

VERSO IL D.S.N.
IL CONTRIBUTO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE
PUBBLICA

[BOZZA da Approvare]

Luglio 2005

INDICE

Premessa

1. Elementi di diagnosi e fattori di contesto nell'ottica della futura programmazione: le risorse, gli obiettivi, i risultati e le aree di miglioramento nell'impegno del DFP.

- 1.1 Integrazione finanziaria (investimenti) e strategica (politiche) negli interventi del DFP
- 1.2 Integrazione finanziaria: analisi del contributo della formazione alla spesa pubblica per lo sviluppo e delle risorse gestite dal DFP secondo la ripartizione nelle diverse componenti di finanziamento.
- 1.3 Integrazione strategica: la coerenza fra politiche regionali, comunitarie e nazionali.

2. Dal contesto allo scenario: evoluzione della P.A. e politiche del DFP

- 2.1 Una panoramica sulle principali riforme che interessano il comparto della Pubblica Amministrazione.
- 2.2 Gli scenari evolutivi della Pubblica Amministrazione
- 2.3 Le strategie del Dipartimento in tema di governance e capacità istituzionale.

3. Obiettivi e linee di intervento del Dipartimento Funzione Pubblica per il 2007-2013

- 3.1 Identificazione di alcuni fondamentali obiettivi per il nuovo ciclo di programmazione: coerenza con i principi Lisbona-Goteborg e con quelli fissati negli Orientamenti Strategici Comunitari 2007-13.
- 3.2 Le conseguenti priorità e le strategie di intervento.
- 3.3 Gli obiettivi

4. Note conclusive

- 4.1 Una visione d'insieme: dall'oggi al domani.
- 4.2 La necessità di un ruolo di coordinamento e di guida in tema di politiche innovative nella P.A.: il DFP al servizio del cambiamento e della qualità.

Premessa

Il Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, in questi anni, ha coordinato un vasto programma – tuttora in atto - di trasformazione della PA con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa. Il Dipartimento della funzione pubblica in questi anni ha svolto e svolge un ruolo di coordinamento e impulso per la realizzazione dei seguenti quattro grandi obiettivi posti ad inizio legislatura: *Miglioramento della qualità dei servizi resi dalle amministrazioni; Semplificazione amministrativa; Contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica; Digitalizzazione delle amministrazioni*; La pubblica amministrazione italiana e il contesto nel quale questa opera stanno profondamente cambiando e in seguito al processo di decentramento e di progressiva riforma, il Dipartimento della funzione pubblica si qualifica sempre più come facilitatore di un processo articolato di innovazione e modernizzazione dello Stato. Per realizzare questo compito il DFP ricorre sempre più a strumenti di tipo partecipativo, basati sul consenso. In particolare, il Dipartimento utilizza, per scambiare esperienze, recepire bisogni e elaborare congiuntamente iniziative di cambiamento, strumenti quali protocolli, accordi, tavoli di coordinamento e gruppi di lavoro. Particolare attenzione accanto alle attività di aggiornamento professionale delle risorse umane, il DFP – al fine di far convergere gli interessi delle amministrazioni al tema dell'efficienza - pone con forza, una strategia per la costruzione di un quadro di azioni, orientamenti e progetti, con obiettivi definiti e che hanno come riferimento un complesso di soggetti che concorrono a ridefinire la missione per la trasformazione della PA, passando da soggetto che garantisce il rispetto dei diritti a soggetto che eroga servizi. L'attività del DFP è dunque orientata all'attuazione dei processi di innovazione, ri-organizzazione delle amministrazioni pubbliche, al decentramento e al rafforzamento dei livelli locali di governo, all'attuazione del principio di sussidiarietà e all'introduzione delle metodologie dell'ICT nei processi amministrativi. Tale percorso ha richiesto e richiede un coinvolgimento culturale di tutto il personale pubblico. Infatti, se finora lo sforzo principale del D.F.P. è stato dedicato alla proposizione di una serie di programmi e progetti che - attraverso interventi a Carattere di Sistema - hanno riguardato lo sviluppo delle risorse umane, l'assistenza tecnica, l'analisi e la ricerca, la proposizione di modelli di innovazione che hanno permesso di introdurre nel lavoro pubblico i modelli della cultura del servizio, oggi il DFP ravvisa la necessità di promuovere e consolidare l'azione di innovazione e di introduzione nei processi amministrativi di culture e nuovi saperi, avvicinare le nostre amministrazioni all'Europa.

Il DFP è organizzato in Uffici ognuno dei quali – *all'interno della propria mission* - ha contribuito e contribuisce all'attuazione delle strategie di intervento i cui contributi sono parte integrante del presente documento. I diversi uffici di cui il DFP si compone sono:

Formazione del personale: l'Ufficio opera nel quadro di programmi di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane destinati al personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando i servizi offerti dal **Formez** (Centro di studi e formazione per le autorità locali) e dalla **Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione** (SSPA) così come quelli di altri organismi pubblici o privati che operano in questo campo. Il migliore uso delle politiche di supporto allo sviluppo delle risorse umane viene realizzato mediante processi analisi dei fabbisogni e di analisi delle competenze del personale che si traduce con la promozione di interventi di Sistema e si realizza con risorse nazionali e comunitarie

Gestione del personale: l'Ufficio definisce i metodi di selezione e di reclutamento del personale pubblico. Inoltre, ha poteri di indirizzo e supervisione sulla organizzazione degli uffici nelle pubbliche amministrazioni, così come sulle iniziative relative allo statuto giuridico dei funzionari e alla politica salariale. Provvede alla gestione, coordinamento e orientamento delle questioni relative ai dirigenti pubblici, gestendo una apposita banca dati sulle competenze della dirigenza. Promuove numerosi interventi volti a permettere alla PA una migliore e più

avanzata modalità di utilizzo, gestione e reclutamento del personale e una più efficace implementazione delle nuove forme di impiego.

Innovazione amministrativa: il Dipartimento elabora politiche di innovazione volte a migliorare la qualità dei servizi e delle politiche pubbliche e ne verifica l'efficacia. Inoltre esso realizza programmi di sostegno all'innovazione nelle amministrazioni pubbliche statali e territoriali, basati sullo sviluppo delle conoscenze e del capitale umano e sulla creazione di condizioni di contesto favorevoli ai processi di innovazione.

Relazioni sindacali: il Dipartimento svolge attività di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni in materia di relazioni sindacali; predispone gli atti finalizzati all'esercizio del potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN (l'Agenzia che rappresenta le pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali); svolge l'attività inerente ai procedimenti negoziali per la definizione della disciplina del rapporto di lavoro del personale. Contribuisce a rendere più agile il rapporto con il personale del pubblico impiego attraverso iniziative di stimolo utili alla realizzazione di un proficuo sviluppo di sistemi di interazione fra amministrazioni.

Comunicazione istituzionale della pubblica amministrazione: nell'ottobre 2001 è stata creata una Struttura di Missione per la comunicazione e l'informazione ai cittadini con lo scopo di migliorare la qualità della comunicazione delle pubbliche amministrazioni, aumentandone la chiarezza e la trasparenza. La Struttura opera con particolare attenzione alla comunicazione on line e alla semplificazione del linguaggio utilizzato nei documenti amministrativi; coordina l'Ufficio stampa, l'Ufficio relazioni con il pubblico e la redazione Web.

L'esperienza maturata in questi anni dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del PON ATAS, del PON AS e dei Fondi Nazionali consente da una parte di confermare la validità dell'impostazione strategica generale delle attività, e dall'altra di definire alcuni interventi migliorativi e integrativi della strategia di definizione per la programmazione dei Fondi Strutturali nel periodo 2007-2013. Il contributo si occuperà quindi di fornire elementi in merito a tre argomentazioni:

- la diagnosi e la definizione dei fattori di contesto in merito agli investimenti per l'attuazione delle politiche del DFP;
- La definizione di obiettivi e linee di intervento in merito al ruolo del DFP nella gestione delle risorse comunitarie future;
- la valutazione ex-ante della coerenza della *mission* del Dipartimento della Funzione Pubblica con le linee guida tracciate dalla Commissione per il processo di definizione delle politiche strutturali per il periodo 2007-13.

Infatti, il processo di programmazione dei fondi comunitari che ci condurrà alla stagione 2007-13 appare per molti versi cruciale; ciò in riferimento sia alla attuale situazione dell'economia europea e nazionale, sia in relazione allo scenario che l'ampio e radicale processo di riforme delle istituzioni del mercato e dello Stato si va disegnando in questi anni.

Questa considerazione spinge ad impostare il lavoro su principi di responsabilità ed innovatività: da un lato ripensare all'impatto e ai limiti della fase di programmazione in chiusura, dall'altro - tenuto in debito conto la complessità del sistema di governo di risorse e politiche - contribuire alla costruzione del DSN con lo sforzo di collocare strategie e interventi su un orizzonte di medio-lungo periodo.

1. Elementi di diagnosi e fattori di contesto nell'ottica della futura programmazione: le risorse, gli obiettivi, i risultati e le aree di miglioramento nell'impegno del DFP.

1.1 Integrazione finanziaria (investimenti) e strategica (politiche) negli interventi del DFP.

Nell'ottica richiamata in premessa occorre condurre, in termini quantitativi e qualitativi, una "analisi diagnostica" (F. Barca) delle politiche strutturali e nazionali finora realizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Secondo il profilo quantitativo si tratta di analizzare l'integrazione fra strumenti finanziari, elaborando le informazioni contenute nella Banca Dati dei Conti Pubblici Territoriali del Dps del M.E.F. ed evidenziando la ripartizione strutturale della spesa del DFP (risorse ordinarie, comunitarie e relative alle aree sottoutilizzate). Tale analisi risulta anche funzionale a trarre alcune conclusioni in termini di addizionalità, il principio alla base dell'assegnazione dei Fondi strutturali e, a livello complessivo, per le Amministrazioni Centrali, uno degli aspetti più problematici della gestione in corso.

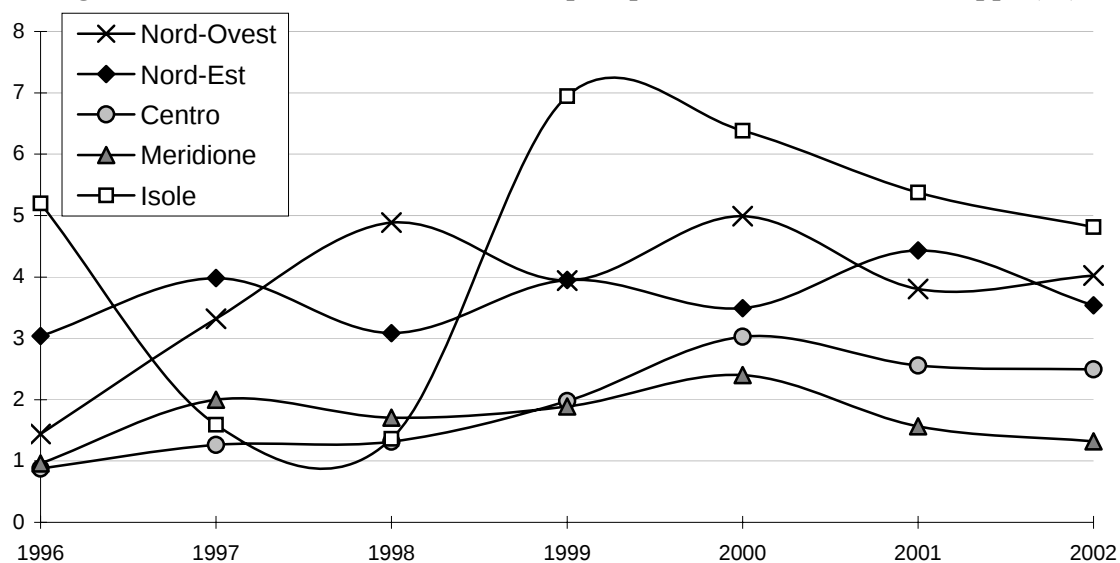
Il tema dell'integrazione fra livelli di governo e di conseguenza degli interventi si declina oltre che nella dimensione finanziaria, in quella strategica, relativa alla coerenza fra politiche regionali comunitarie e nazionali. In tal caso l'analisi riguarda l'avvio o la prosecuzione di interventi a carattere "sistemico" da parte del DFP, rivolti a tutti i livelli di governo: si tratta di iniziative rivolte al rafforzamento del *sistema* di supporto alle politiche di qualificazione e riqualificazione delle Risorse umane e consistenti, quindi, non solo e non tanto in interventi di formazione, quanto in progetti di affiancamento, assistenza consulenziale, studio e ricerca.

1.2 Integrazione finanziaria: analisi del contributo della formazione alla spesa pubblica per lo sviluppo e delle risorse gestite dal DFP secondo la ripartizione nelle diverse componenti di finanziamento.

L'impegno dell'Unione Europea nelle regioni in ritardo di sviluppo non deve sostituirsi, ma piuttosto sommarsi all'intervento dello Stato italiano. Il principio di addizionalità inteso in senso lato implica innanzitutto una dimensione finanziaria – le risorse pubbliche nazionali connesse allo sviluppo devono infatti aggiungersi alle risorse dei Fondi Strutturali che concorrono al raggiungimento dei medesimi obiettivi, e devono per questo raggiungere un livello predeterminato.

A partire dalle informazioni contenute nei Conti Pubblici Territoriali, si può verificare il contributo della formazione alla spesa pubblica complessiva connessa allo sviluppo, un aggregato di spesa il cui calcolo è richiesto agli Stati membri dall'UE per la verifica del principio di addizionalità riferito al settore pubblico allargato.

Fig. 1 - Contributo della formazione alla spesa pubblica connessa allo sviluppo (%)

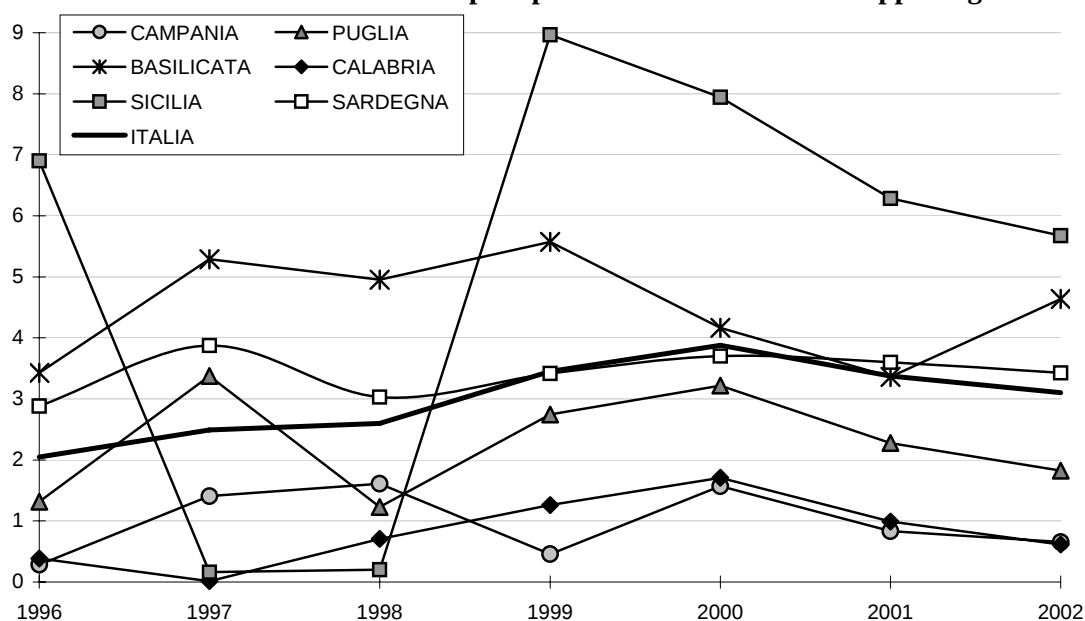


Fonte: Conti Pubblici Territoriali, elaborazioni DFP - UFPPA

All'interno di questo aggregato la voce la formazione professionale può assumere un ruolo importante per favorire il raggiungimento degli impegni di spesa e di addizionalità assunti dall'Italia nel dicembre 2004 che - pur costituendo una revisione verso il basso degli obiettivi originariamente fissati - rappresentano obiettivi assai impegnativi.

La formazione ha già oggi un peso rilevante nella formazione della spesa pubblica, e la sua incidenza - anche grazie ai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo - è tendenzialmente in crescita. All'impegno comunitario deve per questo aggiungersi una forte spinta interna a favore della diffusione delle varie tipologie di attività formative. E' per questo prevedibile e quanto mai necessario il pieno sviluppo del sistema di formazione continua nell'ottica del life-long learning, aspetto per il quale l'Italia continua ad essere indietro rispetto a molti altri Paesi europei.

Fig. 2 - Contributo della formazione alla spesa pubblica connessa allo sviluppo Regioni Ob. 1 (%)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, elaborazioni DFP - UFPPA

Queste considerazioni sull'incidenza delle spesa in formazione rispetto alla spesa pubblica per lo sviluppo vanno integrate con la valutazione della mole di risorse - comunitarie e nazionali, gestite dal DPF nel ciclo di programmazione in chiusura. Il Dipartimento della Funzione Pubblica nella programmazione comunitaria 2000/2006 ha svolto il ruolo di Organismo intermedio, responsabile per l'Obiettivo 1 della Misura II.2 del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica ed Azione di Sistema (PON ATAS) a titolarità del Ministero dell'Economia e delle Finanze; e per l'Obiettivo 3 della Misura D.2 del Programma Operativo Nazionale Azione di Sistema (PON AS), a titolarità del Ministero del Lavoro e P.S., gestendo, nel complesso, oltre 85 milioni di euro per la prima delle due misure citate (quota comprensiva di una premialità di quasi 8 milioni di euro), e di oltre 18 milioni di euro per la seconda (premialità di 2,5 milioni di euro). Per quanto riguarda la Misura II.2 del PON ATAS sotto il profilo della gestione finanziaria, il Dipartimento ha visto riconosciuto il suo impegno ad assicurare un completo ed efficace utilizzo delle risorse originariamente attribuite (pari oltre a 77 milioni di Euro) con l'assegnazione di risorse premiali aggiuntive per un importo di 7,739 milioni di Euro. Tale assegnazione, che porta la dotazione complessiva a 85.132.300, è stata determinata dalla capacità che del Dipartimento di recuperare il ritardo che si registrava all'inizio dell'annualità del 2003 in termini di realizzazioni di spesa rendicontando, alla fine dello stesso anno, un importo addirittura superiore a quanto stabilito dalla CE. Le stesse risorse addizionali hanno consentito al Dipartimento di realizzare un ulteriore impegno di spesa nel corso del 2004 ed è possibile stabilire al 98% della nuova dotazione complessiva la quota di risorse attualmente impegnate.

Nel frattempo, già alla data di Giugno 2005, l'attività di rendicontazione realizzata per l'Asse II ha consentito il superamento del target di spesa stabilito per il 31/12/2005, e quindi ha scongiurato l'applicazione del disimpegno automatico dei fondi. Non solo, sotto il profilo della qualità dei progetti attivati, il valutatore indipendente ed il Comitato di Sorveglianza hanno apprezzato l'efficacia delle attività realizzate, segnalando la valenza strategica di una serie di attività realizzate nella Misura II.2, fra le quali quelle realizzate all'interno del progetto SPRINT, del PIT AGORA, e quelle ascrivibili al progetto TRAGUARDI, recentemente rifinanziato, incoraggiando la prosecuzione di tali iniziative.

Per quanto riguarda il PON Ob. 3 il Dipartimento della Funzione Pubblica è titolare della Misura D.2 "Azioni di sistema per favorire l'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione", che è finalizzata alla realizzazione di azioni di sistema per lo sviluppo delle competenze della PA nella prospettiva di adeguarle alle esigenze del mondo produttivo e della società. In particolare, nell'ambito della Misura D.2, vengono realizzate iniziative di sostegno allo sviluppo locale (Azione 1), di sperimentazione di forme contrattuali flessibili e del telelavoro (Azione 2), per lo sviluppo dei nuovi strumenti gestionali e di valutazione (Azione 3).

Le quattro azioni perseguono le seguenti finalità:

- favorire lo sviluppo e i processi di governance locale;
- favorire la finalizzazione delle performance e dei processi lavorativi nelle pubbliche amministrazioni locali alle riforme in atto nella Pubblica Amministrazione;
- sviluppare strumenti per sostenere e facilitare i processi di riorganizzazione interna alle pubbliche amministrazioni locali, anche attraverso il consolidamento e la qualificazione della funzione formazione interna alle amministrazioni stesse;
- promuovere l'innovazione nella PA.

Oltre alla Misura II.2 del PON ATAS Obiettivo 1, la Misura D.2 – Promozione di un sistema di formazione continua nella PA a sostegno dell'innovazione e dei processi di governance a valere sul il PON AS Obiettivo 3 Azioni di Sistema per il 2000/2006, il DFP gestisce ulteriori programmi e progetti finanziati da fondi nazionali, fra i quali:

- gli interventi formativi nelle Pubbliche Amministrazioni e le altre iniziative per la valorizzazione delle risorse umane e l'omogeneizzazione degli standard di performance amministrativa nella PA, finanziati con risorse nazionali attribuite al DFP.
- il Programma triennale di empowerment per il 2002/2004 destinato all'innovazione e alla modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni del Mezzogiorno, finanziato con Delibera CIPE n.36 del 3 maggio 2002.

In generale, gli interventi del DFP finanziati con fondi nazionali sono riconducibili alle priorità politiche formulate dal Ministro della Funzione Pubblica per l'elaborazione della direttiva annuale sull'attività amministrativa e intendono promuovere e sostenere il miglioramento del sistema formativo pubblico. Tali iniziative sono, infatti, dirette (come è per le azioni di sistema finanziate attraverso il FSE) ad indirizzare, orientare e supportare la programmazione, l'attuazione e la valutazione delle politiche e delle azioni all'interno del sistema formativo delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, queste azioni riguardano la definizione di standard, l'individuazione di modelli e la realizzazione di sperimentazioni e hanno, quindi, lo scopo di contribuire alla costruzione di un quadro coerente ed unitario per il complesso degli interventi volti al miglioramento del sistema formativo pubblico, ai diversi livelli di governo e nel rispetto delle attribuzioni delle amministrazioni coinvolte e delle specificità territoriali e settoriali. Gli obiettivi relativi alle azioni promosse tramite il finanziamento delle risorse nazionali sono dunque, riassumendo, i seguenti quattro:

- migliorare il raccordo tra P.A. centrali e locali nell'attuazione delle riforme amministrative e costituzionali,
- contribuire al processo di semplificazione amministrativa,
- sviluppare la comunicazione istituzionale,
- elevare la qualità del sistema formativo pubblico.

A conclusione della sezione di analisi degli investimenti realizzati dal Dipartimento si riporta la sottostante tabella riepilogativa, che raccoglie in modo sintetico i dati e le informazioni illustrati nel paragrafo, e rappresenta più chiaramente la dimensione finanziaria dell'intervento del DFP.

Tab. 1 - Risorse gestite dal DFP nel periodo 2000-2006

Risorse	Provenienza	Importo (in Meuro)
Obiettivo 1	Fse e Fesr*	85
Obiettivo 3	Fse e Fesr*	18
Totale Fondi Strutturali		103
Fondi di Bilancio 2000-2005	Nazionale	193
Fondi delibera Cipe 36/2002 (annualità 2002, 2003 e 2004)	Nazionale	106
Fondi UMTS (annualità 2002)	Nazionale	11
Totale Nazionali		310

Fonte: DFP - UFPPA

* al lordo del cofinanziamento nazionale

Com'è evidente dal confronto fra i sub-totali (quello riferito ai Fondi Strutturali, e quello alle risorse nazionali), il contributo comunitario all'attuazione degli interventi nel periodo 2000-2006, considerato anche che i valori relativi ai Fondi Obiettivo 1 e 3 gestiti dal Dipartimento sono comprensivi del cofinanziamento nazionale (nell'ordine - quest'ultimo - circa del 30%, visto che in gran parte si tratta di risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo), sono dell'ordine 1 a 3, ovvero per ogni euro proveniente dall'Ue, le risorse nazionali impiegate dal Dipartimento sono nell'ordine di tre euro.

1.3 Integrazione strategica: la coerenza fra politiche regionali, comunitarie e nazionali.

Per il Dipartimento della Funzione Pubblica l'addizionalità deve inoltre intendersi prioritariamente in senso strategico: le politiche di livello comunitario si devono aggiungere ed integrare con le analoghe politiche attuate a livello nazionale: la definizione degli indirizzi, delle priorità e degli obiettivi di intervento a livello nazionale deve per questo tenere conto del dibattito che su di essi si svolge all'interno e al di fuori delle istituzioni comuni e in cooperazione con gli altri Stati membri. E' quindi necessario porre l'enfasi sull'importanza di un maggior raccordo fra politiche di coesione e politiche nazionali. Questo implica innanzitutto un coordinamento più stringente nelle attività di programmazione svolte ai distinti livelli europeo, nazionale e regionale, nell'ottica dell'implementazione di un effettivo sistema di governance multi-livello. L'addizionalità implica inoltre che all'impegno dell'Unione Europea in questo ambito corrisponda una politica della formazione attuata a livello nazionale, in grado di mettere a sistema i diversi interventi e i diversi attori interessati e responsabili. I due ambiti di intervento – comunitario e nazionale - condividono già oggi gli stessi indirizzi strategici, la fissazione degli obiettivi e la definizione delle priorità, aspetti che vengono sempre più discussi a livello europeo e condivisi tra tutti gli stati membri. Essi pongono fortemente l'accento sulla necessità di investire nella formazione, nell'accrescimento delle competenze e delle conoscenze e prevedono con enfasi la necessità di migliorare la qualità delle risorse umane, a cominciare dalla Pubblica Amministrazione. Sono questi interventi imprescindibili per fare dell'Europa "l'area economica più competitiva del mondo".

D'altro canto i processi di decentramento che interessano il paese, se da un lato rendono le regioni e gli enti locali più liberi da vincoli centralistici dall'altra moltiplicano i soggetti che compongono il quadro istituzionale e potenzialmente producono rischi di frantumazione del sistema pubblico e rendono necessaria una continua mediazione fra autonomia dei territori regionali e coesione sistematica del sistema nazionale delle pubbliche amministrazioni. Tutto ciò corrisponde ad esigenze di governance del sistema della cittadinanza, ma soprattutto è funzionale a mantenere le singole politiche regionali e sub regionali coerenti con gli obiettivi strategici del sistema-Paese.

Il Paese affronta un periodo di difficoltà economica legata soprattutto alla perdita di competitività del sistema produttivo nel quadro della **competitività globale**. Obiettivo strategico è oggi il rilancio del sistema delle imprese. In questo contesto occorre ricollocare i sistemi produttivi locali dentro un quadro di competitività nazionale ridimensionando l'enfasi sulle ricette locali per lo sviluppo e la competitività territoriale: occorre "fare sistema" entro un quadro nazionale ed europeo e solo all'interno di questo sviluppare le specificità competitive locali. Il tema della integrazione fra politiche dunque si declina quindi nella qualità della relazione che si instaura fra almeno tre livelli di governo (comunitario, nazionale e regionale), e un indubbio ruolo di fluidificante dell'ingranaggio è rappresentato dal sistema delle pubbliche amministrazioni che sempre più assumono il ruolo di soggetti che sostengono e facilitano le politiche di crescita economica. In questo quadro assume un ruolo cruciale il Dipartimento della Funzione Pubblica, cui spetta il compito di promuovere l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche in una logica sistemica, ovvero seguendo l'obiettivo strategico della costruzione di una rete di pubbliche amministrazioni differenziato e multiforme ma coeso e in grado di presentarsi come sistema a supporto delle politiche strategiche nazionali (ma anche quelle dell'Unione Europea).

2. Dal contesto allo scenario: evoluzione della P.A. e politiche del Dipartimento

Nel quadro attuale di poteri e competenze, appare cruciale collocare il processo di decentramento disegnato dal Titolo V della Costituzione in un contesto più ampio, in cui il livello nazionale si incardina - e si integra - in quello sopranazionale. Sembra quindi necessario ragionare sui caratteri di un sistema che si presenta in sé complesso, articolato in tre livelli fondamentali (europeo, nazionale, regionale), e sui rapporti fra i soggetti presenti in ciascuno di essi tenuto conto che la regola primaria, è il principio di sussidiarietà e che le direttrici di cui è opportuno tenere conto, e che descrivono il cambiamento in atto, sono delineate dal quadro di attuazione del federalismo fiscale (Dlgs 56/2000).

Il nuovo assetto istituzionale entro cui si opera è infatti il frutto di un percorso molto lungo, all'interno del quale momenti fondamentali sono rappresentati dal decentramento amministrativo attuato dalle Bassanini, dal complesso processo di riforma costituzionale (che trova una prima attuazione con la Legge 5 giugno 2003), dal già citato provvedimento in materia di federalismo fiscale.

Nel corso dell'ultimo quindicennio un moto di riforma profondo ha toccato quasi tutte le istituzioni del mercato e dello Stato: mercato del lavoro, imprese (pubbliche e private), banche e mercato del credito, investimenti pubblici e politica regionale, servizi di pubblica utilità, comparto della pubblica Amministrazione. Il radicale sommovimento del modello di poteri e competenze precedentemente in vigore, prodotto dal complesso delle riforme, prefigura l'emergere di scenari e di conseguenza di capacità nuove da parte dei soggetti pubblici e privati e soprattutto un rilancio delle politica regionale di sviluppo.

Il quadro che si delinea dunque, richiede agli enti regionali, attraverso i programmi operativi, di promuovere i mutamenti economici dei territori potenziandone la competitività, e a quelli centrali, attraverso i programmi nazionali, di promuovere l'attuazione concreta delle priorità stabilite dalla Strategia Europea per l'Occupazione e sostenere la realizzazione di riforme strutturali del mercato del lavoro degli Stati membri.

Il rafforzamento delle competenze e delle capacità di intervento e di attuazione delle politiche da parte della Pubblica Amministrazione resta quindi una priorità rilevante della politica di coesione, in considerazione del ruolo strategico che la PA svolge nel promuovere lo sviluppo, nell'attuare le politiche dell'Unione e nel contribuire al raggiungimento dei suoi obiettivi.

Dunque, accanto alle azioni che potranno realizzare le singole Amministrazioni Regionali in risposta alle esigenze specifiche di miglioramento dell'efficienza amministrativa, sembra imprescindibile una gestione concertata ed unitaria delle risorse destinate all'accrescimento delle competenze della PA, orientata a generare quel valore aggiunto in grado di assicurare un incremento della competitività complessiva nell'ambito dell'obiettivo Convergenza.

Per quanto concerne il Dipartimento della Funzione Pubblica, se nella fase in corso di conclusione la formazione della P.A. ha svolto un ruolo di supporto strategico nella programmazione e attuazione dei Fondi Strutturali e – per quanto riguarda in particolare le regioni obiettivo 1 – ha contribuito al miglioramento delle performance in termini di efficienza e di efficacia, in modo ancor più evidente di quanto non è finora accaduto, si tratta - nel futuro - di attivare interventi a carattere “sistemico”, prevedendo in ogni caso accanto alle attività formative, attività di consulenza e assistenza tecnica, accompagnamento e assistenza on-the-job, informazione e ricerca.

2.1 Una panoramica sulle principali riforme che interessano il comparto della Pubblica Amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni sono da anni impegnate, esattamente come è accaduto nel mondo dell'impresa durante la ristrutturazione degli anni Ottanta, a ridefinire nel profondo i loro meccanismi di funzionamento ma anche il loro ruolo e le loro funzioni. Accrescere la qualità del sistema pubblico è diventato un obiettivo prioritario del Paese, la cui realizzazione è in grado di incidere su tutti gli aspetti della vita e su tutti i campi delle politiche, da quello economico e sociale ai settori dell'educazione, della cultura, dell'ambiente e del lavoro.

Le riforme di questi ultimi anni che interessano la pubblica amministrazione sono numerosissime, in linea di principio tutte, perché tutte in qualche modo impattano sul sistema pubblico condizionandone struttura e funzionamento. Più che un elenco è dunque forse più utile operarne una ricognizione sistematica secondo una classificazione di massima:

a) *Istituzionali*, ovvero quelle connesse alla struttura del sistema delle istituzioni in cui si articola la Repubblica. La riforma federalista e la ricollocazione degli enti locali e le regioni dentro un quadro istituzionale composito e articolato; il processo di decentramento e di autonomia delle amministrazioni pubbliche e il principio di autorganizzazione, l'attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, la depubblicizzazione e privatizzazione di interi settori del comparto pubblico.

b) *Organizzative*, ovvero quelle incidono sul sistema organizzativo e sulle modalità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche: la privatizzazione dei rapporti di lavoro, il new public management, i sistemi strategici di gestione delle risorse umane, i sistemi contabili e la riforma dei bilanci, il sistema dei controlli, l'introduzione dei sistemi a base ICT, le tecniche gestionali innovative di derivazione aziendale, la progettazione di standards e di misuratori dell'efficienza e della produttività, il sistema infocomunicativo.

c) *Funzionali*, ovvero quelle che mutano il ruolo e le funzioni "finali" delle pubbliche amministrazioni e che riscrivono il rapporto tra sistema pubblico e stakeholders, tra sistema pubblico e cittadini. Riforme che riguardano la qualità della regolazione, le funzioni di progettazione, programmazione, coordinamento e networking tra i diversi attori sociali, di promozione delle capacità competitiva del Paese ma anche dei sistemi sociali territoriali, le funzioni di networking e, rendicontazione sociale, di partecipazione e controllo sociale dell'operato pubblico.

In questo quadro il DPF è chiamato a svolgere un ruolo di sostegno e implementazione delle politiche di riforma del sistema delle pubbliche amministrazioni attraverso politiche strategiche di sostegno alle innovazioni e attraverso il supporto allo sviluppo delle risorse Umane e la sperimentazione di programmi innovativi.

2.2 Gli scenari evolutivi della Pubblica Amministrazione.

Nel periodo di programmazione 2000-2006, l'implementazione delle due Misure, nel PON ATAS per l'Ob.1 e nel PON AS per l'Ob.3, specificamente dirette al miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, si è realizzata in uno scenario che ha tenuto conto di due aspetti fondamentali:

- del processo in atto di revisione delle forme di governo, delle strutture organizzativo-amministrative e delle basi normative all'interno delle Amministrazioni, centrali e periferiche;
- del ruolo strategico svolto a livello locale dalle Amministrazioni, che si configurano sempre più come riferimento forte di uno sviluppo endogeno che si auto-organizza e che si basa essenzialmente sulle potenzialità di tutti gli attori locali.

Oggi, all'approssimarsi della fase finale della programmazione, sono profondamente mutati ruoli e funzioni di molti tra gli attori istituzionali coinvolti tanto che, inevitabilmente, le azioni realizzate a supporto delle risorse e delle strutture che operano sui Fondi hanno inciso profondamente sull'intero assetto organizzativo delle Amministrazioni centrali, regionali e, spesso, sub-regionali.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla base di una indagine che ha promosso sul processo di attuazione di un assetto istituzionale policentrico di stampo federale nel nostro paese, ha analizzato i possibili impatti che i processi in corso produrranno sul sistema amministrativo, politico e socioeconomico del paese, soffermandosi in particolare su alcuni aspetti specifici, quali la riorganizzazione e il coordinamento delle competenze demandate dallo Stato agli enti territoriali, il riequilibrio dei ruoli e delle funzioni, il controllo preventivo e successivo di un livello di governo sull'altro. L'esito dell'indagine (condotta con il metodo Delphi), è una lettura trasversale dei vari scenari di federalismo da qui al 2008. Al centro dei mutamenti prevedibili il tema della governance appare decisivo.

Sul tema della **governance** - ovvero del modello di relazione fra istituzioni ed in particolare fra Governo nazionale ed autonomie - è necessario porre la massima attenzione. E' opinione concorde, infatti, ritenere che il modello di relazione sarà un misto fra una matrice di tipo cooperativo ed una di tipo competitivo. Ciò si verificherà sia perché sarà impossibile stabilire delle rigide sfere di competenza, sia perché le differenti politiche che caratterizzano i due modelli, rimarranno in ogni caso interconnesse tra loro. Il quadro delineato evidenzia quindi alcune problematiche di fondo che prefigurano per il 2008 assetti comunque lontani da un disegno organico. Inoltre un elemento che rende più complesso il quadro è rappresentato dalla fitta rete di iniziative promosse da diversi soggetti (le cosiddette neoistituzionalità) tese a sviluppare forme di cooperazione e modalità innovative di governance. Il richiamo è quello alla società civile, più volte indicata come l'elemento più effervescente del panorama politico-sociale. Si tratta sia di forze già note provenienti dal basso, soggetti economici per certi versi alternativi sia ai modelli liberisti e di mercato, ma anche ai soggetti istituzionali di tradizionale riferimento. La società che si organizza, e rende una realtà il modello di governance multilivello (multilevel governance), tende, più che a partecipare al dibattito politico sui temi di decentramento e federalismo, a canalizzare una domanda di autonomia crescente, e quindi a guadagnarsi sul campo degli spazi di libertà e di intervento, in un quadro istituzionale che si preannuncia non molto diverso da quello attuale.

Sotto questi profilo, soprattutto gli enti locali saranno chiamati a coordinare queste spinte, integrandole e sostenendole attraverso l'appoggio alle diverse iniziative dei cittadini portate avanti all'insegna dell'autonomia: si tratta di un ruolo che certamente sarà esercitato anche attraverso la partecipazione di tutte le realtà emergenti. In questo senso, la questione federalista sarà legata alla questione della sussidiarietà orizzontale e in particolare sarà una questione di rapporto tra Stato e mercato.

Un altro aspetto che preme sottolineare degli scenari descritti, riguarda le **capacità istituzionali** e l'evoluzione della burocrazia, che appare al 2008 ancora addentro ad un

processo “in costruzione”, caratterizzato dalla compresenza di vecchi processi decisionali e di nuovi tentativi di spostamenti parziali di competenze. In questo senso, l’attuazione del federalismo avverrà in un quadro caratterizzato dalle incertezze e dalla farraginosità delle competenze. Inoltre sembra importante il richiamo alla disegualità della burocrazia ovvero con punte di efficienza in un quadro complessivo caratterizzato ancora da aree di inefficienza. D’altro canto, sembra acclarato che il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione continuerà anche nel 2008 sebbene secondo una dinamica diversa rispetto al passato. Allo stesso tempo la burocrazia ai vari livelli di governo e nel rapporto con il cittadino e le imprese, sarà più aperta al dialogo e l’accesso ai servizi da parte della popolazione risulterà significativamente semplificato, sebbene al 2008 i processi di informatizzazione della pubblica amministrazione, ai vari livelli di governo, non saranno ancora ultimati.

Insomma, nel 2008 si avrà una burocrazia complessivamente più efficiente rispetto a quella odierna, anche se ancora occorrerà agire nel senso del rafforzamento delle capacità istituzionali e ciò renderà possibile la valorizzazione delle logiche di rete e la cooperazione istituzionale.

Si può evidenziare infatti - al di là degli scenari descritti - una difficoltà reale nel dare attuazione alle riforme e nel realizzare un modello di amministrazione diverso, in grado di elaborare e attuare politiche efficaci, garantire la qualità e l’affidabilità dei servizi, conseguire significativi recuperi di efficienza. In questa continua tensione tra spinte al cambiamento da un lato e insufficienti capacità di cambiamento dall’altro, emergono con evidenza alcune prospettive di intervento di una politica per l’innovazione.

Innanzitutto l’esigenza di rafforzare una capacità di innovazione e di adattamento ai mutamenti sociali da parte delle amministrazioni, in grado di generare miglioramenti duraturi sulla qualità delle politiche e dei servizi. Porre attenzione alla capacità realizzativa e alla qualità dell’azione pubblica significa spostare il focus della modernizzazione della Pubblica Amministrazione dalla produzione di nuove ulteriori riforme alla creazione delle condizioni necessarie per poter dare piena attuazione alle riforme già avviate.

In secondo luogo, si sottolinea la centralità che assume il territorio - e la ricchezza di soggettività ed istituzioni che lo rappresentano - come punto nevralgico di snodo per lo sviluppo e l’innovazione, rispetto a cui la capacità di “fare sistema” risulta una chiave fondamentale per creare valore.

I governi locali sono quindi sollecitati a riconfigurare la propria missione istituzionale e a modificare le proprie strategie d’azione, giocando un ruolo fondamentale di coordinamento dell’azione collettiva. In questa direzione si colloca buona parte delle politiche di sviluppo orientate all’offerta di servizi collettivi territoriali, che danno centralità al ruolo delle Regioni, alla cooperazione interistituzionale e alla partecipazione attiva delle parti economiche e sociali.

Sempre più frequentemente si osservano formule istituzionali in cui, proprio a partire dai principi sanciti delle riforme avviate negli anni ’90, l’attore pubblico svolge un ruolo fondamentale di imprenditore istituzionale e di leadership nell’orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio e il miglioramento delle condizioni di convivenza e benessere (piani strategici, sussidiarietà orizzontale, cabine di regia, programmazione negoziata, etc.).

2.3 Le strategie del Dipartimento in tema di governance e capacità istituzionale.

Il DPF è impegnato a perseguire gli obiettivi di coesione delle pubbliche amministrazioni italiane con il sistema amministrativo europeo promovendo politiche che siano in grado di “accrescere l’efficienza delle amministrazioni italiane in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell’Unione europea” (art. 1 d.lgs. n. 165 del 2001). In questi ultimi mesi il sistema dell’Unione europea attraversa un periodo di riflessione sulla necessità di costruzione del progetto federale attraverso politiche più partecipate e più vicine ai cittadini dell’Unione. In tale contesto il sistema delle pubbliche amministrazioni, in quanto rete territoriale di prossimità e di servizio ai cittadini, può svolgere un ruolo strategico. Il rafforzamento dell’Unione dal punto di vista sociale e civile, delle pratiche di cittadinanza evoluta, passa inevitabilmente attraverso il sistema delle amministrazioni pubbliche, che rappresentano i terminali di interfaccia tra cittadino e Unione in relazione dell’offerta di servizi che qualificano la cittadinanza europea.

Il DPF in questo contesto assume un ruolo strategico in quanto rappresenta uno dei soggetti di promozione delle politiche di innovazione delle amministrazioni pubbliche che si colloca in una posizione intermedia tra Unione e sistemi regionali e locali, e che, dunque, può incrementare in modo virtuoso la sua azione di networking tra il sistema delle amministrazioni pubbliche europee e regionali.

Il sistema amministrativo delle regioni (intese sia come enti regioni e sia come enti locali del territorio regionale) appare differenziato e disorganico dal punto di vista della qualità del sistema delle pubbliche amministrazioni.

Le amministrazioni regionali del centro-nord stanno interpretando il processo di decentramento come occasione per liberare energie territoriali e per promuovere un protagonismo istituzionale spinto; promuovono un dinamismo economico-sociale attraverso la sintonia con i processi di riforma della pubblica amministrazione. Spesso sono addirittura antesignani della sperimentazione di pratiche di buona amministrazione e di innovazione dei processi gestionali.

Le amministrazioni regionali del mezzogiorno mostrano ritardi evidenti su tutti i temi relativi all’innovazione del sistema pubblico: sintonia culturale con le trasformazioni socio-economiche in corso, percezione del nuovo ruolo delle amministrazioni pubbliche a sostegno dello sviluppo economico territoriale, miglioramento dell’efficienza e della qualità dei servizi, adozione di pratiche innovative di gestione e organizzazione degli uffici, orientamento dei processi amministrativi all’Information Communication Technology, valorizzazione del personale pubblico, processi partecipativi nella costruzione delle politiche regionali, politiche di comunicazione e dialogo con i cittadini.

Un sistema pubblico eccessivamente differenziato negli standard di qualità, di efficienza dell’azione amministrativa rischia di aumentare lo storico dualismo socio economico del Paese e di riprodurlo sul sistema della cittadinanza e delle condizioni che favoriscono la crescita economica. La gestione del processo di decentramento dal punto di vista del sistema amministrativo implica dunque una continua mediazione tra autonomia dei territori regionali e coesione sistematica del sistema nazionale delle pubbliche amministrazioni.

Occorre dunque perseguire l’obiettivo di seguire il processo di decentramento dal punto di vista del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, monitorare il livello di omogeneità culturale e operativa dei sistemi pubblici territoriali e indirizzare le risorse verso il sostegno alla coesione del sistema delle amministrazioni pubbliche regionali e

locali nel rispetto delle competenze esclusive attribuite alle regioni dalla riforma del titolo V della Costituzione.

In tal senso il ruolo del DPF muta tendenzialmente da soggetto a cui è imputabile la produzione di norme e azioni conformative a soggetto promotore di politiche di innovazione e di networking tra le diverse realtà regionali ai fini del benchmark di esperienze e pratiche. Promozione di modelli più evoluti e performanti di governance e rafforzamento delle capacità istituzionali rappresentano dunque le due facce di una stessa medaglia dell'azione di raccordo tra le diverse realtà amministrative territoriali in relazione ai temi strategici del sistema pubblico che il DPF svolge fra le quali giova sottolineare, come esempi dell'implementazione concreta di questa azione:

a) Sostegno alla coesione del sistema delle pubbliche amministrazioni regionali e locali relativamente alle culture new public in particolare promuovendo:

1. *funzionalità*, ovvero rendere la macchina amministrativa coerente con i suoi obiettivi attraverso: l'innovazione del sistema organizzativo, la ridefinizione delle missioni degli uffici, la gestione delle competenze, la riorganizzazione dei processi amministrativi e decisionali;
2. *efficienza*, ovvero riequilibrare la creazione di valore con i costi sostenuti attraverso l'efficacia delle politiche di spesa, le politiche di gestione delle risorse, attivazione di funzioni performance oriented, logiche incentivazione ai risultati, l'outsourcing;
3. *responsabilità*, ovvero rendere maggiormente accountable il sistema di amministrazioni pubbliche attraverso l'attuazione generalizzata del principio di separazione delle funzioni politica/amministrazione, lo sviluppo in concreto delle funzioni del "new public management", la messa a regime del sistema dei controlli, la rendicontazione sociale, la trasparenza, le pratiche di partecipazione e comunicazione;

b) Promozione della cultura dell'innovazione e del benchmark a favore delle amministrazioni pubbliche regionali in coerenza con il quadro nazionale e comunitario;

1. promuovere atteggiamenti culturali, diffusi e generalizzati, di fiducia verso le istituzioni e percezione della centralità dell'etica pubblica nel governo delle istituzioni nel quadro della governance nazionale e comunitaria;
2. sostenere l'adozione di modelli di cooperazione inter-istituzionale. Incentivare, in particolare nei Comuni più piccoli, forme e pratiche associative, di gestione in forma associata settori, uffici, servizi, acquisizione di culture della cooperazione secondo modelli reticolari, rispondendo così al bisogno di mantenere economie di scala e quindi costi accettabili per i servizi senza però perdere la specificità locale;
3. sostenere e incentivare le buone pratiche e la valorizzazione delle componenti più dinamiche e innovatrici, facendo acquisire alla competitività tra sistemi territoriali una valenza positiva. Sostenere il benchmarking e il riuso delle esperienze, costruire una "Banca regionale delle buone prassi" con compiti di diffusione sul territorio delle migliori esperienze regionali e nazionali. Facilitare in dialogo con amministrazioni virtuose di altre regioni, lo scambio di esperienze;
4. sviluppare la creazione di reti informative territoriali che interfaccino tra di loro le Amministrazioni locali facilitando ed accrescendo la capacità di fare sistema e di

trasferimento di conoscenza. Creare reti informative verticali che interfaccino le Amministrazioni locali con le reti globali e accrescano la capacità dei sistemi locali di costruire relazioni non gerarchiche con realtà territoriali e amministrative esterne;

5. aumentare la semplificazione procedurale e lo snellimento del rapporto tra imprese e Pubblica amministrazione. La riduzione degli oneri per le imprese è una delle priorità nella strategia regionale per lo sviluppo delle attività produttive. Occorre promuovere, come politica regionale di grande impatto, la semplificazione delle procedure autorizzatorie per la creazione di imprese, ridurre i livelli di intermediazione burocratica, sviluppare canali informativi dedicati, concentrare le attività procedurali, ridurre i soggetti del procedimento amministrativo, imputare le responsabilità procedurali. Parimenti, occorre rilanciare la rete degli sportelli unici regionali, sviluppare reti dialoganti con le camere di commercio, il sistema produttivo, le amministrazioni pubbliche, gli attori sociali e, infine, migliorare la qualità della regolazione regionale e sub-regionale;

Tale approccio nei prossimi anni si articolerà in particolare lungo **due assi strategici trasversali**.

1. Capacità di innovazione

Il primo asse strategico mira al rafforzamento delle capacità delle amministrazioni nel garantire una reale attuazione delle riforme, una maggiore efficacia delle politiche e un miglioramento dei servizi pubblici. Si tratta di sviluppare l'insieme di conoscenze, competenze, atteggiamenti attraverso i quali le singole amministrazioni possono individuare autonomamente le proprie necessità di cambiamento, pianificare le proprie azioni e realizzarle in modo efficace.

Questa strategia intende costruire dal basso amministrazioni pubbliche moderne e in grado di adattarsi al cambiamento, aperte all'ascolto dei bisogni e delle esigenze del contesto in cui operano, agili nei processi decisionali, solide nell'utilizzo di strumenti manageriali, attente nella valorizzazione e nello sviluppo del personale.

Più in profondità, la strategia volta a sviluppare la capacità di innovazione deve essere in grado di far maturare all'interno delle amministrazioni un sistema di valori e di cognizioni condiviso, che consenta di interpretare in modo univoco il cambiamento perseguito e dare un forte impulso ad un reale impegno per la sua realizzazione.

2. Sistemi locali

Il secondo asse strategico consiste nell'orientare sempre più la politica nazionale allo sviluppo endogeno dei sistemi locali.

Pur mantenendo una funzione di indirizzo nazionale e una visione riferita al sistema amministrativo nel suo complesso, la politica per l'innovazione del Dipartimento della Funzione Pubblica trova concreta applicazione all'interno delle singole amministrazioni e dei sistemi amministrativi territoriali.

Occorre quindi realizzare iniziative volte a sostenere non solo l'innovazione a livello della singola amministrazione, ma anche l'innovazione dei sistemi amministrativi locali nel loro complesso agendo sui processi di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche e sulla loro integrazione, sul decentramento amministrativo e sulla cooperazione interistituzionale, sul coinvolgimento del settore privato, sul sistema di regole, soggetti e prassi che caratterizzano la governance locale.

3. Obiettivi e linee di intervento del Dipartimento Funzione Pubblica per il 2007-2013

3.1 Identificazione di alcuni fondamentali obiettivi per il nuovo ciclo di programmazione: coerenza con i principi Lisbona-Goteborg e con quelli fissati negli Orientamenti Strategici Comunitari 2007-13.

Dopo aver identificato, in relazione all'evoluzione del contesto e dei conseguenti possibili scenari, nella *governance* e nelle *capacità istituzionali* i due temi fondamentali e qualificanti dell'azione pubblica nei prossimi anni, occorre verificare la coerenza del ragionamento alla luce degli orientamenti stabiliti in sede comunitaria e nazionale per il ciclo di programmazione 2007-13 e tradurre tale coerenza in obiettivi, priorità e strategie di intervento per il D.F.P.

Il riferimento principale è costituito dal percorso politico Lisbona-Goteborg, che rappresenta per l'Europa, e per tutti gli Stati Membri, la pietra angolare della architettura della programmazione. Sono infatti legati a quegli intendimenti gli Orientamenti Strategici Comunitari 2007-2013, le indicazioni riferibili al processo Bruges-Copenaghen, gli Orientamenti di massima per le politiche economiche, le Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008), e il Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013, a valle del quale si colloca tutto il processo di programmazione dei fondi che interessa le Amministrazioni Centrali e Regionali italiane, che dovrà quindi tradurre operativamente le priorità ivi stabilite.

Il processo di programmazione nazionale ha come momento fondamentale l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per il 2007/2013 previsto dalla bozza del nuovo Regolamento Generale sui Fondi Strutturali¹: il Dipartimento della Funzione Pubblica è coinvolto nella predisposizione di un Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) che riguarda il complesso delle Amministrazioni Centrali nel quale saranno descritte e motivate le priorità strategiche per il futuro periodo di programmazione - così come previsto dalle "Linee Guida per l'elaborazione del QSN per la politica di coesione del 2007/2013" approvate in sede di Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005.

Rispetto a tale contributo, in termini dell'analisi di coerenza fra priorità strategiche, occorre prendere in considerazione il più recente dei documenti che stanno affiancando il processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale (QSN), ovvero le Linee Guida² della Commissione Europea relative agli orientamenti strategici comunitari, dello scorso 5 luglio. Si tratta del documento con cui si definisce il contributo della politica di coesione al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, rivisitati nel 2005 alla luce degli Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione 2003-2005 (Dec. n° 2003/578/CE del Consiglio, 22 luglio 2003). Uno dei modi in cui la politica di coesione può contribuire ai più ampi obiettivi di Lisbona è proprio il rafforzamento della governance (Ndr: pg. 7 ed 11 e segg. della versione inglese del documento, resa in italiano non ufficiale), tema che si declina in differenti dimensioni:

- la prima riguarda un set di caratteristiche delle organizzazioni pubbliche che sono in diretta relazione con le performance ed il successo delle politiche pubbliche: la qualità e produttività, in termini di efficienza, accountability e trasparenza, del settore pubblico,

¹ Proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione. Bruxelles, 14 luglio 2004, COM(2004) 492 def.

² European Community Strategic Guidelines for cohesion, growth and jobs - 5 luglio 2005.

specie nelle regioni meno avanzate, ha un impatto infatti sulla performance economiche complessive, nonché nell'implementazione della politica di coesione dell'UE. L'attività di capacity building deve quindi essere sostenuta dagli Stati membri in fase di programmazione degli interventi;

- la seconda si riconnette a quell'insieme di misure ed azioni che sono necessarie a migliorare la capacità degli Stati Membri nella gestione ed implementazione della politica di coesione stessa, e quindi dei Fondi che la finanziano.

- infine, anche con l'esplicito richiamo al meccanismo di finanziamento denominato in sede comunitaria PPP, ovvero Partnership Pubblico-Privato, un fattore determinante dell'efficacia della politica di coesione è la qualità della partnership fra tutti gli stakeholders, inclusi quelli di livello regionale e locale, nella programmazione ed implementazione dei programmi.

Nello stesso documento alla linea guida "More and better jobs", fra le priorità d'azione si richiamano gli Stati Membri a individuare, nell'ambito delle specifiche situazioni, le aree di policy in cui è necessario il maggiore supporto alle capacità amministrative, ed in generale a continuare il processo di modernizzazione del settore pubblico, e supporto all'attività di policy-making e programmazione. Ancora, con riferimento alle priorità individuate dalle Linee Guida per l'elaborazione del QSN, uno dei profili in cui si articolano gli elementi fondanti della "strategia per la politica di coesione" realizzata con risorse comunitarie e nazionali, risulta essere il tema **Governance e capacità istituzionali** ed in particolare l'individuazione di soluzioni istituzionali che devono essere prioritariamente adottate nell'assetto amministrativo, nella regolazione dei mercati e nel partenariato istituzionale e con le parti economiche e sociali e l'individuazione di iniziative di rafforzamento di capacità istituzionali e di coinvolgimento degli enti locali, al fine di dare maggiore efficacia alle politiche regionali, nazionali e comunitarie. Infatti, la relazione introduttiva alla bozza del Regolamento Generale sui Fondi Strutturali per il 2007/2013 prevede che nell'ambito dell'obiettivo Convergenza "verrà data importanza al **rafforzamento delle capacità istituzionali e dell'efficienza della pubblica amministrazione**, compresa la capacità di gestire i Fondi Strutturali e il Fondo di Coesione". In particolare, l'Art. 3, Comma 2, Punto a) della citata bozza stabilisce che "l'obiettivo Convergenza è volto ad accelerare la convergenza degli Stati Membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando (...) **l'efficienza amministrativa**".

Inoltre, nella bozza di Regolamento relativo al Fondo Sociale Europeo³, l'Art. 3, Comma 2, Punto b) prevede che nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" il FSE sostiene, tra l'altro, azioni miranti a *"rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale al fine di applicare le riforme e il buon governo, soprattutto nei settori economico, occupazionale, sociale, ambientale e giudiziario, promuovendo in particolare:*

- i) una corretta elaborazione, sorveglianza e valutazione delle strategie e dei programmi tramite studi, statistiche e la consulenza di esperti, sostegno al coordinamento interdipartimentale e dialogo fra gli organi pubblici e privati responsabili;*

- ii) potenziamento delle capacità nell'elaborazione di strategie e programmi, anche per quanto riguarda l'applicazione della legislazione, in particolare attraverso la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi fondamentali, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici, comprese le parti sociali e le organizzazioni non governative interessate."*

³ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo. Bruxelles, 14 luglio 2004, COM(2004) 493 def.

3.2 Le conseguenti priorità e le strategie di intervento.

Nel quadro appena illustrato, molto ampi risultano essere gli spazi di azione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Infatti, accanto alle azioni che potranno realizzare le singole Amministrazioni Regionali in risposta alle esigenze specifiche di miglioramento dell'efficienza amministrativa, sembra imprescindibile una gestione concertata in forma unitaria delle risorse destinate all'accrescimento delle competenze della PA, orientata a generare quel valore aggiunto in grado di assicurare un incremento della competitività complessiva nell'ambito dell'obiettivo Convergenza.

Una modalità che garantisce un sicuro successo nella crescita degli standard di efficienza della PA è sistematizzare e reingegnerizzare all'interno di un quadro unitario modalità ed esperienze specifiche di successo al fine di innescare un processo virtuoso di contaminazione e di apprendimento generato dal processo di adeguamento delle operazioni ai diversi contesti.

Il DFP potrebbe proporsi come catalizzatore della forte tensione della PA a rinnovarsi e a divenire modello di qualità e di innovazione nelle dinamiche che la caratterizzano all'interno, rielaborando e diffondendo un paradigma omogeneo dell'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Se l'obiettivo principale è quello di modernizzare la Pubblica Amministrazione al fine di farne una delle risorse fondamentali per il rilancio della competitività del nostro Paese lo *sviluppo delle risorse umane* e il *sostegno alle politiche per l'innovazione amministrativa* sono gli elementi centrali della strategia di intervento.

Con riferimento al primo dei due elementi - lo sviluppo delle risorse umane - gli interventi potrebbero riguardare:

A) azioni volte ad accrescere le competenze professionali individuali.

Le azioni dovranno accompagnare la riqualificazione del personale pubblico con l'obiettivo principale di favorire ed accrescere competenze specifiche fondamentali per il rilancio della competitività e, in particolare, per lo sviluppo locale.

Inoltre occorre intervenire nel potenziare la capacità di elaborare strategie e programmi, e nel rafforzare capacità e competenze nell'utilizzo di tecniche negoziali per quanto riguarda il sistema delle relazioni sindacali, visto il rilievo assunto dalla contrattazione integrativa o "di secondo livello", nonché i suoi notevoli riflessi sul costo complessivo dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Più in dettaglio tali azioni riguardano:

- il sostegno dei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, in particolare attraverso la diffusione delle *best practices*;
- lo sviluppo di sistemi di interazione, formali e informali, tra le amministrazioni, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti tra le amministrazioni e con i destinatari delle comunicazioni, anche con riguardo ai temi rilevanti per le relazioni sindacali (diritto di sciopero e sull'utilizzo delle prerogative sindacali, quali distacchi, aspettative e permessi sindacali);
- la semplificazione e il riassetto normativo, quali elementi centrali per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e per il rilancio della competitività, che richiedono specifiche iniziative del Dipartimento della Funzione pubblica, anche formative, a supporto delle amministrazioni locali nell'attuazione di strumenti per la semplificazione dei procedimenti e per la qualità della regolazione.

- L'investimento in interventi che possano migliorare l'azione di organizzazione e gestione del lavoro pubblico, considerato che lo scenario è quello di una spesa pubblica, in Italia ed in Europa, in costante diminuzione e, che le pubbliche amministrazioni devono essere in grado di fornire servizi e dare attuazione a leggi in un quadro che le vede al centro di un ridimensionamento dal punto di vista delle risorse.

B) sostegno alle politiche per l'innovazione amministrativa

Si possono qui individuare due linee di intervento prioritarie, che assicurano da un lato un'attenzione ai modelli e dall'altro procurino vantaggi al territorio:

1. Produzione del know how, con l'obiettivo di individuare nuovi percorsi e logiche di azione;
2. Sperimentazione di soluzioni di miglioramento individuate nella fase precedente. La strategia di intervento prevede di realizzare, all'interno di un numero limitato di amministrazioni, iniziative esemplari e concrete di innovazione e renderne disponibili i risultati, sia rispetto agli obiettivi raggiunti che al percorso compiuto per farlo;
3. Consolidamento dei saperi, con la diffusione su vasta scala degli esiti del percorso attraverso programmi di formazione (sia essa in presenza che a distanza) e la creazione di sistemi di knowledge management.
4. Creazione a livello regionale delle capacità di promuovere e realizzare politiche di sviluppo dell'innovazione focalizzate sulle necessità dei territori e coerenti con le strategie nazionali;
5. Decentramento della politica di sostegno dell'innovazione significa infatti evitare il rischio che l'innovazione si trasformi in una "nuova cultura dell'adempimento", ancora una volta tutta interna ai tradizionali meccanismi delle amministrazioni pubbliche. L'amministrazione regionale dovrà divenire il soggetto di riferimento a livello territoriale, in grado di programmare interventi coerenti con le politiche nazionali ma focalizzati sulle esigenze territoriali.

3.3. Gli obiettivi

Di seguito, in forma schematica, si dettagliano gli **obiettivi generali e specifici**, che articolano l'obiettivo - per così dire - *globale* del Dipartimento per il ciclo 2007-2013, ovvero: promuovere l'efficienza del sistema della Pubblica Amministrazione italiana. Gli obiettivi specifici si possono poi ulteriormente articolare in un insieme di finalità, che rappresentano, almeno in parte, possibili misure di intervento.

OBIETTIVO GLOBALE

PROMUOVERE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA E ORIENTARLA A STANDARD QUALITATIVI ELEVATI

OBIETTIVI GENERALI, SPECIFICI E FINALITÀ'

A) ATTUARE IL DISEGNO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI IN ATTO SVILUPPANDO LA CONDIVISIONE CULTURALE E POLITICA.

- A1) Sviluppare le responsabilità di governo dei quadri amministrativi e politici, degli esperti e dei quadri del partenariato economico e sociale.
- A2) Promuovere la cooperazione tra Amministrazioni ed enti centrali e le Regioni.

FINALITÀ:

- Sostenere l'attuazione del decentramento secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza;
- Supportare gli enti locali nell'attuazione del principio di autorganizzazione secondo logiche di efficienza, efficacia, economicità, tempestività dell'azione pubblica;
- Promuovere presso le amministrazioni pubbliche l'acquisizione di culture *new public* relative alle politiche di spesa e alla gestione virtuosa delle risorse e delle competenze, l'attivazione di funzioni *performance oriented* e di *accountability* interna ed esterna;
- Promuovere e sostenere l'introduzione di sistemi ICT, l'outsourcing nei servizi, la flessibilità organizzativa, l'eliminazione di attività inutili o a scarso valore aggiunto, l'integrazione orizzontale e verticale all'interno delle singole amministrazioni e tra esse, l'introduzione di sostanziali economie e ottimizzazioni nell'uso delle risorse, la riqualificazione del personale e al suo riorientamento verso attività a maggiore valore aggiunto;
- Promuovere processi partecipativi e dialoganti con i cittadini nella costruzione delle politiche pubbliche, e in generale migliorare i processi di formulazione, attuazione e valutazione delle stesse.

B) MIGLIORARE LA QUALITÀ DEI SERVIZI A CITTADINI E IMPRESE PER ATTRARRE RESIDENZA ED INVESTIMENTI NEI TERRITORI.

- B1) Fissare costi, obiettivi e standard dei servizi.
- B2) Costruzione di modelli che abbiano effetti sulla capacity building.
- B3) Migliorare la capacità di risposta delle amministrazioni alle richieste dei cittadini e delle imprese.

FINALITÀ:

- Sostenere azioni indirizzate alle innovazioni delle amministrazioni pubbliche dei contesti territoriali, che siano in grado di promuovere processi di crescita economica;
- Sostenere innovazioni finalizzate al soddisfacimento dei bisogni degli attori sociali portatori degli interessi collettivi più rilevanti in particolare delle altre pubbliche amministrazioni e delle imprese;
- Sostenere, secondo modelli premiali, i processi innovativi delle P.P.A.A. in funzione di sostegno dell'attrazione di investimenti e alla promozione delle risorse territoriali;
- Promuovere innovazioni relative alla qualità dei servizi pubblici che amplino le condizioni di esercizio della cittadinanza al fine di promuovere la residenzialità nei territori.
- Incidere sulla capacità delle amministrazioni di anticipare e soddisfare i bisogni degli utenti dei servizi pubblici, attraverso modalità di ascolto, di semplificazione dell'accesso, di differenziazione e personalizzazione dell'offerta, di definizione di livelli adeguati di servizio, di trasparenza delle informazioni e delle procedure, di valutazione della qualità percepita.

C) FACILITARE L'ACCESSO ALLE RISORSE DA PARTE DI SOGGETTI INNOVATORI.

C1) Semplificare il processo di programmazione-attuazione.

C2) Promuovere la negoziazione e il partenariato con i soggetti del territorio.

FINALITÀ:

- Sviluppare pratiche premiali e di finanza competitiva tra le P.P.A.A. in modo da incentivare il dinamismo, la creatività, la produzione di progetti innovativi ad alto valore aggiunto;
- Promuovere il benchmarking tra amministrazioni attraverso reti dialoganti
- Favorire lo scambio di pratiche, di competenze, di culture dell'innovazione.
- Sostenere le funzioni di networking e di dialogo tra le amministrazioni pubbliche e gli altri attori sociali (imprese, altre p.p.a.a., terzo settore, cittadini) al fine di rafforzare la natura sistemica dei territori, e la crescita economica.

D) CONCENTRARE LE RISORSE SU ALCUNE PRIORITÀ CONDIVISE.

D1) Sviluppare approcci e strumenti di analisi, monitoraggio e valutazione.

D2) Aumentare le risorse coinvolte nei processi di selezione e valutazione e migliorarne le competenze.

FINALITÀ:

- Promuovere innovazioni trasversali identificando priorità strategiche nazionali e regionali più utili al sostegno del rilancio del sistema-Paese;
- Rendere sinergici, attraverso azioni di monitoraggio e auditing delle politiche innovative regionali e sub regionali, i processi innovativi in atto nel sistema pubblico sviluppando azioni reticolari di condivisione e dialogo.

E) PROMUOVERE UNA EFFICACE GOVERNANCE VERTICALE E DIFFUSA.

E1) Promuovere la cooperazione istituzionale orizzontale tra Regioni.

E2) Adeguare la cooperazione orizzontale verticale tra Regioni ed Enti locali.

E3) Promuovere l'integrazione tra programmazione economica e le varie forme di pianificazione territoriale.

FINALITÀ:

- Promuovere una fitta rete di iniziative tese a sviluppare forme di cooperazione e modalità innovative di governance;
- Sostenere l'adozione di modelli di cooperazione interistituzionale.
- Mappare le sovrapposizioni di strumenti e procedure riferibili alle politiche economiche e alle politiche di pianificazione territoriale.
- Recuperare efficacia amministrativa attraverso lo snellimento e l'integrazione degli strumenti di implementazione delle politiche pubbliche.

- Rafforzare l'etica come elemento essenziale di una buona governance pubblica, basata su valori, codici di comportamento e misure volte assicurare una prassi amministrativa coerente con i principi del pubblico impiego.

F) RAFFORZARE L'ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE INTERNE ALLE AMMINISTRAZIONI

F1) Rafforzamento delle competenze nella gestione, organizzazione e negoziazione del lavoro e del capitale umano.

F2) Accrescere la funzionalità della macchina amministrativa rispetto ai propri obiettivi.

FINALITÀ:

- Acquisizione di competenze in tema di analisi organizzativa, applicazione di forme flessibili di lavoro, ricorso a forme di mobilità, adozione di misure contro la deprofessionalizzazione del personale, valutazione, capacità di negoziazione e relazioni sindacali.
- Promuovere l'innovazione del sistema organizzativo attraverso la ridefinizione delle missioni degli uffici, la gestione delle competenze, la riorganizzazione dei processi amministrativi e decisionali.
- Rendere effettivo il *new public management*, attraverso la messa a regime del sistema dei controlli, la rendicontazione sociale, la trasparenza, le pratiche di partecipazione e rendicontazione.
- Sostenere l'adozione di strumenti avanzati di gestione e valorizzazione del personale
- Consolidare i sistemi di programmazione e controllo a supporto delle decisioni
- Sostenere la gestione efficace con l'introduzione di nuove tecnologie

4. Note conclusive

4.1 Una visione d'insieme: dall'oggi al domani.

Il Dipartimento in questi anni ha rivestito un ruolo di coordinamento, indirizzo e guida nel processo di attuazione delle politiche di formazione in stretto raccordo con le Regioni, per realizzare interventi diretti a definire standard qualitativi, individuare modelli di riferimento e diffondere *best practices* al fine di favorire lo sviluppo delle competenze del personale pubblico nell'ambito dell'unico obiettivo dell'innovazione della Pubblica Amministrazione.

L'esistenza in Italia di una Politica Regionale Nazionale (artt. 119 e 5 Cost. attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate, le intese di programma e gli Accordi di programma quadro) e la scelta compiuta dalla Commissione di rendere la politica regionale nazionale pienamente coerente con quella comunitaria implicano che il QSN debba riferirsi necessariamente ad entrambe le politiche. Ne discende che, come avviene d'altro canto nelle principali economie europee, nel QSN dovrà trovare posto una convergenza programmatica fra politica comunitaria e politica regionale nazionale attraverso l'attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione (da realizzarsi attraverso gli strumenti dell'Intesa istituzionale di programma, dell'Accordo di programma quadro).

L'essenza del processo di riforma va colto nel riconoscimento del **ruolo centrale** che le **Regioni** svolgono nel processo di programmazione, supportate dagli enti locali e dall'indispensabile contributo delle rappresentanze degli interessi privati e dall'intervento dello Stato centrale nel perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale tra i suoi territori.

E' necessario pertanto proporre la realizzazione di un impianto strategico unitario che non vedrà più distinzioni tra programmazione nazionale e programmazione comunitaria, anche in considerazione del fatto che il QSN si articola in due sezioni:

1. *strategica*, che impegna politicamente lo Stato Membro e la Commissione;
2. *operativa*, che sarà approvata con decisione comunitaria e che costituirà la base di riferimento per l'elaborazione dei programmi operativi cui compete la gestione degli interventi in linea con le priorità stabilite negli orientamenti del Consiglio Europeo.

Il contributo del Dipartimento della Funzione Pubblica va inquadrato in una funzione di regolazione e raccordo delle attività rivolte all'innovazione della P.A. e allo sviluppo delle competenze del personale pubblico, in un'ottica sistemica - al fine di elevare il livello qualitativo del sistema formativo pubblico.

Le attività svolte attraverso gli interventi previsti dalla programmazione 2000-2006 hanno sviluppato nelle amministrazioni locali le capacità di analisi delle esigenze specifiche al fine di implementare nuovi processi organizzativi rivolti allo sviluppo locale e quindi al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini divenuti sempre più esigenti.

Il processo di radicale innovazione in atto, determina una trasformazione dell'Amministrazione Pubblica da mero fornitore di servizi e infrastrutture a soggetto che, attraverso la sua capacità di regolazione, progettazione, programmazione, coordinamento e networking tra i diversi attori sociali, governa la capacità competitiva del Paese e dei sistemi territoriali locali. Allo stesso modo, all'amministrazione pubblica si richiede di rispondere efficacemente alle domande della cittadinanza che emergono da una realtà sociale in profondo e veloce mutamento.

Le dinamiche di trasformazione del sistema incidono sulla produzione delle policy, sempre più orientate alla customer satisfaction del cittadino/utente e dei soggetti attori dello sviluppo economico, sul sistema organizzativo delle amministrazioni, sui processi di funzionamento sempre più caratterizzati dall'ICT. Le pubbliche amministrazioni sono dunque impegnate, esattamente come è accaduto nel mondo dell'impresa durante la ristrutturazione degli anni Ottanta, a ridefinire nel profondo i loro meccanismi di funzionamento. Tutto ciò accade perché la qualità del sistema pubblico è diventato un obiettivo prioritario del Paese, la cui realizzazione è in grado di incidere su tutti gli aspetti della vita e su tutti i campi delle politiche, da quello economico e sociale ai settori dell'educazione, della cultura, dell'ambiente e del lavoro.

All'efficienza del sistema pubblico sono collegati due aspetti centrali della vita sociale: favorire lo sviluppo economico e contribuire ad un nuovo rapporto tra cittadini e pubblici poteri secondo un concetto evoluto di cittadinanza.

In questo processo di ridefinizione del rapporto tra poteri pubblici, tessuto produttivo e cittadinanza, la qualità delle prestazioni che la pubblica amministrazione è chiamata ad esprimere è, dunque, complessa e richiede capacità progettuali e gestionali di alto profilo. Si rendono necessarie innovazioni di ruolo, di funzione, di strumenti, di procedure sul comportamento organizzativo e sulle pratiche del governo delle amministrazioni, nuove relazioni tra istituzioni, sistemi sociali, apparati economici e società civile.

L'amministrazione pubblica è, inoltre, ricollocata dentro un quadro di governance con ruoli e funzioni meno autoreferenziali rispetto al passato e, dunque, la sua azione è caratterizzata sempre più dall'integrazione tra sistemi culturali differenti.

Il quadro in cui operano gli enti locali è un quadro oggi caratterizzato dall'emersione di nuovi soggetti sociali che condizionano la vita stessa del territorio. Il territorio locale appare come un sistema sempre più aperto e complesso il cui governo implica l'assunzione da parte delle istituzioni locali di capacità del tutto nuove. Tutto ciò incide sulla natura stessa dei poteri pubblici che tendenzialmente divengono meno precettivi e più programmatori.

Ciò vale soprattutto nelle aree caratterizzate da tendenziale criticità economica come quelle dell'obiettivo 1. In queste aree le istituzioni del governo locale si trovano, infatti, ad essere l'unico soggetto in grado di esercitare sul territorio un ruolo di animazione economica. E' dunque di cruciale importanza, soprattutto per le amministrazioni del Mezzogiorno in cui è determinante il ruolo di propulsori dello sviluppo svolto dalle p.p.a.a., implementare pratiche, strumenti, culture strettamente legati a dinamiche gestionali evolute, in cui i processi di organizzazione e gestione delle risorse umane siano una delle chiavi strategiche di aumento dell'efficienza del sistema.

4.2 La necessità di un ruolo di coordinamento e di guida in tema di politiche innovative nella P.A.: il DFP al servizio del cambiamento e della qualità.

Il vasto processo di cambiamento attivato non si realizzerà solo con l'emanazione di nuove norme, ma soprattutto attraverso le persone che attuano tali norme, pertanto è necessario il coinvolgimento delle persone, che adeguatamente formate attraverso uno specifico percorso di assistenza, possano interiorizzare la necessità ed i benefici che produce il cambiamento.

Una questione ineludibile rimane dunque la riqualificazione del personale, perché in una società dove il "capitale" della conoscenza svolge un ruolo sempre più strategico, la pubblica amministrazione deve essere in grado di porsi come referente qualificato rispetto alle componenti e le soggettività con cui interagisce. Ed è anche chiaro che il settore pubblico non può attuare nessun cambiamento significativo senza mettere mano al proprio sistema di competenze, a tutti i livelli - dai vertici ai ruoli operativi - sia per governare i processi interni, sia l'eventuale ricorso ad esternalizzazioni di funzioni e servizi.

Da questo ragionamento emerge con forza l'esigenza di un sistema formativo adeguato che sia organico alla "gestione ordinaria" delle amministrazioni e, quindi, improntato ad una stabilità consona a quella dimensione della formazione permanente (lifelong learning) che è la condizione essenziale per la qualificazione sia delle singole persone che dei sistemi professionali.

Ciò vale soprattutto nelle aree caratterizzate da tendenziale criticità economica come quelle dell'obiettivo 1. In queste aree le istituzioni del governo locale si trovano, infatti, ad essere l'unico soggetto in grado di esercitare sul territorio un ruolo di animazione economica. E' dunque di cruciale importanza, soprattutto per le amministrazioni del Mezzogiorno in cui è determinante il ruolo di propulsori dello sviluppo svolto dalle p.p.a.a., implementare pratiche, strumenti, culture strettamente legati a dinamiche gestionali evolute, in cui i processi di organizzazione e gestione delle risorse umane siano una delle chiavi strategiche di aumento dell'efficienza del sistema.

Dallo scenario normativo che si va delineando e dalle considerazioni fin qui realizzate è evidente che la formazione, e soprattutto la sua programmazione da parte degli Enti

pubblici, si candida ad assumere una valenza che va oltre l'obiettivo di una corretta e razionale gestione delle risorse umane e di una loro crescita individuale, divenendo per le singole amministrazioni una vera e propria leva strategica per la condivisione degli obiettivi di innovazione e di trasformazione della P.A. Questo approccio individua la necessità di promuovere l'adozione di specifici modelli e programmi per lo sviluppo e la valorizzazione del personale che siano in grado di accompagnare e supportare i processi di cambiamento, plasmando una struttura burocratica più consapevole del proprio ruolo e quindi più flessibile e reattiva alle sollecitazioni normative e culturali.

In relazione a ciò occorre proseguire nell'impegno di sostenere la cultura della qualità delle formazione della P.A., ovvero implementare un approccio che si serva di tutte le metodologie a disposizione per valutare gli interventi di formazione e qualificazione del personale della pubblica amministrazione. Parlare di qualità nella formazione significa dunque studiare i dati rilevati, analizzare i processi formativi, applicare metodologie rigorose per programmare e pianificare gli interventi formativi.

La legge 3/2003 ha introdotto l'obbligo per le P.A. di adottare i piani formativi entro il 30.01 di ogni anno. E' compito del DFP aiutare le PA ad assolvere questo adempimento attraverso la definizione di alcuni passaggi fondamentali.

Definire preventivamente l'obiettivo da raggiungere, in relazione alla missione dell'ente; ciò consente di delimitare il campo d'indagine su cui si lavora e stabilire quale sia l'output del processo formativo costituito dalle professionalità necessarie all'organizzazione, ma soprattutto l'outcome, vale a dire l'effetto durevole che la formazione deve produrre nel contesto;

- Rilevare i fabbisogni attraverso un'esatta conoscenza del punto di partenza, cioè della situazione precedente all'azione da intraprendere;
- Scegliere la direzione di marcia da intraprendere (strategia);
- Definire il criterio da seguire per valutare il raggiungimento degli obiettivi.

L'accento da porre è sulla valutazione che significa capire *cosa sta funzionando, dove, ed in che modo* e, partendo dai risultati raggiunti, positivi, negativi, attesi, inattesi, suggerire i cambiamenti necessari al miglioramento delle performances amministrative. In questa ottica si collocano una serie di iniziative che sono state già intraprese da tempo dal Dipartimento, fra le quali, ad esempio il *Progetto Valutazione* che trae la sua origine dal documento di programmazione delle attività dell'Ufficio Formazione, relativo al periodo 2003-2005 e auspica lo sviluppo della capacità delle amministrazioni di governare l'intero processo formativo, dalla programmazione alla valutazione d'impatto. La capacità delle amministrazioni pubbliche di definire ad attuare politiche pubbliche efficaci ed erogare servizi pubblici di qualità è determinante per il perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale, sia a livello nazionale, sia a livello territoriale. Al riguardo esiste ormai una consapevolezza diffusa, che ispira l'azione degli organismi internazionali (OCSE), delle istituzioni Europee (strategia di Lisbona, e politiche di coesione) e dei governi nazionali. Tale consapevolezza ispira da qualche tempo l'azione del Dipartimento della Funzione in materia di riforma amministrativa e di politiche per lo sviluppo dell'innovazione (PSI)⁴.

⁴ Per politiche di sviluppo dell'innovazione si intendono tutte quelle iniziative, interventi e programmi, attraverso i quali il Dipartimento, direttamente e attraverso le agenzie da esso collegate, è intervenuto nello spazio che si colloca tra gli interventi legislativi di riforma e le prassi operative delle amministrazioni, al fine di modificare queste ultime in linea con gli indirizzi di riforma definiti legislativamente.

Con riguardo a queste ultime il Dipartimento ha svolto continua dal 1993 ad oggi, rivolta all'intero sistema amministrativo, e volta a indirizzare e sostenere gli sforzi di innovazione delle amministrazioni; riconoscere, valorizzare e diffondere le buone prassi; promuovere la cultura dell'innovazione. Le politiche di sviluppo dell'innovazione perseguite dal DFP, vedono una consistente e preminente partecipazione delle amministrazioni territoriali, ubicate sia nei territori Obiettivo 1 sia al di fuori di essi. Pertanto il contributo del Dipartimento della funzione pubblica alla realizzazione del "Quadro strategico nazionale per la politica di coesione" strategia nazionale presuppone il rafforzamento di un'azione mirata allo sviluppo dei sistemi amministrativi regionali, in coerenza con la politica nazionale di rafforzamento della capacità di innovazione delle amministrazioni pubbliche⁵. In questo contesto il Dipartimento gioca un ruolo essenziale, attraverso:

- La definizione degli indirizzi strategici per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche attraverso lo sviluppo di analisi sui bisogni di innovazione dei sistemi amministrativi nazionale e territoriali e la relazione con gli stakeholders
- La promozione e realizzazione di interventi, iniziative e programmi di sviluppo e sostegno dell'innovazione
- Il monitoraggio e la valutazione degli interventi con riferimento alla loro capacità di conseguire gli obiettivi specifici ed il loro contributo al conseguimento degli obiettivi della politica di coesione

Di conseguenza, è intenzione del Dipartimento, di concerto con le altre Amministrazioni Centrali e regionali, contribuire al percorso di costruzione delle nuove politiche strutturali, candidando un proprio programma operativo nazionale sull'efficienza amministrativa nell'obiettivo convergenza.

Alternativamente si potrebbe prevedere il coordinamento e la gestione da parte del Dipartimento F.P. di misure ad hoc presenti sui Programmi Nazionali e sui Programmi regionali sul rafforzamento delle capacità istituzionali e dell'efficienza della PA.

⁵ Per innovazione si intende un cambiamento intenzionale che comporta un miglioramento duraturo nella qualità dei servizi e nell'efficacia delle politiche pubbliche.