



'Metodi e strumenti per l'implementazione e diffusione attiva della riforma della pubblica amministrazione (RiformAttiva)'

**Caso studio di un progetto italiano FSE
nell'ambito dello studio 'Valutazione
dell'avanzamento del sostegno FSE alla pubblica
amministrazione' (PAPA)**

COMMISSIONE EUROPEA

Direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione
Direzione F – Investimenti
Unità F1: FSE e FEAD politiche e normativa

Contatti: DG EMPL F1

E-mail: EMPL-F1-UNIT@ec.europa.eu

*Commissione Europea
B-1049 Bruxelles*

Attuato da PPMI

PPMI Group
Gedimino av. 50
LT-01110 Vilnius, Lithuania
www.ppmi.lt

Contatti:

Dr Vitalis Nakrošis, esperto tematico (Programme Manager at PPMI)
vitalis@ppmi.lt

Caso studio a cura del esperto-paese Prof Dr Denita Cepiku

Contratto specifico No VC/2018/0771 nell'ambito del contratto generale multiplo No VC/2017/0376 per l'erogazione di servizi volti all'attuazione delle Linee guida sulla buona regolazione

Metodi e strumenti per l'implementazione e diffusione attiva della riforma della pubblica amministrazione

**Caso studio di un progetto italiano FSE
nell'ambito dello studio 'Valutazione
dell'avanzamento del sostegno FSE alla pubblica
amministrazione' (PAPA)**

Europe Direct è il servizio predisposto per rispondere ad eventuali domande sull'Unione Europea.

Numero di telefono (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Le informazioni fornite sono gratuite, come lo sono la maggior parte delle chiamate (anche alcuni operatori, caselle telefoniche o hotel potrebbero essere a pagamento)

NOTA LEGALE

Questo documento è stato redatto per la Commissione Europea ma riflette unicamente il punto di vista dei suoi autori, e la Commissione non può ritenersi responsabile per l'utilizzo delle informazioni ivi contenute.

Ulteriori informazioni sull'Unione Europea sono disponibili online (<http://www.europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2020

© Unione Europea, 2020

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

INDICE

Contesto del progetto	7
Metodi e strumenti per l'implementazione e diffusione attiva della riforma della pubblica amministrazione (RiformAttiva).....	8
Introduzione: contesto del progetto	8
Progettazione ed attuazione del progetto finanziato dai FSE.....	10
Finalità del progetto finanziato dai FSE.....	10
Attuazione del progetto finanziato dai FSE: principali sviluppi.....	13
Conclusioni	17
Risultati principali	17
Lezioni apprese	20
Il ruolo del supporto FSE	20
Riferimenti bibliografici	21

LISTA DELLE TABELLE

Tabella 1. Indicatori sulle attività e l'avanzamento del progetto.....	19
Tabella 2. Indicatori di output	19
Tabella 3. Indicatori di risultato.....	19

LISTA DEI BOX

Box 1. L'esperienza del Comune di Prato	16
---	----

CONTESTO DEL PROGETTO

METODI E STRUMENTI PER L'IMPLEMENTAZIONE E DIFFUSIONE ATTIVA DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Programma operativo	OT11 – Governance e capacità istituzionale Asse: Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione Obiettivo specifico: 1.3 Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione (OT11) Azione: 1.3.5. Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e per la gestione del personale
Organizzazione beneficiaria	Dipartimento della funzione pubblica
Amministrazioni target	Regioni ed enti locali
Durata del progetto	Luglio 2017- luglio 2020
Budget	EUR 7,807,550.00 (contributo FSE: EUR 5,837,999.97)
Project manager (indirizzo email)	Claudia Migliore, project manager, Formez (cmigliore@formez.it)
Partner	-
Sito web del progetto	http://www.ot11ot2.it/dfp-organismo-intermedio/progetti/riformattiva

Questo caso studio è stato redatto nell'ambito dello studio 'Valutazione dell'avanzamento del sostegno FSE alla pubblica amministrazione / Progress Assessment of the ESF Support to Public Administration' (PAPA) affidato dalla Direzione Generale Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione Europea. Lo scopo è raccontare casi concreti di riforme della pubblica amministrazione e di sviluppo delle capacità finanziati da fondi strutturali europei. Questo report riporta la storia del progetto '**Metodi e strumenti per l'implementazione e diffusione attiva della riforma della pubblica amministrazione**', narrandone contesto e finalità, caratteristiche del gruppo di lavoro che lo ha attuato, principali sfide e difficoltà incontrate durante l'attuazione, principali sviluppi, risultati e impatto raggiunti; lezioni apprese e ruolo dei FSE.

METODI E STRUMENTI PER L'IMPLEMENTAZIONE E DIFFUSIONE ATTIVA DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (RIFORMATTIVA)

Introduzione: contesto del progetto

L'Italia è classificata paese di tradizione amministrativa napoleonica, con forte influenza legalistica¹, caratterizzata da una concezione della legge quale strumento di intervento nella società piuttosto che un mezzo di risoluzione dei conflitti tra vari attori sociali².

In linea con questo, la finalità del progetto RiformAttiva e le sue dinamiche risalgono a due caratteristiche chiave del contesto politico e amministrativo in Italia: l'instabilità politica e il divario di attuazione delle riforme del settore pubblico. Entrambe hanno influenzato nel tempo le dinamiche delle riforme della pubblica amministrazione e, in particolare, la loro efficacia. La breve durata dei governi rappresenta un ostacolo all'approvazione e all'attuazione di politiche di intervento per la modernizzazione della pubblica amministrazione, indipendentemente dall'elevata priorità politica del tema e dalla necessità di interventi legislativi. Inoltre, l'approccio tipicamente italiano di 'innovazione per legge' dà luogo a un divario di attuazione (meglio noto come 'implementation gap')³. In altri termini, le amministrazioni pubbliche italiane ricadono all'interno di due scenari: alcune hanno formalmente adottato gli strumenti manageriali introdotti dalle riforme, ma non ne fanno uso; altre non hanno applicato le leggi di riforma⁴.

Pertanto, l'efficacia delle riforme in un contesto politico instabile, caratterizzato da cambi frequenti di governo, dipende da alcune condizioni di contesto 'soft' quali la capacità dei manager pubblici di attuare e rendere operative le leggi di riforma, il mantenere una comunità di pratica attiva e la gestione efficace della complessità dei processi normativi.

Tra le varie tipologie di amministrazioni pubbliche, le regioni e gli enti locali, amministrazioni target di RiformAttiva, sono particolarmente rilevanti. In paesi federali, regionali o decentrati, è più difficile attuare riforme del settore pubblico rispetto ai paesi unitari. Livelli e tipologie differenti di amministrazioni pubbliche (oltre 9,000 in Italia) godono di autonomia gestionale e strategica. L'evidenza empirica in Italia mostra che le riforme progettate dal governo centrale sono attuate dagli altri livelli di governo in maniera meno lineare rispetto a quelle applicate direttamente dall'amministrazione centrale⁵. In particolare, regioni ed enti locali sono chiamati ad attuare nuove riforme senza risorse aggiuntive o dedicate, in condizioni di tagli e politiche di austerità. Inoltre, il contesto locale è molto eterogeneo.

Sulla base di queste considerazioni, il Programma Operativo Nazionale 2014-2020 su Governance e capacità istituzionale si focalizza sulle tematiche di rafforzamento delle capacità

¹ Barzelay e Gallego 2010; Ongaro 2008; Mele e Ongaro 2014

² Meneguzzo 2007; Kickert 2005

³ Meneguzzo 1998; Gualmini 2008; Cepiku, Hinna, Scarozza e Bonomi, 2016

⁴ Ongaro e Valotti 2008; Mele e Ongaro 2014; Cepiku 2017

⁵ Ongaro e Valotti 2008

istituzionali e amministrative e include un tema specificatamente dedicato allo 'Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della pubblica amministrazione'. Mira, tra l'altro, alla seguente priorità: 'Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale al fine di promuovere le riforme, una migliore regolamentazione e la buona governance' e agli obiettivi specifici di 'Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione' e 'Riduzione degli oneri amministrativi'.

L'approccio adottato dal progetto consiste nell'ampliare le riforme oltre la definizione di leggi e politiche pubbliche, identificando azioni mirate ad affrontare le criticità del contesto amministrativo e istituzionale, che si manifestano in fase di attuazione. Inoltre, rende disponibili risorse maggiori rispetto al passato dedicate a misure di sviluppo delle capacità presso i vari livelli della pubblica amministrazione. Il budget è di EUR 7,8 milioni e include finanziamenti dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) accanto al finanziamento nazionale. Il finanziamento nazionale è diminuito da EUR 2,439 a EUR 1,969 milioni, mentre il contributo UE è rimasto invariato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso un insieme coordinato di azioni volte ad accompagnare l'attuazione delle riforme. Parte di queste sono state attuate direttamente dal Dipartimento, mentre altre sono state implementate da altre amministrazioni.

Il progetto ReformAttiva nasce dall'esigenza di ridurre il divario di attuazione delle riforme e, in particolare, mira a rafforzare l'efficacia delle riforme della pubblica amministrazione approvate dalla Ministra per la pubblica amministrazione Marianna Madia nel 2016-2017⁶:

- Miglioramento della trasparenza e accesso alle informazioni attraverso l'approvazione della legge su Freedom of Information Act (FoIA);
- Razionalizzazione delle partecipate;
- Sblocca procedimenti: al fine di attrarre capitali si attivano procedure accelerate per investimenti strategici di grande rilevanza finanziaria e forte impatto occupazionale sul territorio;
- Nell'area del pubblico impiego: misure volte a contrastare l'assenteismo, ridurre il precariato, riformare i meccanismi di reclutamento e di pianificazione dei fabbisogni;
- Valutazione delle performance: si introducono gli "obiettivi generali" della pubblica amministrazione, legati a indicatori misurabili e verificabili dai cittadini e si cambia la valutazione, puntando sulla performance organizzativa e rafforzando il collegamento tra processo di pianificazione strategica e processo di bilancio;
- Riforma della Conferenza dei servizi al fine di consentire decisioni più rapide con riunioni telematiche o fisiche ma con tempi certi e programmati;
- Riforma del processo di bilancio (decreto legislativo nr 90/2016);
- Strategia per la crescita digitale 2014-2020 e riforma del codice dell'amministrazione digitale.

La Ministra Madia continuò a ricoprire la carica fino a giugno 2018. Tuttavia, ReformAttiva fu influenzata dal cambio di governo (governo Conte I) che cambiò il contesto politico in corso d'opera.

⁶ Cepiku 2017

Nonostante il persistere elevato turn over politico, gli obiettivi perseguiti dal progetto rimangono prioritari. A titolo di esempio, gli oneri amministrativi per le imprese e una legislazione fiscale volatile, posizionano il paese al 51 posto (su 190) nella classifica della Banca Mondiale sul fare impresa (Doing Business) nel 2019.

Progettazione ed attuazione del progetto finanziato dai FSE

Finalità del progetto finanziato dai FSE

Il progetto RiformAttiva si inserisce all'interno del Programma Operativo Nazionale (PON) su Governance e capacità istituzionale.

A differenza del passato, il tema dello sviluppo di capacità amministrative e istituzionali ha acquisito una rilevanza strategica e una visibilità enorme nella programmazione 2014-2020. Ciò ha consentito al Dipartimento della Funzione Pubblica di adottare una serie di misure volte a promuovere azioni di sistema e ad accompagnarne l'attuazione a livello locale.

RiformAttiva è uno, ma non l'unico, di questi progetti.

In particolare, altri progetti specifici parte della programmazione 2014-2020 PON 'Governance e capacità istituzionale' fungono da riferimenti metodologici e strategici per l'attuazione delle azioni principali del progetto RiformAttiva. Questo vale per i progetti 'Delivery unit nazionale' e per il 'Centro di competenze FOIA' che mirano, tra l'altro, a sviluppare metodi, linee guida e azioni generali di sostegno a tutte le amministrazioni sui temi della semplificazione amministrativa, della trasparenza e dell'accesso civico generalizzato.

Questi due progetti contribuiscono a RiformAttiva attraverso lo sviluppo di metodi operativi e strategie a supporto di azioni di riforma che saranno poi attuate da RiformAttiva in via sperimentale in un insieme di amministrazioni locali, prestando particolare attenzione alle condizioni organizzative e tecniche per un'efficace implementazione, al fine di identificare i fattori abilitanti per tutte le amministrazioni.

Più in generale, i progetti FSE precedenti hanno contribuito a creare una strategia condivisa di intervento in materia di riforme del settore pubblico e a sviluppare una massa critica di competenze e persone. Questi ultimi hanno consentito di avere una certa continuità nella composizione delle task force tematiche (specie in quella dedicata alla semplificazione), compensando così gli effetti della instabilità politica.

Il principale attore di RiformAttiva è il Dipartimento della Funzione Pubblica; l'attuazione del progetto è stata affidata dal Dipartimento a Formez PA, una società privata tecnica in-house del Dipartimento della Funzione Pubblica e di altre amministrazioni pubbliche. Negli ultimi vent'anni, il Formez è stato spesso incaricato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ad attuare progetti nazionali a sostegno della governance e dello sviluppo di capacità istituzionali. In RiformAttiva, ha giocato un ruolo di coordinamento, specie nel momento di avvio del progetto.

La governance del progetto, affidata al Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, è stata esercitata attraverso un gruppo di lavoro (d'ora in poi team di progetto) che includeva un project manager dal Formez e rappresentanti dai vari uffici del Dipartimento della Funzione Pubblica

(esperti di aree tematiche specifiche, funzionari responsabili delle azioni programmatiche finanziate dall'ESIF (Fondi strutturali e di investimento europei) e funzionari responsabili della gestione amministrativa di tali fondi. Il team di progetto si è periodicamente riunito in incontri di coordinamento formali e informali.

Dal punto di vista operativo, l'attuazione del progetto è stata condotta da un ampio gruppo di lavoro che include dipendenti di FormezPA ed esperti appositamente reclutati per il progetto (Formez team).

La finalità del progetto era di accompagnare riforme di natura top-down (calate dall'alto) e renderle operative attraverso interventi di supporto. RiformAttiva mira a sostenere le amministrazioni regionali e locali nell'attuazione delle riforme e, più in generale, nei loro sforzi a modernizzare le strutture organizzative e le procedure, attraverso un loro coinvolgimento attivo. Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a diventare protagoniste del cambiamento, anziché soggetti passivi, e devono sviluppare le conoscenze necessarie a sostenere il cambiamento nel tempo. In tal modo, RiformAttiva contribuisce agli obiettivi specifici 1.3, 'Miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione' e specificatamente alla misura 1.3.5 'Interventi per la razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e per la gestione del personale' del PON 2014-2020 'Governance e capacità istituzionale'.

In origine, il progetto RiformAttiva è stato progettato per includere tre linee di attività:

1. Azioni pilota per l'implementazione della riforma approvata nel 2016-2017;
2. Supporto al coordinamento da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica dei progetti di accompagnamento alle riforme della Pubblica Amministrazione;
3. Osservatorio Nazionale sulla Pubblica Amministrazione.

La prima linea di attività mira a creare un metodo di sviluppo di piani d'azione presso le amministrazioni pilota; i piani includono nuovi ruoli, procedure e regolamenti e soluzioni organizzative innovative che ottimizzano i rapporti tra funzioni e servizi, in quattro ambiti:

- Semplificazione amministrativa (conferenza dei servizi in tema di regolamentazione amministrativa ed ambientale diretta alle imprese);
Il decreto legislativo n. 126/2016 ha istituito uno sportello unico per le nuove imprese e le attività di costruzione e ha introdotto una clausola di silenzio-assenso (segnalazione certificata di inizio attività o SCIA). Il decreto legislativo n. 127/2016 ha regolato la cosiddetta *Conferenza dei servizi*, un meccanismo inter-istituzionale che decide su questioni che riguardano diversi tipi e livelli di governo. Il suo funzionamento è stato semplificato e il tempo necessario per completare i processi è stato ridotto: limitando i casi in cui la Conferenza è obbligatoria; riducendo il tempo necessario a convocarla; promuovendo l'uso di strumenti ICT; introducendo il responsabile unico per ciascuna amministrazione centrale; introducendo la clausola di silenzio-assenso. In caso di conflitti tra amministrazioni statali, il Primo Ministro assume la decisione, previa una risoluzione del Consiglio dei Ministri.
In particolare, la riforma differenzia i tipi di Conferenza dei servizi in semplificata asincrona e simultanea sincrona. La prima avviene on-line, pur rispettando il termine dei 45 giorni (o 90 in caso l'oggetto abbia a che fare con questioni ambientali, di salute o di sicurezza) per completare la procedura.

- Trasparenza e accesso civico, con particolare riferimento all'accesso civico generalizzato FOIA.

Il decreto legislativo n. 97/2016, noto anche come Freedom of Information Act (FOIA), obbliga le amministrazioni pubbliche a fornire informazioni e documenti richiesti dai cittadini entro trenta giorni. Questo decreto, che deve essere attuato sotto il controllo dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC), dovrebbe anche ridurre la quantità di documenti e informazioni che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi della precedente legislazione sulla trasparenza.

- Gestione delle risorse umane:
 - Valutazione delle performance individuali

Un'area chiave della riforma della pubblica amministrazione in Italia negli ultimi dieci anni è stata la gestione delle performance. L'attuazione del decreto legislativo n. 150 del 2009 sulla gestione delle performance nel settore pubblico è stata giudicata insoddisfacente da molti studi empirici e report ufficiali. La retribuzione collegata alle performance è uno degli strumenti introdotti dalla riforma che continua ad essere poco attuato; i bonus sono distribuiti uniformemente senza una reale differenziazione in base ai differenti livelli di performance raggiunti. Il progetto si è concentrato sulle innovazioni al fine di migliorare l'efficacia dei singoli sistemi di valutazione delle performance e sui moduli di valutazione esterni da parte dei cittadini.

- Valutazione delle competenze e piano dei fabbisogni di personale

Il cosiddetto piano dei fabbisogni del personale è uno degli elementi chiave della riforma, avviato dalla legge di delega n. 124 del 7 agosto 2015. Questo piano è stato regolato con l'adozione di numerosi decreti attuativi, tra cui il decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017, in vigore dal 22 giugno 2017. Il piano dei fabbisogni deve essere approvato ogni anno ed è valido per tre anni, prende il posto della precedente programmazione del personale ed è definito dalle Linee guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel decreto interministeriale dell'8 maggio 2018. Tra le principali misure introdotte vi è il progressivo superamento dell'attuale modalità di programmazione e reclutamento del personale e l'introduzione di un nuovo modello dinamico di assunzioni, basato sulle esigenze dell'amministrazione e le sue priorità strategiche. L'obiettivo specifico che si cerca di perseguire è quello di acquisire e sviluppare le competenze maggiormente carenti presso le amministrazioni. A causa dell'evoluzione tecnologica e organizzativa, il concetto di necessità supera il criterio statico dell'attuale struttura del personale e implica un'analisi quantitativa e qualitativa delle esigenze dell'amministrazione, concentrandosi sui profili professionali emergenti e più innovativi.

Per quanto riguarda la sperimentazione pilota del metodo di attuazione delle riforme (linea 1), le principali attività includono:

- Promozione del progetto presso le amministrazioni pubbliche beneficiarie;
- Selezione di 17 amministrazioni pilota e firma dei protocolli d'intesa;

- Attuazione degli interventi di sostegno in maniera coerente con i fabbisogni espressi dalle amministrazioni selezionate e definizione degli strumenti e metodi di attuazione delle riforme;
- Estensione del metodo ad altre 108 amministrazioni pubbliche nella seconda fase pilota (arrivando a un totale di 125 amministrazioni);
- Validazione e diffusione del metodo e degli strumenti così sviluppati ad ulteriori 100 amministrazioni pubbliche.

La Linea 2, che mira a sostenere il ruolo di coordinamento da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica dei progetti di accompagnamento alle riforme della Pubblica Amministrazione continuerà ad essere svolta ma fuori dal progetto RiformAttiva.

La Linea 3, che faceva riferimento alla creazione di un Osservatorio Nazionale sulla Pubblica Amministrazione, è stata abbandonata in quanto non prioritaria per il nuovo governo e le risorse riallocate alla Linea 1. Questo cambiamento nei contenuti del progetto è stato formalizzato nel luglio del 2019.

Nel settembre 2019, il Foromez propose due nuove aree di intervento:

- a) Sviluppo delle competenze ad usare i social media, al fine di facilitare:
 - La promozione e diffusione di nuovi modelli di comunicazione volti a informare cittadini e imprese sugli obiettivi e i risultati delle riforme;
 - La partecipazione degli stakeholder nelle azioni di riforma amministrativa, al fine di, tra l'altro, adattare gli strumenti di attuazione e ricevere riscontri sui risultati raggiunti, i livelli di soddisfazione, ecc.;
 - La creazione, sviluppo e consolidamento di centri di competenza e reti sui temi delle riforme, incoraggiando lo scambio, la condivisione e lo sviluppo di conoscenze tra dipendenti e dirigenti pubblici.
- b) Definizione del Piano dei fabbisogni e catalogo dei profili professionali nella regione Sicilia.

Le attività di cui alla lettera a) e b) sono in corso di avvio.

Attuazione del progetto finanziato dai FSE: principali sviluppi

L'attuazione delle attività parte della Linea 1 (sperimentazione pilota di una metodologia per l'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione approvata nel 2016-2017) includono tre diverse fasi.

Nella prima fase, come programmato, furono identificate 17 amministrazioni pilota in tre livelli di governo, portando alla sottoscrizione di protocolli d'intesa con i loro vertici politici:

- Livello regionale (4) - Campania, Lazio, Piemonte e Sicilia;
- Livello provinciale (3) - Modena, Pesaro Urbino, e Potenza; e
- Livello comunale (10) - Ascoli Piceno, Caserta, Grosseto, Pescara, Prato, Ragusa, Rimini, Savona, Udine, e Vicenza.

I protocolli d'intesa hanno durata biennale e non prevedono lo stanziamento di risorse finanziarie o la mobilità di personale. In essi, le amministrazioni pilota si impegnano a identificare e nominare un soggetto responsabile per l'esecuzione del progetto, definire un piano di lavoro sui temi selezionati, stabilire un gruppo di lavoro locale dedicato per ciascun tema, assicurare la collaborazione di tutti gli uffici interessati e di stakeholder esterni al progetto, promuovere la diffusione dei risultati raggiunti.

Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Formez attraverso il progetto RiformAttiva è stato accompagnare tutte e 17 amministrazioni pilota nella preparazione ed attuazione di un piano di lavoro, mettendo a loro disposizione le competenze tecniche necessarie attraverso la formazione e incontri locali. Ciascuna amministrazione pilota poteva candidarsi e due temi tra quelli della Linea 1 del progetto. Alla fine, sono stati approvati 25 piani, di cui 22 attuati. Di questi, 17 piani di 13 amministrazioni sono stati convalidati formalmente dalle amministrazioni. Essi includono obiettivi, attività e risorse.

Il Formez ha gestito l'interazione tra i vari attori, principalmente attraverso incontri di lavoro. Lo sviluppo dei metodi e strumenti di sperimentazione è avvenuto in parallelo con la redazione della normativa secondaria. Quest'ultima ha tenuto conto dei risultati intermedi del progetto, specialmente per quanto riguarda la valutazione delle performance e la programmazione del personale.

Nella seconda fase, è stato pubblicato dal Formez una call per la partecipazione alla sperimentazione, rivolto ad amministrazioni regionali, provinciali e comunali. L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha patrocinato l'iniziativa. L'obiettivo della call è stato quello di selezionare amministrazioni interessate a sviluppare i temi della semplificazione amministrativa, l'accesso civico generalizzato, la valutazione delle competenze e la programmazione del personale sulla base dei fabbisogni di competenze, applicando gli strumenti e i metodi sviluppati con le amministrazioni pilota della prima fase.

La call non offriva incentivi finanziari. I benefici attesi erano l'accompagnamento nelle riforme con particolare riguardo alle aree nuove per le amministrazioni pubbliche italiane, sprovviste degli strumenti e delle competenze necessarie.

Di conseguenza, 108 amministrazioni furono selezionate (quasi il doppio rispetto a quelle previste) per ricevere assistenza nell'usare i metodi sviluppati con le amministrazioni pilota, anche tramite una società di consulenza esterna a supporto del progetto. Un ruolo chiave è stato giocato dalle amministrazioni pilota che hanno partecipato nell'implementazione delle attività di questa fase, condividendo le loro esperienze in incontri e conferenze o attraverso consultazioni a distanza.

Le attività incluse in questa fase sono tuttora in corso.

La terza fase del progetto, attuata attraverso il supporto di una società esterna di consulenza, include la disseminazione e l'erogazione di supporto per l'uso dei metodi e degli strumenti di attuazione della riforma nelle ulteriori 100 amministrazioni. Queste attività sono svolte attraverso canali remoti (webinar, e-learning, MOC – Massive Open Online Courses) e mirano a condividere conoscenza e competenze tra dipendenti pubblici, specialmente tra coloro coinvolti direttamente nell'attuazione delle riforme.

Non è possibile valutare l'impatto delle riforme nelle aree del progetto, perché non sono avvenute valutazioni formali ed è prematuro stimare l'impatto, considerando l'approccio discontinuo dovuto al cambio di governo. È tuttavia, possibile identificare punti di forza e di debolezza.

La principale difficoltà riscontrata è stata la mancanza di competenze adeguate, specialmente in alcune aree chiave di riforma quali l'accesso alle informazioni (FOIA) e la programmazione del personale per competenze. I gruppi di lavoro identificati in ciascuna amministrazione pilota sono stati a volte inadeguati in termini di competenze, specie per quanto riguarda i temi della valutazione delle competenze e dell'accesso civico. Scopo del progetto è identificare precisamente queste lacune, sviluppando competenze di singoli dipendenti e, più in generale, rafforzando la capacità amministrativa. Aver selezionato amministrazioni carenti dal punto di vista di queste competenze ha consentito al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Formez di avere un quadro chiaro delle condizioni reali delle amministrazioni pubbliche che sono chiamate ad attuare le riforme e ha guidato lo sviluppo della normativa secondaria.

Un rallentamento del progetto è avvenuto dal cambiamento dei vertici politici locali e dai livelli eterogenei di maturità organizzativa e di competenze tra le amministrazioni pilota. Alcune amministrazioni completarono i piani in anticipo rispetto alle scadenze, mentre altre rimasero indietro o abbandonarono dei temi. Tuttavia, ciò si può considerare una variabile esogena nell'attuazione del progetto.

Un'altra questione è stato l'impegno e la dedizione delle amministrazioni coinvolte e le competenze dei gruppi di lavoro locali. Essendo entrambe variabili esogene, la strategia adottata dal Formez è stata quella di collegare l'evoluzione del progetto alle linee guida pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica e di impegnare le amministrazioni a piani di lavoro formali. Un'altra strategia volta a tenere alta l'attenzione delle amministrazioni durante il cambio di governo è stata quella di offrire servizi di supporto accessori.

Un ostacolo rilevante durante l'attuazione del progetto ha riguardato le procedure di gara per selezionare le società di consulenza da coinvolgere nelle ultime fasi di RiformAttiva. La procedura di selezione è durata un anno e mezzo, bloccando le attività del progetto fino al termine della stessa. Per il futuro, appaiono di enorme importanza le competenze di project management al fine di rafforzare l'efficacia dei progetti.

La necessità di coinvolgere società di consulenza esterne nella fase di disseminazione nelle 108 amministrazioni dimostra un'altra criticità: la mancanza di un numero adeguato di esperti nelle aree di riforma (semplificazione amministrativa, trasparenza, accesso civico, ecc.) presso le amministrazioni ed il Formez, in grado di supportare in maniera strategica e operativa le amministrazioni.

Una ulteriore criticità è stata la lentezza dell'attuazione, che è stata causata, tra le altre cose, dal tempo necessario a selezionare le società di consulenza, portando l'interesse di alcune amministrazioni a svanire. Le strategie adottate dal team Formez in accordo con il Dipartimento della Funzione Pubblica, sono state quelle di assistere le amministrazioni in alcuni problemi gestionali; nell'organizzare eventi di comunicazione dei risultati intermedi (maggio 2018 ForumPA a Roma, dicembre 2018 alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e a marzo 2019 al Dipartimento della Funzione Pubblica) e nel ridisegnare il progetto (ad esempio, sostituendo temporaneamente la società di consulenza esterna con esperti interni del Formez). Altri

strumenti sono stati i webinar e delle checklist per auto-diagnosticare le proprie competenze per ciascun tema di riforma.

Altre difficoltà di contesto, in aggiunta a quelle derivanti dall'attuazione della riforma in ottica multi-livello, sono presentati nel box seguente. Si descrivono le dinamiche del progetto e i risultati raggiunti dal punto di vista di una delle amministrazioni beneficiarie.

Box 1. L'esperienza del Comune di Prato

Il Comune di Prato ha partecipato al progetto RiformAttiva selezionando due temi: semplificazione amministrativa e gestione delle risorse umane. Tuttavia, solo il primo tema fu portato avanti.

Il focus delle attività di progetto è stata la conferenza dei servizi asincrona, una nuova formula introdotta dalle riforme per accelerare e semplificare i processi di autorizzazione delle attività imprenditoriali e di costruzione che coinvolgono più di due amministrazioni pubbliche. Trattasi di una innovazione non sempre ben compresa dalle amministrazioni, ivi incluso il comune di Prato. Come riportato da Simona Fedi, componente del gruppo di lavoro locale, 'Spesso il parere o la richiesta di integrazioni arriva dopo la scadenza o non si rispetta la clausola del silenzio-assenso'.

Il gruppo di lavoro coinvolse lo sportello unico per le attività produttive. Il ruolo del Formez si focalizzò sulla formazione del personale comunale sull'interpretazione del quadro normativo, nonché sulla formazione presso altre amministrazioni coinvolte dal Comune di Prato nel processo di autorizzazione.

Un partner chiave del progetto è la Regione Toscana, coinvolta nell'interpretazione del quadro normativo e nella diffusione delle informazioni verso gli altri comuni dell'area. La Regione ha identificato una società privata per sviluppare una piattaforma digitale open source disponibile a tutti i comuni toscani e una simulazione su come funziona il processo di autorizzazione asincrono.

I principali output del progetto sono stati la piattaforma digitale e l'accordo di collaborazione che la rende operativa. Questo ultimo è stato firmato da tutte le amministrazioni che sono frequentemente coinvolte dal Comune di Prato nel processo di autorizzazione (Regione Toscana, sovrintendenza ai beni culturali, le prefetture, i vigili del fuoco, le aziende sanitarie, l'agenzia regionale per la protezione ambientale, commissariati, camera di commercio, ecc.). L'accordo regola l'uso della piattaforma, l'assistenza tecnica fornita attraverso un numero verde, la tempistica delle approvazioni, le eccezioni alla clausola di silenzio-assenso, ecc.

Il progetto si trova oggi ad un impasse per due motivi. Le prefetture, all'inizio del 2019, hanno richiesto l'autorizzazione del Ministero degli Interni, prima di sottoscrivere l'accordo per l'uso della piattaforma. Tale autorizzazione non è ancora arrivata. La sovrintendenza fiorentina ai beni culturali ha chiesto un parere al Ministero per i Beni Culturali su come interpretare la clausola di silenzio-assenso dei 12 giorni quando sono coinvolti dei beni culturali (*nulla osta monumentale*). Di nuovo, tale autorizzazione non è arrivata. Come riportato da Simona Fedi: 'Nell'ambito del progetto abbiamo sviluppato una innovativa piattaforma online alla quale tutte le istituzioni coinvolte nell'autorizzazione di un'attività imprenditoriale o di costruzione

dovevano fare affidamento. Sono mesi che attendiamo la sottoscrizione formale da parte delle autorità nazionali mentre tutte le altre amministrazioni hanno formalmente aderito e lo strumento è tecnicamente operativo. Questo è molto frustrante.'

I risultati sono stati presentati e diffusi ad altre amministrazioni pubbliche. Il ruolo del Formez è stato fondamentale, non solo nello sviluppo dei due strumenti con i suoi esperti ma anche nell'interazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, facendo sì che i dubbi interpretativi venissero chiariti nelle successive circolari e linee guida.

L'impatto del progetto sul Comune di Prato è stato significativo, specialmente in termini di reingegnerizzazione dei processi di alcuni uffici (ufficio ambientale, ufficio di pianificazione urbana, ufficio costruzioni). Inoltre, il progetto ha influito anche su altre amministrazioni che collaborano nel processo di autorizzazione e su altri comuni della Regione Toscana.

Oltre alle difficoltà specifiche, sono emerse anche alcune generali. Tutti gli intervistati hanno menzionato oneri informativi e amministrativi – un effetto combinato delle procedure dei FSE e del codice italiano degli appalti – come elementi che hanno rallentato il progetto.

Invece, per quanto riguarda i punti di forza, i principali fattori di successo sono stati l'impegno delle amministrazioni partecipanti e la stabilità dei gruppi di lavoro. Il reale interesse delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'ottenere sostegno per l'attuazione di una riforma complessa è stato cruciale. Tale interesse è dovuto anche alla filosofia del progetto: non una definizione astratta dall'alto verso il basso di strumenti metodologici e tecnici, ma creazione e collaudo sul campo, in contesti organizzativi specifici delle amministrazioni e tenendo conto delle risorse disponibili.

Un ulteriore elemento determinante è stato il ruolo del Formez e dei suoi esperti che hanno fornito stabili competenze esterne.

Conclusioni

Risultati principali

Come già accennato, il progetto non è stato ancora concluso ed è prematuro valutare un impatto in termini di efficacia delle riforme. I risultati del progetto, non sempre materiali, potrebbero essere distinti tra il livello nazionale (progetto complessivo) e il livello di amministrazione pilota. Finora il progetto ha prodotto risultati principalmente per le 17 amministrazioni pilota.

A livello nazionale, non è ancora possibile comprendere l'impatto del progetto sull'efficacia delle riforme. Tuttavia, le attività del progetto hanno avuto un impatto sulla normativa secondaria definita dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Due aree di Riforma Attiva (semplificazione amministrativa e FOIA) hanno un impatto notevole e diretto su cittadini e imprese. Il progetto ha sviluppato una standardizzazione di moduli, linee guida per sportelli unici e per l'interoperabilità. Le altre due aree riguardano i sistemi di gestione interna e, come tali, hanno un effetto indiretto sulla società migliorando l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico.

Un altro vantaggio si riferisce agli effetti positivi derivanti dalla socializzazione dei funzionari responsabili per le riforme nelle diverse amministrazioni pubbliche (ossia professionisti di settori quali la digitalizzazione, gli acquisti, la trasparenza, ecc. che, pur lavorando in amministrazioni diverse, riescono a condividere la loro conoscenza ed esperienza maturata nell'attuazione delle riforme).

In ogni area di riforma, il progetto RiformAttiva ha sviluppato metodi e strumenti di attuazione. Ad esempio, per quanto riguarda la pianificazione delle risorse umane basata sulle competenze, sono state fornite alle amministrazioni un piano dei fabbisogni e un percorso che comprende 6-7 passaggi.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, sono stati definiti alcune linee guida operative. È stato inoltre sviluppato un modello di accordo di collaborazione che potrebbe essere utilizzato dalle amministrazioni pubbliche che agiscono come coordinatrici del nuovo meccanismo interistituzionale (Conferenza dei servizi).

Nel settore dell'accesso civico generalizzato sono stati progettati strumenti digitali e di formazione al fine di aiutare le amministrazioni a gestire le richieste di accesso dei cittadini. Sono state inoltre sviluppate linee guida su come sviluppare il regolamento organizzativo e l'unità interna di helpdesk. Per la valutazione delle prestazioni, sono state emesse linee guida su come aggiornare il sistema. Per la pianificazione delle risorse umane, è stato progettato un modello di stima dei fabbisogni professionali, integrato con il processo di pianificazione strategica.

Oltre a questi risultati raggiunti a livello progettuale, ciascuna delle 17 amministrazioni ha sviluppato strumenti su misura che sono stati presentati e diffusi anche ad altre amministrazioni. I risultati raggiunti dalle amministrazioni pilota sono molto diversificati. Le migliori pratiche includono la provincia di Potenza (identificazione dei profili professionali e gestione della autorizzazione ambientale unica) e le province di Pesaro Urbino e di Modena (sull'accesso civico). Questi sono diventati punti di riferimento per i comuni degli stessi territori. Altre amministrazioni pilota hanno proceduto più lentamente (ad esempio, la regione Campania sta ancora tentando di definire un sistema di profili professionali). Tutte le amministrazioni pilota hanno beneficiato in termini di competenze rafforzate.

Le tabelle 1-3 riportano alcuni dati sulle attività e sui risultati misurati dal sistema di monitoraggio e controllo di RiformAttiva. Dopo ciascuna delle quattro revisioni del progetto, gli obiettivi sono stati rivisti. Come è possibile osservare, tutti gli obiettivi a medio termine per l'anno 2018 sono stati raggiunti dimostrando l'attrattiva del progetto e un forte interesse da parte delle amministrazioni. L'obiettivo del progetto è assistere le amministrazioni nell'attuazione della riforma, nonostante la responsabilità delle stesse amministrazioni nel tradurre le azioni in concreti atti amministrativi, nuove procedure organizzative o operative, ecc. Ciò spiega la differenza tra il numero di azioni pilota pianificate e completate entro il 31 dicembre 2018.

Durante lo svolgimento delle attività del progetto, è stato possibile coinvolgere un numero elevato di partecipanti, significativamente superiore a quanto inizialmente previsto.

Tabella 1. Indicatori sulle attività e l'avanzamento del progetto

Indicatori di realizzazione	Valore cumulato al trimestre precedente	Valore obiettivo (2018)
Numero di azioni di sperimentazione concluse	18	22
Numero di accordi di partnership siglati	125	125
Numero di documenti, linee guida, note tecniche predisposti	6	5
Numero di piani di lavoro delle attività	39	39
Numero di report sui risultati raggiunti nelle singole amministrazioni	21	21
Numero di procedure di gara attivate	2	2
Numero di incontri/workshop nazionali	225	198

Tabella 2. Indicatori di output

Indicatori di output	Categoria di Regione	Valore cumulato al trimestre precedente	Valore obiettivo (2018)
Numero di Amministrazioni/Uffici/ Strutture coinvolte in nuovi processi di riorganizzazione, e di razionalizzazione della propria struttura organizzativa, di ridefinizione delle modalità di erogazione dei servizi, di adozione di sistemi di gestione orientati alla qualità ⁷	MS	43	43
	PS	75	75
	T	7	7
Numero di partecipanti coinvolti negli interventi	MS	85	24
	PS	190	24
	T	8	20

Tabella 3. Indicatori di risultato

Indicatori di risultato	Categoria di Regione	Valore cumulato al trimestre precedente	Valore obiettivo (2018)
Amministrazioni che si sono riorganizzate ⁸	MS	4 ⁹	6
	PS	9	5
	T	1	4

⁷ Indicatore PON Governance

⁸ L'indicatore è stato calcolato considerando il numero di amministrazioni che hanno portato a compimento i piani di lavoro prodotti concludendo le ultime attività previste dai piani. I documenti di riferimento sono le attestazioni prodotte dalle Amministrazioni.

⁹ Il Comune di Ragusa non è stato considerato nel novero delle amministrazioni che si sono riorganizzate in quanto il raggiungimento degli obiettivi prefissati nei piani di lavoro è frutto di una significativa attività di affiancamento del progetto e non di un processo interno autonomo e proattivo.

Lezioni apprese

La lezione principale per il Dipartimento della Funzione Pubblica è stata la conferma circa la validità di un approccio interattivo in cui i problemi concreti delle amministrazioni vengono affrontati con soluzioni altrettanto pratiche e che queste, a loro volta, determinano i futuri interventi legislativi da parte del Dipartimento. Inoltre, è stata dimostrata l'utilità delle sperimentazioni pilota prima di estendere le riforme.

I prossimi passi includono, prima di tutto, la sostenibilità (soprattutto finanziaria e politica) dei risultati conseguiti nel tempo. Le azioni future a sostegno dell'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione dovrebbero essere più stabili e più generali in termini di numero di amministrazioni coinvolte. RiformAttiva è un progetto simbolico che prevede il coinvolgimento di circa 225 amministrazioni pubbliche su oltre 9.000. Secondo uno degli intervistati, l'approccio Delivery unit che ora si sta diffondendo in Italia dovrebbe diventare trasversale alle riforme tematiche (intervista con Giovanni Xilo).

Una lezione appresa a livello locale è la necessità di disporre di gruppi di lavoro non solo altamente competenti sulla questione affrontata, ma anche autorevoli e in grado di garantire l'impegno istituzionale durante l'attuazione del progetto (ad esempio, nelle due amministrazioni pilota, il cambiamento del segretario generale ha determinato la fine del progetto).

Il ruolo del supporto FSE

Il ruolo di sostegno dei FSE è stato considerato fondamentale da tutti gli intervistati. Secondo Giovanni Xilo, esperto esterno coinvolto nella riforma: "è un'opportunità di finanziamento più unica che rara a sostegno dell'attuazione". Senza il sostegno dei FSE non ci sarebbero stati finanziamenti adeguati per affrontare specificamente l'attuazione delle riforme.

Un altro elemento importante, collegato alla disponibilità di risorse, riguarda la possibilità di approvare un numero significativo di progetti coordinati e correlati, vale a dire sui temi della semplificazione amministrativa e dell'accesso civico generalizzato; questa possibilità ha portato a due risultati che si sono rivelati molto utili per il progetto RiformAttiva:

- a) Sviluppare strumenti metodologici generali su singole questioni;
- b) Raggiungere un numero significativo di amministrazioni a cui sono state offerte diverse opportunità e tempistiche per sviluppare la loro capacità amministrativa al fine di rendere efficaci le riforme.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Barzelay, M. and R. Gallego, (2010), 'The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction.' *Governance*, 23(2), pp. 209–223.

Capano, G. (2003), 'Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter—The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s.' *Public Administration*, 81, pp. 781–801.

Cepiku D., Meneguzzo M. (2011), 'Public Administration Reform in Italy: A Shopping-basket Approach to the New Public Management or the New Weberianism?', in *International Journal of Public Administration*, January, 34(1-2), pp. 19-25.

Gualmini, E. (2008), 'Restructuring Weberian Bureaucracy', *Public Administration*, 86(1), pp. 54-76.

Kickert, W. (2005), 'Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe: A Historical institutional Analysis of France, Germany and Italy.' *Public Management Review*, 7(4), pp. 537–563.

Mele, V., & Ongaro, E. (2014), 'Public sector reform in a context of political instability: Italy 1992–2007'. *International Public Management Journal*, 17(1), pp. 111-142.

Meneguzzo M. (2007), 'The study of public management in Italy', in Kickert, W. (Ed.). *The study of public management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. Routledge.

Ongaro E. (2011), 'The Role of Politics and Institutions in the Italian Administrative Reform Trajectory'. *Public Administration*, 89(3), pp. 738–755.

Ongaro E., Valotti G. (2008), 'Public management reform in Italy: explaining the implementation gap', *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp.174 – 204.

Ongaro, E. (2008), 'Editorial Introduction: Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain.' *The International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp. 101–117.

World Bank (2019), *Doing business. Training for reform*. Available at: http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf [accessed: 23 June 2019].

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONE DELL'UE

Pubblicazioni gratuite:

- una copia:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più copie:
dalle rappresentanze dell'Unione Europea (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
dalle delegazioni dei paesi non Europei (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
Contattando direttamente il servizio Europe Direct
(http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) or chiamando 00 800 6 7 8 9 10 11 (è possibile chiamare da ogni paese dell'EU) (*).

(*) Le informazioni fornite sono gratuite, come lo sono la maggior parte delle chiamate (tramite alcuni operatori, caselle telefoniche o hotel potrebbero far pagare).

Pubblicazioni a pagamento:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- attraverso gli agenti dell'Ufficio pubblicazione dell'Unione Europea
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).



■ Publications Office