



## Allegato 1

# PROGETTI PER UNA NUOVA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## RACCOLTA DI IDEE PER ORIENTARE IL CAMBIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La **pubblica amministrazione italiana**, in un **tempo dominato dall'accelerazione del cambiamento** tecnologico, economico, sociale e politico, è chiamata ad adeguarsi alle trasformazioni del contesto di riferimento. Si tratta di **una fase di crisi**, che ovviamente presenta rischi, ma anche **grandi opportunità di miglioramento**. La crisi, e le opportunità di miglioramento, hanno diverse dimensioni, fra loro collegate.

**I.** In primo luogo, vi è il tema delle **competenze** di cui gli apparati amministrativi possono disporre. Il personale si è ridotto ed è invecchiato. Il calo complessivo, tra il 2008 e il 2017, è stato pari al 7,5%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 257.661 unità. I ministeri hanno perso 33.683 dipendenti, corrispondenti al 18,4% di quelli in attività alla fine del 2008. Il calo, dovuto in gran parte al blocco dei nuovi ingressi, ha comportato un rapido invecchiamento: nel periodo 2001-2017 l'età media del personale è cresciuta di oltre sette anni e alla fine del 2017 risulta pari a 50,6 anni. I dati denunciano la dimensione non solo quantitativa ma anche qualitativa della crisi. Ad esempio, solo 110.000 dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici ha un titolo post-laurea (dati: *Conto annuale*). Si affacciano però, ora, le opportunità-

Il Ministro per la Pubblica amministrazione ha annunciato, con lo sblocco completo del *turn over*, il reclutamento di circa mezzo milione di persone nel prossimo triennio. Si tratta allora di cogliere l'occasione di questa opportunità per impostare su nuove basi il tema delle competenze. Il cambiamento costante e accelerato del contesto ne richiede un continuo adeguamento e arricchimento. I compiti delle amministrazioni non sono più riducibili a *routine* e, comunque, richiedono attitudini, capacità ed esperienze ben diverse da quelle che servivano ieri e probabilmente molto diverse anche da quelle che serviranno domani. Le competenze amministrative tradizionali non sono più sufficienti per affrontare la complessità dei nuovi scenari: emerge l'esigenza delle cosiddette competenze trasversali o *soft skills*, che esulano dall'ambito specifico delle competenze professionali e dipendono in parte dalle caratteristiche personali e dalle attitudini degli individui.

Tutto ciò richiede di ripensare profondamente, fra l'altro, i sistemi di rilevazione dei fabbisogni di personale, anche in termini quantitativi e qualitativi di famiglie professionali e del sistema articolato di competenze, nonché di innovare i sistemi di selezione, reclutamento, formazione e sviluppo del personale affinché valorizzino oltre alla dimensione conoscitiva, le competenze acquisite sul campo, le capacità e i comportamenti organizzativi.

**II.** Ciò si collega ad una seconda dimensione, che è quella tecnologica. La **digitalizzazione** ha trasformato il mondo, ma penetra con maggiore difficoltà nel recinto della pubblica amministrazione italiana. Essa modifica a un ritmo ancora troppo lento il *design* delle politiche pubbliche, dell'organizzazione, dei processi decisionali, dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni. La digitalizzazione implica una parallela riflessione sui modelli organizzativi e sulle variabili di progettazione e di funzionamento delle amministrazioni pubbliche. La riflessione sugli

aspetti di natura tecnologica in maniera disgiunta dalle implicazioni organizzative corre il rischio di essere solo parziale.Cogliere dunque le opportunità della digitalizzazione per ripensare e riconfigurare radicalmente l'organizzazione e il funzionamento degli apparati è fattore decisivo per sottrarre l'amministrazione italiana a un altrimenti inevitabile percorso di declino, che renderebbe irrimediabile lo scollamento fra istituzioni e società.

**III.** La terza dimensione riguarda proprio il rapporto fra istituzioni e società, tra amministrazioni e cittadini. Questo rapporto conosce una crisi di **fiducia**, che riguarda innanzitutto la **dimensione etica e i valori del servizio pubblico**. Spesso, agli occhi dell'opinione pubblica le amministrazioni appaiono il luogo della corruzione, dei conflitti di interesse, della partigianeria, dell'opacità e dell'autoreferenzialità. Questa immagine è una distorsione della realtà, ma persiste, nonostante le importanti riforme del quadro normativo introdotte per correggerla.

L'attuazione attenta e intelligente delle politiche volte a prevenire la corruzione e la *maladministration*, ad accrescere la trasparenza amministrativa, a diffondere la cultura dell'integrità e dell'etica pubblica costituiscono opportunità per ristabilire il rapporto di fiducia.

Talora, tuttavia, l'eccesso di regole e adempimenti, oppure il cumularsi disordinato di fattispecie di responsabilità dai contorni indeterminati, pur se posti a presidio dell'interesse pubblico, rischiano di determinare reazioni difensive dei funzionari e dirigenti amministrativi, che non di rado rifuggono dall'esercizio della discrezionalità, anche nei limitati margini di scelta che restano consegnati all'amministrazione. La cultura dell'etica e della legalità deve sposarsi con la cultura dell'efficienza e del risultato. Si tratta di due elementi indispensabili su cui poggia la legittimazione stessa dell'amministrazione.

**IV.** La quarta dimensione riguarda appunto il **rendimento**. Le amministrazioni conoscono un *deficit* di efficienza ed efficacia, che viene da lontano. Gli anni '90 del secolo scorso hanno visto affermarsi le idee del *New Public Management*, le quali hanno ispirato, negli anni successivi, diverse stagioni di riforme amministrative. Oggi il bilancio presenta luci e ombre. Al di sotto dell'innovazione legislativa, la cultura del risultato e della valutazione non ha trasformato in profondità le prassi amministrative. Vi è stato talora un *deficit* di attuazione, talaltra una distorsione del disegno originario, talaltra ancora un difetto di quest'ultimo, che non sempre ha tenuto conto del diverso contesto in cui le teorie e tecniche del *management* venivano calate, nell'applicarsi al settore pubblico. In altre circostanze ancora è mancata l'attenzione a una prospettiva di lungo periodo, determinandosi nei fatti un calo di efficacia nel medio periodo a fronte di risparmi di costo nel breve periodo. Sarebbe tuttavia un errore abbandonare la prospettiva riformatrice. Occorre invece recuperare capacità di analisi e visione sistemica, per mettere nuovamente a fuoco il problema del rendimento delle amministrazioni pubbliche italiane.

**V.** Il concetto di sistema è anche utile per illustrare l'ultima dimensione, che riguarda il problema della **integrazione**. A partire dagli ultimi decenni dello scorso secolo, la globalizzazione ha sostenuto lo sviluppo economico. Il nuovo secolo si è però incaricato di dimostrare gli inconvenienti e i rischi del divario tra integrazione economica e tecnologica, da un lato; e frammentazione istituzionale e amministrativa, dall'altro.

Il *deficit* di integrazione è rilevabile su due versanti, tra loro collegati. Il primo attiene ai livelli di *governance*. I confini statali sono attraversati da prodotti, capitali, servizi, persone, informazioni, ciò produce interdipendenze e problemi di portata globale. Questi possono essere affrontati solo con l'integrazione sovranazionale e internazionale delle amministrazioni nazionali. Il secondo versante è più sostanziale e concerne l'integrazione delle competenze funzionali. L'accelerazione del

cambiamento sociale e la crescita dell'interdipendenza generano complessità e multidimensionalità dei problemi cui le amministrazioni devono rispondere. Per farlo, i compartimenti stagni, i *silos* organizzativi, la rigida demarcazione delle competenze, proprie della tradizionale organizzazione burocratica, sono un ostacolo.

Problemi complessi e multidimensionali richiedono politiche integrate, apparati istituzionali comunicanti e reattivi (o meglio ancora anticipanti), definizione di nuovi equilibri per conciliare e armonizzare sviluppo economico, tutela ambientale e coesione sociale. L'Agenda ONU 2030 e il concetto stesso di sviluppo sostenibile, che la ispira, esprime perfettamente questa duplice esigenza di integrazione, territoriale e funzionale, che si impone alle amministrazioni pubbliche. L'attuazione dell'Agenda 2030 richiede sistemi amministrativi capaci di superare la propria sfera di competenza sia territoriale, sia funzionale, per integrarsi in reti e alleanze che assicurino che il disegno e l'attuazione di politiche pubbliche ultrastatali e multidimensionali siano coerenti a livello orizzontale, verticale e temporale.

Per cogliere le opportunità di miglioramento dischiuse da questa fase, occorrono analisi approfondite, riflessioni critiche, idee originali, proposte realizzabili.

**La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) intende contribuire a questi sforzi promuovendo e finanziando un ampio programma di ricerca e invitando le istituzioni accademiche, scientifiche e culturali, il mondo degli studiosi e degli esperti, a presentare progetti di ricerca che:**

- a) **abbiano carattere interdisciplinare;**
- b) **abbiano un impatto concreto in termini di proposte o indicazioni di *policy*;**
- c) **ricadano in una delle seguenti aree di interesse, da intendersi anche in relazione all'analisi proposta in questo documento.**

#### **AREA I. INVESTIRE SUL CAPITALE UMANO**

I progetti devono riguardare il tema generale delle competenze del personale al fine sia di migliorare la conoscenza dello stesso, sia di indentificare strumenti e leve per il suo sviluppo. In questo quadro, potranno essere affrontati temi quali, ad esempio:

##### Sul piano dell'accesso:

- a) rilevazione dei fabbisogni di personale in termini di professioni e competenze;
- b) sistemi di selezione e reclutamento orientati alle competenze, aperti, inclusivi e "rapidi";
- c) sistemi di informazione sulle opportunità di reclutamento presso le pubbliche amministrazioni.

##### Sul piano della formazione e sviluppo professionale:

- a) sistemi di analisi dei fabbisogni formativi;
- b) soluzioni e modelli di formazione;
- c) sistemi di sviluppo professionale e gestione delle carriere, anche in connessione con i sistemi di valutazione;
- d) strumenti e tecniche di motivazione e incentivazione;
- e) gestione della diversità, pari opportunità e parità di genere;
- f) *smart working* e nuovi contesti lavorativi;

- g) benessere organizzativo;
- h) ricambio generazionale, *mentorship*, politiche di inserimento e socializzazione organizzativa;
- i) stili di *leadership* e *leadership* femminile;
- j) modelli di sviluppo organizzativo, gestione strategica delle risorse umane, modelli di competenze manageriali.
- k) organizzazione del lavoro, gestione dei conflitti e dinamiche di gruppo.

## **AREA II. REALIZZARE LA TRASFORMAZIONE DIGITALE**

I progetti devono riguardare il tema generale della trasformazione digitale e dell'impatto del cambiamento e dell'innovazione tecnologica sull'organizzazione e funzionamento del sistema amministrativo, affrontando in particolare uno o più dei seguenti temi:

- a) modelli organizzativi per un'amministrazione aperta al cambiamento: superare i *silos* amministrativi;
- b) la *governance* dei processi di innovazione nella pubblica amministrazione: dal *procurement* al *deployment*;
- c) mappatura dei processi e reingegnerizzazione organizzativa;
- d) digitalizzazione dei processi e dei documenti amministrativi;
- e) la pubblica amministrazione quale organizzazione *data-driven*;
- f) strumenti di coinvolgimento dei cittadini nei processi di innovazione;
- g) cooperazione tra soggetti pubblici: la trasversalità delle piattaforme digitali e le competenze dei territori;
- h) gestione dello *switch-off* e del cambiamento in ambito pubblico;
- i) ruolo e funzioni del Responsabile per la trasformazione digitale;
- j) regolare i processi di innovazione del settore pubblico: oltre il Codice dell'amministrazione digitale;
- k) comunicazione digitale;
- l) gestione dei dati in ambito pubblico (trasparenza e privacy, open data e big data);
- m) le competenze digitali del dipendente pubblico;
- n) intelligenza artificiale per la PA; nuove metodologie e procedure per l'adozione delle decisioni amministrative;
- o) trasformazione digitale e politiche pubbliche (sanità, ambiente, mobilità, turismo, istruzione ecc.).

## **AREA III. RISTABILIRE LA FIDUCIA TRA AMMINISTRAZIONI E CITTADINI**

I progetti devono riguardare il tema generale del rapporto di fiducia fra amministrazioni e cittadini e della legittimazione delle istituzioni, affrontando in particolare uno o più dei seguenti temi:

- a) sistemi di prevenzione della corruzione e loro sostenibilità sul piano degli oneri amministrativi;
- b) etica pubblica, valori del servizio pubblico e suo riconoscimento sociale;
- c) efficacia, razionalità e proporzionalità delle politiche di trasparenza e accesso ai dati e alle informazioni;
- d) indipendenza e imparzialità dell'amministrazione;
- e) semplificazione, chiarezza ed efficacia del linguaggio usato dall'amministrazione;

- f) consultazioni amministrative e altre forme di partecipazione e democrazia deliberativa;
- g) motivazione e giustificazione delle decisioni pubbliche.
- h) co-creazione e collaborazione innovativa.

#### **AREA IV. MIGLIORARE I RISULTATI E LA QUALITÀ DEI SERVIZI**

I progetti devono riguardare il tema generale dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e della qualità dei risultati e dei servizi offerti dagli apparati pubblici, affrontando uno o più dei seguenti aspetti:

- a) accelerazione e semplificazione delle procedure;
- b) disciplina dei contratti pubblici;
- c) realizzazione degli investimenti pubblici e delle infrastrutture e ruolo delle competenze tecniche;
- d) discrezionalità, responsabilità amministrative e amministrazione difensiva;
- e) controlli di gestione e valutazione della *performance*;
- f) ricerca dell'efficienza e controlli di legalità: il ruolo dei giudici;
- g) uso delle scienze comportamentali per incrementare l'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e dei processi di semplificazione;
- h) uso di strumenti e tecniche di analisi di impatto *ex ante* e valutazione *ex post* delle politiche pubbliche;
- i) organizzazione e gestione di attività di progetto (*project management*);
- j) costituzione e funzionamento di *networks* e reti;
- k) gestione e attuazione del cambiamento organizzativo;
- l) uso efficiente delle risorse finanziarie e gestione del bilancio.

#### **AREA V. PARTECIPARE ALLA GOVERNANCE EUROPEA E GLOBALE E COOPERARE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

I progetti devono riguardare il tema generale dell'integrazione amministrativa territoriale e/o funzionale, affrontando uno o più dei seguenti temi:

- a) integrazione e cooperazione amministrativa a livello europeo e globale;
- b) politiche di coesione e relativi strumenti;
- c) programmazione e gestione dei fondi europei;
- d) carattere trasformativo dell'Agenda ONU 2030 e processi e strumenti di attuazione;
- e) *policy coherence* e superamento della frammentazione delle competenze;
- f) funzione di coordinamento nel sistema amministrativo italiano, per assicurare coerenza delle politiche, anticipazione e gestione di *trade-off*;
- g) coinvolgimento degli *stakeholder* e processi decisionali partecipati anche attraverso l'attivazione di strumenti di consultazione, negoziazione, co-progettazione con una ampia platea di attori;
- h) sistemi innovativi di misurazione e controllo delle attività capaci di rappresentarne l'impatto sociale ed economico e di accrescere l'*accountability*.