

# Indagine di scenario sull'innovazione nella pubblica amministrazione

Iniziativa congiunta di Formez e Forum PA

Realizzata da Forum PA

6 dicembre 2005

## Introduzione

di Carlo Mochi Sismondi, direttore generale FORUM PA

### **Una PA vulnerabile**

La Pubblica Amministrazione che viene descritta dal nostro "panel" di pensatori si percepisce come fortemente vulnerabile. Si sente infatti sotto attacco su due fronti: da una politica che dopo circa dieci anni di grande fervore in cui l'efficienza della PA era al centro dell'agenda di Governo, pare aver messo il tema in secondo piano; e d'altro canto da un'opinione pubblica che, nonostante gli indubbi miglioramenti che ci sono stati dagli inizi degli anni '90 nella qualità dei servizi e i grandi sforzi riformatori, sembra essere sempre meno propensa ad investire nel complesso del "government" (fenomeno per altro di dimensione internazionale, come dimostrano anche i recenti dati OCSE) anche se sente di averne sempre più bisogno.

### **... per troppa politica e poche politiche**

A fronte di questa duplice pressione le pubbliche amministrazioni e la classe dei *civil servant* si sentono quindi vulnerabili, deboli, in pericolo: deboli per troppa politica che limita la loro indipendenza e che impone degli orizzonti temporali giocati più sulle scadenze elettorali che sulle effettive realizzazioni; deboli però anche per una cronica carenza di politiche di lungo respiro basate su strategie condivise e su visioni dotate di una speranza di vita ragionevole; deboli per sentono crescere più i bisogni e le aspettative dei cittadini che la loro effettiva capacità di soddisfarli; deboli perché reduci da un lungo sforzo di cambiamento che li ha lasciati disincantati e scettici verso qualsiasi annuncio di grandi riforme; deboli infine perché offesi e delegittimati da un continuo rumore di sottofondo che addita l'intero settore pubblico come "spreco" e i suoi dirigenti come "spreconi" che si dilettono tra auto blu, consulenze e festival del rospo. Si sentono deboli e quindi si sentono in pericolo: nasce così un atteggiamento difensivo e arroccato che pervade molte delle riflessioni proposte dal panel. Mentre abbondano ad esempio le critiche all'autoreferenzialità e al provincialismo della pubblica amministrazione, si deve constatare che la parola "Europa" è assente nelle quasi 1.000 pagine della nostra indagine, come è assente la parola "spreco", quasi a voler esorcizzare un luogo comune scivoloso. Per inciso la parola che invece ricorre più spesso è... "confusione"!

### **Dalla "grande riforma" alla innovazione incrementale**

Debole sì, ma consapevole: la PA si è accorta della lunga strada percorsa e, nonostante il disincanto, è cautamente ottimista sulle evoluzioni future. Ha chiaro che si è intrapresa una strada e che il moto non potrà essere fermato, ha quindi la precisa sensazione che, pur senza slanci, il panorama sia moderatamente evolutivo (fa eccezione solo come vedremo una visione fortemente recessiva sul tema del lavoro pubblico).

Non è più però la tumultuosa e affascinante corsa dei tempi eroici della riforma, dalla sempre ricordata L.241 alle leggi Bassanini, ora l'innovazione è a piccoli passi: incrementale. Il tempo delle grandi leggi è alle spalle e se il processo è avviato, pare che proceda tuttavia per moto inerziale o perché sollecitato da stimoli esterni. Il motore se non è fermo è al minimo e spesso non si capisce se la frizione sia in presa e quindi le ruote ricevano o meno qualche spinta.

Se per i tanti anni di riforme è stata continuamente evocata l'immagine del "guado", la PA ora comincia a stancarsi di stare a mollo sempre in mezzo al fiume: certo progressi ci sono, ma l'altra riva è ancora lontana ...

### **Una politica strabica**

E al di là della lontananza della meta, non il nostro panel non è neanche convinto che si stia andando tutti nella stessa direzione. Il disorientamento, che è un leit motive nelle risposte, deriva dalla percezione di un certo strabismo della politica che ad esempio parla

di devoluzione e federalismo e intanto introduce elementi di controllo della spesa sempre più centralizzati e puntuali, anche a rischio di un mancato rispetto costituzionale per le autonomie.

Così per continuare viene notato che ai programmi di innovazione tecnologica non fa riscontro nessuna politica del personale tesa a far entrare nelle amministrazioni profili tecnicamente adeguati ai nuovi compiti; o ancora che si indica come prioritario l'obiettivo della semplificazione e poi si aboliscono tutti gli strumenti, come il nucleo o l'osservatorio, che ne garantivano il perseguimento.

Infine, ma è questo un mal comune con tanti altri settori della vita pubblica, si denuncia un cronico scollamento tra l'assegnazione delle risorse e un puntuale controllo dei risultati.

### **I freni strutturali:**

Quando devono indicare i principali ostacoli alla modernizzazione e al miglioramento della PA, alcuni punti sono evocati come decisivi in tutte le aree investigate: potremmo definirli "strutturali", non attribuibili ad una situazione contingente di difficoltà bensì, in qualche modo, imputabili al mancato controllo – in questi anni e, in generale, nell'implementazione della riforma – di alcune variabili chiave nei processi di cambiamento

Il primo tra i freni evidenziati è quello della carenza di indicatori omogenei e condivisi e di strumenti di misurazione sia delle performance che degli outcome: si lamenta quindi una scarsa e solo formale attività di valutazione.

### **non si misura e non si valuta**

*"Il controllo di gestione e la valutazione dei risultati sono frammentari ed episodici e nessuno sa se le informazioni così acquisite sono usate, né quale effetto esse generino"* denuncia un ordinario di una grande università.

*"Sul controllo di gestione c'è un eccessivo peso degli obblighi normativi, ancora è scarsa la diffusione di una cultura della programmazione e del controllo, in genere pesano ancora molto gli aspetti contabili/autorizzativi. Il controllo strategico è concepito come sola valutazione del raggiungimento degli obiettivi, spesso sovrapponendosi agli altri strumenti di valutazione piuttosto che elaborazione e verifica delle strategie in rapporto dialettico con i cittadini e gli stakeholders"* gli fa eco il direttore di un'importante associazione di Enti locali

### **... quindi niente premi né sanzioni**

Dalla carenza nella misurazione e valutazione consegue che non esiste un qualche sistema strutturato di incentivi né di sanzioni. Questo stato di cose è vissuto con grande disagio soprattutto da chi più si impegna. *"Devo constatare l'impossibilità di riconoscere trattamenti differenziati in melius legati alla qualità della prestazione e corrispondenti alla assunzione di responsabilità"* indica infatti un importante Capo Dipartimento di un Ministero. *"Il problema è il mancato riconoscimento dei risultati e l'impossibilità di penalizzare chi non si impegna"* dichiara il dirigente di un Ente centrale con funzioni di controllo. Ma se non si premiano le persone non si premiano neanche le singole unità operative: le amministrazioni virtuose non solo non sono incentivate, né possono godere dei risparmi che un'efficiente amministrazione ha generato, ma spesso sono penalizzate da provvedimenti generalizzati e "rozzi" come il decreto "taglia-spese" o i vincoli di spesa in percentuale sulle spese "storiche" e su capitoli di bilancio predeterminati.

### **pochi giovani e poca formazione**

Un altro ostacolo trasversale a tutte le aree è lo scarso investimento nelle risorse umane che si traduce in una formazione ancora insufficiente, specie per l'alta dirigenza, e nel famigerato blocco delle assunzioni e del turnover che viene evocato come uno dei principali ostacoli alla modernizzazione delle amministrazioni.

*"Molte pubbliche amministrazioni avvertono delle difficoltà ad investire nella formazione sia per la scarsità di risorse finanziarie a disposizione sia perché non considerano la formazione un investimento fruttifero. Inoltre, accade spesso che i percorsi formativi dei dipendenti pubblici non siano tarati sulle effettive esigenze professionali dell'Ente"* ci dice il vertice apicale di una grande autonomia funzionale.

*"Con il blocco del turn over c'è stato un complessivo invecchiamento delle risorse umane e un forte ricorso al precariato, che è una condizione difficile per i lavoratori, ma soprattutto nuoce all'imparzialità. Il proliferare delle consulenze e degli incarichi esterni -con criteri tutt'altro che trasparenti ha prodotto demotivazione nella struttura"* dichiara un osservatore

attento che ha ricoperto per anni responsabilità politiche in un'amministrazione locale. "Largo ai giovani!" ci dice il responsabile dell'attività in Internet di una Regione e più compiutamente gli fa eco il responsabile dei rapporti con la PA di una grande Banca: "Esiste un notevole gap fra i processi di selezione/gestione delle risorse umane e lo sforzo di aggiornamento tecnologico in atto".

**...e la vecchia cultura burocratica resiste.**

La PA è cambiata molto dalla Legge 241 che per molti dei nostri "pensatori" costituisce l'inizio della "riforma", ma il mostro del "burocratese", il culto degli adempimenti formali, la norma obsoleta che ha la meglio sulla valutazione del risultato e sull'effettiva efficacia dell'azione pubblica sono ostacoli ancora percepiti dal nostro panel che denuncia anche un calo della tensione verso la semplificazione. L'analisi dell'impatto della regolazione, la sburocratizzazione.

*"Tranne alcuni casi eccellenti, perdura la presenza di parti significative del DNA originario: una PA ancora troppo orientata a sé stessa, non cittadino-centrica e con procedure e tempi funzionali solo all'organizzazione".* Dichiarava il Presidente di un'organizzazione imprenditoriale.

*"Vedo nella PA un attenersi puntuale ai minimi doveri di adempimento senza affrontare il tema di una competitività anche rispetto alla concorrenza privata"* dice il Presidente di un Ente previdenziale.

*"Prevale ancora e sempre la cultura formale"* stigmatizza lapidario un city manager di una grande città.

**Qualcosa si può fare: 5 temi per il nuovo Governo.**

La pubblica amministrazione che traspare dall'indagine non è comunque una PA rassegnata. Ha anzi risposto con molto entusiasmo al nostro invito a formulare proposte concrete per uscire da questo impasse.

In questo senso al dichiarato e subito asservimento alla politica non corrisponde un immobilismo fatalista, anzi gli anni di riforme e di movimenti dal basso pare abbiano lasciato un forte protagonismo che ci pare far ben sperare.

Per ogni area è così stato elaborato un set di proposte precise e in generale declinabili in azioni di immediata attuazione, che possiamo qui sintetizzare in alcuni filoni principali rimandando al testo la descrizione puntuale degli strumenti e dei provvedimenti suggeriti.

**Rafforzare la governance**

C'è forte la percezione che un malinteso rispetto per le autonomie, per altro come abbiamo visto disatteso in molte delle pratiche della politica, abbia nuociuto ad una funzione chiave del "government" quella di dare indirizzi e di proporre "modelli".

Il nostro panel propone quindi di istituire delle strutture, utilizzando nuovi modelli organizzativi agili e mirati allo scopo, quali ad esempio unità di missione e amministrazioni per progetto, deputate a cabine di regia dei processi di innovazione.

In alcuni campi chiave, quali l'e-government, la garanzia dei diritti e il livello della qualità dei servizi, la semplificazione, i controlli l'assenza di direttive è stata infatti avvertita con allarme dalle amministrazioni migliori e come alibi dalle più restie e un intervento unitario e basato su una visione condivisa sarebbe fondamentale. Ovviamente in un'Italia federale nessuno pensa più a istituzioni centraliste, ma a soggetti a forte partecipazione delle regioni e degli enti locali che sappiano anche individuare e diffondere le best practice già presenti.

**Misurare e valutare**

Una Pubblica Amministrazione che non misura e non si misura è cieca e rassegnata, dalla ricerca appare una forte esigenza di individuare strumenti e indicatori omogenei e condivisi che permettano la misurazione delle performance, ma soprattutto degli outcome, ossia delle prestazioni che fanno la differenza per i cittadini. Un set di indicatori con cui misurare permetterebbe anche di istituire continui e affidabili momenti di benchmarking sincronico e diacronico.

Si tratta di rivedere quindi profondamente la riforma dei controlli, reintroducendo forme di controllo esterno e indipendente basato sui risultati. Una parte importante dei nostri "pensatori" si spinge più avanti e propone addirittura di istituire un'agenzia, sul modello di

quelle americane, che sia garante della qualità dei servizi offerti, configurandosi come soggetto indipendente e imparziale, dotato anche di poteri ispettivi.

### **Promuovere l'autonomia e la responsabilità**

La misurazione e la valutazione diventa la base per un altro grande cambiamento culturale proposto: l'attuazione di una maggiore autonomia delle singole amministrazioni e dei loro dirigenti. In questo campo la riforma bandiera è il "governo per budget" ossia la possibilità per le amministrazioni di amministrare con vincoli e obiettivi prefissati solo in termini di saldi di bilancio e quindi con la massima discrezionalità nella gestione delle risorse all'interno di un quadro prefissato. La riforma del bilancio potrebbe quindi, per il nostro panel che tiene d'occhio ad esempio il modello di riforma francese, permettere una riscrittura dal basso dei capitoli e dei centri di costo, mettendo le basi per ripensare gli strumenti legislativi di finanza, e primo fra tutti la legge finanziaria, il cui fallimento attuale è da tutti condiviso.

La riforma della contabilità, introducendo anche principi di contabilità economica, è alla base anche dell'autonoma responsabilità dei dirigenti, richiesta a gran voce, che è a sua volta cardine di un processo sensato di valutazione che superi gli ingenui elenchi di obiettivi astratti che infarciscono attualmente le "direttive per l'azione amministrativa".

### **Investire sui giovani e sulle persone**

Appare chiara la consapevolezza di un limite basilare per le riforme dato dall'età e dalla qualifica del pubblico impiego. L'Italia ha il personale pubblico più vecchio e con qualifiche più basse e meno tecniche tra tutti i Paesi nostri concorrenti. Senza un ricambio generazionale e quindi senza lo sblocco del turnover e delle assunzioni di nuove professionalità poco si potrà fare. Le proposte riguardano quindi gli strumenti per l'accesso, per accrescere l'interesse per il lavoro pubblico da parte dei giovani migliori, per le progressioni di carriera, per il ridisegno dei profili.

L'altra parola chiave presente nella ricerca è "formazione" come chiave di volta del miglioramento qualitativo. Investire nella formazione, partendo da quella per l'alta dirigenza, diventa quindi un imperativo categorico della nuova PA.

### **Lavorare in rete**

La metafora della rete si legge in filigrana dietro a moltissime delle risposte. Lavorare in rete vuol dire promuovere gli strumenti della partecipazione e della cooperazione tra le amministrazioni e tra queste e le componenti principali della società; vuol dire rimettere mano a tutti i tavoli formali e informali di concertazione, a cominciare da quelli di confronto tra le diverse sfere di governo; vuol dire favorire la sussidiarietà orizzontale e la presa di decisioni partecipata basata su una vera accountability delle amministrazioni; vuol dire infine promuovere la comunicazione pubblica verso i cittadini e le imprese e una efficace comunicazione interna che permetta la condivisione delle strategie.

### **Per concludere**

In conclusione la ricerca ci rimanda ad una PA vulnerabile, ma non del tutto rassegnata; consapevole delle spinte evolutive, ma disincantata e scettica; cruda e diretta nella descrizione di mali spesso atavici, ma insieme propositiva; bisognosa sopra ogni cosa di vedere una politica che effettivamente creda nel cambiamento e abbia tenacia e visioni per portarlo avanti.

E' una PA che chiama fortemente la politica, ma non più quella degli ultimi anni con il pendolo impazzito oscillante da un'acritica e indifferenziata benevolenza alla catalogazione del settore pubblico come "spreco", una politica lontana e arroccata negli uffici di diretta collaborazione e insieme piratesca e pervasiva; ma neanche più la politica degli altisonanti proclami o delle grandi rivoluzioni legislative.

Il nostro panel ci fa immaginare piuttosto di mettere tra amministrazione e politica pochi patti chiari.

Un patto di legislatura, possibilmente bipartisan, che riparta dai fondamentali: bene comune, garanzia dei diritti, equità, qualità dei servizi, imparzialità, premialità, autonomia e responsabilità, partecipazione, rete di cooperazione.

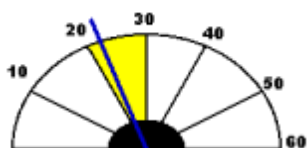
La palla è in campo, i prossimi mesi, già attraverso l'esame dei vari programmi elettorali, ci diranno se qualcuno ha voglia di giocare.

## PA garante dei diritti e della qualità dei servizi

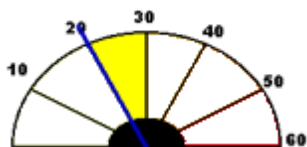
Il tema della qualità richiede delle azioni di rilancio: nonostante i grandi progressi fatti in questi anni nel passaggio da una logica autoreferenziale, procedimentale, burocratica, ad una amministrazione orientata al cittadino e capace, con i propri servizi, di creare valore per la collettività (e quindi garantire diritti), esistono ancora delle "zone grigie" che frenano il cammino della PA verso il cambiamento. Abbiamo chiesto ai nostri pensatori di esprimere una valutazione rispetto alle tendenze in atto per capire se il processo verso una Pa che si fa garante dei diritti attraverso la qualità dei servizi è irreversibilmente innescato, quali sono i fattori o le condizioni di ostacolo, quali azioni possono meglio sostenerlo affinché divenga strutturale e di sistema.

### " Ostacoli "

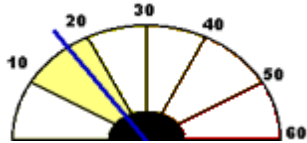
#### i tre ostacoli principali...



**22% Resistenze culturali** scarsa capacità delle amministrazioni ad adattarsi ai nuovi bisogni; scarsa consapevolezza della centralità del cittadino; difficoltà della dirigenza a mettersi in discussione; difficoltà a passare ad una visione complessiva dell'attività amministrativa abbandonando visioni settoriali di singoli adempimenti.



**20% Carenza di una chiara strategia e volontà politica** scarso coordinamento politico; manca una chiara governance; difficile separazione tra politica e amministrazione; diversi orizzonti temporali tra politica e amministrazione; la politica non considera centrale la qualità dei servizi; la PA non è più una priorità di governo; la stasi della politica in questo campo



**17% Complessità normativa e scarso impegno nella semplificazione e delegificazione** procedure complesse; linguaggio burocratico; struttura organizzativa inadeguata; calo dell'impegno nella semplificazione; eccessiva legificazione; normativa inadeguata ai nuovi compiti; troppi vincoli formali; regolamenti organizzativi confusi e obsoleti.

#### ...altri ostacoli

- Carenza di risorse finanziarie
- Incapacità a leggere i bisogni dei cittadini
- Scarsa formazione del personale
- Mancanza di strumenti di valutazione oggettiva

### " proposte "

- Istituire un'**unità di missione indipendente** che possa individuare, attraverso studi di settore, indicatori di produttività in termini di qualità e quantità di servizi erogati e quindi livelli standard condivisi e applicabili in maniera ragionevolmente omogenea
- Rendere obbligatorie le misure di **customer satisfaction** con metodologie omogenee tali da renderne pubblici e confrontabili i risultati (benchmarking continuo tra le amministrazioni)
- Recuperare l'esperienza delle "**carte dei servizi**" configurandole però come veri e propri contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione e possano partecipare alla loro stesura
- Introdurre sistemi premianti vincolati ai risultati raggiunti in termini di soddisfazione dei cittadini e di qualità oggettiva dei servizi.
- Individuare e diffondere best practice in modo da definire i casi pilota come "modelli" da replicare poi ovunque
- Introdurre ovunque un'efficace comunicazione interna che permetta la partecipazione e la condivisione nelle strategie.

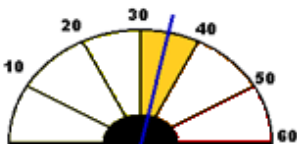
## PA efficiente

Una pubblica amministrazione moderna è una PA efficiente, che ottimizza le risorse di cui dispone, che opera secondo il principio dell'economicità e sostenibilità dell'azione amministrativa, che misura le performance e valuta la propria capacità di raggiungere risultati.

In una situazione di risorse calanti a fronte di una domanda crescente, la capacità della Pa di utilizzare in maniera efficiente e senza sprechi le risorse è un tema centrale nelle politiche di innovazione. Il Dlgs. 286/99 ha dato alle amministrazioni nuovi strumenti di controllo e valutazione che si sono progressivamente radicati nelle prassi e in larga misura anche nelle culture amministrative. Eppure si continua ad additare la pubblica amministrazione come fonte di sprechi e inefficienze. Abbiamo quindi provato a chiedere ai nostri intervistati quali sono state le ragioni del mancato decollo del sistema dei controlli o, comunque, di risultati inferiori alle attese, almeno per quanto riguarda l'innescarsi di un circolo virtuoso tra programmazione, allocazione delle risorse e valutazione dei risultati.

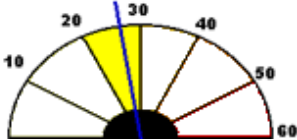
### " Ostacoli "

#### i tre ostacoli principali...



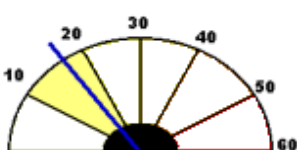
#### **35% Assenza di strumenti efficaci di misurazione e di un sistema di premialità**

non c'è legame tra risultato dei controlli e assegnazione delle risorse; non ci sono strumenti incentivanti; i risparmi e il recupero di efficienza non vanno a giovamento dell'amministrazione virtuosa anzi succede il contrario; il controllo di gestione è ancora embrionale e solo formale



#### **27% Carenza della politica nell'indicare obiettivi e risorse**

ingerenza della politica che ha però bisogno di risultati immediati; mancanza di una reale individuazione delle priorità; scarsa capacità di programmazione; discredito politico sulla PA vista come "spreco"; fallimento dello strumento delle direttive; moltiplicazione dei decisori e confusione sui ruoli; norme "tagliaspese" non selettive e quindi non incentivanti



#### **17% Mancanza di una cultura del risultato nel personale pubblico**

autoreferenzialità degli apparati burocratici; mancanza della cultura dell'efficienza; scarsa consapevolezza dei costi; controlli visti come un ennesimo adempimento; cultura ancora legata agli atti

#### ...altri ostacoli

- ✿ Scarsa formazione del personale
- ✿ Eccessiva burocratizzazione

### " proposte "

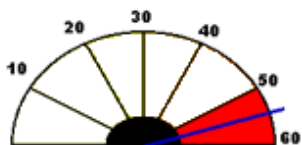
- ✿ Riforma del bilancio con l'introduzione di principi di contabilità economica e di "**governo per budget**" con un preliminare esame analitico dei singoli centri di costo e un sufficiente periodo di sperimentazione (vedasi il modello di riforma francese)
- ✿ **Assegnazione dei risparmi**, o almeno di parte di essi, alle amministrazioni virtuose che li hanno ottenuti attraverso un'eliminazione degli sprechi e una maggiore efficienza.
- ✿ Un coerente **sistema di premialità** che consenta maggiore autonomia e discrezionalità alle amministrazioni virtuose a partire dalla possibilità di compensare fra loro spese di diversi capitoli (ad es. spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi). Si tratta di ridefinire il patto di stabilità in modo da vincolare le amministrazioni a comportamenti rigorosi e virtuosi, ma ponendo ad esse vincoli e obiettivi esclusivamente in termini di saldi complessivi di bilancio
- ✿ Esclusione delle spese per l'innovazione dal patto di stabilità
- ✿ Introduzione di figure di "project manager" per la verifica dei costi, dei tempi e delle risorse di ciascun progetto
- ✿ Rilancio delle metodologie di Analisi di Impatto della Regolazione.

## PA aperta

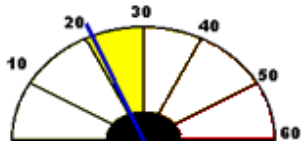
Una pubblica amministrazione aperta è una pubblica amministrazione che integra soggetti e livelli istituzionali in un sistema di governance ed opera secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale e verticale. La pubblica amministrazione moderna deve essere snella, concentrata sulle funzioni di indirizzo e controllo, lascia spazio al privato dove questi può fare meglio, valorizza la società civile e le sue componenti come risorsa, sposta i centri decisionali verso i livelli più prossimi ai cittadini. Questo è il quadro disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha introdotto i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale. Abbiamo chiesto ai nostri pensatori di fare il punto sui processi di esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici (declinazione oggi prevalente della sussidiarietà orizzontale), e sugli esiti del processo di federalismo.

### " Ostacoli "

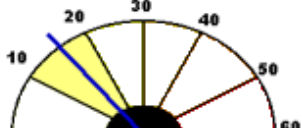
#### i tre ostacoli principali...



**54% Confusione e mancanza di chiarezza nella politica** federalismo solo teorico, senza risorse; schizofrenia tra federalismo dichiarato e centralismo praticato; confusione nel processo di federalismo e di devoluzione; processi di esternalizzazione non sufficientemente valutati; confusione istituzionale; nessuna connessione tra i processi di federalismo e di conferimento di compiti e ruoli della PA al mercato e i reali bisogni dei cittadini; mancanza di una strategia unitaria; difesa degli interessi particolari (con esaltazione dell'effetto nimby); incertezza frustrante



**21% Cultura chiusa e difensiva nel personale pubblico** cultura autoreferenziale e poco centrata sul bene comune; diffidenza verso l'apertura; timore delle burocrazie di perdere potere; eccessiva difesa delle proprie competenze; diffidenza reciproca tra PA e imprese; debolezza delle burocrazie come mediatori sociali mentalità poco propensa la partenariato; diffidenza per i processi di delega



**16% Organizzazione e normativa inadeguata** organizzazione ancora troppo piramidale; scarsi strumenti di effettiva partecipazione; sussidiarietà orizzontale non regolamentata né promossa; schemi troppo rigidi; scarso uso delle reti

#### .....altri ostacoli

- Scarsa formazione del personale

### " proposte "

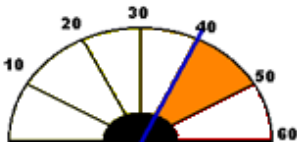
- Attuare con decisione il **federalismo fiscale** per far corrispondere alle responsabilità una reale autonomia
- Costituire un incubatore di idee e di progetti correlato al **project financing**, potenziando le strutture di promozione (come l'Unità tecnica per la Finanza di Progetto)
- Istituire **tavoli di concertazione e cooperazione** su base territoriale e su singoli temi per favorire momenti di integrazione (cfr. l'esperienza dei CRC per l'e-government)
- Sviluppare i luoghi e gli strumenti per la partecipazione dei cittadini alle decisioni, curando le forme di rendicontazione e le condizioni per un'effettiva accountability
- Rendere disponibili conoscenze e informazioni per PA e cittadini attraverso strumenti efficaci di Knowledge management che permettano la diffusione di una cultura comune
- Promuovere accordi volontari tra le amministrazioni e di queste con i privati

## PA a rete

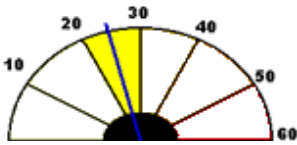
Una pubblica amministrazione a rete e in rete. Con questi obiettivi è partito nel 2000 un grande piano di modernizzazione e innovazione tecnologica destinato a: realizzare un sistema integrato di servizi on line e multicanale; spingere attraverso la leva tecnologica il reengineering dell'organizzazione, dei processi, dei workflow (una amministrazione più snella, veloce e vicina); promuovere il dialogo telematico tra tutti gli enti del sistema pubblico e quindi processi cooperativi di lavoro e condivisione dei dati tra PA. L'e-government è una delle principali parole d'ordine sul terreno della modernizzazione della Pa. L'introduzione "massiva e intelligente" delle tecnologie nei processi di lavoro della Pa è stata vista come un fattore in grado di indurre "di per sé" un radicale cambiamento organizzativo e culturale. Su questo fronte c'è stato un grande investimento in termini di risorse e progettualità, ma gli obiettivi di una Pa più semplice per i cittadini e complessivamente più rapida ed efficiente sono ancora in via di realizzazione.

### " Ostacoli "

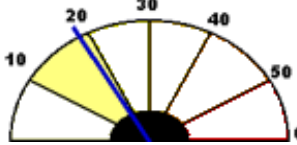
#### i tre ostacoli principali



**40% Mancata integrazione tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa** incertezze e confusione negli indirizzi; dispersione dell'input istituzionale; e-government non basato sui cambiamenti organizzativi; si sono incollate le tecnologie su vecchi processi; mancanza di una regia centrale che proponesse "modelli" e standard chiari; eccessiva attenzione al front office e ai servizi online a scapito della integrazione e della cooperazione applicativa tra amministrazioni; scarsa cooperazione e focus su singoli servizi solo per avere un ritorno di immagine; non si è visto l'e-government dal punto di vista della domanda; isolamento e mancanza di dialogo tra le funzioni; frammentazione degli interventi e dei progetti



**24% Scarsità delle risorse finanziarie** mancanza di investimenti adeguati; troppa distanza tra gli investimenti italiani e quelli degli altri Paesi europei, soprattutto in Ricerca e sviluppo; scarse risorse per l'innovazione; poche risorse per la sostenibilità dei progetti nel tempo.



**19% Scarsa qualificazione del personale e inadeguatezza dei profili** blocco del turnover e conseguente impossibilità di assumere professionalità adeguate; scarsa conoscenza delle tecnologie da parte della gran parte del personale; assenza di cultura dell'innovazione nell'alta dirigenza; scarsa formazione

#### ...gli altri ostacoli

- Chiusura culturale e assenza della cultura del dialogo

### " proposte "

- Istituire una **cabina di regia unitaria** per le politiche di e-government che operi a livello nazionale e sia però fortemente integrata con il territorio e sia partecipata dal sistema delle autonomie attribuendogli potere e portafoglio
- Aprire al PA centrale e locale a **nuove professionalità** e a nuovi profili soprattutto giovani.
- Definire con chiarezza poche **priorità** nella strategia verso la PA digitale e proporre regole e modelli chiari e condivisi
- Promuovere il re-engineering del back-office e dei processi di servizio e la semplificazione procedimentale per poter utilizzare al meglio le potenzialità degli strumenti informatici e telematici
- Garantire una vera cultura del dialogo tra le amministrazioni costruendo quei servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa che sono essenziali per stimolare lo scambio dati tra le amministrazioni.
- Studiare nuove forme innovative di organizzazione che siano maggiormente omogenee con una struttura della PA a rete

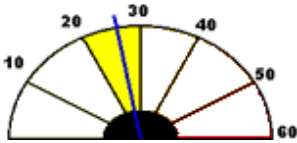


## PA professionale

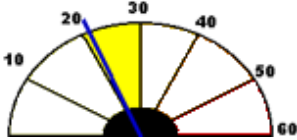
Una PA professionale investe, innanzitutto, sulle sue risorse umane. L'ampliamento e il cambiamento qualitativo delle funzioni pubbliche ha spinto la pubblica amministrazione a riorganizzare i propri processi interni, ma anche a valorizzare il lavoro e le competenze: la spesa per il personale rappresenta, nella Pa centrale come in quella locale, il costo maggiore per gli enti pubblici che deve essere trasformato nel loro maggiore investimento. Blocco del turn over, spoil system, ritardi nella contrattazione, carenza nel processo di valutazione sono spesso additati come altrettanti ostacoli ad un'effettiva valorizzazione del personale. Siamo di fronte ad una situazione affetta da apparente schizofrenia: da un lato occorrono forze nuove nella Pa (profili, competenze, skills); dall'altro si bloccano le assunzioni, non si incentiva la progressione orizzontale e la stessa dirigenza appare demotivata nel suo ruolo di leadership e in qualche modo precarizzata. La domanda è: si può costruire così una Pa professionale?

### " Ostacoli "

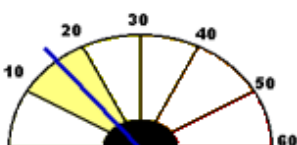
#### i tre ostacoli principali...



**26% Assenza di strumenti di valutazione e di sistemi di incentivi e di sanzioni:** carenza di sistemi premiali; assenza di meccanismi adeguati di valutazione; scarsa valorizzazione delle professionalità; mancata valutazione e riconoscimento dei risultati; sistema della gestione delle risorse umane non meritocratico; mancata valutazione del merito; non si conoscono e valorizzano le capacità



**21% Ingerenza della politica e poca indipendenza dell'amministrazione:** precarizzazione di fatto della dirigenza pubblica; uso indiscriminato dello spoil system; la politica si riappropria dell'amministrazione; clientelismo politico e poca indipendenza; ingerenza degli organi politici; collusione della politica e dei sindacati che porta all'immobilismo e alla non valutazione dei meriti; mancata implementazione delle riforme; schizofrenia della politica tra blocco del turnover, e quindi stabilità immobile del personale e insieme precarizzazione dei nuovi posti di lavoro



**16% Scarse risorse finanziarie:** scarse risorse per la formazione, mancati investimenti nella formazione di qualità; non si investe nelle retribuzioni accessorie; poche risorse e distribuite a pioggia; difficoltà a vedere la formazione come investimento e quindi poche risorse

#### ....gli altri ostacoli

- ✿ Scarsa quantità e qualità della formazione
- ✿ Blocco del turnover
- ✿ Resistenze conservatrici da parte dei dipendenti e dei sindacati

### " proposte "

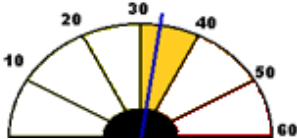
- ✿ Dare maggiore autonomia alle amministrazioni, soprattutto a quelle locali e alle regioni nelle politiche del personale
- ✿ **Sbloccare il turnover** e l'assunzione di giovani specializzati di cultura tecnica introducendo così nuovi profili più adeguati alle esigenze.
- ✿ Favorire una maggiore professionalizzazione e competenza dei direttori del personale e promuovere una rete tra loro in modo da socializzare moderne tecniche di gestione delle risorse umane
- ✿ Studiare dei "percorsi di uscita" o di diverso utilizzo per i meno motivati superando il concetto di "impiego a vita"
- ✿ Favorire l'osmosi tra pubblico e privato, specialmente per la dirigenza, rendendo possibili percorsi di carriera misti
- ✿ Realizzare una formazione di qualità e valutabile, con un' enfasi particolare per la formazione dell'alta dirigenza
- ✿ Costruire un'anagrafe delle competenze dei dipendenti in modo da conoscere i loro skills e poterli impiegare al meglio

## PA fattore di competitività

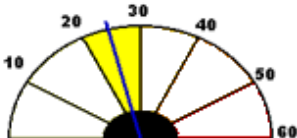
Una pubblica amministrazione che semplifica, migliora il rapporto con i cittadini, i soggetti economici, le formazioni sociali, ed è un fattore di competitività. Da più di dieci anni ci si muove, verso questo obiettivo lungo due direttrici: da una parte tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili, eliminare tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione e, dove non si può tagliare, trovare modi diversi, più semplici, rapidi ed economici per ottenere lo stesso risultato. In sintesi ridurre il carico burocratico e i costi da regolazione che gravano su imprese e cittadini. Dall'altra la Pa deve esercitare, attraverso le policy, un ruolo attivo di promozione dello sviluppo, della competitività, della coesione sociale.

### " Ostacoli "

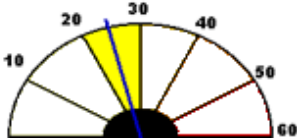
#### i tre ostacoli principali....



**33% Arretramento nel processo di semplificazione verso le imprese** confusione tra semplificazione e deregulation; mancanza di coordinamento nella semplificazione; scarso impegno nella semplificazione; stasi nelle attività di semplificazione perché si sono prese "scorciatoie" di deregulation; mancanza di diffusione delle esperienze di semplificazione tra amministrazioni; soppressione degli strumenti di semplificazione presso Presidenza del Consiglio dei Ministri e Dipartimento Funzione Pubblica



**24% Scarsa consapevolezza della responsabilità della PA nella competitività** ci sono amministrazioni che non si sentono coinvolte; incapacità di leggere bisogni e opportunità dei territori; carenza di professionalità specifiche e di cultura economica; carenza di dialogo tra PA e stakeholders



**24% Insufficienti indirizzi politici** carenza di governance sul territorio e scarsa definizione dei ruoli tra le autonomie; legislazione schizofrenica che da una parte semplifica, dall'altra legifica; scarsa volontà politica di considerare la PA un fattore di sviluppo e non un peso; mancanza di coordinamento e di modelli chiari

#### ....gli altri ostacoli

- Carenza di formazione
- Carenza di risorse finanziarie
- Diffidenza verso il mercato

### " proposte "

- Creare una task force per la semplificazione e la qualità della regolazione che sia centrale, ma condivisa e partecipata dalle autonomie territoriali e funzionali e dalle parti sociali
- Promuovere la redazione di piani di semplificazione per ogni ente che siano pubblici e valutabili passo per passo
- Ridurre il numero delle leggi e riordinare il sistema normativo per dare certezza a cittadini e imprese attraverso i codici di settore e i testi unici
- Istituire strumenti di partecipazione tra cittadini, politica, amministrazioni e stakeholders per elaborare i piani strategici delle città e dei territori e per monitorarne costantemente gli sviluppi

## **INDAGINE DI SCENARIO**

# **FATTORE PA**

La Pubblica Amministrazione per la competitività del Paese,  
la garanzia dei diritti, la qualità della vita

## **QUESTIONARIO**

*Ottobre 2005*

## **PRESENTAZIONE**

Caro amico,

in occasione del quarantennale del Formez e del grande convegno che è in programma per questa ricorrenza, stiamo realizzando una ricerca che metta in luce la percezione che i principali esperti hanno dello stato della riforma della PA e dello stesso ruolo del settore pubblico per lo sviluppo del Paese. A tal fine abbiamo individuato un panel di esperti e "opinion leader" perché ci dicano liberamente, rispondendo ad un questionario, quale è il loro pensiero in merito. Le chiediamo quindi di **partecipare ad una indagine** sui percorsi di modernizzazione della pubblica amministrazione. Da oltre un decennio la PA ha coraggiosamente avviato un processo di cambiamento destinato a rendere le pubbliche amministrazioni, con i loro servizi e la loro capacità di interpretare i bisogni della società e dell'economia, un fattore di sviluppo.

Appare necessario e doveroso interrogarsi sulla strada fin qui percorsa: per trarre un bilancio, individuando quegli **ostacoli** che ne hanno a volte rallentato il passo; per individuare delle **proposte** di rilancio dell'innovazione.

### **COSA CI PROPONIAMO DI OTTENERE**

- Una **riflessione partecipata** e condivisa sullo stato dell'arte dell'innovazione nella pubblica amministrazione
- Uno **scenario previsionale** che, attraverso l'opinione di un panel qualificato di esperti, osservatori e innovatori, aiuti a capire dove sta andando la pubblica amministrazione e quale visione della Pa di domani abbiamo in mente
- Una **indicazione propositiva** su cosa si potrebbe/dovrebbe fare per rilanciare l'innovazione nella PA

### **COME E' STRUTTURATA L'INDAGINE**

L'indagine è articolata in 6 temi che rappresentano altrettanti obiettivi della "nuova pubblica amministrazione". Per ciascun tema proponiamo:

- Un **quadro generale** dello stato dell'arte che non pretende di essere esaustivo ma che nasce da quindici anni di osservazione esterna delle "cose della PA" da parte di FORUM P.A.
- Degli **item specifici**, gli "ingredienti" che – per ciascun obiettivo enunciato – sono stati utilizzate come di leva di innovazione

#### **Per ciascun tema generale le chiediamo:**

- Di dare una valutazione di trend: di indicare cioè in che direzione stiamo andando rispetto alla realizzazione dell'obiettivo enunciato
- Di indicare (anche in maniera sintetica) quali a suo giudizio sono/sono stati i fattori di ostacolo o criticità
- Di formulare delle proposte (nuove leve, nuovi orientamenti, nuovi strumenti etc.) che a suo avviso possono contribuire a rilanciare i processi di cambiamento

#### **Per ciascun item specifico le chiediamo:**

- di dare una valutazione di priorità/importanza, di assegnare cioè un "peso specifico" ai singoli ingredienti
- e se vuole può articolare con notazioni e commenti la valutazione espressa

### **QUANTO TEMPO OCCORRE**

Il questionario può sembrare lungo. In realtà la sua **compilazione è molto agevole**: nella maggior parte dei casi è sufficiente barrare una casella. Le chiediamo **qualche minuto in più per la formulazione di proposte e analisi** delle criticità, che comunque può esprimere in forma sintetica. In base alle sue competenze specifiche può eventualmente concentrarsi su alcuni dei temi proposti, sebbene la risposta a tutte le domande sia naturalmente preferibile !

Grazie e buon lavoro

**1. PA GARANTE DEI DIRITTI E DELLA QUALITA' DEI SERVIZI**

Come dimostrano molte recenti indagini (per tutte Ipsos-Forum PA 2005 [\[inserire link\]](#)), i cittadini chiedono “più pubblica amministrazione”. C’è una domanda crescente di servizi pubblici: i cittadini preferiscono servizi pubblici garantiti a tutte le fasce della popolazione anche a costo minore efficienza e maggiori costi; lo Stato, i comuni e gli enti territoriali sono visti come garanti di equità e promotori del miglioramento della qualità della vita.

A questo ruolo forte attribuito alla Pa fa riscontro però una richiesta di garanzia effettiva dei diritti attraverso la qualità dei servizi, l'efficienza interna, l'attenzione ai bisogni. Una pubblica amministrazione, efficiente, snella, “amica” di cittadini e imprese e in grado di erogare servizi di qualità è un fattore di benessere e promozione sociale. Nonostante i grandi progressi fatti in questi anni nel passaggio da una logica autoreferenziale, procedimentale, burocratica, ad una amministrazione orientata al cittadino e capace con i propri servizi di creare valore per la comunità, il tema della qualità richiede delle azioni di rilancio.

Segnaliamo alla riflessione tre ambiti critici in cui le “leve” di innovazione non sono state sfruttate appieno:

- gli strumenti di garanzia della qualità dei servizi (carte dei servizi, comitati misti di qualità etc.) spesso prevedono standard di qualità “minimi” non realmente tarati sulle esigenze-utente, senza strumenti sanzionatori e quindi poco utili come leva di miglioramento
- gli strumenti di customer satisfaction – peraltro sempre più diffusi – non sempre riescono a introdurre i bisogni degli utenti come leva di riorganizzazione dei servizi e, in generale, manca una politica sistematica di ascolto e effettiva introduzione dei bisogni nei processi decisionali
- la capacità delle amministrazioni di “ripensarsi” a partire dai bisogni (fare quelle cose che i cittadini/imprese chiedono effettivamente) è più lenta rispetto al cambiamento dei bisogni
- la costruzione di un sistema nazionale di standard di qualità come riferimento e benchmark per le amministrazioni impegnate nel processo di miglioramento

**Domande:**

**a) Le sembra che da questo punto di vista – PA orientata al cittadino e garante dei diritti - il trend sia:**

recessivo	Tendenzialmente recessivo	stazionario	evolutivo	In accelerazione
-----------	---------------------------	-------------	-----------	------------------

**b) Quali sono gli ostacoli o le criticità che vede?**

**c) Quali sono le proposte per un rilancio dell’innovazione da questo punto di vista?**

*Le proponiamo ora alcuni item specifici. La preghiamo di darci una sua valutazione di priorità rispetto all’importanza di ciascun aspetto per la realizzazione dell’obiettivo. Può anche esprimere delle valutazioni più articolate:*

**1.1 Pa centrata sul cliente: partire dal cittadino per orientare l’azione amministrativa**

Il cambiamento della PA verso modelli orientati al servizio e al cittadino è significativo. Tuttavia l’obiettivo di una PA più snella, veloce e vicina non sempre è pienamente realizzato: la “cultura” del procedimento ancora rallenta molte azioni; le strutture di ascolto come l’URP o lo Sportello Unico – che pure contano esempi positivi - sono state realizzate in maniera diseguale sul territorio; i bisogni dei cittadini non entrano in maniera sistematica nei processi decisionali; il contesto sociale evolve molto più rapidamente (immigrazione, nuovi modelli lavorativi, invecchiamento) di quanto non riescano a fare i modelli di servizio della PA.

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell’obiettivo “PA garante dei diritti e della qualità dei servizi)?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**

.....

**1.2 Garanzia della qualità dei servizi**

A partire dal 1994 è stato introdotto il principio di una negoziazione tra cittadino e amministrazione rispetto agli standard di qualità dei servizi: le amministrazioni assumono formalmente l'impegno a garantire determinati standard di qualità e sono responsabili in caso di mancato rispetto degli impegni assunti.

Ad oggi questi strumenti – di cui la Carta dei servizi è forse l'esempio più perfezionato - sono sì diffusi, ma spesso non sono vincolanti per l'amministrazione – che si impegna su standard "minimi" e generici di qualità - e risultano poco garantisti per il cittadino in quanto, comunque, non è previsto alcun apparato sanzionatorio.

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA garante dei diritti e della qualità dei servizi)?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**

.....

**1.3 Customer satisfaction**

Le rilevazioni di customer satisfaction sono sempre più diffuse come strumento di ascolto dei bisogni e rilevazione della soddisfazione. Quello che ancora non si realizza – perlomeno non in modo sistematico – è un miglioramento complessivo delle prestazioni del sistema pubblico, in termini di qualità, rapidità e aderenza ai bisogni dei servizi offerti. Le aspettative dell'utente sono spesso rilevate in riferimento al singolo servizio (ad un livello "micro") mentre stentano ad entrare in maniera sistematica nei processi decisionali come orientamento e indirizzo dell'azione amministrativa. Può lo sviluppo degli strumenti di customer satisfaction contribuire a inserire il cittadino nei processi decisionali?

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA garante dei diritti e della qualità dei servizi)?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**

.....

## 2. PA EFFICIENTE

Una pubblica amministrazione moderna è una PA efficiente, che ottimizza le risorse di cui dispone, che opera secondo il principio dell'economicità e sostenibilità dell'azione amministrativa, che misura le performance e valuta la propria capacità di raggiungere risultati. La riforma del sistema dei controlli (dlgs. 286/99) ha dato alle amministrazioni nuovi strumenti di controllo e valutazione che si stanno progressivamente radicando nelle prassi e nelle culture amministrative. Segnaliamo alla riflessione alcuni ambiti di attenzione:

- il controllo di gestione: è strumento indispensabile per una gestione manageriale della cosa pubblica, porta le amministrazioni misurare l'efficienza interna ma manca di un quadro di riferimento nazionale. Rischia forse – in una concezione dell'internal auditing come "fatto interno" alla singola amministrazione - di non produrre benefici di sistema derivanti, ad esempio, dall'aver dei parametri/standard di riferimento a cui commisurare i singoli risultati gestionali.
- il controllo strategico: appare ancora poco consolidata la strumentazione sviluppata dalle PA per esercitare un efficace controllo direzionale e una effettiva misurazione dell'attuazione delle policy
- la misurazione degli outcome: la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche (quanto le policy perseguite hanno soddisfatto i bisogni di un territorio/comunità; quanto hanno accresciuto il capitale sociale etc.) è un tema di grande interesse è attualità ma ancora tutto da sviluppare rispetto a strumenti e metodologie
- le misure di razionalizzazione della spesa: in mancanza di una riforma del sistema di contabilità, la "caccia agli sprechi" è spesso perseguita attraverso misure emergenziali e generiche che non producono una ottimizzazione di sistema

### Domande:

a) Le sembra che da questo punto di vista -una PA efficiente- il trend sia:

recessivo	Tendenzialmente recessivo	stazionario	evolutivo	In accelerazione
-----------	---------------------------	-------------	-----------	------------------

b) Quali sono gli ostacoli o le criticità che vede?

c) Quali sono le proposte rilanciare il processo di innovazione da questo punto di vista?

*Le proponiamo ora alcuni item specifici. La preghiamo di darci una sua valutazione di priorità rispetto all'importanza di ciascun aspetto per la realizzazione dell'obiettivo. Può anche esprimere delle valutazioni più articolate:*

### 2. 1 Sviluppo dei controlli interni

La riforma del sistema dei controlli ha puntato a responsabilizzare le singole amministrazioni rispetto alla propria efficienza gestionale. I controlli di gestione sono però un "fatto interno" al singolo ente: sono capaci di misurare i comportamenti organizzativi ed i risultati gestionali dell'ente ma rimangono autoreferenziali in mancanza di un quadro di riferimento a cui commisurarsi. Alcuni paesi hanno introdotto un sistema nazionale di audit che individua delle forchette di rendimento rispetto ai quali ciascuna amministrazione può fare benchmark.

Appare invece ancora carente la messa a punto di strumenti di controllo direzionale in grado di integrare la prospettiva di efficienza interna dei processi a quella di valutazione di efficacia delle policy, mentre al contrario l'evoluzione delle amministrazioni verso funzioni di programmazione richiede una maggiore attenzione al circuito programmazione-pianificazione-controllo.

a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA efficiente"?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**  
 .....

**2.2 Indicatori di performance/Misurazione degli outcome**

Oggi l'attenzione delle amministrazioni è concentrata prevalentemente sugli indicatori di efficienza/processo, con una prospettiva interna alla macchina amministrativa. Il sistema appare inadeguato rispetto a problematiche emergenti (soprattutto per gli enti locali) quale la misurazione/valutazione dell'impatto delle politiche in termini di realizzazione dei bisogni dei cittadini. È comunque molto ampio l'interesse verso un sistema di indicatori di risultato/outcome in grado di dire all'amministrazione (organi politici e amministrativi) quanto effettivamente le politiche attuate e le risorse investite siano state efficaci nel dare risposte ai cittadini.

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA efficiente"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**  
 .....

**2. 3 Razionalizzazione della spesa e sistemi di contabilità**

La razionalizzazione della spesa pubblica – che in questi anni ha visto iniziative di rilievo, ad esempio con la centralizzazione degli acquisti - appare però condotta in gran parte mediante misure emergenziali e generiche di taglio. La mancata evoluzione dei sistemi di contabilità analitico-economica in grado di individuare le voci/aree di "spreco " nei bilanci degli enti sembra limitare la possibilità di interventi efficaci e duraturi di razionalizzazione.

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA efficiente"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**  
 .....



### 3. PA APERTA

Una pubblica amministrazione aperta è una pubblica amministrazione che integra soggetti e livelli istituzionali in un sistema di governance ed opera secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale e verticale.

La pubblica amministrazione moderna deve essere snella, concentrata sulle funzioni di indirizzo e controllo, che lascia spazio al privato dove questi può fare meglio, che valorizza la società civile e le sue componenti come risorsa, che sposta i centri decisionali verso i livelli più prossimi ai cittadini.

I principi della sussidiarietà sono relativamente nuovi nel nostro ordinamento ma hanno trovato ambiti effettivi di attuazione. Segnaliamo alla riflessione alcune direttrici:

- Le partnership pubblico-privato: nei grandi progetti infrastrutturali, ma anche nei settori sanitario, scolastico e dei servizi pubblici si assiste con crescente frequenza ad iniziative di coinvolgimento del privato nella realizzazione delle opere/gestione dei servizi.
- L'esternalizzazione è adottata come strategia per un miglior conseguimento dei fini pubblici attraverso la cessione al privato di quelle attività che questi può svolgere meglio realizzando una maggiore efficacia, efficienza ed economicità di gestione.
- Il processo di trasformazione dello Stato in senso federale tende a riconoscere l'autonomia dei livelli decentrati di governo: i Comuni hanno acquisito, soprattutto negli ultimi anni, una effettiva autonomia gestionale.

A fronte di questi elementi di forte slancio, lo Stato però non sostiene ancora in modo deciso il ruolo dei "cittadini attivi"; mantiene un controllo fin troppo forte e presente sulle forme di partnership attivate fino a questo momento; le esternalizzazioni appaiono, in qualche caso, ancora poco supportate da processi di riorganizzazione di funzioni o servizi; il federalismo ancora è lontano dall'individuare il giusto mix tra competizione e cooperazione istituzionale e, soprattutto, al riconoscimento di autonomia dei livelli decentrati (autonomia gestionale) fa riscontro la concentrazione della leva fiscale al "centro" che penalizza l'effettiva possibilità di realizzazione delle policy da parte dei livelli territoriali.

**Domande:**

a) **Le sembra che da questo punto di vista (spostamento dei centri decisionali verso i cittadini, partecipazione e cooperazione) il trend sia:**

recessivo	tendenzialmente recessivo	stazionario	evolutivo	in accelerazione
-----------	---------------------------	-------------	-----------	------------------

b) **Quali sono gli ostacoli o le criticità che vede?**

c) **Quali sono le proposte per un rilancio di un ruolo dello Stato di promozione, attivo e propositivo, della sussidiarietà?**

*Le proponiamo ora alcuni item specifici. La preghiamo di darci una sua valutazione di priorità rispetto all'importanza di ciascun aspetto per la realizzazione dell'obiettivo. Può anche esprimere delle valutazioni più articolate:*

**3.1 Partnership pubblico-privato**

Sulla scorta di esperienze straniere è stato introdotto in Italia il principio della partnership pubblico-privato con un duplice obiettivo: restituire all'economia pezzi di mercato senza rinunciare alla finalità di interesse generale; alleggerire i bilanci degli enti attraverso l'intervento del capitale privato nella realizzazione di un'opera o gestione del servizio. Le forme e i modelli in cui questo strumento ha trovato applicazione, nell'esperienza fin'ora verificabile, sono rimasti ancorati alle società miste in cui comunque il pubblico mantiene la maggioranza del capitale, mentre modelli più innovativi – come il project finance – hanno, ad oggi, una diffusione limitata.

a) **In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA aperta"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**

.....

**3.2 Esternalizzazioni/outsourcing**

Il processo di esternalizzazione di funzioni/servizi pubblici è finalizzato realizzare fini pubblici con maggiore efficacia, efficienza ed economicità. E' anche un fattore di modernizzazione poiché consente all'ente di: focalizzarsi su specifiche funzioni strategiche, tralasciando quelle meno rilevanti; liberare risorse umane e finanziarie da attività secondarie spostandole su quelle di rilevanza strategica; innescare/accelerare processi di cambiamento o di riorganizzazione interni alle singole strutture.

Tuttavia le analisi effettuate sui processi di esternalizzazione in ambito pubblico hanno rilevato che le attività di outsourcing non hanno avuto un impatto strategico tale da innescare veri processi di riorganizzazione di funzioni o servizi (*downsizing*), mentre dal lato utente si ravvisa la mancanza di efficaci controlli sulla qualità dei servizi esternalizzati.

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA aperta"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**

.....

**3.3 Governance e cooperazione**

Il processo di decentramento amministrativo prima e di "federalismo" poi, con la riforma del Titolo V della Costituzione, hanno spostato i centri decisionali verso i livelli più prossimi ai cittadini sulla base dell'assunto che questi livelli possono meglio conoscerne i bisogni e quindi rispondere in termini di servizi. Tuttavia, come dimostra il dibattito di questi giorni, non sembra essere stato trovato un punto di equilibrio su questioni fondamentali: da una parte il giusto mix tra federalismo e cooperazione istituzionale, e cioè un modello di governance; dall'altro il temperamento tra l'autonomia decisionale dei diversi livelli (soprattutto nei settori più sensibili per il cittadino: sanità, scuola, trasporti etc.) e la necessità di garanzia uniforme dei diritti dei cittadini [e cioè la definizione di standard di prestazioni] su tutto il territorio.

**a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA aperta"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**

.....

#### 4. PA A RETE

Una pubblica amministrazione a rete e in rete. Con questi obiettivi è partito nel 2000 un grande piano di modernizzazione e innovazione tecnologica destinato a realizzare: un sistema integrato di servizi on line e multicanale; a spingere attraverso la leva tecnologica il reengineering dell'organizzazione, dei processi, dei workflow (una amministrazione più snella, veloce e vicina); l'interscambio e la cooperazione applicativa tra tutti gli enti del sistema pubblico e quindi processi cooperativi di lavoro e condivisione dei dati tra PA.

Richiamiamo le tappe principali di questo processo:

- il piano di e-government per la realizzazione di un sistema di servizi on line e multicanale; la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi
- la definizione del quadro tecnico e regolamentare di protocollo elettronico, firma digitale, documento informatico, posta elettronica certificata etc.
- il Codice della PA digitale che statuisce il diritto del cittadino ad interagire telematicamente con la PA e dà piena validità giuridica ai nuovi strumenti di digitalizzazione
- il Sistema Pubblico di Connettività per l'interconnessione delle PA

A fronte di un grande investimento, di idee, risorse, progettualità, nei processi di innovazione e digitalizzazione della PA l'obiettivo principale, quello di una amministrazione integrata e in rete, appare ancora in fase di realizzazione. Segnaliamo alla riflessione alcuni ambiti critici:

- "front office": la grande enfasi sull'informatizzazione dei servizi ha spostato l'attenzione sull'ultimo anello del processo (il canale di distribuzione) a discapito di un obiettivo di riorganizzazione, *downsizing*, integrazione ed efficienza dei processi interni; i servizi on line non sono ancora a sistema e comunque scarsamente utilizzati;
- "back office": non sembrano sfruttate appieno le grandi potenzialità dell'ICT nella razionalizzazione dei back office intesa come capacità di integrare tra di loro archivi, basi dati, procedimenti amministrativi; le amministrazioni hanno poche risorse (organizzative e finanziarie) da destinare all'informatizzazione dei processi chiave (protocollo, workflow e gestione documentale)
- integrazione e cooperazione: l'integrazione e la cooperazione applicativa per l'interscambio tra amministrazioni non ha ancora portato a quella semplificazione e taglio dei procedimenti/adempimenti richiesti a cittadini prefigurata nel piano di e-gov.

a) **Le sembra che da questo punto di vista – realizzazione di una PA a rete e in rete - il trend sia:**

recessivo	tendenzialmente recessivo	stazionario	evolutivo	in accelerazione
-----------	---------------------------	-------------	-----------	------------------

b) **Quali sono gli ostacoli o le criticità che vede?**

c) **Quali sono le proposte per supportare la costruzione di una PA a rete e in rete?**

*Le proponiamo ora alcuni item specifici. La preghiamo di darci una sua valutazione di priorità rispetto all'importanza di ciascun aspetto per la realizzazione dell'obiettivo. Può anche esprimere delle valutazioni più articolate:*

#### **4.1 Dialogo e cooperazione**

Il disegno di una pubblica amministrazione integrata e in rete è stato perseguito attraverso due principali linee di azione: da un lato il coinvolgimento delle regioni e delle autonomie locali nel progetto di una rete della pa come "rete di reti" federata e cooperativa; dall'altro con la realizzazione (in corso) del sistema pubblico di connettività. Assistiamo oggi a un grande fermento a livello di regioni nel costruire una architettura di interoperabilità all'interno dei territori e tra ambiti regionali (citiamo il progetto ICAR) mentre sono poco visibili progetti di effettiva integrazione verticale e cioè tra livelli istituzionali differenti. Sembrano quindi non sfruttate appieno le potenzialità dell'ICT come tecnologie naturalmente vocate all'integrazione e alla cooperazione e quindi al servizio di un "federalismo efficiente".

**a) In una scala da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA A RETE"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**  
 .....

**4.2 Front Office**

L'informatizzazione dei front office è ad uno stadio avanzato: servizi on line (e limitatamente multicanale) sono sempre più diffusi anche se in maniera difforme sul territorio; sono stati introdotti strumenti di dialogo telematico tra cittadini e amministrazioni; il Codice della PA ha sancito questo come diritto del cittadino; sono in corso iniziative per garantire un effettivo accesso on line a tutte le fasce della popolazione. Tuttavia, come dimostrano le numerose indagini effettuate in questi anni, i cittadini sembrano non avere colto i benefici dell'e-gov. Le analisi più mature segnalano un disallineamento tra bisogni e offerta di servizi. L'impressione complessiva è che sia stata informatizzata la PA senza innovarla realmente: sono stati digitalizzati i canali di accesso ai servizi ma senza che questo abbia ancora prodotto un reale miglioramento per il cittadino in termini di semplificazione dei processi di *produzione* del servizio, maggiore rapidità negli esiti, maggiore efficienza complessiva delle prestazioni (ad esempio non autocertificazione telematica ma decertificazione).

**a) In una scala da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA A RETE"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**  
 .....

**4.3 Back Office**

La premessa al piano di e-government era che l'uso intelligente e pervasivo delle nuove tecnologie avrebbe prodotto un benefico effetto sulla riorganizzazione dei processi rendendo le amministrazioni in grado di operare in maniera più rapida ed efficiente grazie alla progressiva eliminazione dei procedimenti inutili o ridondanti. Innovazioni significative in questo senso sono state introdotte: il protocollo informatico, il documento elettronico, la firma digitale etc. A fronte di un obiettivo altamente strategico non state però destinate le risorse necessarie a diffondere in modo capillare e pervasivo "gli strumenti" dell'innovazione. Nell'allocazione delle risorse è stata privilegiata l'informatizzazione del front end al cittadino, lasciando alle singole amministrazioni il compito e l'onere di implementare progetti complessi di informatizzazione dei processi.

**a) In una scala da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA A RETE"?**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):**  
 .....

## 5. PA PROFESSIONALE

Una PA professionale investe, innanzitutto, sulle sue risorse umane. L'ampliamento e il cambiamento qualitativo delle funzioni pubbliche a seguito dei processi di riforma complessiva del sistema ha spinto la pubblica amministrazione a riorganizzare i propri processi interni, ma anche a valorizzare il lavoro e le competenze: oggi la spesa per il personale rappresenta, nella PA centrale come in quella locale, il costo maggiore per gli enti pubblici che deve essere trasformato nel loro maggiore investimento. Blocco del turn over, spoil system, precarizzazione della dirigenza, ritardi nella contrattazione, carenza nel processo di valutazione sono stati altrettanti ostacoli ad un'effettiva valorizzazione del personale. Per innovare, invece, occorre offrire alle persone organizzazioni, lavoro e processi di apprendimento che li aiutino a valorizzare il loro potenziale e la loro professionalità.

Segnaliamo alla riflessione tre ambiti di attenzione:

- **accesso e formazione.** Per far fronte ai nuovi compiti le amministrazioni hanno bisogno di profili professionali nuovi, competenze specialistiche: la Pubblica Amministrazione, attraverso i tradizionali meccanismi di accesso all'impiego, non riesce a "drenare" dal mercato del lavoro le professionalità adatte e la formazione non sempre viene programmata in base alle esigenze professionali dell'ente;
- **dirigenza.** Era stato individuato un circuito virtuoso di efficienza: responsabilità, contrattualizzazione degli obiettivi, autonomia gestionale. Il pendolo sembra però tornare indietro: di fatto, la riduzione della durata degli incarichi, il mancato decollo di un sistema di valutazione delle prestazioni, l'assenza di meccanismi manageriali di governo delle risorse (governo per budget) ha introdotto elementi di insicurezza nel management pubblico
- **contratto.** La contrattazione decentrata, la progressione orizzontale di carriera sono stati introdotti con l'obiettivo di motivare al cambiamento i dipendenti e riconoscerne i meriti. L'andamento complessivo dei meccanismi premiali sembra ancora troppo vicina alla classica distribuzione a pioggia.

### Domande:

a) Le sembra che da questo punto di vista (la capacità delle amministrazioni di investire sulla qualità della risorsa lavoro) il trend sia:

recessivo	tendenzialmente recessivo	stazionario	evolutivo	in accelerazione
-----------	---------------------------	-------------	-----------	------------------

b) Quali sono gli ostacoli o le criticità che vede?

c) Quali sono le proposte per migliorare i meccanismi di garanzia e sviluppo delle professionalità ?

*Le proponiamo ora alcuni item specifici. La preghiamo di darci una sua valutazione di priorità rispetto all'importanza di ciascun aspetto per la realizzazione dell'obiettivo. Può anche esprimere delle valutazioni più articolate:*

### 5.1 Accesso e formazione

Per far fronte ai nuovi compiti le amministrazioni hanno bisogno di profili professionali più tecnici e manageriali. Le università hanno prontamente risposto a questo bisogno di competenze preparando – attraverso appositi percorsi curriculari – figure professionali specifiche che però non hanno un riconoscimento nei requisiti di accesso. Contestualmente il blocco del turn over chiede di investire sulle risorse interne. Rimangono irrisolti alcuni problemi di fondo:

- i criteri di selezione adottati nelle procedure di accesso al pubblico impiego non aiutano a selezionare dal mercato i profili migliori (skills e competenze); i concorsi prediligono conoscenze giuridico-amministrative rispetto a competenze specialistiche;
- il lavoro pubblico come scelta professionale non è allettante – per possibilità di carriera, retribuzione, riconoscimento – per gli skills professionali più qualificati;
- l'Italia destina alla formazione meno dell'1% del bilancio. Si investe poco e male: la programmazione della formazione non è correlata ai nuovi profili professionali o ai nuovi bisogni; la formazione è ancorata a modelli tradizionali spostati sul sapere piuttosto che sulle competenze/abilità; manca una valutazione di efficacia della formazione erogata.

a) In una scala da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA Professionale"?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):

.....

### 5.2 Dirigenza

Con il D.lgs 29/93 è stata introdotta la figura del dirigente manager legato da un rapporto fiduciario al vertice politico, in grado di tradurre gli indirizzi politici in obiettivi di gestione e di rispondere dei risultati. Tre i pilastri del nuovo statuto della dirigenza: responsabilizzazione (circuito obiettivi-valutazione dei risultati), contrattualizzazione (definizione ,su base individuale, degli obiettivi e della durata dell'incarico), autonomia gestionale (definizione degli obiettivi operativi, governo per budget). Oggi la dirigenza vive una situazione di difficoltà: un quadro normativo ambiguo, il venir meno di una durata minima ragionevole degli incarichi su cui valutare i risultati, l'aumento degli incarichi conferiti a dirigenti non di ruolo, l'assenza di una effettiva valutazione delle prestazioni e dei risultati, il mancato decollo degli strumenti di autonomia gestionale fanno parlare di precarizzazione della dirigenza, con conseguenze negative sui processi di modernizzazione. Da più parti si auspica una revisione dello statuto della dirigenza.

a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA Professionale"?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):

.....

### 5.3 La contrattazione decentrata

Con il DLgs. 29/93 è stato introdotto anche nel sistema contrattuale pubblico un secondo livello di contrattazione con l'obiettivo di dare alle amministrazioni uno strumento per applicare il principio del riconoscimento della produttività individuale, definendo, a livello decentrato, i criteri per ridistribuire la parte variabile della retribuzione. Dopo uno slancio iniziale la contrattazione decentrata è in fase di stallo: nella maggior parte dei casi la retribuzione incentivante viene tuttora distribuita "a pioggia" e non secondo criteri meritocratici/di valutazione della produttività.

a) In una scala da una 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA Professionale"?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):

.....

## 6. PA FATTORE DI COMPETITIVITA'

Una pubblica amministrazione che semplifica, migliora il rapporto con i cittadini, i soggetti economici, le formazioni sociali nonché, ovviamente, con tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso. Una pubblica amministrazione moderna è un fattore di competitività.

Da più di dieci anni lo sforzo della nostra Pubblica Amministrazione si muove, lungo questa direttrice, verso due obiettivi:

- da una parte tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili, eliminare tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione e, dove non si può tagliare, trovare modi diversi, più semplici, rapidi ed economici per ottenere lo stesso risultato. In sintesi ridurre il carico burocratico e i costi da regolazione che gravano su imprese e cittadini.

- dall'altra esercitare un ruolo attivo di promozione dello sviluppo, della competitività, della coesione sociale.

Proponiamo alla riflessione due ambiti di attenzione:

- **semplificazione amministrativa e "deregulation"**. A fronte di significative iniziative di semplificazione, il processo risulta ancora lento e, per certi aspetti, difficoltoso soprattutto nella semplificazione degli adempimenti burocratici che gravano sulle imprese e, in generale, nei tempi di risposta; l'opera di razionalizzazione, codificazione e semplificazione legislativa appare ugualmente procedere a "stop & go";
- **PA fattore di sviluppo**. Piani strategici di città, iniziative di marketing territoriale, esperienze di programmazione urbanistica partecipata, cabine di regia etc. stanno modificando profondamente sia le policy sia la stessa organizzazione amministrativa che da erogatore di servizi è spronata a diventare centro di governo e indirizzo di scelte condivise. Nella costruzione di questa nuova "governance" all'attore pubblico viene chiesto sempre più di assumere un ruolo di mediazione istituzionale degli interessi.

**Domande:**

**a) Le sembra che da questo punto di vista (la capacità delle amministrazioni semplificare e razionalizzare per facilitare le politiche di competitività) il trend sia:**

recessivo	tendenzialmente recessivo	stazionario	evolutivo	in accelerazione
-----------	---------------------------	-------------	-----------	------------------

**b) Quali sono gli ostacoli o le criticità che vede?**

**c) Quali sono le proposte per migliorare i meccanismi di semplificazione ?**

*Le proponiamo ora alcuni item specifici. La preghiamo di darci una sua valutazione di priorità rispetto all'importanza di ciascun aspetto per la realizzazione dell'obiettivo. Può anche esprimere delle valutazioni più articolate:*

### 6.1 Semplificazione amministrativa e legislativa

La semplificazione è concordemente indicata come fattore chiave di competitività. Due le principali linee di azione:

- la semplificazione amministrativa, perseguita attraverso innovazioni come la DIA, il procedimento unico, l'eliminazione di atti autorizzatori, la conferenza dei servizi, l'introduzione delle aste on line e, da ultimo, il silenzio-assenso;

- la semplificazione regolamentare, attraverso l'AIR (analisi di impatto della regolazione), lo sfoltoimento della giungla legislativa e regolamentare (leggi di semplificazione), la progressiva deregolamentazione di molti ambiti.

Tuttavia, soprattutto le innovazioni di punta sembrano essere in una fase di rallentamento: una recente indagine ISTAT denuncia, ad esempio, uno scarso utilizzo della conferenza dei servizi; l'AIR non è stata introdotta in maniera sistemica; il taglio dei procedimenti e dei costi da regolazione, secondo le imprese, non è stato così draconiano; l'opera di razionalizzazione, codificazione e semplificazione legislativa appare in ritardo sui tempi. Nonostante lo sforzo l'obiettivo di semplificazione e, quindi, snellimento del rapporto PA/cittadini-imprese sembra lontano dagli standard europei.

a) In una scala da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA Fattore di Competitività"?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):

.....

### 6.2 PA fattore di sviluppo

La pubblica amministrazione, soprattutto a livello locale, sta progressivamente interpretando il ruolo di regista e promotore di sviluppo. Sono sempre più diffuse iniziative e strumenti di *governance* che valorizzano il ruolo dell'attore pubblico come centro di governo delle scelte fondamentali per la competitività di un territorio, in processi di partecipazione e concertazione allargata.

I piani strategici di città, le iniziative di marketing territoriale, le esperienze di programmazione urbanistica partecipata stanno modificando le tradizionali policy ma anche la stessa organizzazione amministrativa. Emerge una propensione ad integrare le politiche settoriali e i diversi strumenti di attuazione in un quadro di progetti di sviluppo integrati e di ampio respiro. Più che ad un produttore efficiente di servizi, i cittadini e le imprese di un territorio/comunità sembrano guardare alla pubblica amministrazione come ad un soggetto di indirizzo delle scelte strategiche, di mediazione istituzionale degli interessi chiedendo all'attore pubblico un ruolo di *governance*, di integrazione e di gestione delle interdipendenze tra gli attori della comunità.

Siamo di fronte a cambiamenti che modificano profondamente l'azione amministrativa spostandola dalla produzione di servizi a quella di "capitale sociale", qualificandosi come leva strategica per lo sviluppo.

a) In una scala da 1 (minima importanza) a 5 (massima importanza) quale priorità assegnerebbe a questo item per la realizzazione dell'obiettivo "PA Fattore di Competitività"?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

b) Osservazioni, commenti, proposte ( facoltativo):

.....



# Elenco riassuntivo delle 20 proposte per il nuovo Governo

## Per la qualità dei servizi:

1. Istituire un'**unità di missione indipendente per la qualità della PA** che possa individuare, attraverso studi di settore, indicatori di produttività in termini di qualità e quantità di servizi erogati e quindi livelli standard condivisi e applicabili in maniera ragionevolmente omogenea.
2. Rendere obbligatorie le **misure di customer satisfaction** con metodologie omogenee tali da renderne pubblici e confrontabili i risultati (benchmarking continuo tra le amministrazioni).
3. Recuperare l'esperienza delle "**carte dei servizi**" configurandole però come veri e propri contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione e possano partecipare alla loro stesura

## Per l'efficienza

4. Attuare una **riforma del bilancio** con l'introduzione di principi di contabilità economica e di "governo per budget" con un preliminare esame analitico dei singoli centri di costo e un sufficiente periodo di sperimentazione (vedasi il modello di riforma francese).
5. Assegnazione alle amministrazioni virtuose di parte dei **risparmi** economici ottenuti con una maggiore efficienza.
6. Realizzare un coerente **sistema di premialità** che consenta maggiore autonomia e discrezionalità alle amministrazioni virtuose a partire dalla possibilità di compensare fra loro spese di diversi capitoli (ad es. spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi). Si tratta di ridefinire il patto di stabilità in modo da vincolare le amministrazioni a comportamenti rigorosi e virtuosi, ma ponendo ad esse vincoli e obiettivi esclusivamente in termini di saldi complessivi di bilancio.

## Per la sussidiarietà orizzontale e verticale

7. Attuare con decisione il **federalismo fiscale** per far corrispondere alle responsabilità una reale autonomia
8. Costituire un **incubatore di idee e di progetti**, una sorta di catalogo pubblico coordinato con Stato, Regioni ed Enti locali e pensato per l'uso della finanza di progetto e la Partnership Pubblico-Privato.
9. Istituire **tavoli di concertazione** e cooperazione su base territoriale e su singoli temi per favorire momenti di integrazione (cfr. l'esperienza dei CRC per l'e-government) e promuovere accordi volontari tra le amministrazioni e di queste con i privati

## Per la PA digitale

10. Istituire una **cabina di regia unitaria per le politiche di e-government** che operi a livello nazionale e sia però fortemente integrata con il territorio e sia partecipata dal sistema delle autonomie (CNIPA federale?) attribuendogli potere e portafoglio in modo che possa definire con chiarezza poche priorità nella strategia verso la PA digitale e proporre regole e **modelli chiari e condivisi**
11. Introdurre strumenti, luoghi e processi per l'**integrazione dell'innovazione tecnologica e dell'innovazione amministrativa**.
12. **Escludere dal patto di stabilità le spese per l'innovazione**

## Per la gestione delle risorse umane

13. **Sbloccare il turnover** permettendo così l'assunzione di giovani specializzati di cultura tecnica e introducendo nuovi profili più adeguati alle esigenze; dare comunque maggiore **autonomia** alle amministrazioni, soprattutto a quelle locali e alle regioni nelle politiche del personale
14. Rendere la **dirigenza più indipendente dalla politica** mediante la definizione della lunghezza degli incarichi e un effettivo processo di valutazione su parametri oggettivi e condivisi.
15. Favorire una maggiore professionalizzazione e competenza dei **direttori del personale** e promuovere una rete tra loro in modo da socializzare moderne tecniche di gestione delle risorse umane
16. Studiare dei "**percorsi di uscita**" o di diverso utilizzo per i meno motivati superando il concetto di "impiego a vita"
17. Favorire l'**osmosi tra pubblico e privato**, specialmente per la dirigenza, rendendo possibili percorsi di carriera misti con la valutazione delle esperienze fatte nel privato,
18. Realizzare una **formazione** di qualità e valutabile, con un' enfasi particolare per la formazione dell'alta dirigenza
19. Costruire un'**anagrafe delle competenze** dei dipendenti in modo da conoscere i loro skills e poterli impiegare al meglio.

## Per la competitività

20. Creare una **task force per la semplificazione** e la qualità della regolazione che risponda al massimo vertice politico e che sia centrale, ma condivisa e partecipata dalle autonomie territoriali e dalle parti sociali; Tale unità promuoverà la redazione di **piani di semplificazione** per ogni ente che siano pubblici e valutabili passo per passo