la possibilità di utilizzare (oltre che eventualmente contribuire a realizzare) il Glossario da parte degli stessi cittadini (utenti dell'amministrazione, come oggi si suol dire) ha come immediata conseguenza l'assottigliarsi di quel sentimento di estraneità, o addirittura di avversità che spesso è proprio dei soggetti amministrati.

L'amministrazione si avvicina così ai propri amministrati-utenti, i quali nel Glossario possono trovare un valido aiuto alla comprensione dell'apparato pubblico, considerato, ancora oggi, spesso sconosciuto e incomprensibile.

Così il cittadino destinatario di un provvedimento amministrativo potrà trovare le risposte ai propri dubbi e incertezze direttamente dalla Pubblica Amministrazione, e senza lunghi e formali procedimenti, ma tramite la piattaforma web ormai sempre più diffusa sul territorio.

Ugualmente il cittadino che si trovasse nella necessità di formulare una richiesta alla Pubblica Amministrazione troverebbe in modo semplice e intuitivo le prime informazioni necessarie per orientarsi nella materia, trovando aiuto anche nella scelta degli organi a cui sottoporre poi le questioni concrete.

Il Glossario in tal modo soddisfa una pluralità di funzioni tutte tra loro collegate: è uno strumento di gestione e conservazione della conoscenza; favorisce la comunicazione tra le diverse Pubbliche Amministrazioni; migliora il rapporto amministrazione-utente.



Finito di stampare nel mese di dicembre 2008  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto della Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

ISBN 978-88-498-2355-4



9 788849 823554