FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione
Pubblica amministrazione: i processi di miglioramento in atto e le sfide poste dalla pandemia di Covid-19

Pubblica amministrazione: i processi di miglioramento in atto e le sfide poste dalla pandemia di Covid-19

di **Teresa Cianni**
Tecnostruttura - Settore Fse

Migliorare la *governance*, come evidenziato dalla Commissione Europea nel *toolkit* sul *capacity building* elaborato dalla DG Regio (Cfr. *Rodmap toolkit capacity building*), è un modo efficace per stimolare la crescita. Il buon governo incide infatti direttamente sulle prestazioni economiche dei vari Stati membri ed è indirettamente correlato all'esito delle altre politiche. Il **rafforzamento della capacità amministrativa** è un elemento fondante anche della politica di coesione, contribuendo a una maggiore efficienza degli investimenti di tale *policy*, amplificandone gli effetti e al contempo migliorando le prestazioni generali della funzione pubblica a livello nazionale, regionale e locale, nonché la qualità dei servizi erogati al pubblico e alle imprese.

Una funzione pubblica efficace ed efficiente deve avere quattro capacità distinte, ma al contempo sovrapponibili: capacità analitiche, normative, di realizzazione e di coordinamento. In queste abilità rientra anche la capacità di definire e attuare strategie, inclusa la scelta e la realizzazione di investimenti per il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

L'esperienza dimostra che le Regioni e gli Stati membri della UE con istituzioni deboli incontrano grosse difficoltà nell'assorbire i fondi UE disponibili e sfruttarli al meglio (DG Regio, 2018: *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*). La necessità di potenziare la capacità amministrativa per gestire e dare esecuzione ai fondi UE assume, conseguentemente, ancor più rilievo nella programmazione 2021-2027, laddove la cornice normativa delinea una serie di opzioni a diposizione degli SM/AdG per un utilizzo più strategico dei finanziamenti per le misure

dirette a tale scopo: le iniziative di *capacity building* potranno essere quindi sostenute all'interno dei singoli obiettivi specifici o nell'ambito delle priorità dedicate all'assistenza tecnica (AT standard, ex art. 30 RDC; finanziamento non collegato ai costi, ex art. 32 RDC).

La pubblica amministrazione italiana presenta ancora criticità in relazione alle competenze del personale pubblico, alla digitalizzazione dei servizi, alla complessità delle procedure, con particolare riferimento agli appalti pubblici, alla capacità di assorbimento delle risorse dei fondi UE, alla efficacia del sistema della giustizia. Non a caso, la riforma della PA è da tempo una delle principali richieste della Commissione Europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* (v., da ultimo, CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4).

FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione
Lo stato dell'arte

Lo stato dell'arte

Per affrontare questi elementi di vulnerabilità le Regioni hanno promosso una strategia integrata di **modernizzazione della pubblica amministrazione** che, secondo un approccio multidimensionale, agisce sui tre fattori abilitanti individuati nel *toolkit* della CE: le strutture, le risorse umane, i sistemi e gli strumenti.

Le iniziative messe in campo, anche attraverso le risorse dei PO FSE 2014-2020, sono state in particolare dirette al conseguimento degli obiettivi contenuti nelle Raccomandazioni europee: il rafforzamento delle competenze del personale pubblico e l'ottimizzazione delle *performance* della pubblica amministrazione; l'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici e l'innalzamento dei livelli di integrità e legalità nell'azione della PA; il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; la riduzione degli oneri amministrativi.

Nel quadro dei processi di riforma e modernizzazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione, la **formazione del personale**, attraverso percorsi di *upskilling* e *reskilling*, ha rappresentato la prima direttrice strategica su cui le Regioni hanno fatto leva per avviare strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia nell'attività delle strutture dell'amministrazione. I programmi e progetti di formazione e di sviluppo delle competenze sono stati destinati ad una platea piuttosto ampia, che valica i confini dell'amministrazione regionale per estendersi anche ad altre istituzioni/enti pubblici, con particolare attenzione a quelle a vario titolo coinvolte nell'attuazione delle *policy* più rilevanti (Lavoro, Sociale-Sanità, Giustizia). Iniziative di capacitazione sono state rivolte anche ai beneficiari, allo scopo di impartire agli *stakeholder*, che operano in sussidiarietà con la PA, le competenze necessarie per accedere alle opportunità di finanziamento offerte dalla UE.

Ampio spazio è stato dato all'attuazione delle misure di riforma e **semplificazione** previste nei Piani di Rafforzamento amministrativo, anche attraverso l'organizzazione di interventi strutturati di confronto, quali seminari, *focus group* , comunità di pratiche, *benchmarking*, nonché alle iniziative di ampliamento dei servizi pienamente interattivi della PA tramite la messa a punto di ecosistemi di Servizi Digitali Integrati.

Altro filone d'intervento ha riguardato l'**innalzamento dei livelli di trasparenza, integrità e**

legalità della pubblica amministrazione e il contrasto alla corruzione, nell'ambito del quale sono state portate avanti azioni di formazione, sensibilizzazione e diffusione degli *Open Data* e laboratori formativi di *risk management*, per lo sviluppo delle competenze finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare negli appalti pubblici.

Un **sistema giudiziario efficiente** costituisce un presupposto fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà determinante anche nel processo di ripresa post pandemico. In tale direzione le Regioni hanno dato impulso ad interventi di supporto organizzativo all'informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, funzionali alla semplificazione ed accelerazione dei procedimenti decisori e conciliativi delle controversie, nonché al rafforzamento degli organici attraverso l'innesto straordinario di professionalità con la finalità specifica di collaborare con il magistrato e ausiliario nell'adozione della decisione e nella redazione della sentenza.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha fatto emergere, d'altra parte, l'esigenza di evolvere verso **nuovi modelli di organizzazione del lavoro nella PA**, che svincolino la prestazione da una sede fisica. Per accompagnare questo processo e rendere il lavoro della PA realmente agile e completamente adeguato a fornire risposte efficaci ed efficienti ai bisogni di cittadini e imprese, si sono rese dunque necessarie misure dirette ad individuare nuovi assetti organizzativi, sostenere l'innovazione con adeguata formazione, attuare la piena digitalizzazione dei processi e potenziare la strumentazione informatica.

FOCUS PNR - Pubblica Amministrazione
Le prospettive future

Le prospettive future

L'istantanea delle iniziative messe in atto, sopra delineata, evidenzia alcuni progressi registrati negli ultimi anni; cionondimeno appare evidente la necessità di una riforma strutturale della PA che tenga conto organicamente e sistematicamente sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure.

Tale processo di riforma non potrà compiersi in tempi troppo brevi, ma potrà certamente beneficiare, oltre che del supporto europeo attraverso il nuovo strumento del TSI (*Technical Support Instrument*), anche degli interventi proposti in materia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziabili nell'ambito della politica di coesione con specifico riguardo all'obiettivo di *Policy 1* in materia di digitalizzazione nella PA e all'obiettivo di *Policy 4* per quanto attiene agli ambiti istruzione, inclusione e lavoro.

Gli interventi di rafforzamento più direttamente orientati alla capacità nelle politiche di coesione dovranno inoltre necessariamente coordinarsi rispetto alle altre misure previste a livello nazionale. Al riguardo si evidenzia che accanto al programma di assunzioni di alte professionalità adeguate alle sfide della nuova programmazione, previsto nella Legge di Bilancio 2021, il DL "Reclutamento" (DL 80/2021), pone le premesse normative per la realizzazione delle due riforme trasversali previste dal PNRR: la pubblica amministrazione e la giustizia.

Con il decreto-legge sul reclutamento si definiscono percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari all'attuazione del *Recovery Plan*, si prevedono inoltre percorsi di crescita per il personale della PA nell'ambito dei quali sono valorizzate non soltanto le conoscenze tecniche, ma anche le competenze di carattere trasversale (manageriale, gestionale, ecc.), maturate dal dipendente nel corso della propria attività lavorativa. Parimenti il decreto punta a favorire l'osmosi tra pubblico e privato, potenziando i canali di accesso qualificati dei giovani alla pubblica amministrazione, facendo leva in particolare sullo strumento dell'apprendistato.

Il DL 77/2021 introduce poi una serie di semplificazioni in materia di appalti pubblici, prevedendo al contempo un programma di informazione, formazione e tutoraggio per la gestione

delle procedure di acquisto, l'evoluzione del sistema di *e-procurement* e il rafforzamento della capacità ammnistrativa delle stazioni appaltanti.

Sul versante regionale, come emerge dai primi orientamenti delineati nel *Contributo al PNR* e dalle riflessioni sviluppate in seno alla Conferenza, la **semplificazione** rimane un asse portante. Proseguirà quindi anche per il futuro l'impegno ad offrire soluzioni e strumenti tecnologici a supporto della semplificazione dei processi della PA a beneficio della collettività, con la realizzazione di importanti interventi di potenziamento delle infrastrutture ICT per la realizzazione di servizi di *e-Government* interoperabili e integrati, la promozione dell'uso delle tecnologie digitali per rafforzare trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari ed informativi, la sperimentazione della tecnologia *blockchain* applicata ai servizi verso i cittadini. Speciale attenzione sarà dedicata anche al **rafforzamento delle competenze del personale pubblico**, con particolare riferimento a quelle digitali, ampliando l'offerta formativa ed esperienziale multipiattaforma e sviluppando una cittadinanza digitale attiva anche attraverso i canali *social*, per agevolare e intensificare il colloquio diretto tra PA e cittadini di tutte le età.

Si intende, inoltre, promuovere il **passaggio armonico del lavoro agile da un regime emergenziale a un regime ordinario**, individuando specifiche linee di indirizzo per la dirigenza e le strutture, programmando una scala di sviluppo pluriennale, con target e indicatori prefissati. La programmazione interesserà l'organizzazione nel suo complesso (disciplina, digitalizzazione, formazione, strumentazione tecnologica), ivi compreso un ripensamento dei tradizionali spazi di lavoro.

Con riferimento al rafforzamento della capacità istituzionale per un'efficace attuazione della politica di coesione, accanto ad un programma pluriennale di assunzione di professionalità nuove da mettere a disposizione delle amministrazioni, sarà opportuno disegnare un *framework* nazionale di riferimento che fornisca da un lato supporto all'intero sistema coinvolto nell'implementazione di tale politica e dall'altro ne rafforzi funzioni e attori specifici. Le direttrici di questa strategia di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dovrebbero dunque prevedere:

- **azioni di sistema** relative a: consolidamento e miglioramento nella produzione, raccolta, elaborazione e diffusione (in formato aperto/riutilizzabile) di dati e informazioni su contesti, risorse e attuazione; rafforzamento della capacità di fondare l'azione pubblica su evidenze valutative e, quindi, di utilizzare, diffondere, richiedere e realizzare valutazioni degli effetti degli interventi della politica di coesione, coinvolgendo attivamente i territori e i partenariati.
- **azioni di orientamento e supporto alle AdG** nella capacità di coinvolgere - in modo attivo, in tutte le fasi delle attività dei propri Programmi - i soggetti rilevanti (compresi altri settori della medesima amministrazione, partner istituzionali, beneficiari, partner economico sociali e attori dei territori.
- **azioni specifiche**, dirette a segmenti del sistema o a particolari gruppi di attori, di rafforzamento in alcuni settori/ambiti di rilievo, con particolare riferimento all'azione connessa alla transizione green e digitale.
- **azioni di accompagnamento** diretto e supporto attivo per l'elaborazione e attuazione di strategie locali, con una focalizzazione sui beneficiari locali più deboli attraverso *task force* dedicate.

Uno strumento per la realizzazione delle azioni di *capacity building* saranno i Piani di rigenerazione amministrativa (previsti nel *toolkit* della CE) che dovranno definire, a livello dei

Programmi nazionali e regionali, l'insieme delle azioni di rafforzamento della capacità amministrativa ed istituzionale necessari nelle singole realtà e per specifici settori di intervento. Sulla base dell'esperienza degli attuali Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) le Autorità di gestione potranno mettere a punto delle *road map* che, accanto agli ambiti di intervento ed agli obiettivi di rafforzamento stabiliti, definiscano anche gli strumenti utilizzati per rafforzare la capacità amministrativa di tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento ai beneficiari pubblici delle operazioni ed ai partner locali.