UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ"

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Management Pubblico e
dei Sistemi Socio-Sanitari

L'URP come strumento di comunicazione organizzativa: il caso di un'Area Vasta marchigiana

URP as an organizational communication tool: the case of a health authority in Marche

Relatore: Chiar.ma
Prof.ssa Micol Bronzini

Tesi di Laurea di:
Alessandra Vallorani

Anno Accademico 2018 – 2019

Indice

Introduzione **6**

Capitolo 1- La pubblica amministrazione: dal modello burocratico a quello aziendalista **9**

1.1 L'idealtipo burocratico **9**

1.2 La Pubblica Amministrazione italiana dall'epoca liberale ad oggi **12**

1.2.1 Dalla seconda metà dell'800 al periodo della prima guerra mondiale 12

1.2.2 Il periodo tra la prima Guerra Mondiale e il crollo del fascismo 17

1.2.3 Le politiche del pubblico impiego negli anni Cinquanta 20

1.2.4 Il periodo che va dagli anni Sessanta agli anni ottanta 22

1.2.5 Le riforme degli anni 90' e il management pubblico 23

1.2.6 Gli anni 2000 30

1.3 Proposte d'innovazione della PA **32**

Capitolo 2- Nascita e sviluppo dell'ufficio relazioni con il pubblico **35**

2.1 L'Ufficio relazioni con il pubblico **35**

2.2 Finalità e funzioni dell'URP **36**

2.3 Struttura dell'URP **39**

2.3.1 Il front office 39

2.3.2 Il back office 40

2.4 L'ufficio relazioni con il pubblico nell'ASUR Marche **41**

2.5 Strumenti utilizzati **43**

2.5.1 Personale dell'urp 43

2.5.2 Personale dell'azienda 44

2.5.3 Le reti di ascolto indipendenti 45

2.5.4 I canali di trasmissione 46

2.6 Organizzazione logistica dell'URP **46**

Capitolo 3- L'URP e la comunicazione organizzativa esterna **51**

3.1 La comunicazione **51**

3.2 La comunicazione organizzativa nel tempo **52**

3.2.1 filone della razionalizzazione delle organizzazioni 53

3.2.2 Il filone della valorizzazione delle risorse umane 55

3.2.3 Il filone dell'adattamento delle organizzazioni alle contingenze 57

3.2.4 Il filone dell'intervento proattivo sull'interno e sull'esterno 57

3.2.5 Il filone della gestione delle reti organizzative 59

3.3 Le diverse prospettive della comunicazione **61**

3.3.1 La categorizzazione classica di Krone, Jablin e Putnam. 61

3.3.2 La categorizzazione di Eisenberg e Goodall 63

3.3.3 La categorizzazione di Shockley-Zalabak 65

3.4 Il paradigma della comunicazione organizzativa **67**

3.5 La comunicazione organizzativa nella Pubblica Amministrazione..... 68
3.6 La comunicazione organizzativa esterna nella PA 73

Capitolo 4- La gestione dei reclami 81
4.1 Cos'è il reclamo 81
4.2 Le fasi di gestione dei reclami 83
4.2.1 La presentazione dei reclami e delle segnalazioni 83
4.2.2 La fase istruttoria 84
4.2.3 Formulazione e comunicazione della risposta all'utente 85
4.2.4 Il riesame del reclamo 86
4.3 Il valore della comunicazione nel percorso del reclamo 87
4.4 Le classificazioni dei reclami 88
4.5 L'effetto dei reclami sull'organizzazione interna 90
4.6 La gestione dei reclami per il miglioramento dei servizi 91

Capitolo 5- La ricerca sul campo: analisi dei reclami di un'Area Vasta marchigiana 93

5.1 Il metodo utilizzato 93
5.2 La prima fase di ricerca quantitativa 93
5.2.1 Il reclamo per indicatore di prestazione 94
5.2.2 Il reclamo in base al segnalante 95
5.2.3 Il reclamo in base all'Unità Operativa 96
5.2.4 Il reclamo in base alla modalità di ricevimento 99
5.2.5 I reclami per tipologia di problema 100
5.3 La seconda fase di ricerca qualitativa 109

Conclusioni 119

Bibliografia 125

Introduzione

Il presente elaborato ha l'obiettivo di fornire indicazioni sull'URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico) e il suo rapporto col cittadino all'interno del Sistema Sanitario Nazionale, collocato in particolare in un'azienda sanitaria della Regione Marche. L'argomento viene trattato attraverso una progressiva restrizione del campo di analisi, a partire dal processo di rinnovamento delle organizzazioni pubbliche dal modello burocratico a quello aziendale, passando poi alla rinnovata valenza che la comunicazione organizzativa, in particolare quella esterna, viene ad assumere nella PA (Pubblica Amministrazione). Fino ad arrivare al caso di studio di uno specifico URP, effettuandone una verifica empirica delle sue funzioni attraverso un periodo di osservazione di tipo partecipante al suo interno e schematizzando le segnalazioni ricevute nel corso dell'anno 2019. Come in tutte le amministrazioni pubbliche, all'interno dell'Urp hanno luogo due tipologie di comunicazione: interna (tra i membri dell'amministrazione o tra questa e l'azienda sanitaria) ed esterna (tra l'amministrazione e altri enti o utenti). Nel corrente lavoro, si analizza il tema della comunicazione esterna.

È opportuno rilevare preliminarmente la differenza che c'è tra la comunicazione esterna istituzionale della Pubblica Amministrazione e la comunicazione esterna promozionale delle imprese e delle aziende private. In ambedue i casi essa ha la funzione di apportare cambiamenti su alcuni comportamenti del cliente/utente e di

ridefinire le strategie aziendali in funzione di essi. Le finalità istituzionali però sono diverse e di conseguenza lo è anche la comunicazione.

Nel caso della Pubblica Amministrazione la funzione della comunicazione esterna è quella di regolamentare tutti i servizi indispensabili per la sopravvivenza e lo sviluppo della società e di assicurarne la possibilità di uso da parte della stessa.

È proprio per questo che la fase d'ascolto è un punto fondamentale tramite il quale la P.A. agisce per adattare la propria struttura ed il proprio "prodotto" alle necessità degli utenti.

Se volessimo definire il ruolo degli URP quindi è principalmente quello di stabilire una relazione di ascolto nei confronti dell'utente che vuole segnalare il proprio disappunto nella fattispecie all'interno del servizio sanitario, collaborare alla gestione aziendale e provvedere ad una risposta informativa ed esaustiva al "cliente" stesso. È necessario specificare che difficilmente l'utente medio si lamenta senza un valido motivo: all'origine della sua reazione c'è sempre un disservizio che l'ha causata. È questa considerazione che giustifica il ruolo strategico che gli URP hanno nella cosiddetta "gestione per la qualità" delle aziende sanitarie.

Capitolo 1

La pubblica amministrazione: dal modello burocratico a quello aziendalista

1.1 L'idealtipo burocratico

Burocrazia: L'insieme di apparati e di persone al quale è affidata, a diversi livelli, l'amministrazione di uno Stato o anche di enti non statali.[1]

Nel corso del capitolo si esaminerà lo sviluppo della suddetta nel corso della storia, partendo dall'analisi del pensiero di Weber fino ad arrivare ai giorni nostri e ad eventuali proposte di innovazione dell'apparato burocratico.

I primi elementi di burocrazia sono rintracciabili già in epoca antica e all'interno di diverse civiltà (dall'antico Egitto all'Impero cinese, dalla Persia-India, all'Impero romano e bizantino), ma in realtà la burocrazia è il prodotto del processo di formazione dello Stato iniziato nell'Europa del 1500, e costituisce la risposta all'esigenza del sovrano di istituire il proprio potere su un ceto di funzionari alle sue dipendenze. Il termine burocrazia fu coniato dall'economista francese De Gournay nel 1750. In quest'epoca, come accadde per molti altri paesi, la prima

[1] Definizione da Enciclopedia Treccani

forma di governo dello Stato Italiano si basò sul modello amministrativo francese, il cosiddetto modello napoleonico.

Il sociologo Weber nel 1922 fu il primo ad occuparsi dello studio della burocrazia e dell'organizzazione burocratica, seguendo appunto una prospettiva di tipo storico-sociologica.

Oggetto di analisi di questo suo studio furono:

- i tipi puri dell'agire burocratico
- i tipi puri del potere legittimo

Il concetto di burocrazia, in Weber, si fonda sulla teoria del potere, potere che egli definisce come "la possibilità per specifici comandi di trovare obbedienza presso un determinato gruppo di uomini"[2]. Weber distingue tre tipi di potere puri, ideali:

- Il potere carismatico: per carisma si intende una qualità eccezionale attribuita ad una persona, che proprio in virtù di ciò viene riconosciuta come capo.
- Il potere tradizionale: Il capo può non avere eccezionali qualità, ma gli si deve obbedienza a causa di quanto di "sacro" egli rappresenta rispetto alla tradizione. Questo potere si è incarnato in due grandi forme:

  -forma patrimoniale, forma di potere tradizionale in cui il sovrano ha illimitato comando su qualsiasi subordinato e diritto di proprietà su

[2] M. Weber, *Economia e società*, 1922

qualsiasi oggetto che gli appartiene, i cittadini sono suoi sudditi e i funzionari sono al suo servizio.

-forma feudale, in cui la nobiltà che è l'apparato amministrativo, gode di autonomia e i funzionari non sono dipendenti del sovrano ma suoi alleati che posseggono un dominio amministrativo (feudo).

- Il potere legale: In questo caso si obbedisce al superiore in virtù dell'equità della legge, perché si ritiene che il capo eserciti la sua carica in virtù di una nomina legale. L'apparato amministrativo del potere legale è la burocrazia.

Weber studia la burocrazia analizzandola sia nell'ambito dell'amministrazione pubblica sia nell'ambito del privato, la definisce come l'apparato amministrativo per l'esercizio dell'autorità legale-razionale, cioè data dalla posizione gerarchica (legale) e dalle conoscenze tecniche (razionale). Egli definisce le caratteristiche del burocrate in questo modo:

- Il burocrate deve possedere le conoscenze tecniche necessarie, le competenze, che devono verificate tramite concorsi pubblici per l'assunzione e concorsi interni per il passaggio a livelli superiori;
- Egli deve separare la vita privata da quell'ufficio (segreto d'ufficio);
- Deve mantenere relazioni impersonali con gli altri membri dell'organizzazione;
- Deve svolgere la propria attività a tempo pieno;
- Ha una carica con durata vitalizia;

- Ha diritto ad una retribuzione fissa in base alla propria posizione (non ci sono premi per una maggiore produzione);
- Il burocrate non possiede gli strumenti del proprio mestiere, ma usa quelli che ha in dotazione dall'amministrazione;
- La condizione di funzionario determina un prestigio di ceto.

L'idealtipo burocratico di cui si è parlato è stato per un lungo periodo il principale riferimento per il modello organizzativo della pubblica amministrazione, successivamente però sempre nuove riforme lo hanno messo in discussione optando per una svolta di tipo aziendalista. Dalla seconda metà dell'800 fino ai giorni nostri si sono infatti susseguite una serie di riforme che hanno operato sostanziali trasformazioni riguardanti vari aspetti che vanno dai modelli organizzativi, al sistema contabile, agli strumenti finanziari, al rapporto di lavoro con i dipendenti, al rapporto con i cittadini.

1.2 La Pubblica Amministrazione italiana dall'epoca liberale ad oggi

1.2.1 Dalla seconda metà dell'800 al periodo della prima guerra mondiale

Allo scopo di passare dall'idealtipo weberiano al dispiegarsi concreto del modello burocratico nella PA italiana, risulta utile prendere in considerazione il volume "La burocrazia" pubblicato da uno dei più lucidi storici dell'amministrazione italiana: Guido Melis (2015). L'autore apre il suo libro citando la commedia di Vittorio

Bersenzio: Monsù Traver, la figura di giovane impiegato torinese della pubblica amministrazione sabauda.

La commedia è una critica della piccola burocrazia sabauda. Melis descrive il lavoro del giovane burocrate elencando le azioni che egli compiva nel suo ufficio: *"protocollare, copiare, archiviare, redigere minute, aggiornare registri, vistare, spedire atti, verificare, controllare, elencare, riscontrare, relazionare."*

Tutto queste azioni si basavano sul regolamento di Cavour del 1853, che aveva regolato gli aspetti organizzativi della burocrazia tralasciando la regolamentazione delle funzioni.

Essendo la burocrazia organizzata sul modello gerarchico piramidale di derivazione napoleonica, nessun titolo di studio permetteva un accesso facilitato agli uffici amministrativi, infatti i giovani venivano formati sul campo dagli stessi titolari degli uffici, quindi non si trattava né di giovani laureati né di giovani diplomati scelti tramite concorso, ma di semplici volontari che per circa due anni non percepivano alcuno stipendio.

All'inizio si trattava di una burocrazia composta da pochi occupati, infatti erano circa 3000 fino al passaggio dalla destra storica di Sella e di Minghetti alla Sinistra di Depretis, quando i posti in organico crebbero a 11.407 (con componenti per la maggior parte settentrionali).

Divisi fisicamente in compartimenti stagni, gli uffici non comunicavano tra di loro ma sempre attraverso i protocolli e per via gerarchica. Ogni impiegato si trovava

isolato dietro una pila di fascicoli e nella propria stanza «lavorava» alla propria parte della pratica, per poi trasmettere il fascicolo a un altro ufficio ed a un altro impiegato, ognuno all'oscuro dell'operato del vicino di stanza. In seguito furono inserite nuove attività quali: l'impianto dei protocolli, la formazione dei registri di matricola, degli inventari, l'avvio di rapporti stabili con le province attraverso la periodica acquisizione di relazioni e dati, la dettagliata compilazione dei quadri statistici sul personale e sulle attività. Era di ciò che si occupava il ministero degli interni (ritenuto quello più importante). Il 20 aprile 1869 il Parlamento approva il disegno di Legge presentato dal Ministro delle Finanze Cambray-Digny. Detto provvedimento, istituisce all'interno del Ministero delle Finanze, la Ragioneria Generale con a capo un Direttore Generale. Ciò ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi l'Istituzione di garanzia e di corretta gestione delle risorse pubbliche. Tuttavia per i ragionieri non era ancora richiesto il diploma. Solo nel 1877 con la riforma Cerboni furono immessi nelle amministrazioni, uomini specializzati, quali matematici, statisti, ingegneri e topografi. Ma fu soprattutto con i governi di Francesco Crispi che le professionalità tecniche furono valorizzate a pieno.

Agli inizi del 1880 vi è stato un rinnovamento dell'amministrazione, infatti i vecchi amministratori erano ormai sulla soglia della pensione lasciando così spazio ai nuovi impiegati della P.A. che molto differivano da loro. Infatti la prima generazione era stata segnata da passione civile e competenza amministrativa che rappresentarono le due facce di uno stesso profilo, mentre nella seconda si da largo

consenso allo specialismo burocratico. La nuova amministrazione non era più del tutto settentrionale, ma iniziava a costituirsi di funzionari meridionali, fenomeno che si incrementa con l'avvento di Giolitti.

Furono le tre mosse di Giolitti a far assumere, alla burocrazia italiana, una nuova veste.

- *Evoluzione numerica del personale statale,* avvenne il decollo dell'amministrazione statale in coincidenza con la crescita delle funzioni pubbliche legate allo sviluppo economico. Infatti crebbero i settori dei servizi correlati all'ampliamento dell'intervento in ambito economico dello stato, ossia quelli relativi alle poste, alle ferrovie ai telegrafi. Un forte aumento si ebbe nel personale degli enti locali che si occupavano di acqua, luce e gas.
- *Meridionalizzazione del personale,* ossia nella P.A., entrano molti laureati meridionali; a tal proposito Einaudi nota un importante paradosso: la burocrazia diventa meridionale, mentre lo sviluppo economico e industriale si concentra quasi del tutto al settentrione.
- *La sindacalizzazione*, portò alla formazione di associazioni corporative e sindacali, alle quali prese parte anche Turati, che agirono dal punto di vista qualitativo della P.A.; infatti introdussero culture e principi fino ad allora sconosciuti al pubblico impiego.

Il vecchio Travet dedito al suo lavoro fino al sacrificio, lasciò spazio alla consapevolezza degli impiegati delle proprie forze. Consapevolezza che si ripercuoteva anche nello stile di vita. Il tipico funzionario pubblico apparteneva ormai alla classe media e si concentrava quasi interamente in un unico quartiere. Costoro avevano un aspetto standard: occhialini a pince-nez, un filo di baffi, giacca attillata, pantaloni flosci, cravattino e colletto *duro, paglietta in testa, orologio d'oro o d'argento al panciotto,* qualche volta il bastone da passeggio con il manico d'osso.

In quest'epoca, grazie ai sindacati si arrivò a due leggi di primaria importanza: la prima nel 1904 sui ministeri e sugli organici che attribuì al Parlamento la possibilità di modificare le piante organiche dei ministeri al fine di limitare l'arbitrio ministeriale; la norma però fu fonte di disordine amministrativo, dando vita al cosiddetto "balletto degli organici", ovvero l'aumento dei posti ottenuto alla camera grazie alla pressione sui deputati "amici". La seconda nel 1908 sancì il primo stato giuridico nell'amministrazione statale. Essa era già fortemente voluta dai dipendenti di Depretis, ma fu con Giolitti che trovò la sua effettiva realizzazione. Nella realtà dei fatti non fu capace di risolvere il problema del rapporto del pubblico impiego ma seppe dare un'unica fonte di regolazione. Una parte della legge confermò il tratto autoritario del rapporto con i dipendenti, e allo stesso tempo introdusse anche regole che riguardavano il reclutamento di norma per concorso pubblico, l'avanzamento misto per merito e per anzianità, ai diritti degli impiegati

(a partire da quello di associazione, ammesso ma poi limitato di fatto da norme specifiche: lo sciopero fu esplicitamente vietato), alle cause di interruzione del rapporto, agli assetti disciplinari interni.

Nel primo quindicennio del 900 si assiste allo sviluppo della scienza del diritto amministrativo che porta alla nascita di un linguaggio unitario per i funzionari della P.A. tradottosi anche di guide alla portata di tutti. Allo sviluppo di questa materia si affiancava anche l'idea che il buon funzionario pubblico fosse laureato in giurisprudenza e che era errata l'idea del funzionario tecnico come il funzionario ingegnere, idraulico o professore. L'attività di direzione fu affidata a individui con consolidata conoscenza del diritto, la competenza tecnica invece venne giudicata un ostacolo all'esercizio dell'arte del dirigere.

1.2.2 Il periodo tra la prima Guerra Mondiale e il crollo del fascismo

La prima guerra mondiale fu causa di incremento della burocrazia poiché lo Stato si dovette caricare di tutte le funzioni vecchie e nuove come ad esempio la produzione bellica che portò la nascita di nuovi ministeri come quello della guerra. Così nel 1921 i funzionari della P.A. ammontavano a 519.440. Ad ogni modo l'obiettivo che ci si pose fu quello di semplificare la burocrazia (epurazione del personale), dal momento che la guerra aveva generato la proliferazione negli uffici di personale fuori ruolo, avventizio e anche femminile. Con l'ascesa di Mussolini si ebbero numerose leggi che regolavano il sistema burocratico. Il ministro delle

finanze dell'epoca Alberto de Stefano fu autore di una riforma dell'amministrazione che aveva lo scopo di ridurre la spese. Egli previde infatti:

- Drastica epurazione dei dipendenti;
- La fusione di alcuni ministeri di guerra;
- Aumento di produttività del lavoro pubblico.

Con una legge del 1923 si stabilì la supremazia del ministero delle finanze sull'intero apparato statale controllato attraverso la spesa; questo fu un passo importante in quanto nell'800 il ministero fondamentale era sempre stato quello dell'interno a causa delle sue funzioni.

La politica fascista nonostante si fosse proposta di mettere in camicia nera i burocrati, rivoluzionandola anche tramite l'introduzione di giovani, nel 1926 accettò il compromesso con una legge che prevedeva il blocco delle assunzioni fino ai primi anni 30. Proprio i direttori generali, tutti per lo più funzionari tra i 50 e i 70 anni, conobbero una stagione di grande prestigio: direttamente in contatto con il Capo del Governo, dove il frequente turn-over imposto da Mussolini ai suoi ministri e le concentrazioni di incarichi nella persona del duce lasciavano in realtà largo spazio a una gestione di routine da parte di un'alta burocrazia che aveva dalla sua la lunga esperienza negli incarichi e le reciproche solidarietà di corpo.

Durante il periodo fascista l'impiegato statale aveva meno diritti sul posto di lavoro, ma compensava godendo di una posizione sociale privilegiata. La caratteristica principale della posizione sociale dell'impiegato di Stato fu il senso

dell'appartenenza all'amministrazione e tramite essa allo Stato. La vita degli uffici era scandita dal rispetto dei regolamenti interni, gli impiegati erano obbligati ad indossare la divisa con i relativi distintivi di ordine gerarchico, l'orario di lavoro divenne continuato dalle 9 alle 12.30 con una pausa fino alle 13.30 e poi si lavorava fino alle 16 in maniera tale da lasciare tempo libero da dedicare al sociale e alla politica. A ciò fu affiancato il sabato fascista ovvero un'intera giornata dedicata allo sport e alla mobilitazione politica. Nel 1938 si disciplinarono anche l'ingresso nella P.A. delle dipendenti di sesso femminile e le loro funzioni. Un successivo provvedimento stabilì le mansioni "più adatte": «i servizi di dattilografia, telefonia, stenografia, le operazioni di statistica e di calcolo eseguite con mezzi meccanici, la raccolta e prima elaborazione di dati statistici».

Un fenomeno caratteristico del periodo fascista fu la proliferazione degli enti pubblici. Tra gli anni '20 e gli anni '40 nacquero tantissimi nuovi enti (cioè istituti creati dallo Stato ma con personalità giuridica propria di diritto pubblico) spesso in campi che prima riguardavano solo privati: le assicurazioni, il credito speciale agli enti pubblici, il credito alle imprese in settori-chiave per l'economia, la previdenza e le assicurazioni sociali, l'assistenza.

Per quanto riguardò gli enti sorti tra le due guerre come quelli mutualistici e previdenziali non solo i dirigenti ma anche il personale era scelto su base politica privilegiando ad esempio gli uomini dei sindacati. Questi erano ben pagati anche più di quelli ministeriali e codesto fenomeno portò alla migrazione di molti

funzionari nella nuova burocrazia, caratterizzata per lo più da giovani bloccati dalla legge del 1926. Nacque così una classe dirigente (e una burocrazia) fascista, che si distingueva per: la giovane età, formazione eterogenea (economica politica sociologia) e uno stretto rapporto con la politica.

Il 25/07/1945 il regime di Mussolini cadde, nel 1946 l'Italia divenne una Repubblica e nel 1948 entrò in vigore la Costituzione, fu in questo contesto che la burocrazia tornò a chiudersi in sè stessa.

1.2.3 Le politiche del pubblico impiego negli anni Cinquanta

Nel secondo dopoguerra la burocrazia a livello di struttura e organizzazione rimase sostanzialmente identica a quella prima del conflitto mondiale, crescendo però di dimensioni.

In generale si può dire che i provvedimenti degli anni 50 del '900 mirarono al riequilibrio degli stipendi pubblici. Difatti un funzionario della P.A. aveva uno stile di vita di molto inferiore a quello di un collega nel 1938. Di fronte a questa crisi venivano varati dei provvedimenti tampone che non risolvevano nulla, anzi amplificavano la crisi che era sia di natura economica che di status sociale.

Caduto il fascismo, i dirigenti dei ministeri avevano perso del tutto il loro prestigio, sia a livello sociale che a livello tecnico-professionale comportando la fine di quella generazione di alti burocrati che, pur guidando l'amministrazione nel periodo fascista, si erano formati nel periodo finale del regime liberale. A questi succedette la generazione nata sotto il fascismo (meno competente e di mentalità

eccessivamente autoritaria). Fu anche per questo che si ebbe un calo della capacità professionale della burocrazia e quindi, di conseguenza anche della sua autonomia nei confronti dei ministri e in genere della politica. Alla fine degli anni 50 ci fu la ripresa economica del paese, accompagnata dalla nascita degli uffici per la riforma burocratica, che non seppero però attuare i propri progetti.

Nel dopoguerra si generò particolare affinità tra il partito della Democrazia Cristiana e l'apparato burocratico. Le leggi principali a fine anni '50 furono: la cosiddetta legge Pitzalis e la legge Fanfani furono il primo sintomo della volontà di abolire i concorsi. Nel 1950 fu istituita la Cassa per il Mezzogiorno, che aveva lo scopo di far costruire opere pubbliche nel Sud depresso, nel 1957 fu potenziata assegnandole il compito di favorire l'industrializzazione delle regioni meridionali. Venne reclutato personale di svariata provenienza, generalmente di buon livello tecnico, retribuito secondo parametri superiori a quelli dello Stato ma soprattutto scelto e selezionato con ampi margini di discrezionalità. La Cassa come gli l'Iri, l'Imi, l'Ina, il Crediop, l'Icipu, l'Inps, l'ENI (fondato nel 1953 da Enrico Mattei) e gli altri enti ereditati dal fascismo, divennero organizzazioni burocratiche piene di dipendenti che erano spesso assunti senza concorso o selezionati attraverso concorsi gestiti a discrezione dei dirigenti. In questi enti accadde che i partiti di governo si spartirono le nomine, specie quelle di vertice.

1.2.4 Il periodo che va dagli anni Sessanta agli anni ottanta

Negli anni ‘60 il personale burocratico poteva essere descritto in questo modo: per lo più di estrazione meridionale, aveva una formazione per lo più giuridica che permetteva così un’applicazione delle norme alla lettera. Per quanto riguarda l’età, gli impiegati anziani prevalevano sui giovani. Si tentò il reinserimento di personale con formazione non giuridica ma si fallì già negli anni ‘50. Ci si basava esclusivamente sulla scrupolosa applicazione delle procedure. L’Italia progrediva economicamente, mentre la burocrazia risultava bloccata, mai nuova, incapace di rinnovarsi in alcun modo. Tra gli anni ‘60 agli anni ‘70 prese avvio il movimento dei giovani del centro sinistra. Questi movimenti portavano avanti l’idea di un progetto riformatore che avrebbe avuto lo scopo di svecchiare la macchina dello Stato e metterla al passo con lo sviluppo.

Nonostante tutto, gli anni ‘70 sono stati una svolta per il pubblico impiego in quanto vi fu il primo accordo tra Cgil-Cisl-Uil e Governo. Da questo accordo scaturì che la regolazione delle mansioni e il trattamento economico di operai e impiegati delle carriere esecutive, potessero essere disciplinati tramite accordi tra Governo e sindacati. Ciò significava per la prima volta dialogo tra governo e sindacati. Per tutti gli altri funzionari dello stato si stabilì che le retribuzioni fossero stabilite con decreto del presidente della Repubblica, che doveva comunque basarsi sulle proposte delle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative.

L'unica categoria ancora da disciplinare era la dirigenza, che fino al periodo fascista era rimasta autonoma rispetto alla politica mentre nel secondo dopoguerra si era letteralmente sottomessa alla politica. La legge del 1972 si riproponeva di ricreare quella dirigenza autonoma, ma con la cultura del periodo fallì. Si entrava a far parte della dirigenza frequentando un corso di 14 mesi ed effettuando un concorso al quale si poteva accedere in ordine di anzianità, ciò andava ad escludere anche i giovani capaci. La situazione mutò nel 1975, quando furono istituite le Regioni a statuto ordinario con l'obiettivo di evitare la centralizzazione dei poteri. Di fatto però l'epoca degli statuti fu più segnata dalla preoccupazione di conquistare l'autonomia rispetto allo Stato, che non dalla definizione di nuovi assetti organizzativi interni.

L'obiettivo generale perseguito tra glianni '70 e gli anni '80 fu essenzialmente quello di mantenere le assunzioni, ma l'impiego pubblico era tenuto in pugno dalla politica che utilizzava i posti di lavoro per sopperire alla disoccupazione, creando così un eccessivo aumento di funzionari. Ma il problema effettivo non fu il numero eccessivo degli impiegati pubblici, quanto il fatto che la loro cultura era arretrata, la formazione esclusivamente giuridica ed erano incapaci di essere decisivi e funzionali.

1.2.5 Le riforme degli anni 90' e il management pubblico

Gli anni ’90 rappresentano un momento di forte rottura con il passato, lo Stato si allontana dalla gestione dei grandi servizi e nascono gli enti di regolazione altamente indipendenti.

In questi anni si assiste ad un’inversione di tendenza del processo di ingerenza dello Stato nell’economia. Le riforme pongono le basi per un progressivo passaggio da uno stato gestore ad uno stato regolatore. Alla radice di tutto c’è probabilmente la crisi fiscale, legata al sovraccarico di funzioni attribuite e la situazione di debito pubblico non più sostenibile.

La riduzione drastica del settore pubblico dell’economia, con la privatizzazione dei grandi servizi e delle imprese industriali pubbliche, ha segnato il momento fondamentale della riforma degli anni ’90, grazie alla legge 359 del 1992 che ha stabilito la trasformazione delle holding pubbliche (IRI, ENI, INA, ENEL) in S.p.a. Da questo momento il compito della PA non è più stato quello di erogare servizi, ma di garantire che essi vengano erogati. La legge 241 del 1990 è stata il punto di riferimento per quanto riguarda le politiche di semplificazione ai vari livelli di governo, il punto di partenza del nuovo modello di amministrazione basata sulla centralità del ruolo del cittadino e l’istituzionalizzazione dei meccanismi di partecipazione come la pubblicità amministrativa, con nuove regole riguardanti il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti pubblici. L’amministrazione pubblica adesso segue nelle sue azioni i principi dell’economicità, dell’efficacia e dell’efficienza. Con ciò il legislatore apre la strada

a quella che sarà appunto l'epoca della semplificazione e della delegificazione dei procedimenti amministrativi con la 127 del 1997 (Bassanini due).

La legge 142 del 1990 riguardante l'ordinamento delle autonomie locali, è il più importante provvedimento che ha permesso agli enti locali di assumere a tutti gli effetti la posizione che era stata già loro precedentemente assegnata con l'art.5 della Costituzione, è stato grazie a questa legge infatti che:

-furono previste nuove articolazioni organizzative, come municipi, circoscrizioni, circondari e le città metropolitane;

-fu riconosciuta una maggiore autonomia statutaria e finanziaria alle Provincie e ai Comuni;

-furono definiti i rapporti tra politica e amministrazione, attribuendo alla prima funzioni di indirizzo e controllo e alla seconda funzioni di gestione;

-furono previste le modalità con cui gli enti potevano organizzare la gestione dei servizi pubblici locali;

-furono previsti istituti di partecipazione e consultazione, e fu istituito il difensore civico.

Notevole cambiamento c'è stato anche nell'ambito dell'organizzazione interna del lavoro nelle PA, con un'accelerazione del processo di privatizzazione del pubblico impiego.

Il D. Lgs. 29 del 1993 in materia di "razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico

impiego", riprendendo il Rapporto Giannini[3], ha fatto in modo che, attraverso l'applicazione delle regole di diritto privato ai rapporti amministrazione-dipendenti, si risolse definitivamente la scissione fra disciplina unilaterale e rapporto collettivo. Si realizzò infatti: l'omogeneizzazione del rapporto tra la maggior parte dei dipendenti pubblici, l'introduzione dell'agenzia per le relazioni sindacali (ARAN), una netta distinzione tra compiti gestionali assegnati alla dirigenza e compiti di programmazione, indirizzo e controllo assegnati ai vertici politici.

Con la legge 59 del 1997 (Bassanini uno), il legislatore ha operato sostanzialmente un'inversione del metodo, specificò i ruoli che restarono allo Stato ed i ruoli delle Regioni e degli enti locali, rispettando il principio della sussidiarietà verticale.

La riforma amministrativa italiana avvenne in un momento storico in cui, a livello mondiale, politici amministratori e ricercatori cercavano una soluzione per: ammorbidire le fattezze burocratiche delle PA statali, abbandonare i rigidi schemi in favore di maggiore flessibilità, spostare l'attenzione dagli input agli output.

In Inghilterra, dopo il 1979, il governo Tatcher varò una riforma che con un drastico taglio alla spesa, ebbe un impatto molto forte sul precedente sistema. Il modello a cui si ispiro la Tatcher era di matrice aziendale e consisteva in un insieme di principi

[3] Rapporto presentato da Massimo Giannini il 16 novembre 1979, con cui egli vuole rappresentare al parlamento i principali problemi delle Amministrazioni Pubbliche e chiedere le determinazioni di indirizzo che gli competono.

che vennero applicati all'amministrazione, si iniziò così per la prima volta a parlare di new public management. Il new public management

auspica una progressiva sostituzione delle logiche di natura burocratica con tecniche gestionali e modelli decisionali simili a quelli usati dalle imprese private, attraverso l'orientamento ai risultati, una corretta gestione delle risorse, l'introduzione di sistemi di contabilità economica e di controllo direzionale, la ridefinizione delle modalità operative e di distribuzione dei compiti e attività.

L'idea di base del New public management è che anche la funzione amministrativa deve attenersi al concetto di rendimento, inoltre afferma che la caratteristica peculiare dell'amministrazione sia la sua capacità di produrre un risultato adeguato alle decisioni prese. La legittimazione dell'amministrazione non deve avvenire più su base politica ma sulla sua stessa capacità di produrre servizi adeguati per quantità e qualità. All'autorità politica spetta responsabilità politica, alla funzione amministrativa invece spetta la discrezione di scegliere gli obiettivi operativi dell'amministrazione stessa. Ciò che si intende perseguire è:

-una ristrutturazione organizzativa, tramite la suddivisione dell'apparato pubblico in più piccole unità;

-il ricorso all'uso di meccanismi come le privatizzazioni;

-l'attenzione verso le performances;

-il cambiamento delle forme di controllo;

-il perseguimento dell'efficienza.

Le parole chiave del nuovo processo riformatore sono *decentramento*, ovvero trasferimento dei poteri, delle responsabilità e dei compiti dall'amministrazione centrale dello Stato a quella periferica, *politiche autonomistiche*, cioè le politiche attraverso cui il potere pubblico stabilisce regole, standard e principi entro i quali le istituzioni pubbliche private o no profit devono produrre/erogare servizi pubblici seguendo meccanismi di quasi mercato, il *managerialismo*, ovvero l'inserimento all'interno delle PA di meccanismi di responsabilizzazione e valutazione delle risorse aziendali, e il *contrattualismo* cioè la creazione di forme istituzionalizzate di cooperazione tra PA e altri attori organizzativi pubblici o privati.

La legge 241 del 1990 di cui si è già precedentemente parlato ha dato l'avvio ad una nuova politica amministrativa dello Stato, avente lo scopo di migliorare sia le relazioni interne all'organizzazione sia quelle esterne tra amministrazione e cittadino. Il processo di rinnovamento dello Stato ha seguito essenzialmente 4 linee d'azione:

1. Riduzione della regolamentazione sul settore privato
2. Aumento della capacità amministrativa e finanziaria di implementazione delle decisioni
3. Ridefinizione dei limiti e degli spazi d'azione del settore pubblico
4. Investimento in istituzioni capaci di assicurare migliore intermediazione di interessi.

Attualmente si rendono necessarie modalità nuove di programmazione e gestione delle aziende pubbliche, basate sullo sviluppo delle capacità di governance e volte verso nuove forme di cooperazione sia fra pubblico e privato sia fra pubblico e società civile. Da ciò conseguono la necessità degli enti pubblici di fare rete fra loro e l'esigenza di una nuova amministrazione condivisa. Da qui nasce l'idea della public governance, generalmente intesa come una forma di coordinamento delle azioni all'interno di un'organizzazione, avente l'obiettivo dell'ordine sociale. In ambito sociologico il termine governance indica modelli o strutture che nascono dalle interazioni di più individui, che collaborano per trovare soluzioni a problemi complessi.

La governance applicata all'interno della PA, new public governance, comprende concetti quali partecipazione, negoziazione, coordinamento, responsabilità, trasparenza, coerenza, efficacia ed efficienza. Questa nuova forma di coordinamento, trova la sua attuazione mediante strumenti quali: il coinvolgimento dei cittadini amministrati, la cooperazione con gli stakeholder presenti sul territorio, il decentramento istituzionale e funzionale, la gestione del settore pubblico secondo criteri manageriali privati (già previsto dal New public management). All'interno del settore pubblico, la governance trova applicazione suddividendosi su più livelli, si ha infatti la governance interna intesa come un sistema integrato di controlli interni e di gestione, la governance esterna utile come sistema di monitoraggio del soddisfacimento dei bisogni degli utenti, l'efficacia e l'efficienza ed infine la

governance istituzionale che si pone lo scopo di favorire la cooperazione delle diverse istituzioni.

Volendo mettere a confronto la public governance e il new public management, si può notare come quest'ultimo lavori per costruire un insieme di riforme amministrative intra-organizzative, mentre la public governance lavori più su una prospettiva inter-organizzativa. È necessario dire comunque che entrambi i paradigmi condividono l'idea che la funzione amministrativa debba assumere ruolo autonomo e che la dicotomia pubblico-privato sia ormai superata, così come concordano sul fatto che siano più importante focalizzarsi sui risultati (output) piuttosto che sugli input.

Per quanto concerne il rapporto con gli stakeholder, è necessario che le amministrazioni pubbliche sviluppino relazioni più ampie, che migliorino la comunicazione esterna, che scambino esperienze con gli attori di altri settori. Inoltre le amministrazioni hanno bisogno di sempre nuovi strumenti di stakeholder reporting e di stakeholder relationship. I primi utili sia per mettere al corrente l'utenza dei risultati raggiunti coerentemente alla mission che ci si era posti, sia per metterli al corrente sul corretto uso delle risorse (accountability negoziata). I secondi riguardano invece il sistema di misurazione e rendicontazione sociale per mezzo dei quali realizzare un'efficace gestione strategica, così come i bilanci sociali o di mandato.

1.2.6 Gli anni 2000

Il 2000 è cominciato all'insegna delle politiche del settore pubblico, in parallelo con l'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Politiche che si sono accentuate dopo la crisi che si è avuta nel 2007-2008 e dopo la scelta dell'Europa di adottare il principio dell'*austerity*. Le Riforme, leggi e normative riguardanti le amministrazioni pubbliche, hanno avuto la caratteristica comune di mantenere il contenimento della spesa anche a costo della riduzione dell'autonomia delle singole amministrazioni e della dirigenza (tramite ad esempio vincoli di bilancio, blocco del turnover, blocco dei contratti e degli scatti stipendiali nelle amministrazioni pubbliche).

Si è avuta l'evoluzione nella direzione della trasparenza dell'informazione e dell'accountability, ma anche l'introduzione della contabilità economico-finanziaria dei principi contabili e del bilancio consolidato.

Attualmente il settore pubblico si trova di fronte a quattro sfide che, Schumpeter ("teoria dello Sviluppo economico", 1912) definisce come *disruptive innovation*:

– Grave crisi delle forme tradizionali della rappresentanza politica;

– Desiderio di protagonismo dei cittadini (tramite rete e *social)*;

– Nuove tecnologie applicate ai servizi (trasparenza e controllo sociale);

– Possibile ripresa delle assunzioni con una quota maggiore di giovani motivati.

1.3 Proposte d'innovazione della PA

Elencando le linee d'intervento proposte per sostenere il rinnovamento della Pubblica Amministrazione, si potrebbe partire dall'investimento in formazione a tutti i livelli. Come si sa, le imprese si sono sviluppate nel 900 sulla base di importanti investimenti nella formazione e nello sviluppo dell'imprenditorialità e del management, mentre per quanto riguarda l'amministrazione pubblica la formazione relativa al suddetto settore non ha mai riguardato questi aspetti, ma esclusivamente quelli relativi alla politica, al diritto, alla macroeconomia, alle tecnologie nei diversi settori di attività.

Altra linea di intervento proposta consiste nel promuovere e attuare la trasparenza in maniera reale. Questa non deve essere pertanto intesa come il fatto che tutte le informazioni sulla amministrazione pubblica e sul suo funzionamento interno devono essere messe a conoscenza del cittadino. Trasparenza intesa come la possibilità per soggetti interni ed esterni all'amministrazione, di avere a disposizioni informazioni fondamentali per lo svolgimento appropriato delle rispettive funzioni (non dare alcuna informazione o darne tantissime e disorganizzate, sono differenti modi di non essere trasparente).

Altro intervento potrebbe essere l'introduzione di sistemi di valutazione su tutti i livelli. Valutazioni ormai proprie della cultura aziendale di management (di appropriatezza, di qualità dei servizi, di efficienza dei processi, di costi, di rapporti

qualità-costo o benefici costi, di soddisfazione degli utenti dei servizi, ecc.), ma anche valutazioni innovative come quelle di impatto delle politiche pubbliche.

Altra alternativa potrebbe consistere nel rafforzare la comunicazione a tutti i livelli.

Ultimo intervento potrebbe essere quello di fare un corretto utilizzo dei *big data*. L'amministrazione pubblica infatti, detiene ingenti quantità di dati riguardanti i cittadini, le famiglie, le imprese, le associazioni, le infrastrutture, dati che potrebbe utilizzare per migliorare la propria attività. Tuttavia, paradossalmente le imprese e i privati si stanno attrezzando per "estrarre" dai *big data* informazioni utili per le proprie attività al contrario delle amministrazioni pubbliche che sono di molto in ritardo in questo campo. Utilizzare al meglio i big data non è una questione di conoscenze e di tecnologie e potrebbe essere una soluzione nel caso in cui si sanno con precisione le informazioni che servono ma soprattutto per quali obiettivi e finalità.

Capitolo 2

Nascita e sviluppo dell'ufficio relazioni con il pubblico

2.1 L'Ufficio relazioni con il pubblico

L'URP viene introdotto per la prima volta nell'organigramma della pubblica amministrazione italiana su disposizione del D.lgs. n. 29 del 1993, decreto che verrà poi rivisitato negli anni fino a confluire nel D.lgs. n. 165 del 2001. L'ufficio per le relazioni col pubblico nasce con l'obiettivo di garantire l'incontro e lo scambio comunicativo tra Ente e utente.

L'URP si interfaccia con il pubblico, fornisce informazioni sui diversi servizi offerti dell'ente, sullo stato degli atti e dei procedimenti amministrativi, inoltre su ogni attività che riguardi la pubblica amministrazione per cui il cittadino ne abbia interesse.

Già l'anno successivo, nel '94, il dipartimento della Funzione Pubblica si è preoccupato di verificarne l'effettiva diffusione a tutti i livelli, centrali e periferici. Nel '95, la Legge n. 273/95 sancisce l'obbligo per la pubblica amministrazione di provvedere alla redazione della carta dei servizi pubblici e questa compito viene assegnato agli URP.

Tuttavia solo con la Legge 150 del 2000 si conferma l'obbligo istituzionale dell'URP, in particolare differenziandolo da due figure con funzione di comunicazione verso l'esterno, ad esso molto simili:

- l'*ufficio stampa*, la cui funzione perseguita è quella di filtrare e veicolare il flusso delle informazioni interne dell'ente/organizzazione indirizzandole verso i mass media e quindi all'esterno dell'organizzazione, attraverso quotidiani, radio, tv, riviste, ecc. in grado di raggiungere precisi e circoscritti target di utenza.
- il *portavoce*, figura professionale legittimata dalla Legge 150/2000, essa si occupa di curare i rapporti politico-istituzionali che intercorrono tra il vertice dell'Ente e gli organi di informazione.

2.2 Finalità e funzioni dell'URP

Le finalità previste dalle normative vigenti, sono essenzialmente sei:

1. Diffondere e facilitare la conoscenza delle disposizioni normative per agevolarne l'applicazione;
2. Rendere l'informazione rivolta agli utenti, corretta puntuale e tempestiva;
3. Favorire l'accesso ai servizi, promuovendone la conoscenza;
4. Agevolare i processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati;
5. Contribuire e rendere effettiva l'accoglienza di concerto con le strutture competenti, instaurando una relazione con l'utente, tale limitare i suoi disagi e da metterlo in condizioni di esprimere i suoi bisogni;

6. Realizzare, per la parte di propria competenza, la tutela dell'utente attraverso la segnalazione alla Direzione Generale e alla struttura competente degli eventuali disservizi denunciati nelle segnalazioni.

Detto questo è possibile suddividere le attività dell'URP in tre macro-aree:

- l'area dell'informazione e della prestazione: in quest'area l'attività chiave è quella comunicazione esterna (verso i cittadini e verso altri enti) attraverso la fornitura di informazioni sulle normative e sui servizi offerti dall'ente, garantendo così l'esercizio dei diritti di accesso e la partecipazione.
- l'area dell'ascolto e della verifica: attraverso quest'area vengono svolti i processi di verifica della qualità dei servizi e della soddisfazione degli utenti, mediante l'ascolto e le indagini di customer satisfaction.
- l'area dell'organizzazione: attraverso quest'area vengono promossi i sistemi di interconnessione telematica, coordinamento delle reti civiche, sviluppo della comunicazione intraistituzionale e interistituzionale.

L'URP a livello normativo, è un ufficio "in grado di svolgere più funzioni e di corrispondere ad una domanda differenziata di servizi da parte del cittadino"[4]. In particolare, secondo la direttiva del 7 febbraio 2002, l'attribuzione all'URP della gestione delle reti civiche e del sito internet, va ad ampliare il ruolo e le funzioni di questa struttura. Nella direttiva si parla dell'URP come strumento di cambiamento

[4] Direttiva del 7 febbraio 2002, dell'allora Ministro per la funzione pubblica Franco Frattini

della PA e si pone l'accento sulle importanti funzioni che dovrebbe svolgere: garanzia di accesso ai servizi, ascolto delle esigenze del cittadino, verifica della soddisfazione dello stesso.

Nello svolgimento delle proprie funzioni l'URP segue i seguenti criteri:

a) fornire informazioni sulle modalità di utilizzo delle aree progetto, sugli atti amministrativi, sui responsabili di ciascun procedimento e sui tempi di conclusione del procedimento;
b) accogliere segnalazioni e reclami contro atti e comportamenti che impediscono o limitano la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria;
c) monitorare sistematicamente i bisogni ed i livelli di soddisfazione dei cittadini verso i servizi dell'Azienda e proporre adeguamenti correttivi per migliorare la qualità delle prestazioni;
d) collaborare nell'aggiornamento costante della Carta dei servizi Unica verificandone l'adeguatezza rispetto alle esigenze di salute della popolazione ed all'offerta dei servizi dell'Azienda;
e) garantire l'esercizio all'informazione, all'accesso e alla partecipazione;
f) agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative ed amministrative e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni stesse;
g) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;

h) attuare, mediante l'ascolto e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
i) garantire la reciproca informazione fra l'URP, le strutture interne e le altre strutture operanti nel sistema zonale.

2.3 Struttura dell'URP

All'URP viene assegnato personale amministrativo con idonea qualificazione e che abbia l'elevata capacità di avere contatti con il pubblico, è composto da due parti un Front Office e un Back Office.

Tra questi due elementi deve intercorrere una comunicazione continua in modo tale da renderle realmente complementari e allineate.

2.3.1 Il front office

Il front office costituisce il luogo fisico dove l'utente accede ed entra in contatto con l'ufficio, ovvero dove si realizza concretamente l'esperienza di servizio.

In questo luogo avviene la divulgazione dell'informazione sull'organizzazione dell'Ente, sulle modalità di accesso ai servizi erogati, e sull'orientamento del cittadino nonché di ascolto di eventuali suggerimenti da parte dello stesso.

La funzione chiave all'interno del processo di comunicazione con i cittadini, viene dunque svolta dal personale del front office. Gi addetti a questa mansione hanno al contempo due ruoli: un ruolo relazionale, che consiste nella corretta gestione delle relazioni interpersonali con l'utenza e un ruolo operativo, che riguarda la

conoscenza dettagliata dei processi e degli strumenti di lavoro, la gestione dei processi secondo tempi prestabiliti ed infine la conoscenza approfondita dell'organizzazione in cui operano.

Gli strumenti che più vengono utilizzati dall'operatore del front office sono: strumenti informatici, telefono, fax, e-mail, servizio di Call center, internet.

2.3.2 Il back office

Il Back Office è la parte dell'ufficio non visibile all'utente, ma al contempo di fondamentale importanza, è tutto ciò che si muove "dietro" al contatto diretto con i cittadini.

Per una corretta attività di back office è importante effettuare l'analisi preliminare del funzionamento dello schema organizzativo dell'ente, allo scopo di individure la mappa delle relazioni fra gli uffici e i servizi.

Il Back Office coordina i rapporti tra i referenti delle Aree presenti nell'Ente allo scopo di garantire il costante aggiornamento della banca dati dell'URP.

È colui che si occupa di mettere a disposizione la modulistica per la fruizione dei servizi erogati dall'Ente, analizzare ed elaborare i risultati ottenuti dagli strumenti utilizzati per la misurazione della costumer satisfaction, promuovendo l'adozione di sistemi più efficaci di semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi.

Anche qui si può notare come gli operatori abbiano al contempo un duplice ruolo:

Un ruolo relazionale che consiste nella capacità di costruire e mantenere la rete di relazioni che unisce l'URP agli altri uffici/referenti, nella capacità di gestire progetti o gruppi di lavoro nonché nella capacità di negoziazione.

Un ruolo operativo che invece consiste nel conoscere le norme e gli strumenti informatici, conoscere le tecniche di comunicazione e saper gestire gli strumenti di comunicazione sia interna che esterna.

2.4 L'ufficio relazioni con il pubblico nell'ASUR Marche

L'azienda Sanitaria Unica Regionale delle Marche nasce con la Legge Regionale n.13/2003. Il modello organizzativo originario dell'ASUR è stato riformato grazie alla Legge Regionale n.17/2011, la quale articola l'ASUR in 5 Aree Vaste: n.1 (Fano, Urbino, Pesaro); n.2 (Fabriano, Ancona, Jesi, Senigallia); n.3 (Macerata, Camerino, Civitanova Marche); n.4 (Fermo); n.5 (Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto). Al vertice dell'Azienda si trova il Direttore Generale, coadiuvato dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Sanitario. A capo di ogni Area Vasta c'è un direttore di AV che è responsabile della sua programmazione e gestione. Per quanto riguarda la "Comunicazione e le Relazione con cittadini ed Enti" l'azienda si serve dell'Area di Comunicazione, che ha il compito di incentivare modalità di relazione idonee e trasparenti. Queste azioni sono condotte anche attraverso gli URP che operano nelle Aree Vaste, mediante strumenti che vanno verso l'omogeneizzazione delle procedure nell'intero Sistema.

Gli Uffici Relazioni con il Pubblico presenti nelle Aree Vaste, come negli enti pubblici, sono a tutti gli effetti agenzie di servizio pubblico che impiegano street level bureaucrats per svolgere la propria attività.

Gli anni '90 sono gli anni in cui vengono varate una serie di nuove leggi riguardanti la comunicazione, in particolare per la prima volta si manifesta il collegamento diretto tra la pubblica amministrazione e i cittadini, mettendo a punto degli strumenti per rendere effettivo questo obiettivo, uno di questi è senz'altro l'ufficio per le relazioni col pubblico (URP).

In particolare all'URP dell'ASUR sono attribuite le seguenti funzioni:

- coordinare e coadiuvare l'attività di accoglienza e informazione svolta dagli URP zonali;
- ricevere le segnalazioni aventi scopo la pubblica tutela[5];
- per le segnalazioni direttamente ricevute, predisporre l'attività istruttoria, richiedendo preliminarmente ai Responsabili degli uffici interessati, elementi di fondatezza del giudizio al fine di individuare la natura, l'origine e le cause di quanto segnalato;
- mettere al corrente l'area legale delle segnalazioni che probabilmente daranno luogo a successive azioni legali;

[5] Il diritto di pubblica tutela viene esercitato dall'utente quando l'ASUR Area Vasta, o le strutture private accreditate dal Sevizio Sanitario Rergionale, violano leggi o regolamenti che disciplinano la fruizione dei servizi sanitari erogati.

- predisporre una tempestiva ed adeguata risposta all'utente;
- fornire all'utente tutte le informazioni atte a garantire la tutela dei propri diritti riguardo le prestazioni di assistenza sanitaria riconosciuti dalla legge;
- garantire la tutela del diritto alla riservatezza e al trattamento dei dati personali nel rispetto della privacy;
- prefigurarsi come l'Area di riferimento dell'Azienda assieme alle Associazioni di volontariato e di tutela dei diritti;

2.5 Strumenti utilizzati

L'URP è uno strumento strategico per le aziende, ma per quelle sanitarie in particolare. Gli strumenti di cui dispone l'URP sono in ordine di importanza:

1. Il personale dell'URP
2. Il personale aziendale
3. Le reti di ascolto indipendenti esistenti (volontariato, associazioni di tutela, portatori di interessi, stampa locale, comunità e simili)
4. I canali di "trasmissione" (proprie pubblicazioni, mezzi di comunicazione di massa, tecnologie nuove e vecchie: telefono, televideo, internet)

2.5.1 Personale dell'urp

L'URP, come detto nel paragrafo precedente, ha il compito di capire quello che i utenti sanno al riguardo della struttura sanitaria, di erogare le informazioni mancanti e di raccogliere suggerimenti e richieste varie. Sono necessarie due precise

competenze per svolgere il ruolo di operatore URP nell'azienda sanitaria: quella relazionale, comune a tutti gli URP, e quella sanitaria, specifica degli URP della sanità. Il motivo risiede nel fatto che senza un'esperienza specifica nel settore è difficile dare spiegazioni esaustive all'utenza così come è difficile capire quale sia il vero motivo della loro lamentela se non si conoscono tutti gli aspetti tecnici del problema che si deve contribuire a risolvere.

Le competenze relazionali e sanitarie si è detto sono indispensabili, ma c'è bisogno che si adeguino costantemente sia al mutare del sapere medico, sia al mutare della sensibilità e delle conoscenze della comunità di riferimento e del quadro normativo di riferimento, che negli anni continua a cambiare. Il personale dell'URP diventa il fulcro della relazione con l'utenza e deve rappresentare il punto di riferimento per tutto il personale sia sanitario che amministrativo, che per qualunque tipo di motivazione abbia contatti con il pubblico. Bisogna ricordare che i servizi sanitari sono servizi individuali, "ad personam", che implicano un rapporto unico ed esclusivo tra singolo operatore e singolo utente, a prescindere dal motivo per cui quest'ultimo accede al servizio sanitario pubblico. Ogni operatore sanitario rappresenta in piccolo quella che è l'Azienda ogni qual volta che si rapporta con un utente.

2.5.2 Personale dell'azienda

Si può dire quindi che il personale dell'azienda è un'estensione funzionale dell'URP.

Riceve ed ascolta le impressioni dell'utenza, fornisce una risposta e può partecipare al procedimento di misurazione e di verifica della gestione per la qualità.

Proprio da qui nasce il concetto di URP "distribuito", ovvero di azienda sanitaria che concorre ad individuare le difficoltà e gli "errori" nelle procedure, ad adattare i grandi processi aziendali alle necessità del singolo e ad inviare al cuore della gestione (la direzione generale) tutte le osservazioni, i suggerimenti e le proposte per adeguare al massimo del possibile i servizi erogati ai cittadini.

Anche per questo personale è importante la formazione. Una parte consistente della formazione dovrebbe comprendere le competenze relazionali. Sono queste, infatti, che rendono il personale empatico nei confronti dell'utente, che non ha più l'impressione di essere un numero, o un caso o una malattia, bensì una persona. Questo atteggiamento contribuisce a diminuire di molto la litigiosità ed il contenzioso medico-legale che le aziende sanitarie inevitabilmente devono mettere in conto.

2.5.3 Le reti di ascolto indipendenti

La caratteristica chiave di queste aggregazioni volontaristiche è quella di rappresentare un'esigenza diffusa che non trova il giusto riscontro nelle istituzioni. In altri termini, servono a rilevare i bisogni più intrenseci di una comunità.

Queste forme di aggregazione costituiscono un interlocutore privilegiato per l'URP, in quanto presentano le problematiche sanitarie da un punto di vista assolutamente profano rispetto al contesto. Il coordinamento con le associazioni di tutela e con il

volontariato socio-sanitario è uno strumento molto utile per l'URP, che può così conoscere quello che la comunità si aspetta dall'azienda sanitaria di appartenenza.

2.5.4 I canali di trasmissione

Per ultimi, si possono citare i primi strumenti ad essere stati usati: gli strumenti del monologo, tramite i quali l'azienda ha proposto le guide ai servizi, le informazioni specifiche, le notizie operative. Dalla stampa quotidiana alle pubblicazioni estemporanee autoprodotte, la prima forma di comunicazione è stata in senso univoco, anche per un'ovvia mancanza del profilo dell'utente tipo. Le aziende hanno iniziato a produrre pubblicazioni che illustravano i vari aspetti dei servizi erogati: modalità d'accesso, orari, nomi dei professionisti, servizi specifici erogati. Solo di recente, costruendo pian piano il profilo dell'utente tipo dei servizi sanitari, è stato possibile "ripensare" lo strumento di comunicazione e creare quella che è la "Carta dei Servizi". Gli indicatori, i limiti, i margini, i livelli minimi possono ora essere tradotti in espressioni congruenti con il linguaggio dell'utente. Non sono più presenti termini amministrativi astrusi ma descrizioni e nomenclatura che l'utenza riesce facilmente ad interpretare.

2.6 Organizzazione logistica dell'URP

Organizzare materialmente un URP significa andare ad organizzare uno spazio adeguato ad accogliere i cittadini, ovvero andare a definire la sua collocazione fisica.

In merito si può dire che ''è necessario che gli uffici: siano collocati in locali facilmente individuabili ed accessibili, con ampia ricettività di parcheggio ed agevole raggiungibilità con i mezzi di trasporto''[6]. Allo scopo di analizzare la strutturazione dell'uffico in modo più specifico, si andranno di seguito a trattare la sua collocazione, la visibilità, le sue dimensioni, lo spazio interno ed infine l'orario. Per quanto riguarda la collocazione, quella ottimale sarebbe la sede in cui si trova l'ente o comunque un edificio significativo. Nella scelta della collocazione e dell'organizzazione dell'interno dell'ufficio, c'è anche un aspetto importante che non deve essere sottovalutato: l'accesso dei diversamente abili. Gli URP, infatti essendo servizio pubblico, devono rispettare i principi generali relativi all'erogazione dei servizi pubblici e le norme in materia di barriere architettoniche (DPR n°503/96 e legge 104/92 art.8).

In merito alla sua visibilità, è possibile affermare che L'URP oltre che accessibile dagli utenti deve essere anche facilmente visibile. La visibilità significa riconoscimento immediato della struttura. Questo è possibile attraverso l'uso di una corretta segnaletica esterna capace di guidare l'utente e di dare indicazioni anche sul suo orario e sulle attività svolte. Il riconoscimento si costruisce anche attraverso l'utilizzo di colori, immagini, slogan, loghi che identificano il servizio.

[6] Direttiva PCM del 1994 ''Principi per l'istituzione ed il funzionamento degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico''

Relativamente alla dimensione, quella ideale dell'URP deve essere non troppo grande, affinchè si eviti il senso di smarrimento dell'utente, ma allo stesso tempo deve essere uno spazio comodo, sufficientemente grande sia per disporre le scrivanie e collocare altri strumenti che si vogliono rendere accessibili ai cittadini (postazioni internet, totem, bacheche, materiale informativo, ecc.), sia per garantire la privacy del cittadino e uno spazio di attesa confortevole per lo stesso.

In termini di spazio interno, è necessario dire che spesso è strutturato sul modello degli open space, affinchè risulti all'utente un'immagine di trasparenza, accessibilità e modernità. Nel back-office, ovvero lo spazio funzionale al rapporto/contatto diretto con il personale, sarebbe meglio se lo spazio fosse delimitato da mobili bassi e a una certa distanza dagli altri, a garanzia della riservatezza. Lo scopo è quello di ridurre minimo la sensazione di divisione, di intimidazione o di rapporto rigido e burocratico. L'arredo deve quindi essere funzionale all'erogazione del servizio e quindi al dialogo.

La postazione del front-office ottimale dovrebbe essere organizzata in modo tale da consentire il rapporto face to face, ma allo stesso tempo anche una certa separatezza fisica.

Si dovrebbe organizzare un ambiente curato, confortevole sia nei colori che nelle forme, che sia in grado di comunicare un'idea di accoglienza e di ascolto ma anche di efficienza e professionalità degli operatori.

Infine per quanto concerne l'orario, si può dire che quello di apertura rimane nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, la scelta di apertura dell'URP al pubblico, dovrebbe considerare quanto espresso nella direttiva PCM del 1994: "è necessario che gli uffici osservino un orario di ricevimento del pubblico distribuito anche nelle ore pomeridiane".

Capitolo 3

L'URP e la comunicazione organizzativa esterna

3.1 La comunicazione

Le parole chiave per descrivere le funzioni di un ufficio relazioni con il pubblico sono: *informazione* e *comunicazione*. Dal punto di vista etimologico, *informare* significa "dare forma", le informazioni date da un soggetto (attivo) ad un altro (passivo) hanno lo scopo di orientare il destinatario nella realtà che lo circonda senza che le stesse influiscano sulle sue scelte.

Comunicare invece significa "mettere in comune ripetutamente". Di fatto, comunicare significa rendere partecipe una o più persone di un contenuto che dapprima appartiene soltanto ad un singolo soggetto.

La comunicazione può avvenire seguendo due diverse modalità, che si differenziano per l'obiettivo perseguito: quando l'intento dell'Amministrazione è quello di divulgare la fornitura di un servizio dedicato a target specifici di utenti, la *comunicazione* esterna sarà diretta proprio a quella tipologia di utenza e perciò si utilizzeranno strumenti che permetteranno la personalizzazione del messaggio, ovvero si avrà un riadattamento del messaggio in base al target di destinatari. Al contrario, se l'intento comunicativo è quello di svolgere un'azione di sensibilizzazione o di i*nformazione* di massa, potrà essere utile servirsi di strumenti che permettono un'ampia diffusione del messaggio, utilizzando quando possibile anche modalità specifiche d'informazione di massa.

Considerando la comunicazione come fenomeno sociale, ci imbattiamo in un fatto curioso: benché ognuno di noi – a modo suo – continui a comunicare, l'utilità della comunicazione, il suo stesso senso, la sua vita, si manifestano solo allorché c'è qualcuno che ascolta. In altri termini, se mancano gli ascoltatori mancano gli effetti della comunicazione e la comunicazione è del tutto inutile. Per usare i termini della dottrina, senza un "ricevitore" non può stabilirsi comunicazione alcuna, indipendentemente dall'esistenza di uno più "trasmettitori". In conclusione la comunicazione scaturisce dalla relazione (meccanismo dinamico) e non semplicemente dall'esistenza di trasmettitore e ricevitore (meccanismo statico). [7]

3.2 La comunicazione organizzativa nel tempo

Già nel 1938 Barnard affermava che la nascita di un'organizzazione si ha solo quando, oltre ad esserci un gruppo di persone che vogliono raggiungere un determinato scopo, c'è anche la volontà di comunicare e si hanno i mezzi per farlo. Per l'autore infatti, le tecniche di comunicazione sono una componente fondamentale per la gestione e lo sviluppo di un'organizzazione. Il fattore innovativo nel pensiero sta nel fatto che il periodo in cui egli lo espone è ancora

[7] C. Favaretti "Il ruolo strategico dell'Urp nell'organizzazione delle aziende sanitarie" Rapporti ISTISAN 2003 03/26 5-14

quello in cui l'impresa è di tipo gerarchico burocratico, basata sulla scuola classica dell'organizzazione scientifica del lavoro.

Barnard ha un pensiero moderno per l'epoca, in quanto considera le imprese come entità cooperative guidate da principi morali, in cui la funzione del dirigente è quella di garantire un sistema adeguato di comunicazione all'interno dell'impresa.

3.2.1 filone della razionalizzazione delle organizzazioni

Se, dunque, la comunicazione è un elemento fondamentale dell'organizzazione, a seconda della teoria organizzativa cambia anche il ruolo assegnato alla comunicazione. In particolare si possono individuare cinque filoni che verranno richiamati sinteticamente nelle pagine seguenti.

Il primo filone è quello della razionalizzazione delle organizzazioni, esso comprende:

1. la teoria dell'organizzazione scientifica del lavoro;
2. gli studi sull'attività amministrativa dei dirigenti;
3. la scuola della burocrazia di Weber.

Per quanto riguarda la teoria dell'organizzazione scientifica del lavoro, ciò che Taylor (1911) si propone di fare è razionalizzare i processi produttivi e spiegare come la comunicazione può supportare ciò. Taylor propone di applicare il metodo della ricerca scientifica alla progettazione dell'organizzazione dell'impresa, allo scopo di individuare la soluzione organizzativa ottimale (One best way). Inoltre l'autore tenta di progettare una struttura organizzativa capace di funzionare senza

il bisogno dell'intervento discrezionale di capi o operatori processo. I criteri organizzativi su cui Taylor basa la sua teoria sono: lo *studio scientifico dei metodi di lavoro*, attraverso la deframmentazione del lavoro in singoli atti per poi ricomporli andando a selezionare e ad eliminare quelli inutili, la *selezione e l'addestramento scientifico della manodopera* ovvero l'assegnazione ai lavoratori delle mansioni per la quale sono più adatti, l'*instaurazione di rapporti di collaborazione tra direzione e manodopera* cioè lo sviluppo di rapporti personali tra datore e lavoratori, la *ristrutturazione dell'apparato direttivo* attraverso l'adozione del modello funzionale dove i manager intermedi devono avere competenze a ruoli specifici in base alle funzioni che sono chiamati a svolgere.

Nel modello di Taylor si individuano due esigenze comunicazionali:

1. la comunicazione per la legittimazione e funzionamento dell'organizzazione, perché la trasmissione dei processi avviene "a voce".
2. la comunicazione per ottenere il consenso dei dipendenti, perché secondo Taylor occorre instaurare un clima gradevole di "intima e cordiale collaborazione" tra direzione e dipendenti, che si sviluppa grazie al dialogo.

Per quanto riguarda gli studi sull'attività amministrativa dei dirigenti, sempre all'inizio del secolo, altri studiosi si propongono di dare indicazioni a riguardo (Fayol, Mooney, Reiley, Urwick). I loro modelli seppur diversi fra loro, concordano sul fatto che le due attività fondamentali delle direzioni d'impresa sono: il coordinamento, basato sul principio gerarchico tra i membri, principio della

separazione dei compiti, principio dell'unità di comando, principio dell'ambito di controllo ed infine principio dell'eccezione, e la specializzazione del lavoro, basata su 2 principi: il principio della divisione per dipartimenti e della distinzione fra linea e staff.

Queste due attività implicano diverse modalità di comunicare, nell'ambito del coordinamento si ha: il principio gerarchico che comporta una comunicazione per mezzo degli organigrammi, il principio della separazione dei compiti che comporta anch'esso una comunicazione per mezzo di organigrammi ma anche interpersonale, e il principio di eccezione che riguarda la scelta di delegare le decisioni di routine ai subordinati lasciando ai dirigenti solo le decisioni più importanti.

Nell'ambito della specializzazione del lavoro: il principio della divisione per dipartimenti e della distinzione fra linea e staff, implica una comunicazione di tipo trasversale, ridotta al minimo indispensabile e deve contenere informazioni veramente necessarie per evitare un sovraccarico, una comunicazione che rispetti i principi di economicità ed efficienza.

Per quanto invece riguarda la teoria della burocrazia di Weber, la comunicazione prevalente è una comunicazione scritta. Secondo l'approccio della scuola classica, la comunicazione è essenzialmente uno strumento di diffusione di ordini, di coordinazione del lavoro e serve ad ottenere l'esecuzione dei compiti da parte dei lavoratori.

3.2.2 Il filone della valorizzazione delle risorse umane

Il secondo filone è quello della valorizzazione del fattore umano, esso comprende le teorie della scuola delle relazioni umane e della scuola motivazionalista.

Con la scuola delle relazioni umane per la prima volta si da importanza a:

-*fattore umano*, poiché il lavoratore non è più considerato come soggetto dotato esclusivamente di razionalità economica, è necessario infatti tener conto dell'insieme di fattori razionali, emotivi e psicologici alla base dei suoi comportamenti.

-*organizzazione informale*, ovvero le norme e i modelli di comportamento che si sviluppano all'interno delle organizzazioni hanno elevato potere di condizionare i comportamenti degli individui che ne fanno parte. In questo contesto la comunicazione assume elevata importanza, allo scopo di costruire un clima organizzativo gradevole per i lavoratori. La comunicazione informale che viene a svilupparsi tra capo e lavoratori da modo di riconoscere per la prima volta il lavoratore come una persona, riconoscendone i suoi bisogni in quanto tale.

La scuola motivazionalista rappresenta l'evoluzione di quella delle relazioni umane e delinea il primo tentativo di superare i principi della scuola classica. La comunicazione riveste secondo la tesi di Maslow (1954) un ruolo fondamentale in quanto contribuisce a soddisfare i bisogni di motivazione di livello superiore, ovvero quelli di autostima e di autorealizzazione, che difficilmente possono essere soddisfatti senza l'utilizzo dei molteplici strumenti di comunicazione. Secondo l'approccio di McGregor (1960), la gran parte delle soddisfazioni che ottiene il

dipendente dalla sua vita lavorativa, dipende dal rapporto comunicativo che il diretto superiore è capace di instaurare con lui.

3.2.3 Il filone dell'adattamento delle organizzazioni alle contingenze

il filone dell'adattamento delle organizzazioni alle contingenze comprende due teorie:

1. teoria delle contingenze;
2. teorie dei processi decisionali.

La comunicazione organizzativa secondo queste due teorie ha l'obiettivo di ridurre l'incertezza derivante dai cambiamenti e gestire l'ambiguità; le due teorie facenti parte del filone mettono in evidenza la necessità di raccogliere informazioni dall'ambiente esterno per monitorare gli eventuali mutamenti, la necessità di gestire queste informazioni raccolte andando a ridurre l'ambiguità mediante un processo di interpretazione e condivisioni delle stesse, e infine l'importanza di creare una cultura condivisa allo scopo di favorire un'interpretazione del contesto il più possibile simile, fra tutti i membri.

3.2.4 Il filone dell'intervento proattivo sull'interno e sull'esterno

Il filone dell'intervento proattivo sull'interno e sull'esterno comprende tre teorie:

1. la teoria della dipendenza dalle risorse esterne;
2. la teoria dell'istituzionalizzazione;
3. la teoria della cultura organizzativa.

La teoria della dipendenza dalle risorse esterne, parte dal presupposto che tutte le organizzazioni non sono autosufficenti e quindi necessitano di risorse dall'ambiente esterno, inoltre l'acquisizione di queste risorse fa sì che le organizzazioni siano in costante competizione fra loro.

Secondo questa teoria la comunicazione è importante per 4 motivi:

1. per governare i rapporti tra organizzazioni e fornitori di risorse;
2. per gestire i rapporti tra le organizzazioni;
3. per acquisire conoscenze dall'esterno;
4. per consentire al management di svolgere la sua attività di definizione della realtà.

La teoria della istituzionalizzazione afferma che per far fronte alle pressioni dell'ambiente esterno, le organizzazioni concepiscono sé stesse come istituzioni, ovvero come entità inserite e connesse con i valori dell'ambiente in cui operano. L'istituzionalizzazione di un'organizzazione consiste nell'infondere valori nei soggetti organizzativi, al di la del loro ruolo tecnico. L'ambiente sociale in cui le organizzazioni operano definisce le caratteristiche che un'organizzazione deve avere per essere considerata come un'entità caratterizzata positivamente dai soggetti che vi entrano in contatto. Le organizzazioni infatti cercano di adeguarsi a queste caratteristiche e questo conformarsi alle aspettative e norme sociali permette loro di leggittimarsi e ricevere risorse per la sopravvivenza.

In questa teoria la comunicazione assume un ruolo chiave, soprattutto l'attività comunicazionale del management. Infatti qui la comunicazione è uno strumento che permette di costruire la realtà organizzativa, andando a definire i valori per renderli noti sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione stessa. È importante il symbolic management, ovvero la gestione di simboli organizzativi capaci di trasmettere messaggi forti ed emotivamente coinvolgenti.

Le teorie che riguardano la cultura organizzativa si diffondono all'inizio degli anni '80, queste teorie affermano che la comunicazione ha un ruolo particolare, in quanto definisce la cultura che a sua volta definisce l'organizzazione. Nelle teorie proattive la comunicazione si propone di legittimare l'organizzazione nel contesto esterno, in modo tale che si crei un'identità distintiva della stessa, affinchè le persone che ne fanno parte si identifichino nell'organizzazione.

3.2.5 Il filone della gestione delle reti organizzative

Gli studiosi che hanno fornito diversi contributi alla teoria dell'organizzazione a rete, sono d'accordo nel dire quanto siano complicati, variegati e articolati gli strumenti che costituiscono questo modello d'impresa. Le ragioni sono da ricercare nella complessità e variabilità dell'ambiente esterno con cui l'organizzazione deve confrontarsi. Di conseguenza, la teoria e il modello organizzativo che governano realtà così complesse, incorporano tutti i contributi più importanti che le diverse teorie hanno proposto nel tempo per affrontare specifici problemi organizzativi.

Gli elementi centrali dei modelli di impresa a rete sono le relazioni fra le imprese, fra unità organizzative e fra persone, elementi interdipendenti fra loro. La comunicazione diventa perciò un elemento particolarmente importante per il funzionamento e lo sviluppo di questo tipo di organizzazioni, questa deve infatti supportare due caratteristiche principali dell'organizzazione a rete: l'autoadattabilità e la centralità delle relazioni. La prima caratteristica riguarda la capacità delle organizzazioni di mantenere e sviluppare forti legami con l'esterno cercando in particolare di acquisire credibilità attraverso un processo di istituzionalizzazione, per raggiungere questo fine la comunicazione ha un ruolo centrale. Per quanto riguarda invece la seconda caratteristica, l'organizzazione a rete si basa sulle relazioni in particolare quelle di tipo cooperativo, dove le parti hanno obiettivi interdipendenti fra loro ed è proprio in questo contesto che è richiesto lo sviluppo di comunicazione interpersonale e di codici linguistici in grado di garantire la cooperazione fra unità che utilizzano linguaggi diversi.

Si può quindi affermare che nelle organizzazioni a rete la comunicazione, in particolare quella faccia a faccia assume rilevanza cruciale. In altre parole in queste organizzazioni la comunicazione interpersonale per l'assunzione di impegni rappresenta sempre di più una struttura forte e allo stesso tempo elastica, in grado di adattarsi agli ambienti in continua evoluzione.

3.3 Le diverse prospettive della comunicazione

3.3.1 La categorizzazione classica di Krone, Jablin e Putnam.

La categorizzazione classica di Krone, Jablin e Putnam riassume i risultati di studi noti e condivisi dalla comunità scientifica e rappresenta il modo consolidato di interpretare la comunicazione organizzativa. Gli autori hanno individuato 4 approcci di base allo studio della comunicazione: meccanico, psicologico, interpretativo-simbolico, interazione sistemica. Ognuna di queste prospettive presenta un elemento significativo per spiegare il processo comunicativo.

Nell'approccio *meccanico* la comunicazione viene considerata come un processo di trasmissione di informazioni che viaggiano lungo un canale da un punto per raggiungerne un altro. L'atto di comunicare costituisce l'elemento significativo di questo approccio, in cui si ipotizza che:

-i messaggi trasmessi e compresi siano coincidenti;

-le informazioni abbiano consistenza materiale;

-il processo venga studiato scomponendolo in più parti;

Da queste ipotesi si può dedurre che nel suddetto approccio, l'elemento fondamentale è la fedeltà con la quale il messaggio arriva a destinazione e che questa fedeltà dipende da svariati fattori che possono ostacolarla (rumori, interruzioni ecc). Per questo motivo assume importanza il ruolo dei gate keepers ovvero i gestori della comunicazione. Questo primo approccio rappresenta in

maniera eccessivamente semplificata il processo comunicativo, andando a sottovalutare l'influenza di elementi ulteriori.

Nell'approccio *psicologico* si mette in evidenza come il messaggio comunicato sia codificato dall'emittente e poi successivamente decodificato dal destinatario mediante filtri concettuali (percezioni e cognizioni). In questo approccio l'elemento significativo della comunicazione è costituito dai filtri concettuali, perché sono proprio questi che vanno a influenzare il contenuto dei messaggi. L'approccio psicologico racchiude in sé tutte le ipotesi dell'approccio meccanico già analizzato, inoltre però sostiene che se si vuole che il messaggio arrivi al destinatario subendo meno distorsioni possibili è necessario che l'emittente lo adatti al massimo ai filtri concettuali dell'interlocutore.

L'approccio *interpretativo-simbolico* è totalmente diverso dai due approcci precedentemente citati, perché va a considerare i soggetti in base alla loro capacità comunicativa. Questo approccio sostiene che la capacità di percepire il reale, deriva dal continuo processo di attribuzione dei significati che gli individui compiono rapportandosi con gli altri. Gli elementi significativi della comunicazione in tale approccio sono innanzitutto il ruolo e l'attività svolta dai soggetti nei processi di interazione e poi anche i significati condivisi. Per questo approccio quindi i fattori culturali sono di fondamentale importanza affinchè ci sia una corretta comunicazione, infatti è necessario che vi sia congruenza fra le culture degli attori

convolti, in modo tale da facilitare l'attribuzione di significato per l'interpretazione degli eventi.

L'approccio *dell'interazione sistemica* considera invece la comunicazione come un complesso di elementi da analizzare basandosi sui comportamenti comunicazionali. Gli elementi significativi della comunicazione in questo approccio sono i modelli di comportamento comunicazionali, ovvero le sequenze di azioni e interazioni che si svolgono in successione in diversi periodi di tempo. L'obiettivo in sintesi di questo approccio è proprio quello di studiare i vari modelli di sequenza dei comportamenti comunicativi.

3.3.2 La categorizzazione di Eisenberg e Goodall

La categorizzazione di Eisenberg e Goodall individua quattro definizioni di comunicazione: comunicazione come trasferimento di informazioni, come processo transazionale, come controllo strategico e comunicazione come bilanciamento tra creatività e costrizione (il più rilevante).

Secondo il primo approccio, *comunicazione come trasferimento di informazioni*, l'atto comunicativo è considerato come strumento di trasferimento di informazioni e significati. L'emittente invia i propri pensieri, sentimenti e valori, che contemporaneamente vengono recepiti dal ricevente senza alcuna difficoltà. I problemi di comunicazione sono soltanto quelli di tipo fisico, in particolare i rumori. Questo approccio non si allontana molto dal meccanico già precedentemente descritto.

Considerando la *comunicazione come processo transazionale* (secondo approccio), si evince la difficoltà nella distinzione tra l'emittente e il ricevente. I soggetti coinvolti nel processo comunicativo sono coinvolti in un processo continuo e simultaneo di codificazione e decodificazione. Similmente al processo psicologico già affrontato, si pone enfasi sul ricevente e sul processo di interpretazione, che spiega la causa dell'insorgere delle incomprensioni tra gli interlocutori.

Considerando la *comunicazione come controllo strategico*, come nel terzo approccio, si considera la comunicazione come strumento che i soggetti usano per controllare il loro ambiente sociale e presuppone che essa non sia sempre di semplice comprensione. In questa visione il comunicatore sceglie, in base alla situazione e alla strategia adottata, in che maniera dare le informazioni. L'obiettivo principale della comunicazione per questo approccio è quello di comunicare in base a specifiche finalità, lo stesso approccio però presenta due limiti: in primo luogo pone troppa enfasi sulle capacità dell'attore di modificare l'ambiente a suo vantaggio, in secondo luogo non considera minimamente il fatto che essere poco espliciti certe volte può essere utile a stimolare la creatività dell'interlocutore.

Comunicazione come bilanciamento tra creatività e costrizione, questo approccio è quello che secondo gli autori riesce a definire meglio la comunicazione organizzativa, intesa come "il processo di elaborazione e di soluzione, momento per momento, della tensione tra la creatività individuale e le costrizioni organizzative". In altre parole, col termine comunicazione, gli autori si riferiscono

alla creatività come risposta alle costrizioni organizzative che derivano dai processi di costruzione e di strutturazione delle organizzazioni, nel senso che gli individui che operano all'interno di queste ultime sono costretti ad adeguarsi e contemporaneamente sono stimolati a modificarle.

3.3.3 La categorizzazione di Shockley-Zalabak

La categorizzazione di Shockley-Zalabak comprende due modi di vedere ed interpretare la comunicazione organizzativa. La distinzione fra questi due modi si basa sui diversi obiettivi da essi perseguiti.

Il primo approccio, *funzionale*, descrive la comunicazione nel contesto organizzato, considerandola come un "processo organizzativo complesso" che ha la funzione di organizzare, sviluppare le relazioni e facilitare il cambiamento. In tale approccio gli obiettivi sono:

-comunicare al fine di organizzare, comunicazione che consiste nella diffusione di informazioni utili ad orientare i soggetti nelle organizzazioni al fine di regolare e controllare le attività lavorative delle organizzazioni;

-comunicare per sviluppare relazioni, comunicazione che ha il compito di creare un senso di appartenenza e integrazione tra gli individui nel loro ambiente di lavoro;

-comunicare per facilitare il cambiamento, comunicazione che ha la funzione di regolare l'adattamento delle attività delle organizzazioni alle evoluzioni dell'ambiente esterno.

In questo approccio la comunicazione viene descritta come una rete di messaggi e questi vengono analizzati descrivendo la struttura della comunicazione.

Il secondo approccio, centrato sul significato, si propone di capire come la realtà organizzativa sia generata dall'interazione umana, in particolare con l'utilizzo della comunicazione. In questa visione la comunicazione organizzativa si definisce come il processo che genera realtà condivise attraverso le attività di organizzare, decidere, influenzare gli altri.

Questo approccio definisce la comunicazione come:

- modalità organizzativa, comunicare e organizzare che assumono quasi gli stessi significati poiché il processo organizzativo è l'attività attraverso la quale i soggetti elaborano continuamente messaggi equivoci;

-metodo per prendere decisioni, simile alla precedente ma questa attività consiste in interazioni tra individui o gruppi, con lo scopo di ridurre l'ambiguità;

-metodo per influenzare gli altri, influenzare i soggetti organizzativi è un'attività processuale per creare e cambiare eventi organizzativi, è un'attività importante in quanto serve a sviluppare le realtà organizzative condivise e modellare gli atti organizzativi importanti;

-metodo per generare cultura, questa attività della comunicazione organizzativa è importante perché considera la cultura come processo che genera la realtà.

Le categorizzazioni descritte forniscono spunti interessanti sulla comunicazione organizzativa, in particolare gli approcci analizzati differiscono per due aspetti: sul

tipo di interazione fra i soggetti del rapporto di comunicazione e sulla funzione attribuita alla comunicazione nei confronti della realtà organizzativa.

3.4 Il paradigma della comunicazione organizzativa

Nel corso degli anni le forme organizzative sono cambiate e di conseguenza anche la comunicazione, che è diventata una componente di importanza strategica. Si è affermato in particolare il concetto di comunicazione organizzativa, che racchiude in sé tutte le attività di comunicazione svolte dalle imprese e dalle organizzazioni pubbliche, rivolta ai pubblici sia interni che esterni. La comunicazione organizzativa comprende ed integra tutti i processi comunicazionali necessari alla sopravvivenza e alla crescita dell'organizzazione. Si hanno 4 livelli di comunicazione organizzativa:

1. Comunicazione funzionale, ovvero la comunicazione riguardante tutte le informazioni di tipo operativo necessarie a supportare i processi produttivi interni ed esterni. Il contenuto di questa comunicazione è formato da tutte le informazioni che supportano l'erogazione di servizi da parte degli operatori e le attività di vendita.
2. Comunicazione strategica, ovvero la comunicazione che tratta di tutte le informazioni necessarie per far conoscere l'organizzazione ai pubblici sia interni che esterni. Concerne quindi tutte le informazioni che migliorano la visibilità dell'organizzazione ai dipendenti ed ai clienti.

3. Comunicazione formativa, cioè la comunicazione orientata a formare indirettamente le persone attraverso l'apprendimento di contenuti, metodi di lavoro e delle modalità comunicazionali più adatte.
4. Comunicazione creativa, cioè la comunicazione che si attua in quelle situazioni in cui lo scopo è quello dello scambio, perciò si ha un dialogo orizzontale e verticale.

Il paradigma della comunicazione organizzativa è definito da alcune proposizioni, le quali indicano che per attivarla con tutte le sue potenzialità nell'ambito delle imprese, è necessario:

- Che tutte le iniziative di comunicazione siano riferite a valori guida aziendali, in modo che siano a conoscenza di tutti;
- Far sì che ci siano coerenza e sinergia tra tutti gli atti comunicazionali sia verso l'interno che verso l'esterno;
- I processi di innovazione organizzativa e di sviluppo siano supportati da adeguati piani di comunicazione che permettono a tutti la conoscenza;
- Vengano diffuse le competenze di comunicazione interpersonale tra tutti, dai top manager agli operatori;

3.5 La comunicazione organizzativa nella Pubblica Amministrazione

Lo sviluppo e l'affermazione della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione sembrerebbero strettamente collegati ai processi di riforma

istituzionale che si sono susseguiti dagli anni ’90 in Italia. È una relazione che può essere definita circolare, poiché da un lato si presenta il fatto che le riforme hanno creato le condizioni per l’affermazione di una cultura della comunicazione, accompagnando gradualmente la pubblica amministrazione verso un processo di introduzione di logiche e tecniche manageriali orientate ai risultati e alla ricerca della soddisfazione del cliente, ridefinendo la struttura organizzativa interna, l’insieme dei compiti e delle finalità, i meccanismi di funzionamento e perseguendo l’obiettivo di snellimento della burocrazia. Dall’altro lato l’attivazione di processi di comunicazione, soprattutto verso i cittadini, ha delineato un supporto alla normativa, costringendo le amministrazioni pubbliche a rivedere il loro modo di lavorare.

Lo sviluppo normativo riguardante la comunicazione all’interno delle amministrazioni pubbliche si denota anche dalle nuove parole utilizzate, si utilizzano infatti sempre più parole come trasparenza, partecipazione, ascolto, valutazione, correzione, che sono la sintesi delle trasformazioni nei modelli e nelle forme della moderna comunicazione pubblica. Le innovazioni più significative nell’ambito della comunicazione si rilevano a partire dagli anni ’90, con l’introduzione di istituti di partecipazione (inizialmente soltanto nell’ambito delle autonomie locali), che attribuiscono al cittadino ruolo integrante all’interno dell’amministrazione, riconoscendogli diritto di accesso alle informazioni e ai procedimenti amministrativi. Si afferma il principio di trasparenza e di pubblicità

degli atti e dei documenti appartenenti alle pubbliche amministrazioni, passando così da un approccio all'informazione di tipo auto referenziale in cui l'amministrazione occupa un ruolo preminente e il cittadino un ruolo di ricezione passivo, ad un approccio alla comunicazione. In questo modo si generano flussi di informazioni continui e reciproci amministrazione-cittadino, che finalmente si trovano sullo stesso piano. Non si può non notare come il cambiamento nelle modalità di interazione tra pubblica amministrazione e cittadino si collochi in un più esteso processo di cambiamento, infatti questa trasformazione può essere ricompresa nel processo di riforma delle Pubblica Amministrazione (PA) che dal modello organizzativo burocratico e gerarchico, assume ora una configurazione partecipativa e relazionale. I nuovi contenuti e le nuove finalità della comunicazione tra PA e cittadini, sono la base da cui trae origine l'idea di istituire specifiche unità organizzative denominate Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) all'interno di ciascuna amministrazione pubblica. Già nella tradizione della PA italiana erano presenti soggetti preposti all'attività di informazione, quali il portavoce, l'ufficio stampa, ma a causa dell'allargamento dei compiti che la normativa ha assegnato nel tempo a questi uffici, si è avuta l'esigenza di creare un ulteriore ufficio con lo scopo di completare e coordinare l'attività comunicativa. La comunicazione svolta dall'URP è sia una comunicazione rivolta verso l'interno, sia una comunicazione inter-istituzionale rivolta agli altri enti della PA, sia una comunicazione esterna verso gli utenti. Il sopracitato ufficio infatti, è chiamato

anche mediante l'uso delle tecnologie informatiche, a offrire al cittadino i servizi per i diritti di partecipazione di cui alla legge 241/1990 e i servizi di informazione all'utenza (relativamente agli atti e allo stato dei procedimenti amministrativi), a svolgere attività di ricerca e analisi per la formulazione di proposte migliorative all'amministrazione di appartenenza su aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza. L'URP risulta infatti organizzato in due aree di attività: l'area dell'analisi e ricerca sull'utenza e l'area della comunicazione. La prima riguarda le indagini utili a valutare il grado di soddisfazione dei servizi pubblici e l'evoluzione dei bisogni dei cittadini, attraverso l'analisi dei risultati di ricerche, sondaggi e studi. La seconda area porta invece l'URP a essere identificato come un ponte di collegamento tra l'amministrazione e il cittadino. La legge n.150/2000, legge quadro sulla comunicazione, rappresenta un passaggio fondamentale per la comunicazione nella Pubblica Amministrazione in quanto va a disciplinare le finalità, gli strumenti, l'organizzazione e le professionalità delle strutture della comunicazione. Per quanto riguarda le finalità, la suddetta norma chiarisce gli ambiti di attività, distinguendo l'attività di informazione verso l'esterno e verso l'interno. La comunicazione esterna è quella rivolta ai cittadini, ad altre amministrazioni o enti, imprese o associazioni che contribuisce a costruire la percezione della qualità del servizio e costituisce un canale permanente di ascolto e verifica del livello di soddisfazione del cliente/utente, tale da consentire all'organizzazione di adeguare di volta in volta il servizio offerto. La comunicazione

interna invece, che si pone come complementare e funzionale alla comunicazione esterna, si distingue perché si riferisce al pubblico interno all'ente.

All'URP sono assegnate tutte quelle attività di comunicazione indirizzata ai cittadini singoli e associati, in particolare è chiamato a garantire l'esercizio dei diritti di informazione, accesso e partecipazione, ad agevolare l'utilizzo dei servizi offerti ai cittadini anche mediante l'illustrazione delle disposizioni normative e l'informazione sulle strutture e i loro compiti. Deve altresì promuovere l'adozione dei sistemi di interconnessione telematica, coordinare le reti civiche, infine attraverso l'ascolto e la comunicazione con il cittadino deve verificare i livelli di qualità dei servizi e il gradimento degli stessi. Inoltre ha il compito di garantire reciproca informazione con le altre strutture operanti nell'amministrazione e con gli URP di altre amministrazioni.

Ulteriore approfondimento delle indicazioni date dalla legge 150/2000 sono presenti nella direttiva del 7 febbraio 2000 sulle attività di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni. La direttiva evidenzia la comunicazione come nuovo e indispensabile strumento in mano alle amministrazioni per sviluppare relazioni con i cittadini, potenziare e armonizzare i flussi di informazione al loro interno e collaborare affinchè venga rispettato il diritto del cittadino ad un'efficace comunicazione. Sono due i punti chiave della direttiva:

1. Viene data enfasi alla comunicazione interna, individuata come fattore critico per dare senso di appartenenza agli operatori del settore pubblico ma anche per promuovere maggiore coinvolgimento.
2. Viene sottolineata l'importanza del coordinamento delle iniziative di comunicazione affinchè ne aumenti l'efficacia. La direttiva su questo aspetto si sofferma molto, rimarcando che non ci dovrebbe essere la distinzione tra comunicazione interna ed esterna, ma si dovrebbe tendere a raggiungere la connotazione di comunicazione totale.

3.6 La comunicazione organizzativa esterna nella PA

La comunicazione esterna è uno degli aspetti che caratterizzano la comunicazione organizzativa e viene solitamente utilizzata per dialogare direttamente con tutti gli interlocutori esterni all'ente/organizzazione o più genericamente si rivolge all'utenza.

Questo tipo di comunicazione è rivolta al cittadino, alle altre amministrazioni o enti, imprese o associazioni, contribuisce a costruire la percezione della qualità del servizio e costituisce un canale di ascolto e verifica del livello di soddisfazione del cliente/utente (costumer satisfaction), in modo tale da consentire all'organizzazione di adeguare sempre di più il servizio offerto alle aspettative dell'utenza.

In tal senso si possono annoverare almeno due diverse modalità di comunicazione esterna, differenti per l'obiettivo che la stessa si pone: dove l'intento della PA è

quello di comunicare o rendere un servizio dedicato a target specifici di utenti, la comunicazione esterna sarà rivolta nello specifico a quella tipologia di utenza, pertanto gli strumenti utilizzati dovranno personalizzare il messaggio affinchè sia recepito dal target cui sono destinati. Al contrario, se l'obiettivo comunicativo è svolgere un'azione di sensibilizzazione o informazione di massa, sarà più facile utilizzando strumenti che assicurano larga diffusione del messaggio.

Gli obiettivi della comunicazione rivolta verso l'esterno sono molteplici:

- far conoscere l'Amministrazione, i servizi e i progetti dell'ente;
- facilitare l'accesso ai servizi e agli atti dell'Amministrazione;
- conoscere e rilevare i bisogni dell'utenza;
- migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi;
- favorire i processi di sviluppo sociale, economico e culturale;
- accelerare la modernizzazione di apparati e servizi;
- svolgere azioni di sensibilizzazione e policy making.

Gli strumenti utilizzati da questo tipo di comunicazione possono essere classificati in:

- Scritti (lettere, opuscoli, carta dei servizi, newsletters, questionari, manuali)
- Parlati (lezioni, conferenze, focus group, interviste)
- Visivi (foto, cataloghi)
- Tecnologici (telefono, posta elettronica, sito internet)

- Eventi (mostre, fiere, avvenimenti speciali)

Se si volesse prendere in analisi alcuni di questi strumenti, tra gli strumenti scritti si può parlare della carta dei servizi e del questionario.

La *Carta dei Servizi* è un documento scritto con il quale, ogni ente fornitore di servizi, si assume una serie di impegni nei confronti dei propri utenti riguardo le modalità di erogazione di questi servizi, e li informa sulle modalità di tutela previste. L'introduzione della Carta dei servizi come strumento di tutela per il cittadino si è avuta grazie alla definizione dei "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" presenti nella Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994

Poi con D.L. n.163 del 12 maggio 1995, in cui venivano specificate le "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle P.A." è stata dettata la procedura per il miglioramento della qualità dei servizi, assegnando al Presidente del Consiglio dei Ministri il ruolo di fissare uno schema generale che dovevano seguire queste carte. Nella Carta dei Servizi ciascun ente elenca quali sono i servizi che vuole erogare agli utenti, le modalità e gli standard di qualità che vuole assicurare, con l'intenzione di monitorare e migliorare sempre di più. La direttiva del 27 gennaio 1994, definisce dei principi fondamentali alla base dell'erogazione dei servizi:

- il principio dell'uguaglianza, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti;

- deve essere garantita la parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;
- i servizi devono essere erogati in maniera continua e regolare, e quando consentito, gli utenti hanno diritto di scegliere l'ente erogatore;
- gli utenti devono essere trattati con obiettività, giustizia ed imparzialità;
- il diritto alla partecipazione del cittadino deve essere sempre garantito, come deve essere garantita l'efficienza e l'efficacia dell'ente erogatore.

La Carta dei Servizi non può essere semplicemente definita come guida, ma come un documento che attesta il patto fra ente e cittadino, basandosi su:

- indicazione e definizione degli standard e della qualità del servizio
- semplificazione delle procedure
- definizione degli elementi contenuti nel pacchetto dei servizi
- promozione del servizio e verifica del rispetto degli standard dello stesso
- predisposizione di procedure semplici di ascolto e customer satisfaction
- in caso di disservizio, il diritto alla tutela esercitabile attraverso la possibilità del reclamo
- coinvolgimento e partecipazione del cittadino-utente alla definizione del progetto.

Il *questionario* è uno strumento di ricerca sociale formato da una serie di domande standard, applicabile a qualsiasi tipologia di indagine o di fenomeno sociale da

analizzare. In particolare, è uno strumento di rilevazione che permette di ottenere dati e informazioni quantitative analizzabili a livello statistico e facilmente riassumibili.

Nell'ambito delle indagini di customer satisfaction, sia nel settore pubblico che privato, spesso si procede alla distribuzione di questionari per la misurazione del grado di qualità percepita da parte degli utenti/cittadini. Questo tipo di strumento deve essere scelto possibilmente solo quando si lavora con i grandi numeri e quando le ipotesi di ricerca e l'oggetto di indagine lo permettono.

Se si volesse invece analizzare uno strumento tra quelli parlati, si potrebbe prendere ad esempio l'intervista, uno strumento di ricerca sociale consistente in una relazione tra almeno due soggetti che interpretano ruoli distinti: l'intervistatore e l'intervistato. L'*intervista* può essere strutturata ovvero composta da domande standard, o non strutturata cioè senza domande preparate precedentemente, ma realizzata basandosi su una conversazione libera che verte su un tema prefissato. L'intervista è spesso caratterizzata dalla somministrazione di un questionario, che è uno degli strumenti più diffusi per la rilevazione dati mediante intervista.

Derivando da una relazione, l'intervista contiene in sé potenziale di distorsione, incoerenza e trascuratezza, che l'intervistatore deve saper gestire. Una volta raccolti i dati, l'elaborazione avviene per mezzo di metodi specifici di ricerca sociale. Ad esempio tra questi si trova l'analisi del contenuto, una tecnica di ricerca applicabile a testi scritti, verbali, ma anche a figure, che si basa su specifiche procedure di

scomposizione in elementi più semplici e di classificazione degli stessi in un sistema di categorie collegate a variabili da elaborare statisticamente.

Se invece si volesse fare l'analisi di alcuni strumenti tecnologici, si potrebbe parlare del telefono oppure della posta elettronica.

Attraverso l'implementazione della telefonia mobile e alla diffusione di internet, il cellulare offre nuovi modalità di contatto e relazione tra cittadino-amministrazione. Accanto a queste innovazioni però, *il telefono* "tradizionale" continua comunque ad essere il principale strumento di comunicazione tra il cittadino e la pubblica amministrazione, rimanendo anche lo strumento fondamentale utilizzato dai call center. È proprio per questo che chi lavora negli URP deve saper gestire in maniera corretta la comunicazione telefonica, è spesso attraverso questa che il cittadino chiede informazioni o espone le criticità dell'ente. Le PA dovrebbero avere sempre uno o più numeri telefonici, o anche un numero verde gratuito che i cittadini possono contattare, inoltre dovrebbero impegnarsi a rendere disponibile il servizio informativo telefonico in orari "utili e comodi" per il cittadino.

Per quanto concerne la *posta elettronica* invece, si può dire che ad oggi è diventato uno strumento di fondamentale importanza usato sia dagli enti pubblici, sia dai cittadini, che dalle imprese, per la trasmissione di qualsiasi tipo di materiale in formato elettronico. Utilizzi particolari della e-mail, che si sono sempre più diffusi sono la newsletter elettronica, la mailing list (gruppi di contatti). Nella PA l'uso della posta elettronica, si è attualmente evoluto, diventando uno degli strumenti

maggiormente diffusi ed utilizzati, sia per la comunicazione verso l'esterno sia verso l'interno dell'organizzazione (comunicazione interna).

L'utilizzo della posta elettronica è stato un passo decisivo per la realizzazione del cambiamento della pubblica amministrazione, verso una maggiore trasparenza, verso la digitalizzazione, la dematerializzazione e lo snellimento delle procedure.

Nel giugno 2002 sono state approvate dall'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie le "Linee guida per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura"**,** in queste linee guida si era posto l'obiettivo per cui la posta elettronica sarebbe dovuta diventare il mezzo da utilizzare per tutte le comunicazioni interne alla PA. Successivamente nel novembre 2003, lo stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie, ha emanato una direttiva riguardante l'Impiego della posta elettronica nella PA, avente lo scopo di incentivare e monitorare l'utilizzo della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni, sottolineando la necessità di dotare ogni dipendente di un account personale di posta e di attivare caselle istituzionali per comunicare con l'utenza. Un passo fondamentale per lo sviluppo della posta elettronica nella PA, era stato fatto però a monte grazie al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. Qui infatti si stabiliva la validità della trasmissione di documenti alla PA per via telematica, per la prima volta l'e-mail rappresenta a tutti gli effetti un valido mezzo di comunicazione e uno strumento per la trasmissione di documenti e certificati. Diversi articoli poi hanno trattato l'argomento, nello

specifico l'art. 43 del D.P.R. n. 445 del 2000, il quale ha disposto "che i documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione tramite fax, o con altro mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale". Seguito dal decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, che ha reso formale l'uso delle e-mail tra privati e P.A. Infatti è proprio questo decreto che ha disposto che "i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali." Il codice inoltre ha stabilito che "le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengono di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica".
Un ulteriore recente sviluppo nell'uso e nella diffusione della e-mail all'interno della pubblica amministrazione, si è avuto con l'introduzione della posta elettronica certificata. Per mezzo di questo strumento si riconosce validità giuridica ai documenti inviati telematicamente.

Capitolo 4

La gestione dei reclami

4.1 Cos'è il reclamo

I cittadini che usufruiscono del Servizio sanitario nazionale vengono tutelati attraverso diversi strumenti. In particolare spetta all'Ufficio relazioni con il pubblico garantire tutela ai cittadini che fruendo dei propri servizi hanno ricevuto disagio, disservizio o pregiudizio.

Le aziende sanitarie hanno come priorità la costante verifica dell'adeguatezza delle prestazioni offerte ed il miglioramento degli standard qualitativi delle stesse, proprio per questo riconoscono fondamentale la partecipazione e la collaborazione da parte degli utenti.

Titolare del diritto di tutela è ogni soggetto che usufruisce dei servizi erogati dall'Area Vasta attraverso le proprie strutture o da quelle accreditate e con essa convenzionate. Il soggetto-utente, direttamente o tramite delega, tramite parenti, oppure tramite organismi di tutela e associazioni di volontariato accreditati dalla Regione, può presentare reclami, segnalazioni e osservazioni, presso L'Ufficio Relazioni con il Pubblico della sede di riferimento.

Agli Urp, nell'ambito del percorso del reclamo spetta:

- ricevere le osservazioni e i reclami;
- dare un'immediata risposta ai reclami di facili risoluzione;

- predisporre l'istruttoria per i casi non risolvibili con immediatezza, in modo da acquisire tutti i dati e gli elementi necessari;
- predisporre la lettera di risposta sottoscritta dal Direttore generale;
- attivare la procedura di riesame qualora il cittadino si dichiari insoddisfatto;
- informare il Comitato Permanente.

Lo strumento del reclamo, pur avendo di per sé accezione negativa, può essere visto positivamente come:

- *Strumento d'ascolto per i cittadini*: l'organizzazione sanitaria deve assumersi la responsabilità di accogliere e rispondere in maniera adeguata alle manifestazioni di disagio dimostrate dai cittadini, per cui la risposta al reclamo deve essere un'occasione preziosa che l'Area Vasta ha per migliorare la comunicazione ed aumentare la fiducia nei cittadini.
- *Miglioramento continuo della qualità dei servizi sanitari*: perché il reclamo deve essere visto uno stimolo per ottimizzare la qualità del servizio e delle prestazioni erogate. Esso rappresenta infatti un innovativo strumento gestionale, che si inquadra nell'ambito del D.Lgs. 502/92, un tassello fondamentale all'interno del processo di miglioramento della qualità dei servizi in quanto può contribuire a migliorare il livello delle prestazioni offerte e costituire funzione di controllo volta a potenziare la credibilità del sistema sanitario agli occhi del cittadino.

4.2 Le fasi di gestione dei reclami

4.2.1 La presentazione dei reclami e delle segnalazioni

La prima fase è quella della "raccolta" del reclamo. È molto importante ed è proprio in questa fase che emerge il ruolo rilevante svolto dall'operatore dell'URP, il quale deve essere in grado di cogliere tutte le informazioni necessarie affinchè venga formulata l'istruttoria, inoltre deve essere capace di aiutare il cittadino a tradurre il disagio e il carico emotivo connesso stabilendo una comunicazione completa ed esauriente che permetta al sistema di gestione dei reclami di raggiungere i suoi obiettivi.

I soggetti che hanno ricevuto disagio, disservizio o pregiudizio, hanno la possibilità di esercitare il proprio diritto di tutela sia in maniera formale che in maniera informale.

In maniera formale, i reclami e le segnalazioni possono essere presentati in diversi modi:

- Con lettera in carta semplice indirizzata all'URP della sede di riferimento, inviata tramite posta, tramite fax o consegnata direttamente;
- Con posta elettronica indirizzata alla casella URP della sede di riferimento;
- Con apposito modulo compilato e sottoscritto, reperibile presso qualsiasi front office della sede di riferimento;
- Direttamente accedendo all'URP della sede di riferimento, con l'ausilio dell'operatore compilando il modulo apposito.

In maniera informale, i reclami e le segnalazioni possono essere presentati dai soggetti per via telefonica, per via telematica, o direttamente al front office dell'URP della sede di riferimento, questi vengono poi trascritti e catalogati allo stesso modo di quelli presentati in maniera formale. Possono anche esserci dei reclami anonimi, in questo caso l'avvio dell'istruttoria verrà valutato dal responsabile dell'URP.

4.2.2 La fase istruttoria

La fase dell'istruttoria è quella dell'indagine interna per l'accertamento dell'accaduto, si può considerare come una la fase più delicata per quanto riguarda i rapporti interni all'azienda ed è quella che riguarda direttamente il problema delle responsabilità.

Reclami e segnalazioni, a prescindere dalla loro modalità di presentazione dovranno essere esposti all'URP entro 15 giorni dal momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto o comportamento lesivo dei propri diritti. L'URP, una volta che ha ricevuto il reclamo deve avviare la fase dell'istruttoria entro 3 giorni.

Questa seconda fase si apre con l'invio al Responsabile della struttura interessata della segnalazione ricevuta, con l'invito ad effettuare i dovuti accertamenti e quindi a trasmettere all'URP gli elementi necessari per la definizione della pratica. Per struttura interessata si intende ogni Unità operativa o di servizio cui è preposto un dirigente/responsabile, ai sensi del regolamento aziendale, nel caso in cui l'U.O. è

inserita in un Dipartimento, la comunicazione verrà inviata anche al Direttore di Dipartimento. Per quanto riguarda la macroarea ospedaliera, la comunicazione viene inviata anche al direttore medico di Presidio.

Nei casi più semplici, in cui gli elementi istruttori hanno carattere oggettivo e sono noti all'ufficio, l'URP provvede a predisporre in maniera autonoma l'istruttoria e a dare risposta immediata all'utente.

Di risposta, il responsabile della struttura interessata dalla segnalazione, entro 7 giorni dal suo ricevimento deve trasmettere all'URP una relazione riguardo gli accertamenti che sono stati effettuati, i risultati di questi accertamenti in relazione al disservizio che è stato dichiarato dall'utente, le ipotetiche misure adottate o da adottare per evitare che si ripeta il disservizio.

A completamento di questa fase e ad integrazione di quanto comunicato alla struttura interessata, l'URP può compiere eventualmente ulteriori indagini se le ritiene necessarie alla definizione del reclamo.

4.2.3 Formulazione e comunicazione della risposta all'utente

Come già accennato, la risposta all'utente può essere immediata nei casi di immediata verificabilità, oppure può essere data dopo un'attività di istruttoria e indagine. In entrambi i casi l'aspetto critico consiste nel non riuscire a soddisfare con la risposta fornita, le aspettative dell'utente che ha esposto il reclamo. Per evitare di deludere le prospettive dell'utenza è opportuno formulare la risposta in maniera flessibile e personalizzabile. Ciò può avvenire per mezzo di un

ampliamento delle possibili alternative di risposta e istaurando un rapporto negoziale con il cittadino nel momento della comunicazione finale. La negoziazione della risposta comporta un margine di autonomia per il responsabile dell'Urp.

Quest'ultimo entro 30 giorni dal ricevimento del reclamo invia all'utente una motivata ed articolata risposta allegandovi eventualmente anche parte della risposta del dirigente della struttura coinvolta, in cui lo stesso esplicita gli accertamenti compiuti e le misure adottate.

Esistono comunque dei casi in cui la risposta all'utente si configura come interlocutoria e quindi necessita di più tempo per ulteriori accertamenti, il tempo massimo di risposta è di 60 giorni in questo caso.

Nel caso in cui il reclamo riguarda il comportamento di un operatore, il cittadino può richiedere la "mediazione" con questo soggetto e l'URP, allo scopo di ottenere chiarimenti.

Qualora l'utente-cittadino non ritenga soddisfacente il percorso attuato, entro 15 giorni dal ricevimento della risposta ha la possibilità di chiedere il riesame del reclamo da parte del Comitato di Partecipazione dei cittadini.

4.2.4 Il riesame del reclamo

Nel caso in cui il cittadino si sente insoddisfatto può ricorrere alla fase di riesame. Esistono due tipologie di riesame: quello interno o informale e quello esterno o formale.

Il riesame informale o interno viene fatto dall'URP ogni qual volta riscontra l'insoddisfazione del cittadino oppure quando quest'ultimo lo richiede, nel caso in cui c'è una contestazione in merito all'accertamento dei fatti oppure quando vuole rettificare quanto denunciato in origine. In questo caso procedura e tempi sono gli stessi della fase di istruttoria. Al riesame esterno vi si ricorre quando il riesame interno non è sufficiente, cioè non ha soddisfatto il cittadino.

Oltre al riesame va comunque considerata la possibilità di ricorso per via giurisdizionale, infatti va detto che la presentazione dei reclami non impedisce né preclude il procedimento per vie legali.[8]

4.3 Il valore della comunicazione nel percorso del reclamo

L'Ufficio Relazioni con il Pubblico si è caratterizzato in sanità accogliendo, oltre ai reclami, richieste di informazioni più o meno semplici che esprimono intrinsecamente il grande disorientamento dell'utenza, che spesso risiede nella difficoltà a stabilire una comunicazione con la struttura o comunque con l'operatore sanitario che avrebbe dovuto rispondere a quella esigenza.

La comunicazione, anche oggi che il cittadino è più partecipativo, è essenziale nella relazione con la struttura sanitaria. Il cittadino deve percepire di essere ascoltato affinchè si riesca a capire da dove provenga la sua insoddisfazione,

[8] Art.14 del D.lgs. 502/92

un'insoddisfazione che nasce solitamente dal sentirsi estraneo nei confronti dell'organizzazione, seppur efficiente. Soprattutto nelle situazioni di debolezza, questo bisogno di essere ascoltato e compreso si rafforza.

Spesso l'insoddisfazione nasce anche dalle incomprensioni causate da una carenza di comunicazione, specialmente in sanità, proprio per la particolare tipologia dei bisogni e dei servizi che si sforzano di rispondervi.

Insoddisfazione che spesso riguarda anche la qualità delle cure, ma si può rilevare anche nei reclami molto frequenti riguardanti gli aspetti organizzativi, come ad esempio una coda allo sportello o un ritardo sull'inizio della visita.

È fondamentale quindi instaurare una corretta comunicazione con il cittadino al fine di fargli percepire di essere preso in considerazione. Nel momento in cui nessuno si preoccupa per l'accaduto né è capace di dare spiegazioni alle persone in attesa, si crea facilmente insoddisfazione che a sua volta si riflette negativamente sulla percezione della vera prestazione e ciò porterà quasi sicuramente l'utente a sporgere il reclamo.

4.4 Le classificazioni dei reclami

Prima che il reclamo venga utilizzato per il miglioramento della qualità dei servizi erogati deve essere elaborato mediante un'adeguata classificazione.

Ogni struttura ospedaliera ha un proprio metodo diverso nella classificazione dei reclami, ciò deriva dalle differenti culture organizzative che stanno dietro all'erogazione dei sevizi ai cittadini.

Un metodo di raccolta delle segnalazioni omogeneo in tutte le strutture sanitarie presenti nella Regione permette di ottenere rapidamente dati e statistiche che coprono l'intero territorio. In questo modo è possibile reperire facilmente informazioni connesse alla soddisfazione dei cittadini per i servizi sanitari di cui hanno usufruito.

La segnalazione è il sintomo di un disagio che il cittadino comunica all'istituzione, un disagio che ha oltrepassato una certa soglia. Da recenti studi risulta che in ambito sanitario, i reclami, nella grande maggioranza dei casi, sono il prodotto di malfunzionamenti organizzativi o comunicativi spesso facilmente evitabili.

La cultura amministrativa italiana nel tempo ha sempre considerato il reclamo come una briga da evitare o comunque da aggirare piuttosto che come uno stimolo alla valutazione e al miglioramento della qualità organizzativa e sociale dell'istituzione.

Il reclamo una volta categorizzato, anche in modo da indicare l'area da cui proviene, può essere visto come un'esplicita richiesta di intervento che il cittadino fa all'organizzazione, questa richiesta viene rafforzata all'aumentare del numero dei reclami simili.

Un sistema di classificazione regionale delle segnalazioni consente:

- alla Regione di avere un sistema omogeneo su tutto il territorio e quindi avere a disposizione una misura globale della soddisfazione dei cittadini in costante aggiornamento.
- alle singole ASL, di avere a disposizione un valido strumento di classificazione in grado di dare input a interventi organizzativi per il miglioramento della qualità del servizio.

4.5 L'effetto dei reclami sull'organizzazione interna

I reclami e le segnalazioni dei cittadini costituiscono per le organizzazioni sanitarie degli elementi utili per la verifica dei dirigenti e dei coordinatori delle professioni sanitarie, inoltre sono utili anche al miglioramento della loro attività. Ogni dirigente responsabile deve collaborare con l'URP affinchè vengano gestiti i reclami, tenendone conto nell'organizzazione delle attività a lui affidate.

Ogni dirigente/responsabile deve: fare istruttoria sui casi oggetto di reclamo, individuare le misure organizzative adeguate utili a evitare che il disservizio si ripeta, informare il personale che si trova sotto di lui riguardo le situazioni oggetto di reclamo e sulle eventuali misure adottate per contrastare il disservizio, dare riscontro sia alla direzione sia all'URP sull'accoglimento o meno dei suggerimenti proposti da quest'ultimo allo scopo di concludere il procedimento.

Di contro, l'URP ha il compito di inviare contemporaneamente alla risposta all'utente, una nota al dirigente responsabile della struttura interessata contenente:

copia della risposta mandata all'utente, i suggerimenti dati per evitare il ripetersi del disservizio, un giudizio sulla fondatezza o meno del reclamo.

4.6 La gestione dei reclami per il miglioramento dei servizi

Partendo dall'analisi delle segnalazioni da parte dei cittadini, sono due le modalità attraverso le quali le organizzazioni sanitarie possono apportare azioni di miglioramento della qualità.

La prima modalità consiste nel mettere in atto misure correttive, volte alla prevenzione dei disservizi riportati dai cittadini. La seconda modalità prevede invece la programmazione di attività strategiche, che nel medio e lungo periodo contribuiscano ad aumentare la soddisfazione dei cittadini riguardo la qualità dei servizi usufruiti.

L'obiettivo delle azioni correttive è quello di intervenire sulle inadeguate situazioni presenti in determinati servizi, allo scopo di ripristinare le condizioni normali di lavoro. Le azioni correttive vengono programmate sulla base dell'osservazione della frequenza dei reclami e sulla base della conoscenza dei servizi sottoposti più frequentemente alle segnalazioni dei cittadini.

È il risultato dell'incrocio tra queste due variabili (tipologia di reclamo e ambito) a fornire indicazioni su come intervenire. Ad esempio la registrazione di molti reclami di tipo relazionale, associata alla conoscenza delle unità operative più frequentemente segnalate dai cittadini per questo tipo di reclamo, permette di

predisporre azioni correttive volte a sensibilizzare e formare gli operatori dell'unità in oggetto.

L'analisi dei reclami, oltre a permettere all'Azienda di monitorare i disservizi e svolgere azioni correttive può contribuire affinchè vengano predisposti programmi volti all'accrescimento del livello di soddisfazione dei cittadini.

In generale comunque l'analisi dei reclami è lo strumento principe per la verifica della qualità dei servizi, esso è capace di fornire sia un importante contributo per la definizione degli standard di qualità sia un ruolo cardine per il loro monitoraggio.

Gli indicatori realizzati sulla base delle segnalazioni possono essere utilizzati in modo indiretto, per suggerire la necessità di definire uno o più standard in relazione a fattori di qualità che vengono spesso segnalati dai cittadini. Se per esempio c'è un'alta frequenza di reclami per i lunghi tempi d'attesa per le visite specialistiche ambulatoriali, il complesso di questi può suggerire la necessità di definire uno standard quantitativo che si impegna a rispettare quantomeno un tempo massimo d'attesa.

Capitolo 5

La ricerca sul campo: analisi dei reclami di un'Area Vasta marchigiana

5.1 Il metodo utilizzato

Il metodo alla base del presente lavoro è strutturato in due fasi: una prima fase di ricerca quantitativa e una seconda qualitativa.

La prima fase è consistita nell'analisi dei reclami ricevuti dall'URP di un'Area Vasta dell'ASUR (Azienda Sanitaria Unica Regionale) Marche nell'arco dell'anno 2019, mediante il programma di monitoraggio regionale, la seconda fase invece è consistita nell'osservazione partecipante svolta tra il mese di novembre e il mese di dicembre dello stesso anno. È stato quindi possibile realizzare l'elaborato integrando i dati del sistema di monitoraggio regionale, con i dati raccolti attraverso l'osservazione partecipante della durata di 15 giorni, all'interno dell'URP di riferimento.

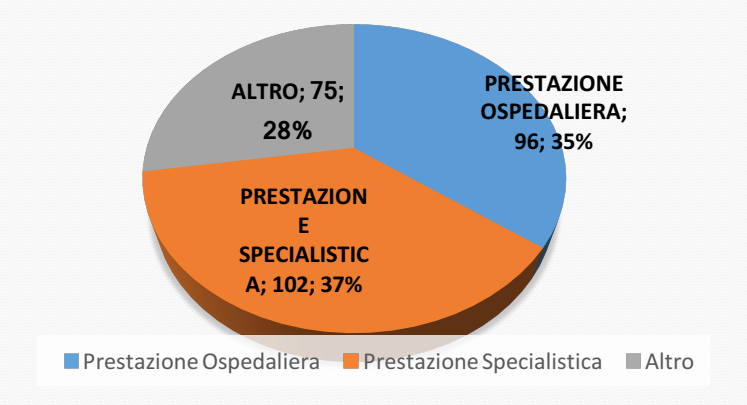
5.2 La prima fase di ricerca quantitativa

Andando ad analizzare il sistema regionale di monitoraggio dei reclami raccolti nell'anno 2019, all'interno di un URP di un'Area Vasta marchigiana, risultano raccolti 273 reclami. Il sistema regionale relativo a questa zona permette un'accurata classificazione per indicatore di prestazione, in base al segnalante, all'unità operativa, per modalità di ricevimento del reclamo e infine per tipologia di reclami. Informazioni che gli operatori URP hanno il compito di inserire man

mano che vengono raccolte le segnalazioni, compilando con attenzione i vari campi richiesti dal sistema.

5.2.1 Il reclamo per indicatore di prestazione

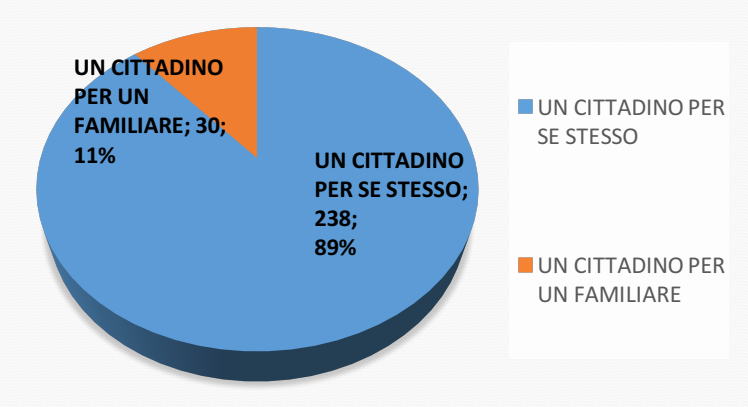
Si possono suddividere le prestazioni in ospedaliere e specialistiche. Per prestazioni ospedaliere si intendono tutte quelle prestazioni che riguardano il trattamento delle acuzie mediante il ricovero (anche day hospital), prestazioni che vengono classificate per mezzo dei DRG (raggruppamento omogeneo di diagnosi), i quali permettono di catalogare i ricoveri in gruppi omogenei in base all'assorbimento delle risorse (isorisorse). Per prestazioni specialistiche si intendono invece le attività diagnostiche e le attività cliniche, rientrano nelle prime la diagnostica strumentale (TAC, RX ecc.) e il laboratorio (microbiologia, istologia ecc.), rientrano invece nelle seconde le visite specialistiche, l'attività terapeutica e la riabilitazione. Considerando il campione di 273 reclami, si può notare come il numero di quelli che riguardano prestazioni ospedaliere e di quelli che riguardano prestazioni specialistiche siano simili, si hanno infatti 96 reclami per le prime pari al 35% del totale e 102 per le seconde pari al 37% del totale, poi si possono trovare 75 reclami che riguardano "altro" pari al 28% del totale, ovvero tutti quei reclami che non rientrano né tra le prestazioni ospedaliere né tra le prestazioni specialistiche ambulatoriali (rientrano in questa categoria tutti quei reclami che si riferiscono ad esempio ai parcheggi, al call center regionale, ai servizi amministrativi come la medicina legale, l'ufficio rinnovo patenti ecc.).



5.2.2 Il reclamo in base al segnalante

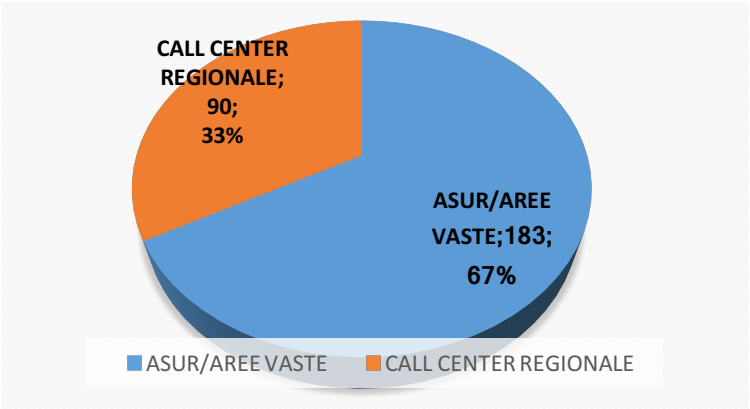
I reclami che arrivano all'Urp possono essere il risultato di azioni diverse, infatti un soggetto può reclamare per sé stesso, quando subisce in prima persona il disservizio o può reclamare per conto di un'altra persona che sia un parente un amico o un conoscente, che ha subito il disservizio.

Come si può notare la maggior parte dei reclami, 238 pari all'89%, provengono dal soggetto stesso che ha subito il torto, mentre solo 30 ovvero l'11% proviene da soggetti che per conto di altri si rivolgono all'Urp. Spesso, quando sono stati raccolti i reclami provenienti da soggetti per conto di altri, ci si è trovati di fronte a genitori di figli minorenni o figli di genitori anziani (fasce deboli), che si trovano necessariamente ad essere seguiti nel percorso di cura da un familiare.



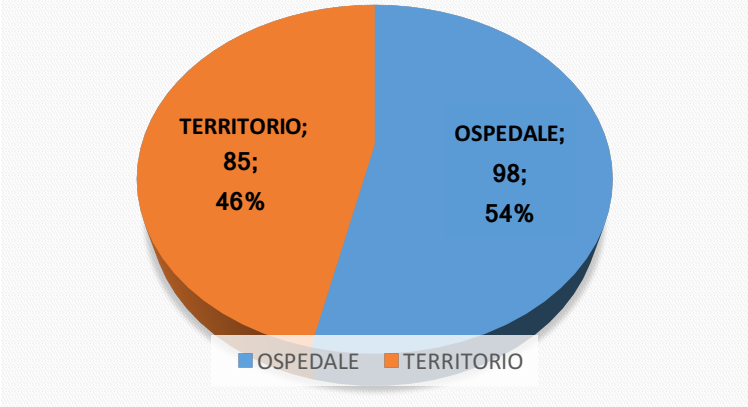
5.2.3 Il reclamo in base all'Unità Operativa

Innanzitutto è necessario effettuare una preliminare categorizzazione che suddivide i reclami in base alla struttura alla quale si rivolgono, ovvero se sono rivolti all'ASUR/Aree vaste o al Call center regionale. Dal sistema di monitoraggio risultano 183 reclami (67%) per le prime e 90 reclami (33%) per il secondo.

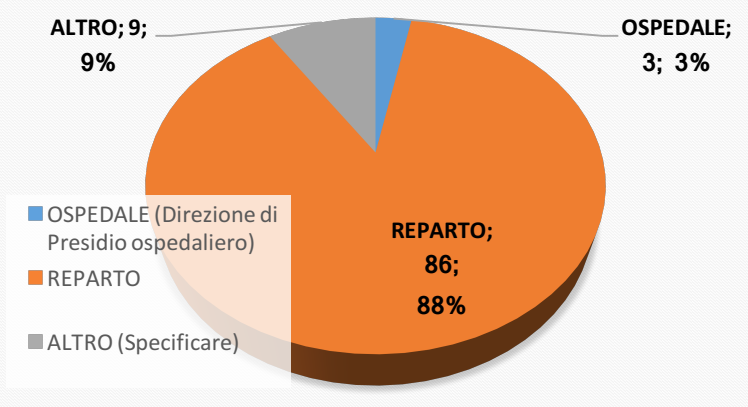


Nell'ampio raggruppamento delle segnalazioni rivolte alle ASUR/Aree vaste, si possono trovare 98 reclami (54%) rivolti all'ospedale e 85 (46%) al territorio. Nel macrolivello "ospedale" rientrano a loro volta tutti quei reclami rivolti alla

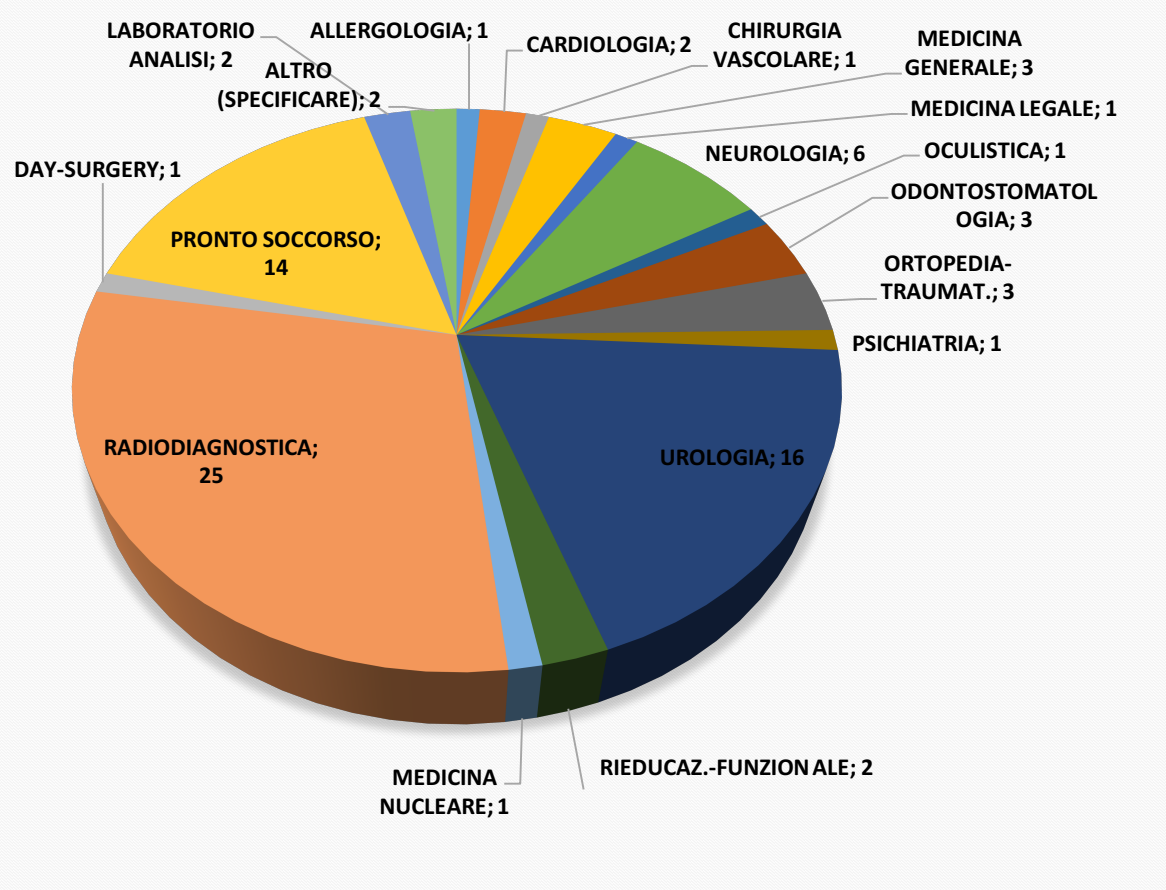
Direzione di presidio ospedaliero e ai vari reparti ospedalieri, mentre nel macrolivello "territorio" rientrano i reclami rivolti alla Direzione di distretto, quelle nei confronti delle cure primarie, dell'emergenza sanitaria territoriale, dell'assistenza domiciliare e di altre prestazioni territoriali specifiche.



Restringendo sempre più il campo, per quanto riguarda nello specifico il macrolivello "ospedale", si sono avuti 86 reclami nei reparti (88%), 3 nei confronti della Direzione di Presidio ospedaliero (3%), e 9 per altri motivi (9%).

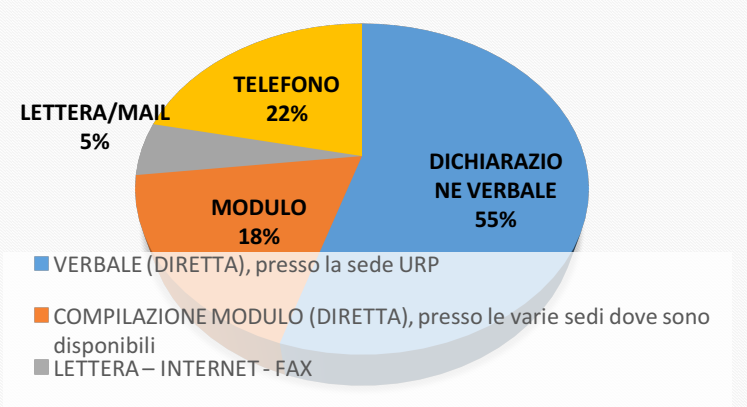


All'interno della voce "reparto" contenuta nel macrolivello "ospedale", si possono trovare i reclami suddivisi appunto reparto per reparto. Si hanno: 1 reclamo per il reparto di allergologia (1%), 2 reclami per il reparto di cardiologia (2%), 1 per il reparto di chirurgia vascolare (1%), 3 per il reparto di medicina generale (4%), 1 reclamo per la medicina legale (1%), 6 reclami per neurologia (7%), 1 per oculistica (1%), 3 per odontostomatologia (4%), 3 reclami per ortopedia-traumatologia (4%), 1 per psichiatria (1%), 16 reclami per il reparto di urologia (19%), 2 per il reparto di rieducazione-funzionale (2%), 1 per medicina nucleare (1%), 25 per la radiodiagnostica (29%), 1 per il reparto di day surgery (1%), 14 reclami per il pronto soccorso (16%), 2 per il laboratorio analisi (2%) e 2 reclami relativi ad "altro" (2%). Emerge che il reparto di radiodiagnostica sia il più assiduamente segnalato, seguito in ordine decrescente dal pronto soccorso e dal reparto di urologia.



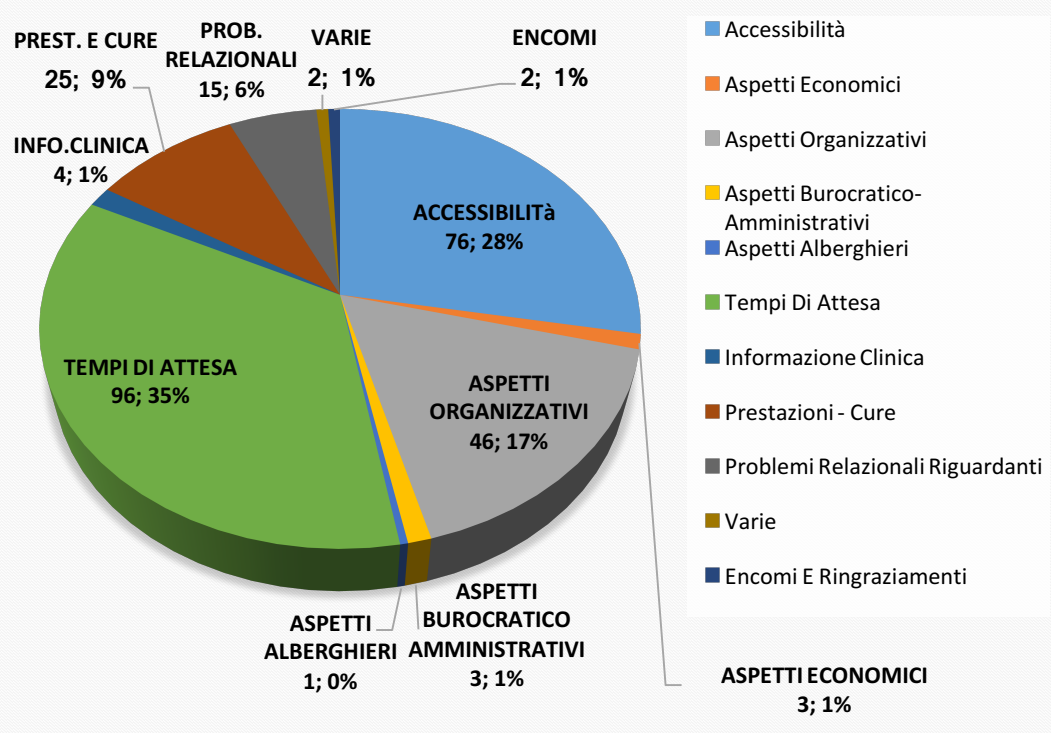
5.2.4 Il reclamo in base alla modalità di ricevimento

I reclami possono pervenire all'URP mediante quattro modalità differenti: tramite dichiarazione verbale diretta, tramite compilazione del modulo, tramite lettera o mail ed infine tramite telefono. Nell'anno 2019 preso in considerazione, sono stati 147 i reclami effettuati a voce (55%), 49 quelli tramite compilazione del modulo (18%), 14 quelli ricevuti tramite lettera o mail (5%) ed infine 58 i reclami ricevuti tramite telefono (22%).



5.2.5 I reclami per tipologia di problema

Analizzando i reclami raccolti nell'anno 2019 secondo i vari aspetti previsti dal programma di monitoraggio regionale, è emerso che l'aspetto che crea maggiori disservizi è quello dei tempi di attesa che conta 96 reclami pari al 35% del totale, seguito dall'accessibilità che conta 76 reclami ovvero il 28%, ci sono poi 46 reclami riguardanti gli aspetti organizzativi (17%), 25 reclami riguardanti prestazioni e cure (9%), 15 riguardanti problemi relazionali (5%), 4 reclami riguardanti l'informazione clinica (1%), 3 reclami per aspetti economici 3 per aspetti burocratici-amministrativi (rispettivamente 1% e 1%), 2 reclami per aspetti "vari" (1%), 2 encomi (1%) ed infine 1 reclamo per quanto riguarda gli aspetti alberghieri (0%).



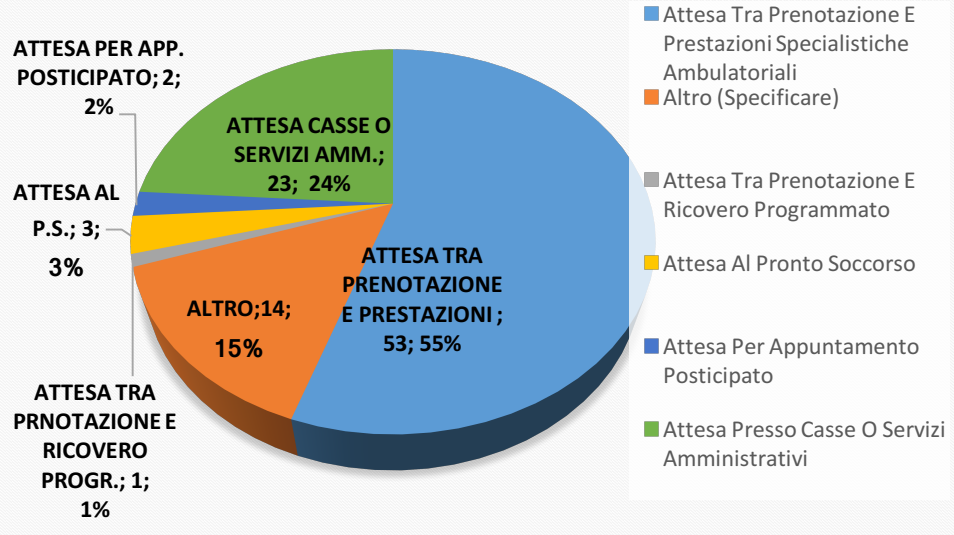
5.2.5.1 I tempi di attesa

Questo aspetto rappresenta uno dei motivi principali per cui il cittadino reclama maggiormente, l'attesa è un problema serio quando si tratta di problemi di salute, poiché si vorrebbe risolvere sempre tutto e in maniera più rapida possibile. Oltre a questo, a causa della crescente freneticità della vita, il tempo che il cittadino dedica alla salute è un tempo che viene ritagliato nell'ambito di una giornata lavorativa, per questo motivo ha bisogno che il tutto si svolga in un lasso di tempo accettabile. Quando si parla di tempo, in campo sanitario la prima cosa che viene in mente è il problema delle liste d'attesa. Indubbiamente è il problema più diffuso e di più difficile risoluzione.

I tempi di attesa come già specificato sono la problematica maggiormente percepita dal cittadino e per cui si trova più spesso a sporgere reclamo. Questo è causato dal fatto che trovandosi in una situazione di debolezza a causa di problemi di salute, il cittadino vorrebbe avere risposte più velocemente possibile, effettuando prestazioni a breve termine. A questa problematica si è cercato di rispondere negli anni con i piani nazionali liste d'attesa, introducendo innanzitutto le classi di priorità per le prestazioni ambulatoriali. Queste le classi di priorità: U (urgente) per le prestazioni da eseguire entro le 72 ore, B (breve) per le prestazioni da eseguire entro 10 giorni, D (differibile) entro 30 giorni per le visite e entro 60 per gli accertamenti diagnostici ed infine P (programmata) per le prestazioni da eseguire entro 120 giorni.

Il maggior numero di reclami si ha per "l'attesa tra prenotazione e prestazioni specialistiche ambulatoriali" con 53 reclami (55%), che in sostanza rappresenta il tempo che intercorre tra la chiamata fatta dal cittadino per prenotare e la prestazione vera e propria. Le lunghe liste di attesa, spesso indice di malasanità, ne sono la conseguenza. Si tratta di una forma di attesa che crea particolare disagio al cittadino che ansioso di avere risposte sul proprio stato di salute è costretto ad attendere tempi troppo lunghi. Altro aspetto legato ai lunghi tempi di attesa per l'erogazione di una prestazione è l'impossibilità di prenotare la prestazione a causa delle liste piene e quindi chiuse, oppure non ancora disponibili per i mesi successivi. Questo aspetto lascia il cittadino ancora più sconcertato di una prestazione prenotata ad un anno di distanza, poiché non riesce a darsi spiegazioni in merito. Un altro tipo di attesa che

registra un significativo numero di reclami è quella di fronte alle casse o ad altri servizi amministrativi, con 23 reclami (24%), seguita dall'attesa per altre motivazioni con 14 reclami (15%), dall'attesa al pronto soccorso con 3 reclami (3%), dall'attesa per appuntamento posticipato con 2 reclami (2%) ed infine dall'attesa tra prenotazione e ricovero programmato con 1 reclamo (1%)



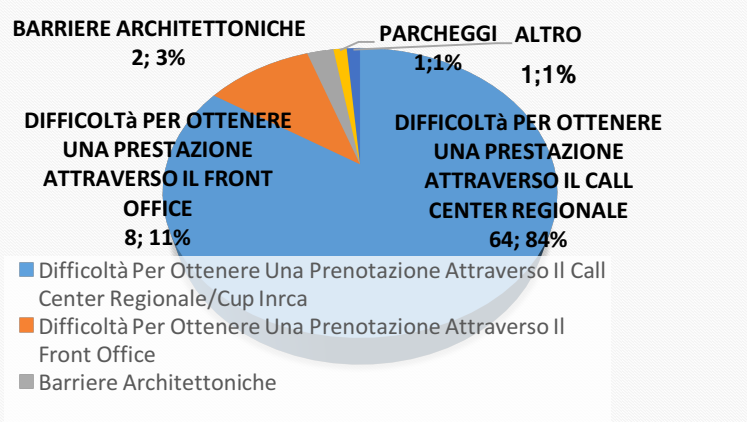
5.2.5.2 Accessibilità

L'accessibilità è la capacità del sistema sanitario di dare assistenza al momento e nel luogo giusto a chiunque ne abbia bisogno, a prescindere dal reddito, dall'area geografica di appartenenza, dalla cultura e da ogni altra variabile che caratterizza il singolo individuo.

In Italia, alla base del servizio sanitario pubblico vi è il principio dell'universalità di accesso, secondo cui il godimento delle prestazioni non deve essere subordinato alla verifica di criteri di nessun tipo, ma soltanto alla valutazione della necessità di

interventi sanitari da erogare in strutture presenti sul territorio. Il tema dell'accessibilità rientra nel più ampio tema di garantire adeguati livelli di qualità dell'assistenza sanitaria.

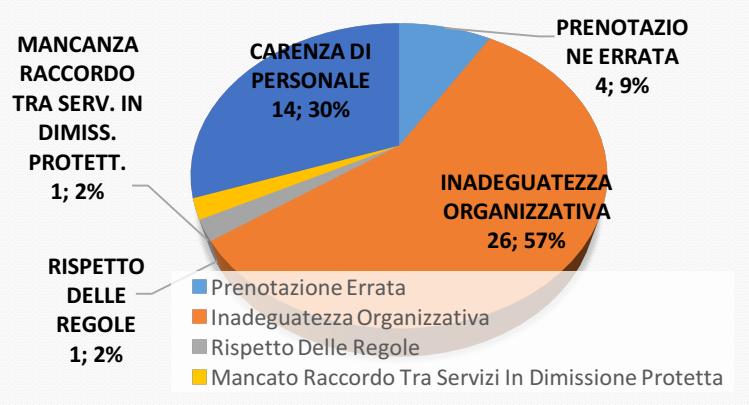
Come si nota dal grafico il maggior numero di reclami si ha per quanto riguarda la difficoltà nell'ottenere una prenotazione tramite il Call center regionale/CUP (64 pari all'84%), seguito poi dalla difficoltà per ottenere una prenotazione tramite il front office con 8 reclami (11%), ci sono poi 2 reclami riguardanti le barriere architettoniche (3%), 1 reclamo riguardante i parcheggi (1%) ed infine 1 riguardante "altro" (1%).



5.2.5.3 Aspetti organizzativi

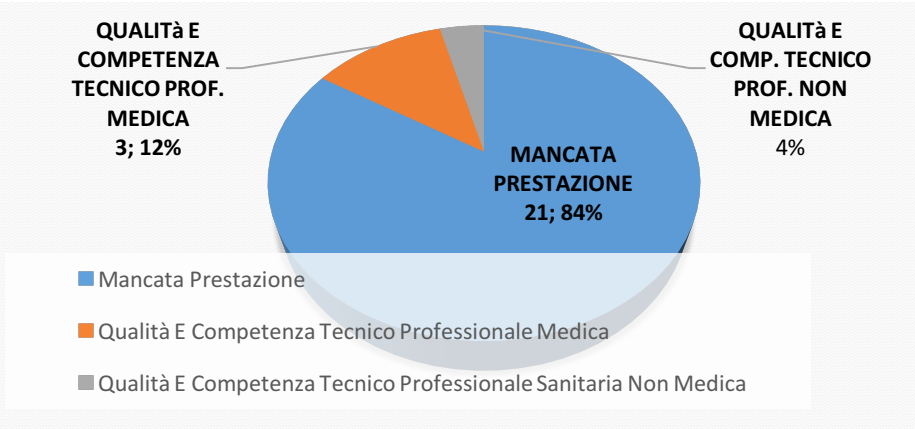
Come dice la parola, gli aspetti organizzativi riguardano tutti quegli aspetti relativi all'organizzazione all'interno dell'Area Vasta. Per quanto riguarda questi aspetti sono stati registrati 26 reclami riguardanti l'inadeguatezza organizzativa (57%), 14 relativi alla carenza di personale (30%), 4 per prenotazione errata (9%), 1 reclamo

riguardante il rispetto delle regole (2%) ed infine 1 reclamo per il mancato raccordo tra servizi in dimissione protetta (2%).



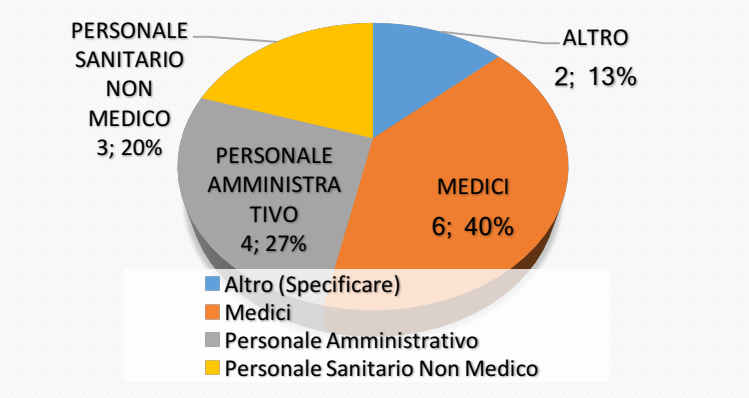
5.2.5.4 Prestazioni e cure

In base a questa tipologia di problema, si possono distinguere 21 reclami per mancata prestazione (84%), 3 per problemi di qualità e competenza tecnico professionale medica (12%) ed infine 1 per problemi di qualità e competenza tecnico professionale sanitaria non medica (4%).



5.2.5.5 Problemi relazionali

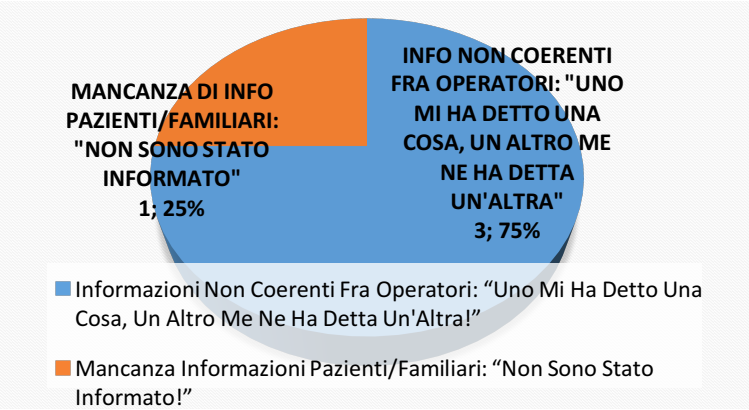
I problemi relazionali rappresentano il 6% del motivo di reclami. Può essere considerato un dato significativo da evidenziare perché, nonostante non incida direttamente sull'esito della prestazione, il cittadino lo percepisce come fondamentale nell'ambito della prestazione giudicando questa eventuale mancanza degna di reclamo. In ordine decrescente si hanno 6 reclami che riguardano problemi relazionali con i medici (40%), 4 reclami per problemi relazionali con personale amministrativo (27%), 3 con il personale sanitario non medico (20%) ed infine 2 per la categoria "altro" (13%).



5.2.5.6 Informazione clinica

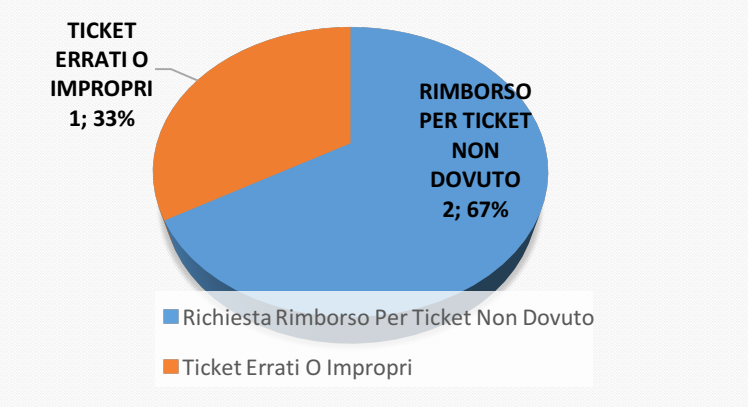
I reclami per carenza di informazione sono 4. In particolare 3 riguardanti informazioni non coerenti fra operatori "uno mi ha detto una cosa, un altro me ne ha detta un'altra" (75%) e 1 reclamo per mancanza di informazioni a parenti o familiari "non sono stato informato" (25%).

Il numero di questo tipo di reclami è veramente esiguo, ciò potrebbe significare due cose: che il cittadino viene adeguatamente informato e che quindi non ha carenze da questo punto di vista, oppure che l'informazione non è considerata come elemento di fondamentale importanza. Si può dire che viene visto probabilmente in maniera meno grave rispetto ad altri aspetti.



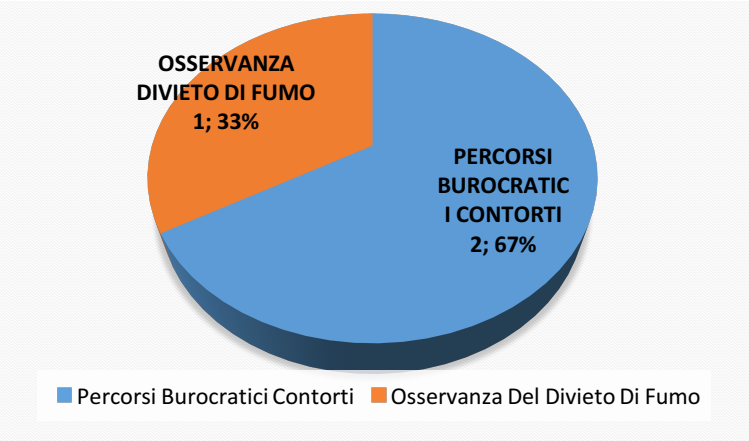
5.2.5.7 Aspetti economici

Anche i reclami riguardanti questo aspetto sono di scarso numero. Si hanno infatti 2 reclami per richiesta di rimborso per ticket non dovuto (67%) e 1 per ticket errato o improprio (33%).



5.2.5.8 Aspetti burocratici-amministrativi

Questi aspetti assieme a quelli economici ed alberghieri sono quelli per cui vengono esposti meno reclami. Abbiamo infatti 2 reclami per percorsi burocratici contorti (67%), e 1 per osspervanza del divieto di fumo (33%).



5.2.5.9 aspetti vari

Tra questi aspetti si trovano 2 reclami, che non si è riusciti a categorizzare in nessuna delle precedenti o successive problematiche.

5.2.5.10 Encomi

Un encomio è un apprezzamento da parte dell'utente o dei familiari per l'assistenza o il servizio ricevuto presso la struttura sanitaria. Può essere rivolto all'unità Operativa, ai singoli professionisti o più in generale all'Azienda. Nel corso del 2019 sono stati registrati 2 encomi.

5.2.5.11 Aspetti alberghieri

Nel corso del 2019 è stato rilevato un solo reclamo riguardante il vitto. Gli aspetti alberghieri in generale non rappresentano di fatto uno dei motivi più rilevanti per cui sporgere reclamo, il che potrebbe essere ricondotto a due motivazioni: l'azienda cura l'aspetto e la qualità di questi aspetti, oppure l'aspetto alberghiero non viene ritenuto importante dal cittadino che si concentra più sugli aspetti relativi alla cura.

5.3 La seconda fase di ricerca qualitativa

Come già detto è stato possibile realizzare questo lavoro integrando la ricerca quantitativa effettuata tramite l'analisi dei dati del sistema di monitoraggio regionale, con i dati raccolti per mezzo di una osservazione partecipante della durata di 15 giorni da me effettuata nell'URP di riferimento. Per osservazione partecipante si intende quella tecnica di rilevazione delle informazioni nella quale il ricercatore si inserisce per un lungo periodo direttamente nel gruppo sociale di riferimento instaurando un rapporto interpersonale con i membri che lo compongono, allo scopo di descriverne le azioni e di immedesimarsi per capire le motivazioni e i significati che gli attori sociali (membri del gruppo sociale) attribuiscono alle loro azioni. Si parla di osservazione partecipante perchè al ricercatore è richiesto alto di coinvolgimento nell'ambito della realtà osservata, deve quindi immergersi nell'ambiente preso in considerazione, mantenendo però un certo distacco. Al ricercatore infatti è richiesto alto coinvolgimento, ma allo stesso tempo dovrà

sempre essere consapevole del proprio ruolo e non dimenticare le ragioni per cui si trova in quel posto.

Da questa fase di ricerca si può dire che è emerso in parte ciò che è risultato dalla ricerca quantitativa, ovvero che la maggior parte di segnalazioni riguardano i tempi di attesa seguiti dai problemi di accessibilità. Nel corso dei 15 giorni sono state raccolte molte segnalazioni in merito alla suddetta problematica.

> *"Un anziano signore contatta l'URP spiegando che ha prenotato una visita oculistica assieme a sua moglie per il 4 novembre, il giorno prima però riceve una chiamata dall'ospedale in cui gli viene detto che la sua visita viene rimandata a data da destinarsi in quanto l'oculista ha avuto problemi di salute. Ad oggi (26 novembre) però, il signore non ha ancora ricevuto la chiamata per essere visitato. Contattando l'operatore che si occupa delle liste d'attesa, si riesce a trovare un posto per il 12 dicembre alle 8.30. Il signore viene ricontattato per comunicargli il suo nuovo appuntamento, spiega che lui aveva prenotato un anno prima la visita in orario pomeridiano proprio perché, non avendo più la possibilità di guidare, ha difficoltà a presentarsi così presto in ospedale. Capisce comunque la situazione e accetta l'appuntamento dicendo che troverà il modo per esserci."*
>
> *(Tempi di attesa per appuntamento posticipato)*

> *"Una signora contatta l'ufficio per lamentare il fatto che ha prenotato una mammografia, ma il primo appuntamento utile risultava essere a luglio 2021. «Mi spiegate come è possibile?». L'operatrice dell'URP spiega che si stanno avendo problemi con le prenotazioni di questa prestazione, che i tempi di attesa sono veramente eccessivi e purtroppo non si può fare nulla. La signora rassegnata ringrazia e riaggancia."*
>
> *(Tempi di attesa tra prenotazione e prestazioni specialistiche ambulatoriali)*

"Una signora sui 60 anni arriva in ufficio arrabbiata spiegando che non riesce a capire come sia possibile che sia stata mandata dal pronto soccorso all'ambulatorio otorino e si trovi lì in attesa da circa tre ore senza essere ancora stata visitata. Inoltre aggiunge che prima di lei ci sono 6 persone in coda. Si prova a contattare l'ambulatorio e l'infermiera ci comunica che non è ancora arrivato il medico."

(Attesa tra prenotazione e prestazioni specialistiche ambulatoriali)

"Un signore sui 40 anni viene in ufficio arrabbiato spiegando che ha preso il permesso dal lavoro di un'ora e si ritrova ad attendere due ore all'ufficio anagrafe assistiti. Fa una segnalazione scritta inserendo parole pesanti e se ne va senza nemmeno salutare."

(Attesa presso casse o servizi amministrativi)

"Un signore arriva in ufficio veramente arrabbiato, spiega che aveva prenotato una ecografia cardiaca per sua moglie a luglio ed aveva ottenuto una visita per giugno dell'anno successivo. Nel frattempo però la moglie si è sentita male, perciò si è resa necessaria una visita tempestiva tanto che il medico di base le ha inserito una priorità Breve sull'impegnativa. Il signore ha provato tramite CUP a prenotare la visita sperando di ottenere risultati migliori della volta precedente, ma senza risultato. «Cosa devo fare per ottenere questa prestazione? Ditemi dove devo andare». Si prova a contattare l'operatore che si occupa delle liste d'attesa che però comunica che non c'è alcun modo per il momento di effettuare la prestazione. Il signore va via dicendo che purtroppo dovrà rivolgersi ad un privato."

(Tempi di attesa tra prenotazione e prestazioni specialistiche ambulatoriali)

"Signora sui 70 anni arriva in ufficio a lamentare il fatto che più di una volta all'ufficio anagrafe assistiti si è trovata a fare code interminabili, notando anche sportelli chiusi. La signora non si mostra arrabbiata, spiega che voleva segnalare la cosa affinchè ci sia un miglioramento del servizio."

(Attesa presso casse o servizi amministrativi)

"Una signora viene in ufficio lamentandosi del fatto che si trovasse con sua madre in attesa al pronto soccorso da più di due ore, nel momento in cui ha chiesto informazioni su quanto tempo mancasse per la visita, il medico le ha risposto sgarbatamente «noi qui stiamo lavorando, perciò sappiamo noi come gestire i pazienti».

La signora riconosce che il medico ha ragione, però spiega che sua madre è molto anziana e lamentava dolore, così non ha potuto fare a meno di chiedere informazioni, per questo motivo non fa alcuna segnalazione scritta ma spera che il servizio migliori."

(Tempi di attesa al pronto soccorso)

Analizzando gli stralci raccolti, si può notare come nel primo l'utente si trovi in una condizione di disorientamento, l'URP riesce ad ottenere un posto per ricollocarlo il più presto possibile e l'utente nonostante l'orario poco adatto alle sue esigenze accetta la visita soddisfatto del servizio. Nel secondo stralcio l'utente si trova anch'esso disorientato, purtroppo però questa volta il problema non viene risolto e ciò genera rassegnazione da parte dell'utente. I tre stralci successivi trattano di utenti adirati, nel primo e secondo caso non c'è una rapida soluzione al problema quindi l'utente mantiene il suo stato, nel terzo caso l'utente seppur adirato alla fine della conversazione non va via soddisfatto ma sa che può seguire una strada alternativa per risolvere il suo problema. Infine negli ultimi due stralci si può notare

come l'utente non sia arrabbiato ma venga soltanto a comunicare il disagio subito affinchè ci sia un miglioramento del servizio, a favore dell'intera comunità.

Come già accennato il problema che si è riscontrato di più, dopo i tempi di attesa, è quello dell'accessibilità. L'accessibilità è la capacità del sistema sanitario di assicurare assistenza al cittadino che ne ha bisogno. In linea alle segnalazioni distribuite su tutto l'anno, le segnalazioni raccolte in questi 15 giorni sono state fatte per denunciare per la maggior parte difficoltà ad ottenere una prenotazione attraverso il call center regionale (CUP).

> *"Una signora di 73 anni contatta l'ufficio per avere informazioni in merito al CUP. Spiega che sono diversi giorni che prova a chiamare e appena riesce a parlare con qualche operatore, le viene detto che verrà ricontattata. Le viene spiegato che il CUP sta avendo problemi e che se va di persona agli sportelli casse/accettazione sarebbe meglio. La signora dice che si farà accompagnare da sua figlia ma nel frattempo proverà a richiamare. Il problema viene compreso e la signora ringrazia «è bello trovare persone gentili come voi»".*
>
> *(Difficoltà per ottenere una prenotazione attraverso il call center regionale)*

> *"Un signore anziano contatta l'ufficio per lamentarsi del malfunzionamento del call center regionale. Dice che sono giorni che tenta di prenotare una visita, chiama viene messo in attesa e appena arriva il suo turno cade la linea. Al signore viene consigliato di andare fisicamente agli sportelli casse/accettazione. Spiega che per lui è un problema e dice che nel caso manderà sua figlia con l'impegnativa."*
>
> *(Difficoltà per ottenere una prenotazione attraverso il call center regionale)*

Dall'analisi dei sopracitati stralci, si può notare come il malfunzionamento del call center regionale per l'accesso alle prestazioni generi nell'utente rassegnazione piuttosto che ira. Il motivo risiede nel fatto che non è l'unico modo per ottenere la prenotazione, in quanto esiste un metodo alternativo che consiste nel presentarsi fisicamente agli sportelli delle casse/accettazione.

Successivamente all'accessibilità, in base al numero di segnalazioni raccolte nel periodo, si hanno quelle per problemi relazionali, seppur di numero molto inferiore alle prime due problematiche di cui si è parlato. Oltre alla formazione professionale, il personale medico e non medico all'interno del settore sanitario deve possedere adeguate competenze relazionali. Questi lavoratori infatti devono possedere la capacità di comunicare in modo efficace e devono essere capaci di stabilire relazioni positive con pazienti e familiari, che trovandosi spesso in situazioni delicate percepiscono il bisogno di essere compresi.

> *"Un signore sui 50 anni arriva in ufficio accompagnato da sua madre (75 anni) visibilmente irritato dal comportamento del cardiologo dove si sono recati in visita. Riferisce che erano stati avvertiti dall'infermiera di fare poche domande perché il medico è irascibile, ma pur seguendo queste indicazioni, sul finire della visita hanno posto una domanda e il medico li ha riempiti di insulti. «Quel dottore non è un pessimo dottore ma una pessima persona, non è adatto al suo lavoro se il suo rapporto col paziente è questo». Il signore fa una segnalazione scritta".*
>
> *(Problemi relazionali con personale medico)*

"Una ragazza giovane viene in ufficio a lamentare il fatto che suo padre attualmente ricoverato, durante la distribuzione del vitto viene spesso invitato a consumarlo con celerità nonostante siano appena passati 10 minuti dall'effettiva consegna del pasto. Il signore ogni volta doveva spiegare che mangiava in ritardo perché doveva finire la terapia e non poteva alzarsi prima dal letto. La ragazza viene invitata a compilare una segnalazione scritta."

(Problemi relazionali con personale sanitario non medico)

Da questi stralci si denota un utente piuttosto deluso che segnala il suo malcontento mediante reclamo scritto, il loro scopo è quello di migliorare il servizio.

Ai problemi relazionali seguono per numero i problemi riguardanti gli aspetti organizzativi. Questi aspetti, come dice la parola riguardano appunto l'organizzazione dell'Area Vasta e abbracciano problematiche vanno dalla prenotazione errata, all'inadeguatezza organizzativa, alla carenza di personale, al mancato raccordo tra i servizi fino al mancato rispetto delle regole. In questi 15 giorni la maggior parte delle segnalazioni relative a questa problematica hanno riguardato l'inadeguatezza organizzativa e la carenza di personale, corrispondenti alle percentuali maggiori di segnalazioni nell'arco del 2019 riguardanti gli aspetti organizzativi.

"Un signore contatta l'ufficio per lamentare il fatto che non c'è personale agli sportelli dell'accettazione nel reparto di radiodiagnostica e di conseguenza ci sono file interminabili. Gli viene detto che stanno per indire un concorso per coprire queste postazioni e che quindi per il momento non si può fare nulla per ovviare al disagio. Il signore comprende la situazione e riaggancia."

(Carenza di personale)

"Ragazza sui 25 anni arriva in ufficio con le lacrime agli occhi e spiega che il CUP regionale le aveva assegnato una visita alle 7,45 presso il poliambulatorio, quando in realtà i medici del poliambulatorio iniziano le loro visite alle 9. Spiega che la sua visita serviva per avere informazioni dal medico in merito alla sua operazione, perché ha da poco rimosso un melanoma e quindi è ansiosa di sapere se tutto è andato per il verso giusto. Non riesce a spiegarsi perché il CUP non sia a conoscenza del fatto che le visite iniziano alle 9 e continua a dare appuntamenti in orari inesistenti."

(Inadeguatezza organizzativa)

Dal primo stralcio si può osservare un utente seccato che segnala il suo disagio affinchè migliori il servizio, ma che alla fine si mostra comprensivo una volta ricevute spiegazioni sul fenomeno. Nel secondo caso l'utente è nervoso, non ci sono soluzioni immediate al suo disagio e anch'esso vuole sporgere reclamo per migliorare il servizio.

Infine, l'ultimo problema maggiormente segnalato è quello relativo alle prestazioni e cure. In questo ambito rientrano problemi come la mancata prestazione e la qualità e competenza tecnico professionale medica e non medica. Le segnalazioni di questo tipo in questi 15 giorni sono esigue, non in linea con quelle raccolte nel corso dell'anno.

"Signore sui 70 anni viene in ufficio portando con sé un referto del pronto soccorso e spiega che pochi giorni fa si è recato lì perché sua moglie cadendo accusava dolore alla mano sinistra e al piede sinistro. Dal referto non emergono fratture, ma lui dice che ha

fatto visionare la lastra ad un suo conoscente che lavora all'interno dell'ospedale (di cui non vuole dire il nome) e lo stesso ha confermato che invece c'è una frattura scomposta, perciò vuole capire come mai al pronto soccorso non se ne sono accorti. Il signore non vuole assolutamente dire il nome del conoscente che ha visionato la sua lastra «non vogli creare un vespaio, perciò non farò denunce, voglio solo avere la possibilità di rifare questa lastra». Viene chiamato il reparto di radiodiagnostica per riferire il caso e il primario da la possibilità di effettuare di nuovo la lastra alla moglie del signore. Il signore ringrazia e va via".

(Qualità e competenza tecnico professionale medica)

Per quanto riguarda questo stralcio, si può notare un utente che vuole segnalare un malfunzionamento del servizio, sia per migliorarlo sia per ottenere una nuova prestazione a causa dell'errore. Tramite l'URP riesce ad ottenere un posto per fare di nuovo la lastra, si mostra soddisfatto e non compila nessuna segnalazione scritta.

Conclusioni

Il presente lavoro ha cercato di illustrare nel complesso il ruolo svolto dall'Urp come strumento della comunicazione organizzativa esterna in ambito sanitario, nello specifico nel contesto di un'area vasta marchigiana.

Nel primo capitolo si è affrontatato il graduale passaggio della pubblica amministrazione dal modello burocratico a quello aziendalista, partendo dall'idealtipo burocratico di Weber, per poi evidenziare i cambiamenti salienti che si sono avuti nel corso delle principali epoche, fino a giungere al modello di impronta aziendale più attuale. Nel secondo capitolo si è approfondito il ruolo dell'ufficio relazioni con il pubblico che costituisce uno degli elementi di innovazione della pubblica amministrazione nell'ottica della maggiore trasparenza e di comunicazione organizzativa. In particolare, sono state delineate le sue finalità, la sua struttura, gli strumenti che utilizza e l'organizzazione logistica di questo ufficio nell'ambito sanitario dell'area vasta presa in considerazione. Nel terzo capitolo si è approfondita la comunicazione esterna svolta dall'Urp, partendo dalla definizione della stessa e dallo sviluppo della comunicazione organizzativa analizzandone i vari ruoli in base alle teorie organizzative differenti (filoni). Ci si è poi soffermati sulle diverse prospettive della comunicazione (categorizzazioni), sul paradigma della comunicazione organizzativa, sulla comunicazione organizzativa nella pubblica amministrazione ed infine sulla comunicazione organizzativa esterna nella pubblica amministrazione. Nel quarto capitolo si è affrontato il tema del

reclamo nel contesto sanitario, iniziando dalla sua definizione, facendo l'analisi fase per fase della sua gestione, esponendo il valore della comunicazione nel percorso del reclamo, i vari tipi di classificazione dello stesso e l'effetto che questo ha sia sull'organizzazione interna sia sul miglioramento dei servizi. Nel quinto capitolo si è descritta la ricerca sul campo, a partire dalla definizione del metodo e descrivendo prima la fase quantitativa poi quella qualitativa. Nella prima fase sono state analizzati i reclami catalogati e raccolti nell'arco dell'anno 2019, mentre nella seconda fase sono stati riportati e commentati gli stralci riguardanti parte dei reclami raccolti nell'arco di 15 giorni.

Dalle ricerche effettuate, sono state rilevate importanti prospettive riguardanti il reclamo. Prima di tutto è doveroso premettere che non tutte le persone che subiscono un disservizio, un torto, una mancanza, presentano il proprio reclamo, per cui si può affermare che le criticità emerse sono probabilmente solo una parte di quelle che realmente si manifestano all'interno di un'organizzazione sanitaria. Ciò non sta a significare che lo strumento del reclamo non sia utile a rilevare le criticità, piuttosto si può considerare come un ottimo "campanello d'allarme" utile all'organizzazione per perseguire il miglioramento.

Dalla ricerca quantitativa risulta in primo luogo che la modalità di presentazione del reclamo avviene per lo più in "in prima persona", ovvero la maggior parte dei reclamanti è soggetto stesso vittima del disservizio (89% dei casi sul totale). Gli stessi dati quantitativi hanno evidenziato anche che gli aspetti per i quali il cittadino

reclama di più sono quelli legati ai tempi di attesa, seguti dai problemi di accessibiità e dagli aspetti organizzativi, a seguire meno rilevanti e in ordine decrescente si possono trovare i reclami legati a prestazioni e cure, agli aspetti relazionali, all'informazione clinica, agli aspetti economici, a quelli burocratici-amministrativi, ad "altri aspetti" ed infine a quelli alberghieri. Ognuno di questi aspetti ha delle specifiche connotazioni che ne delineano la complessità e da cui derivano di conseguenza le diverse possibili azioni correttive che dovranno essere apportate da dall'organizzazione sanitaria.

La ricerca quantitativa ha altresì evidenziato come i reparti maggiormente soggetti al reclamo siano quello di radiodiagnostica, di urologia e del pronto soccorso.

Dai dati di tipo qualitativo invece, si rileva che la funzione principale del reclamo è quella di essere lo strumento grazie al quale l'utente manifesta la sua insoddisfazione nei confronti dei servizi e delle prestazioni ricevute. Si può considerare cioè come il mezzo che l'istituzione mette a disposizione per dare "voce ai cittadini".

Di contro, per il cittadino, non è soltanto una semplice manifestazione di un disservizio, ma la speranza che per mezzo del reclamo si possa contribuire al miglioramento delle prestazioni erogate in favore della collettività. Il cittadino che sporge il reclamo, non lo vede come una critica sterile, ma come un modo attraverso il quale suggerire e implementare i servizi per renderli più adeguati ed efficienti.

Ogni segnalazione possiede in sé un valore "aggiunto" che va oltre la stessa, un valore che le istituzioni sanitarie devono essere capaci di recepire perché parte insita del soggetto che utilizza i servizi. Per recepire questo valore l'organizzazione sanitaria deve sviluppare sensibilità e attenzione verso il cittadino/paziente. In particolare ciò che si richiede è la capacità di empatia per implementare un sistema che oltre al disservizio, tenga anche soprattutto conto dello stato emotivo in cui si trova il paziente nel suo percorso di cura. È proprio questo che potrebbe rendere il cittadino più capito e considerato da parte dell'organizzazione sanitaria e, di conseguenza, diminuire l'incidenza dei reclami.

In questo contesto, quindi, è chiaro l'importante ruolo da mediatore svolto dall'Urp fra l'ambiente esterno (cittadini) e l'ambiente interno (l'organizzazione sanitaria).

L'Urp rispetto all'ambiente esterno ha il compito di accoglienza ed informazione sui servizi, inoltre ha il compito di recepire le osservazioni e le istanze che i cittadini hanno del servizio erogato (ad es. la raccolta e l'elaborazione dei reclami). Una volta ottenute queste informazioni, l'Urp comunicherà il problema alle direzioni delle unità operative interessate affinchè l'organizzazione migliori, ed infine si occuperà di rispondere adeguatamente ai cittadini in merito alle problematicità da loro evidenziate.

L'effettivo miglioramento o peggioramento della qualità dei servizi erogati dall'organizzazione può essere verificato mettendo a confronto i dati desunti dal programma di monitoraggio regionale nel corso degli anni. I reclami si possono

considerare come “valvole di sfogo” per il cittadino deluso dalle sue aspettative, ma allo stesso tempo un elevato numero di reclami riguardanti lo stesso problema/reparto devono costituire lo stimolo al cambiamento, sempre orientato verso il raggiungimento dell’efficacia ed efficienza dell’organizzazione sanitaria.

Il cambiamento potrebbe partire dall’interno ad esempio dalla risoluzione di problemi e disservizi di più piccola entità, fino ad arrivare ipoteticamente ai problemi più consolidati e di difficile soluzione come quelli delle lunghe liste di attesa.

Questo problema potrebbe essere considerato come quello di più difficile soluzione in quanto causato da molteplici fattori che si trovano a monte, non necessariamente dipendenti dall’organizzazione sanitaria stessa, tra cui ad esempio una domanda di servizi da parte dell’utenza poco “filtrata” del medico di medicina generale ed una offerta limitata di prestazioni causata dalla bassa capacità di erogazione da parte della struttura.

Spetta sempre all’Urp informare i cittadini in merito ai tempi e ai modi dell’erogazione del servizio. Infine compete a questo ufficio rilevare il livello di costumer satisfaction e analizzarne i risultati al fine di migliorare il servizio erogato.

L’Urp si configura come una struttura posta al margine dell’organizzazione che consente a quest’ultima di mettersi in contatto con gli altri sistemi rappresentati dai cittadini e dall’azienda sanitaria, traendo arricchimento da loro e apportando di volta in volta modifiche di vario tipo.

Per tutti questi motivi è importante che le aziende sanitarie investano di più sugli Urp valorizzandone ruolo e competenze, infatti è proprio attraverso di loro che i vari attori come cittadinanza e membri dell'organizzazione, si pongono sullo stesso piano relazionale e collaborano allo scopo di migliorarla.

Bibliografia

A. Hinna, *Organizzazione e cambiamento nelle Pubbliche amministrazioni*, Carocci Editore, Roma, 2009

C. Favaretti, *Ruolo strategico dell'URP nell'organizzazione delle aziende sanitarie*, in Rapporti ISTISAN, 2003, 03/26, 5-14, scaricato da http://www.carlofavaretti.it/pdf/comunicazione_sanit%E0_2.pdf

E. Borgonovi, *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in "Rivista Italiana di Public Management", 1(1) 2018, scaricato da https://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it/management-pubblico-evoluzione-della-disciplina-e-delle-riforme/, Vol.1, 2018

E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffrè Editore, Milano, 2000

E. Invernizzi, *Le relazioni pubbliche nelle organizzazioni complesse,* FrancoAngeli, Milano, 1981

G. Melis, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2015

G. Bellini, *Gli uffici per le relazioni con il pubblico: finalità, attività, struttura*, scaricato da https://www.altalex.com/documents/news/2007/10/11/gli-uffici-per-le-relazioni-con-il-pubblico-finalita-attivita-struttura, 2007

M.C. Bonti, *La comunicazione organizzativa in movimento*, Giuffrè Editore, Milano, 2004

Sitografia:

Biblioteca medica virtuale, http://www.bmv.bz.it/j/index.php?option=com_glossary&id=544&Itemid=20&lang=it, 2019

Dipartimento della Funzione Pubblica, http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/organizzare-uffici-e-servizi/ufficio-relazioni-con-il-pubblico/organizzazione-logistica-dellurp/index.html

Dipartimento della Funzione Pubblica, http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/comunicare-e-informare/index.html

Dipartimento della Funzione Pubblica,
http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/comunicare-e-informare/comunicazione-esterna/index.html

Dipartimento della Funzione Pubblica,
http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/utilizzare-gli-strumenti/carta-dei-servizi/index.html