



Guida pratica per una

Pubblica Amministrazione di qualità

Versione sintetica

Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità

Versione sintetica

La versione completa della Guida è disponibile in formato elettronico
all'indirizzo <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>

Indice

Nota all'edizione italiana	1
Prefazione	2
Ringraziamenti	3
Perché una guida pratica sulla Pubblica Amministrazione?	4
Collegare la <i>policy</i> ai finanziamenti	4
Le basi del successo socio-economico	6
Guida per i lettori	10
Destinatari	10
Struttura	10
Stile	11
Casi di studio	12
Principi e valori della buona <i>governance</i>	13
Cosa si intende per “principi” e “valori”?.....	13
L'importanza di definire e condividere i valori.....	14
Un amalgama di principi e valori europei	14
Introdurre i valori nella cultura amministrativa	15
1. Migliorare il <i>policy making</i>	17
1.1 Le caratteristiche del processo di <i>policy-making</i>	18
1.1.1 La progettazione della <i>policy</i>	20
1.1.2 Progettazione a lungo termine	20
1.1.3 Consultazione e co-responsabilità.....	21
1.2 Strumenti per l'implementazione della <i>policy</i>	22
1.2.1 Leggi e contesto normativo	23
1.2.2 Strutture istituzionali e riforme	25
1.2.3 La co-produzione	26
1.3 Il miglioramento continuo e l'innovazione.....	27
1.3.1 Monitoraggio, valutazione e controllo della <i>performance</i>	27
1.3.2 Promuovere il controllo esterno	32
1.3.3 Promuovere l'innovazione.....	33
1.4 Conclusioni, messaggi principali e suggerimenti per azioni future	35
2. Etica pubblica e pratiche anti-corrruzione	36
2.1 Definire il quadro di riferimento politico	37
2.1.1 Valori e criteri etici.....	38
2.1.2 Strategie basate sul rischio	38
2.1.3 Leggi e regolamenti	40

2.1.4	Coordinatori e agenzie	41
2.2	Sviluppare la fiducia pubblica attraverso la trasparenza e la responsabilità.....	42
2.2.1	<i>Open government</i>	42
2.2.2	Controllo esterno.....	43
2.3	Promuovere l'integrità e ridurre gli ambiti di sviluppo della corruzione.....	44
2.3.1	La gestione delle risorse umane e la formazione	44
2.3.2	Divulgazione (<i>disclosure</i>) dei dati dei funzionari pubblici	45
2.3.3	Semplificazione, controlli e meccanizzazione	46
2.4	Localizzazione ed interventi sulla corruzione	47
2.4.1	Il meccanismo del <i>Whistle-blowing</i>	47
2.4.2	Investigazione, azione penale e sanzioni	48
2.5	Conclusioni, messaggi principali e suggerimenti per azioni future.....	49
3.	Istituzioni professionali e che funzionano.....	50
3.1	La gestione finalizzata ai risultati	51
3.1.1	Sviluppo della strategia, missione e visione.....	51
3.1.2	Monitoraggio, valutazione e apprendimento	52
3.1.3	Responsabilità e comunicazione	54
3.2	<i>Leadership</i> professionale	55
3.2.1	Creazione di un corpo dirigenziale	55
3.2.2	Reclutamento, formazione e sviluppo professionale.....	56
3.2.3	Gestire il cambiamento	57
3.3	Una moderna gestione delle risorse umane.....	58
3.3.1	Gestire le competenze	58
3.3.2	Reclutamento e selezione	60
3.3.3	Apprendimento e sviluppo professionale	61
3.3.4	Valutazione, promozione e progressione di carriera	62
3.3.5	Parità, discriminazione positiva e invecchiamento attivo	64
3.4	La gestione della qualità totale	64
3.4.1	L'impiego di modelli di gestione della qualità.....	65
3.4.2	Incoraggiare una cultura della gestione della qualità	67
3.5	Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future.....	68
4.	Migliorare l'erogazione dei servizi	69
4.1	Comprendere i bisogni e le aspettative degli utenti.....	70
4.1.1	Contatto diretto con cittadini ed aziende	70
4.1.2	<i>Feedback</i> indiretti e rappresentanza	72
4.1.3	<i>Mystery shopping</i>	73
4.1.4	"Gli eventi della vita" e il " <i>customer journey mapping</i> "	74

4.2	Migliorare i processi per favorire i clienti dei servizi pubblici	75
4.2.1	Reingegnerizzazione del processo	76
4.2.2	Semplificazione amministrativa.....	77
4.3	Soddisfare le aspettative dell'utente di accedere facilmente ai servizi	78
4.3.1	Lo Sportello Unico - SU (<i>One Stop Shop - OSS</i>)	78
4.3.2	Erogazione dei servizi multicanale.....	79
4.4	<i>E-Government</i> per servizi pubblici più veloci, migliori e meno costosi	80
4.4.1	Informare per favorire l'interazione	80
4.4.2	Interoperabilità e " <i>once only</i> "	81
4.4.3	Passare al " <i>digital by default</i> "	83
4.5	Rispettare gli standard dei servizi e misurare la soddisfazione.....	85
4.5.1	Carta dei servizi.....	85
4.5.2	Misurazione e gestione dei livelli di soddisfazione.....	85
4.6	Conclusione, messaggi chiave e suggerimenti per le azioni future	86
5.	Migliorare l'ambiente imprenditoriale	87
5.1	Dare priorità alle imprese.....	88
5.1.1	Snellire e semplificare la burocrazia	88
5.1.2	Un'amministrazione incentrata sulle imprese.....	90
5.2	Snellire l'amministrazione a favore delle imprese	90
5.2.1	Avviare un'impresa	91
5.2.2	Gestire e far crescere un'impresa.....	92
5.2.3	Il commercio transnazionale	94
5.2.4	Affrontare i casi di insolvenza e concedere una seconda possibilità agli imprenditori onesti	95
5.3	Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future	96
6.	Migliorare la qualità dei sistemi giudiziari	97
6.1	Valutazione e miglioramento della <i>performance</i>	98
6.1.1	Monitoraggio e valutazione	98
6.1.2	Consultazione con gli utenti dei tribunali	100
6.1.3	Verso una gestione della qualità totale	101
6.2	Migliorare l'accesso alla giustizia	101
6.2.1	Spiegare le procedure e le decisioni del tribunale	102
6.2.2	Garantire l'accesso alla giurisprudenza	102
6.2.3	Garantire maggiore accesso alla risoluzione alternativa delle controversie.....	103
6.3	Modernizzare i sistemi giudiziari	104
6.3.1	Riprogettare i processi.....	104
6.3.2	Verso la giustizia elettronica.....	105

6.3.3	La giustizia transnazionale	106
6.4	Formazione e sviluppo professionale continuo	106
6.4.1	Analisi del fabbisogno formativo.....	107
6.4.2	Curricula e piani formativi.....	107
6.4.3	Metodologia formativa	108
6.4.4	Strumenti formativi per l'applicazione del diritto dell'UE	108
6.4.5	Valutazione della formazione.....	109
6.5	Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future.....	109
7.	Gestire efficacemente i fondi pubblici	110
7.1	Gestire efficacemente le finanze pubbliche.....	110
7.1.1	La predisposizione del bilancio	111
7.1.2	L'esecuzione del bilancio.....	112
7.2	Gli appalti pubblici	114
7.2.1	Semplificare le procedure di appalto	115
7.2.2	Gli appalti transnazionali.....	116
7.2.3	Gli appalti elettronici.....	116
7.2.4	Gli appalti per l'innovazione.....	118
7.3	Gestire i fondi SIE	120
7.3.1	Le strutture.....	120
7.3.2	Il personale.....	121
7.3.3	I sistemi	122
7.3.4	La <i>governance</i>	125
7.4	Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future.....	126
	Alcune considerazioni sulla gestione dell'Obiettivo Tematico 11	127
	Il problema delle risorse finanziarie.....	127
	La gestione del quadro generale.....	129
	Progetti strategici o bandi?.....	130
	Cosa fare prima? – Le priorità e le fasi.....	130
	Monitoraggio e valutazione delle riforme	131
	L'apprendimento continuo e lo sviluppo della conoscenza	132

Nota all'edizione italiana

Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa ha assunto un'importanza strategica all'interno della programmazione 2014-2020: l'investimento sulla capacità istituzionale e amministrativa e sulla digitalizzazione, quindi sulla modernizzazione della Pubblica Amministrazione, sono tra le priorità per la crescita. L'Italia ha colto questa opportunità definendo un programma plurifondo FSE e FESR rivolto a tutto il territorio nazionale "PON Governance e Capacità istituzionale" che, in linea con le Raccomandazioni Specifiche Paese, supporta l'attuazione dei processi di riforma della pubblica amministrazione attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale (Obiettivo Tematico 11) e di digitalizzazione della PA (Obiettivo Tematico 2), oltre che di miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico. Seguendo il tracciato della riforma in atto, il PON si concentra sulla trasparenza nel quadro delle politiche di *open government*, l'agenda digitale, la riduzione degli oneri regolatori, i nuovi sistemi di gestione del personale e della dirigenza, il riordino dell'Amministrazione Statale, la riforma degli enti locali, la giustizia digitale, la prevenzione della corruzione e la buona *governance*. Il programma nazionale deve funzionare anche da leva e catalizzatore degli interventi su OT11 e OT2 (componente Agenda Digitale) che assumono un peso rilevante in molti PO nazionali e in tutti i PO regionali.

Si tratta quindi di un insieme complesso di investimenti volti a modernizzare la Pubblica Amministrazione italiana. Una strategia così articolata di rafforzamento della capacità amministrativa e digitalizzazione del settore pubblico - attuata in tutto il territorio nazionale e realizzata nel quadro di Programmi Operativi Nazionali e Regionali - richiede necessariamente un forte coordinamento nazionale a garanzia dell'efficacia della programmazione e della complementarità e integrazione tra gli interventi, per evitare la frammentarietà e la sovrapposizione in fase di attuazione.

Tale presidio è assicurato dal **Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 OT2** (<http://network.ot11ot2.it>). Questo organismo, previsto dall'Accordo di Partenariato e dal PON *Governance* costituisce il punto di riferimento per il coordinamento, l'indirizzo e il monitoraggio dei risultati attesi, in coerenza con gli obiettivi fissati nell'Accordo di partenariato e nei programmi operativi.

Nell'ambito delle attività del Comitato si è ritenuto utile mettere a disposizione una versione italiana del **Toolbox - "Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità"** quale risorsa per il rafforzamento della capacità amministrativa, sia per la coerenza dei temi affrontati nei diversi capitoli con gli ambiti previsti per l'OT11 e l'OT2 anche attraverso il rimando a esempi e pratiche di livello europeo e internazionale, sia come riferimento comune di sviluppo, in chiave processuale, a supporto dell'integrazione sinergica tra rafforzamento della capacità amministrativa e digitalizzazione.

Nella traduzione italiana del *Toolbox*, pur rispettando l'impostazione e i contenuti originali, sono state fatte alcune semplificazioni per agevolare e rendere più rapida la lettura nonché inserite alcune precisazioni per rendere meglio comprensibile il testo.

La traduzione è frutto di un lavoro collegiale che ha impegnato numerose risorse del Dipartimento della funzione pubblica con il supporto di FormezPA. Il coordinamento e la revisione della traduzione sono a cura di Laura Massoli, Dirigente del Servizio per la Programmazione Europea. Hanno contribuito al lavoro di traduzione, revisione linguistica ed editoriale: Teresa Ascione, Barbara Balzano, Alessandro Bariani, Velia Ficchi, Irene Gulino, Ornella Liguori, Marco Marrazza, Paola Miglietta, Claudia Migliore, Stefano Pizzicannella, Benedetto Proia, Giovanna Surleti, Fabio Tamburrini.

Prefazione

La qualità delle istituzioni, sia politiche che giudiziarie, rappresenta il fattore determinante del benessere di un Paese. Allo stesso modo, per adempiere agli obblighi e conseguire gli obiettivi del Trattato europeo, quali la crescita sostenibile e l'occupazione, la capacità amministrativa è oggi più che mai considerata un presupposto essenziale.

Le pubbliche amministrazioni devono essere in grado di adattarsi ai cambiamenti dinamici e spesso radicali dell'economia e della società. In un mondo sempre più "connesso" ma incerto, le *policies* che hanno riscosso successo in passato non sono più sufficienti e adeguate a soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese del futuro. La capacità di rispondere ai bisogni di oggi e di anticipare quelli di domani, adattandosi agilmente ai cambiamenti, deve quindi diventare una caratteristica permanente del settore pubblico. In particolare, le pubbliche amministrazioni del domani devono essere fondate sui principi dell'etica, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'"*accountability*".

L'Unione Europea supporta le amministrazioni degli Stati membri nella sfida di adattarsi ai cambiamenti futuri. Nel corso del Semestre Europeo infatti, la Commissione esamina la *performance* delle amministrazioni degli Stati membri e valuta le possibili aree di miglioramento. Sulla base di questa analisi, il Consiglio Europeo adotta raccomandazioni specifiche per ogni paese (*Country-Specific Recommendations – CSRs*). I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (*European Structural Investment Fund – ESIF*) prevedono un obiettivo tematico specifico per il miglioramento della qualità e della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. In particolare, per il periodo di programmazione 2014-2020, 18 Stati membri investiranno circa 4.7 miliardi di Euro nell'ambito del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

L'obiettivo di questa Guida Pratica è quello di sostenere, guidare, incoraggiare e stimolare tutti coloro che intendono costruire pubbliche amministrazioni in grado di promuovere la crescita di società prospere, eque e flessibili. La Guida prova ad aiutare gli Stati membri approfondendo le raccomandazioni specifiche per paese e proponendo strategie di successo e progetti operativi. Essa non rappresenta una panacea – una soluzione ad ogni problema – per costruire amministrazioni di qualità, ma cerca di mettere insieme vari aspetti ed esperienze facilitandone l'accessibilità agli addetti ai lavori.

La Guida non vuole neanche essere una riformulazione della politica europea. Essa mette insieme le varie politiche europee esistenti e gli standard internazionali sulla la qualità delle pubbliche amministrazioni di ogni paese. In particolare, attraverso circa 170 casi studio raccolti in tutti gli Stati membri e nel resto del mondo, illustra l'applicazione dei principi e degli strumenti in tema di qualità della pubblica amministrazione.

Non è un punto d'arrivo, ma un punto di partenza. La Guida è stata realizzata e pubblicata in un arco temporale ristretto, per avviare un dialogo e stimolare una riflessione. Considerato l'ambiente dinamico della pubblica amministrazione, sarà necessario trasformarla in uno strumento interattivo, i cui contenuti possano essere discussi, aggiornati e co-creati dagli utilizzatori.

Ci aspettiamo che la Guida possa diventare uno strumento utile per gestire, condividere e sviluppare le conoscenze giuste che consentano alle amministrazioni europee di progettare e definire politiche e servizi pubblici di qualità. Ci auguriamo che al suo interno i lettori possano trovare strumenti validi, pratici e stimolanti e che essi possano partecipare al suo sviluppo futuro.

Michel Servoz, Direttore generale DG Employment, Commission Europea

Ringraziamenti

La Guida pratica dell'UE per una Pubblica Amministrazione di qualità è un documento tecnico redatto dall'*Inter-service Group on Institutional Capacity and Administrative Reform* (Gruppo interservizi sulla capacità istituzionale e la riforma amministrativa) della Commissione Europea. È il risultato di un'attiva di collaborazione e co-produzione dei seguenti servizi, che ne hanno progettato, diretto e controllato la struttura ed i contenuti:

- ✚ Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (*Communications Networks, Content and Technology – CNECT*)
- ✚ Informatica (*Informatics – DIGIT*)
- ✚ Affari economici e finanziari (*Economic and Financial Affairs – ECFIN*)
- ✚ Occupazione, affari sociali e inclusione (*Employment, Social Affairs and Inclusion – EMPL*)
- ✚ Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (*Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs – GROW*)
- ✚ Risorse umane e sicurezza (*Human Resources and Security – HR*)
- ✚ Giustizia e consumatori (*Justice and Consumers – JUST*)
- ✚ Migrazione e affari interni (*Migration and Home Affairs – HOME*)
- ✚ Politica regionale e urbana (*Regional and Urban Policy – REGIO*)
- ✚ Ricerca e innovazione (*Research and Innovation – RTD*)
- ✚ Salute e sicurezza alimentare (*Health and Food Safety – SANTE*)
- ✚ Fisco e unione doganale (*Taxation and Customs Union – TAXUD*)

La Guida è stata discussa e presentata a diversi *stakeholders* in numerosi forum, quali: il seminario della Commissione Europea sulla Modernizzazione nella Pubblica Amministrazione (1-2 Ottobre 2014); l'Assemblea delle piccole e medie imprese (*Small and medium-sized enterprises Assembly* – Napoli, 2 Ottobre 2014); l'incontro del Network Europeo per la Pubblica Amministrazione (EUPAN) che ha avuto luogo sotto la Presidenza Italiana dell'UE (16-17 Ottobre 2014); il Comitato del Fondo Sociale Europeo (17 Ottobre 2014); il Gruppo di esperti sull'*e-Government* (11 Dicembre 2014).

La Guida e le bozze dei capitoli sono state revisionate e commentate dai rappresentantene gli Stati membri della Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione (DG EMPL) e della Direzione Generale Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW's *Network of SME Envoys*). Hanno inoltre collaborato alla revisione: Benedict Wauters, Vladimir Kvača e la *Community of Practice for Results-Based Management*; il Professore Gerhard Hammerschmidt, i docenti ed i ricercatori della Hertie School of Governance di Berlino; il Professore John Bachtler (*European Policies Research Centre, Strathclyde University*) ed il Professore Wouter van Dooren (University of Antwerp).

Suggerimenti preziosi sono stati forniti dalle pubbliche amministrazioni di tutti i 28 Stati membri; in particolare dai funzionari responsabili che hanno dedicato parte del loro tempo a rivedere, aggiornare e sviluppare le bozze dei casi studio contenuti nella Guida, e dai 22 rappresentanti delle amministrazioni degli Stati membri che hanno fornito commenti ed indicazioni dettagliate sulle bozze preliminari. Ringraziamenti speciali vanno a tutti coloro che hanno reso possibile, con il loro contributo, la realizzazione della Guida.

Il lavoro sulla Guida è stato coordinato dalla Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Inclusione della Commissione Europea, che ha affidato all'Istituto Europeo della Pubblica Amministrazione (EIPA) la sua realizzazione, avvalendosi di Nick Thijs come *project manager* e di Iain Mackie come principale collaboratore.

Perché una guida pratica sulla Pubblica Amministrazione?

“Molto più importante della dimensione, è la qualità di un Governo ... c'è una forte correlazione tra la qualità del governo e i buoni risultati economici e sociali”. Professor Francis Fukuyama, Political Order and Political Decay, 2014

Collegare la *policy* ai finanziamenti

Considerato il suo potenziale contributo alla crescita economica, il rafforzamento della Pubblica amministrazione è un tema richiamato ricorrentemente nell’*“Analisi annuale della Crescita” (Annual Growth Survey)*, con la quale prende avvio il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio tra la Commissione europea e gli Stati membri e vengono definite le conseguenti raccomandazioni specifiche per paese (CSRs) rivolte alle amministrazioni civili e giudiziarie.

La dimensione, la struttura e l’ambito delle Pubbliche amministrazioni sono uniche in ogni paese e la loro organizzazione è di competenza nazionale. Al tempo stesso, una buona *governance* è importante sia nell’interesse dell’UE nel suo complesso, sia dei singoli Stati membri, anche per cercare di massimizzare il valore di fondi pubblici purtroppo limitati. Senza un’efficace amministrazione pubblica e un sistema giudiziario di alta qualità, efficiente ed indipendente, non sarà realisticamente possibile implementare efficacemente l’*acquis* comunitario, completare il mercato interno dell’UE e raggiungere gli obiettivi di Europa 2020 di una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile.

Questa Guida va intesa come un documento di consultazione e una risorsa e non come un manuale di istruzioni. La sua finalità è di **segnalare al lettore pratiche interessanti ed efficaci** – proponendo esempi potenzialmente trasferibili ad altre situazioni simili – e di fornire agli Stati membri un supporto per l’attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio Europeo.

I Fondi Strutturali e d’Investimento Europei (SIE) 2014-2020 sostengono esplicitamente gli Stati Membri, promuovendo il rafforzamento della *governance* nell’ambito dell’obiettivo tematico 11 (OT11): “Migliorare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e degli *stakeholders* e l’efficienza della pubblica amministrazione”. L’OT11 cofinanzia i Programmi Operativi (PO) con oltre 4 miliardi di Euro. Un ulteriore supporto, seppur indiretto, è fornito dall’Obiettivo tematico 2 (OT2): “Promuovere l’accesso, l’uso e la qualità delle tecnologie informatiche e comunicative”. Rilevanti sono anche altri obiettivi che promuovono la riforma della gestione e dell’erogazione di particolari servizi pubblici, come ad esempio l’Obiettivo tematico 6 (OT6), “*preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse*” (per la gestione delle acque e dei rifiuti) o gli Obiettivi tematici 8 (OT8), “*promuovere un’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*” e 9 (OT9), “*promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà e ogni forma di discriminazione*”.¹

Più precisamente, il rafforzamento della capacità istituzionale nelle amministrazioni e nel settore giudiziario previsto dall’OT11 sarà finanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con l’obiettivo di creare istituzioni che siano stabili e prevedibili, ma anche sufficientemente flessibili per rispondere alle numerose sfide sociali,

¹ Regolamento (CE) 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, Articolo 9.

aperte al dialogo con i cittadini e capaci di introdurre soluzioni politiche nuove e fornire servizi migliori. L'investimento è orientato al miglioramento del processo decisionale e dell'erogazione dei servizi pubblici, a una maggiore efficienza dei processi organizzativi, alla formazione di una dirigenza più moderna e di dipendenti pubblici e magistrati motivati e qualificati.

Azioni Possibili	Esempi di intervento	Risorse disponibili
Miglioramento della formulazione e dell'attuazione delle politiche pubbliche	Sistemi e metodi di <i>policy-making</i> basati su evidenze, definendo <i>ex-ante</i> la pianificazione e il coordinamento, gli strumenti per il monitoraggio e la valutazione, i meccanismi di co-progettazione e co-produzione, ecc.	FSE, per Stati Membri con almeno una regione meno sviluppata e/o che siano idonei all'assistenza del Fondo di Coesione.
Sviluppo di strutture organizzative adeguate	Analisi strutturale, decentralizzazione, riallocazione delle funzioni, riforma delle amministrazioni, ecc.	
Progettazione e implementazione di strategie per lo sviluppo delle risorse umane	Mappatura e analisi delle funzioni del personale, analisi del fabbisogno formativo, valutazione delle <i>performance</i> e metodologie per lo sviluppo della carriera	
Miglioramento dell'erogazione e della qualità dei servizi	Riforme per ridurre gli oneri amministrativi, integrazione dei servizi (attenzione al <i>back office</i>), creazione di sportelli unici - " <i>one-stop shop</i> " - (attenzione al <i>front office</i>)	
Sviluppo delle competenze in tutti i livelli delle amministrazioni e nel settore giudiziario	Programmi di formazione, <i>coaching</i> , tutoraggio, reti di <i>e-learning</i>	
Sviluppo dell' <i>e-government</i>	Investimenti nell'erogazione di servizi elettronici : appalti elettronici (<i>e-procurement</i>), fattura elettronica (<i>e-invoicing</i>), giustizia digitale (<i>e-justice</i>), salute in rete (<i>e-health</i>), ecc.	
Miglioramento dell'interazione tra le istituzioni	Meccanismi per la partecipazione pubblica, azioni per una migliore realizzazione e applicazione delle leggi, strumenti per aumentare la trasparenza e la responsabilità amministrativa	FSE, per tutti gli Stati membri e le regioni
Aumento della capacità degli <i>stakeholders</i> di contribuire allo sviluppo delle politiche per l'occupazione, l'istruzione e in ambito sociale	Individuazione di partner sociali e organizzazioni non governative	
Sviluppo di patti settoriali e territoriali	Definizione di accordi nei settori dell'occupazione, dell'inclusione sociale, della salute e dell'istruzione a tutti i livelli territoriali	
Potenziamento della capacità amministrativa legata all'implementazione del FESR (inclusa la Cooperazione Territoriale Europea)	Gestione delle amministrazioni pubbliche, degli organismi intermedi, delle autorità di pagamento, delle autorità di audit	FESR, dove idoneo
Supporto delle azioni a favore della capacità istituzionale e dell'efficienza della pubblica amministrazione supportata dal FSE	Dove necessario, fornitura di attrezzature e infrastrutture a sostegno della modernizzazione della pubblica amministrazione	

Il supporto del FSE si concentrerà sulle riforme orizzontali per la promozione della buona *governance* a livello nazionale, regionale e locale. Le azioni di *capacity-building* potranno riguardare una singola autorità o più di un ente, responsabili di uno specifico campo (per esempio, la formulazione delle politiche, la supervisione, l'amministrazione delle tasse, ecc.) utilizzando un approccio trasversale. Allo stesso scopo sarà inoltre possibile accedere anche ad altri programmi europei, come: *Connecting Europe Facility*, *Europe for Citizens*, *Horizon 2020*, *Justice Programme* e *The Rights, Equality and Citizenship Programme*.

Questa Guida intende fornire idee e spunti per avviare iniziative che possano aiutare le amministrazioni nazionali, ma anche le autorità di gestione, gli organismi intermedi e i possibili beneficiari, a soddisfare le condizionalità *ex-ante* e a realizzare con successo i programmi dell' OT11 finanziati dal FSE e da altre fonti di finanziamento dell'UE.

Le basi del successo socio-economico

Con circa 75 milioni di dipendenti, il settore pubblico è l'“industria” più grande d'Europa: esso impiega circa il 25% della forza lavoro totale e rappresenta almeno il 50% del Prodotto Interno Lordo (PIL). Data la sua importanza e l'ampiezza del suo campo d'azione, la pubblica amministrazione - ovvero l'organizzazione e la gestione di risorse finanziate pubblicamente -, ha un'enorme importanza per la vita quotidiana dei cittadini e per la *performance* e le prospettive delle imprese.

Il modo in cui il potere è esercitato nella gestione delle risorse economiche e sociali per lo sviluppo di un paese è definito *governance*. Una buona *governance* è definita come la capacità di raggiungere gli obiettivi politici dichiarati, in linea con i principi ed i valori dell'integrità, il rispetto della legge, la trasparenza, la responsabilità amministrativa, l'efficienza e l'efficacia.

La qualità della pubblica amministrazione è fondamentale sia per la produzione economica sia per il benessere sociale. È stato ampiamente dimostrato che le economie ad alto reddito pro capite hanno le istituzioni pubbliche più efficienti ed efficaci. La buona *governance* e la certezza del diritto sono dunque elementi indispensabili per un ambiente imprenditoriale stabile. È fondamentale che le istituzioni che governano le interazioni economiche e sociali all'interno di un paese rispettino alcuni requisiti fondamentali, come l'assenza di corruzione, la definizione di strategie per favorire la concorrenza e politiche di acquisto eque, la garanzia di un ambiente legale efficace e di un sistema giudiziario efficiente. Inoltre, una forte capacità amministrativa ed istituzionale, la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento della qualità della legislazione sono precondizioni indispensabili per garantire il successo degli aggiustamenti strutturali e favorire la crescita economica e l'occupazione.²

La *capacity-building* che crea efficienze nella pubblica amministrazione può aumentare la produttività di tutta l'economia attraverso la definizione di procedure amministrative più veloci, l'erogazione di servizi migliori e più accessibili, un più rapido avvio di nuove imprese e lo snellimento della burocrazia per quelle esistenti. Organizzazioni pubbliche che funzionano bene rappresentano la precondizione per progettare ed attuare politiche pubbliche di successo, che promuovano lo sviluppo socio-economico e contribuiscano alla crescita e all'occupazione, in linea con gli obiettivi di Europa 2020.

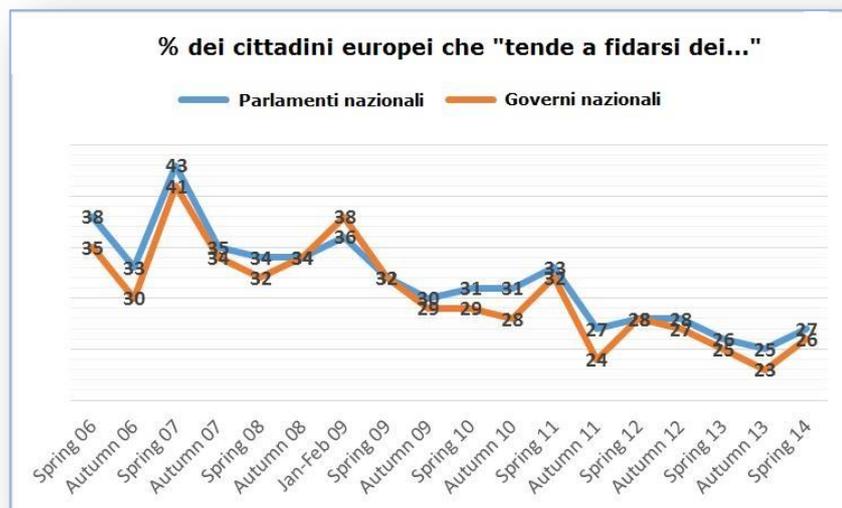
“La produttività non è semplicemente il risultato della disponibilità del capitale e della tecnologia o delle differenze di capacità dei singoli lavoratori. Nel mondo moderno, il capitale e la tecnologia si muovono liberamente tra i paesi e le competenze possono essere sviluppate dappertutto. La vita economica delle persone è il prodotto dei sistemi all'interno dei quali ciascuno opera. La differenza tra gli Stati ricchi e quelli poveri dipende dalle differenze nella qualità delle loro istituzioni economiche”. Professore John Kay, The Truth About Markets, 2004.

Fondamentalmente, una buona *governance* si basa sulla fiducia: un patto tacito con cui “i governati” acconsentono che l'autorità venga esercitata, a loro nome, da amministrazioni civili e giudiziarie. Se le pubbliche amministrazioni devono soddisfare efficientemente i loro mandati nell'esercizio del potere loro conferito e nella gestione delle risorse pubbliche, così da guidare le loro economie verso la prosperità e i cittadini verso una migliore e più sicura qualità della vita, allora hanno bisogno di legittimazione e di credibilità agli occhi del pubblico (i cittadini, gli elettori, gli utenti dei servizi e i potenziali imprenditori), delle imprese esistenti, degli investitori potenziali e delle stesse altre amministrazioni. A questo scopo devono operare come datori di lavoro corretti, legislatori imparziali e partner affidabili.

² Commissione Europea, DG Impresa (2012), [“Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States”](#).

Negli ultimi otto anni, i sondaggi dell'Eurobarometro hanno registrato un calo generale della fiducia dei cittadini europei nei confronti dei parlamentari e dei governi nazionali. In base ai dati di marzo 2014, il loro grado di fiducia si attesta rispettivamente su una media di appena il 27% e 26%. Allo stesso modo è diminuita la fiducia nell'UE, anche se il dato iniziale partiva da una base più alta.

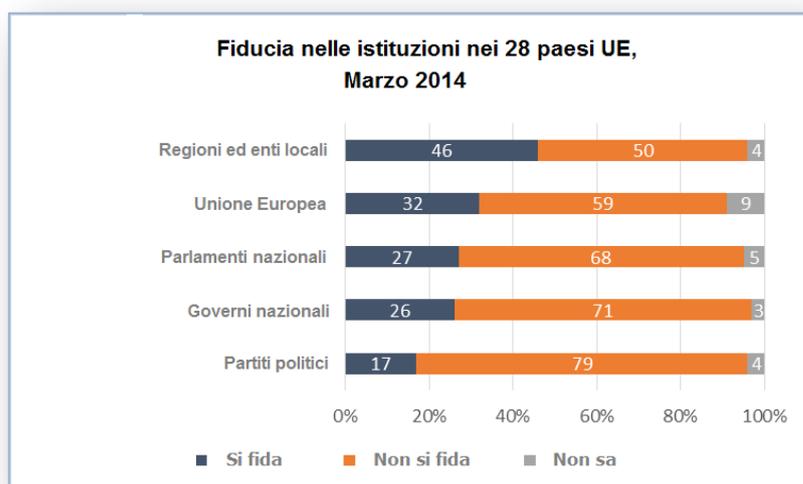
La fiducia è soggettiva e può essere influenzata negativamente da una serie di fattori. Indipendentemente dall'impegno delle singole organizzazioni e dei funzionari, le percezioni possono influire drasticamente e indebolire la fiducia nelle pubbliche amministrazioni, inducendo cittadini e imprese a ricorrere a "canali informali" e all'"economia sommersa" e, costringendo di conseguenza i governi a dover reperire maggiori risorse per pagare i servizi



pubblici e garantire il benessere. La crescita di un sentimento "antieuropeista" rilevata nei sondaggi di opinione e dagli esiti elettorali, è un segnale evidente della perdita di fiducia nelle istituzioni. L'avvento della finanza globale e della crisi economica sono fattori che hanno ulteriormente contribuito al calo della fiducia con conseguente difficoltà delle pubbliche amministrazioni a stimolare la ripresa economica e a migliorare gli standard di vita.

"La crescita della fiducia rappresenta un investimento nella ripresa dell'economia e del benessere sociale per il futuro. La fiducia è sia un input per le riforme economiche – necessario per l'implementazione delle riforme – e, allo stesso tempo, un risultato delle riforme, che dipende da e allo stesso tempo influenza i comportamenti dei cittadini, delle organizzazioni e le decisioni importanti per l'economia e il benessere sociale. Di conseguenza, la fiducia nel governo da parte dei cittadini e delle imprese è essenziale per l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche, sia in tempi buoni sia in tempi cattivi... Se da un lato per accrescere la fiducia ci vuole tempo, dall'altro, basta poco per perderla." OECD, Government at a Glance, 2013.

La fiducia è determinata dalle aspettative e dall'esperienza. Mentre ci sono limiti su come i governi possono influenzare le esperienze nell'era delle news 24 ore su 24 e dei *social media*, le aspettative sono uno standard che le amministrazioni possono prendere come punto di riferimento per calibrare le proprie *performance*.



Alla luce di ciò, è evidente che l'indice di fiducia tenda ad essere in media più alto nei confronti delle autorità locali e regionali (46%), generalmente percepite più vicine ai cittadini e alle imprese³. Le amministrazioni possono anche contare su un indice di fiducia a livello "micro" che deriva loro dai singoli servizi pubblici erogati, e che di solito è molto più alto del livello "macro" di fiducia nei governi nel loro complesso. In media, dall'indagine condotta nel 2012 dall'OCSE (*OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development*) nei suoi paesi membri, è risultato che l'indice di fiducia era più alto per i servizi di polizia locale (72%), seguiti da sanità (71%), istruzione (66%) e sistema giudiziario (51%). Il livello di fiducia più basso si registra per i governi nazionali (40%).

Per guadagnare e mantenere la fiducia, la Pubblica Amministrazione deve fare propri alcuni principi fondamentali quali la legalità, l'integrità e l'imparzialità, e dimostrare doti di apertura, efficienza e responsabilità amministrativa. Per un'analisi più dettagliata si veda la sezione "Principi e valori di una buona *governance*" di questa Guida, nella quale è evidenziata l'importanza non solo della definizione e condivisione dei valori tra le amministrazioni civili e giudiziarie a tutti i livelli, ma anche la loro corretta applicazione.

Fare **riforme intelligenti** significa dunque costruire amministrazioni forti e flessibili, in grado di comprendere e soddisfare i bisogni immediati dei cittadini e delle imprese; amministrazioni proattive e adeguate per il futuro, pronte per i bisogni sia di una società che invecchia sia di una società sempre più dinamica, capaci di rispondere alle sfide dei cambiamenti climatici e potenzialmente di saper adattarsi alla digitalizzazione di ogni aspetto della nostra vita. Il rafforzamento della qualità della pubblica amministrazione richiede una riflessione costante su come le istituzioni possano creare valore aggiunto progettando e definendo politiche che favoriscano lo sviluppo economico e sociale. Ciò implica, per esempio:

- ✚ Ripensare l'ambito di intervento dell'amministrazione pubblica
- ✚ Ridefinire i processi amministrativi e incentrarli sull'utente
- ✚ Investire nelle capacità dei dipendenti statali e della società civile
- ✚ Fare un uso migliore delle ICT per adeguarsi ai i bisogni della "società *online*"
- ✚ Migliorare l'ambiente imprenditoriale con poche regole intelligenti.

³ Speciale Eurobarometro 415, "[Europeans in 2014](#)".

“La riforma della pubblica amministrazione è di solito considerata un mezzo per arrivare ad uno scopo, e non uno scopo in sé. Per essere più precisi, dovremmo forse dire che essa è potenzialmente un mezzo per arrivare ad una molteplicità di scopi, tra i quali il contenimento della spesa pubblica, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, l’efficienza delle azioni di governo e l’aumento delle possibilità che le politiche siano davvero efficaci. Nel raggiungere questi importanti obiettivi, la riforma del management pubblico può nel frattempo essere utile anche a conseguire un certo numero di fini intermedi, come rafforzare il controllo dei politici sulla burocrazia, liberare i funzionari pubblici dai vincoli amministrativi che non consentono loro di svolgere le proprie funzioni, rafforzare la responsabilità del governo verso la cittadinanza per le sue policy e programmi”. Geert Bouckaert, “Public Management Reform: A Comparative Analysis”, 2011.

Non esiste un’unica formula per migliorare la *governance*. Ogni paese, in base alla sua struttura di amministrazione civile e giudiziaria, deve trovare la soluzione più adeguata alle sue strutture, ai suoi sistemi e alle sfide che deve affrontare. Analogamente, non esiste un unico modo “corretto” per indirizzare la politica verso la qualità della pubblica amministrazione.

Questa Guida aiuta gli Stati membri a spostare la prospettiva **dalla teoria alla pratica**: il suo fine è quello di migliorare la qualità dell’amministrazione (comportamenti, decisioni e *performance*) proponendo tecniche e strumenti pratici, provenienti da tutta l’UE e oltre.

Guida per i lettori

La Guida Pratica per una Pubblica amministrazione di qualità è stata concepita come un utile strumento per le amministrazioni pubbliche che si trovano ad affrontare le sfide della buona *governance* in un ambiente in costante evoluzione. Esamina gli elementi chiave della buona *governance* e mette in evidenza le risposte concrete e positive alle problematiche dell'amministrare messe in atto negli Stati Membri, tracciando percorsi possibili da seguire. Quella presentata in queste pagine è solo una sintesi; la **Guida completa in inglese è disponibile in versione elettronica [qui](#)**.

La Guida approfondisce la gestione delle politiche e dei servizi pubblici. In particolare si concentra sull'azione di *governance* come **processo**. Non copre le specificità di singole politiche o specifici servizi – focalizzandosi per esempio sull'istruzione, il fisco, la salute, la concorrenza, la formazione, ecc. Orientamenti specifici sulle politiche relativamente a questi temi si possono trovare in altri documenti della Commissione europea e degli Stati membri.

Destinatari

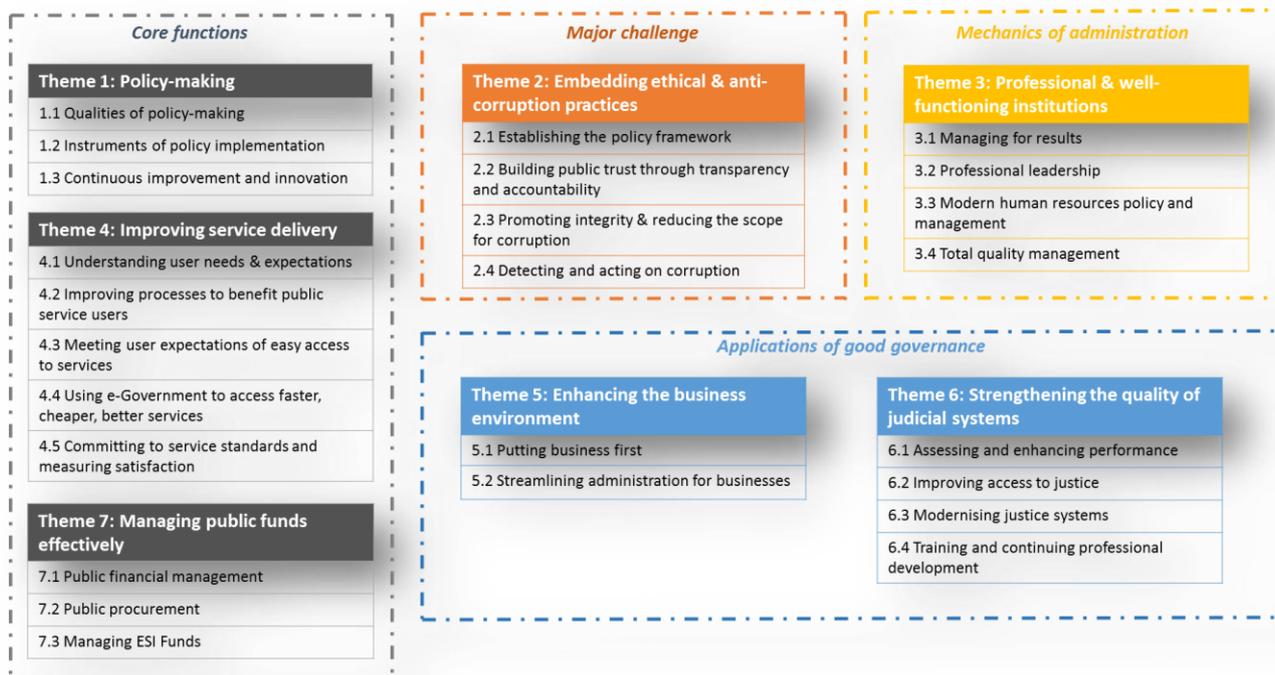
La Guida si rivolge ai *policy makers* della pubblica amministrazione degli Stati membri a tutti i livelli - nazionale, regionale e locale - alle autorità di gestione e agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europeo (*European Structural & Investment Funds – ESI*). Allo stesso tempo, ci auguriamo che la Guida risulti di interesse per un pubblico più ampio, come il personale degli enti pubblici, gli accademici e gli studenti della pubblica amministrazione, così come per i cittadini e le organizzazioni della società civile.

Struttura

Al fine di ispirare riforme di buona *governance*, per sostenere la realizzazione dell'OT11 e rendere operative le idee di *policy*, questa Guida è stata concepita con una **struttura tematica** che dovrebbe aiutare gli Stati membri nell'attuazione dei loro programmi e nel rispondere alle Raccomandazioni Specifiche per paese:

- ✚ Tre capitoli trattano le **funzioni fondamentali** della pubblica amministrazione, vale a dire il *policy making* e la sua attuazione, monitoraggio e valutazione (tema 1), la fornitura di servizi (tema 4) e la gestione delle finanze pubbliche (tema 7);
- ✚ Un capitolo si concentra in particolare sulla **grande sfida** della buona *governance* per garantire un comportamento etico e lottare contro la corruzione (tema 2);
- ✚ Un altro capitolo prende in considerazione i **meccanismi** della pubblica amministrazione, vale a dire il ruolo delle istituzioni e dei loro funzionari nella realizzazione delle politiche e dei servizi dell'amministrazione (tema 3);
- ✚ Infine, due capitoli riguardano l'**applicazione** della buona *governance* in due settori fondamentali per il semestre europeo, vale a dire l'ambiente imprenditoriale (tema 5) e il sistema giudiziario (tema 6).

Quadro generale degli argomenti e struttura tematica della Guida



I singoli temi non sono isolati. Molti argomenti sono trasversali a più di un tema e quindi sono evidenziati da collegamenti che in questo testo appaiono in riquadri di colore giallo. Nella **versione elettronica completa della Guida** il lettore potrà cliccare sui link per passare alle relative sezioni degli altri capitoli.

Stile

La Guida intende orientare il lettore verso pratiche stimolanti e materiali utili che possono essere personalizzati dalle amministrazioni a tutti i livelli. Qui il contesto locale è fondamentale: ogni paese ha il suo contesto giuridico, istituzionale e culturale. La Guida quindi, cerca di evidenziare i messaggi principali e le lezioni apprese in modo pragmatico. **Non** è una *roadmap* dettagliata per risolvere tutte le sfide poste ai governi e alle autorità giudiziarie, né presenta una serie di istruzioni che, se seguite, condurranno al “nirvana” della Pubblica Amministrazione. Si basa sulla consapevolezza che i funzionari pubblici conoscono i propri sistemi e le loro specifiche situazioni e sono nella posizione migliore per ricavare dalla Guida ciò che dovrebbe funzionare bene all'interno delle loro realtà amministrative.

Il valore aggiunto della Guida è di riunire **in un unico luogo** tre fonti preziose per rafforzare la capacità istituzionale e l'attuazione delle riforme nelle amministrazioni degli Stati membri. Queste sono presentate in riquadri di colori diversi (sebbene ci siano anche riferimenti occasionali all'interno del testo principale di ogni capitolo):

- + **Riquadri blu:** evidenziano l'orientamento della Commissione Europea, presentando **politiche e iniziative** dalle Direzioni Generali nel Gruppo inter-servizi, siano esse direttive, regolamenti, studi, relazioni, comunicazioni, ordini del giorno, e programmi di finanziamento.
- + **Riquadri verdi:** contengono **casi di studio** relativi alle esperienze proprie di ciascun paese e sono destinati a costituire fonti di ispirazione e buoni esempi per i lettori di ciascuno Stato membro (vedi sotto).

- ✚ **Riquadri arancioni:** riassumono i risultati di **studi e discorsi significativi** rispetto al tema, che il lettore può trovare interessanti come sostegno alle *policy* e alle pratiche presentate negli altri riquadri.

Questi sono i principali strumenti presenti nella Guida. Il testo principale, che connette i vari riquadri, è pensato per condurre il lettore attraverso questi materiali e per sottolineare le principali lezioni e suggerimenti che possano poi essere trasferiti alle proprie specifiche situazioni, nel contesto delle Raccomandazioni specifiche per paese (CSRs) del Semestre Europeo e dell'implementazione dei fondi SIE, con particolare riferimento all'OT11. Nella **versione elettronica completa** della Guida sono presenti anche [collegamenti ipertestuali](#) e ^{note} che forniscono informazioni aggiuntive.

Casi di studio

Il cuore della Guida è costituito da quasi **170 casi di studio** raccolti nei paesi dell'UE - 28 allo scopo di informare, ispirare ed evidenziare principi e pratiche di successo che potrebbero essere adottate nelle e adattate alle proprie situazioni. Non si tratta di "*best practice*", anche se molti esempi hanno ottenuto significativi riconoscimenti nell'ambito del [Premio Europeo per il Servizio Pubblico \(EPSA\)](#) e del premio "*Crystal Scales of Justice*".

Occasionalmente sono presentati esempi particolarmente significativi provenienti da paesi del resto del mondo. Nella [versione completa della Guida](#) (non in questa sintesi), alcuni di essi, mostrati in **verde più chiaro**, sono stati tratti da studi già esistenti e guide pratiche, molti dei quali sono stati pubblicati dalla Commissione europea negli ultimi anni ma sono ancora oggi rilevanti. La maggior parte dei casi studio, mostrati in **verde scuro**, sono stati aggiornati, controllati e confrontati con le fonti originali tra luglio e dicembre 2014 e presentano lo stato dell'arte nelle amministrazioni pubbliche di riferimento. Per ulteriori approfondimenti a corredo dei casi di studio sono inclusi i contatti e le e-mail dei referenti che i lettori possono utilizzare per reperire ulteriori informazioni.

Altre fonti di ispirazione significative includono:

- ✚ Studi finanziati dall'Unione europea, pubblicati dalla Commissione europea;
- ✚ Le riunioni della [Rete Europea della Pubblica Amministrazione \(EUPAN\)](#) e la [carta tematica sul rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dell'EUPAN](#);
- ✚ Le conferenze sulla qualità del settore pubblico del [Common Assessment Framework \(CAF\)](#);
- ✚ I report pubblicati dall'[Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo \(OCSE\)](#);
- ✚ Fonti fornite dai Servizi della Commissione, dai loro gruppi di alto livello e dai loro gruppi di esperti, e dall'[Istituto europeo di amministrazione pubblica \(EIPA\)](#).

Principi e valori della buona governance

“La cosa più importante da ricordare è che si lavora per il bene pubblico. Se si considerano le cose dalla prospettiva del cittadino, diventa facile capire come procedere ed arrivare ad una buona decisione, ad un passaggio successivo adeguato o ad un approccio che genererà fiducia.” Consiglio Svedese per lo sviluppo delle risorse umane strategiche, “An introduction to shared Values for Civil Servants”.

Le pubbliche amministrazioni esistono per servire l’interesse pubblico. I rappresentanti eletti sono ritenuti responsabili dai cittadini per le scelte che fanno e per i risultati che generano rispetto al singolo, alla famiglia, alla comunità e alla società. Ma cosa governa l’esecuzione dei compiti quotidiani che vengono loro affidati? Sono i principi e i valori, che rappresentano la base di una buona *governance* e definiscono il comportamento nella pubblica amministrazione; indicando una direzione chiara e attendibile. Tuttavia per assolvere a tale funzione i principi e valori devono essere accettati, adottati ed applicati.

“I valori sono componenti essenziali della cultura organizzativa; sono lo strumento per determinare, guidare e dare forma ai comportamenti. Per le burocrazie, l’adesione a valori di alta qualità dei servizi pubblici genera un effettivo senso di fiducia ed affidabilità. Al contrario, un’implementazione debole o la promozione di valori inappropriati può condurre alla riduzione degli elementi essenziali di governance democratica, oltre a generare dilemmi etici e di decision-making.” Ireland’s Committee for Public Management Research.

Cosa si intende per “principi” e “valori”?

I termini sono spesso usati in modo interscambiabile dalle amministrazioni, ma per gli obiettivi di questa Guida, facciamo una distinzione in termini di durata:

- ✚ I **principi dovrebbero essere fondamentali e duraturi**. Un esempio è l’onestà, che dovrebbe riguardare tutti i pubblici funzionari, sempre ed ovunque. In molti casi, i principi vengono adottati nelle leggi o nei regolamenti, come i diritti e doveri delle amministrazioni, inclusa la legge sul pubblico impiego.
- ✚ I **valori possono anche essere costanti, ma allo stesso tempo possono emergere ed evolversi nel tempo quando le condizioni cambiano**. Dovrebbero essere eterni, ma possono affiorare anche in ragione delle circostanze, come è avvenuto per la trasparenza, che è un fenomeno relativamente recente.

Tutti i principi sono anche valori, ma non tutti i valori vengono poi assunti come principi. Inoltre, l’enfasi data a specifici valori si può modificare nel tempo perché il contesto cambia, come è dimostrato dall’accresciuta importanza dell’*accountability*, sempre più rilevante in un contesto



Vedi anche il punto 2.1

come quello attuale, in cui le amministrazioni sono strettamente connesse con gli elettori e le misure di austerità accentuano il ruolo dell’efficienza. I valori possono anche essere interconnessi ed interdipendenti. Alcune amministrazioni

si focalizzano sui principi dell’integrità, generalmente utilizzando codici etici o codici di comportamento. Tuttavia le amministrazioni non sono solo interessate a “fare la cosa giusta” o ad evitare i conflitti di interesse: ci sono molti altri aspetti della buona *governance* egualmente essenziali che riguardano il ruolo di custodi, regolatori, datori di lavoro e facilitatori svolto dalla pubblica amministrazione

L'importanza di definire e condividere i valori

Ogni amministrazione opera con un proprio insieme di valori, implicito o esplicito, che si riflette nell'attività quotidiana di implementazione delle politiche pubbliche ed erogazione di servizi:

- ✚ Alcune amministrazioni **non riconoscono l'esistenza** di questi valori; essi consistono nella combinazione tra comportamenti e *performance* di ogni singolo funzionario, che determina decisioni contraddittorie e incertezza per i cittadini e le aziende e instabilità nell'economia e nella società.
- ✚ Altre amministrazioni riconoscono invece ai principi e ai valori **attenzione, struttura e visibilità** attraverso la codifica che li rende universali e non soggettivi. Queste amministrazioni generalmente si assicurano che tutti i dipendenti ne siano a conoscenza e li rispettino utilizzando comunicazioni ufficiali e codici di condotta, talvolta con workshop di formazione o discussioni con il personale e, quando possibile, anche con meccanismi di supervisione per indirizzare i funzionari verso questi valori. L'insieme dei valori così strutturato ha il vantaggio di poter sopravvivere ai cambi di governo.

Buoni esempi: i valori condivisi del Servizio Pubblico svedese, Principi del Buon Governo nel Regno Unito

Un amalgama di principi e valori europei

La base di una buona *governance* è data da un insieme di principi e di valori largamente condiviso. Non c'è una formulazione "giusta" o "sbagliata": ogni amministrazione ha la sua tipologia e la sua terminologia, anche se i temi sono ricorrenti. Il concetto generalmente condiviso di pubblica amministrazione moderna può essere riassunto in 16 punti, che corrispondono ad altrettanti valori, per i quali sono riportati in corsivo i termini alternativi o correlati (per maggiori informazioni consultare la [versione digitale della Guida](#)).

Valori	Descrizione
Legalità	La buona <i>governance</i> comincia dall'applicazione della legge. Nel contesto della <i>governance</i> fiscale, ci si riferisce alla legalità anche come "regolarità".
Integrità	La buona <i>governance</i> va oltre i vincoli legali, ciò significa fare la cosa giusta garantendo che l'amministrazione sia un partner sicuro ed affidabile per l'impresa. L'etica e l'onestà sono fondamentali. I fondi pubblici dovrebbero essere gestiti in modo <i>corretto</i> .
Imparzialità	Le pubbliche amministrazioni dovrebbero riservare lo stesso trattamento a tutti i cittadini e a tutte le aziende, nel senso di: rispetto di tutti, correttezza ed equità, obiettività nel prendere le decisioni e assenza di discriminazioni.
Inclusività	Va oltre l'imparzialità: assicura che la <i>governance</i> sia partecipativa attraverso la promozione delle partnership con gli <i>stakeholders</i> , in modo che le amministrazioni diventino concretamente orientate al consenso.
Apertura	La trasparenza permette ai cittadini e alle aziende di poter osservare i meccanismi interni del lavoro del governo. Il "Governo aperto" va oltre, attraverso la pubblicazione delle informazioni. Questo valore è strettamente collegato all'inclusività e all' <i>accountability</i> .
Centralità dell'utente	Le pubbliche amministrazioni sono sempre più considerate orientate al cittadino e in grado di creare un contesto favorevole alle imprese. Anche questo valore è collegato all'inclusività ed enfatizza la professionalità, l'affidabilità, il rispetto e la cortesia
Capacità di risposta	La centralità dell'utente implica la capacità di risposta delle pubbliche amministrazioni, assicurando che le informazioni e gli altri servizi siano forniti in modo tempestivo, sistemando le cose quando non vanno bene, e mostrando agilità, elasticità e flessibilità nei momenti di crisi.

Valori	Descrizione
Connettività	Il governo dovrebbe essere “indivisibile”, in modo che i cittadini e le aziende possano ricevere tutti lo stesso livello di attenzione e possano accedere ai servizi attraverso uno o più portali, a loro discrezione. Le amministrazioni dovrebbero ispirarsi al principio di <i>sussidiarietà</i> quando adottano l’approccio “ <i>whole of government</i> ” per organizzare le risorse e ricorrere al coordinamento per assicurare un governo unitario (<i>joined-up government</i>).
Efficienza	L’efficienza è il rapporto tra <i>input</i> e <i>output</i> nelle politiche, nei programmi, nei progetti, nei servizi e nelle organizzazioni. Le pubbliche amministrazioni moderne gestiscono i loro processi e le risorse disponibili, per ottenere i risultati migliori a favore delle loro comunità. Ci si riferisce al <i>value for money</i> (rapporto qualità-prezzo –convenienza) e all’affidabilità finanziaria.
Efficacia	L’efficacia è la misura in cui gli obiettivi sono stati o dovrebbero essere raggiunti attraverso politiche, programmi, progetti, servizio o attività dell’ organizzazione. Ci si attende ormai sempre più spesso che le amministrazioni dimostrino un orientamento ai risultati quando selezionano ed implementano gli strumenti per ottenere obiettivi di alto livello e soddisfare i bisogni della società.
Sostenibilità	In funzione del contesto il focus può essere sulla durata dei risultati (finanziari e/o tecnici) oltre la durata dell’intervento politico, o sull’uso di risorse limitate e l’impatto sull’ambiente , come parte della responsabilità sociale.
Visione	In funzione della sostenibilità, le amministrazioni devono pensare ad uno sviluppo nel medio-lungo termine e al soddisfacimento degli utenti deve essere raggiunto nel breve periodo, il che implica la necessità di una <i>leadership</i> forte.
Riflessione	Il concetto di eccellenza sta modificando lo status quo, cercando e sollecitando la riflessione sul miglioramento e il cambiamento attraverso l’apprendimento continuo per creare opportunità di innovazione.
Innovazione	Per trasformare la teoria in realtà, le organizzazioni pubbliche devono essere in grado di gestire il cambiamento. Lo scopo del miglioramento si dovrebbe tradurre in un’apertura verso la trasformazione e verso la creazione di sistemi che stimolino un nuovo modo di pensare e metodi innovativi per risolvere sfide nuove o esistenti, sia dall’interno sia dall’esterno dell’amministrazione.
Responsabilità	I governi e le loro amministrazioni devono rispondere delle decisioni che prendono puntando sulla legalità, l’ integrità e l’apertura/trasparenza.

Introdurre i valori nella cultura amministrativa

Come questi valori - inevitabilmente astratti per loro natura – si integrano e si radicano nella cultura delle pubbliche amministrazioni? I valori della pubblica amministrazione si sviluppano di solito su due livelli: l’amministrazione nel suo complesso e/o le singole istituzioni. All’interno di uno standard comune, incentrato sui valori fondamentali, ogni singola amministrazione pubblica tende a riprendere e personalizzare i propri sistemi di valori in linea con il mandato e la missione specifica:

- ✚ Le buone pratiche suggeriscono che questi valori dovrebbero essere individuati in ogni istituzione, impegnando il personale a stilare un elenco completo prima e, successivamente, a circoscriverlo focalizzandosi sui più importanti per l’amministrazione attraverso il dialogo e la condivisione al fine di generare appartenenza.
- ✚ L’elenco dei valori dichiarati dovrebbe essere ristretto (meno di 10), ognuno con una breve descrizione. Una buona soluzione è quella di rendere il set di valori gestibile, in modo che i funzionari possano facilmente richiamarli durante le attività quotidiane.
- ✚ L’elenco dei valori può essere riprodotto e pubblicato rapidamente su materiali informativi rivolti sia al personale che agli *stakeholders*, inclusi i cittadini e le aziende. In questo modo i valori dovrebbero costituire la base delle strategie dell’organizzazione e il riferimento delle carte dei servizi.

Tuttavia, un mero elenco di valori da solo non significa niente. È necessario:

- ✚ Racchiudere l'elenco dei valori in codici e linee guida, contenenti definizioni più dettagliate e le modalità della loro applicazione in situazioni diverse. Il formato può essere un "codice di condotta" ufficiale o una guida più informale, che articoli i valori in un linguaggio semplice, riportando situazioni di vita reale attinenti a vari aspetti del settore pubblico e alla portata di tutti i funzionari.
- ✚ Sotto opportuna guida, la formulazione dei valori di riferimento dovrebbe essere approfondita con *workshop* di sensibilizzazione e di formazione, da tenere sia su base obbligatoria che volontaria, per discuterne analiticamente, in presenza, con gruppi di dipendenti pubblici, per rispondere ad eventuali domande ed analizzare la loro applicazione pratica. Questi esercizi potranno incontrare maggiore entusiasmo se i valori emergeranno dalla consultazione e se saranno in grado di suscitare un senso di appartenenza nel personale.
- ✚ In alcuni casi, le Pubbliche Amministrazioni possono anche introdurre meccanismi di monitoraggio e di rafforzamento, per "dare consistenza" ai valori, mediante il conferimento di un riconoscimento quando vengono messi in pratica, ma anche con la minaccia di sanzioni laddove non venissero seguiti. Ciò è inevitabile se i valori sono principi imposti dalla legge sotto forma di diritti o doveri; tuttavia, ove il valore esistente è più astratto, le pubbliche amministrazioni possono ricorrere ad altri mezzi per incoraggiare e rendere possibile l'adesione, ad esempio utilizzando la sollecitazione da parte dei colleghi (*peer pressure*), la supervisione dei dirigenti, le valutazioni della *performance*, ecc.

Soprattutto, l'integrazione dei valori richiede una forte *leadership*. I livelli dirigenziali apicali possono essere l'esempio di quanto siano importanti i valori per l'organizzazione, inviando i segnali giusti con il proprio comportamento e le proprie azioni. Molte organizzazioni istituiscono comitati etici o di valutazione per supervisionare la messa in pratica e il monitoraggio del sistema di valori e anche per aggiornarlo nel tempo attraverso la consultazione con il personale.

Lo stato del South Australia è un esempio di tutti e tre i punti sopraelencati: il Governo ha adottato un sistema unico di otto valori fondamentali (spirito di servizio, professionalità, fiducia, rispetto, collaborazione e impegno, onestà e integrità, coraggio e tenacia, sostenibilità) per tutte le istituzioni pubbliche, basato su un'ampia consultazione preliminare garantendo la necessaria assistenza su come ciascuna organizzazione può applicarli senza allo stesso tempo rinunciare ad avere un proprio sistema di valori.

Un Buon esempio: Valori in azione (South Australia)

1. Migliorare il *policy making*

“Il Policy-making è il processo con cui i governi traducono la loro visione politica in programmi e azioni per ottenere “risultati” ovvero i cambiamenti concreti desiderati. Si tratta di stabilire cosa bisogna fare – esaminando la logica di fondo e l’efficacia delle politiche – per poi valutare come deve essere fatto e, quindi, verificare costantemente come sono stati conseguiti i risultati desiderati”. (A Practical Guide to Policy Making, Office of the First Minister and Deputy First Minister of Northern Ireland, 2003).

Non esiste una definizione precisa e universalmente condivisa del termine *policy*: ogni dipendente pubblico ha una sua idea di “*policy*” in rapporto al proprio ambito di attività. Questa Guida, pertanto, invece di offrire una definizione univoca, si limita ad analizzare le caratteristiche della buona *policy*.

Ogni buona *policy* dovrebbe enunciare in modo chiaro la direzione da seguire. Essa dovrebbe essere il prodotto di un’attenta valutazione e di una riflessione puntuale sui pro e sui contro delle soluzioni adottabili per consentire di prendere la decisione migliore. Dovrebbe definire una linea di azione in grado di condurre al raggiungimento di un risultato e non essere una semplice dichiarazione di intenti. Infine, dovrebbe essere il frutto di un processo di *policy-making* sufficientemente dinamico da tenere in considerazione il cambiamento delle situazioni e sufficientemente flessibile da adattarsi ai contesti e agli eventi.

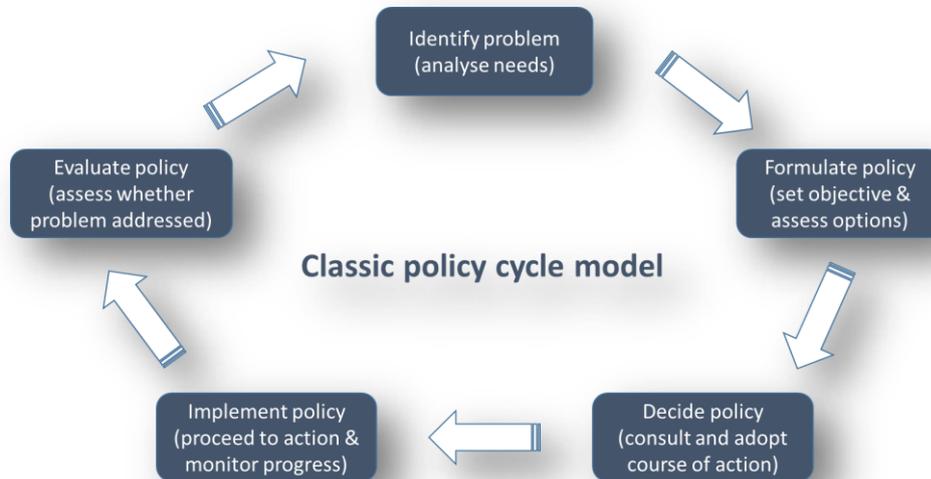
La direzione definita nella *policy* dovrebbe trovare concretizzazione in una strategia che descriva come vengono organizzate le risorse per raggiungere gli obiettivi di governo. Quindi il *policy-making* rappresenta il “percorso” individuato per raggiungere un obiettivo, mentre la strategia rappresenta la mappa per raggiungerlo.

Le scelte di *policy* dei governi a tutti i livelli (sovra-nazionale, nazionale, regionale e locale) e la loro implementazione, incideranno sulla rinascita economica e sul benessere sociale dell’UE negli anni a venire. Ciò dunque rende necessario il rafforzamento del *policy-making* come processo.

Principali domande sul tema 1	Metodi e strumenti
Com’è progettata la <i>policy</i> ? Chi e che cosa contribuisce al <i>decision-making</i> ? Come possono i governi passare da una <i>policy</i> estemporanea ad una pianificazione più riflessiva e a lungo termine?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Principi di <i>policy</i> ✚ Pianificazione a lungo termine ✚ Preparazione della strategia ✚ Consultazione e co-progettazione
Quali strumenti hanno a disposizione i <i>policy-makers</i> per raggiungere i loro obiettivi? Quali sono i loro pregi? Come possono essere implementati al meglio?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Spesa pubblica (vedi punto 7.1) ✚ Legge e struttura normativa ✚ Strutture istituzionali e riforme ✚ Co-produzione
Come fanno le amministrazioni a sapere se gli obiettivi di <i>policy</i> sono stati raggiunti? Cosa può fare l’amministrazione per ottenere migliori <i>performance</i> e soluzioni più innovative per tutti i problemi, vecchi e nuovi?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Monitoraggio e valutazione (inclusa la co-valutazione) ✚ Valutazione della <i>performance</i> ✚ Indagini approfondite ✚ Innovazione del settore pubblico

1.1 Le caratteristiche del processo di *policy-making*

Il “ciclo di *policy*” è un concetto ormai consolidato, di solito considerato come l’approccio razionale al *decision making*. È una visione idealizzata del processo di *policy*, molto simile al modello riportato in basso: una sequenza lineare, in cui si deve completare ogni fase prima di passare a quella successiva.



Nella realtà quotidiana, i dipendenti pubblici sanno che **il processo è generalmente molto più complesso**: si tratta spesso di fare scelte difficili, inserite in scenari difficili e situazioni intricate:

- ✚ La definizione della *policy* raramente comincia da un foglio di carta bianco. Qualunque sia l’origine (impegno politico, dovere legale, lobbismo, pressione pubblica, eventi nuovi, ecc.) la formulazione della *policy* si inserisce generalmente in una cornice di idee e proposte pre-esistenti.
- ✚ Le fasi del “ciclo” sono interdipendenti e spesso simultanee. Il processo di *policy making* è soggetto a diverse interazioni, in quanto implica un continuo innesto di nuove informazioni e idee.
- ✚ La *policy* è condizionata dai vincoli temporali e dalla limitata quantità di informazioni. La valutazione è spesso l’anello debole all’interno del processo: o perché trascurata o perché troppo tardiva per influenzare le decisioni. Il monitoraggio è più frequente ma non sempre sistematico. In genere i funzionari vengono a sapere quando una *policy* non sta funzionando come dovrebbe grazie a riscontri più informali (opinione pubblica, critiche dei media, lobbismo delle aziende) e possono correggerla o abbandonarla. Un cambiamento di governo o la nomina di un nuovo funzionario possono determinare l’immediata frattura del processo e portare all’individuazione di una *policy* completamente nuova.

Il processo di *policy making* non potrà mai rientrare in una scienza esatta perché i continui mutamenti che caratterizzano l’ambiente di riferimento lo influenzano significativamente. La *policy* è infatti condizionata da fattori al di fuori del controllo dell’amministrazione e le decisioni prese possono avere conseguenze inattese e non intenzionali. È pertanto utile applicare il principio “**adotta-e-adatta**”: puntare a obiettivi di qualità ma essere pronti a rispondere agli eventi che si manifestano rimanendo disponibili a rivedere gli obiettivi operativi e le attività, adattandoli alle nuove esigenze.

Infine, il processo di *policy making* pubblico è parte integrante delle politiche: i funzionari eletti dovrebbero definire l’orientamento generale in relazione ai principi etici e professionali di riferimento.

Per le pubbliche amministrazioni la sfida consiste nel costruire una capacità amministrativa (valori, strutture, competenze, tecnologia e tecniche) solida e allo stesso tempo sufficientemente flessibile da adeguarsi ai vincoli imposti dalla progettazione e dalla realizzazione della *policy* nel mondo reale.

Piuttosto che concentrarsi sulla sequenza con cui viene sviluppata ed attuata una *policy*, l'Istituto per il Governo britannico ha individuato **sette "Principi fondamentali"** che dovrebbero essere osservati nel ciclo di *policy* e che sono riportati di seguito con alcuni adattamenti per favorirne la trasferibilità:

Principi Fondamentali	Domande chiave
Obiettivi chiari	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Il problema è stato adeguatamente definito e correttamente enunciato? ✚ Come la <i>policy</i> raggiungerà gli obiettivi di qualità fissati dal governo/ministero/comune?
Idee basate sulle evidenze	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Si può provare che il processo di <i>policy</i> sia di alta qualità e sia stato opportunamente aggiornato? ✚ Sono state prese in considerazione le valutazioni delle precedenti politiche? ✚ Ci sono state opportunità per lo sviluppo del pensiero creativo? ✚ I <i>policy-makers</i> hanno ricercato e analizzato idee ed esperienze dalla "prima linea" o da altre amministrazioni europee?
Progettazione rigorosa	<ul style="list-style-type: none"> ✚ I <i>policy-makers</i> hanno esaminato e valutato rigorosamente se la progettazione politica è realistica, coinvolgendo gli esecutori e/o gli utilizzatori finali? ✚ Hanno considerato i problemi comuni dell'implementazione? ✚ La progettazione è flessibile?
Coinvolgimento esterno	<ul style="list-style-type: none"> ✚ I destinatari su cui la <i>policy</i> produce i suoi effetti sono stati coinvolti? ✚ I <i>policy-makers</i> hanno preso in considerazione le loro opinioni? Hanno fornito risposte ragionevoli?
Valutazioni accurate	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Sono state valutate tutte le opzioni? ✚ Risultano economicamente vantaggiose nell'arco temporale definito? ✚ Potranno adeguarsi ai cambiamenti dell'ambiente esterno? ✚ Rispetto ai possibili benefici, sono stati individuati e calcolati correttamente i rischi?
Ruoli chiari e responsabilità	<ul style="list-style-type: none"> ✚ I <i>policy-makers</i> hanno deciso il livello appropriato di coinvolgimento del governo centrale? ✚ Sono stati chiariti i livelli e gli ambiti delle responsabilità? (chi è responsabile di cosa, chi è chiamato a rispondere e come?)
Meccanismi di <i>feedback</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ È stato elaborato un piano realistico per acquisire un <i>feedback</i> puntuale su come la <i>policy</i> si stia sviluppando in pratica? ✚ La <i>policy</i> consente comunque una valutazione efficace, anche in assenza di un'azione del governo?

Fonte: "*Making policy better: improving Whitehall's core business*", Institute for Government

La [New Synthesis Initiative \(NS\)](#) ha sviluppato un quadro di riferimento teorico per aiutare i governi ad affrontare le sfide dei tempi attuali rispetto a politiche, programmi, progetti, servizi, strutture o sistemi. L'approccio si focalizza sull'applicazione di una serie di tecniche, riassunte in un [Manuale di auto-aiuto per professionisti](#), nel quale: il *positioning* (posizionamento) riguarda l'inquadramento del problema di *policy* e la relativa risposta, prescindendo dalla *performance* delle singole organizzazioni ("agenzie") e puntando a risultati di più alto impatto sociale; il *leveraging* (effetto leva) si riferisce alla necessità di superare il cosiddetto "effetto silo" nel modo di pensare all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione, allo scopo di trovare nuove strade finalizzate al coordinamento e la cooperazione; il *coinvolgimento* pone il governo nell'ambito meno conosciuto della corresponsabilità, trasformando la relazione con i cittadini in una responsabilità condivisa.

1.1.1 La progettazione della policy

La disponibilità di una solida **base di evidenze** e la relativa interpretazione è fondamentale per il successo del *policy-making*. A tal fine sarebbe necessario fare riferimento a un insieme molto ampio di possibili evidenze comprendenti: statistiche ufficiali, studi esistenti di organismi *in-house*, università, associazioni, gruppi di esperti, ecc., valutazioni conclusive, sondaggi, *panels* e altre ricerche originali (se appropriate e accessibili); suggerimenti di esperti e testimonianze di portatori di interesse, sia in quanto soggetti interessati che in quanto destinatari. Una possibile opzione è quella di esternalizzare la raccolta e la valutazione delle evidenze, affidandola ad un organismo pubblico indipendente e competente, con esperienza specifica in ricerca e analisi.



Vedi il punto 1.1.3 sulla co-progettazione

I funzionari dovrebbero attingere a idee nuove per risolvere problemi passati e presenti legati alla *policy*. Nel cercare soluzioni innovative le pubbliche amministrazioni dovrebbero andare oltre il proprio *know-how* interno e cercare le risposte presso il personale di *front-line*, presso gli *stakeholder* interessati, presso altre amministrazioni, università, gruppi di esperti, ecc. La progettazione della *policy* può essere infatti fonte di innovazione se è creativa e introduce nuovi concetti oppure incrementale, quando migliora pratiche esistenti. Le amministrazioni dovrebbero perciò sperimentare strade inesplorate per raggiungere i risultati desiderati, promuovendo azioni originali, valutando la propria *performance*, abolendo alcune pratiche ed espandendone altre. In queste situazioni, il rischio è che i cittadini possano interpretare il fallimento degli esperimenti come uno spreco di denaro pubblico. A tal fine, molti Stati membri hanno creato delle unità di innovazione inter-governative e multidisciplinari che coinvolgono cittadini e aziende nella creazione di nuove soluzioni, integrandole nel processo di *decision-making*.

Buoni esempi: CPB, l'ufficio per l'analisi della politica economica dei Paesi Bassi; la Commissione per la produttività in Australia

Buon esempio: il MindLab in Danimarca

In ogni caso, prima di abbracciare un nuovo orientamento, si può evitare il rischio del fallimento conducendo un'attenta **valutazione delle alternative**, azione questa che va considerata una componente fondamentale della valutazione di impatto. La valutazione delle alternative utilizza la tecnica dell'analisi economicamente più vantaggiosa (*Cost-Benefit Analysis - CBA*) applicata a scenari diversi; di solito prevede un'opzione di mantenimento dello *status-quo*, la soluzione proposta e almeno un'altra alternativa. La valutazione deve essere imparziale rispetto alle alternative possibili, per evitare di risolversi in una mera razionalizzazione post hoc di una soluzione adottata in precedenza.



Vedi paragrafo 1.2.1 per maggiori informazioni sulla valutazione di impatto regolatorio

1.1.2 Progettazione a lungo termine

Sempre più frequentemente i governi europei sviluppano pianificazioni strategiche a lungo termine, su un orizzonte temporale di 10-20 anni, cioè ben oltre l'intervallo di tempo del programma parlamentare.

In particolare, questa svolta è avvenuta tra gli anni '80 e '90 del novecento, quando nelle principali amministrazioni pubbliche sono venute alla ribalta le **Unità di previsione**, utilizzate principalmente nel settore dello sviluppo tecnologico e scientifico. La Commissione Europea ha inoltre pubblicato un [set di principi](#), linee guida e *check list*, con lo scopo di assicurare che le analisi prospettiche possano contribuire efficacemente allo sviluppo delle *policy* ("Prevedere per migliorare le relazioni politico-scientifiche").

Il Centro di Ricerca Congiunto della Commissione (*Joint Research Center - JRC*) effettua le valutazioni su base prospettica e previsionale (processo di *Horizon Scanning, HS*) delle politiche e delle tecnologie e il loro possibile impatto, con l'obiettivo di anticipare le future sfide della società.

Invece di istituire unità permanenti, molti Stati Membri conducono **ricerche previsionali** che hanno un breve orizzonte temporale ma, contestualmente, hanno un obiettivo ampio e sono svolte su vasta scala. L'approccio utilizzato solitamente è quello della *"task-force"*, multi-disciplinare e multi-istituzionale. I risultati influenzano le decisioni di *policy* di tutti i governi, sia centrali che locali. Una pianificazione a lungo termine implica una rottura con i modelli di sviluppo esistenti e può quindi incontrare molte resistenze; essa consente tuttavia investimenti in ricerca e sviluppo, nelle infrastrutture e nella capacità istituzionale della pubblica amministrazione e permette che l'attività imprenditoriale possa essere svolta nei tempi giusti. L'esperienza europea rispetto ai tumultuosi cambiamenti di *policy* del passato ha dimostrato che l'industria è in grado di trovare soluzioni tecnologiche e, di conseguenza, di adeguare i modelli di business e i piani di investimento quando si rinvergono i seguenti elementi:

Un Buon esempio: il Report Previsionale della Finlandia

Facilitare il processo di progettazione a lungo termine

- ✚ Un periodo di consultazione e di riflessione, per comprendere le implicazioni per le parti interessate (generalmente le imprese) e coinvolgerle;
- ✚ Una *policy* chiara, basata su dichiarazioni di intenti esplicite e un impegno convinto da parte della pubblica amministrazione, che richiede una *leadership* dall'alto;
- ✚ "Parità di condizioni" per garantire correttezza nell'applicazione della *policy*, prevedendo anche le sanzioni nei casi di inadempimento;
- ✚ Un tempo sufficiente per i necessari aggiustamenti: come trovare soluzioni tecnologiche, adeguare i modelli di business, accedere a investimenti finanziari, sviluppare le competenze e le conoscenze essenziali, ecc.

I **documenti strategici**, in cui i progetti a lungo termine vengono convertiti, possono guidare tutte le parti interessate - interne o esterne all'amministrazione - nell'organizzare le risorse e indirizzare le attività al raggiungimento dei risultati desiderati. La versione digitale di questa Guida individua sette criteri, associati a domande chiave, per valutare la qualità e la coerenza delle singole strategie, rispetto a: scopo, analisi, visione, misure, adattabilità, proprietà e presentazione.

1.1.3 Consultazione e co-responsabilità

I *policy-makers* sono sempre più convinti del ruolo che i cittadini, le imprese e le altre parti interessate potrebbero e dovrebbero avere nel progettare una *policy*. I fornitori di servizi pubblici e i loro clienti, vivendo la situazione "sul campo", comprendono molto più chiaramente dei funzionari pubblici cosa serve, cosa ha funzionato nel passato e cosa no, e perché. Sono inoltre in grado di individuare possibili insidie ed evitare che i funzionari commettano errori costosi ed imbarazzanti quando procedono nell'attuazione della *policy*.

Lo [Small Business Act \(SBA\)](#) impegna la Commissione ad avviare la consultazione con le parti interessate almeno 12 settimane prima di formulare proposte che abbiano un impatto sulle imprese.

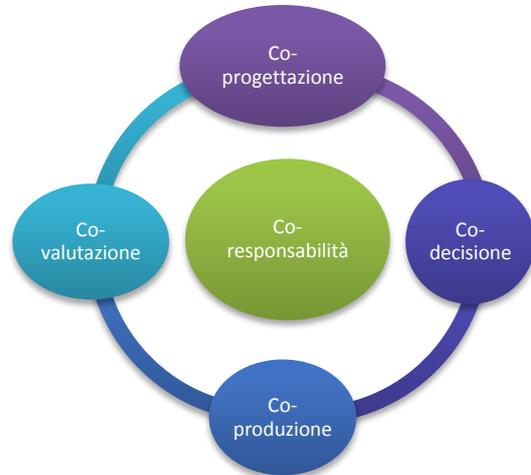
"[Your Voice in Europe](#)" (La tua voce in Europa) è lo "sportello unico" della Commissione europea che consente ai cittadini di accedere ad un'ampia gamma di consultazioni e opportunità per formulare commenti e pareri sulle politiche dell'UE, giocando un ruolo attivo nel processo di *policy-making*.

L'interesse a una buona *governance* è proprio di tutti i possibili beneficiari che sono parte integrante di tutti le fasi del processo di *policy-making*, non solo i destinatari finali di programmi, fondi e servizi. Molti Stati Membri hanno adottato standard nazionali a sostegno della **consultazione degli stakeholders**: ad esempio l' Austria e il Regno Unito, che hanno adottato rispettivamente gli "standard della partecipazione pubblica" e il "Codice di pratica sulla consultazione" con gruppi di lavoro interministeriali e il coinvolgimento di Organizzazioni non governative, esperti esterni e gruppi di interesse. L'esperienza ha dimostrato l'importanza di usare meccanismi molteplici come i media *on-* ed *offline*, per attirare l'interesse della comunità e connettersi con quanti più cittadini possibile.

Le Pubbliche Amministrazioni aderiscono sempre più spesso all'**e-participation** (partecipazione digitale) in quanto i cittadini utilizzano i siti web del governo e i *social media* per comunicare le loro aspettative ai *policy-makers*; un esempio è "[l'Iniziativa dei Cittadini Europei](#)" (*European Citizen Initiative - ECI*) promossa dalla Commissione europea.

Un Buon esempio: Consultazione sulla Strategia di Sviluppo 2011-2020 per la Regione di Malopolskain Polonia.

Inoltre, le amministrazioni stanno provando a passare dalla consultazione alla **co-responsabilità**, dando ai cittadini e alle imprese la possibilità di una maggiore partecipazione nel processo di *policy-making* e condividendo la paternità delle decisioni di *policy* con la comunità che ne è maggiormente interessata. Questo implica la trasformazione delle agenzie pubbliche da fornitori di servizi chiusi ed auto centrici a "organizzazioni in rete", più aperte ed affidabili. I cittadini e le imprese in questo modo diventano co-progettatori, co-decisor, co-produttori e co-valutatori.



Nell'ottica della co-decisione, i *policy-makers* impegnano specificamente i cittadini e le imprese su cui impatta la **legislazione**, richiedendo loro un contributo per l'elaborazione di leggi e regolamenti e la definizione di obiettivi e programmi di sviluppo per la **pianificazione strategica** delle amministrazioni pubbliche.

Buoni esempi: l'approccio del Governo Basco verso la politica del settore immobiliare in Spagna; MijnBorne 2030 nei Paesi Bassi

Le amministrazioni pubbliche possono aiutare gli *stakeholders* ad essere meglio informati sui programmi che i governi stanno portando avanti per loro conto e a disporre di efficaci strumenti per partecipare e collaborare al processo di *-making*, ad esempio favorendo l'accesso alle informazioni relative al servizio pubblico (*Public Service Information - PSI*) attraverso gli **open data**, in linea con quanto previsto dalla [Direttiva PSI](#).

1.2 Strumenti per l'implementazione della *policy*

Un buon processo di *policy making* valuta nel corso della progettazione le conseguenze dell'implementazione di una *policy*: tradurre gli obiettivi desiderati in risultati concreti, scegliendo le opzioni più efficaci. Ogni strumento ha il suo ruolo e il potenziale per stimolare i comportamenti, influenzare la *performance* e raggiungere determinati risultati. Allo stesso tempo però ogni strumento comporta costi e rischi.

 Vedi tema 7 per maggiori informazioni sulla spesa pubblica

Strumento di <i>policy</i>	Pro e contro
Spesa Pubblica	La spesa può avere un impatto diretto sui servizi essenziali e sulle infrastrutture dove il mercato non funziona efficacemente e può invece stimolare positivamente le imprese, gli investimenti e l'innovazione. Può inoltre avere un effetto "moltiplicatore" o determinare una reazione a catena, rinforzando le economie locali, rinvigorendo le comunità, proteggendo l'ambiente e le culture locali e le tradizioni. Ancora, può fornire capitali di rischio ed essere la leva per i cambiamenti a lungo-termine. Allo stesso tempo può produrre anche effetti negativi sui comportamenti: la spesa pubblica ha sempre un prezzo, dal momento che è finanziata attraverso la riscossione di tasse, imposte, tributi e prestiti.

Strumento di <i>policy</i>	Pro e contro
Leggi e regolamenti	La legislazione è essenziale in molte <i>policy</i> , perché garantisce sicurezza e protezione, stabilisce le regole e tutela i diritti e l'interesse pubblico. Può influenzare positivamente il comportamento personale e privato, permettendo alcune azioni e vietandone altre. Le amministrazioni spesso preferiscono la regolamentazione alla gestione della spesa pubblica, soprattutto in tempi di ristrettezze finanziarie, visto che la regolamentazione viene spesso percepita come “ <i>cost-free</i> ”, cioè gratuita. In realtà, ci sono sempre dei costi che bisogna prendere in considerazione sia per l'amministrazione (le conseguenze istituzionali di applicare e far rispettare le leggi) sia per i cittadini e, in modo particolare, per le imprese (i costi di adeguamento alla normativa per la casa, l'ufficio, l'impresa, cantieri o trasporti).
Riforme istituzionali	I cambiamenti istituzionali possono favorire la realizzazione degli obiettivi politici, se comportano la creazione, l'abolizione o la fusione di enti pubblici; una diversa allocazione di funzioni tra le amministrazioni; la centralizzazione o decentralizzazione dei poteri; la condivisione di risorse finanziarie tra gli enti pubblici; l'esternalizzazione, la privatizzazione, la nazionalizzazione o la creazione di partenariati pubblico-privati. Come per gli altri strumenti, anche questo presenta vantaggi e svantaggi. Le riforme istituzionali producono effetti dirompenti e comportano, come minimo, dei costi immediati che devono essere giustificati dai benefici futuri. Le responsabilità dipendono dalle risorse, così ad esempio la riallocazione delle funzioni potrebbe comportare conseguenze finanziarie, influenzare la riscossione delle entrate e anche la gestione dell'autorità di regolamentazione.

Un possibile quarto strumento per le amministrazioni potrebbe essere la co-produzione, cioè il coinvolgimento diretto di cittadini e imprese nella fornitura di beni e servizi pubblici.

1.2.1 Leggi e contesto normativo

Regole e diritti contribuiscono in vario modo a rendere le società coese e le economie prospere. La legislazione stimola la produttività, la creazione di posti di lavoro e la crescita economica quando assicura alle imprese pari condizioni e garantisce una concorrenza leale. Tuttavia ogni legge ha un “costo”. Per le imprese, i costi effettivi e i costi opportunità legati alla conformità normativa possono essere di varia natura: dai costi in termini di tempo, al personale, alle spese straordinarie e all'uso degli spazi. Tali costi tendono ad essere sproporzionatamente più alti per le piccole imprese: in media, per adempiere agli obblighi di conformità, laddove una grande azienda spende un euro per ogni dipendente, un'impresa di medie dimensioni deve spendere circa 4 euro, mentre una piccola impresa ne spende più di 10.

Considerato l'impatto reale e potenziale della regolamentazione, le amministrazioni pubbliche hanno l'implicito dovere di giustificare sia le norme nuove che quelle esistenti, controllare che i costi di conformità siano più che compensati dai benefici all'economia, alla società e all'ambiente e trovare le soluzioni meno gravose compatibili con gli obiettivi e le priorità della politica in attuazione.

Buoni esempi: Istruzioni per i funzionari nella redazione legislativa in Finlandia; Linee Guida per lo Sviluppo della Politica Legislativa fino al 2018. Repubblica d'Estonia

Le leggi e i regolamenti possono causare problemi se durante la loro preparazione non vengono prese in debita considerazione le possibili conseguenze, come le modalità della loro attuazione e le implicazioni per le altre norme. Alcuni governi hanno provato a risolvere anticipatamente eventuali problemi realizzando una guida per la pubblica amministrazione e per le stesse istituzioni europee.

Le Linee guida sulla valutazione d'impatto (*Commission's IA guidelines*) definiscono gli standard di qualità e i metodi di valutazione degli impatti economici, sociali e ambientali. Il “Piano di Azione” segnala ai portatori di interesse le attività in programma e le consultazioni aperte.

La *valutazione d'impatto* è una tecnica oramai consolidata per valutare preventivamente se è di fatto necessario un intervento pubblico, se l'obiettivo della legge o del regolamento è formulato in modo chiaro e preciso e se sono state verificate tutte le possibili azioni alternative, inclusa l'opzione del “non fare nulla”. La [versione integrale di questa Guida](#) riporta diverse tecniche utilizzate dalla Commissione e dagli Stati membri relative alla valutazione d'impatto.

Strumento	Obiettivo
Standard Cost Model (SCM)	Misurare e valutare i costi e i benefici dell'intervento normativo.
Controllo della competitività	Prestare particolare attenzione ai fattori importanti per la produttività, come: costi della concorrenza, capacità innovative, competitività internazionale e migliore allocazione delle risorse.
Test per le Piccole e Medie imprese (SME test)	Valutare l'impatto economico delle proposte politiche, con particolare attenzione per le piccole e medie imprese, perché può risultare sproporzionato.

Mentre le valutazioni di impatto sono più comunemente utilizzate nella valutazione *ex-ante* alle proposte di nuove leggi ("*flow*"), gli amministratori pubblici dovrebbero applicarle anche *ex-post* alle norme esistenti ("*stock*"), sia primarie che secondarie.

Check list per la rilevazione delle leggi esistenti	
Domanda	Suggerimenti
1. La legge o il regolamento crea un carico amministrativo eccessivo per le imprese?	Condurre le valutazioni d'impatto sull'insieme delle leggi esistenti, possibilmente distinguendole per settore, in modo tale che si possa analizzare in modo combinato l'intero corpo normativo e regolamentare e si possano applicare le misure correttive collettivamente.
2. Una o più leggi o regolamenti si sovrappongono?	Eeguire una mappatura completa durante la fase di catalogazione delle leggi e dei regolamenti esistenti, per assicurarsi che i provvedimenti non vengano duplicati, evitando leggi o regolamenti inconsistenti o obsoleti. (Vedi domanda 5).
3. Le norme presentano incongruenze in qualche area di <i>policy</i> ?	
4. Nel caso in cui ci fosse più di una legge o di un regolamento all'interno di un'area di <i>policy</i> , si rilevano discrepanze nei provvedimenti tali da creare "punti ciechi" sul piano normativo?	Proporre emendamenti alle leggi o ai regolamenti esistenti oppure, se necessario, proporre la creazione di una nuova base normativa per sostituire leggi obsolete. Una simile iniziativa potrebbe potenzialmente generare un numero maggiore di norme, ma sarebbero quelle giuste – attentamente progettate e definite con le imprese.
5. Ci sono ancora leggi o regolamenti ormai obsoleti che vengono applicati?	Riordinare la legislazione, utilizzando uno strumento normativo, seguendo i punti dell'inventario, abrogando leggi e regolamenti obsoleti e/o codificando o consolidando leggi precedentemente modificate. Evitare che si ripeta il fenomeno dell'obsolescenza e costringere le legislazioni future a decidere in coscienza se una legge o un regolamento debbano continuare ad esistere, introducendo nelle nuove leggi una "clausola di decadenza", in modo che vengano automaticamente abrogate una volta raggiunto il termine.

Molti Stati membri si sono particolarmente impegnati a **comprendere il punto di vista dei cittadini e delle imprese** laddove individuano oneri insostenibili. In alcuni casi, i dipendenti pubblici si recano presso le imprese per constatare direttamente l'impatto della nuova legge, soprattutto nel caso di quei provvedimenti considerati "irritanti", oltre che lunghi e dispendiosi. La riduzione degli oneri amministrativi (*Administrative Burden Reduction - ABR*) è un obiettivo comune delle istituzioni e degli Stati membri europei. Le iniziative promosse dalla Commissione, come la mappatura e l'esame analitico dell'*aquis comunitario*, il programma di controllo dell'adeguatezza della regolamentazione e la codifica o la rielaborazione delle leggi, affrontano gli ostacoli relativi agli oneri aziendali alla fonte. Le azioni rivolte ad una efficace **interpretazione ed implementazione della legislazione europea** a livello nazionale, regionale e locale, potrebbero ridurre gli oneri aziendali di quasi un terzo, vale a dire di circa 40 miliardi di euro.

Tutti gli Stati membri hanno adottato i propri **Obiettivi nazionali per la riduzione degli oneri amministrativi**, su base lorda o netta, includendo tutta la legislazione europea o solo le norme nazionali derivate. Alcuni hanno anche fissato dei target per gli oneri amministrativi sui cittadini o

Buoni esempi: iniziativa "Kafka" in Belgio; l'approccio danese "*Burden Hunter*" (Caccia agli oneri)

Un Buon esempio: Linee guida per il recepimento delle direttive europee nel Regno Unito

Il programma "*Smart regulation*" della Commissione europea si presta ad intervenire solo dove necessario, coinvolgendo i portatori di interesse attraverso lo strumento della consultazione, e riducendo gli oneri al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi sociali. Tra il 2007 e il 2012, l'UE ha adottato misure per tagliare del 25% gli oneri amministrativi relativi alla legislazione, con 72 atti ufficiali.

Un Buon esempio: Il programma portoghese "Simplegis"



Vedi anche i temi 4 & 5

si sono concentrati su misure specifiche, come i costi di adeguamento normativo. Si discute attualmente sul ruolo dei *target*, anche se si concorda, in generale, che se un onere esistente non è necessario, è obsoleto o non efficace, dovrebbe essere eliminato o sostituito. Questo richiede tuttavia azioni mirate e sistematiche. Ciò che resta, infine, dovrebbe essere più facilmente accessibile da parte dei cittadini e delle imprese ed attuato più efficacemente. Molti Stati membri hanno introdotto le **date di entrata in vigore comuni** (*Common Commencement Dates - CCDs*) per migliorare la comunicazione e l'informazione sui nuovi regolamenti e sulle decisioni che hanno un impatto sulla vita delle imprese. Una volta adottate, gli Stati membri possono scegliere tra varie opzioni per ridurre gli oneri regolamentari durante le fasi di implementazione e di attuazione delle disposizioni derivate dal Diritto Comunitario e dalla legislazione nazionale.

1.2.2 Strutture istituzionali e riforme



Vedi tema 3 sullo sviluppo organizzativo

Il Comitato delle Regioni ha aperto la Carta della *Governance* multilivello in Europa (*Charter for Multilevel Governance - MLG* in Europe) alla firma da parte di tutte le città e le regioni dell'UE e ha invitato le autorità pubbliche di tutti i livelli di governo (locale nazionale ed Europeo) a utilizzare e promuovere la *governance* multilivello nelle iniziative future.

Buoni esempi: la nascita dei distretti di Judenburg & Knittelfeld in Austria; la nascita di 68 comuni e corporazioni in tre nuovi comuni del cantone svizzero di Glarus

La VNG International, l'agenzia di cooperazione internazionale fondata dall'Associazione di Comuni Olandesi ha pubblicato la *Introductory guide to successful IMC*, (Guida introduttiva alla cooperazione intercomunale).

L'organizzazione della pubblica amministrazione è un tema cruciale per una *governance* efficace e per l'applicazione del principio di sussidiarietà. Ogni Stato membro ha un suo approccio rispetto alla **governance multilivello**, che assegna responsabilità e risorse per assolvere i compiti del governo ricercando una maggiore efficienza nelle relazioni verticali e orizzontali tra le amministrazioni pubbliche.

Per molti anni i governi hanno cercato nuove strade per migliorare la *performance* del settore pubblico e la fornitura dei servizi attraverso il cambiamento organizzativo. Una caratteristica tipica del contesto politico è stata la riallocazione delle funzioni tra i ministeri, risultante dalla **riorganizzazione della macchina governativa** a livello centrale, con l'intenzione di migliorare il processo di *policy-making* e l'attuazione delle politiche pubbliche. Considerata l'interdipendenza di molte aree di *policy*, a meno che la "ristrutturazione" non venga agganciata ad una migliore attività di coordinamento e di comunicazione tra tutti i livelli di governo, l'effetto finale non può che essere un risultato a somma zero.

Più drasticamente, i governi centrali, federali e locali, si sono impegnati nel tempo a **creare, separare o amalgamare livelli sub-nazionali** della pubblica amministrazione. La riorganizzazione del governo locale è stato un tema ricorrente in Europa per diversi anni, con l'obiettivo generale di ridurre il numero di livelli e di enti con cui i cittadini e le imprese devono interagire e di

aumentare la dimensione media delle unità amministrative per migliorare la loro efficienza attraverso economie di scala.

La **cooperazione tra comuni** (*Inter Municipal Cooperation - IMC*) può essere considerata una soluzione appropriata quando vi è una giustificazione economica, come, ad esempio, la promozione di un territorio vasto (per attrarre turismo o investimenti), la distribuzione delle spese per la ricerca o lo sviluppo di un nuovo servizio, l'acquisto congiunto di attrezzature specialistiche, il raggiungimento di economie di scala o il superamento di problemi transnazionali che vanno al di là dei confini amministrativi, come la protezione dell'ambiente.

Il cambiamento istituzionale, sollecitato dalla crisi finanziaria ed economica globale degli ultimi anni 2000, ha portato le pubbliche amministrazioni al contenimento della spesa pubblica in un contesto di entrate ridotte. In particolare, per ridurre la spesa pubblica, tutti i livelli di governo degli Stati europei hanno operato **tagli del personale e la chiusura di unità amministrative**. È

difficile calcolare i livelli di occupazione del “settore pubblico”, perché molti impieghi sono di breve durata; ma si è stimato che l’occupazione nell’amministrazione pubblica europea nel 2013 sia diminuita del 5% rispetto al 2008.

Le ricerche hanno dimostrato che al **decentramento** è corrisposto un taglio della spesa pubblica, con il trasferimento di responsabilità dal governo centrale a quello sub-nazionale che tuttavia non è stato accompagnato da un equivalente trasferimento di risorse finanziarie. In ogni caso, i trasferimenti funzionali sono avvenuti in entrambe le direzioni. La necessità aguzza l’ingegno e molti comuni hanno risposto alla pressione finanziaria mostrando livelli di creatività e di **innovazione** generalmente associate al settore privato e hanno promosso riforme interne importanti per migliorare l’efficienza e l’efficacia. Alcune amministrazioni hanno **messo insieme le risorse** per produrre economie di scala, sinergie e risparmi sui costi. Generalmente queste azioni comportano il trasferimento di personale a unità di servizio condivise e il taglio del personale nelle unità decentralizzate.

Diversamente da quanto accade per il decentramento, la ricerca condotta dal consorzio *COCOPS* (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) ha provato che l’**esternalizzazione** non riduce tutta la spesa pubblica o l’occupazione. Piuttosto che tagliare i posti di lavoro finanziati pubblicamente, il vero cambiamento si ottiene intervenendo sui meccanismi di *governance*. I governi possono delegare le funzioni e cercare di trasferire i rischi a fornitori privati attraverso accordi contrattuali che chiariscano gli obblighi di fornitura, gli standard di qualità e il prezzo. Tuttavia, agli occhi dell’elettorato restano loro i responsabili; il che significa che devono comunque presidiare le attività perché, in caso di fallimento del contratto, rischi e responsabilità si ritorceranno contro il settore pubblico. L’esternalizzazione dei servizi presenta due svantaggi: 1) il contraente spesso ha difficoltà a stimare i costi dei servizi nel lungo termine e di conseguenza a valutare il prezzo dell’offerta; 2) è difficile introdurre nel contratto clausole flessibili, adattabili alle circostanze che cambiano (ad esempio i progressi delle tecnologie), come accade per gli affidamenti *in-house*.

L’analisi della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dell’UE (*Eurofound*) ha rivelato che la **ristrutturazione del settore pubblico** ha implicato il ricorso ad una serie di tecniche proprie della gestione delle risorse umane, come i congelamenti delle assunzioni e delle progressioni di carriera, la mobilità del personale, il *job sharing*, i pensionamenti scaglionati, l’orario flessibile, il congedo non retribuito e i cambiamenti nelle forme contrattuali (ad esempio, un maggiore ricorso ai contratti temporanei).

1.2.3 La co-produzione

La co-produzione è una forma di “esternalizzazione” che coinvolge direttamente i cittadini e le imprese nell’attuazione delle politiche pubbliche di cui beneficiano. Le pubbliche amministrazioni sono sempre più consapevoli di poter superare i propri limiti nella realizzazione delle *policy*, lavorando con gli utenti di programmi e servizi e consentendo loro di sviluppare soluzioni come partner alla pari. In tal modo, la *policy* cessa di essere una ‘scatola nera’ per i beneficiari e, con il coinvolgimento dei cittadini, acquista legittimità nei confronti dell’opinione pubblica e diventa potenzialmente più sostenibile.

Il progetto di ricerca finanziato dall’UE [Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future \(COCOPS\)](#) ha esaminato tra l’altro il cambiamento del ruolo del governo in Europa dal 1980 al 2010, le riforme correlate all’occupazione nel settore pubblico e i livelli di spesa pubblica come parte del PIL europeo

Buoni esempi: *Change²* nella città di Mannheim (vedi punto 3.2)

Uno studio condotto nel Regno Unito nel 2009 ha dimostrato che il pubblico tende a considerare il governo centrale responsabile della *performance* dei servizi pubblici, ma che, nel tempo, arriverà ad accettare il trasferimento del potere e delle responsabilità ad altri organismi solo se ne verrà informato in modo corretto e chiaro.



Vedi anche il punto 7.2 sugli acquisti pubblici

La ricerca condotta da *Eurofound*, [“Mappatura della ristrutturazione del settore pubblico a seguito della crisi”](#), riporta casi studio sulle recenti riforme del settore pubblico, che sono da considerare un esempio eccellente per gli Stati membri su come le controparti hanno affrontato la ristrutturazione in un periodo di austerità.

La co-produzione implica il coinvolgimento permanente o temporaneo di diversi attori nelle diverse fasi del processo di attuazione, a volte significativamente complesso. Questi attori possono essere partenariati pubblico-privati tra imprese *for-profit* o associazioni *no-profit* e cittadini che svolgono un ruolo nella fornitura di servizi, che può avvenire individualmente o collettivamente. I possibili vantaggi sono:

- ✚ Più risorse per il servizio in termini di conoscenze, competenze, abilità, cooperazione e impegno degli utenti del servizio;
- ✚ Migliore qualità dei servizi, focalizzati sulle caratteristiche e sui risultati che gli utenti apprezzano di più;
- ✚ Idee più innovative da testare per gli enti pubblici;
- ✚ Una maggiore trasparenza delle modalità di fornitura dei servizi a sostegno di un maggiore coinvolgimento della comunità e dell'*open government*.

La co-produzione non è una idea nuova, se ne parla da almeno 30 anni. La **cooperativa** in quanto forma organizzativa consolidata ha il vantaggio di una struttura di *governance* democratica (ogni membro ha la stessa quota)e, in quanto persona giuridica, fornisce alle autorità pubbliche il mezzo societario attraverso il quale possono stipulare contratti con i cittadini secondo le norme sugli appalti.

Buoni esempi: cooperative sociali in Italia; cooperative di asili nido in Svezia

Un Buon esempio: "Life Long Living" in Fredericia

La co-produzione assume particolare importanza in **molte aree di policy**. I servizi sanitari ad esempio si sono rivelati un campo particolarmente fecondo, con particolare riferimento alla cura degli anziani nel contesto dell'invecchiamento demografico e quindi dell'allungamento dell'aspettativa di vita della popolazione europea. Ovviamente la co-produzione non è per tutti ed il rapporto costi/benefici per la fruizione di un servizio pubblico specifico da parte delle comunità tende a variare. Per aiutare a valutare i pro e i contro della co-produzione e le soluzioni più efficaci da adottare ulteriori casi di studio, ricerche e risorse sono stati messi a disposizione dalle organizzazioni esistenti, come la [Governance International's good practice hub](#).

1.3 Il miglioramento continuo e l'innovazione

Una delle attività fondamentali per lo sviluppo di una *policy* di qualità consiste nel revisionare e rivedere sistematicamente il processo di attuazione per trarre gli opportuni insegnamenti, effettuare i necessari adattamenti o persino per abbandonarlo in base agli esiti raccolti. Ciò richiede che l'elettorato con i suoi rappresentanti sia di ampie vedute e che entrambe le parti abbiano il coraggio di sperimentare senza pregiudizi. Questa sezione esamina il monitoraggio sistematico, la pianificazione e la valutazione della *performance*; il ruolo crescente degli audit di *performance* per valutare se il miglioramento procede secondo i piani, se le politiche stanno raggiungendo i loro obiettivi di qualità e se vengono rispettati i principi di economicità; il valore del controllo esterno per elevare gli standard dell'amministrazione pubblica. In questo spirito di miglioramento continuo, nel paragrafo si guarda infine ai processi di innovazione del settore pubblico nelle sue diverse forme e a come gli amministratori pubblici stanno creando culture innovative per stimolare nuovi modi di lavorare.

1.3.1 Monitoraggio, valutazione e controllo della performance



Vedi anche il punto 1.1

In passato, il monitoraggio e la valutazione sono state spesso considerate funzioni supplementari, un fardello sgradito imposto dai finanziatori ai beneficiari. Oggi, al contrario, è stato ampiamente riconosciuto che esse sono parte integrante del successo di una *policy*. Poiché infatti il processo di *policy* è iterativo, caratterizzato da scelte complesse, decisioni difficili e risultati inaspettati, contare su un *feedback* continuo è essenziale.

Il monitoraggio è un **processo sistematico di raccolta dei dati** finalizzato a tenere traccia degli *input*, degli *output*, dei risultati e degli impatti durante l'attuazione di una *policy* e a informare l'organizzazione e i portatori di interesse sui progressi e le *performance* raggiunte. Può essere utilizzato per politiche, programmi, progetti e servizi pubblici, ma anche per le organizzazioni e i sistemi di *governance* nel loro complesso. Le principali differenze tra monitoraggio, valutazione e audit (quando condotto da organismi di controllo superiori), sono le seguenti:



Vedi anche punto 3.1.2

	Monitoraggio	Valutazione	Performance audit
Cosa	Traccia lo stato di avanzamento e la <i>performance</i> rispetto a quanto pianificato e agli obiettivi attesi	Valuta la rilevanza, la coerenza, l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità delle politiche e dei programmi	Valuta la rilevanza, la coerenza, l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità delle politiche e dei programmi
Perché	Per ragioni operative – per imparare dall'esperienza e intraprendere azioni correttive in tempo reale, se necessario, e per raccogliere informazioni per la successiva valutazione	Per ragioni strategiche – per assicurarsi che la <i>policy</i> risolve efficacemente ed efficientemente i problemi e gli obiettivi individuati e identifichi i miglioramenti	Per ragioni di responsabilità – per assicurare che i fondi pubblici siano usati efficientemente ed efficacemente e per apportare i miglioramenti, se necessario
Quando	Ad intervalli regolari durante la realizzazione degli interventi	Generalmente in periodi specifici (prima, durante e dopo la realizzazione degli interventi)	Generalmente in periodi specifici (durante e dopo la realizzazione degli interventi)
Chi	Manager e personale coinvolto nella realizzazione	Manager, dipendenti e consulenti esterni	Generalmente controllori qualificati della <i>SAI</i> , indipendenti non coinvolti nella progettazione e realizzazione

I **confini tra monitoraggio e valutazione sono sempre più sottili**, perché la valutazione può essere condotta in tempo reale, già dalle prime fasi di una politica o di un programma o su base sistematica. Tutte le amministrazioni svolgono una qualche forma di monitoraggio e valutazione delle loro attività, qualunque sia il nome che gli attribuiscono. La differenza essenziale riguarda il modo in cui questi processi sono condotti: informale o strutturato. Quando si tratta di processi sistematici, il monitoraggio e la valutazione si articolano in cinque *step*:



Step 1: l'orientamento è la fase preparatoria. Cosa dovrebbe essere monitorato e valutato, perché e come verranno usate le informazioni? Gli elementi principali di questa fase sono descritti di seguito:

Elementi	Obiettivo
Obiettivi	Ci deve essere chiarezza su ciò che la <i>policy</i> , il programma, il progetto, il servizio o l'organizzazione sta cercando di realizzare. In altre parole, obiettivi chiari (sia strategici sia operativi) in base ai quali si possano valutare le <i>performance</i> e le azioni necessarie per conseguirli.
Responsabilità	Il compito di definire gli indicatori, raccogliere i dati e analizzare i risultati per valutare i progressi e le <i>performance</i> deve essere assegnato ad un funzionario o ad un'unità (può essere previsto eventualmente l'impiego di esperti esterni), mentre le linee di <i>reporting</i> stabilite sono assegnate ai dirigenti e ai <i>policy-makers</i> .
Metodologia	Il monitoraggio deve prevedere un sistema per raccogliere i dati. Come parte integrante della progettazione degli indicatori si deve sapere fin dall'inizio quale sarà la fonte delle informazioni e quanto spesso le informazioni dovranno essere raccolte.
Management	Una volta che il funzionario responsabile delle <i>performance</i> raccoglie le informazioni bisogna valutarle, anche rispetto agli indicatori, ed inserirle con le conclusioni finali nel processo di <i>policy</i> come evidenza per supportare le eventuali azioni di revisione. Questo significa che le informazioni raccolte devono poter essere convogliate all'esterno.

Una guida utile al monitoraggio e alla valutazione è disponibile sui siti *web* delle seguenti organizzazioni: [COP RBM](#), [OCSE DAC](#), [Learning Forward](#), e [Civicus Toolkit](#).

Sul sito *web* della DG REGIO sono pubblicati documenti di orientamento e [linee guida sulla pianificazione e l'utilizzo delle valutazioni](#), in particolare all'interno dei fondi ESIF 2014-2020.



Vedi anche il punto 7.3.3

È fondamentale che vi sia **adesione politica** al processo di monitoraggio e valutazione per assicurarsi che l'apprendimento che ne deriva sia internalizzato. Anche la **mappatura degli impatti** (*outcome mapping*) può risultare per le pubbliche amministrazioni uno strumento valido e un metodo complementare per la pianificazione, il monitoraggio e la valutazione, focalizzandosi sui cambiamenti dei comportamenti generati da interventi sullo sviluppo socio-economico. La valutazione può risentire di una scarsa pianificazione, che può determinare ambiguità degli scopi e degli obiettivi, indeterminazione dell'ambito, imprecisione dell'analisi, e infine raccomandazioni troppo deboli. Il Governo centrale e i ministeri possono migliorare la *governance* dei processi valutativi con la pubblicazione di **procedure** che forniscano linee guida chiare sulla tempistica delle diverse valutazioni, sui criteri da soddisfare e le tecniche da impiegare.

Il cuore del sistema di monitoraggio è il **secondo step: progettare gli indicatori di performance** (*input, output, risultati, impatti e ambiti*), che possono essere quantitativi o qualitativi. Per completezza, un indicatore di *performance* dovrebbe contenere almeno cinque componenti:

Componente	Obiettivo
Definizione	Il contenuto ed il significato di un indicatore dovrebbero essere enunciati chiaramente, in modo da evitare ambiguità per il lettore - o meglio, per i soggetti che forniscono o raccolgono le informazioni. Mentre l'indicatore può essere definito in forma abbreviata (ad esempio "posti di lavoro creati"), la sua descrizione deve essere dettagliata e, se necessario, contenere dei riferimenti alle definizioni ufficiali, a fonti statistiche e a documenti che il lettore può controllare per comprendere appieno l'uso di termini specifici (ad esempio, "posti di lavoro creati", significa il numero aggiuntivo di persone assunte per intraprendere l'attività sostenuta dal programma presso le organizzazioni beneficiarie e che hanno mantenuto l'impiego per ulteriori 12 mesi dalla conclusione dell'attività).
Fonte	Di nuovo, l'indicatore dovrebbe indicare chiaramente come verranno raccolte le informazioni, se con il metodo quantitativo o qualitativo. Si dovrebbe ricorrere a fonti riconosciute ufficialmente (come Eurostat, l'agenzia delle statistiche nazionali, ministeri, ecc.) o altre fonti autorevoli (il <i>feedback</i> dei portatori di interesse, organizzazioni di ricerca accreditate, istituzioni accademiche, ecc). Potrebbe essere necessaria un'indagine e in questo caso la metodologia deve essere solida e progettata preferibilmente nel momento in cui è stato progettato l'indicatore.
Cronoprogramma	L'indicatore dovrebbe essere accompagnato da un cronoprogramma che indichi la frequenza con cui le informazioni saranno raccolte e diffuse. In altre parole, dovrebbe essere indicato l'intervallo di tempo in cui l'indicatore verrà misurato (ad esempio in corso/in tempo reale, mensile, trimestrale, semestrale, annuale, biennale). A seconda dell'indicatore e della fonte, il cronoprogramma dovrebbe essere specifico e riportare anche le date di pubblicazione dei dati ufficiali (ad esempio "il 15 marzo e il 15 settembre di ogni anno"). Il cronoprogramma deve indicare un arco temporale ("da quando-a quando"). Ad esempio, potrebbe essere opportuno iniziare la raccolta di informazioni, non appena inizia l'attività e raccogliere il dato dopo, diciamo, 3 anni.
Base di Riferimento	In molti casi, l'obiettivo dell'indicatore sarà quello di seguire le <i>performance</i> nel tempo; in questo caso il lettore ha bisogno di conoscere il punto di partenza della misurazione ed avere una base di riferimento. Generalmente, la base di riferimento viene stabilita nello stesso momento in cui viene adottato l'indicatore, in modo che, successivamente, non insorgano dubbi.
Benchmark	Il <i>benchmarking</i> può essere fatto nel tempo o attraverso una <i>performance</i> tra pari (con altri paesi, regioni, località, ecc.) ma è opportuno fissare, come punto di riferimento, degli "elementi di confronto". Se l'obiettivo è quello di raggiungere certi livelli di <i>performance</i> , questi <i>benchmark</i> prendono il nome di " <i>target</i> " e, normalmente, contengono anche l'indicazione del tempo entro il quale dovranno essere raggiunti (ad esempio "in tre anni" o "nel 2020").

La generazione degli indicatori fa sorgere una serie di domande: l'indicatore riflette fedelmente l'obiettivo? Rappresenta ciò che stiamo cercando di fare e ciò che vogliamo raggiungere? Le informazioni sono disponibili (incluse le basi di riferimento) e la loro raccolta risulta economicamente vantaggiosa? Stiamo cadendo nella trappola di misurare solo ciò che è misurabile? La situazione è troppo complessa da essere espressa con un indicatore? L'indicatore realmente ci dice ciò che noi pensiamo ci stia dicendo? Può la presenza di un indicatore da sola condizionare il comportamento, indirizzandolo sulla strada giusta (concentrandosi su ciò che è più importante) o sulla strada sbagliata (fare solo ciò che è sufficiente per soddisfare l'indicatore)? Un'attenta scelta degli indicatori è fondamentale, così come la scelta del loro contenuto. Gli stessi indicatori non sono di per sé delle soluzioni, ma solo delle guide che servono per capire se le soluzioni proposte stanno funzionando e per suggerire strategie future. L'importanza degli indicatori è dimostrata dalla loro assenza; senza indicatori le politiche pubbliche possono mancare i loro obiettivi.

Progettare indicatori utili

- ✚ **Sviluppare un insieme di indicatori** che prenda in considerazione i differenti aspetti di una politica per ottenere un quadro completo e particolareggiato, evitando una raccolta eccessiva di informazioni.
- ✚ **Non affidarsi solo agli indicatori per informarsi sul raggiungimento dei livelli di performance attesi.** Realizzare una valutazione completa di tutti gli elementi accessori che possa fornire una visione d'insieme di quanto sta accadendo nel territorio. Per chiarire citiamo l'esempio di un programma che ha come obiettivo la costruzione di 50 km di autostrada: a meno che l'ingegnere supervisore non attesti la conformità alle specifiche tecniche e agli standard concordati, il risultato avrà un valore inferiore.
- ✚ **Soprattutto, dare rilievo all'interpretazione (step 4) e all'applicazione (step 5).** Gli indicatori dovrebbero essere trattati non come validi in assoluto, ma considerando tutti i tipi di fattori in gioco e quindi come strumenti di gestione per migliorare la *governance* e la progettazione futura delle politiche, dei programmi e dei progetti/servizi.

Chiaramente, l'approccio dello **step 3 - la raccolta dei dati** - dipenderà dalle fonti e dalla frequenza con cui le informazioni potranno essere disponibili. Questi fattori saranno definiti quando verrà stabilito l'indicatore. Per ragioni pratiche, le amministrazioni dovrebbero preferire flussi regolari di informazioni reperite idealmente al costo amministrativo più basso, generate automaticamente attraverso attività quotidiane, raccolte con regolarità da fonti ufficiali. La disponibilità immediata non dovrebbe essere un vincolo, ma andrebbero stimati i costi di una ricerca originale da allocare nella pianificazione.

Buoni esempi: La Piattaforma italiana "OpenCoesione" (vedi punto 2.2.1) il portale sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (ESIF) che utilizza un approccio partecipativo per il monitoraggio della *performance* delle Politiche di Coesione

Step 4: l'analisi dei dati è lo *step* in cui le amministrazioni interpretano le informazioni per apprendere dai dati rilevati. Con il monitoraggio l'analisi dovrebbe essere continua e dinamica; si dovrebbero prevedere una serie di revisioni interne con focus operativi; al contrario, le valutazioni formali sono condotte generalmente dall'esterno e rappresentano una fotografia della situazione realizzata a fini strategici. In entrambi i casi l'amministrazione ha bisogno di trovare il tempo e lo spazio per riflettere sui risultati delle misurazioni della *performance*. Nel caso dei Fondi Strutturali e di investimento europei (SIE), gli obblighi sanciti dai regolamenti dell'UE prevedono il monitoraggio insieme a report annuali e la realizzazione di processi di valutazione. Analogamente l'audit di *performance* è esterno all'amministrazione e al di fuori del suo controllo. Il vero cambiamento per una pubblica amministrazione è **internalizzare l'analisi rendendola una pratica routinaria**.

Lo *United Nations Development Programme* (UNDP) ha identificato [approcci innovativi per il monitoraggio e la valutazione](#) e per stimolare la partecipazione pubblica.

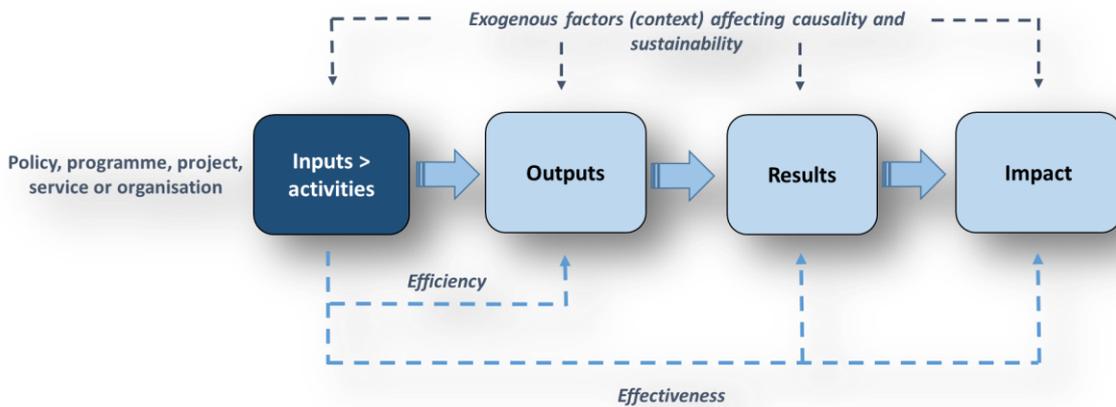
Oltre ai risultati delle analisi svolte regolarmente, le amministrazioni dovrebbero anche tenere conto di quanto emerge dagli **indici internazionali di governance** che sono generalmente pubblicati annualmente. Questi indici forniscono l'analisi di un contesto operativo globale, ma offrono anche riferimenti interessanti e utili per i processi di riforma nazionali. Il fattore di successo nella loro interpretazione sta

Gli indici di *governance* sono pubblicati da organizzazioni internazionali, tra cui: *Bertelsmann Foundation*, *EBRD*, *OECD*, *Transparency International*, *World Bank*, *World Justice Project*

nell'andare oltre i numeri e le posizioni in classifica, scavando in profondità e ponendosi le seguenti domande:

- ✚ Quali sono i fattori che spiegano la **nostra performance**? Cosa possiamo imparare dall'analisi approfondita che l'autore fa delle nostre politiche e delle nostre procedure?
- ✚ Perché i **paesi in cima alla classifica** mostrano *performance* relativamente migliori? Cosa possiamo imparare dalle **loro politiche e dalle loro procedure**? C'è qualcosa che si può importare?
- ✚ Può dipendere dai cambiamenti che abbiamo fatto se la nostra posizione nella classifica si mostra nel tempo migliore/peggiore; oppure anche gli altri hanno fatto meglio/peggio? E, se tutti sono peggiorati e il livello di progresso è irrilevante – **cos'altro possiamo migliorare?**

Per effettuare **revisioni più significative** dei piani e delle *performance*, le pubbliche amministrazioni possono effettuare le valutazioni estraendo i dati del monitoraggio, quando disponibili, o conducendo ricerche autentiche (interviste e sondaggi), nel caso in cui i dati non siano disponibili. Sia la valutazione sia l'audit di *performance* si ispirano ai principi fondamentali di efficacia e di efficienza, ma tengono anche in considerazione la sostenibilità dei risultati della *policy* e considerano la causalità e la rilevanza degli effetti: fino a che punto gli interventi di *policy* producono gli effetti attesi e se ci sono altri fattori esogeni che influenzano i risultati e portano a conseguenze non volute. In questi casi, i fattori da considerare sono due: contributo e assegnazione.



Fattore	Quesiti chiave	Analisi
Contributo	Nella realtà, l'intervento è una delle cause del cambiamento osservato?	Ordinare l'intervento di valutazione rispetto alle varie cause che spiegano il cambiamento osservato.
Assegnazione	Quale parte del cambiamento osservato può essere realmente attribuito all'intervento valutato?	Costruire uno scenario controfattuale: cosa sarebbe successo se non ci fosse stato l'intervento?

La Corte dei Conti Europea ha pubblicato un [Manuale del Controllo di gestione](#).

La decisione di evolvere verso l'audit di *performance* può essere presa solo dalla SAI (*Supreme Audit Institutions*), con il consenso dei parlamenti che votano direttamente il suo finanziamento.

La fase finale del processo è lo **step 5: l'azione**. Se non si ottiene un effetto sulla *performance*, il monitoraggio, la valutazione o l'audit di *performance* non hanno essenzialmente alcun valore. Quando c'è uno scostamento - positivo o negativo - da quanto pianificato, è necessario capire il perché ed apportare (o meno) delle modifiche o nella *policy*, o nel programma, o nel progetto/servizio o nello stesso piano, al fine di raggiungere l'obiettivo. È il *reporting* che avvia questa fase: il format con cui le informazioni sulle *performance* raggiunte

vengono presentate dovrebbe essere appropriato ai destinatari finali, cioè gli amministratori ma spesso anche un pubblico esterno, come politici e cittadini. È necessario, pertanto, adoperare stili e livelli di dettaglio differenti. Accade spesso che le valutazioni abbiano un impatto limitato sul processo di *policy-making* a causa di criticità ricorrenti che si riportano nella seguente tabella:

Criticità	Soluzione
La valutazione non è una parte sistematica del processo di <i>policy</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Introdurre una legge o un codice di condotta che impegni l'amministrazione a valutare le <i>policy</i> e i programmi (a condizione che i benefici attesi superino i costi); ✚ Pubblicare un piano di valutazione annuale, che definisca le priorità per le valutazioni per l'anno a venire con un calendario preciso.
La valutazione non è sufficientemente imparziale	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Assicurare le condizioni che possano impedire il più possibile un risultato predeterminato; ✚ Richiedere alla SAI di valutare il processo di valutazione.
Le conclusioni della valutazione vengono ignorate	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Utilizzare una legge o un codice di condotta, stabilire in anticipo la pubblicazione sul sito web degli esiti della valutazione; ✚ Introdurre un monitoraggio istantaneo, che includa elementi di valutazione, da condurre parallelamente alla realizzazione ed attuazione degli interventi al fine di aumentare la possibilità di influenzare lo sviluppo delle <i>policy</i> in corso.

Il processo di valutazione può essere usato per promuovere l'**apprendimento organizzativo** coinvolgendo attivamente la pubblica amministrazione nella sua preparazione e realizzazione, non solo come destinataria dei report. E' infatti molto importante creare all'interno dell'amministrazione la capacità di controllare le valutazioni ed utilizzare i risultati ottenuti. Tra le alternative alla valutazione formale ci sono: la "**peer review**" (revisioni tra pari), che si basa sulla competenza di esperti *practitioners* indipendenti che forniscono suggerimenti brevi e mirati per rafforzare la progettazione della *policy* e la sua realizzazione; la **co-valutazione**, che consiste nel coinvolgimento attivo degli *stakeholders* nella valutazione delle politiche e dei programmi pubblici.

Un Buon esempio: il progetto pilota "Valutazione civile" dell'Italia (vedi il punto 4.5.1)

1.3.2 Promuovere il controllo esterno

La trasparenza del governo stimola lo sviluppo della *policy* nelle pubbliche amministrazioni allo stesso modo in cui la concorrenza induce le imprese a trovare modi migliori per soddisfare i bisogni dei clienti: attraverso la pressione esterna. **Parlamenti ed assemblee** hanno il ruolo principale di fare in modo che i governi debbano dar conto a tutti i livelli, coadiuvati dalle SAI, dagli organismi di regolamentazione indipendenti e dai difensori civici che, per convenzione, riferiscono a loro. Essi canalizzano le opinioni dell'elettorato e assicurano che le loro aspettative abbiano uno sbocco.

Anche altre istituzioni al di fuori del settore pubblico hanno un ruolo importante in tal senso. **Media indipendenti e con capacità di analisi critica** non sempre sono benvenuti per i governi, ma aiutano ad accendere i riflettori sul lavoro delle pubbliche amministrazioni e sono una fonte di controllo che stimola il miglioramento degli standard, mettendo l'accento sull'etica e l'integrità. Attraverso dibattiti e dissensi, i media offrono una "valvola di sfogo" che è vitale per la stabilità politica e la prosperità economica.

Analogamente, il "terzo settore", le **organizzazioni della società civile** (*Civil Society Organisation - CSO*) danno voce alle comunità locali e ai gruppi di interesse, mettendo insieme energia "elettorale" ed esperienza, spesso in ambiti di *policy* specifici. Le CSOs si trovano spesso in situazioni di instabilità finanziaria, essendo dipendenti dalle donazioni e dai finanziamenti a progetto. Molti tendono a rimanere piccoli e localizzati, lasciando il settore frammentato, fragile e costantemente di fronte ad un futuro incerto. È qui che le pubbliche amministrazioni possono

Un Buon esempio: Consiglio della Repubblica di Croazia per lo sviluppo della società civile (*Croatia's Council for Civil Society Development*).

intervenire per ottenere un effetto soddisfacente, preservando l'indipendenza della CSO, ad esempio attraverso finanziamenti provenienti dai budget nazionali votati dai parlamenti. Molte amministrazioni pubbliche hanno aperto un dialogo con i rappresentanti delle comunità delle CSOs, per capire meglio i loro bisogni in tema di sviluppo e per formalizzare il loro ruolo di sostegno alla capacità consultiva, con consigli permanenti i cui membri sono eletti dalle stesse organizzazioni non governative (NGOs – *Non Governative Organisations*).

1.3.3 Promuovere l'innovazione

La Commissione ha lanciato la [European Public Sector Innovation Scoreboard \(EPSIS\)](#) per valutare la *performance* dell'innovazione nel settore pubblico dell'UE.



Vedi anche il punto 7.2.4

L'innovazione è fondamentale per raggiungere gli obiettivi di [Europa 2020](#) e le pubbliche amministrazioni svolgono un ruolo centrale per stimolare l'innovazione nell'economia attraverso i fondi di ricerca e sviluppo (R&D) e gli appalti pubblici. Il ruolo dell'innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è ugualmente importante per migliorare i servizi, rafforzare la produttività e introdurre nuove idee per risolvere vecchi problemi. Nelle organizzazioni del settore pubblico, l'innovazione si articola in sette dimensioni:⁴

Tipo	Spiegazione
Prodotto	Sviluppare prodotti nuovi o migliori, come le carte di identità elettroniche, leggi migliori e regolamenti più intelligenti.
Processo	Ridisegnare i processi organizzativi per migliorare la loro <i>performance</i> ed efficienza, come: l'organizzazione "snella" (minimizzazione degli sprechi), la riorganizzazione dei processi di <i>back office</i> , ecc.
Servizio	Scoprire modalità nuove per offrire servizi pubblici ai cittadini e alle imprese, per esempio attraverso gli <i>smartphones</i> , i social media, la fornitura congiunta, ecc.
Posizionamento	Identificare nuovi mercati o "clienti" per i servizi pubblici e aumentare la personalizzazione e la targetizzazione nei confronti di alcuni specifici gruppi o individui, ad esempio offrendo servizi <i>online</i> personalizzati attraverso <i>MyPage</i> , o riposizionare la relazione tra governi e immigranti.
Strategia	Definire nuovi obiettivi e nuovi scopi per le organizzazioni, come il ruolo del settore pubblico nel dibattito sulla sostenibilità e la responsabilità sociale.
Governance	Trovare nuove forme di impegno con la cittadinanza e le istituzioni democratiche, come i forum, la partecipazione <i>online</i> , le amministrazioni delegate, ecc.
Retorica	Introdurre nella pubblica amministrazione terminologie e pensieri nuovi, come il concetto di " <i>congestion charging</i> " (tassa sul traffico) nei centri città, o " <i>nudging</i> " per influenzare il comportamento dei cittadini e delle imprese nel raggiungere gli obiettivi di <i>policy</i> .

Il più delle volte le innovazioni del settore pubblico nascono da iniziative *ad hoc* e non coordinate, piuttosto che come prodotto di un'attività intenzionale e sistematica. Il gruppo di esperti del settore pubblico della Commissione europea ha identificato 4 tipi di barriere interne che ostacolano le pubbliche amministrazioni:

Ostacoli all'innovazione della pubblica amministrazione	
✦	Fattori abilitanti deboli o condizioni strutturali non favorevoli: competenze isolate, meccanismi di <i>governance</i> inefficaci, conoscenze amministrative e legali non uniformi, vincoli finanziari alla crescita e allo sviluppo del personale e la mancanza di un coordinamento adeguato all'interno e tra le organizzazioni per condividere, diffondere iniziative di successo.
✦	Assenza di una <i>leadership</i> innovativa a tutti i livelli prudenza (tendenza a evitare fallimenti) piuttosto che creatività (stimolo a trovare nuove vie per raggiungere il successo), regole rigide e manager avversi al rischio che scoraggiano i dipendenti e inibiscono la diffusione di idee nuove.
✦	Limitate competenze e capacità di applicazione di tecnologie e processi innovativi: accesso al potenziale (sistemi, conoscenze, strumenti e metodi) spesso assente e collaborazioni (con altre parti e livelli di governo, aziende, cittadini e con le organizzazioni del terzo settore) che devono essere supportate.
✦	Utilizzo non sufficientemente preciso e sistematico delle misurazioni e dei dati: informazioni carenti sulle fonti di prodotti, processi e servizi nuovi e migliori; mancanza di monitoraggio sugli impatti delle <i>policy</i> .

⁴ Si veda Hartley, J. (2005) "*Innovation in governance and public services: past and present*"

Per sua natura, non esiste un piano di innovazione. La sfida principale consiste nel creare le condizioni e il clima per far prosperare la creatività, come parte della **cultura organizzativa**. L'innovazione può essere integrata nelle amministrazioni se si incoraggiano e si abilitano i dipendenti ad agire come "imprenditori" del settore pubblico. Lo scopo è quello di creare un'atmosfera stimolante in cui i dipendenti pubblici si sentano liberi di pensare a soluzioni da proporre all'interno dell'organizzazione, senza inibizioni. Sebbene sia ancora necessario rendere il processo di *policy-making* basato sull'evidenza (*evidence-based*) e rigoroso attraverso una valutazione concreta delle possibili soluzioni, il personale dovrebbe essere attivamente incoraggiato a sfidare il sapere convenzionale e a mettere in discussione i presupposti che stanno alla base delle azioni attuali.



Vedi anche il punto 3.2.3

Ciò rende il processo creativo **una forma di continua "consultazione interna"**. Quando gli enti pubblici consultano i cittadini, le imprese e le altre organizzazioni del territorio sulle politiche e i programmi essi hanno aspettative *illimitate* rispetto alle reazioni che potrebbero ricevere. Tutte le opinioni espresse sono valide, ma andrebbero selezionate in base al criterio di ciò che è realizzabile e desiderabile e in base alla decisione che deve essere presa nella fase successiva. Lo stesso principio dovrebbe essere applicato all'interno dell'organizzazione, ma su base continua.

Fattore	Soluzione
Strutture	✚ Istituire all'interno dell'amministrazione "campioni di innovazione" o "coordinatori di innovazione" al fine di promuovere l'innovazione, incoraggiare idee nuove ed individuare nuove pratiche (prodotti, processi, servizi, ecc.) da diffondere in tutta l'organizzazione e in altri enti pubblici.
Personale	✚ Incoraggiare e incentivare l'innovazione mirando ai talenti creativi attraverso l'assunzione, la crescita del personale, la valutazione della <i>performance</i> e pagamento di premi.

Alcuni Stati membri hanno istituzionalizzato l'innovazione creando delle unità organizzative dedicate che hanno lo scopo specifico di sviluppare il pensiero creativo e funzionano come organo consultivo all'interno dell'amministrazione. In alternativa, la cooperazione e la co-progettazione possono essere sviluppate creando meccanismi di collegamento tra i dipendenti pubblici per diffondere idee innovative provenienti da tutti i livelli organizzativi e dal territorio. La prova dell'innovazione è la sua **applicazione**. Agenzie governative hanno utilizzato "intuizioni" comportamentali per aiutare le imprese ad assolvere più facilmente agli obblighi di adeguamento alla normativa ed evitare, ad esempio, gli errori nella presentazione dei report annuali facilitando il controllo della qualità dei dati commerciali.

Buoni esempi: Il *MindLab* in Danimarca (vedi punto 1.1.1); il gruppo di esperti sulle Intuizioni comportamentali, nel Regno Unito; il Network Intelligente in Olanda

Un Buon esempio: 'Il *Nudging* come strumento dell'Autorità Commerciale Danese

Affinché ci sia progresso, le amministrazioni devono sentirsi libere di esercitarsi con il metodo "*trial and error*" (sbagliando si impara) che inevitabilmente potrà portare sia a successi che a fallimenti. Di qui lo stimolo all'utilizzo della **prototipizzazione** e del **collaudo controllato** prima della diffusione, per limitare i rischi attraverso una sperimentazione ripetuta su piccola scala.

Un Buon esempio: i *Randomized Controlled Trials* in Danimarca

Questi esercizi devono essere finanziati da fondi pubblici. Lo scenario ideale sarebbe quello di integrare le sperimentazione sulle *policy* in fase di preparazione del budget, in modo che ciascun ministero o ente locale possa disporre di denaro da destinare alle politiche di ricerca e di sviluppo. Questo accantonamento dovrebbe rappresentare il "**capitale di rischio**" del settore **pubblico**, che offre l'opportunità di ricavi a lungo termine provenienti dall'attuazione di una buona *policy* tali da giustificare l'investimento.

Un'alternativa indiretta ma economicamente vantaggiosa per la spesa pubblica è quella di creare incentivi per l'innovazione all'interno del quadro normativo, stabilendo come principio "**il diritto di sfida**": esonerando le pubbliche amministrazioni, le aziende e/o le organizzazioni del terzo settore dagli obblighi imposti dalla legge quando sono in grado di dimostrare che possono

raggiungere gli obiettivi di *policy* più efficientemente o efficacemente con le proprie innovazioni.

La **diffusione** delle buone pratiche richiede un sistema di intelligence di alto profilo. Negli ultimi anni, sono proliferati i network e i siti Web di buone pratiche per raccogliere e diffondere pratiche innovative, come lo *European Public Administration Network* ([Rete europea della pubblica amministrazione](#) - EUPAN), *Commission's practice portal* (il portale digitale della Commissione per la diffusione delle buone pratiche), il *Prize for Innovation in Public Administrations* (Premio Europeo per l'innovazione nella pubblica amministrazione - PIPA), l'*Observatory of Public Sector Innovation* (Osservatorio dell'innovazione nel settore pubblico - OPSI) dell'OCSE e la Rete europea di eccellenza nel settore pubblico (*European Public Sector Award* - EPSA).

1.4 Conclusioni, messaggi principali e suggerimenti per azioni future

I messaggi principali di questo tema sono:

-  Riconoscere che il processo di *policy* è composto da elementi interdipendenti e che l'impatto delle decisioni di *policy* non può mai essere perfettamente previsto. I meccanismi di *feedback* sono fondamentali per consentire le correzioni necessarie ed individuare nuove strade, se la *policy* si allontana troppo dai suoi obiettivi
-  Assicurarsi che le parti maggiormente interessate dagli effetti delle decisioni di *policy*, soprattutto cittadini ed imprese, diventino partecipanti attivi del processo, ovvero *stakeholder* a tutti gli effetti;
-  In un mondo sempre più "connesso", con l'immane flusso di sfide politiche che emergono e si evolvono e con gli ulteriori vincoli imposti dall'elevato debito pubblico e dai crescenti obblighi finanziari, è fondamentale rafforzare tre tipi di capacità (riportate in basso) per preparare l'amministrazione al raggiungimento degli obiettivi e stimolare la creatività tra i funzionari:
-  Rinforzare in tutta l'amministrazione la **capacità analitica** (le risorse per sviluppare solide evidenze, per stimolare un pensiero innovativo e far emergere soluzioni nuove per problemi radicati nel tempo). Considerare anche il ruolo di "enti" speciali e di *task force* e fare ampio ricorso ai pareri e alle opinioni di specialisti e/o portatori di interesse esterni (co-progettazione)
-  Trovare il giusto compromesso con la **capacità "pratica"** (la flessibilità per sviluppare e adattare le soluzioni e soddisfare contemporaneamente gli obiettivi di *policy* e i bisogni dei cittadini e delle imprese, massimizzando l'efficienza), in tutte le sue forme – *in house*, *outsourcing* e con tutti gli altri strumenti in dotazione (informazione, regolamentazione e co-creazione con i "clienti") – attraverso scelte prudenti, adatte alle circostanze e miglioramenti continui per accrescere l'offerta di servizi, semplificare l'amministrazione, ridurre gli oneri sulle aziende e sui cittadini e trovare soluzioni efficienti;
-  Assicurarsi di poter contare su un livello adeguato di **capacità critica** (esperti che controllino le decisioni di *policy* e la loro diffusione, amministrazioni che fanno sentire la propria voce e che si interrogano su come andrebbero prodotti i cambiamenti necessari al miglioramento continuo), considerando anche la co-valutazione ed avendo a riferimento una platea esterna competente formata da media indipendenti e società civile.

Queste tre capacità non esistono indipendentemente le une dalle altre; esse si sovrappongono anche nei singoli funzionari; è tuttavia inevitabile oltre che desiderabile che vi sia una separazione. Le amministrazioni dovrebbero considerare attentamente i punti di forza e quelli di debolezza all'interno dei tre ambiti e guardare alle proprie risorse organizzative e di gestione del personale per assicurarsi che il *focus* istituzionale e i migliori talenti non siano concentrati in una sola area (per esempio l'area di analisi) a spese delle altre.

2. Etica pubblica e pratiche anti-corruzione

L'idea di servire l'interesse pubblico e non quello personale o politico è al centro dell'impianto ideologico che governa il comportamento **etico** di tutto il sistema amministrativo e ne guida le azioni, le decisioni e l' **integrità**.



Vedi anche "Principi e valori"

Al contrario, si può definire la **corruzione** come "l'abuso di ufficio o di potere al fine di ottenere vantaggi personali o privati". Esistono diversi tipi di corruzione. La corruzione *sistemica* riguarda i livelli più alti dell'amministrazione: imprese, privati o criminalità organizzata che comprano e/o esercitano pressioni per condizionare le scelte politiche e le leggi di uno Stato per il loro interesse personale o che convogliano i fondi pubblici in conti bancari personali o in quelli dei partiti; si può parlare di corruzione sistemica anche quando i partiti politici al potere gratificano i burocrati assegnando loro cariche pubbliche importanti (clientelismo). La *micro*-corruzione è praticata a livello individuale e di singole istituzioni e può riguardare: l'abuso d'ufficio e l'estorsione, meccanismi di favoreggiamento per accedere a beni o servizi pubblici; la capacità di influenzare i processi e i loro risultati; atti di favoritismo nell'assegnazione di posti di lavoro, promozioni o contratti, indipendentemente dal merito.

Su 12 europei intervistati nel 2013, almeno uno ha avuto un'esperienza o è stato testimone di un caso di corruzione nei 12 mesi precedenti; uno su quattro si è sentito personalmente colpito dalla corruzione nella sua vita quotidiana. Più di quattro su 10 aziende sostengono che la corruzione, il clientelismo e il nepotismo sono un problema per l'imprenditoria.

Mentre la corruzione, nelle sue diverse forme, chiaramente "oltrepassa il limite", qualche volta i funzionari si trovano ad affrontare **conflitti di interesse** o altri problemi quotidiani, dove la via da seguire – "fare la cosa giusta" – non è totalmente scontata e i valori etici devono essere interpretati in situazioni reali spesso ambigue.

Il compito delle pubbliche amministrazioni è quello di mettere in atto sistemi e strutture idonee ad aiutare i funzionari a fare scelte ottimali, specialmente quando devono affrontare decisioni etiche complesse e definire inequivocabilmente la soglia di (non) accettazione di un'attività.

Nei paesi ad alto reddito il livello di controllo della corruzione è elevato e rappresenta uno dei principali fattori capaci di garantire una buona *governance*. La corruzione sistemica determina dei **costi economici**, scoraggia le aziende, gli investimenti e le innovazioni a causa della sua imprevedibilità, distorce le decisioni politiche e distrae fondi che i governi non possono permettersi di perdere. Nel lungo periodo, questo tipo di corruzione si rivela dannosa per la prosperità economica e per la solidità delle finanze pubbliche. Dove la corruzione si è ormai affermata, la sfida politica è di passare da una corruzione endemica ("se non sei corrotto, ci rimetti") ad una corruzione sporadica con incidenti isolati nel peggiore dei casi ("se sei corrotto, salti all'occhio"), dove l'integrità rappresenta la norma.

Uno studio condotto nell'ambito del programma anticorruzione ANTICORRP finanziato dell'UE mostra una forte correlazione tra corruzione, spesa pubblica eccessiva, evasione fiscale, disavanzi fiscali e utilizzo parziale dei Fondi dell'ESI. Il fenomeno è fortemente associato alla "fuga di cervelli" dall'economia verso ambienti più meritocratici.

La corruzione è un fenomeno complesso. Non esiste un unico insieme di cause e, sebbene non sia del tutto eliminabile, il rischio di corruzione tende ad essere più alto quante più sono le **opportunità di praticarla**. Tali possibilità emergono quando i funzionari pubblici godono di discrezionalità e di accesso privilegiato a delle "risorse" pubbliche (come fondi, beni dello Stato, posti di lavoro, leggi, contratti, trattamenti, abbreviazioni dei tempi di attesa o elusione di pagamenti o multe) che sono desiderate o richieste da un terzo interessato.

Un ulteriore fattore di rischio è l'assenza di vincoli relativi al comportamento etico, quali leggi e regolamenti, convenzioni sociali, controlli, verifiche, sanzioni, o il controllo da parte dell'opinione pubblica⁵.



Principali domande sul tema 2	Procedure e strumenti
In che modo le pubbliche amministrazioni definiscono il quadro di riferimento per promuovere l'integrità e combattere la corruzione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Formulazioni chiare dei valori e degli standard etici ✚ Strategie basate sul rischio (valutazione del rischio, mappa del rischio) ✚ Leggi e regolamenti ✚ Responsabili della trasparenza ✚ Agenzie anti-corruzione
Quale ruolo hanno la trasparenza e l' <i>accountability</i> nel (ri)costruire la fiducia del pubblico?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ <i>Open government</i> e accesso alle informazioni ✚ Controllo esterno
Quali misure preventive possono utilizzare le amministrazioni per rafforzare la <i>performance</i> etica e per ridurre la corruzione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Reclutamento del personale basato sul merito e su altre tecniche della Gestione delle Risorse Umane ✚ Corsi di formazione su "Etica e conflitti" ✚ Pubblicazione di conflitti di interessi, redditi e patrimonio ✚ Semplificazione amministrativa, controlli e automazione
Cosa possono fare le amministrazioni per individuare ed agire sui fenomeni di corruzione quando si verificano?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Meccanismi di <i>whistle-blowing</i> ✚ Indagini, azioni penali e sanzioni

2.1 Definire il quadro di riferimento politico

Un comportamento integro nella vita pubblica non rappresenta qualcosa di straordinario e generalmente dovrebbe passare inosservato poiché rappresenta la norma. Da questo punto di vista, le politiche in materia di etica dovrebbero cercare di riconoscere e ricompensare gli standard elevati di prestazione tra i funzionari pubblici e la magistratura, per fare in modo che le prassi migliori diventino un riferimento da seguire per gli altri funzionari. Laddove questo avviene, la corruzione si riduce a singoli atti individuali, che tuttavia attraggono un'attenzione sproporzionata e una pubblicità negativa tali da compromettere la reputazione dell'intero servizio o dell'istituzione nel suo complesso. Dall'altro lato, la corruzione sistemica rappresenta qualcosa di più profondo: l'assenza di un comportamento etico da parte del servizio pubblico, l'inosservanza delle regole formali e il fallimento nell'individuare o attuare azioni correttive (sia perché le cause non sono chiare, sia perché le soluzioni non sono evidenti), porta all'accettazione rassegnata che la corruzione sia parte integrante della società e quindi inevitabile.

L'obiettivo delle pubbliche amministrazioni è quello di definire un quadro di riferimento politico tale da incentivare l'integrità, scoraggiare le attività corruttive e, se attuato, capace di sconfiggere la corruzione sistemica. La spinta verso pratiche morali di qualità richiede, inevitabilmente, una **leadership** forte: la volontà di cercare benefici di lungo-periodo,

⁵ Si veda Alina Mungiu-Pippidi (2014), "Why control of corruption works – when it does", ANTICORRP.

largamente condivisi e, nel caso di corruzione sistemica, il coraggio di mettere alla prova i propri interessi personali. Ogni Stato membro dell'UE ha definito il proprio quadro di riferimento per promuovere l'etica e per affrontare la corruzione, sia micro che di sistema: schemi, strategie, regolamenti e istituzioni. Tuttavia, non esiste un pacchetto di misure standardizzate che possono essere applicate in tutte le circostanze: la risposta politica più efficace dipende dai contesti specifici.

2.1.1 Valori e criteri etici

Il comportamento etico deve cominciare dagli atteggiamenti e dai valori definiti al vertice dell'amministrazione, che includono l'assenza di "state capture", del clientelismo, del nepotismo, dell'abuso d'ufficio e della ricerca o offerta di favori. Questo problema riguarda in primo luogo lo stesso governo. I partiti al potere definiscono le regole dell'amministrazione, che sono soggette al controllo, e possono decidere se il quadro normativo e procedurale debba essere al servizio dell'interesse pubblico o di interessi politici/privati; il che è di per sé una forma di "corruzione legale" che non è etica ed è contraria ai principi della buona *governance*.

Buoni esempi: i sette principi fondamentali della vita pubblica nel Regno Unito; la *Standard Public Office Commission (SIPO)* in Irlanda

Per controllare la *performance* relativamente al rispetto dei doveri pubblici, le pubbliche amministrazioni utilizzano sempre più spesso dichiarazioni di valori universali, le quali sono sufficientemente flessibili da essere applicate a qualsiasi ambito della politica, ambiente istituzionale e responsabilità individuale. I **Codici Etici** che tutti i funzionari pubblici sono obbligati ad osservare, sono diventati sempre più di uso comune in tutta Europa. Questi codici sono talvolta supervisionati da soggetti indipendenti, che li revisionano periodicamente e si assicurano che mantengano la propria rilevanza nel tempo. Le Autorità indipendenti valutano inoltre come i codici etici vengono messi in pratica a livello operativo nei diversi aspetti della vita pubblica.

A seguito di uno studio sui principi etici condotto negli Stati Membri, la Presidenza olandese dell'Unione Europea ha enunciato le principali caratteristiche del quadro di riferimento dei valori etici per il settore pubblico, che è stato adottato, su base volontaria e non giuridicamente vincolante, come Codice Europeo. Il quadro non si limita alla sola definizione dei valori, ma fissa anche le linee guida per metterli in pratica nella forma di **codici di condotta** – le regole su come applicarli e le conseguenti sanzioni per la mancata osservanza. In alcuni casi, questo tipo di guida pratica sul comportamento dei funzionari viene diffusa come **manuale per i funzionari pubblici**.

Un Buon esempio: "Values in the Daily Job – Civil Servants' Ethics" (I valori etici dei dipendenti pubblici nelle attività quotidiana) della Finlandia

2.1.2 Strategie basate sul rischio

Mentre le strategie basate sulla promozione e difesa dell'integrità sono relativamente rare, molti Stati Membri adottano **strategie anti-corruzione**. Queste si rivelano particolarmente efficaci quando la corruzione è sistemica e necessita di un pacchetto di misure chiaro, completo e coordinato a livello centrale. In linea con i principi di *policy-making*, uno degli elementi fondamentali di una buona strategia è una base solida di evidenze. La conoscenza delle caratteristiche della corruzione riferita all'ambito di una data politica, rappresenta la base su cui sviluppare la strategia, per anticipare la scelta degli strumenti più idonei e risolvere il problema all'origine.

Un Buon esempio: Strategia e Programmi anti-corruzione in Lituania

Per una maggiore efficacia, l'analisi di base e le conseguenti azioni strategiche dovrebbero basarsi sulla **valutazione del rischio** da condurre non solo dove gli interessi per l'integrità o la corruzione sono più concentrati, ma anche dove c'è una maggiore capacità di cambiamento. In via prioritaria, queste strategie "su misura" dovrebbero mappare i punti in cui la probabilità e

l'impatto di comportamenti non etici e corrotti sono elevate. Esempi di valutazione settoriale del rischio si possono rinvenire negli studi condotti nell'ambito della sanità e dei controlli di frontiera.

Uno degli strumenti standard della valutazione del rischio è la **mappatura del rischio**. Essa può assumere forme diverse ma l'obiettivo di fondo resta invariato: identificare il rischio di corruzione dove esso è più elevato. Le tecniche di base dovrebbero essere note ad ogni revisore interno ed esterno, dal momento che vengono applicate ad ogni forma di rischio: la stima delle probabilità e, nei contesti dove essa emerge, l'analisi dell'impatto della corruzione espresso con una scala di valori crescente (solitamente basso, medio, alto e anche molto alto). Questa valutazione del rischio a due *step* viene applicata all'istituzione o al settore considerando tutti gli eventuali aspetti della corruzione per generare una **matrice del rischio**. Si incomincia identificando tutti i possibili rischi; in pratica si esamina dove c'è la possibilità di corruzione: per

		Impatto →		
		Basso	Medio	Elevato
↑ Probabilità	Bassa	Giallo	Rosso	Rosso
	Media	Verde	Giallo	Rosso
	Elevata	Verde	Verde	Giallo

ciascun settore ci si concentrerà sugli aspetti strategici essenziali per la definizione delle strategie e la loro misurazione; per le istituzioni, l'attenzione si concentrerà sugli aspetti organizzativi ed operativi, dai quali sviluppare piani e programmi specifici per l'istituzione controllata.

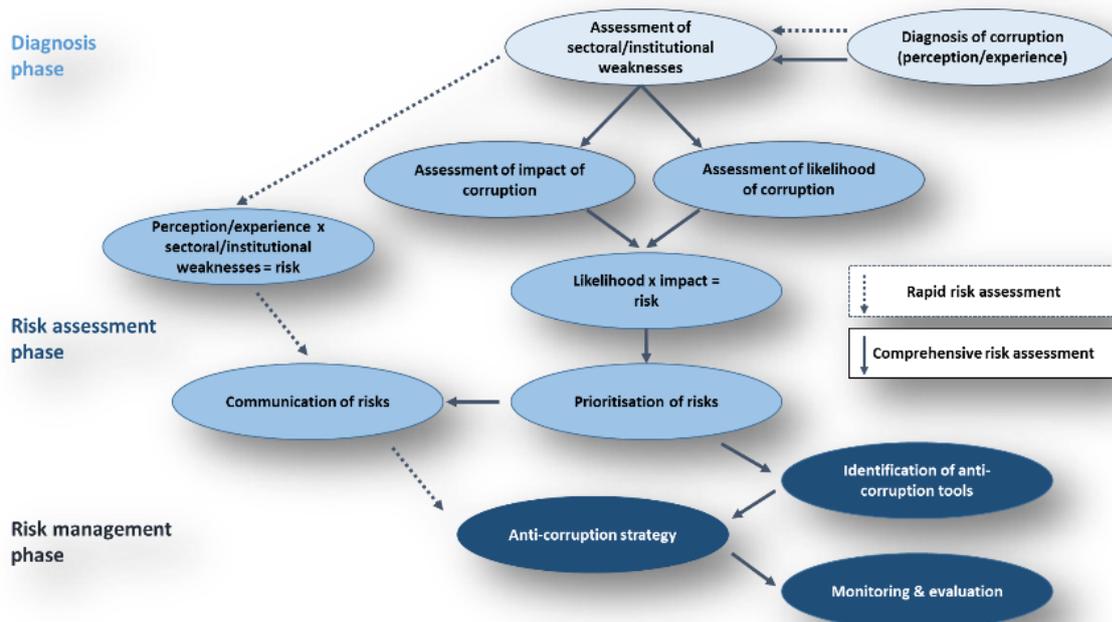
Settoriale o istituzionale che sia, l'analisi si può trasformare in una "mappa termica" (*heatmap*), per ottenere un effetto visivo più rappresentativo. Ad ogni fonte di rischio è assegnato il quadrato corrispondente (per esempio bassa

probabilità, alto impatto). I quadrati in **rosso** indicano il rischio più alto e quindi la priorità maggiore per le misure definite nella strategia o nel programma. Quelli in **giallo** rappresentano un rischio moderato e quindi una priorità più bassa. I quadrati colorati in **verde** generalmente non hanno una priorità di intervento. Tuttavia, la valutazione del rischio è un processo dinamico. Dovrebbe essere rivisto periodicamente perché le circostanze possono cambiare. Infatti, poiché le misure correttive si applicano dove il fattore di rischio è maggiore, i valori di probabilità dovrebbero tendere a diminuire nel tempo, facendo spostare l'attenzione su altri fattori, prima considerati di priorità più bassa.

Transparency International (TI) ha identificato tre fasi principali per definire la matrice del rischio (utilizzando, eventualmente, una mappa termica) – diagnosi, valutazione e gestione del rischio – come passaggi con cui si genera una strategia anti-corruzione con strumenti anti-

corruzione, sottoposta a monitoraggio e valutazione. È anche possibile eseguire una valutazione del rischio rapida, ma la situazione ideale è quella di effettuare una valutazione esauriente per garantire un'analisi approfondita e soluzioni ponderate (il diagramma è basato sul "*Gateway Corruption Risk Assessment Toolbox*" pubblicato da *Transparency International*).

Buoni esempi: "*Slovenia's sample integrity plan & methodology*" (Piano di campionamento e metodologie per l'integrità della Repubblica Slovenia); "*Lithuania's corruption risk analysis*"



In alcuni Stati membri, le **agenzie anti-corruzione** sono state incaricate di effettuare le analisi della *performance* del rischio di corruzione a livello istituzionale, applicando le metodologie nazionali.

Fondamentalmente, anche le migliori strategie che si avvalgono di una base di evidenze solide e di una valutazione del rischio esauriente, non sono altro che esercitazioni scritte fino a quando non si accompagnano a piani di azione decisi, seguiti da un'attuazione effettiva. A tal fine, i **co-finanziamenti** dell'UE sostengono le autorità nazionali nell'affrontare la corruzione, la frode e qualunque altra attività illegale che può incidere sugli interessi finanziari dell'UE.

La Commissione finanzia le autorità nazionali con il programma HERCULES III dell'OLAF e attraverso il *software* Arachne, per prevenire le frodi in materia di fondi strutturali.

2.1.3 Leggi e regolamenti

I principi etici sono generalmente incorporati nelle fondamenta giuridiche e vietano l'abuso d'ufficio e altre forme di corruzione attraverso l'adozione di leggi e statuti. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea riconosce che la corruzione è un crimine grave, che spesso ha ripercussioni sull'intero territorio europeo e anche oltre i propri confini. La corruzione, nelle sue diverse forme, per esempio nell'ambito del sistema giudiziario, ha conseguenze sulla concorrenza e sui flussi di investimento. Negli ultimi decenni, le organizzazioni sovranazionali, quali il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite e l'OCSE (*Council of Europe*, *United Nations*, *OECD*), per citare le più note, hanno svolto un ruolo catalizzatore, stabilendo **convenzioni e principi internazionali** che possono essere adottati dai loro Stati membri.

Buoni esempi: *UK Bribery Act 2010* (Legge contro la corruzione del Regno Unito)

Ogni sistema nazionale è specifico rispetto alle tradizioni e alle strutture legali del paese, ma molti Stati membri hanno un diritto penale allineato non solo alla legislazione dell'UE, ma anche alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (" *United Nations Convention against Corruption* ") e agli standard del Consiglio d'Europa. Gli Stati membri sanno di avere l'obbligo di **combattere la corruzione nel proprio paese e all'estero**. Ciò rende necessaria non solo una legislazione specifica ma, proprio perché importante, anche una severa applicazione delle azioni penali e delle sanzioni. Altre misure legali importanti riguardano le leggi per la **protezione degli informatori** (*whistle blowers*)



Vedi anche il punto 2.4.1

Molti Stati membri hanno inoltre provveduto a regolamentare i **conflitti di interesse** che possono insorgere nel processo decisionale e nell'allocazione dei fondi pubblici, inclusi gli appalti pubblici e i Fondi Strutturali e di Investimento Europei.

Il Consiglio d'Europa ha definito il conflitto di interesse una situazione *"in cui il funzionario pubblico ha un interesse privato tale da influenzare o da sembrare che influenzi, l'esecuzione imparziale ed obiettiva delle proprie mansioni d'ufficio."* L'interesse privato è definito come *"un qualsiasi vantaggio per il funzionario, la sua famiglia, parenti stretti, amici e persone o organizzazioni con cui egli ha o ha avuto rapporti personali o politici"*. Tale definizione si estende anche a qualunque responsabilità finanziaria o civile collegata.

I conflitti di interesse possono assumere diverse forme, che riguardano i funzionari o i loro parenti, che hanno interessi personali all'esterno, quali la quotazione di una società che sta presentando una richiesta o un'offerta di finanziamento o la prospettiva di un impiego futuro da parte di un beneficiario di un contratto d'appalto. Il passaggio di persone dal settore pubblico a quello privato non può mai essere illegale, ed è necessario per la flessibilità dell'economia. Il trasferimento di conoscenze è indubbiamente vantaggioso per entrambi i settori, ma si corre anche il rischio che vengano divulgate informazioni riservate quando i funzionari pubblici si spostano in imprese private occupando posizioni di responsabilità uguali a quelle del precedente impiego. Una delle possibili soluzioni potrebbe essere di prevedere delle misure restrittive nei contratti di impiego dei funzionari, con le quali bloccare o limitare il circolo vizioso di funzionari che si spostano tra un settore e l'altro in relazione al proprio ambito di competenze.



Vedi anche punto: 2.3.1 sulla gestione delle risorse umane

2.1.4 Coordinatori e agenzie

Un Buon esempio: (Coordinamento dell'integrità nel Governo Fiammingo in Belgio) *"Integrity coordination in the Flemish Government"*, Belgio

Molti Stati membri hanno allocato le risorse per gestire le politiche in materia di etica presso il Governo centrale impiegando **responsabili dell'integrità**. I punti principali di questa iniziativa sono:

- ✚ La creazione di un ufficio centrale per guidare e coordinare la politica sull'integrità;
- ✚ La costruzione di una rete di "antenne" all'interno di tutta l'amministrazione, fatta cioè da soggetti che conoscono al meglio i propri enti, che agiscono come ambasciatori della politica e che riferiscono direttamente agli organi centrali le loro opinioni ed idee;
- ✚ L'importanza di una promozione attiva ed innovativa dell'iniziativa tra i funzionari, che legghi la moralità al benessere del personale;
- ✚ Il ruolo investigativo dell'audit interno nel condurre i necessari rilievi e, laddove insorgano problemi, la capacità di effettuare dei controlli "ispettivi" per arrivare alla radice di qualunque comportamento corrotto.

Per implementare ed attuare le loro politiche, molti Stati membri hanno istituito **delle agenzie anticorruzione** (*Anti-corruption agencies, ACAs*) che hanno una o più funzioni, tra le quali: formazione e sensibilizzazione; monitoraggio e coordinamento; prevenzione, indagini ed azioni penali. Secondo l'analisi dell'OCSE, i criteri per istituire ACAs efficaci (in linea con l'UNCAC e le convenzioni del Consiglio d'Europa) sono impegnativi da attuare ed includono:

Criteri di efficienza per le agenzie di anticorruzione

- ✚ Una volontà politica forte, inserita in una strategia anti corruzione globale, per combattere la corruzione;
- ✚ Un'autonomia strutturale e operativa, unitamente ad un mandato chiaro e ad una base legale trasparente, specialmente per gli organismi preposti all'applicazione della legge;
- ✚ Procedure trasparenti per la nomina e la revoca del direttore, per la gestione efficace delle risorse umane e per controlli interni adeguati al fine di prevenire eccessive interferenze;

Criteri di efficienza per le agenzie di anticorruzione	
	Abbinare autonomia e responsabilità, presentando report a intervalli regolari agli organi esecutivi e legislativi, e aggiornando i cittadini;
	Riconoscere che nessun ente può promuovere l'etica e contrastare la corruzione da solo e che è quindi necessario collaborare con altre agenzie, con la società civile e con le imprese;
	Impiegare personale specializzato con conoscenze specifiche, in base alle competenze dell'agenzia;
	Assicurare risorse finanziarie e strumentali adeguate, inclusa la formazione;
	L'applicazione della legge deve prevedere: sufficiente potere legale per condurre indagini e raccogliere prove; definizione chiara delle responsabilità rispetto agli altri enti del settore; promozione del lavoro di squadra tra gli investigatori, i pubblici ministeri ed altri specialisti (ad esempio finanza, controlli, ICT).

Considerata la delicatezza del loro ambito di competenza, le ACAs rischiano di diventare il bersaglio del controllo politico e, quindi, i primi due fattori sono decisamente i più importanti.

2.2 Sviluppare la fiducia pubblica attraverso la trasparenza e la responsabilità

La corruzione può minacciare drasticamente la fiducia dei cittadini nelle pubbliche amministrazioni quando è determinata dal fallimento di individui che devono rispondere dei loro comportamenti e, soprattutto, quando il sistema fallisce nel chiedere di rendergliene conto. Poiché la corruzione generalmente dipende dalla segretezza (a meno che, nel peggiore dei casi, non sia contemporaneamente endemica ed esplicita), l'antidoto è l'*open government*, che permette ai cittadini di esercitare i loro diritti democratici e di vigilare sul sistema esecutivo e sulla magistratura, e assicura l'accesso alle informazioni permettendo di verificare le *performance* attraverso gli organi parlamentari, la società civile e il giornalismo investigativo. La trasparenza scoraggia e localizza le azioni corruttive – fornendo una protezione contro i possibili abusi di potere ed intercettando le violazioni quando si manifestano.

“La nostra libera e impavida stampa accende una luce ovunque sia necessario, senza paura o favoritismi. Certamente questo può rendere la vita difficile – ma aiuta a sconfiggere la corruzione che distrugge molti paesi. I nostri governi perdono le cause nei tribunali, perché noi non controlliamo i tribunali. Ma questo è il motivo per cui le persone investono nei nostri paesi, perché godono del diritto di proprietà e sanno che possono essere risarciti dallo stato di diritto, sanno che abbiamo giudici onesti, non arrivati a caccia di successo. Non è un caso che gli Stati più importanti del mondo siano quelli in cui non vi è corruzione o conflitti ma la presenza di diritti di proprietà ed istituzioni forti”.
David Cameron, Primo Ministro britannico, Discorso al Parlamento Australiano, 14 Novembre 2014

2.2.1 Open government

La copertura mediatica 24 su 24, 7 giorni su 7 e i social media stanno generando una continua richiesta di maggiore trasparenza nell'ambito governativo e nel sistema giudiziario. Il settore pubblico è molto più aperto rispetto al passato e molte amministrazioni sono entrate a far parte di questa realtà, adottando una legislazione che permette la libertà di informazioni. L'ICT è sia una guida che un supporto a questa apertura.

Buoni esempi: la piattaforma OpenCoesione e la strategia *Open Government* in Italia; il Codice sulla trasparenza del governo locale nel Regno Unito (*UK's Local Government Transparency Code*)

La digitalizzazione oggi permette ai cittadini di monitorare il grado di trasparenza e di accesso alle informazioni imposto dalla legislatura alle amministrazioni pubbliche, aprendo, per esempio, una finestra sull'uso dei Fondi SIE, incoraggiando il coinvolgimento civico al monitoraggio delle

 **Vedi anche il punto 1.1.3 sulla co-responsabilità e il punto 6.2.1 sulla comunicazione nel sistema giudiziario**

Nel 2009, tutti gli Stati membri hanno sottoscritto la 2009 [Malmö Ministerial Declaration on e-Government](#), il cui obiettivo era il rafforzamento della trasparenza dei processi amministrativi. La Dichiarazione è stata successivamente seguita dall'[e-Government Action Plan 2011-2015](#).

performance, attirando l'interesse dei media, promuovendo la partecipazione e difendendo dalla corruzione e dall'abuso dei fondi pubblici.

Sono i singoli governi che decidono quanto ambizioso dovrà essere il loro progetto, definendo i confini di questa "apertura". La [Direttiva "Public Sector Information"](#) sul riutilizzo dei dati pubblici è rivolta a tutti gli Stati membri, ma molte amministrazioni hanno anche previsto un accesso alle informazioni sui processi, sulle *performance*, sulle procedure di gara, sull'uso delle risorse pubbliche, sulle diverse fasi in cui si articolano i processi di *policy* e di *decision-making*, ecc.

2.2.2 Controllo esterno

La trasparenza rappresenta uno strumento molto efficace per impedire e localizzare la corruzione quando è abbinata al controllo esterno e alla partecipazione attiva dei cittadini nei processi di *decision-making* delle amministrazioni. A tal fine, molte amministrazioni non si sono limitate a garantire la libertà di accesso alle informazioni ma sono andate oltre facendo della trasparenza una caratteristica centrale delle loro attività quotidiane e riducendo in questo modo il grado di preoccupazione dei cittadini e delle imprese rispetto alla corruzione e ai conflitti di interesse.

Il controllo esterno richiede organismi forti, esterni all'esecutivo e al sistema giudiziario, che siano in grado di indagare sui comportamenti e rispondere del loro operato alle amministrazioni; esempi di tali istituzioni sono:

- ✚ **Supreme Audit Institutions (SAIs) o Corti dei Conti**, che sono completamente indipendenti dall'esecutivo e che possono riferire al Parlamento e al pubblico sull'abuso dei fondi;
- ✚ **Information Commissioners** o simili che facciano rispettare la normativa sulla libertà di circolazione delle informazioni;
- ✚ **Ombudsmen (Mediatori europei)** che prevedono i ricorsi per i cittadini che intendono fare reclami;
- ✚ **Media** indipendenti e attivi, capaci di affrontare questioni delicate;
- ✚ **Organizzazioni non governative (NGOs)** giuste ed efficaci, capaci di rappresentare gli interessi sociali e disponibili a dire "la verità al potere".

Le pubbliche amministrazioni possono rivolgersi alle **organizzazioni della società civile** (*civil society organisations - CSOs*), che fungono da ponte tra l'esecutivo e i cittadini, per incoraggiare il coinvolgimento attivo del pubblico e l'interesse verso il monitoraggio del processo di *decision-making* ed assicurare la trasparenza. La reazione indignata dell'opinione pubblica funge da detonatore per le azioni che le amministrazioni pubbliche intraprendono: le cose cambiano quando l'opinione pubblica ne ha avuto abbastanza. La ricerca ha dimostrato che il controllo sulla corruzione è significativamente correlato con la presenza di una forte società civile e di cittadini consapevoli e socialmente attivi e che senza questo binomio, il controllo della corruzione è quasi irrealizzabile. La [Open Government Partnership \(OGP\)](#) è un' iniziativa internazionale per la trasparenza che offre una piattaforma per "i riformatori nazionali impegnati a rendere i loro governi più aperti, responsabili e sensibili verso i cittadini".

La trasparenza dovrebbe essere estesa specificatamente anche al **lobbying**, nell'ambito delle consultazioni sullo sviluppo e sull'attuazione delle politiche pubbliche. I datori di lavoro, le imprese, i sindacati, le associazioni, le chiese, le *NGOs* e altri gruppi di interesse cercano di far sentire il loro punto di vista sulla formulazione delle politiche pubbliche. Queste opinioni sono sollecitate dalle amministrazioni per garantire che le politiche siano parte del risultato di un

dialogo che avviene con tutte le parti interessate, inclusa la società in generale. Per evitare il rischio che la politica o la regolamentazione possano piegarsi ad interessi particolari, i membri dell'UE hanno cercato non di restringere il *lobbying* perdendo così i benefici del dialogo con le parti interessate, ma piuttosto di rendere queste attività sempre più visibili introducendo i registri dei lobbisti, sia obbligatori che volontari, e pubblicando i dettagli delle attività di *lobbying*.

Il *Transparency Register* dell'UE fornisce ai cittadini l'accesso alle informazioni riguardo i soggetti che influenzano in qualche modo il lavoro delle istituzioni dell'UE. La registrazione è volontaria, ma è incentivata dall'accesso controllato al Parlamento Europeo e da allarmi automatici che segnalano le consultazioni pubbliche di interesse

2.3 Promuovere l'integrità e ridurre gli ambiti di sviluppo della corruzione

Allo stesso modo in cui le economie che hanno le *performance* più elevate sono caratterizzate da bassi livelli di corruzione, i funzionari che operano nell'interesse delle loro organizzazioni sono fondamentali per il buon funzionamento delle istituzioni. Da sola questa constatazione dovrebbe incentivare a sufficienza le pubbliche amministrazioni a promuovere l'integrità sui luoghi di lavoro. Allo stesso tempo, è chiaramente meglio fermare il cancro della corruzione prima che si affermi, piuttosto che cercare di fermare la sua diffusione, il che rende la prevenzione una delle maggiori priorità tra tutte le misure anti-corruzione disponibili. Ciò che è fondamentale è raggiungere un equilibrio tra l'enfatizzare l'importanza dei valori etici e l'inviare segnale credibile che la corruzione non sarà tollerata. In ogni caso, le pubbliche amministrazioni dovrebbero muoversi con prudenza quando introducono le misure anti-corruzione, perché i sospetti impliciti possono creare un clima insidioso – indebolendo le relazioni, la *performance* individuale e la produttività in generale. L'obiettivo principale è che le imprese e i cittadini possano fidarsi dei servizi pubblici ma questa fiducia deve essere prima costruita all'interno della stessa organizzazione.

2.3.1 La gestione delle risorse umane e la formazione

Le condizioni di lavoro hanno la loro influenza sui comportamenti corrotti e su quelli eticamente corretti. Scarsi riconoscimenti per la *performance* (salari bassi), contratti precari, politicizzazione e perdita di professionalità contribuiscono a creare un ambiente che può incoraggiare il perseguimento di fini personali. Assumendo che i rapporti di lavoro siano imparziali, il passaggio successivo è quello di assicurare che la **gestione delle risorse umane (HRM)** integri i valori etici nelle politiche per il personale, specialmente per le posizioni a più alto rischio e assicuri trasparenza riguardo alle regole del posto di lavoro nelle "aree grigie" dell'integrità.



Vedi anche il punto 3.3

Come per le strategie anti-corruzione, è necessario identificare i motivi e i rischi delle "occasioni di corruzione" prima di creare un *portfolio* di misure specifiche attinenti alla gestione delle risorse umane (HRM), così come dovrebbe essere per ogni settore.

Le politiche di integrità presentano svariati problemi nei luoghi di lavoro. Da un lato, i funzionari dovrebbero sentirsi liberi di parlare e sollevare questioni quando si presentano, dall'altro, le pubbliche amministrazioni vorrebbero costruire uno spirito di gruppo. I funzionari affrontano conflitti etici ed ambiguità morali, come quelle che riguardano la lealtà (verso i colleghi, l'organizzazione, i politici e il pubblico) e la comunicazione (in un'epoca in cui i *social media* sono presenti a casa e a lavoro), che possono essere risolti con interventi di **formazione etica e gestione dei dilemmi etici**.

Buoni esempi: Codice etico e di formazione della polizia slovena; Il problema della formazione nel governo fiammingo

Possibili politiche di HRM per promuovere i valori etici

- ✦ Sistema di assunzione basato sul merito in antitesi al clientelismo e al nepotismo;
- ✦ Un quadro di riferimento dei valori etici come caratteristica fondamentale;
- ✦ Pratiche di reclutamento che verifichino il comportamento etico dei candidati;
- ✦ Valutazione della *performance* non solo per i fattori tecnici e di gruppo, ma anche per esperienze precedenti rispetto agli standard etici;
- ✦ Sviluppo professionale continuo e gestione della carriera che premi l'etica, incluso il miglioramento dei sistemi di prevenzione e controllo della corruzione;
- ✦ Divieto esplicito di accettare regali;
- ✦ Restrizioni sulle attività ancillari e sugli interessi esterni del personale (per esempio, un funzionario delle imposte non può diventare consulente fiscale) e sull'accumulo di posizioni diverse che possono presentare conflitti di interesse (come *policy-maker* e regolatori);
- ✦ Clausole restrittive nei contratti di lavoro che disciplinano l'eventuale impiego futuro nel settore privato, in ambiti affini. In particolare, il divieto di utilizzare informazioni pubbliche riservate per vantaggi personali e l'obbligo per i funzionari di cercare posizioni lavorative in altri enti pubblici o di osservare un "periodo di congelamento" (di 6 o 12 mesi);
- ✦ Misure disciplinari efficaci, nel caso di azioni illecite.

Un tipo specifico di formazione, da utilizzare dove il rischio di corruzione è alto, è quella che coinvolge i dipendenti pubblici nell'essere formati e preparati a osservare le loro reazioni rispetto a differenti scenari. Le lezioni apprese suggeriscono che piccoli gruppi di discussione funzionano bene, così come la formazione finalizzata alla soluzione di dilemmi decisionali, considerando l'opportunità di personalizzare la scelta per pubblici specifici. In base ai risultati dell'analisi del rischio, le istituzioni possono decidere di personalizzare i loro programmi di formazione, sviluppando moduli formativi per gli enti o le unità a più alto rischio (quali settore appalti, contrattualistica, o del personale in prima linea) o per certe posizioni (per esempio manager o supervisori). Questi approcci sono egualmente rilevanti per il sistema giudiziario, la cui indipendenza e *performance* sono fondamentali per la percezione dell'integrità pubblica nella società, così come per l'affermazione della giustizia nei casi di corruzione.

2.3.2 Divulgazione (disclosure) dei dati dei funzionari pubblici

Come misura preventiva e riferimento per future indagini, molte pubbliche amministrazioni oggi obbligano i dipendenti a sottoscrivere una dichiarazione firmata relativa al loro reddito, al patrimonio e agli eventuali interessi commerciali. Questo vale per tutti i funzionari eletti o assunti, o per quelli che si trovano in posizioni delicate o ad alto rischio, come coloro che si occupano della gestione degli appalti e dell'assegnazione dei contratti. Su tali basi, è possibile valutare ogni cambiamento improvviso nel reddito o nelle proprietà, che vada oltre il loro stipendio o le loro condizioni economiche e identificare qualunque conflitto tra interessi privati e mansioni pubbliche. Un fattore vincente è rappresentato dalla **vigilanza**: l'accuratezza nel controllare la conformità con la legge sulla trasparenza e l'obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni dei redditi, la quale può richiedere ingenti risorse. Alcuni Stati membri hanno assegnato questa responsabilità alle loro agenzie anti-corruzione, come è avvenuto, per esempio, in Slovenia, Lettonia e Polonia.

La [*World Bank'StAR Initiative*](#) suggerisce che un sistema di divulgazione può dare un significativo contributo alla prevenzione della corruzione e alla sua applicazione, ma non è la soluzione ottimale. Un approccio basato sul rischio e una verifica mirata è la soluzione più efficace.

Lo svantaggio della *disclosure* è il pericolo di **conseguenze non intenzionali**: l'implicita mancanza di fiducia nei dipendenti pubblici può creare un clima nel quale l'assenza di etica nel comportamento è il criterio con cui i vengono giudicati i funzionari. Questo strumento difficilmente può intercettare la "micro" corruzione, ma può ostacolare o localizzare pratiche di portata maggiore, come per i funzionari che risultino titolari di diverse ed ingenti proprietà o nel caso di aumenti improvvisi del reddito.

La divulgazione dei dati funziona meglio se si concentra su *target* specifici; è necessario un equilibrio tra grado di copertura ed impatto, in quanto essa funziona meglio se si devono esaminare un numero ridotto di dati. L'interesse pubblico nell'aver accesso ai dati dei funzionari deve essere quindi controbilanciato dal loro diritto alla *privacy* e alla sicurezza personale. Un **approccio mirato** ai funzionari pubblici che occupano posizioni esposte ad alto rischio consente di concentrare la divulgazione dei dati su questo *target* e mantenere queste informazioni sicure, usandole solo allo scopo di verificarle e monitorarle (possono anche essere archiviate per eventuali indagini da svolgere successivamente) e in un formato che sia semplice da analizzare con un *software* informatico. Tuttavia per i funzionari eletti c'è una maggiore attesa di trasparenza e quindi la pubblicazione delle informazioni è necessaria per permettere il controllo pubblico da parte degli elettori.

2.3.3 Semplificazione, controlli e meccanizzazione

Quando i problemi con la corruzione endemica persistono, questi tendono a concentrarsi laddove le verifiche, gli equilibri e i controlli interni sono più deboli e in pochi specifici settori, come sanità, giustizia, polizia, appalti, licenze, fisco, controlli di confine e dogane. Ciò sottolinea l'importanza di combattere la corruzione impedendo la sua crescita o, come descrive una delle strategie di valutazione dell'anticorruzione, "cambiando le regole", ossia attraverso interventi politici che mirano a cambiare gli aspetti dello stesso sistema governativo o il modo in cui i governi erogano i servizi in modo da ridurre le opportunità di corruzione. Gli approcci basati sul cambiamento delle regole puntano a spostare l'abuso di potere al di fuori dell'equazione, riducendo la discrezionalità ed introducendo controlli.

C'è una forte correlazione tra corruzione e burocrazia: maggiore è il numero delle attività di cui i funzionari sono responsabili, maggiori sono i passaggi da seguire e maggiore è la possibilità che si inneschino pratiche di corruzione. La **semplificazione amministrativa** è un percorso da seguire per ridurre le possibilità di corruzione. Questo è vero soprattutto per quanto attiene al rafforzamento dell'ambiente imprenditoriale, in termini sia di riforme legali sia di riduzione degli oneri amministrativi. Tuttavia, la semplificazione deve essere perseguita nello specifico ambito di *policy*. Se il processo è relativamente lineare e può essere definito mediante algoritmi, è possibile adottare procedure semplificate. Ma quando i giudizi qualitativi rappresentano un elemento essenziale o utile per il processo di *decision-making* (come la valutazione medica, i contenziosi, i servizi di acquisto), allora ci sono dei limiti su come si può o si dovrebbe eliminare la discrezionalità.



Vedi il punto 1.2.1 sulle riforme normative, il punto 4.2 sui processi di miglioramento ed il tema 5 sull'ambiente imprenditoriale

Apparentemente, introdurre più personale nelle contrattazioni sembra incoerente rispetto al processo di semplificazione amministrativa, ma di fatto, se si applica in modo appropriato, può ridurre la discrezionalità del potere di ciascun individuo nel processo di *decision-making*. Per esempio, negli appalti pubblici, aggiungere personale al processo di valutazione dei capitolati aumenta i costi ma anche il rischio di essere scoperti. Tali pratiche si accompagnano generalmente ad un uso più rigoroso dei **controlli interni**, come il principio dei "quattro occhi", basato su procedure chiare e pubbliche, che prevedono assistenza e formazione di supporto, per minimizzare la discrezionalità al di là di ciò che è possibile valutare. Anche l'audit interno ha un ruolo importante da giocare nel garantire controlli ed equilibrio, ma deve essere utilizzato attentamente affinché possa garantire l'imparzialità rispetto al condizionamento del gruppo (*peer pressure*).



Vedi anche il tema 7 sull'amministrazione della finanza pubblica

Buoni esempi: individuazione della corruzione in sanità attraverso un'ispezione su una truffa in Calabria, Italia

Quando la semplificazione amministrativa è realizzabile ed il collegamento tra l'amministrazione pubblica e i cittadini/imprese non è essenziale, la soluzione più efficace per rimuovere o ridurre la discrezionalità è la **meccanizzazione**. In molte transazioni ci sono diverse possibilità per



Vedi punto 4.4
l'Amministrazione Digitale

controllare i processi decisionali individuali – o quanto meno per rendere trasparenti alcuni abusi - attraverso interfacce elettroniche – *e-government*, *e-procurement* ed *e-invoicing* – nelle quali è certamente più difficile per il funzionario pubblico avere accesso o influenzare i risultati se sono state adottate le misure di protezione e sicurezza dei dati.

2.4 Localizzazione ed interventi sulla corruzione

Realisticamente, la corruzione non sarà mai completamente estirpata anche con i migliori sistemi di prevenzione. Le strategie globali possono riuscire ad eliminare la corruzione sistemica, ma ci saranno sempre infrazioni che danneggiano la buona *governance*. Questo significa che il quadro normativo e quello informativo devono essere in funzione insieme ai sistemi per l'individuazione e l'azione penale, che devono funzionare in maniera irreprensibile. Laddove l'attività illegale o immorale non è alla portata dell'audit interno, la denuncia (*whistle-blowing*) risulta la via più efficace per segnalare l'illecito. Dalle ricerche è emerso che la denuncia è la fonte di circa la metà delle scoperte di frode all'interno del settore pubblico. In tutta Europa, la protezione dell'informatore (*whistle-blower*) è ancora relativamente debole e l'atto in sé non è completamente recepito nella cultura amministrativa come contributo per migliorare la *governance*; il suo potenziale, pertanto, non è ancora stato completamente realizzato.

2.4.1 Il meccanismo del Whistle-blowing

L'informatore (*whistle blower*) è una persona che denuncia, o rende pubblica, un' informazione su una minaccia o un danno che nuoce all'interesse pubblico. Nell'ambito della buona *governance*, un funzionario della pubblica amministrazione o del sistema giudiziario può rendere nota un'attività illegale o immorale denunciandola o internamente all'organizzazione (per esempio al responsabile del progetto o al revisore interno) o esternamente, ad un soggetto terzo (come il regolatore, il revisore esterno, il difensore civico, il coordinatore dell'integrità, l'agenzia anti-corruzione, i media, ecc.).

Ci sono molti esempi nei quali l'attività informativa di *whistle-blowing* ha giocato un ruolo essenziale nel fermare gli scandali ed evitare l'insorgere di danni prima che diventassero più seri, inclusi casi in cui gli avvertimenti sono stati ignorati. Le ricerche sui casi di denuncia (*whistle-blowing*), mostrano che quasi sempre non si fa nulla rispetto all'illecito, ma molto più frequentemente è l'informatore che soffre delle ripercussioni che possono essere il licenziamento, la retrocessione, azioni disciplinari, molestie o freddezza nei rapporti con i colleghi o perdita delle prospettive di carriera ("si spara al messaggero").

La protezione degli informatori per i lavoratori nei settori pubblico e privato è obbligatoria ai sensi del [Council of Europe's Civil Law Corruption Convention](#) (Articolo 9) e sostenuta dall'[UNCAC](#) (Articolo 33).

Nell'interesse della buona *governance*, i funzionari dovrebbero sentirsi sicuri nel sollevare problemi all'attenzione pubblica. Nell'Aprile del 2014, la Commissione dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa ha adottato le [raccomandazioni per la protezione degli informatori](#), definendo 29 principi per guidare gli Stati membri quando ridefiniscono, introducono o rettificano la relativa legislazione.

Buoni esempi: il *PIDA* e il ruolo del *PCaW* (*Public Concern at Work*) nel Regno Unito

Il *Public Interest Disclosure Act (PIDA)* del Regno Unito è una delle leggi più complete sulla protezione dell'informatore nei luoghi di lavoro nell'UE. È entrato in vigore nel 1999 ed è stato adattato per riflettere i cambiamenti nella struttura regolamentare del Regno Unito per rimuovere il concetto di "buona fede" e sostituirla con un test di pubblico interesse, al fine di rafforzare la protezione delle divulgazioni ai parlamentari, e per chiarire che la protezione dal danno include anche la tutela rispetto all'intimidazione da parte dei colleghi. La [Public Concern at Work \(PCaW\)](#), organizzazione non

governativa di consulenza legale indipendente e *no-profit*, ha avuto un ruolo pionieristico nello sviluppare la legge. Insieme alla [Campaign for Freedom of Information](#) ha sostenuto la sua attuazione, offrendo pareri riservati agli individui, sostegno professionale ai datori di lavoro e promuovendo una campagna sull'attività degli informatori. In tale situazione è importante preservare l'indipendenza degli organi consultivi.

Fino a poco tempo fa, il *PIDA* era l'unico esempio di legge contro le ritorsioni sugli informatori in UE che si rivolgeva sia al settore pubblico che a quello privato e ha ispirato leggi simili altrove. Nel 2014, il Parlamento irlandese ha adottato il *Protected Disclosures Act*, che definisce un nuovo standard con una serie di innovazioni per quanto riguarda gli ambiti di intervento, chiamati "stadi della divulgazione" (riferire dall'interno all'esterno, fino ai media), applicazioni retrospettive e la salvaguardia dell'informatore, inclusa la forte protezione a tutela della riservatezza.

Un Buon esempio: *Protected Disclosures Act* dell'Irlanda

Le ricerche hanno dimostrato che denunciare un illecito sospetto ad un regolatore o ai media (*whistle-blowing* esterno) è più efficace che denunciare l'illecito sospetto al proprio datore di lavoro (*whistle-blowing* interno). Le leggi europee, dove vigenti, tendono ad offrire una compensazione o un risarcimento nel caso di persecuzione, che solo indirettamente incoraggia il *whistle-blowing*. Certamente le pubbliche amministrazioni europee possono spianare la strada stabilendo procedure di *whistle-blowing* interne, ma anche introducendo una forte cultura dell'integrità nelle loro organizzazioni, attraverso la quale gli informatori siano visti come coloro i quali forniscono un contributo e non un fastidio. Ciascun caso dovrebbe essere soggetto ad un preciso controllo per assicurare che giustizia sia fatta e questo è possibile grazie ad una protezione legale completa dell'informatore dalla persecuzione. Infatti, la tutela dovrebbe andare al di là di una protezione passiva e gratificare attivamente gli informatori come parte di una cultura che promuova un continuo miglioramento.

Una politica dell'integrità dovrebbe incoraggiare il personale a discutere gli argomenti apertamente all'interno dei loro dipartimenti ed enti, poiché l'*openness* rappresenta una tutela contro i comportamenti immorali. Tuttavia, se un funzionario scopre più illeciti gravi, protegge meglio il proprio interesse se denuncia il problema attraverso circuiti riservati, come, per esempio, una *help line* anonima. Quando il problema persiste, il funzionario spesso esprime il proprio dissenso "votando con i piedi" e andando via, ma così facendo lascia che il reato resti nascosto ed irrisolto. In questo modo, si perde anche un membro del personale con valori etici e si viene a creare una situazione senza "via d'uscita".

Una possibile risposta può essere quella di rivelare l'accaduto ad una persona esterna al dipartimento, un dipendente o un "*integrity officer*" nel corso di un colloquio riservato. In questo modo, il sistema viene a conoscenza della situazione e si evita che il funzionario possa essere interrogato dal supervisore diretto, che potrebbe anche essere l'autore dell'infrazione.

2.4.2 Investigazione, azione penale e sanzioni

Realizzare il passaggio dalla corruzione sistemica a quella sporadica in qualunque settore o istituzione implica la consapevolezza che le possibilità e le probabilità di essere scoperti e sanzionati per un comportamento illecito sono elevate. Gettare luce sui punti oscuri e progettare sanzioni punitive sono passaggi essenziali per affrontare la corruzione, ma fino a quando non vengano prese azioni concrete, è plausibile che si generi un certo cinismo.

In alcuni Stati membri esistono le **agenzie/autorità anti-corruzione**, organismi indipendenti e con alta visibilità che sono incaricate di far rispettare la legge e sono responsabili dell'individuazione degli illeciti, dell'investigazione e spesso anche dell'azione penale. Tuttavia una recente ricerca ha rivelato che i paesi possono gestire efficacemente i problemi della corruzione attraverso il loro normale sistema legale – pubblica accusa e tribunali – se hanno un

sistema giudiziario indipendente. L'effetto deterrente infatti deriva anche dalla qualità e dall'efficienza del sistema giudiziario: l'intero processo di investigazione, accusa e sentenza deve soddisfare i criteri di rigore, tempestività dei procedimenti e consentire di constatare che è stata fatta giustizia.

Un altro mezzo importante di dissuasione è la giusta combinazione tra la probabilità di essere scoperti e le **sanzioni punitive**. La loro applicazione richiede politiche e procedure disciplinari efficaci all'interno dell'organizzazione, che comportano punizioni (incluse multe, perdita del lavoro e denunce penali) e i possibili indennizzi (risarcimento da parte del funzionario responsabile). Per esempio, per le guardie di confine i provvedimenti contro la corruzione più comunemente adottati riguardano la retrocessione o il trasferimento in altre unità o località, così come azioni penali. Altri Stati membri, dopo che si è verificato l'episodio di corruzione, ricorrono invece ad un "briefing" disciplinare rivolto a tutto il personale dell'unità come avvertimento agli altri funzionari. In questi casi, l'investigazione e l'applicazione delle sanzioni non serve solo come deterrente o monito per i funzionari, ma anche per dimostrare ai cittadini che i pubblici funzionari sono davvero ritenuti responsabili.

2.5 Conclusioni, messaggi principali e suggerimenti per azioni future

I messaggi principali di questo tema sono:

-  Concordare e adottare un insieme di valori (codici etici), da inserire all'interno del quadro di riferimento generale dei principi e dei valori della buona *governance*, per guidare il comportamento e le azioni;
-  Predisporre e mettere in atto strategie e politiche su misura, progettate in base alle cause del rischio di corruzione – identificando le possibili opportunità e la mancanza di vincoli, valutando l'impatto e la probabilità di manifestazione del rischio;
-  Verificare la completezza delle politiche e delle strategie (è probabile che gli strumenti individuali siano inefficaci se isolati), includendo le leggi in vigore, una maggiore apertura alla valutazione, media indipendenti, una società civile attiva, un sistema giudiziario efficace, un'organizzazione etica delle risorse umane e "cambiamenti delle regole" (semplificazione amministrativa, *e-Government*, controlli e revisioni);
-  Mantenere un approccio equilibrato (incoraggiando un comportamento etico, impedendo e localizzando la corruzione), che costruisca la fiducia all'interno della stessa amministrazione, così come nei cittadini.

Lo scopo finale dovrebbe essere quello di raggiungere una condizione in cui i valori siano internalizzati, le regole siano implicite e il ricorso all'applicazione della legge sia l'ultima spiaggia. Una buona *governance* è sinonimo di amministrazione etica.

3. Istituzioni professionali e che funzionano

Gli storici dell'economia sostengono da sempre che le istituzioni sono fondamentali per lo sviluppo economico a lungo termine di qualunque società e hanno un impatto diretto sulla crescita.

Secondo la definizione OCSE, la costruzione della capacità amministrativa è il processo attraverso il quale gli individui, i gruppi, le organizzazioni e le società rafforzano le proprie abilità di eseguire funzioni, risolvere problemi e raggiungere obiettivi, nonché comprendere e affrontare il loro sviluppo in un contesto più ampio e in maniera sostenibile.

Il processo di costruzione della capacità amministrativa (anche detto "rafforzamento della capacità" e "sviluppo della capacità") ha tre dimensioni principali:

1. **Sociale:** perché la buona *governance* poggia su una rete funzionante di connessioni tra istituzioni del settore pubblico a diversi livelli, ma ancor di più, su una rete completa di istituzioni al servizio delle esigenze della società nel suo insieme, nonché di meccanismi volti ad assicurare la responsabilità democratica, individuare problemi e cercare soluzioni (parlamento, difensore civico, società civile, ecc.).
2. **Organizzativa:** perché le organizzazioni non sono semplicemente un insieme di persone al servizio di un obiettivo comune, ma ciascuna di esse ha proprie dinamiche interne e relazioni esterne, e quindi occorre analizzare tutte le dimensioni (missione, strategia, cultura, risorse, processi, pratiche, ecc.).
3. **Individuale:** perché la costruzione della capacità amministrativa avviene anche a livello delle persone, intese come gruppo o singoli individui, e della loro esigenza di operare in modo efficiente ed efficace all'interno dell'ambiente organizzativo e del sistema.

Per essere coerente e completo, il processo di costruzione della capacità amministrativa deve avvenire a tutti e tre i livelli e prevedere azioni per crearla, rafforzarla e mantenerla nel tempo. Questo capitolo riguarda il livello individuale e quello organizzativo, con particolare attenzione agli elementi che consentono il buon funzionamento e il successo del settore pubblico.

Principali domande sul tema 3	Modalità e strumenti
Sappiamo cosa facciamo, perché lo facciamo e come lo facciamo?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Sviluppo della strategia, missione e visione ✚ Monitoraggio, valutazione e apprendimento ✚ Responsabilità e comunicazione
Come garantire una leadership forte e valida nel settore pubblico?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Creazione di un corpo dirigenziale ✚ Formazione e sviluppo ✚ Gestione del cambiamento
Come rafforzare la politica e la moderna gestione delle risorse umane ?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Gestione delle competenze ✚ Reclutamento e selezione ✚ Apprendimento e sviluppo ✚ Valutazione, promozione e progressione di carriera ✚ Parità, discriminazione positiva e invecchiamento attivo
Come integrare la gestione della qualità e il miglioramento continuo nella cultura della pubblica amministrazione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Impiego di modelli di gestione della qualità ✚ Stimolare la cultura della gestione della qualità

3.1 La gestione finalizzata ai risultati

Dato l'attuale contesto fiscale e le aspettative legate ai servizi pubblici, la gestione della *performance* nel settore pubblico non è mai stata così importante come oggi. Per i governi di tutto il mondo si tratta di un tema molto serio e molti di loro hanno introdotto, a tale scopo, leggi e quadri normativi per le amministrazioni e gli enti di loro competenza. La *performance* del settore pubblico può essere gestita e misurata a livello macro (nazionale e sovranazionale), a livello meso (settori, reti e catene di eventi) oppure (ed è il livello di interesse di questo capitolo) a livello micro (singole istituzioni pubbliche e loro interfaccia con i cittadini, le imprese e le altre istituzioni che erogano servizi pubblici).

3.1.1 Sviluppo della strategia, missione e visione

Se un'istituzione intende raggiungere i propri obiettivi, deve innanzitutto conoscerli. Purtroppo, le amministrazioni pubbliche mancano di tale chiarezza. Ciò è forse dovuto ai numerosi - e spesso contrastanti - programmi che si sviluppano all'interno di ambienti politici in cui gravitano diversi portatori di interesse, elemento che distingue il settore pubblico da quello privato.



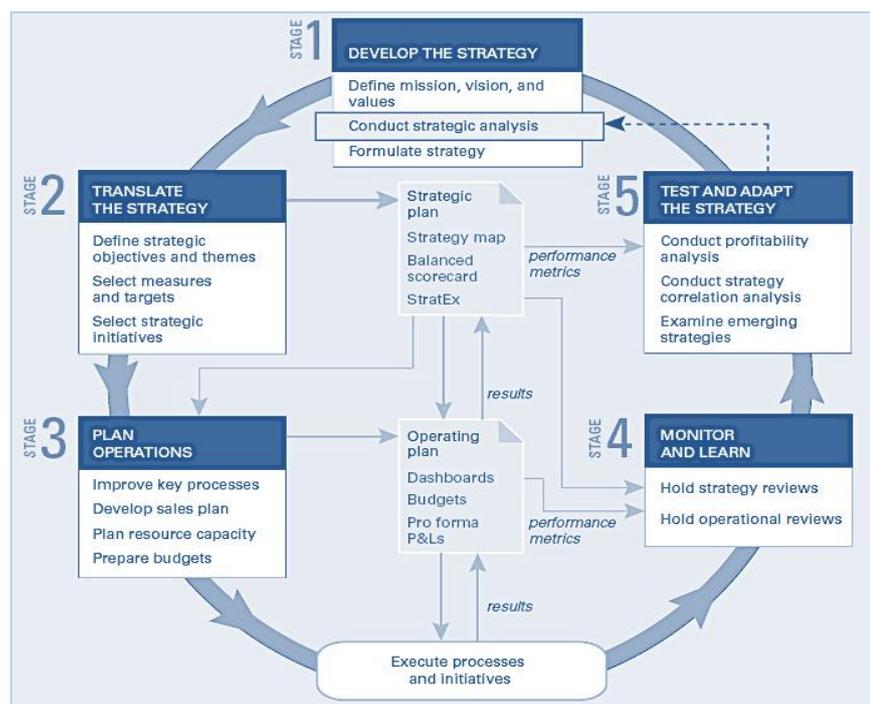
Vedi anche il punto 1.1 sulle politiche pubbliche e le strategie di gestione degli utenti

Un buon esempio: La *leadership* nell'agenzia FSE della Lituania

Un buon esempio: lo sviluppo della strategia nell'Alta Austria

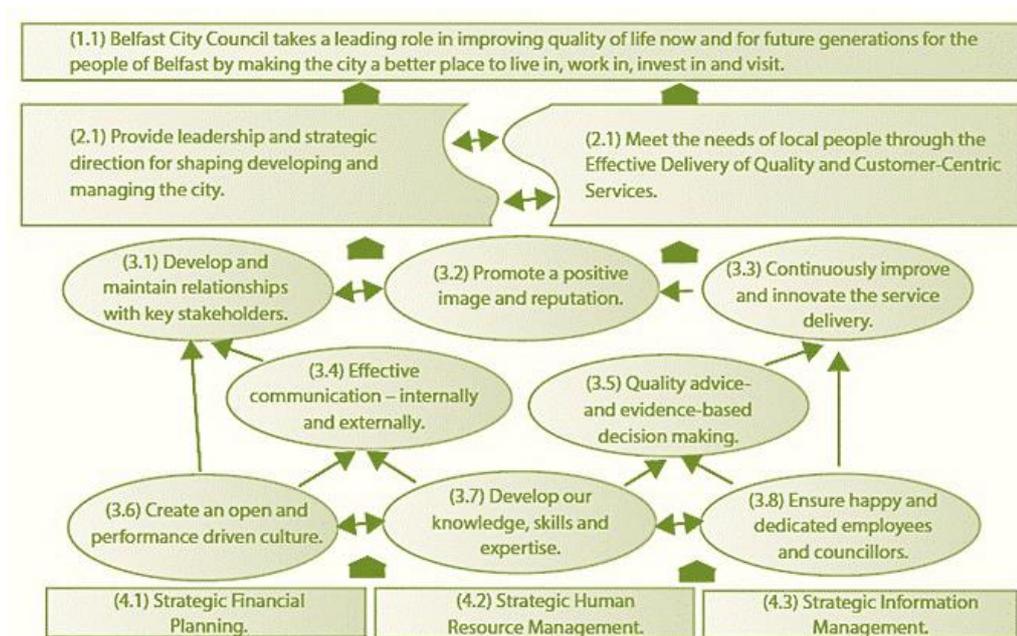
Leadership vuole dire fare in modo che l'istituzione sia guidata da una missione chiara (*Perché esistiamo? Qual è il nostro mandato?*), da una visione (*Dove vogliamo andare? Qual è la nostra ambizione?*) e da valori (*Cosa guida il nostro comportamento?*) per il successo a lungo termine, e implica che questi siano comunicati garantendone l'attuazione.

Attuare la missione e la visione di un'istituzione pubblica vuol dire operare delle scelte sul modo di procedere, sul contenuto delle politiche, sulle risorse disponibili e sulle esigenze e aspettative dei beneficiari. In base alla missione, alla visione e ai valori, le strategie organizzative si articolano in fasi precise: un'accurata analisi, la definizione degli obiettivi strategici e la loro traduzione in misure e piani operativi che possono essere eseguiti, monitorati e adattati nel tempo e da cui possano essere tratti degli insegnamenti. Il grafico in basso (basato su "*Mastering the management system*" di Kaplan & Norton) elaborato nell'ambito del progetto finanziato dall'UE [Community of Practice on Results Based Management](#) mostra l'intero ciclo.



Per raggiungere i risultati desiderati, le istituzioni devono tener conto di fattori abilitanti essenziali, come le conoscenze e le competenze dei dipendenti, l'immagine e la reputazione dell'organizzazione, le informazioni che detiene, i rapporti con i più importanti *stakeholder*, l'infrastruttura tecnologica e i processi gestionali.

Per garantire che il quadro generale non venga offuscato dai dettagli, alcune organizzazioni stanno sostituendo i documenti più corposi con "mappe per la creazione di valore", che illustrano la strategia e tutte le sue componenti in un unico foglio (si veda ad esempio quella della Città di Belfast).⁶ Le mappe presentano in modo rapido e immediato i risultati attesi e le principali relazioni. In ogni caso, anche se le mappe non vengono usate in modo esplicito, i piani dovrebbero tener conto dei collegamenti di causa-effetto previsti.



Se la strategia complessiva è chiara, tutti riescono a procedere nella stessa direzione e, probabilmente, a concentrarsi sugli aspetti più importanti che contribuiscono a produrre risultati tangibili. Fare in modo che i dipendenti scelgano di sostenere e seguire la strategia, significa renderli partecipi del processo, offrendo ai quadri intermedi e al personale di sportello un *feedback* continuo sulla *performance*.

3.1.2 Monitoraggio, valutazione e apprendimento

Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi, le organizzazioni del settore pubblico devono monitorare e valutare se, in quale misura e in che modo, detti obiettivi vengono conseguiti. Tradizionalmente, gli enti pubblici hanno posto più attenzione all'efficienza: impiegare meno risorse possibili per conseguire i risultati attesi. In un'epoca di austerità, la priorità per molte istituzioni è più semplicemente, il risparmio: ridurre gli *input* in linea con i vincoli di bilancio. Per assolvere al proprio mandato, le pubbliche amministrazioni devono altresì tener conto degli aspetti strategici della loro *performance*: efficacia, impatto e sostenibilità dei risultati. Ciò richiede un approccio gestionale basato sui risultati sia per quel che riguarda la cultura organizzativa che per l'impiego di tecniche e strumenti. Perché si valuta la *performance* delle istituzioni del settore pubblico? Per maggiore chiarezza, le motivazioni possono essere suddivise in tre gruppi:



Vedi il punto 1.3.1 su monitoraggio e valutazione

⁶ Marr, B. (2009), "Strategic performance management in government and public sector organisations", Advanced Performance Institute.

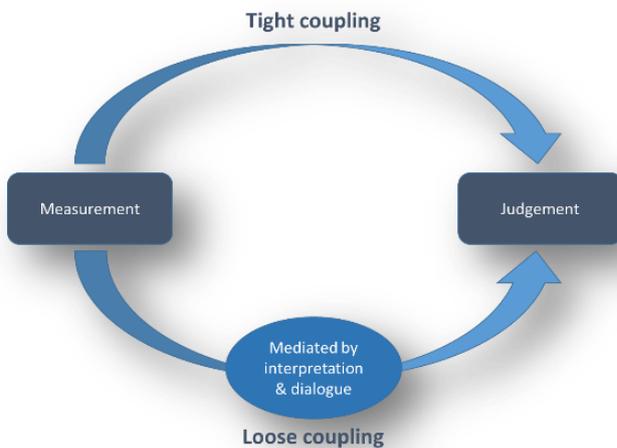
	1. Imparare	2. Guidare e controllare	3. Rendere conto
Domanda principale	Come migliorare le politiche o la gestione?	Come influenzare e sviluppare le attività?	Come comunicare la <i>performance</i> ?
Focus	Interno	Interno	Esterno
Orientamento	Cambiare/futuro	Controllare/presente	Giustificare/passato
Esempi di strumenti	Pianificazione strategica, analisi comparativa (<i>benchmarking</i>), analisi dei rischi, reingegnerizzazione dei processi aziendali	Monitoraggio e schede di valutazione della gestione, valutazioni della <i>performance</i> , bilancio basato sui risultati	Classifiche, carte dei cittadini e rapporti annuali, contratti basati sui risultati

Un buon esempio: la pianificazione strategica e la misurazione della *performance* presso il Dipartimento della pubblica amministrazione fiammingo in Belgio

Dopo aver deciso *cosa* misurare e *perché*, occorre decidere il *come*. Ovviamente, gli indicatori essenziali della *performance* (*Key Performance Indicators- KPI*) saranno diversi in un’istituzione culturale, amministrazione fiscale o ente ambientale. I *KPI* aiutano le organizzazioni a comprendere se stanno procedendo nella giusta direzione rispetto agli obiettivi e al mandato. Come qualsiasi altro esame diagnostico, l’analisi della salute organizzativa di un’istituzione non si conclude all’arrivo del risultato del test. I sintomi sono sempre già visibili all’organizzazione stessa, ma gli indicatori danno evidenza di una *performance* al di sotto del livello atteso e costituiscono la base per ulteriori valutazioni per comprendere meglio le cause del problema. Questa diagnosi può portare ad una prognosi (previsioni di scenario inalterato) ed, eventualmente, ad una terapia.

Un buon esempio: la gestione per obiettivi e schede di valutazione equilibrate nel sistema di previdenza sociale della Polonia

È fondamentale decidere se i dati sulla *performance* saranno usati in modo “quantitativo”(hard) o “qualitativo” (soft), a seconda del rapporto più o meno stretto tra informazioni e giudizio; e se se ne farà un uso interpretativo o basato su formule.⁷ In un utilizzo di tipo “hard”, ad esempio, potrebbero essere previsti dei contratti basati sui risultati che impongono sanzioni a istituzioni e dirigenti che non raggiungono gli obiettivi di risultato, a prescindere dai fattori esterni del più ampio contesto in cui essi operano. Al contrario, un utilizzo di tipo “soft” potrebbe prevedere un esercizio di *benchmarking* in cui le informazioni sulla *performance* sono utili per capire come fare le cose in modo diverso.



Con gli indicatori operativi è auspicabile avvicinarsi quanto più possibile a misurazioni “in tempo reale”. Le misurazioni strategiche riguardano il progresso realizzato verso un obiettivo programmato, nuovo e diverso (al contrario del semplice approccio di cercare di far meglio le cose), e non cambiano molto spesso. Esistono diversi strumenti e linee guida a cui le

organizzazioni del settore pubblico possono ispirarsi per sviluppare validi sistemi di gestione della *performance* e individuare o creare indicatori adeguati.

⁷ Moynihan D., (2008), “The dynamics of performance management: constructing information and reform”.

3.1.3 Responsabilità e comunicazione

In un'epoca in cui le aspettative rispetto all'erogazione dei servizi pubblici sono elevate e le informazioni e i *social media* ampiamente accessibili, la *performance* delle pubbliche amministrazioni e soprattutto i loro risultati devono essere dimostrati a destinatari diversi. La comunicazione dei dati sulla *performance* richiede un approccio "su misura" a seconda del gruppo a cui ci si rivolge. I quadri e le schede di valutazione sono strumenti utili sia per le pubbliche amministrazioni che per i cittadini: esse aumentano la trasparenza, la responsabilità e la fiducia, purché le informazioni siano chiare e ben presentate.

La guida dell'UNDP "*Users' Guide to Measuring Public Administration Performance*" descrive 18 strumenti di misurazione che si possono usare per sviluppare gli indicatori.



Vedi il punto 7.1.2 su come presentare i dati finanziari

Utenti	Uso
Dirigenti	I dirigenti sono in genere più interessati ai dati strategici che forniscono utili orientamenti (per la pianificazione strategica, il <i>benchmarking</i> , l'analisi dei rischi, la reingegnerizzazione dei processi aziendali), mentre i quadri intermedi e i supervisor possono usare i dati per guidare/controllare la <i>performance</i> operativa (ad esempio, valutazione della <i>performance</i> , predisposizione di contratti di prestazioni, ecc.).
Ministri	A livello politico, la responsabilità costituisce l'aspetto più importante, soprattutto in quei paesi che pubblicano gli indicatori e/o gli obiettivi per le amministrazioni centrali, educative, sanitarie, ecc. La responsabilità si traduce in guida e controllo quando gli indicatori di <i>performance</i> sono previsti nei contratti basati sui risultati stipulati col ministro. I ministri dovrebbero anche utilizzare le informazioni sulla <i>performance</i> per elaborare programmi politici nuovi e più mirati, ma ciò richiede un flusso regolare di dati sul monitoraggio e costanti valutazioni.
Membri del Parlamento	Da un'indagine OCSE su 27 dei suoi 30 Paesi membri è emerso che 24 di essi trasmettono al parlamento le informazioni sui risultati conseguiti. Tuttavia solo in 5 paesi, i parlamentari le utilizzano per il processo decisionale, e solo in 2 paesi le Commissioni bilancio usano i dati ai fini dello stanziamento delle risorse. I motivi per cui i dati sulla <i>performance</i> non vengono utilizzati maggiormente sono: rapporti poco credibili, eccesso di informazioni, limiti di tempo e/o perché i <i>report</i> seguono la logica dell'istituzione o del ministero e non l'esigenza dei parlamentari di analizzare la <i>performance</i> e spiegarla ai cittadini.
Cittadini	Senza dubbio, i cittadini tendono a ritenere il settore pubblico responsabile, ma gli amministratori spesso si lamentano della loro mancanza di interesse rispetto ai dati sulla <i>performance</i> finché qualcosa non va storto. Un valido approccio per ridurre il problema è optare per misurazioni maggiormente orientate alla domanda, con un coinvolgimento più intenso dei cittadini nella definizione della <i>performance</i> e considerandoli nel loro ruolo di utilizzatori dei servizi pubblici.
Media	I media sono importanti utilizzatori dei dati sulla <i>performance</i> sotto varie forme, ad es. graduatorie e <i>trend</i> sui livelli di servizio, ma è difficile prevedere quali informazioni sulla <i>performance</i> saranno estrapolate dai rapporti e utilizzate fuori contesto. Gli eventi di attualità, inattesi, improvvisi, negativi, inequivocabili, personali e conflittuali sono quelli più ambiti dai <i>media</i> , solo per citare alcuni criteri. Per aumentarne il valore, i dati sulla <i>performance</i> devono essere adattati e possono essere personalizzati mostrando, ad esempio, un caso specifico o un testimone e organizzando il ciclo delle notizie tra la stampa scritta e quella televisiva. Occorre che vi sia una linea narrativa coerente dietro ai numeri con un <i>focus</i> mirato sui risultati inattesi.

Le amministrazioni possono assumere una posizione proattiva rispetto alla responsabilità e alla comunicazione, stabilendo un contatto con gli *stakeholder* interni e esterni (all'amministrazione) soprattutto cittadini e imprese) durante tutto il ciclo strategico (pianificazione, attuazione e *reporting* continuo).

Un buon esempio: l'amministrazione di tutti – il piano strategico per la modernizzazione della pubblica amministrazione in Castilla y León, Spagna

In linea di principio, i dati sulla *performance* sono indispensabili per i ministri, i parlamentari, i dipendenti pubblici e i cittadini, ma questa ovvia situazione di vantaggio per tutti non sempre si verifica nella realtà a causa di interruzioni nel flusso delle comunicazioni e di “collegamenti mancanti”. I rapporti annuali sono destinati agli esperti: essi possono rivelarsi ottimi strumenti per comunicare con gli *stakeholder* e i gruppi di interesse anche se non hanno un impatto sul pubblico in generale. La comunicazione orale e le schede di valutazione sono adatte per quadri e dirigenti. I *flash* d'agenzia e la pubblicità sono strumenti per arrivare al grande pubblico attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

3.2 Leadership professionale

Una efficace capacità di indirizzo e guida da parte della dirigenza è fondamentale per conseguire gli obiettivi e i risultati dell'organizzazione (al contrario, una *leadership* debole ha come effetto



Vedi il punto 2.3 sul ruolo della gestione delle risorse umane nell'etica e nella prevenzione della corruzione

delle istituzioni lasciate alla deriva). Una volta fissati gli obiettivi politici, il loro raggiungimento operativo comporta la presenza di una dirigenza competente e selezionata in base al merito e non all'appartenenza politica, con poteri e autonomia operativa (libertà di gestione) e la capacità di adattarsi ad ambienti in continuo mutamento. La depoliticizzazione della dirigenza nei ministeri, nei

comuni, negli enti e nelle aziende a partecipazione pubblica, è considerata sempre di più a livello europeo (e tra gli aspiranti paesi membri) una condizione necessaria per la buona *governance* delle istituzioni.

3.2.1 Creazione di un corpo dirigenziale

Buoni esempi di dirigenza formale nelle istituzioni centrali e condizioni particolari: i Paesi Bassi e il Regno Unito

Per garantire stabilità e professionalità, ma anche per una maggiore flessibilità, vi è la tendenza tra gli Stati membri a porre particolare attenzione al gruppo dei propri dirigenti: le posizioni non politiche più alte all'interno del governo che si occupano di gestione delle politiche, gestione amministrativa ed erogazione di servizi. I paesi si dividono in cinque categorie rispetto all'approccio alla dirigenza (*senior civil service - SCS*), a seconda che i dirigenti siano soggetti a condizioni particolari relativamente a reclutamento e retribuzione, se godano o meno di uno status particolare e se siano supportati da un ufficio a livello centrale.

La creazione di un corpo dirigenziale distinto consente di rompere la struttura monolitica del pubblico impiego. La presenza di una gerarchia di status all'interno del pubblico impiego rafforza i confini con la politica in quanto identifica come professionisti e consulenti altamente qualificati i funzionari di livello più elevato assunti (non eletti). Aiuta inoltre a creare uno 'spirito di corpo' nell'ambito delle organizzazioni autonome sulla base di valori condivisi all'interno del governo. Facilita infine la mobilità. Un corpo dirigenziale distinto non porta necessariamente con sé una cultura di appartenenza al gruppo. Gli altri fattori determinanti sono il numero dei dirigenti, le opportunità di fare rete e scambiare idee e la mobilità all'interno dei ministeri e tra di essi – un approccio fondamentale per creare un corpo dirigenziale. I dirigenti possono inoltre facilitare la flessibilità delle condizioni di impiego, soprattutto relativamente agli accordi su contratto e retribuzione (durata dell'incarico, indennità legate al raggiungimento degli obiettivi), per attrarre gli elementi migliori e più validi anche dal settore privato.

Buoni esempi di sistemi ibridi di dirigenza pubblica: il Belgio e i Paesi Bassi

In linea generale, vi sono due tipi di sistemi di impiego per la dirigenza pubblica. Nei sistemi **basati sull'avanzamento di carriera**, i dipendenti pubblici hanno la possibilità di fare carriera ed essere promossi al ruolo di dirigente per merito. Nei sistemi **basati sulle posizioni**, i dirigenti, siano essi candidati interni o esterni, vengono nominati in base alla loro adeguatezza rispetto all'incarico. L'obiettivo

è di offrire una rosa più ampia di candidati, tra cui quelli con competenze specializzate, stimolando concorrenza, rinnovamento culturale e adattamento all'interno del pubblico impiego. Questo sistema consente di adattare con facilità il reclutamento allo specifico fabbisogno di competenze in diverse attività, per differenziare la retribuzione e altre condizioni d'impiego in linea con le condizioni di mercato e ottenere un forte orientamento alla *performance*. Gli Stati membri hanno iniziato a combinare i diversi elementi in **sistemi ibridi**.

Nei casi in cui esistano **uffici centrali**, questi si occupano di reclutamento e supervisione e ne assicurano lo svolgimento in modo competitivo. Tali uffici riferiscono al Parlamento, al Presidente, al Primo Ministro o a uno specifico ministro, ma godono, nel quotidiano, di un'importante indipendenza operativa nella prospettiva che un settore pubblico funzionante è un bene pubblico e non un'estensione della politica di partito.

3.2.2 Reclutamento, formazione e sviluppo professionale

Per via della portata e del ruolo del settore, i dirigenti della pubblica amministrazione sono estremamente importanti. La visione tradizionale della gestione del settore pubblico – comando e controllo, gerarchia, conformità e autorità attraverso la posizione – sta cambiando grazie a nuovi valori culturali, soprattutto l'apertura, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia. Oggigiorno, l'autorità manageriale si esprime attraverso la realizzazione di fatti concreti e non semplicemente attraverso il ruolo che si ricopre.



Vedi "Principi e i valori della buona governance"

Il possesso delle necessarie competenze e capacità da parte dei dirigenti pubblici può essere assicurato in vari modi. Alcune competenze non possono essere sviluppate, per cui occorre utilizzare i profili delle competenze nella fase di **reclutamento** allo scopo di definire i requisiti per specifici posti vacanti o per un gruppo di posizioni ad uno specifico livello. Queste abilità non riguardano solo le generiche "capacità relazionali", ma più specificamente, l'innovazione, l'intelligenza emotiva, l'autocontrollo, e sempre più frequentemente, la capacità di gestire un gruppo multiculturale e la conoscenza degli affari internazionali, soprattutto europei.

Buoni esempi: il codice danese per l'eccellenza dei dirigenti; il Centro per le competenze elettroniche dei dirigenti in Estonia

Alcune competenze possono essere migliorate o sviluppate attraverso attività di **formazione e sviluppo professionale** per singoli o gruppi. Molti Stati membri offrono ai loro dirigenti corsi di formazione su nozioni di *leadership* e su diverse competenze manageriali, in particolare *l'adaptive leadership* (la *leadership* adattativa) per affrontare meglio la resistenza al cambiamento nei momenti di difficoltà. Tra gli altri argomenti trattati nei corsi di formazione nell'ambito degli Stati membri vi sono: comportamento etico e prevenzione della corruzione, trasparenza nella pubblica amministrazione, collaborazione con i politici, qualità, innovazione e modernizzazione, comunicazione con i media, norme e regolamenti UE. Nei sistemi basati sulla progressione di carriera, tutti i dipendenti pubblici ricevono una formazione comune, soprattutto in entrata, per fare in modo che tutto il personale abbia lo stesso livello di conoscenze e competenze generali. Nei sistemi basati sulle posizioni, i candidati vengono selezionati principalmente sulla base della loro esperienza maturata prima di assumere l'incarico e, pertanto, è improbabile che venga offerta loro della formazione in servizio se non in fase iniziale. Tuttavia, i dirigenti hanno la possibilità di aderire a iniziative di formazione in servizio, optare per corsi di formazione esterni, ottenere *coaching* o *mentoring* a livello individuale o fare scambi con altre istituzioni.

L'indagine condotta da EUPAN nel 2012 ha individuate alcuni degli strumenti ritenuti importanti per i dirigenti: *mentoring* e *coaching*; partecipazione a Reti e Forum di dirigenti; mobilità e percorsi di carriera diversificati (trasferimenti, borse di studio); piani di sviluppo individuale; accordi di gestione; strumenti efficaci per la valutazione della *performance*

Buoni esempi: il Forum dei dirigenti e il Programma per i futuri leader in Finlandia

Le attività di formazione e sviluppo professionale sono **erogate** principalmente da: università e

Buoni esempi: la Scuola nazionale di governo del Regno Unito, il Centro di eccellenza del pubblico impiego in Estonia

istituti indipendenti; enti pubblici autonomi rispetto ai ministeri e ai dipartimenti; o dalle scuole nazionali che hanno rapporti stretti con il governo centrale. Alcuni operano secondo i principi del mercato (partecipazione a pagamento per programmi individuali), altri sono in parte o ampiamente finanziati dalle relative amministrazioni pubbliche e/o hanno un numero garantito di personale da formare.

3.2.3 Gestire il cambiamento

Buoni esempi: il progetto *Change²* nella città tedesca di Mannheim

Attualmente, la gestione del cambiamento è una delle principali sfide non solo per le istituzioni ma anche per i funzionari che devono attuare il cambiamento o ne subiscono le conseguenze. Ciò comporta la riassegnazione delle responsabilità *tra* organizzazioni, con conseguente riorganizzazione o in alcuni casi esternalizzazione; riorganizzazione *interna* orientamento, come la reingegnerizzazione del processo di erogazione dei servizi; o l'introduzione di nuovi sistemi di gestione o pratiche relative alle risorse umane.

Sono tanti i modelli e le metodologie che si possono applicare, ma in generale, la maggior parte delle iniziative dovrebbero svilupparsi seguendo alcune fasi essenziali: definizione degli obiettivi, elaborazione di una strategia, ingegnerizzazione del cambiamento organizzativo, sostegno e rafforzamento del processo di cambiamento.

La trasformazione non può essere imposta con successo dall'alto verso il basso ma deve essere compresa da tutti i soggetti coinvolti per massimizzare i risultati e ridurre al minimo la resistenza. Per il singolo funzionario, il cambiamento può rappresentare più di una semplice "transizione" e può costituire una minaccia al suo status o reddito se porta alla perdita di posti di lavoro. I processi di cambiamento seguono sette fasi direttamente collegate alle reazioni dei membri dell'organizzazione, durante le quali iniziano lentamente a riadattare le loro percezioni e il loro comportamento alla nuova situazione e al mutato contesto: choc, rifiuto, presa di coscienza, accettazione, sperimentazione, comprensione e integrazione.

La *leadership* svolge un ruolo fondamentale nel progettare, attuare, monitorare e mantenere i processi di cambiamento. Nel contesto del settore pubblico, la *leadership* è spesso considerata un'attività esclusiva del vertice dell'istituzione, ma anche la *leadership* di gruppo, quella condivisa o distribuita è altrettanto importante. Le varie fasi e il ruolo dei *leader* per il successo e l'efficacia del processo di cambiamento sono descritti di seguito.⁸

Per una efficace implementazione del cambiamento organizzativo nel settore pubblico

- ✚ **Accertare il bisogno:** i dirigenti devono verificare e comunicare il bisogno di cambiamento in modo persuasivo.
- ✚ **Fornire un piano:** i dirigenti devono sviluppare una linea d'azione o una strategia per l'attuazione del cambiamento.
- ✚ **Costruire sostegno interno e superare la resistenza:** i dirigenti devono costruire un sostegno interno e ridurre la resistenza attraverso la partecipazione diffusa al processo di cambiamento e con altri mezzi.
- ✚ **Garantire il supporto e l'impegno dei vertici:** un individuo o un gruppo all'interno dell'organizzazione dovrebbe farsi portavoce e sostenere la causa del cambiamento.
- ✚ **Costruire supporto esterno:** i dirigenti devono sviluppare e garantire il supporto dei supervisor politici e degli *stakeholder* esterni più importanti.
- ✚ **Fornire risorse:** per condurre a buon fine il processo di cambiamento occorrono risorse adeguate che lo sostengano.
- ✚ **Istituzionalizzare il cambiamento:** dirigenti e impiegati devono istituzionalizzare efficacemente i cambiamenti.
- ✚ **Porsi come obiettivo un cambiamento complessivo:** i dirigenti devono adottare un approccio al cambiamento globale e integrato che consenta di ottenere la congruenza del sottosistema.

⁸ Fernandez, S. & Rainey, H. (2006), "Managing Successful Organisational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice", *Public Administration Review*, 66/2.

3.3 Una moderna gestione delle risorse umane

Le restrizioni finanziarie spingono il settore pubblico ad utilizzare al meglio le esigue risorse disponibili per migliorare la pianificazione del personale e per creare sistemi di risorse umane (RU) che promuovano opportunità di formazione e progressione di carriera. Inoltre, le strategie professionali per le RU sono fondamentali per attrarre all'interno della PA lo staff più competente sul mercato del lavoro e per attuare la buona *governance* essenziale per la prosperità economica. Ciò include soluzioni di tipo non pecuniario quali incarichi complessi e condizioni di lavoro flessibile (orario flessibile, telelavoro, lavoro a distanza, ecc.).

Uno degli elementi di base di una politica delle RU nel settore pubblico è lo sviluppo, l'attuazione e la tutela di una **legge o codice del pubblico impiego** (a seconda dell'ordinamento) che definisca i diritti e i valori di base di una pubblica amministrazione indipendente e funzionante. Quasi tutti i paesi UE hanno adottato leggi sul pubblico impiego ma variano le pratiche di attuazione (non solo sulla carta) e la tutela dei diritti.

Le pubbliche amministrazioni dell'UE affrontano questioni a livello strategico e operativo, tra cui: come sono organizzati il reclutamento e la selezione? Il settore pubblico è un datore di lavoro attraente? Come possiamo attrarre e formare persone per profili specializzati (altamente qualificati)? Una tendenza diffusa nella **riforma della gestione delle risorse umane** nei servizi pubblici nazionali è il passaggio da un approccio basato sullo status, caratterizzato da reclutamento e promozione secondo il titolo di studio e l'anzianità di servizio, verso un approccio basato sulla competenza, che prevede il massimo utilizzo del potenziale umano. Un approccio integrato alla gestione delle RU mette in relazione la formazione con il sistema di valutazione e promozione, lo sviluppo e l'avanzamento di carriera. Nell'elaborazione e attuazione della politica delle RU occorre prestare particolare attenzione a importanti temi orizzontali: diversità, parità di genere, non discriminazione, discriminazione positiva e invecchiamento attivo.



3.3.1 Gestire le competenze

Tradizionalmente "la gestione del personale" nel settore pubblico è sempre stata un'attività a sé stante, puramente giuridica, che seguiva un approccio basato sulle risorse impiegate e non era per nulla correlata alla strategia organizzativa. A partire dagli anni '90, molti paesi europei hanno iniziato ad introdurre i quadri delle competenze a livello centrale o locale, descrivendo le competenze, gli atteggiamenti, i comportamenti e le abilità indispensabili per raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione. Concentrarsi sulle competenze incide sia sulla mentalità che sulle metodologie.

La gestione basata sulle competenze (*competency management- CM*) può contribuire ad un approccio più integrato verso la gestione delle RU mettendo in relazione la selezione, la valutazione, la formazione e lo sviluppo professionale, nonché allineando maggiormente le competenze delle persone con la missione e la visione dell'organizzazione. Nella pratica, l'uso della gestione delle competenze varia nei diversi Stati membri. I quadri delle competenze possono essere applicati ad alcuni o a tutti i processi RU –

La DG TAXUD ha messo a punto un quadro UE delle competenze per il settore doganale, che prevede una serie di valori fondamentali e di competenze professionali, operative e gestionali.

selezione e sviluppo professionale degli impiegati si fondano già su una forte base di competenze. Lo stesso quadro si può applicare a tutti i dipendenti pubblici delle amministrazioni centrali oppure, solamente, a gruppi specifici.

Approccio funzionale	Approccio basato sulle competenze
Descrizione del lavoro <ul style="list-style-type: none"> ✚ Cosa si fa? ✚ Gruppo dei compiti principali e dei requisiti funzionali (conoscenza, competenze, responsabilità) 	Profilo delle competenze <ul style="list-style-type: none"> ✚ Cosa si fa, perché e come? ✚ Gruppo dei compiti principali e requisiti di competenza (conoscenza, competenze, personalità, atteggiamento, valori e norme, incentivi)
Selezione <ul style="list-style-type: none"> ✚ Com'è la persona? ✚ Selezione per garantire idonea corrispondenza tra funzione e individuo ✚ Selezione per coprire un posto vacante ✚ Criteri di selezione basati sulla funzione attuale ✚ Criteri di selezione incentrati su conoscenza, personalità e atteggiamento 	Selezione <ul style="list-style-type: none"> ✚ Come lavora la persona? ✚ Selezione per garantire idonea corrispondenza tra individuo e organizzazione ✚ Selezione in funzione della crescita e dello sviluppo di un'organizzazione a lungo termine ✚ Criteri di selezione basati sul futuro ✚ Criteri: conoscenza, personalità e attitudini, ma anche competenze, valori e comportamento
Sviluppo <ul style="list-style-type: none"> ✚ Sviluppo della conoscenza ✚ Mirato alla promozione gerarchica ✚ Allo scopo di accrescere le competenze professionali 	Sviluppo <ul style="list-style-type: none"> ✚ Sviluppo di conoscenza, abilità e volontà ✚ Mirato alla mobilità orizzontale ✚ Mirato a massimizzare l'uso di potenziale umano ✚ Allo scopo di sviluppare competenze e comportamenti
Valutazione <ul style="list-style-type: none"> ✚ Focus sulla tipologia di incarico. ✚ Focus sulla dedizione 	Valutazione <ul style="list-style-type: none"> ✚ Focus sulla tipologia di incarico sulla <i>performance</i>, sui risultati e sul potenziale ✚ Focus sul comportamento
Compenso <ul style="list-style-type: none"> ✚ Retribuzione in base alla posizione/incarico ✚ Il peso relativo della funzione determina il salario ✚ Focus su responsabilità, conoscenza e anzianità 	Compenso <ul style="list-style-type: none"> ✚ Retribuzione in base al lavoro ✚ Le competenze richieste per un'organizzazione determinano il salario ✚ Focus sui risultati

Fonte: Op de Beeck, S. & Hondeghem, A. (2010). "Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future", OECD

Spesso si fa una distinzione tra le competenze generiche che si presume tutto il personale abbia (inclusa l'applicazione dei valori) e il cui obiettivo è quello di ricondurre il personale attorno ai valori principali e le competenze tecniche relative all'attività svolta. Il valore aggiunto dei profili professionali basati sulle competenze risiede nel fatto che essi promuovono un vocabolario comune, stimolano la trasparenza e accrescono la visibilità delle opportunità di carriera.

Buoni esempi: l'approccio prospettico alla programmazione del personale e il registro interministeriale delle professioni in Francia

La gestione basata sulle competenze può rivelarsi un utile strumento per una più efficace pianificazione del personale, soprattutto in periodi di cambiamento demografico, risorse più limitate, tassi di pensionamento più elevati, minore reclutamento e invecchiamento della forza lavoro, oppure quando le riorganizzazioni o i tagli al bilancio hanno generato esuberanti di personale che deve essere ricollocato. Allo stesso modo, sempre più organizzazioni identificano le competenze per posizioni dirigenziali vacanti e le utilizzano in un secondo momento per stilare una graduatoria dei candidati rispetto a ciascuna posizione disponibile. Le competenze sono altresì utilizzate per identificare i divari tra i livelli delle competenze attuali e quelli desiderati nel corso di valutazioni e per mettere in atto piani di sviluppo professionale.

La gestione delle competenze è particolarmente diffusa in quei paesi che hanno intrapreso un ambizioso processo di cambiamento o di riforma del settore pubblico. L'esperienza maturata finora mostra che fattori come l'impegno dei vertici politici e amministrativi, il coinvolgimento degli *stakeholder*, il regolare monitoraggio e revisione del sistema e un approccio globale a lungo termine, sono essenziali per attuare in modo efficace e positivo la gestione delle competenze. Lo studio del 2011 dell'OCSE "*Public servants as partners of growth*" ha individuato sette fattori chiave per l'attuazione della gestione basata sulle competenze:

Fattori chiave per l'attuazione della gestione basata sulle competenze

- ✚ Disponibilità organizzativa e necessità di una più ampia riforma culturale e organizzativa;
- ✚ Impegno e partecipazione degli *stakeholder*;
- ✚ Integrazione di valori specifici per il settore pubblico come integrità e lealtà;
- ✚ Adattabilità alle esigenze dell'istituzione in particolare rispetto alle competenze tecniche;
- ✚ Rispetto delle tre dimensioni relative alla gestione integrata basata sulle competenze (allineamento con la strategia, integrazione dei diversi processi RU e attuazione);
- ✚ Pianificazione per competenze future;
- ✚ Revisione e interesse costante.

3.3.2 Reclutamento e selezione

La presenza di un sistema di selezione e reclutamento aperto, trasparente ed equo è fondamentale per un settore pubblico professionale. I posti vacanti dovrebbero essere assegnati solo in base a criteri oggettivi (ad es. merito, titolo di studio, competenze) e a una procedura formalizzata. I cittadini non devono trovarsi di fronte a funzionari pubblici che hanno ottenuto il posto solo per ragioni personali, legami familiari o tradizione, e che non hanno le competenze e i titoli per occupare quella posizione. Gli Stati membri si avvalgono di sistemi diversi a seconda della tradizione amministrativa, culturale e giuridica, che rientrano in due grandi categorie:

Un buon esempio: il sistema lituano dei concorsi pubblici

- ✚ **Nei sistemi basati sulla carriera**, i dipendenti pubblici sono generalmente reclutati attraverso un percorso professionale ben definito ed entrano a far parte della pubblica amministrazione dopo aver completato il ciclo di studi secondari o universitari. Le procedure di reclutamento pongono l'accento sulle regole, l'obiettività e la parità di accesso. In passato, l'accesso al pubblico impiego in una fase intermedia della carriera o la selezione di professionisti dal settore privato era pressoché impossibile, ma questo sta cambiando per via della domanda di competenze più specifiche (ad es. competenze informatiche, commerciali o manageriali).
- ✚ **Nei sistemi basati sulla posizione**, i dipendenti pubblici si candidano per un posto di lavoro ben definito e devono preoccuparsi personalmente di eventuali avanzamenti di carriera. In questi sistemi, si usa spesso la tecnica del colloquio per selezionare i candidati migliori. Poiché i colloqui sono più esposti a soggettività e a rischio di favoritismi, è importante che le regole sulle modalità di svolgimento dei colloqui siano stabilite con normative ufficiali per garantire imparzialità e parità di trattamento.

Negli Stati membri UE varia anche l'istituzione a cui viene affidata la **responsabilità** del processo (avvisi di posti vacanti, valutazione dei CV, procedure di selezione): un ministero/istituzione a livello centrale oppure la stessa istituzione che ha disponibilità di posti. Nei modelli misti, vi è un'organizzazione centrale responsabile della metodologia e della pianificazione, e un'organizzazione che si occupa del reclutamento e definisce i profili professionali e la selezione. I sistemi decentralizzati sono più adattabili, ma richiedono uffici RU altamente qualificati a garanzia di imparzialità e meritocrazia.

Entrambi i sistemi sono stati ampiamente riformati a causa dei cambiamenti demografici, della carenza di competenze, della concorrenza con il settore privato per attrarre il personale più competente e cercare di ottimizzare le risorse. Saper individuare le persone giuste per il lavoro giusto diventa ancora più importante in presenza di tagli o blocchi delle assunzioni.

Un buon esempio: il sistema di reclutamento basato sulle competenze nel settore pubblico federale del Belgio

Sebbene il titolo di studio e le qualifiche restino importanti, la valutazione delle competenze durante i concorsi e i colloqui sta assumendo sempre maggiore rilievo in tutta l'UE. Secondo uno studio condotto dall'EUPAN, le **competenze** più frequentemente valutate nei concorsi dagli Stati membri sono: ragionamento logico e matematico, lavoro di squadra e capacità relazionali, capacità analitiche e di pianificazione, competenze specifiche, *leadership*, creatività e proattività; comunicazione; abilità tecniche e linguistiche. Per gli alti dirigenti, le competenze più importanti sono il pensiero strategico, le capacità gestionali e quelle relative alle RU, il potere decisionale, la collaborazione, l'orientamento al risultato, la capacità di fare rete e la consapevolezza politica.

Strumenti utili per attrarre le persone giuste

- ✚ Sviluppare un profilo professionale attraente basato sulle competenze e garantire che vi siano informazioni sufficienti sul tipo di incarico da svolgere;
- ✚ Pubblicare tutti i posti disponibili sui principali giornali, sui *social media* e sui siti web dei governi, allo scopo di raggiungere tutti i gruppi interessati;
- ✚ Investire in campagne di immagine, fiere delle professioni, campagne di marketing;
- ✚ Collaborare con le agenzie di collocamento per la pubblicazione dei posti vacanti per raggiungere il maggior numero possibile di persone in cerca di occupazione;
- ✚ Controllare che la campagna pubblicitaria arrivi a tutti i settori della società, a prescindere da età, genere, etnia e abilità fisica;
- ✚ Garantire che le procedure di reclutamento non siano troppo lunghe (soprattutto rispetto al settore privato);
- ✚ Porre l'accento sulle interessanti prospettive di carriera, sugli aspetti stimolanti del lavoro che si andrà a svolgere, promuovere il fatto che si lavora per il bene pubblico e la possibilità di conciliare efficacemente vita familiare e vita professionale.

Sebbene non vi siano regole fisse sull'uso dei **metodi di selezione**, si possono osservare alcune tendenze generali. Ad esempio, per il reclutamento di dirigenti e alti funzionari ci si avvale spesso di centri di valutazione e di test basati sulle competenze, mentre si opta per i test pratici e a scelta multipla per i livelli più bassi; le prove computerizzate vengono usate per livelli diversi per facilitare l'elaborazione dei risultati. I test della personalità vengono usati come strumento ulteriore per le posizioni più elevate o per specifici profili professionali (polizia, servizi di sicurezza). I test psicologici si usano raramente e quando lo si fa, sono sempre abbinati ad altri test. In alcuni paesi, le commissioni esaminatrici sono sottoposte a regole molto rigide relative al livello di competenza, alla composizione e ai compiti (sono disponibili utili standard minimi).

3.3.3 Apprendimento e sviluppo professionale

L'investimento costante nelle competenze del personale a tutti i livelli è una condizione imprescindibile per mantenere e aumentare la produttività. L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita previene l'obsolescenza delle competenze e la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di competenze, e promuove l'occupazione del personale fino alla fine della carriera e quindi la capacità istituzionale e individuale. In passato, l'apprendimento e lo sviluppo

Un buon esempio: il metodo partecipativo per individuare il fabbisogno formativo dell'Istituto nazionale della PA in Spagna

professionale erano considerati un'attività a sé stante che aveva come scopo principale la promozione e il trasferimento della conoscenza. Oggi, la formazione è considerata un elemento importante della gestione strategica delle RU e uno strumento per raggiungere gli obiettivi organizzativi, in relazione sempre più stretta con i profili professionali e i mansionari.

La formazione sul lavoro e quella basata sulla domanda devono essere pianificate e coordinate con attenzione, in particolare quando si definisce il fabbisogno formativo, si progetta ed eroga la formazione e quando se ne valutano i risultati e gli esiti. Tutte le attività di apprendimento e formazione devono scaturire da un'analisi dei fabbisogni formativi.

In molti Stati membri, il fabbisogno formativo viene identificato nel corso delle valutazioni annuali del personale. Pertanto, l'apprendimento e lo sviluppo professionale del personale diventano un processo continuo spesso alimentato dalla predisposizione di **piani individuali di formazione** a lungo termine.

Un buon esempio: la costruzione delle competenze attraverso i "circoli dello sviluppo" in Belgio

Nell'ambito della gestione delle RU basata sulle competenze, l'obiettivo dell'apprendimento e dello sviluppo professionale è rafforzare il *know-how*, perché non sono solo i fatti e i titoli a sostenere la *performance*, ma anche gli atteggiamenti, le abilità e i comportamenti. I corsi affrontano sempre più frequentemente il tema delle competenze trasversali: analitiche, di *leadership*, informatiche, comunicative, interculturali, di *networking* e sociali, pensiero strategico, raggiungimento degli obiettivi e gestione di progetti. Si riconosce sempre più spesso il valore dell'**apprendimento formale e informale** e lo si certifica.

La formazione non è più la semplice trasmissione di conoscenze in un contesto d'aula, ma avviene attraverso una molteplicità di **metodi**, tra cui i programmi di apprendimento elettronico, il *coaching* ed il *mentoring* durante l'orario di lavoro. Oltre ad essere personalizzati, i programmi di formazione possono essere rivolti a gruppi specifici di personale. In un contesto di invecchiamento della forza lavoro, assumeranno maggiore importanza quegli strumenti di apprendimento che incoraggiano il trasferimento della conoscenza tra gli impiegati più giovani e quelli più anziani, tra cui il più tradizionale *mentorship* (tutoraggio) e la novità dello scambio intergenerazionale (*intergenerational exchange- IE*). I lavoratori più anziani (45+) non sono per natura meno recettivi rispetto alla formazione, ma prendono in considerazione approcci diversi per potenziare e ampliare le proprie competenze.

Una buona pratica: trasferimento di conoscenza tra dipendenti pubblici giovani e anziani in Belgio

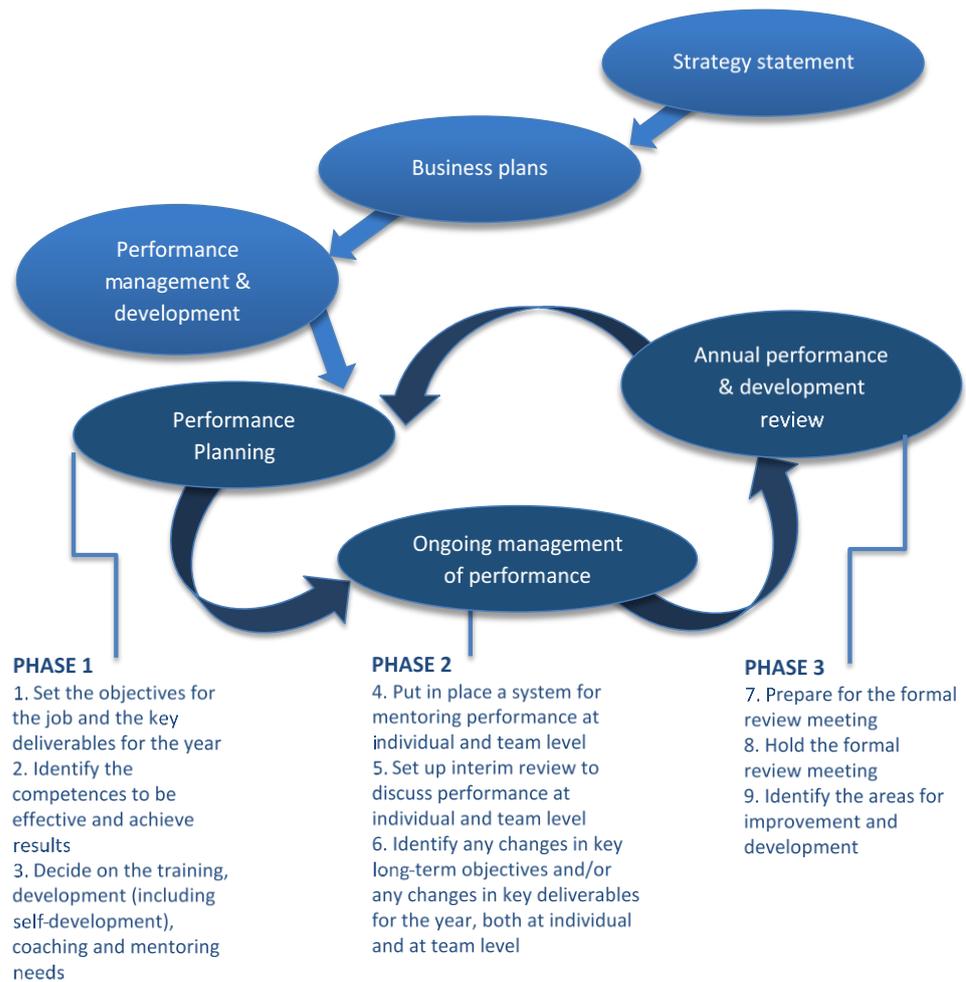
3.3.4 Valutazione, promozione e progressione di carriera

In passato, la valutazione della *performance* non è mai stata considerata importante, anzi è stata vista come un ulteriore onere amministrativo annuale dal momento che i dipendenti potevano contare su una progressione di livello e di retribuzione quasi automatica. Sia i dirigenti che lo staff ritenevano che la valutazione non aggiungesse molto e che comportasse un alto rischio di ridursi ad un semplice esercizio di caselle da barrare. I dirigenti erano restii ad assegnare punteggi bassi e ad intervenire nei casi di livelli *performance* insoddisfacenti. La ragione era legata al sistema: le valutazioni avvenivano nell'ambito di un sistema di gestione delle RU standardizzato in cui tutti erano trattati allo stesso modo.

Con l'introduzione delle riforme del pubblico impiego negli anni '80, i sistemi di valutazione sono stati notevolmente rivisti in molti paesi e sono diventati una componente essenziale per il miglioramento della *performance*, l'orientamento ai risultati e la motivazione. Tuttavia, gli Stati membri si avvalgono di sistemi molto diversi a seconda della cultura e del sistema amministrativo.

Esempi di strumenti utilizzati in contesti nazionali diversi

- ✦ Colloqui col personale a scopo motivazionale, di comunicazione e consenso sui "soft target" (obiettivi facili);
- ✦ Accordi sulla *performance* spesso legati alla retribuzione basata sui risultati;
- ✦ Valutazioni di gruppo;
- ✦ *Feedback* a 360°;
- ✦ Circoli per lo sviluppo professionale incentrati sul *feedback* e sullo sviluppo delle competenze;
- ✦ Autovalutazione.



La collocazione della valutazione all'interno dei sistemi di gestione delle RU è illustrata nell'esempio irlandese (a destra). Per quel che riguarda la valutazione della **performance individuale**, si possono distinguere due sistemi. Tradizionalmente, la **performance** viene valutata sulla base di criteri e indicatori e a questa viene assegnato un punteggio (da 1 a 5 o da A a E). In alternativa, le valutazioni si usano per concordare gli obiettivi che il personale deve raggiungere nell'anno successivo. In un simile sistema, il dipendente viene valutato sulla base del raggiungimento degli obiettivi individuali. In molti paesi, si applica un sistema misto. Mentre in alcuni Stati membri lo scopo principale della valutazione è incentivare la comunicazione e la motivazione, la valutazione della **performance** in altri Stati è cruciale per l'adozione di decisioni relative alla promozione e retribuzione di singole unità di personale e, dunque, per le loro prospettive di carriera. Sempre più frequentemente, i **dirigenti** sono soggetti a sistemi di valutazione diversi rispetto agli altri dipendenti pubblici, per quel che riguarda il raggiungimento degli obiettivi strategici organizzativi e le loro competenze manageriali e di *leadership*. In alcuni casi, una **performance** insoddisfacente può addirittura portare alla rescissione del contratto di lavoro.

A partire dall'inizio di questo secolo, è stata ampiamente introdotta la **retribuzione di risultato** (*performance-related-pay - PRP*). Nell'ultimo decennio, la **PRP** è stata adottata in molti Stati membri per aumentare **performance** e motivazione. Tuttavia, il suo impatto positivo non deve essere sovrastimato. Innanzitutto, la retribuzione non è l'unico elemento che stimola la motivazione sul lavoro. Ci sono altri fattori altrettanto importanti come le mansioni, la responsabilità dei compiti assegnati, l'ambiente lavorativo e la collaborazione. In secondo luogo, la **PRP** può mettere a rischio il lavoro di squadra, la fiducia e generare gelosie, conflitti e minore collaborazione se non viene applicata in modo professionale e se non vi sono chiare regole e criteri di valutazione, linee guida esplicative e formazione per i dirigenti.

In molti Stati membri, le valutazioni annuali restano un compito arduo per i dirigenti, ancor di più se queste sono legate alla retribuzione e alla sicurezza del posto di lavoro. Rispetto al passato sono diventate più complicate e laboriose. L'identificazione, la comunicazione e la misurazione degli obiettivi, la garanzia di obiettività ed imparzialità, la gestione di livelli di *performance* insufficienti – che non possono più essere ignorati – nonché lo stile maggiormente imperniato al dialogo, richiedono una serie di competenze specifiche da parte dei dirigenti tra cui la capacità di relazionarsi con gli altri, di gestire i conflitti, assertività e capacità d'ascolto.

3.3.5 Parità, discriminazione positiva e invecchiamento attivo

Come l'intero sistema economico, anche le amministrazioni pubbliche devono tener conto delle tendenze demografiche, tra cui la crescente età media della forza lavoro. In futuro il settore pubblico dovrà fare i conti con un personale meno numeroso e più anziano. Gli Stati membri hanno già iniziato a promuovere misure tese a prolungare il periodo di attività lavorativa. Tra le iniziative adottate:

Un buon esempio: analisi delle leggi in base alle formulazioni discriminanti rispetto all'età nel Comune di Amburgo, Germania

- ✦ Gestione RU che tiene conto dell'età nel corso di tutta la carriera;
- ✦ Percorsi professionali diversi e lavori stimolanti;
- ✦ Progressione di carriera fino alla fine della vita lavorativa;
- ✦ Apprendimento lungo tutto l'arco della vita e partecipazione ad attività di formazione a tutte le età;
- ✦ Autonomia e responsabilità;
- ✦ Conciliazione vita privata e professionale;
- ✦ Orario flessibile;
- ✦ Mobilità;
- ✦ *Leadership* che tiene conto dell'età;
- ✦ Buona atmosfera lavorativa.

Un'altra tendenza riguarda il numero crescente di donne impiegate nel settore pubblico e la tendenza ad assumere i disabili. Gli Stati membri dell'UE stanno adottando sempre più un approccio strategico nei confronti della diversità e hanno predisposto obiettivi e piani d'azione concreti. Una forza lavoro diversificata viene vista come una risorsa preziosa che può migliorare l'erogazione dei servizi pubblici. L'obiettivo è avere nel settore pubblico una forza lavoro più rappresentativa che rifletta meglio la composizione della società per età, genere, disabilità, origine etnica e provenienza culturale. Questo dovrebbe portare ad una combinazione di competenze, abilità, prospettive ed esperienze che aumentano l'efficienza e l'efficacia dei governi attraverso modi di lavorare innovativi, e rafforza la sua capacità di affrontare il problema della carenza di competenze.

Buoni esempi: La politica della diversità nel settore pubblico belga; il *Talent Action Plan* del Regno Unito

3.4 La gestione della qualità totale

La qualità della pubblica amministrazione è importante ai fini della competitività e del benessere sociale. In un contesto di domanda crescente a fronte di risorse scarse, le organizzazioni del settore pubblico devono diventare più efficaci e più efficienti. La gestione della qualità totale (*Total Quality Management– TQM*) riguarda la mobilitazione permanente di tutte le risorse allo scopo di migliorare tutti gli aspetti di un'organizzazione, la qualità dei beni e dei servizi erogati, la soddisfazione degli *stakeholder* e la sua integrazione nel contesto.

3.4.1 L'impiego di modelli di gestione della qualità

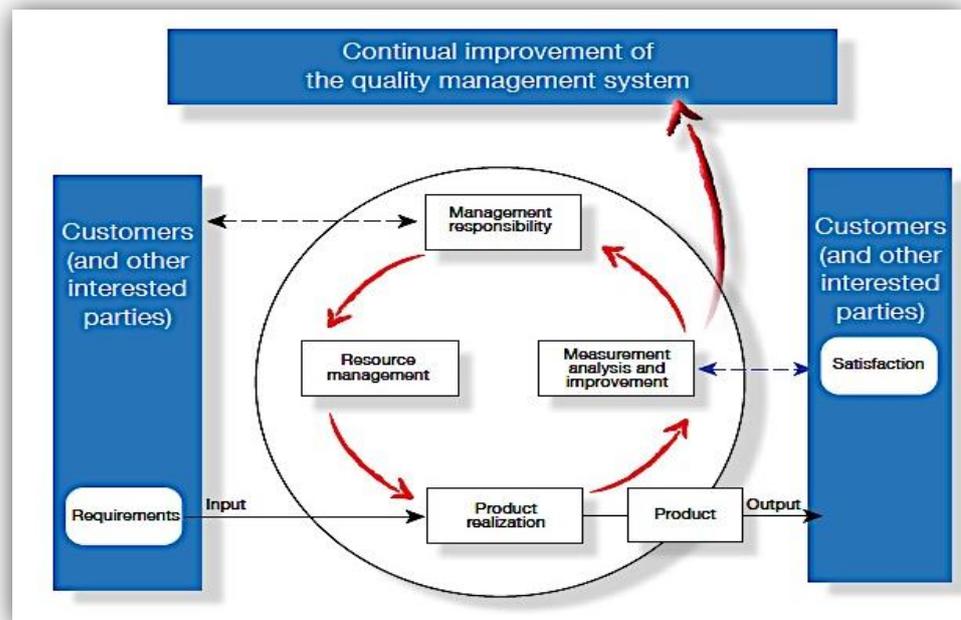
Il TQM è un approccio globale e strutturato verso la gestione organizzativa caratterizzato da continui miglioramenti in risposta ad un *feedback* costante. L'attenzione è posta sul riconoscimento del ruolo di ciascuno all'interno dell'organizzazione e sul lavoro di squadra. Il principio del miglioramento continuo è reso operativo dal cosiddetto ciclo PDCA: pianifica (*plan*), fai (*do*), controlla (*check*) e agisci (*act*).

Fasi del ciclo PDCA	
Plan	Definisci il problema da affrontare, raccogli i dati pertinenti e verifica la causa profonda del problema.
Do	Sviluppa e attua una soluzione e stabilisci una misurazione per valutarne l'efficacia.
Check	Conferma i risultati attraverso una comparazione dei dati iniziali e finali.
Act	Documenta i risultati, informa gli altri sui cambiamenti del processo e predisponi delle raccomandazioni per affrontare il problema nel successivo ciclo PDCA.

Le organizzazioni che intendono adottare sistemi di gestione della qualità totale in genere scelgono tra questi tre scenari: soddisfare gli standard prefissati con una certificazione, nel qual caso l'organismo riconosciuto a livello internazionale è l'[International Organisation for Standardisation \(ISO\)](#); utilizzare il Modello di Eccellenza della [European Foundation for Quality Management \(EFQM\)](#); oppure seguire il [Common Assessment Framework \(CAF\)](#), messo a punto da [EUPAN](#) per il settore pubblico nel 2001 e ispirato al Modello di Eccellenza.

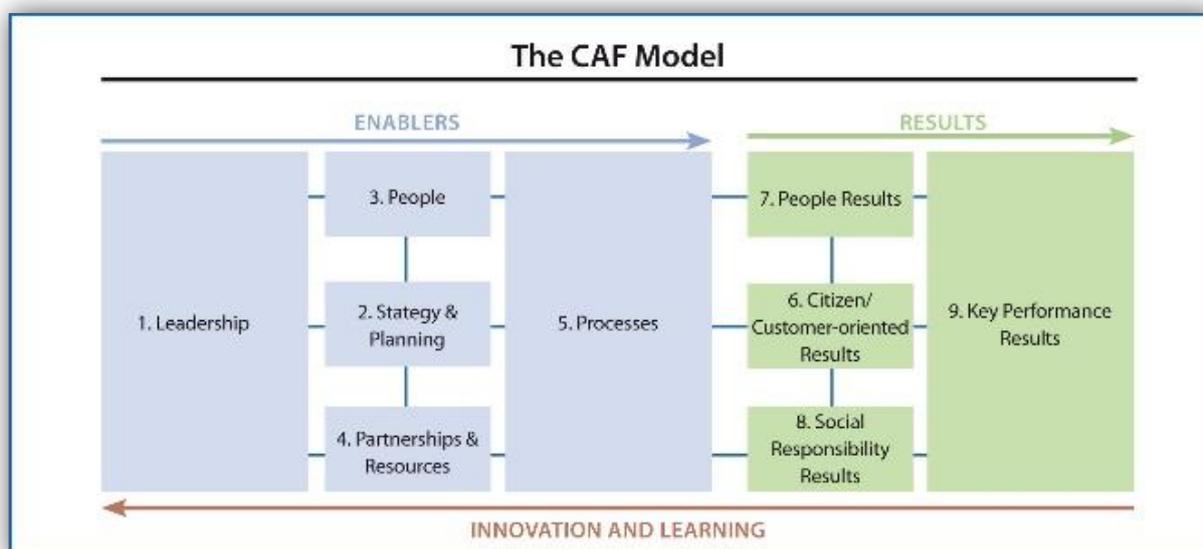
Un buon esempio: l'ISO nell'Autorità irlandese per la sicurezza alimentare

Il modello **ISO 9001** offre alle organizzazioni il quadro di riferimento per dimostrare la loro capacità di fornire prodotti/servizi che accrescono la soddisfazione del cliente e soddisfano i requisiti della normativa vigente. Si basa su cinque elementi principali illustrati nel grafico: requisiti generali (inclusa la documentazione); responsabilità di gestione (impegno, attenzione al consumatore, politica di qualità, pianificazione e comunicazione); gestione delle risorse; creazione di prodotti/servizi; e misurazione, analisi e miglioramento. Secondo le linee guida ISO, alcune fasi del processo di attuazione si possono effettuare contemporaneamente.

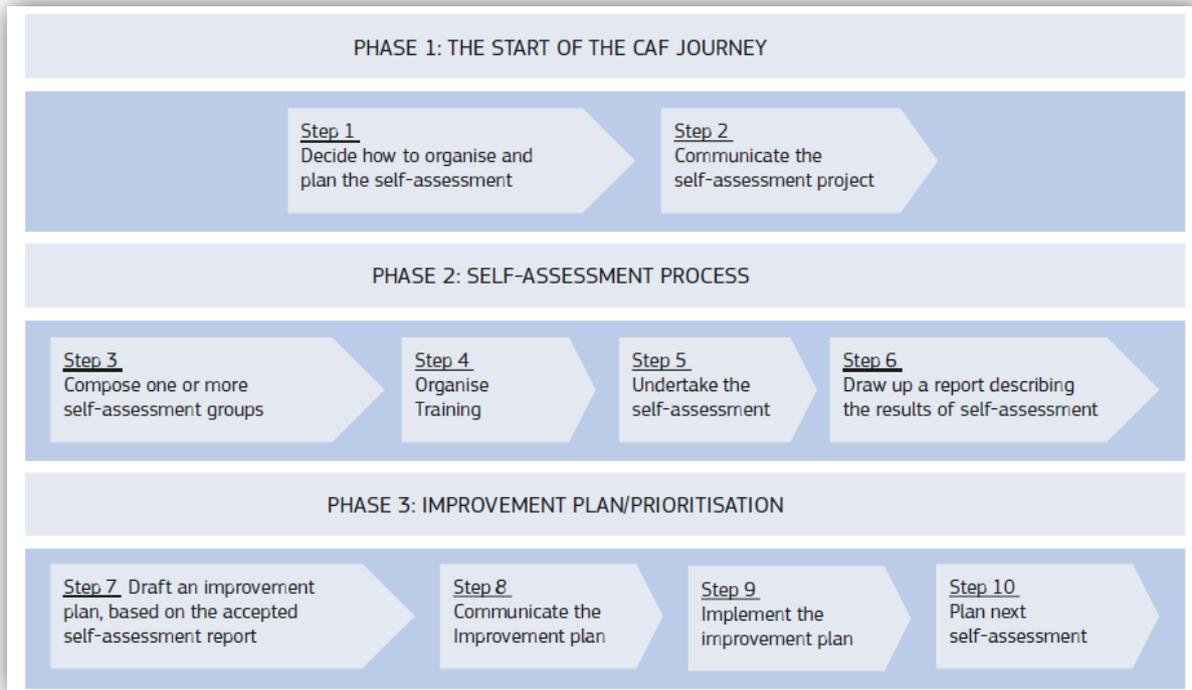


Fasi consigliate per un'efficace applicazione del sistema di gestione della qualità basato sull'ISO 9001	
Fase 1: Pieno coinvolgimento dei dirigenti per definire:	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Perché implementare un sistema di gestione della qualità totale basato sull'ISO 9001 ✚ Missione, visione e valori dell'organizzazione ✚ Gli <i>stakeholder</i> dell'organizzazione: clienti, fornitori, azionisti, dipendenti, società, ecc. ✚ Politica della qualità ✚ Obiettivi organizzativi e relativi obiettivi di qualità dei prodotti/servizi
Fase 2: Identificazione dei processi principali e interazioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di qualità	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Identificazione dei processi dell'organizzazione ✚ Pianificazione del processo ✚ Attuazione e misurazione del processo ✚ Analisi del processo ✚ Azioni correttive e miglioramento del processo
Fase 3: Attuazione e gestione del sistema di gestione della qualità e dei suoi processi	
Fase 4: Costruzione di un sistema di gestione della qualità basato sull'ISO 9001	
Fase 5: Gestione del sistema di gestione della qualità basato sull'ISO 9001	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Focus sulla soddisfazione del cliente ✚ Monitoraggio e misurazione del funzionamento del proprio sistema di gestione della qualità ✚ Ricerca del miglioramento continuo ✚ Possibile attuazione di modelli di eccellenza aziendale all'interno dell'organizzazione
Fase 6: Se necessario, ottenere una certificazione/registrazione esterna per il sistema di gestione della qualità	

I modelli di eccellenza possono essere usati per l'autovalutazione o come base per la valutazione esterna. Il CAF è meno impegnativo rispetto al Modello di Eccellenza EFQM e quindi più adatto a quelle organizzazioni che hanno avviato da poco l'attuazione del TQM.



Le fasi sono illustrate nel grafico seguente:



Buoni esempi: l'utilizzo del CAF in Germania, Austria, Belgio e Norvegia

Sempre più amministrazioni del settore pubblico lavorano con strumenti di TQM. Così facendo, migliorano passo dopo passo, il proprio funzionamento delle loro e possono dimostrare che negli anni sono riuscite a migliorare gradualmente i loro risultati in termini di efficienza e qualità.

3.4.2 Incoraggiare una cultura della gestione della qualità

Alcune società del settore privato impongono come condizione ai loro fornitori di avere un sistema di gestione della qualità totale, mentre per i governi è ancora raro richiedere esplicitamente alle organizzazioni del settore pubblico di aderire ai principi di gestione della qualità. Ma ve ne sarebbero tutte le ragioni per aggiungerlo alla propria missione, poiché il TQM può migliorare la motivazione, stimolare l'innovazione e innalzare gli standard della qualità e dell'erogazione dei servizi. In assenza di stimoli esterni, il TQM deve essere incoraggiato e reso possibile all'interno della pubblica amministrazione.

Un buon esempio: gestione della qualità nei documenti programmatici strategici e nei programmi SIE in Polonia

La prima fase consiste nel **sensibilizzare** sulla sua importanza e sul valore aggiunto che può offrire. L'impiego di un sistema di gestione della qualità totale può essere facilitato introducendolo e integrandolo nel quadro strategico come parte dei documenti di pianificazione operativa.

Il governo centrale può anche avviare iniziative per stimolare la gestione della qualità nelle amministrazioni locali e regionali.

Un buon esempio: la strategia CAF 2012-2015 nel settore dell'istruzione e della formazione in Italia

Diversi Stati membri hanno avviato attività a **supporto** delle amministrazioni pubbliche per incentivare l'uso di strumenti TQM, ad esempio tramite pubblicazioni, manuali e linee guida sulla gestione della qualità, la formazione dei formatori e l'assistenza tecnica, l'attivazione di una struttura di supporto e coordinamento e la messa in rete con il settore privato e il mondo accademico.

Buoni esempi: misurare la *performance* degli enti locali nel Regno Unito e nei Paesi Bassi

Le conoscenze acquisite grazie all'**analisi comparativa** dei servizi pubblici possono contribuire a velocizzare il processo di apprendimento ma non è un processo semplice. Il confronto dei risultati delle pubbliche amministrazioni infatti può apparire molto complicato perché è difficile misurare gli obiettivi sociali e bisogna tener conto delle diverse culture politiche e amministrative degli organismi pubblici.

Una modalità per incoraggiare il ricorso alla gestione della qualità è **riconoscere e premiare i risultati raggiunti**. Lo si può fare attraverso certificazioni, etichette, selezione di buone pratiche e presentazioni in

Un buon esempio: il Premio per la qualità del settore pubblico in Estonia

occasione di conferenze. In molti casi i premi per la qualità si basano su modelli di eccellenza della qualità: si identificano gli enti pubblici che eccellono in un settore e si dà visibilità ai fattori che ne hanno determinato il successo. Questi premi sono quasi un surrogato della concorrenza nel settore pubblico dove non esiste un mercato e lo scopo è motivare le amministrazioni a migliorare la propria qualità organizzativa. Quando un ente si aggiudica un premio funge da modello per le altre istituzioni; se non lo vince può trarre un insegnamento su come migliorare in futuro e imparare dall'esperienza altrui. Questo significa che vi è anche un elemento cooperativo che è forse la funzione più importante dei premi per la qualità, se intesi come strumento per la promozione dell'innovazione e della qualità nel settore pubblico.

3.5 Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future

I messaggi principali di questo tema sono:

- Garantire che il sistema istituzionale nel suo insieme sia completo e coerente, costruito su rapporti di *governance* tra le organizzazioni, siano esse formalmente parte dell'amministrazione o esecutrici di funzioni per suo conto;
- Consentire a ciascuna organizzazione di ottenere una *performance* al massimo livello, mettendo in campo *leadership*, dirigenti, strutture e processi efficaci, idonei allo scopo e in continua evoluzione rispetto all'ambiente e alle aspettative dei cittadini e delle imprese;
- Concordare e condividere i valori con il personale e radicarli nella cultura amministrativa, misurare e promuovere la *performance* quando il livello raggiunto è buono e correggerla quando è scarso;
- Costruire una cultura della qualità e utilizzare le tecniche di gestione della qualità per individuare all'interno e all'esterno i modi per migliorare costantemente, ottenere il riconoscimento che l'organizzazione merita e costruire la fiducia dei cittadini;
- Incoraggiare e mettere tutti gli individui all'interno dell'organizzazione in condizione di ottimizzare il loro contributo per raggiungere obiettivi e aspirazioni.

Talvolta le pubbliche amministrazioni sono sottoposte a *shock* esterni: eventi che cambiano l'ambiente operativo e richiedono l'intervento dei vertici. Le istituzioni migliori sono in genere più solide e più preparate a gestire il cambiamento.

4. Migliorare l'erogazione dei servizi

I servizi pubblici non comprendono solo quelli ad alto impatto quali la sanità, l'istruzione, la pubblica sicurezza, le politiche sociali, ecc., ma anche tutte quelle occasioni in cui i cittadini e le imprese vengono in contatto con un'Amministrazione, dando vita ad una qualunque forma di scambio economico o d'informazioni: iscrizioni, autorizzazioni, richieste di pagamenti, finanziamento o informazioni, ecc.

L'argomento di questo capitolo non riguarda i servizi pubblici in quanto tali ma le modalità con le quali essi vengono gestiti, elaborati e infine erogati. I motivi che rendono necessario il loro miglioramento possono essere sia esterni alle pubbliche amministrazioni, quali le istanze di cittadini e imprese che richiedono una maggiore qualità e una migliore accessibilità ai servizi, sia interni alle istituzioni stesse, come la ricerca di metodi di lavoro più efficaci e di una migliore organizzazione che permetta di "fare meglio con meno" nell'attuale difficile contesto finanziario. Globalizzazione, società digitale, media e social network 24 ore su 24, 7 giorni su 7 hanno portato a una radicale trasformazione nelle modalità di progettazione ed erogazione dei servizi. L'avvento della "società digitale" ha infatti accresciuto le aspettative di cittadini e imprese in merito all'erogazione dei servizi *online*: sulla base dell'esperienza acquisita dal settore privato, essi hanno ormai compreso le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e legittimamente, rivendicano servizi pubblici migliori, più veloci, meno costosi e pubbliche amministrazioni più efficienti.

"Cambieremo radicalmente il rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini. Vogliamo che la pubblica amministrazione si muova alla stessa velocità e parli lo stesso linguaggio dei suoi clienti. L'approccio di molte amministrazioni si concentra ancora troppo su obblighi e procedure e ancora troppo poco sul miglioramento della qualità della vita dei cittadini". Marianna Madia, Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, conferenza della Commissione Europea, 1 ottobre 2014

Ciascun paese gestisce autonomamente i propri servizi pubblici, in coerenza con le proprie istituzioni, cultura e tradizioni e la propria concezione dei confini tra servizi pubblici e privati, tra Stato, comunità e individuo. Questo capitolo, pertanto, riguarda le modalità di erogazione dei servizi e non le strutture: come interagisce una pubblica amministrazione moderna con gli utenti dei servizi, include le altre amministrazioni?

Principali domande sul tema 4	Metodi e strumenti per il miglioramento
Sappiamo ciò che i cittadini/clienti si aspettano dalla nostra amministrazione in termini di servizi e della loro erogazione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Contatto diretto (questionari, dibattiti, <i>focus group</i>) ✚ <i>Feedback</i> indiretti e reclami ✚ <i>Mystery shopping</i> ✚ Analisi degli "eventi della vita" e "customer journey mapping"
Come miglioriamo i nostri processi al fine di ottimizzare la fornitura dei servizi?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Reingegnerizzazione del processo ✚ Semplificazione amministrativa
Le richieste degli utenti vengono soddisfatte dai " front office " dell'amministrazione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Sportelli unici ✚ Fornitura di servizi multicanale
Considerando tutti questi aspetti, siamo certi di impiegare al meglio l' e-Government per erogare servizi <i>online</i> ?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Interoperabilità ✚ "Eventi della vita" <i>online</i> ✚ Fattori chiave (Identità digitale, autenticazione unica, ecc.) ✚ Registrazione unica "<i>once only</i>" ✚ "<i>Digital by default</i>"⁹ ✚ "<i>Open by default</i>"¹⁰ e "servizi <i>cloud</i> pubblici"¹¹

⁹ Principio in base al quale i servizi devono essere erogati in primo luogo in forma digitale, n.d.t.

¹⁰ Principio in base al quale la disponibilità *online* dei dati è la regola e non l'eccezione, n.d.t.

¹¹ Offerti da fornitori che mettono a disposizione degli utenti la loro potenza di calcolo e di memoria.

Principali domande sul tema 4	Metodi e strumenti per il miglioramento
Conosciamo il grado di soddisfazione dei consumatori rispetto ai nostri servizi e al modo in cui li eroghiamo ?	<ul style="list-style-type: none">  Carta dei servizi  Misurazione e controllo del grado di soddisfazione

Ciascun paese gestisce autonomamente i propri servizi pubblici, in coerenza con le proprie istituzioni, cultura e tradizioni e la propria concezione dei confini tra servizi pubblici e privati, tra Stato, comunità e individuo. Questo capitolo, pertanto, riguarda le modalità di erogazione dei servizi e non le strutture: come interagisce una pubblica amministrazione moderna con gli utenti dei servizi, incluse le altre amministrazioni?

4.1 Comprendere i bisogni e le aspettative degli utenti

Nella progettazione ed erogazione dei servizi, le amministrazioni pubbliche non dovrebbero attenersi unicamente alla propria esperienza e alle proprie conoscenze. Gli utenti dei servizi pubblici devono essere coinvolti nella rilevazione delle loro esigenze e aspettative, cosa che si sta verificando sempre più spesso. I metodi e gli strumenti per poterli rilevare sono svariati: la scelta dipende dalla situazione nella quale si trova il fornitore dei servizi. Le opzioni elencate di seguito sono complementari e non esclusive: ognuna offre un punto di vista sui bisogni dell'utente, sui suoi comportamenti e sulle sue motivazioni. In ogni caso, la consultazione dovrebbe essere concepita come un processo continuo, che comincia identificando i bisogni iniziali e le aspettative e, successivamente, controlla e valuta il grado di soddisfazione raggiunto.



Vedi anche il punto 4.6 sulla soddisfazione del cliente

L'amministrazione...	Possibili strumenti
...Ha abbastanza tempo e risorse da investire nell'intraprendere un'analisi sulle esigenze dell'utente e per prendere contatto diretto con utenti reali e potenziali del servizio.	<ul style="list-style-type: none">  Realizzare indagini fra gli utenti per rilevare preferenze ed esperienze direttamente dai cittadini e dalle imprese  Istituire focus groups per condurre indagini qualitative  Creare interfacce con il cittadino/utente per garantire il dialogo su base qualitativa e continuativa
...Impiega al meglio le fonti di informazione più immediatamente disponibili, per ricevere <i>feedback</i> indiretti dai consumatori di servizi esistenti e dai loro rappresentanti.	<ul style="list-style-type: none">  Acquisire opinioni dal personale addetto ai servizi di front office a contatto diretto con il pubblico (<i>feedback</i> che essi ricevono dai consumatori che esprimono le loro esigenze)  Analizzare i commenti e i reclami degli utenti dei servizi  Creare relazioni formali ed informali con gli organismi di rappresentanza
...Investe in un esame oggettivo sull'idoneità e sui punti di forza del processo di erogazione del servizio, dal punto di vista dell'utente.	<ul style="list-style-type: none">  Ricorrere ai "mystery shoppers" (<i>clienti in incognito</i>) per valutare in modo indipendente il servizio  Realizzare una buona "journey map" (<i>mappa del viaggio dell'utente</i>), tipicamente basata su "eventi della vita" ripercorrendo le tappe che l'utente ha seguito per ricevere il servizio

4.1.1 Contatto diretto con cittadini ed aziende

Gli utenti reali e potenziali possono essere contattati direttamente per ottenere opinioni e percezioni. Le rilevazioni fra gli utenti consentono di raccogliere una grande quantità di informazioni e sono quindi utili per costruire un quadro completo utilizzando dati quantitativi. Se rilevati correttamente, i dati ricavati dovrebbero essere rappresentativi della popolazione nel suo complesso, indipendentemente dal fatto che gli utenti siano cittadini o imprese.

Sono possibili quattro tipi di *indagini*, che rientrano nelle seguenti due categorie:

- ✚ Con **intervista diretta** (*faccia a faccia*) o telefonica, condotta da un rilevatore competente;
- ✚ Con **questionari auto-compilati**, che il rispondente restituisce per posta o attraverso una piattaforma web.

Di seguito¹² sono elencati i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna categoria. Il formato del questionario va scelto in base allo scopo per cui viene impiegato e al pubblico cui si rivolge dopo aver condotto un'analisi preliminare dell'universo degli utenti.

Tipo di sondaggio	Vantaggi e svantaggi
Diretto (Faccia-a-faccia)	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> I sondaggi faccia-a-faccia riescono a raccogliere notizie più complete e articolate. <input checked="" type="checkbox"/> L'utilizzo di un rilevatore consente un controllo maggiore sull'identità reale del rispondente. Tale aspetto è importante per progettare campionamenti statisticamente rappresentativi. <input checked="" type="checkbox"/> Se progettati efficientemente e gestiti bene, questionari di questo tipo hanno una percentuale di risposta generalmente più alta degli altri. <input checked="" type="checkbox"/> Le interviste faccia-a-faccia sono onerose in termini di tempo e di lavoro e sono spesso più costose rispetto ad altre soluzioni.
Telefonico	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Questa tipo di sondaggio può avere costi molto contenuti, se il questionario è relativamente breve e diretto. <input checked="" type="checkbox"/> È idoneo per sondaggi su un servizio specifico, laddove è previsto un <i>contact center</i> per coloro che costituiranno il campione di riferimento (pre-requisito). <input checked="" type="checkbox"/> Alcune categorie di persone saranno sistematicamente sotto-rappresentate, specialmente quelle che non possono essere raggiunte facilmente.
Postale	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Come per le interviste telefoniche, i questionari postali devono essere più sintetici rispetto a quelli utilizzati nelle interviste faccia-a-faccia. Devono prevedere domande semplici a risposta chiusa, generalmente con una casella di spunta da contrassegnare, per ottenere un numero adeguato di risposte. <input checked="" type="checkbox"/> Hanno costi contenuti, specialmente nella fase di predisposizione. Garantendo l'anonimato, riescono ad assicurare un'elevata percentuale di risposta, soprattutto per quanto riguarda argomenti delicati. <input checked="" type="checkbox"/> Non offrono la possibilità di porre domande qualitative, anche meno dei sondaggi telefonici. <input checked="" type="checkbox"/> La percentuale di risposte tende ad essere bassa; per esempio, viene rispedito solo circa il 10-20% dei questionari. È questo un elemento da tenere in considerazione nel corso della fase di progettazione. <input checked="" type="checkbox"/> C'è un alto rischio che alcune categorie di cittadini siano sopra o sotto-rappresentate, come quelle con difficoltà linguistiche, carenza d'istruzione o disabili.
Internet	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> I sondaggi elettronici presentano vantaggi economici e hanno un tasso di risposta alto, soprattutto per gli utenti facilmente raggiungibili attraverso il web, come per esempio professionisti, enti pubblici e imprese. <input checked="" type="checkbox"/> Al momento, i questionari via web o <i>e-mail</i> hanno valore limitato nell'ambito dell'analisi della soddisfazione nel settore pubblico, in quanto la distribuzione degli accessi al web non è omogenea all'interno della popolazione.

Nella maggior parte dei casi, questi tipi di indagini non consentono il rilevamento di risposte qualitative da parte degli utenti, anche quelli che prevedono interviste faccia a faccia. Quest'ultima tecnica di indagine permette di rilevare nuovi pareri ed impressioni attraverso la formulazione di batterie di domande con diversi gradi di specificità, ma al prezzo di un numero più ristretto di argomenti e un campione meno numeroso rispetto a quello offerto dalle analisi quantitative.

¹² Communities Scotland (2006), "How to gather views on service quality"(Come raccogliere i pareri sulla qualità del servizio), Scottish Executive, p.72.

Per una ricerca qualitativa ancora più approfondita, le alternative sono:

- ✚ I **focus group** – che mettono insieme un ristretto ed eterogeneo gruppo di consumatori reali e potenziali per una discussione in una singola seduta; oppure
- ✚ **Panel di utenti** – un gruppo di utenti del servizio, largamente rappresentativo dell'intera popolazione, che accetta di far parte di un *pool* di persone che verrà usato in ricerche periodiche ed esercizi di consultazione.

Il vantaggio principale dei *panel* è la loro continuità, che consente di sviluppare un dialogo e di sperimentare scenari differenti nel corso del tempo. Il costo più elevato è per la fase di progettazione ma essi richiedono anche di essere costantemente monitorati ed aggiornati per mantenere il livello di “rappresentatività” individuato e, tra l'altro, non sono immuni da tutti i classici problemi di abbandono da parte dei partecipanti tipico anche di altri metodi di ricerca. A livello locale, c'è la possibilità che i panel di cittadini/utenti diventino più di semplici “casse di risonanza”, ad esempio se il l'ente locale decide di riconoscere loro un ruolo ufficiale di consulenza o persino di attribuirgli poteri di co-decisione riguardo l'erogazione di fondi o la promozione di altre iniziative.

Qualunque siano le tecniche dirette impiegate, dovrebbero essere adeguate allo scopo. Per rendere i siti web più “*user-centric*”, ad esempio, le pubbliche amministrazioni possono indagare su che cosa fanno *veramente* gli utenti quando accedono al sito, piuttosto che su cosa *dicono* di fare.

Un buon esempio: il sito web della città di Liverpool incentrato sui compiti del Consiglio Cittadino.

4.1.2 Feedback indiretti e rappresentanza

La fiducia nei servizi pubblici comincia con l'apertura, ossia la volontà di accettare *feedback*, anche critici ed imparare da questi. I moduli per segnalazioni, suggerimenti e reclami sono per le amministrazioni pubbliche fonti preziose di informazione sull'importanza e sulla qualità del servizio. Questi moduli spesso sono utilizzati dagli utenti per presentare un reclamo formale e richiedere un risarcimento. È fondamentale monitorare con continuità ed agire opportunamente attraverso vari canali (*contact center*, siti web, posta e fax) a seconda della situazione, reagendo velocemente alle istanze relative alla qualità del servizio.

Un Buon esempio: l'ufficio relazioni con il pubblico del Comune di Milano

Inoltre i governi possono adottare politiche comuni per tutte le amministrazioni pubbliche ai fini della gestione dei reclami e della risoluzione dei conflitti. Questo approccio si basa sulla consapevolezza degli alti costi che comportano le vertenze (inclusi i possibili appelli) sia per l'amministrazione che per il cittadino e/o l'impresa; il modo migliore che i funzionari hanno per aumentare il livello di soddisfazione consiste perciò nel prendere l'iniziativa e contattare subito e direttamente il ricorrente.

Un Buon esempio: il Modello di Approccio Informale Pro-attivo olandese (*Informal Pro-active Approach Model, IPAM*)

Nei moduli per segnalazioni e reclami spesso non vengono registrati i suggerimenti informali, che invece possono fornire dettagli importanti sul punto di vista degli utenti del servizio. Per garantire il migliore uso possibile di reclami formali e suggerimenti informali si consiglia di:

- ✚ Considerare tutti i sistemi possibili per raccogliere i *feedback*, prendendo spunto dall'esperienza del settore privato, che utilizza sempre più i **social network** come canale principale – ciò però richiede anche sistemi per gestire rapidamente il potenziale volume di richieste;
- ✚ **Formare lo staff** a riconoscere i “reclami informali”, valutarli e registrarli regolarmente;

- ✚ Prestare attenzione alle **definizioni**: cosa è considerato effettivamente reclamo; se ad esempio l'utente del servizio sta chiedendo un'informazione ma la richiesta può essere classificata solo come "reclamo", la statistica può essere fuorviante;
- ✚ Revisionare il sistema di gestione dei reclami per garantire **chiarezza e coerenza** nella registrazione (includendo anche i reclami informali) e consentendone la classificazione all'interno dell'organizzazione e l'analisi da parte del *management*, senza tuttavia rendere il processo troppo burocratico o oneroso per lo staff;
- ✚ Essere pronti a **fornire una risposta immediata**, ma allo stesso tempo a **investigare sui motivi del reclamo** per capire cosa sia successo e imparare dall'esperienza;
- ✚ Raccogliere informazioni dettagliate per facilitare l'**identificazione schemi ricorrenti o di cause** del reclamo specifiche all'area geografica o alle caratteristiche dell'utente del servizio.

Un Buon esempio: migliorare l'accesso all'ufficio tasse di Łódź-Bałuty in Polonia

In alcuni casi, le amministrazioni possono focalizzare la propria ricerca su target di utenti specifici particolarmente esposti al rischio di essere esclusi dall'accesso ai servizi pubblici, quando le loro particolari condizioni non vengono prese sufficientemente in considerazione, (ad esempio le persone con disabilità). In questi casi può essere utile aprire un dialogo con gli **organi di rappresentanza** per identificare i margini di miglioramento sia per quanto riguarda la comunicazione che l'accesso fisico ai luoghi.

4.1.3 Mystery shopping

Un Buon esempio: il *Mystery shopping* nel servizio di previdenza sociale del Belgio

A volte, il modo migliore per comprendere il punto di vista dell'utente in relazione alla fornitura del servizio ed individuare i possibili margini di miglioramento, è quello di mandare un osservatore sul campo, in modo che ne prenda visione diretta. Il "*Mystery Shopping*" (*acquisti in incognito*) è una tecnica consolidata nel settore privato da utilizzare anche nell'ambito dei servizi pubblici; essa prevede l'uso di persone addestrate a osservare, testare e misurare ogni processo del servizio, fingendosi clienti e facendo rapporto sui risultati ottenuti in modo dettagliato ed obiettivo. Questa tecnica può essere usata per telefono, in situazioni faccia-a-faccia o via mail. Essa richiede la scelta di scenari adeguati ovvero situazioni tipiche o problemi comuni che i clienti del servizio potrebbero porre, un po' come se fossero "domande frequenti".

La qualità e il valore del processo di *mystery shopping* dipendono dalla progettazione e dalla realizzazione degli scenari utilizzati per testare la fornitura dei servizi:

- ✚ Non essere troppo ambiziosi: gli **approcci semplici ma ben strutturati** tendono ad essere i più efficaci;
- ✚ Garantire un **comportamento etico e non ingannevole**: è importante che lo staff e gli altri attori interessati, come i sindacati, sappiano che è in programma un'attività di *mystery shopping*, anche se non viene espressamente indicato quando e dove avrà luogo, così da non compromettere l'utilità del processo;
- ✚ Mettere in rilievo gli **insegnamenti per il futuro senza attribuire colpe**, dato che (proprio come accade per l'uso dei reclami e dei *feedback*) l'obiettivo di fondo è quello di migliorare l'organizzazione, mentre l'identità delle parti in gioco non è importante, e, infine:
- ✚ Fornire **feedback allo staff** circa i risultati e le azioni conseguenti, così che possano vedere il valore dell'intero processo dal principio alla fine.

4.1.4 “Gli eventi della vita” e il “customer journey mapping”

Mentre i singoli servizi possono essere valutati in momenti specifici del loro ciclo vitale, un approccio analitico più dinamico consiste nel valutare l’esperienza degli “**eventi della vita**” dell’utente momenti comuni o fasi particolari che si manifestano nel corso della vita dei cittadini o di un’impresa. Per gli utenti, l’accesso al servizio cui hanno diritto prevede molteplici contatti spesso con più amministrazioni, Le singole fasi del servizio connesse agli “eventi della vita” sono spesso frammentate tra più unità facenti parte di un’unica amministrazione o distribuite trasversalmente tra amministrazioni differenti, a seconda delle competenze assegnate. L’approccio degli “eventi della vita” diviene così sia uno strumento di analisi che un modo per organizzare i servizi pubblici, soprattutto quelli digitali, sfruttando i vantaggi della connessione dei dati dell’ICT.



Vedi anche il punto 4.4 sugli “eventi della vita”, e-Services ed il punto 5.2 sugli “eventi della vita” nel mondo delle imprese

La tecnica di analisi degli “eventi della vita” ha un duplice obiettivo: identificare tutti i passaggi intermedi necessari per raggiungere il risultato desiderato e identificare tutte le istituzioni e le loro unità o le agenzie che rientrano nel processo. La prospettiva è quella centrata sull’utente e allo stesso si estende a tutte le amministrazioni coinvolte, guardando ad ogni singolo evento così come lo vedono cittadini o le imprese, individuando quali servizi sono più o meno apprezzati e valutando l’esperienza dell’intero servizio erogato da più organizzazioni. Non esiste una definizione condivisa o un elenco ufficiale di “eventi della vita”, ma la tabella qui di seguito raccoglie alcune **situazioni tipiche**.

Cittadino come utente	Impresa come cliente
✚ Nascita di un figlio	✚ Avviare e registrare un’impresa
✚ Ricovero ospedaliero	✚ Richiedere licenze e permessi
✚ Studio	✚ Comprare, costruire, affittare o restaurare una proprietà
✚ Cercare un lavoro	✚ Assumere un dipendente
✚ Pagare le tasse sul reddito ed i contributi sociali	✚ Gestire un’azienda
✚ Sposarsi/ cambiare la situazione coniugale	✚ Pagare le tasse sul reddito ed i contributi sociali
✚ Comprare, costruire, affittare o restaurare una proprietà	✚ Intrattenere scambi commerciali oltre confine
✚ Viaggiare all’estero	✚ Chiudere un’impresa
✚ Trasferirsi	
✚ Richiedere la patente di guida	
✚ Possedere un’automobile	
✚ Denunciare un crimine	
✚ Andare in pensione	
✚ Occuparsi della morte di un parente stretto	

In alcuni casi, i **singoli eventi saranno tra loro collegati**, soprattutto per i servizi transnazionali (es.: per trasferirsi in un’altra nazione potrebbe essere prima necessario cercare un posto di lavoro o produrre la documentazione per studiare in quel Paese e questo implica anche trovare un’abitazione, registrarsi presso le autorità locali, ecc.).

Progettare un servizio significa anche **investigare in profondità sui possibili “colli di bottiglia”** del processo – dove si trovano e come possono essere gestiti per creare il percorso ottimale e soddisfare il cliente nel miglior modo possibile.

Ed è qui che entrano in gioco ulteriori metodi, come il **“customer journey mapping”** (*mappa del viaggio del cliente*), che traccia i passaggi che il cliente effettua durante l’interazione con l’amministrazione (documenti da esibire, fascicoli da aprire, procedure da soddisfare, scadenze da rispettare, ecc.) e l’impatto emotivo che provocano (*quando e perché il consumatore si sente insoddisfatto*).

In generale, si possono adottare tre tecniche diverse:

- ✚ “**Buddy up**” (“condivisione dell’esperienza”): il valutatore accompagna un utente e un componente dello staff di front-line partecipando allo stesso processo e vivendo l’esperienza proprio come fanno loro, riportando i passaggi percorsi ed i livelli di soddisfazione da entrambe le prospettive e mettendo a confronto l’esperienza interna all’ente con quella esterna.
- ✚ “**Walk the walk**” (“passo dopo passo”): proprio come nei “Mystery shopping” il valutatore si mette nei panni degli utenti, percorre personalmente l’intero viaggio del consumatore passo dopo passo, prende appunti dettagliati, concentrandosi sul tempo impiegato, le duplicazioni, le situazioni di alta e bassa efficienza e confronta le sue osservazioni con quelle dei suoi colleghi.
- ✚ “**Steal with pride**” (“copiare fa bene”): il valutatore identifica agenzie/società/fornitori di servizi sia pubblici che privati che hanno sistemi simili a quello da mappare e si pone le seguenti domande: Cosa fanno in modo diverso? Quali parti del sistema sono migliori/peggiori? Cosa si può apprendere e cosa si può importare nel sistema?

Un Buon esempio: *Customer journey mapping* con le aziende in Francia

I principali punti di interesse possono essere identificati combinando la mappatura e i commenti (es.: bassa qualità dell’accoglienza all’entrata, mancanza di informazioni, procedure troppo complesse da portare a termine, contraddizioni, ecc.).

4.2 Migliorare i processi per favorire i clienti dei servizi pubblici



Vedi anche il punto 1.2 sulla riforma della regolamentazione

Gli oneri amministrativi sono il prezzo che le imprese ed i cittadini pagano per rispettare gli obblighi informativi richiesti dalle leggi e dai regolamenti. Nel 21esimo secolo, uno dei principali *obiettivi di policy* nell’erogare servizi pubblici che soddisfino le aspettative dell’utente, è la **riduzione degli oneri amministrativi** (*Administrative Burden Reduction, ABR*), meglio noto come “*cutting red tape*” (ridurre la burocrazia). Le norme stabiliscono quali sono i documenti richiesti, quali controlli vanno fatti e che tipo di *follow-up* è necessario. La riforma normativa ha quindi un impatto diretto sulla fornitura dei servizi, dal momento che determina sia *cosa* fanno le amministrazioni che *come* lo fanno (compreso: quando, dove e, in alcuni casi, anche quanto costa). Essa produce di per sé una semplificazione amministrativa e crea un ambiente favorevole e più ricettivo. Ma non è tutto, le pubbliche amministrazioni:

- ✚ Applicano le norme in base ad una propria interpretazione e hanno quindi la possibilità di **scegliere** come farlo e in che modo richiedere le informazioni, verifiche e tutto ciò di cui hanno bisogno;



Vedi anche il punto 2.3 sulla riduzione delle opportunità a causa della corruzione

- ✚ Hanno anche il potere di **decidere** in merito all’organizzazione dei servizi, l’ubicazione delle strutture, i canali di erogazione offerti agli utenti, il numero di unità di personale da assumere, formare ed incentivare e le tecnologie e le altre risorse da utilizzare;

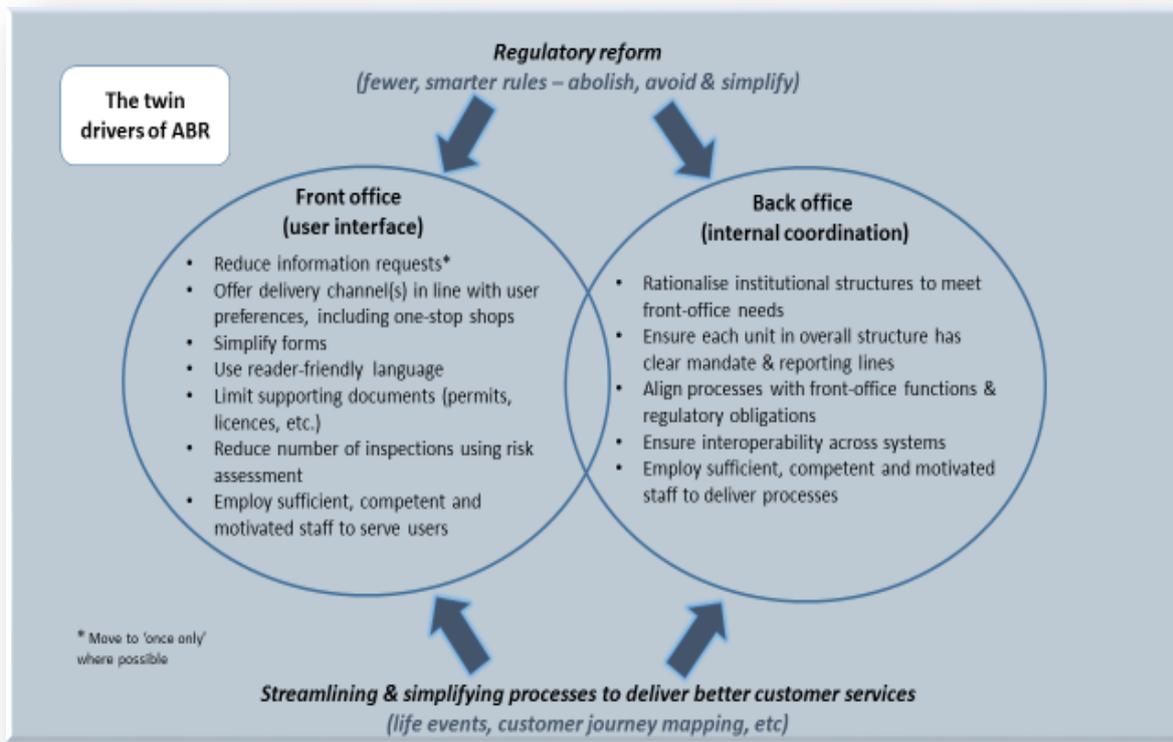
- ✚ Spesso esercitano un **potere discrezionale** quando prendono in carico le richieste da parte dei cittadini e delle imprese, all’interno del quadro giuridico, ciò può avere effetti positivi (*expertise* e capacità di giudizio) ma anche negativi (abuso di potere).

Tutti questi fattori condizionano l’esperienza del servizio per l’utente. Anche senza cambiamenti normativi, le amministrazioni pubbliche hanno la capacità di **ottimizzare e semplificare** i

processi per ridurre gli oneri ai cittadini ed alle imprese, liberare le risorse e realizzare risparmi. Il *Customer journey mapping* può essere in ogni caso una fonte di ispirazione.

Un Buon esempio: riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini dell'Austria

Al fine di ridurre gli oneri amministrativi, le amministrazioni devono capire, gestire e migliorare i loro processi di lavoro interni (*back office*) e l'interfaccia con l'utente (*front office*).



4.2.1 Reingegnerizzazione del processo

I processi rappresentano il funzionamento delle amministrazioni. Sono l'insieme di attività che trasformano gli *input* in *output*, con lo scopo di soddisfare obiettivi politici ed operativi. Mentre l'utente ha un obiettivo finale (es.: trovare un lavoro), le amministrazioni devono prima raggiungere una serie di traguardi intermedi. Ogni "evento della vita" (es.: trovare un lavoro) è la **combinazione** di singoli servizi pubblici (es.: aiutare nella ricerca di opportunità lavorative) costituiti da una serie di processi (es.: recarsi presso il centro per l'impiego locale) che a loro volta sono costituiti da una serie di operazioni (incontrare un consulente, completare un modulo inserendo dettagli ed aspettative personali, ecc.).

Per l'amministrazione la **sfida** è: quanto è possibile rendere efficaci ed efficienti (in termini di tempo e denaro) i processi e come si riesce a far confluire tali processi in un servizio facilmente accessibile all'utente, nell'ambito degli "eventi della vita"? Questo implica un'analisi attenta delle attività svolte sia dal *back office* che dal *front office*, analisi nella quale l'ICT riveste oggi un'importanza vitale.

L'ottimizzazione dei processi è un primo passo per migliorare l'erogazione dei servizi a diretto contatto con il pubblico così come la creazione di sportelli unici e l'erogazione *online*. A questo proposito, le pubbliche amministrazioni possono imparare da pratiche di successo attuate nel settore privato, come le tecniche di "*lean thinking*", "**pensiero snello**" dell'industria automobilistica.

Un Buon esempio: Usare la co-progettazione per sviluppare servizi digitali *user-friendly* in Danimarca

Per reingegnerizzare i processi, è necessario considerare anche il modo in cui l'utente finale percepisce l'interfaccia con l'amministrazione e adeguare di conseguenza i processi di *back office* al fine di rendere l'erogazione il più possibile *user friendly*. Questa

condizione si può raggiungere attraverso la “**co-progettazione**”, ossia il lavoro di progettazione condiviso con il consumatore finale e con le altre amministrazioni per sviluppare soluzioni nuove o migliori.

4.2.2 Semplificazione amministrativa

La semplificazione amministrativa tende a ridurre la complessità e l'incertezza normativa e a diminuire gli oneri non necessari prodotti dalla burocrazia e dalle “scartoffie”. Non esiste un singolo modello che valga in ogni contesto, ciononostante l'OCSE ha individuato dei **fattori di successo** per superare cinque barriere di natura strategica e sette barriere di natura tecnica che ostacolano la semplificazione amministrativa¹³. I consigli riportati di seguito sono estratti in gran parte da tale guida, e sono così riassunti:

- ✚ Definire un programma complessivo che individui le priorità generali;
- ✚ Adottare un approccio unitario “*whole of government*” ;
- ✚ Ottenere l'appoggio e la copertura politica;
- ✚ Sganciare la semplificazione amministrativa dal ciclo elettorale;
- ✚ Definire le priorità sulla base delle evidenze;
- ✚ Rendere le amministrazioni responsabili;
- ✚ Trarre beneficio dai successi ottenuti e dalle “*early wins*” (prime vittorie);
- ✚ Adottare un approccio centrato sull'utente;
- ✚ Promuovere una mentalità orientata alla riforma e all'innovazione;
- ✚ Adottare un approccio multi-disciplinare;
- ✚ Sviluppare linee guida ed offrire assistenza attraverso un help-desk;
- ✚ Individuare i “campioni” della semplificazione, affinché possano svolgere il ruolo di ambasciatori del programma;
- ✚ Costruire uno spirito di appartenenza e di entusiasmo negli utenti;
- ✚ Interiorizzare nell'amministrazione i benefici della riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese.

Un Buon esempio: semplificazione amministrativa nel settore dell'assistenza sociale in Olanda

Un esempio importante di **leadership** nel superamento degli ostacoli strategici e tecnici proviene dall'Olanda, dove una ricerca voluta dal Governo centrale ha evidenziato come gli oneri amministrativi che maggiormente ricadevano sui cittadini provenivano dall'erogazione di servizi sociali. Per ovviare al problema, il governo olandese ha utilizzato

l'approccio “*seduce and support*” (stimolare e sostenere), in virtù del quale i comuni sono stati stimolati dalle migliori pratiche altrui e, contemporaneamente dei consulenti regionali incaricati di ridurre la burocrazia hanno fornito assistenza pratica.

Buoni esempi il programma di semplificazione di Lisbona, “Simplex”;ri-progettazione del processo a Milano

Nella pubblica amministrazione la riduzione degli oneri amministrativi può essere realizzata a **qualsiasi livello territoriale** e in qualsiasi campo. Il programma portoghese “Simplex” sulla semplificazione amministrativa, realizzato a livello nazionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2006 al 2009, è stato esteso, nel 2008, ai comuni in collaborazione con il governo centrale. In Italia, per citare ancora un esempio, il focus

¹³ Vedi anche OECD (2009), “*Overcoming barriers to administrative simplification strategies: guidance for policy makers*”.

degli interventi di semplificazione amministrativa nel Comune di Milano è stato rivolto alle procedure di registrazione ed accoglienza degli immigrati. Tali soluzioni sono state possibili dalla combinazione di riforme organizzative all'interno e all'esterno del comune e dalla semplificazione degli obblighi di informazione.

4.3 Soddisfare le aspettative dell'utente di accedere facilmente ai servizi

L'accessibilità è un aspetto cruciale nell'erogazione del servizio e può essere sia fisica che virtuale. Come detto in precedenza, il principio di fondo è l'allineamento con le aspettative dell'utente anche se questo comporta un adeguamento nelle modalità di lavoro dell'amministrazione che dipende dalla sostenibilità e dalle risorse disponibili.

4.3.1 Lo Sportello Unico - SU (One Stop Shop - OSS)

Lo Sportello Unico (*One Stop Shop - OSS*) è essenzialmente un canale singolo (ufficio o pagina web) dove vengono offerti servizi multipli/complessi e dove l'utente può trovare le informazioni che cerca e svolgere tutte le transazioni in un unico luogo, fisico o "virtuale" che sia¹⁴. Di solito, si descrive lo SU come il raggruppamento di più servizi "sotto un unico tetto". Questa impostazione è molto diffusa nei comuni di diversi paesi per esempio nella forma di raggruppamento di funzioni o di dipartimenti in un'unica sede, in alternativa ai municipi. Talvolta, gli SU vengono creati allo scopo di aiutare gli utenti che risiedono in aree **periferiche** (anche urbane) che altrimenti verrebbero esclusi, come nel caso degli Sportelli Unici Mobili. Inoltre, gli SU possono anche fornire servizi transnazionali nelle zone rurali di confine.

Buoni esempi: l'Ufficio Esclusivo in Romania; "On the Spot House" in Portogallo

Buoni esempi: Centri di Servizi per i Cittadini a Cipro; il *Bürgerbüro* nel quartiere austriaco di Reutte; la staffetta di servizi pubblici nelle Ardenne, al confine tra Francia e Belgio

Possono essere creati per **servizi specifici** riferiti agli "eventi della vita", come la gestione delle tasse, o l'acquisto e la vendita di proprietà.

Non esiste un modello universale per la progettazione di uno SU; normalmente sono le sue funzioni a determinarne l'assetto. In generale, gli sportelli unici rientrano in tre categorie, anche se a livello pratico si possono combinare elementi tratti da ognuno:

- ✚ **"Accoglienza"**: lo SU fornisce informazioni ed indirizza l'utente alle singole amministrazioni e ai servizi che richiede. Il pericolo è che questa categoria possa rappresentare semplicemente "una fermata in più";
- ✚ **"Consultorio"**: lo SU è come un medico di base, capace di formulare una diagnosi, ricevere dei *feedback* e gestire le richieste di base, ma indirizza agli "specialisti" per i casi più complessi;
- ✚ **"Multi-clinica"**: lo SU copre l'intero servizio, è in grado di gestire il caso dall'inizio alla fine, dalla consulenza iniziale fino alla conclusione, anche con input specialistici forniti nel percorso.

La maggior parte degli SU può essere catalogata all'interno della categoria "Consultorio" o "Multi-clinica", o come combinazione dei due. Quando guardiamo ad un progetto di SU o

¹⁴ N.B.: "unico" non ha lo stesso significato di "una volta soltanto" (vedi il punto 4.4.2). Lo Sportello Unico è uno strumento tramite cui avere accesso ad una gamma di servizi, ma non comporta necessariamente che le informazioni dell'utente e saranno diffuse tra le amministrazioni e mai più richieste. Anche se alcuni S.U. offrono anche una registrazione dei dati "una volta soltanto", questa non è necessariamente una caratteristica comune a tutta la categoria.

all'implementazione di uno SU già esistente, ci sono degli interrogativi cui rispondere, presentati di seguito ed elaborati ulteriormente nella versione integrale della Guida:

Una volta avviato, lo SU può anche fornire *feedback* interessanti in merito a ulteriori opportunità per la semplificazione amministrativa, aiutando ad individuare le procedure più complesse.

Considerazioni per avviare o implementare gli SU

- ✚ Ci sono barriere legali alla creazione degli SU?
- ✚ La funzione dello SU è solo di collegamento con l'amministrazione o implica una più sostanziale riallocazione o riorganizzazione di risorse?
- ✚ Ha l'autorità per prendere decisioni?
- ✚ È in pratica un nuovo ufficio?
- ✚ Ha un'ubicazione fisica accessibile e visibile?
- ✚ I membri dello staff hanno le competenze per gestire le funzioni dello SU?
- ✚ Lo SU è stato attentamente valutato in termini di costi e benefici, per giustificare la spesa ed il cambiamento radicale che esso comporta? I costi sono sostenibili?
- ✚ Lo SU è stato accompagnato da un'adeguata semplificazione amministrativa?

4.3.2 Erogazione dei servizi multicanale

Oggi gli utenti vogliono che le loro interazioni siano convenienti e preferiscono che avvengano *online* piuttosto che facendo la coda ad un ufficio. Per venire incontro a tale aspettativa, le amministrazioni devono sviluppare una grande varietà di canali di accesso ai servizi che consentano agli utenti di goderne in ogni momento, ovunque e a qualunque condizione. I servizi dovrebbero essere fatti su misura per le esigenze dei singoli consumatori. Per quanto possibile, la segmentazione degli utenti rappresenta un passo fondamentale in questa direzione.

In generale, gli utenti desiderano servizi flessibili, accessibili, completi, facili e sicuri. La scelta di un canale piuttosto che di un altro da parte degli utenti dipende dalla natura del servizio richiesto o dal suo bisogno di un'interazione diretta, faccia a faccia. Le possibilità vanno dai canali tradizionali, come servizi di sportello e telefonici, fino ad arrivare ai canali elettronici come internet, *e-mail*, messaggistica via SMS, sistemi a risposta vocale interattiva e televisione digitale. Ognuno ha i suoi pregi, riportati in uno studio della Commissione Europea ed ulteriormente sviluppati nella versione integrale della Guida. Una strategia multi-canale può rispondere a due degli obiettivi che attualmente affrontano le pubbliche amministrazioni: migliorare i servizi offerti alla comunità e ridurre il costo della fornitura dei servizi stessi. Ogni amministrazione dovrebbe scegliere quali modalità utilizzare in relazione alle preferenze degli utenti, ai servizi e ai tipi di transazione richiesti. Le preferenze possono essere molto eterogenee e dipendono da:

- ✚ **Fattori demografici e socio-economici:** come il sesso, l'ubicazione (profilo urbano o rurale, regione) e la salute;
- ✚ **Fase di erogazione:** per esempio se si tratta di orientamento, informazione, consulenza o transizione;
- ✚ **Livello di complessità del servizio:** la ricerca ha dimostrato che il canale attraverso cui gli utenti cercano le informazioni è anche spesso quello che preferiscono nei successivi *step* del processo, ma nelle transazioni complesse l'utente predilige i canali diretti (soprattutto per via telefonica);
- ✚ **Natura del contatto (Personale o impersonale):** gli utenti che preferiscono il contatto personale nella raccolta delle informazioni non sono di solito inclini all'uso del telefono o di internet nelle fasi successive del processo. Però i clienti che usano il telefono sono più inclini a passare ad internet;

- ✚ **Tipo di servizio:** per esempio, la ricerca dimostra che le donne in Europa usano generalmente internet meno degli uomini, ma sono più inclini ad usarlo per ricercare informazioni di carattere sanitario.

Ciò nondimeno, le preferenze dei consumatori non sono mai definitive e la tecnologia è in continua evoluzione. Chi fornisce il servizio dovrebbe ricercare soluzioni innovative nel medio periodo, dialogando sempre con i propri utenti.

4.4 E-Government per servizi pubblici più veloci, migliori e meno costosi

Nel settore pubblico, il miglioramento delle *performance* rappresenta uno dei principali *driver* della produttività su cui si basa la crescita economica. Essendo un settore ad alta intensità di lavoro, in passato la pubblica amministrazione è stata limitata dai vincoli della tecnologia. Oggi non è più così. Nell'ICT la combinazione di potenza di elaborazione, flessibilità e capacità di *networking* ha liberato un potenziale non sfruttato in grado di erogare servizi migliori, più economici e veloci. Questo riguarda molto più che la mera innovazione tecnologica. Essa riflette infatti un cambiamento radicale nel modo di pensare alle funzioni di *back office* alle relazioni tra amministrazione e utente, sia esso un cittadino, un'impresa o un'altra amministrazione. La digitalizzazione della pubblica amministrazione non è fine a se stessa, ma un mezzo per migliorare l'efficienza, incrementare l'usabilità e l'accessibilità, per promuovere pratiche etiche e ridurre la corruzione.

L'obiettivo del piano d'azione dell' *e-Government* per il 2015 è il raggiungimento di una percentuale del 50% di cittadini e dell'80% delle imprese come utenti dei servizi *online*, considerando anche quelli transnazionali.

4.4.1 Informare per favorire l'interazione

Sempre più spesso le amministrazioni pubbliche, comprese quelle della giustizia, ricorrono ad internet per fornire i servizi ai cittadini e alle imprese. Questo processo si è rapidamente trasformato da *passivo* (accesso monodirezionale alle informazioni pubbliche di base) ad *interattivo* (impegno bilaterale, che consente la realizzazione di transazioni sofisticate).

Un Buon esempio: l'acquisto di certificate pubblici *online* da tutto il mondo in Irlanda

Mentre i governi di tutta Europa cercano di incrementare ulteriormente l'offerta di servizi *online*, il problema per le amministrazioni pubbliche è come soddisfare la domanda di servizi da parte di imprese e cittadini assicurando un'elevata qualità dell'erogazione sia a livello nazionale che transnazionale. La risposta ci riporta nuovamente agli "eventi della vita" di cittadini e imprese. La sfida è, per i sistemi IT delle pubbliche amministrazioni, quella di cooperare (o "inter-operare") per la fornitura integrata di servizi *online*.

Un Buon esempio: Accesso agli enti governativi attraverso una sola pagina nazionale in Francia

Al momento, i percorsi degli "eventi della vita" sono raramente seguiti dall'inizio alla fine e ciò implica una disponibilità non completa dei servizi *online*. I portali, inoltre, funzionano peggio nei Paesi nei quali i servizi *online* sono meno disponibili. Per gestire l'erogazione dei servizi impiegando la tecnica degli "eventi della vita", le amministrazioni pubbliche dovrebbero considerare i seguenti aspetti:

Uno studio del 2014 da parte della Commissione evidenzia che almeno il 75% dei servizi pubblici nazionali è disponibile *online*, ma meno del 50% riguarda i servizi transnazionali.

- ✚ Gli utenti conoscono meglio di chiunque altro i propri bisogni;
- ✚ Gli "eventi della vita" si sovrappongono;
- ✚ Per ciascun "evento della vita", gli utenti raggiungono i propri obiettivi insieme sfruttando utilizzando sia servizi pubblici che privati;

- ✚ Gli utenti adottano un approccio individualizzato alla gestione dei “eventi della vita” – concentrandosi su una serie di attività separate che non seguono un piano sistematico dall’inizio alla fine.

Ciò vuol dire che l’interfaccia utente deve essere personalizzata per i singoli cittadini o per aziende specifiche. L’accesso *online* deve soddisfare gli utenti che amano muoversi all’interno dei siti web istituzionali, aiutandoli ad orientarsi (*cosa mi serve?*) e a navigare (*dove lo trovo?*), mentre selezionano i servizi di proprio interesse nell’ambito degli “eventi della vita”. La sfida maggiore è quella di progettare **pacchetti di servizi online** centrati sull’utente cioè abbastanza ampi da coprire ogni eventualità ed abbastanza flessibili da permettere agli utenti di scegliere l’offerta più rispondente alle loro esigenze.

Sfide per le amministrazioni pubbliche

- ✚ Assicurarsi che l’utente non debba interrompere il percorso del proprio “evento della vita” perché arriva ad un punto morto;
- ✚ Aiutare l’utente a scegliere il percorso più idoneo, senza considerare il punto da cui è partito;
- ✚ Assicurarsi che non si perda nel corso del viaggio.

Da qui risulta il crescente interesse per i servizi collaborativi *online* (*collaborative e-services, co-production*) e per la semplificazione amministrativa. Ogni singolo servizio pubblico necessita di parametri chiari (regole, obblighi informativi e flussi di processi) e di una terminologia che traduca il linguaggio amministrativo e giuridico della pubblica amministrazione in un linguaggio familiare a cittadini ed imprese.

4.4.2 Interoperabilità e “once only”

I regolamenti in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari (Regolamento 910 del 2014) adottati dall’Ue faciliteranno i servizi transnazionali e di *e-business*.

Il cambiamento, attraverso l’*e-Government*, nel rapporto amministrazione-utente può aver luogo solo se le istituzioni vogliono e sanno lavorare insieme. Il che implica l’applicazione dell’interoperabilità (tecnica, semantica, legale ed organizzativa) ossia la capacità dei sistemi di lavorare insieme, all’interno o meno dei confini nazionali ed europei al fine di scambiare, interpretare, usare e riutilizzare le informazioni. I governi possono gettare le basi per questo cambiamento attraverso la pubblicazione dei dati pubblici non sensibili, in coerenza con la [PSI Directive](#) e incentrando lo sviluppo e l’erogazione di servizi *online* su standard aperti. I governi dovrebbero inoltre attivarsi per introdurre dei fattori abilitanti chiave che permettano alle pubbliche amministrazioni di offrire servizi elettronici sicuri e continui a cittadini e imprese, quali: identificazione elettronica, autenticazione unica, documenti elettronici, basi dati affidabili e archivi digitali. Ad oggi tali fattori sono stati implementati solo nel 49% degli “eventi della vita” europei.

Buoni esempi: La Strategia Digitale della Gran Bretagna e gli “Standard del Servizio Digitale di *default*”

Quanto più è sviluppato l’*e-Government*, tanto maggiore è la riduzione degli oneri amministrativi per imprese e cittadini. La **completa interazione** richiede inevitabilmente il ricorso all’interoperabilità e ai fattori abilitanti chiave, così che gli utenti possano prendere contatti diretti *online* con l’amministrazione, fornire dati e gestire il loro aggiornamento ed utilizzo.

C’è ancora molta strada da fare per creare servizi pubblici **transnazionali** per facilitare il trasferimento, l’occupazione o l’avvio di nuove attività in un’altra nazione europea ai cittadini e alle imprese. Per andare avanti nel processo, la Commissione ha finanziato progetti pilota su larga scala al fine di ideare e testare soluzioni pratiche in ambienti operativi reali in tutta Europa: [STORK](#) per l’Identità Elettronica; [PEPPOL](#) per l’*e-Procurement*; [SPOCS](#) per l’*e-Business*; [epSOS](#) per l’*e-Health*; [e-CODEX](#) per l’*e-Justice*; ed [e-SENS](#) per sviluppare ulteriormente i progetti pilota.

CONCEPTUAL MODEL FOR ONLINE PUBLIC SERVICES

Composite services

A number of basic services are grouped to appear as a single service to users. Behind the scenes, transactions may be implemented across borders, sectors and administrative levels, via mechanisms tailored to specific requirements.

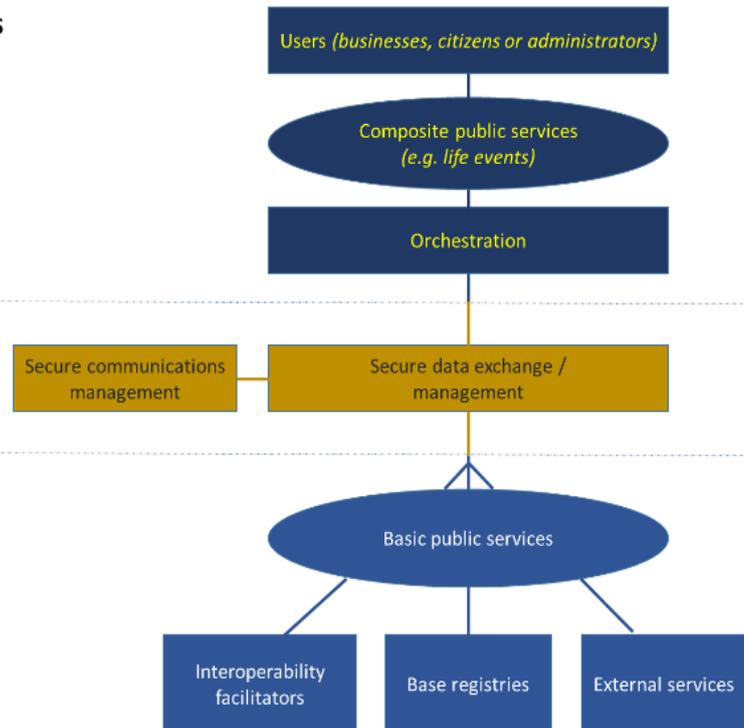
Secure data exchange

Access to all basic public services passes through it. Official information should go through a secure, harmonised and controlled layer (security is potentially a barrier to interoperability if not applied in a harmonised way among organisations). Secure data exchange requires several management functions, including service management, registration and logging

Individual public services

European public services online are built up from three basic components:

- Base registries – reliable sources of basic information (personal, corporate, vehicles, licenses, etc.), under the legal control of public administrations and maintained by them, but made available for reuse with appropriate security & privacy measures
- Interoperability facilitators – providing services such as translation between protocols, formats & languages or acting as information brokers
- External services – eg payment services provided by financial institutions, or connectivity services by telecommunications providers.



Basi dati affidabili, insieme all'interoperabilità, consentono di concretizzare i benefici del *network*: un esempio è l'implementazione del principio della **registrazione "once only" (registrazione unica)**, secondo il quale i cittadini e le imprese non dovrebbero fornire alla pubblica amministrazione più volte le medesime informazioni generali (es: indirizzo, numero della carta d'identità). Dopo averle registrate la prima volta sul sito, non saranno più richieste. La condizione essenziale è che tutte le amministrazioni collaborino, attivandosi per registrare e condividere i dati in modo sicuro e mettendo al primo posto l'utente. Mentre però il principio della registrazione unica è semplice da comprendere, risulta difficile da realizzare nella pratica. La pubblica amministrazione affronta ostacoli di natura legale, istituzionale e tecnica ed una serie implicazioni in tema di protezione dei dati e della *privacy*. Ad esempio, in alcuni Paesi i dati dei cittadini non possono essere condivisi per legge; ciò può essere superato chiedendo all'utente di autorizzare la condivisione dei propri dati.

Nel 2014-2020, con il supporto UE al Servizio per le Infrastrutture Digitali (DSIs), sia i fattori chiave facilitatori (*key enablers*) che l'interoperabilità transnazionali saranno portati avanti da parte della *Connecting Europe Facility (CEF)* da *Digital Agenda for Europe*.

Fattori da tenere in considerazione quando si introduce il "once-only"¹⁵ (registrazione unica)

- ✚ È necessario un solido quadro normativo, soprattutto rispetto alla *privacy* dei dati e alla loro protezione.
- ✚ I cittadini e le imprese – che sono i veri proprietari dei dati – dovrebbero potersi fidare dell'amministrazione per quanto riguarda la loro custodia, decidere chi può prenderne visione e modificarli se credono che non siano corretti o attendibili.
- ✚ La protezione dei dati significa autenticazione (identità elettronica per convalidare e confermare l'identità).
- ✚ La registrazione unica richiede una cooperazione effettiva tra i *back office*, non un "mercato" interno all'amministrazione per effettuare lo scambio dei dati.
- ✚ La buona tecnologia non è sufficiente è molto importante un cambiamento a livello culturale

¹⁵ Ricavato da EY & DTI (2014), "Study on e-Government and the Reduction of Administrative Burden, Final Report: A study prepared for the European Commission", Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology"

Un Buon esempio: il DigiDin Olanda

In alcuni paesi, il principio della registrazione unica è andato ben oltre la condizione di opportunità per il cittadino e si è imposto come un diritto sancito dalla legge, trasformandosi in un obbligo per l'amministrazione. Mentre i paesi dell'Unione Europea si trovano in stadi differenti del processo di implementazione della registrazione unica, cittadini ed imprese che lavorano o si spostano oltre i confini nazionali hanno già chiari i benefici di questo processo in tutta Europa. Di per sé, il principio può comportare un aumento della spesa pubblica, considerato che i benefici riguardano in gran parte le imprese ed i cittadini mentre i costi di avvio sono soprattutto a carico delle amministrazioni. Ecco perché l'iniziativa fa tipicamente parte di un più ampio progetto di *e-Government*.

4.4.3 Passare al “digital by default”

“*Digital by default*” significa che il servizio *online* è così ampiamente diffuso, accessibile e invitante rispetto alle alternative disponibili, che l'utente sceglierà il canale *online* a discapito delle altre opzioni (faccia-a-faccia, telefono, posta) a meno che non ci siano convincenti motivazioni per agire diversamente. Insieme ai vantaggi per l'utente, il “*digital by default*” comporta di solito risparmi per le amministrazioni, rispetto agli altri canali di erogazione dei servizi.

Per essere pronta, l'amministrazione deve aver già acquisito e sviluppato un orientamento preciso verso il “pensiero digitale” ed aver raggiunto un alto grado di **maturità nell'erogazione dei servizi online**. La registrazione unica dovrebbe già essere operativa, pur non rappresentando un prerequisito. Per arrivare ad essere più economici, veloci ed efficienti, i servizi pubblici hanno subito una vera e propria trasformazione. Da qui deriverà un'impennata della domanda di servizi digitali cui dovrà corrispondere la capacità dei server ed il mantenimento dei sistemi. Ciò sottoporrà a verifica anche la qualità di questi canali, la loro capacità di venire incontro ai bisogni degli utenti ed il supporto del *back office* alle richieste dell'utente. La centralità dell'utente dovrà stare al passo con la domanda.



Vedi anche il punto 4.2 sulla semplificazione amministrativa

La gran parte dei paesi adotta un approccio graduale, che parte dai servizi *online* più avanzati, per i quali c'è già un'elevata adesione oppure dai servizi con il maggior numero di utenti. Le strategie che lanciano rapidamente un nuovo servizio sono quelle destinate ad avere l'impatto maggiore, dato che il “*digital by default*” tende a facilitare ulteriormente l'adozione del canale digitale e ad alimentarne la diffusione. Tra i **fattori di successo** riscontrati nei Paesi membri vi sono: le valutazioni costi/benefici; l'esistenza di una volontà politica; la conformità alla legge; la pianificazione con tempistiche realistiche; il coinvolgimento degli stakeholder nel processo; un coordinamento efficace e, soprattutto, la partecipazione degli utenti, consultando i cittadini e le imprese dall'inizio e comunicando le intenzioni e le scadenze previste. I destinatari devono essere “*partner*” del cambiamento.

Buoni esempi: *XRoad* - infrastruttura di connessione delle basi dati della pubblica amministrazione” in Estonia

Un sondaggio del 2012 ha rivelato che il 33% dei cittadini era a favore dei servizi pubblici *online*, che ne aveva usufruito e avrebbe continuato a farlo; il 16% era tra quelli che non ne aveva ancora usufruito, ma ne aveva intenzione. Al contrario, il 13% aveva “gettato la spugna” e non intendeva usare più servizi pubblici *online*, mentre il 38% non era a favore dell'iniziativa, non ne aveva fatto uso, né ne avrebbe usufruito in futuro.

Il successo del “*digital by default*” si basa sia sulla **volontà** che sulla **possibilità di accedere ai servizi online**. Un quinto (20%) dei cittadini Europei non aveva mai usato internet nel 2013; la percentuale raggiungeva il 40% in alcuni Stati membri. Da un sondaggio sugli utenti di internet, è risultato che la maggiore motivazione all'utilizzo di servizi pubblici *online* è la convenienza: risparmio di tempo e flessibilità dei tempi e degli spazi. Più della metà dei cittadini europei intervistati ha dichiarato di non essere capace o di non essere interessato ad usufruire dei servizi pubblici *online* ma un'alta percentuale di essi usa internet ogni giorno. Che cosa influenza il loro comportamento? Quali sono gli ostacoli che impediscono o dissuadono dall'usare i portali di e-

Government per accedere ai servizi? Assumendo che i servizi pubblici siano *online* e quindi disponibili, le amministrazioni pubbliche si trovano di fronte a cinque potenziali e principali barriere da affrontare, per le quali è necessario trovare soluzioni specifiche:

Barriera	Domanda
Accessibilità	I cittadini e le imprese hanno accesso ad internet? Se non è così, come si può assicurare un'adeguata copertura?
Sensibilizzazione	Le imprese e in particolar modo i cittadini sono sufficientemente informati della possibilità di accedere all'amministrazione attraverso canali <i>online</i> ?
Abilità	Ci sono ostacoli di natura fisica all'utilizzo di canali <i>online</i> , come la vista, altri handicap fisici, capacità mentale e, se è così, come si possono aiutare i potenziali utenti ad accedere ai servizi?
Propensione	Gli utenti potenziali hanno la sensibilità e le competenze necessarie per interagire con i canali <i>online</i> e, se non le possiedono, come si può aggirare il problema e fornire il servizio nel miglior modo possibile?
Comportamento	I clienti sono avversi all'utilizzo di servizi <i>online</i> e, se sì, quali sono i motivi?

Le abitudini possono rappresentare la barriera più forte: i cittadini potrebbero preferire il contatto personale, o pensare che gli altri canali siano più facili o immediati; oppure credere che sarà comunque necessario recarsi di persona ed esibire documentazioni cartacee. Potrebbero anche non fidarsi del servizio e temere che i dati personali non siano sufficientemente protetti.

Buoni esempi: Garante per la *Privacy* italiano e approccio nazionale italiano alla *privacy*; "W!Ladecans. La *Smart City* di Viladecans" in Spagna

Possibili misure per aumentare il grado di adesione

- ✚ Aumentare a livello generale la trasparenza dell'amministrazione pubblica;
- ✚ Garantire il livello di sicurezza dei dati richiesto (*e-ID* con autenticazione sicura);
- ✚ Distinguere in categorie i cittadini-utenti (per età, settore d'impiego, istruzione, attitudine) e le aziende (per età/fase, dimensione, settore) e personalizzare i messaggi promozionali ed i servizi effettivi rispettando la loro diversità;
- ✚ Assegnare all'affidabilità del servizio un ruolo cardine;
- ✚ Fornire servizi di assistenza al consumatore per aiutarlo durante la navigazione, ad esempio attraverso supporto telefonici, forum di discussione e chat in tempo reale (nonché elenco dei contatti e FAQ) ed accettare i *feedback* dell'utente.

Alcune amministrazioni si stanno impegnando a rassicurare attivamente cittadini e imprese sulla sicurezza dei loro dati mediante istruzioni, formazione e applicazioni e a fornire la connessione rapida a banda larga. Almeno nel breve/medio periodo ci sarà ancora una discreta percentuale della popolazione che non sarà in grado o non sarà interessata ai servizi *online*. Per **evitare l'esclusione digitale**, sarà necessario individuare tale percentuale e adottare soluzioni adeguate per garantire canali alternativi o l'assistenza guidata (es: *help line* o centri di assistenza).

L'interoperabilità e la connettività di rete in crescente sviluppo spianano la strada alle possibilità offerte dall'**open by default** per aumentare la trasparenza e l'*accountability*. Si presume che i dati raccolti dalle amministrazioni centrali siano disponibili a tutti – in formati gratuiti, accessibili e operabili – a meno che cause di forza maggiore non li rendano riservati. Il principio può essere ulteriormente esteso attraverso l'ampio riuso dei servizi *online*: i [servizi cloud pubblici](#). Il *cloud* consente, in definitiva, di appagare il desiderio di cittadini ed imprese di trovare soluzioni personalizzate idonee alle specifiche esigenze dei loro "eventi della vita" nei tempi e nei modi a loro più congeniali, utilizzando un'applicazione *online* offerta dall'amministrazione pubblica o da un soggetto terzo.

4.5 Rispettare gli standard dei servizi e misurare la soddisfazione

Per verificare la qualità di un servizio, è necessario misurare quanto sia stato all'altezza di soddisfare le esigenze e le aspettative degli utenti. Con questa misurazione si ritorna al punto di partenza: capire, cioè, quello che vogliono gli utenti. Le amministrazioni hanno due possibili strumenti per definire e valutare le *performance*: le carte dei servizi, nelle quali vengono codificate le aspettative dell'utente, e la misurazione del grado di soddisfazione dell'utente per assicurarsi che siano stati raggiunti o addirittura superati i livelli di *performance*. In entrambi i casi, questi strumenti possono essere uno stimolo per sviluppi ed azioni future.

4.5.1 Carta dei servizi

La carta dei servizi è una dichiarazione unilaterale rilasciata da un ente erogatore sugli standard di qualità dei propri servizi nell'ambito del mandato e dei compiti assegnati. L'essenza può essere riassunta nei seguenti 3 principi: Orientamento all'utente Cliente - Comunicazione - Impegno. L'idea di fondo è quella di garantire agli utenti dei diritti che non sono dettati dalla legge, ma che l'amministrazione si impegna volontariamente a soddisfare.

Buoni esempi: Le dichiarazioni per il cittadino in ambito sanitario nei Paesi Bassi e nel Regno Unito

Nella carta possono essere inseriti anche standard di tipo "soft" (es: "La tratteremo con cordialità e rispetto"), ma anche impegni più concreti e misurabili (es: "Sarà servito nell'arco di quindici minuti" e non "ci sarà da attendere"). In ogni caso, gli standard vanno impostati secondo il **punto di vista del singolo utente** (es: "La nostra risposta dovrebbe arrivarle in meno di due settimane", piuttosto che "il 95% delle richieste viene soddisfatto in meno di due settimane"). Inoltre gli standard dovrebbero riguardare l'intero servizio, in modo da avvicinare le carte dei servizi agli approcci degli "eventi della vita" e del "customer journey mapping". La carta dei servizi può essere sviluppata da qualsiasi organizzazione che abbia contatto con il pubblico, ma può coinvolgere anche gli impiegati del *front office*, così come il *management*.

Essa vincola l'amministrazione a realizzare gli standard dichiarati ed indica chiaramente le **conseguenze** cui l'amministrazione va incontro se il servizio non è soddisfacente. Accanto alle soluzioni interne, le opzioni possono essere: lettere di scusa e piccoli risarcimenti che hanno lo scopo di responsabilizzare l'amministrazione e che, volendo, possono anche essere considerati un parametro di riferimento nella valutazione delle *performance*.

4.5.2 Misurazione e gestione dei livelli di soddisfazione

Nella trasformazione di un servizio, la misurazione e la gestione dei livelli di soddisfazione dell'utente rappresentano un elemento strategico molto importante. Con la loro applicazione le organizzazioni possono comprendere quali siano gli elementi su cui intervenire (al contrario di quanto accade con la percezione dei media, sulla quale non hanno molto controllo) e possono monitorare le *performance* e l'evoluzione del servizio nel tempo. La soddisfazione dell'utente rispetto al servizio può essere valutata in vari modi:

- ✚ Con tecniche di ricerca **qualitativa** per comprendere meglio cosa il consumatore pensa di un servizio ed esplorare in profondità le esperienze avute e le aspettative.
- ✚ Con la ricerca **quantitativa**, che può fornire indicatori numerici sulla soddisfazione dell'utente e risultati statisticamente significativi per valutare le *performance* di un servizio e migliorarne la qualità.

Pensare attentamente in anticipo a cosa vuole ottenere l'organizzazione dalla misurazione della soddisfazione è importante per la scelta degli strumenti e delle tecniche di misurazione da impiegare su ciascuna categoria di utenti:

Domande importanti per definire la misurazione della soddisfazione

- ✚ Cosa vuoi sapere?
- ✚ Perché lo vuoi sapere?
- ✚ Gli utenti dovrebbero essere suddivisi in categorie (es: per settore, ubicazione, frequenza dei contatti) prevedendo strumenti o tecniche differenti da applicare ai diversi gruppi?
- ✚ Ci sono delle linee guida per la comparazione della *performance* e dei miglioramenti nel corso del tempo?
- ✚ Ci sono dei parametri di riferimento (*benchmark*) che le misure dovrebbero raggiungere (es: carte dei servizi)?
- ✚ Per quale motivo si vuole realizzare la misurazione della soddisfazione (reporting, riforma del servizio) e quale impatto ha sulla raccolta e l'acquisizione delle informazioni?
- ✚ La stessa misurazione e la scelta degli strumenti rafforzeranno il legame con i clienti?

Per migliorare o riprogettare i servizi in accordo con le indicazioni dei cittadini, le amministrazioni possono usare molti metodi, come sondaggi (faccia-a-faccia e telefonici) o i *"mystery shopping"*. Tra questi, il *Net promoter Score* consente di rilevare la differenza tra cittadini e imprese che valutano positivamente i servizi pubblici (*"promotori"*) e quelli che li reputano al di sotto di una soglia accettabile (*"detrattori"*).



Vedi anche il punto 4.1 sui metodi di ricerca

Buoni esempi: qualità del servizio nell'Amministrazione della Città di Gand, in Belgio; uso del *Net Promoter Score* in Olanda

Le organizzazioni incentrate sull'interesse dell'utente guardano alla misurazione della soddisfazione più come un mezzo che come un fine, come parte del ciclo di miglioramento continuo nell'erogazione dei servizi e come una parte del più ampio spettro di tecniche volte a valorizzare il punto di vista dell'utente, al fine di utilizzare in modo più efficiente tempo e risorse. Lo stesso principio vale per i fondi dell'Unione Europea, poiché la *performance* del progetto è vitale per il buon esito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e che questo tipo di *feedback* può aiutare l'autorità di gestione e gli organismi intermedi a rafforzare le capacità dei beneficiari.

4.6 Conclusione, messaggi chiave e suggerimenti per le azioni future

I messaggi principali forniti in questo tema sono:

- ✚ Raccogliere informazioni sulle esigenze e le aspettative degli utenti per perfezionare i servizi ed i canali attraverso i quali vengono erogati, impiegando: sondaggi, gruppi di studio, commenti, reclami, *mystery shopping* e consultazioni con le associazioni di categoria;
- ✚ Interpretare l'*intelligence* proveniente dal consumatore nel contesto degli *"eventi della vita"* e della *"customer journey mapping"*, basandosi sui passaggi che i cittadini e le imprese effettivamente compiono e non su quello che l'amministrazione pensa che facciano (inclusi i contatti complementari con servizi privati) e identificare lungo il tragitto: colli di bottiglia, vicoli ciechi, deviazioni, ripetizioni e collegamenti mancanti;
- ✚ Individuare la crescente preferenza che gli utenti hanno per il *"digitale"* rispetto ai contatti diretti e ridurre al minimo le visite presso le amministrazioni (la soluzione ideale sarebbe un portale unico per tutti le necessità). Distinguere anche le varie circostanze e la diversa complessità delle loro interazioni, così che il principio *"once only"* ed il contesto digitale rappresentino l'opzione principale, lasciando, però, tra le offerte anche il contatto personale e l'assistenza guidata;
- ✚ Garantire un'offerta di servizi digitali completa ed ampia, così da consentire ad ogni cittadino ed impresa di confezionare il proprio pacchetto di servizi personalizzato basato sulla piattaforma *cloud* e tale da rispondere perfettamente alle proprie esigenze. Prevedere, quando necessario, un servizio di supporto;
- ✚ Favorire questo cambiamento radicale nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e utenti dei servizi attraverso la riprogettazione delle funzioni del *back office* e del *front office*, garantendo l'interoperabilità tra i sistemi e la creazione di un'interfaccia continua per il cliente;
- ✚ Impegnarsi affinché gli standard dei servizi corrispondano alle attese dell'utente e ne rispettino il *feedback*.

È un programma ambizioso, che comporta una sfida impegnativa: restare al passo ed aggiornarsi costantemente sulle aspettative dei cittadini e delle imprese nell'era digitale. L'esperienza degli Stati membri dimostra che le amministrazioni pubbliche ne sono sempre più all'altezza.

5. Migliorare l'ambiente imprenditoriale

Il Rapporto 2014 sulla competitività della Commissione europea "[Helping Firms Grow](#)" descrive l'impatto di una pubblica amministrazione efficiente sulla competitività delle imprese e individua gli elementi più dannosi per la crescita delle imprese, tra cui le carenze dell'amministrazione tributaria, la corruzione e l'inefficacia dei sistemi giudiziari.

Il [nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa \(Small Business Act\)](#) è un'agenda politica esaustiva che ha lo scopo di promuovere la filosofia del "[Think Small First](#)" (Una corsia preferenziale per la piccola impresa) nella elaborazione delle politiche e nel ridurre gli oneri amministrativi.

La buona *governance* crea un clima favorevole allo sviluppo imprenditoriale: incoraggia gli aspiranti imprenditori a rischiare tempo e denaro nella creazione di nuove imprese, crea condizioni favorevoli per lo sviluppo d'impresa e convoglia le risorse verso quei servizi pubblici che il mercato non è in grado di fornire o a cui non provvede in modo efficace. I governi hanno il dovere di salvaguardare l'interesse pubblico e garantire una concorrenza leale e solida tra tutti gli imprenditori, ma anche di rimuovere eventuali ostacoli alle iniziative imprenditoriali, agli investimenti e all'innovazione. Le economie vincenti possono contare su istituzioni pubbliche forti che regolamentano ove necessario e agevolano ove possibile.

Le piccole e medie imprese (PMI) ricevono particolare attenzione per il contributo che danno all'economia e il contesto in cui operano. Esse costituiscono la stragrande maggioranza della comunità imprenditoriale, generano la maggior parte dei posti di lavoro, garantiscono un flusso di nuove idee all'interno dell'economia e consentono alle aziende più grandi di avere successo come fornitori, fornitori di servizi e subappaltatori ma anche come soci in imprese cooperative. Tuttavia, spesso non possono contare sulle economie di scala e sugli assetti gestionali delle grandi aziende.

Principali domande sul tema 5	Modalità e strumenti
Come è possibile agevolare le imprese affinché possano ottemperare agli obblighi amministrativi senza difficoltà?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Programmi di semplificazione amministrativa; ✚ Misure per la riduzione degli oneri (esenzioni, periodi di transizione, attuazione e applicazione semplificata, ecc.) ✚ Sensibilizzazione e chiarimento delle regole di base ✚ Certificazione dei servizi pubblici
Come possono le pubbliche amministrazioni garantire un accesso rapido, facile ed economico ai servizi pubblici in modo da aiutare le imprese in tutte le fasi del loro ciclo di vita?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Governo "unico" (<i>whole of government</i>) ✚ Punti di contatto unici e altri sportelli unici (<i>One-Stop Shop - OSS</i>) ✚ <i>e-Government</i> per le imprese (<i>government-to-business - G2B</i>)
Cosa possono le amministrazioni incoraggiare gli aspiranti imprenditori, riducendo i costi, i tempi e le procedure necessarie all'avvio di un'attività imprenditoriale?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Abolire i requisiti patrimoniali minimi ✚ Semplificare la registrazione attraverso la collaborazione tra enti, i servizi elettronici e la razionalizzazione procedurale ✚ Ridurre l'onere statistico sulle imprese di nuova costituzione
Come possono le amministrazioni sostenere al meglio le aziende già costituite affinché possano operare, assumere personale ed eventualmente crescere?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Centralizzare la trasmissione dei dati aziendali (statistici e relativi al bilancio) ✚ Agevolare la responsabilizzazione degli intermediari ✚ Rendere meno frequenti le dichiarazioni fiscali e contributive ✚ Consentire la presentazione e il pagamento delle imposte sulle attività produttive in modalità elettronica ✚ Realizzare ispezioni fiscali basate sul rischio ✚ Semplificare gli obblighi di denunce per i datori di lavoro, anche consentendo di espletarli <i>online</i> ✚ Realizzare strumenti interattivi <i>online</i> e modelli standard per assolvere agli obblighi relativi al rapporto di lavoro e alla salute e sicurezza ✚ Razionalizzare le procedure per la richiesta delle autorizzazioni ✚ Semplificare e digitalizzare la registrazione degli immobili ✚ Ridurre l'incidenza dei ritardi di pagamento

Principali domande sul tema 5	Modalità e strumenti
Come possono le amministrazioni facilitare scambi commerciali delle aziende, soprattutto al di là dei confini UE?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Ridurre le soglie di comunicazione per il commercio all'interno dell'UE ✚ Semplificare le procedure di importazione, esportazione e transito ✚ Introdurre sistemi di certificazione per il commercio prioritario ✚ Ispezioni sulle merci che si basino sul rischio ✚ Investire nel sistema delle dogane elettroniche (<i>e-Customs</i>) ✚ Istituire in tutti gli Stati membri lo "Sportello unico"
In caso di insolvenza e cessazione di imprese, qual è il modo migliore per proteggere gli interessi delle parti e creare le condizioni per la costituzione di aziende nuove o ristrutturate?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Promuovere l'inserimento del salvataggio e della ristrutturazione nella normativa in materia di insolvenza ✚ Mettere a disposizione mediatori che forniscano assistenza durante la negoziazione e la riorganizzazione delle imprese insolventi (<i>vedi tema 6</i>) ✚ Dare una seconda possibilità agli imprenditori onesti che falliscono ✚ Migliorare l'efficienza e la trasparenza nelle procedure di insolvenza.

5.1 Dare priorità alle imprese

Il futuro successo economico dell'UE dipenderà da una base imprenditoriale dinamica in cui i prodotti e i servizi forniti siano in grado di soddisfare le esigenze degli utenti e competere sui mercati internazionali. Il principio del "Think small first" (*TSF* - "Pensare anzitutto in piccolo") ha spinto i governi a ridurre e migliorare le norme, creando il presupposto per un alleggerimento del carico amministrativo che grava sulle imprese. Fondamentalmente si tratta di un cambiamento di mentalità: occorre modificare gli atteggiamenti affinché ogni interazione effettiva e potenziale sia vista nell'ottica di un'impresa prendendo in considerazione le conseguenze che regole e norme possono avere soprattutto sulle PMI. Poiché le aziende più piccole, a differenza delle loro controparti di dimensioni maggiori, non dispongono né del tempo né delle risorse per districarsi nella burocrazia, il principio del *TSF* resta sempre valido.

Il *Public Administration Scoreboard*, che fa parte del [Rapporto 2014 sulla competitività degli Stati membri](#), è la prima analisi di respiro europeo che evidenzia quanto le amministrazioni siano capaci di promuovere la crescita e la competitività

 Vedi anche il punto 1.2 sulla riforma della regolamentazione

5.1.1 Snellire e semplificare la burocrazia

Un eccesso di burocrazia rappresenta un elemento di distrazione per le imprese e consuma risorse che potrebbero essere impiegate in modo più produttivo. Tutti i governi UE, a tutti i livelli, sono impegnati nella semplificazione del quadro normativo, con particolare riguardo alle PMI. In molti casi, gli Stati membri hanno avviato **programmi di semplificazione amministrativa** che prevedono la rilevazione degli oneri

Buoni esempi: il *Business Forum* per la Migliore Regolazione in Danimarca; Il Comitato per la semplificazione amministrativa in Francia; "Lombardia Semplice" in Italia

che attualmente gravano sulle aziende, in consultazione con imprese e esperti del settore industriale e del governo, e l'elaborazione di un piano d'azione per l'eliminazione sistematica della burocrazia non necessaria. Le imprese che operano in Stati membri con sistemi decentralizzati devono affrontare assetti normativi molto frammentati a livello locale, regionale e nazionale, con conseguente aumento della complessità e dei costi di conformità. Alcuni Stati membri stanno cercando di razionalizzare e armonizzare questo quadro, come ad esempio la Spagna con la Legge sulla garanzia dell'unità di mercato.

In alcuni casi, la riduzione degli oneri è una conseguenza, voluta o indiretta, del cambiamento dell'orientamento politico. Tuttavia, in molti casi, l'obiettivo politico sotteso è già stabilito e la sfida consiste nel ridurre al minimo i costi di conformità alle regole soprattutto per le nuove e le piccole imprese. Ciò spesso consente un approccio più 'soft' nei confronti delle micro imprese o delle PMI, se giustificato dalla valutazione d'impatto. Le pubbliche amministrazioni dovrebbero prendere in considerazione un **approccio basato sul rischio**, focalizzandosi su disposizioni legislative destinate agli operatori con il rischio più elevato, in genere sulla base del settore e/o categoria di grandezza. L'impiego di criteri connessi alle dimensioni va tuttavia valutato con

cautela; se l'effetto soglia è troppo ampio, i vantaggi per le piccole aziende possono essere controbilanciati dal disincentivo a spostarsi verso una fascia più alta e impedire la crescita dell'azienda.

Sulla base dell'esperienza della Commissione europea e degli Stati membri, le pubbliche amministrazioni possono ispirarsi a nove tipi di **misure compensative** per ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle aziende, in particolare sulle micro-imprese (con meno di 10 dipendenti) o tutte le PMI. Tali misure possono essere inserite nel testo legislativo durante la sua elaborazione o revisione o prese in considerazione in fase di attuazione e applicazione, a seconda della cultura amministrativa e giuridica.

Misura potenziale	Descrizione
Legislazione specifica	Gli atti normativi vengono scritti (o riscritti) in modo da contenere disposizioni specifiche per le diverse categorie di grandezza delle imprese.
Esenzioni permanenti	La legge specifica che le imprese al di sotto di determinate dimensioni (ad esempio le micro-imprese o le PMI) non sono tenute a rispettare obblighi specifici, purché ciò non invalidi lo scopo originario della legislazione e non vi sia il rischio di una distorsione di mercato. Dette esenzioni potrebbero applicarsi all'intero corpus legislativo o solo a parte di esso.
Esenzioni temporanee	Le imprese possono godere di periodi di transizione in cui sono esenti dalle disposizioni di legge affinché abbiano il tempo di adeguarsi (condizionatamente alle stesse riserve espresse per le esenzioni permanenti). Tale disposizione potrebbe essere applicata solo ad imprese al di sotto di una determinata dimensione (micro-imprese o PMI).
Proroga dei periodi di transizione	È simile alle esenzioni temporanee ma si applica solo ai periodi di transizione proposti per tutte le parti coinvolte e si estende ulteriormente nel caso di imprese al di sotto di determinate dimensioni affinché abbiano più tempo per adeguarsi.
Norme "de minimis"	Le esenzioni si applicano al di sotto di una specifica soglia che non è specificamente correlata alla dimensione dell'azienda ma tende a favorire le micro-imprese e alcune PMI (ad esempio, norme sugli aiuti di Stato che non si applicano al di sotto dei 200.000 euro nella maggior parte dei casi).
Attuazione semplificata	Grazie alle normative, nuove o sottoposte a rifusione, la conformità è stata resa meno onerosa e costosa poiché si facilitano gli obblighi di comunicazione per alcune o tutte le imprese attraverso, ad esempio: la riduzione della frequenza delle comunicazioni al minimo necessario per rispettare gli obblighi sostanziali della legislazione; l'allineamento, ove possibile, della frequenza di comunicazione tra tutti i segmenti correlati della legislazione; riduzione del tempo di conservazione degli atti; introduzione dell'impiego obbligatorio/volontario di canali <i>online</i> più veloci e più economici per lo scambio di informazioni ai fini della riduzione dei costi; uso del campionamento per la raccolta dei dati invece di richiedere ad ogni azienda di trasmettere le statistiche sulle comunicazioni.
Applicazione semplificata	Grazie alle normative, nuove o sottoposte a rifusione, l'applicazione è stata resa meno onerosa e costosa attraverso la riduzione della frequenza delle ispezioni e delle verifiche e/o la semplificazione del processo applicando, ad esempio, tecniche di gestione del rischio.
Compensazione finale	Affinché la proposta non comporti costi aggiuntivi sulle imprese interessate, la legislazione potrebbe prevedere disposizioni per sostenere finanziariamente tali aziende (ad esempio le PMI) in relazione ai costi normativi sostenuti, purché ciò sia compatibile con la legislazione vigente (ad esempio, gli aiuti di stato), attraverso la riduzione di tariffe e oneri.
Accordi volontari	La legge si propone di raggiungere il suo obiettivo politico attraverso mezzi volontari, per tutte le imprese o solo per quelle al di sotto di una determinata soglia (micro o PMI).

Molti Stati membri hanno usufruito delle **deroghe alla legislazione UE** per ridurre gli obblighi per le PMI e adeguare la propria legislazione di conseguenza, così come per semplificarne l'attuazione e l'applicazione.

Quando si adotta una legge molto importante, l'amministrazione può agevolare le imprese **facendo conoscere le nuove norme e offrendo chiarimenti**, attraverso un linguaggio e degli strumenti di comunicazione di facile comprensione per le imprese. Le amministrazioni pubbliche dovrebbero descrivere apertamente le implicazioni, soprattutto in caso di leggi complesse che richiedono una spiegazione o una competenza giuridica.

Anche i governi possono incoraggiare gli organismi pubblici a migliorare i loro servizi alle imprese fornendo **certificazioni alle pubbliche amministrazioni** che raggiungono determinati standard concordati con i rappresentanti della comunità imprenditoriale.

Un buon esempio: “*The Mark of Good Services*” nei Paesi Bassi

5.1.2 Un’amministrazione incentrata sulle imprese

La creazione di un clima favorevole alle imprese non è solo una questione di riforma normativa ma riguarda anche il miglioramento della reattività dell’amministrazione, vale a dire degli atteggiamenti e delle strutture. Il principio del TSF è una questione di etica che riguarda l’interno governo, a tutti i livelli, e dove le pubbliche amministrazioni offrono servizi funzionanti che migliorano, invece di ostacolare, le prestazioni delle imprese. Il governo dovrebbe essere unico: le aziende dovrebbero poter contare sugli stessi servizi di alta qualità e orientati al consumatore a prescindere dall’ufficio a cui si rivolgono.

Un buon esempio: gli Ambasciatori delle imprese nell’ambito del Progetto LOTS del Comune di Hultsfred (Svezia)

Molti Stati membri hanno cercato di migliorare l’esperienza di *front office* con la creazione di sportelli unici per le imprese allo scopo di potenziare l’interfaccia pubblico-privato. Tra questi vi sono i Punti unici di contatto (*Points of Single Contact* - PSC) ai sensi della Direttiva Servizi 2006/123. L’obiettivo prioritario è offrire sempre più servizi *online* dal governo alle aziende (*Government-to-Business* - G2B). Poiché l’uso di internet è molto più diffuso nella comunità imprenditoriale rispetto alla popolazione in generale, la transizione verso servizi digitali migliori, più rapidi e più economici va a vantaggio soprattutto delle PMI. In tutta Europa esistono numerosi portali web per le imprese che si basano sugli ‘eventi della vita’. In un contesto ideale, vi è un unico portale che consente l’accesso a tutti i servizi richiesti dalle imprese. La semplificazione del *front office* è comunemente associata a riforme del *back office* per migliorare la professionalità e la capacità di rispondere alle esigenze delle PMI. Le imprese vogliono ridurre al minimo i contatti con l’amministrazione per questioni banali, di conseguenza l’inserimento dei dati “*una tantum*” (principio del “*once only*”) rappresenta una formula vincente per servizi pubblici favorevoli alle imprese.¹⁶

Un buon esempio: il Portale austriaco per i servizi alle imprese

I PSC sono supportati da strumenti informatici attraverso il progetto SPOCS, e sottoposti a valutazione comparativa nella *Single Market Scoreboard*

Un buon esempio: la *Crossroads Bank* per le imprese in Belgio

5.2 Snellire l’amministrazione a favore delle imprese

Per le pubbliche amministrazioni la riduzione degli oneri sulle imprese non riguarda solo il numero e la natura delle leggi ma anche come viene gestita l’interfaccia pubblico-privato in ogni fase del ciclo di vita dell’impresa. Alcune interazioni saranno sempre necessarie all’atto della costituzione, gestione e chiusura di un’azienda per adeguarsi alle norme sulle società e sull’occupazione, il fisco e la previdenza sociale, l’ambiente e l’edilizia, ecc. Le aziende che desiderano commerciare e investire oltrefrontiera, devono valutare la normativa doganale ma anche la prospettiva di confrontarsi con culture amministrative diverse. Le fasi, le istituzioni coinvolte, i tempi e i costi legati a questi processi fondamentali variano enormemente in tutta l’UE. Questi dati vengono monitorati e confrontati regolarmente a livello internazionale, in particolare attraverso i *Rapporti annuali “Doing Business”* della Banca Mondiale. I paragrafi successivi affrontano i vari ‘eventi della vita’ di un’impresa e descrivono come gli Stati membri sono intervenuti per rendere i processi più efficienti ed efficaci¹⁷. Nella pratica, ovviamente, molte di queste riforme sono pianificate ed attuate in parallelo, in genere in un unico pacchetto.

Un buon esempio: il miglioramento dell’ambiente imprenditoriale in Lettonia

¹⁶ Per la differenza tra sportelli unici e inserimento dei dati “*once only*”, si veda il tema 4.

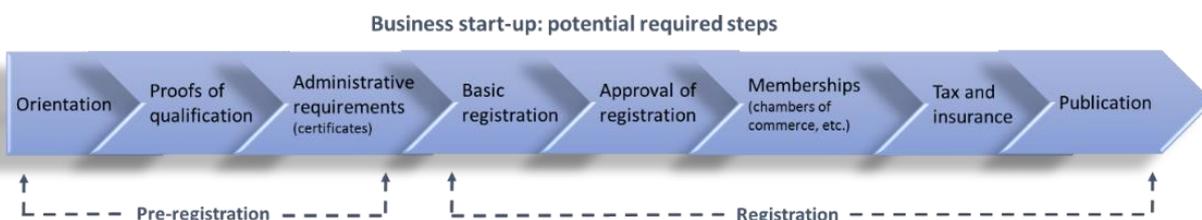
¹⁷ Alcuni dei problemi riscontrati dalle aziende affermate sono rilevanti anche per le aziende di nuova creazione, come le imposte, l’occupazione e i beni immobili: il concetto di ‘evento della vita’ dovrebbe essere trattato con flessibilità.

5.2.1 Avviare un'impresa

Le nuove imprese creano posti di lavoro e riversano nell'economia nuovi investimenti, idee e iniziative. Inoltre, esse generano una pressione sulle aziende già avviate ad innovare, migliorare la qualità dei prodotti e dei servizi e aumentare la propria produttività. Ma la decisione di avviare un'attività imprenditoriale non viene mai presa a cuor leggero. Comporta un impegno finanziario, un rischio personale per i titolari e un futuro incerto.

"Avviare un'impresa comporta numerosi e inevitabili ostacoli, tuttavia un eccesso di burocrazia non dovrebbe essere uno di questi", Banca Mondiale, Doing Business 2014.

Potenzialmente, sono **molte le fasi** da esperire prima di giungere alla costituzione di un'azienda: come minimo la registrazione e il rapporto con le autorità fiscali. Lo [studio del 2012 "e-Government benchmarking"](#) della DG CNECT ha individuato fino a 23 possibili fasi prima e durante la registrazione e le ha suddivise in otto gruppi.



Source: European Commission, 2012 eGovernment Benchmark report

Buoni esempi: Il centro per l'imprenditoria "BarcelonaActiva"; [StartUpGreece](#)

Durante il Consiglio Competitività di maggio 2011, gli Stati membri hanno sottoscritto un obiettivo di tre giorni e un costo di 100 euro per la costituzione di una s.r.l., attraverso il ricorso a uno sportello unico.

Un buon esempio: l'iniziativa portoghese "Zero licenze"

Il Consiglio Competitività di maggio 2011 ha invitato gli Stati membri a ridurre il tempo per la concessione delle licenze commerciali ad un massimo di 90 giorni.

Buoni esempi: Introduzione di una forma semplificata per la costituzione di nuove imprese in Grecia; "On-the-Spot Firm" in Portogallo

Oltre a procedure rapide e a basso costo, i futuri imprenditori hanno bisogno di sistemi di sostegno per l'avvio di nuove aziende. Un imprenditore decide di avviare un'attività per desiderio o per necessità. In entrambi i casi il punto di partenza è la consapevolezza delle conoscenze, competenze e risorse necessarie per portare a compimento il progetto imprenditoriale.

Le ragioni economiche alla base della **riforma delle procedure di avviamento delle nuove imprese** sono tante: la creazione di nuove imprese è strettamente connessa ad aumenti costanti di produttività, occupazione e crescita. La Commissione europea ha svolto un ruolo attivo in questa direzione e sono stati registrati molti progressi negli Stati membri negli ultimi anni. Nel 2013, il tempo medio necessario per avviare un'azienda nell'UE era sceso a 4,2 giorni, il costo medio a 315 euro e 20 Stati membri avevano attivato degli sportelli unici. Ma c'è ancora molta strada da fare: solo cinque paesi sono pienamente allineati con i tre obiettivi europei. L'obiettivo dei costi è forse il più difficile da conseguire poiché comporta l'esclusione dal processo di avvocati e notai. La Slovenia è l'unico paese dell'UE in cui il costo per l'avvio di una società a responsabilità limitata è pari a zero.

Una delle riforme più diffuse degli ultimi anni è stata la riduzione o, in alcuni casi, l'abolizione del **requisito del capitale sociale minimo** per la costituzione di una s.r.l. Molti Stati membri hanno realizzato importanti progressi semplificando le procedure di registrazione e stimolando, di conseguenza, la nascita di nuove imprese. Alcune riforme più specifiche hanno riguardato una migliore collaborazione tra enti e/o l'abolizione di alcune procedure specifiche, e l'applicazione del principio "una tantum" (*once only*) per

l'inserimento dei dati allo scopo di fornire servizi pubblici in modo proattivo e automatico. Diversi Stati membri hanno adottato importanti riforme volte a semplificare e razionalizzare le

procedure di rilascio delle **licenze commerciali**, tra cui il passaggio dall'approvazione *ex ante* ai controlli *ex post*.

5.2.2 Gestire e far crescere un'impresa

Una volta avviata l'impresa, è fondamentale interagire facilmente con il settore pubblico per mantenere bassi i costi occulti della gestione aziendale. L'interazione diretta tra le imprese private e le pubbliche amministrazioni riguarda l'informazione, la registrazione, le richieste e i pagamenti in entrambe le direzioni. Questo può essere visto come una **serie discontinua di interazioni**, alcune delle quali regolari (rimborsi IVA, presentazione dei bilanci certificati), altre irregolari. Idealmente, tutte le relazioni con la pubblica amministrazione dovrebbero essere gestite attraverso un unico ufficio o un unico portale, in cui ogni interazione deve comportare la massima convenienza e il minimo costo per le aziende, e il minimo numero possibile di procedure.

Le aziende sono tenute per legge a **rendere pubblici i dati societari** per una serie di ragioni: a scopo statistico, per consentire una pianificazione delle finanze pubbliche e un'analisi economica efficaci, per calcolare le imposte, per anticipare i pagamenti delle imposte e per tutelare investitori e creditori. Alcuni Stati membri sono riusciti ad unificare l'obbligo giuridico di comunicazione dei dati contabili, fiscali e statistici ai diversi organismi pubblici secondo una procedura *una tantum*, elettronica, economica e veloce.

Un buon esempio: semplificazione dei dati societari in Portogallo

A prescindere dai tassi d'imposizione fiscale e dal sistema e dalla struttura fiscale, l'obiettivo della pubblica amministrazione dovrebbe essere di facilitare il **pagamento delle imposte societarie**, siano esse dirette o indirette, riducendo al minimo tempi e costi. Una delle riforme più semplici consiste nel ridurre la frequenza con cui le aziende sono tenute a dichiarare e pagare le imposte e i contributi (ad es. da mensile a trimestrale), sebbene ciò comporti un deficit di risorse per il finanziamento degli interventi governativi che devono essere reperite altrove. Una riforma ancora più importante consiste nell'adozione di sistemi elettronici per la dichiarazione e il pagamento delle imposte che accelera il processo a prescindere dalla frequenza. Il sistema dovrebbe anche essere sufficientemente flessibile per garantire la correzione di errori e il rimborso di eventuali importi versati in eccesso. Laddove sono stati attivati sistemi di *e-Government* sufficientemente avanzati per applicare il principio dell'inserimento unico dei dati (*once only*), vi sono le prerogative per l'avvio delle dichiarazioni dei redditi precompilate.

Lo studio del 2007 del Gruppo di esperti della Commissione individua le buone pratiche per la semplificazione e lo snellimento delle procedure di adempimento fiscale per le PMI.

Un buon esempio: servizi fiscali online a Malta

Le amministrazioni si riservano il diritto di effettuare ispezioni materiali sui dati e sui sistemi delle società soggette a imposte. Come accade in altri settori di applicazione della regolamentazione, i dirigenti possono avvalersi di tecniche di valutazione del rischio nel corso delle ispezioni tributarie.

Un buon esempio: le ispezioni "Fair Play" nel caso del primo esercizio finanziario in Austria

La maggior parte delle aziende europee sono **imprese individuali senza dipendenti**. In alcuni casi, questo assetto soddisfa l'imprenditore o il modello imprenditoriale del settore (lavoro autonomo), ma in altri casi, è una scelta consapevole perché gli ulteriori oneri burocratici (ritenute fiscali e contributi, obblighi di salute e sicurezza, requisiti di comunicazione e consultazione) sono visti dall'imprenditore come eccessivi rispetto ai possibili vantaggi legati a un incremento del numero dei dipendenti. Sul lavoro, è fondamentale avere un quadro chiaro dei diritti; la questione chiave è come viene applicata e attuata la normativa del lavoro.

Un buon esempio: il Palkka.fi in Finlandia che aiuta le piccole imprese e i nuclei familiari ad adempiere agli obblighi del datore di lavoro in modo elettronico e interattivo

Non tutte le imprese sono tenute a **richiedere un permesso** per l'avvio dell'attività imprenditoriale, ma per quelle che sono obbligate a farlo può essere un processo lungo e

scoraggiante. Ad esempio, i controlli edilizi sono necessari per tutelare la sicurezza pubblica e rafforzare i diritti di proprietà ma una burocrazia eccessiva e i ritardi nel rilascio delle concessioni edilizie possono incoraggiare attività illecite e disoneste. Ci sono varie possibilità di riforma, tra cui:

Potenziali riforme per il rilascio delle concessioni edilizie

- ✦ Garantire che le normative edilizie siano coerenti e comprensibili;
- ✦ Orientare il sistema agli *output* (*performance*) e non agli *input*;
- ✦ Razionalizzare il numero di enti coinvolti nelle procedure di autorizzazione e ispezione, anche attraverso l'approccio degli sportelli unici;
- ✦ Utilizzare sistemi basati sul rischio in cui strutture più semplici e meno rischiose richiedono meno ispezioni rispetto a strutture più complesse e con un rischio più elevato (come gli hotel);
- ✦ Adottare il sistema dell'autorizzazione passiva per le strutture a basso rischio, con la sola notifica di inizio lavori senza l'obbligo di richiedere un'autorizzazione preventiva.
- ✦ Ridurre le fasi per il rilascio delle autorizzazioni eliminando o unificando le procedure affinché siano eseguite in parallelo;
- ✦ Fissare limiti temporali per le decisioni delle amministrazioni e applicare il principio del silenzio-assenso.

Un buon esempio: l'*EDM Environment*, una soluzione di *e-Government* basata sul *cloud*

Un buon esempio: la concessione di licenze per le attività manifatturiere in Grecia

Un altro ambito particolare riguarda la concessione di permessi ambientali, il monitoraggio della conformità e gli obblighi di ispezione. A seconda del quadro legislativo e degli specifici settori ambientali, questo può comportare il coinvolgimento di una serie indefinita e complessa di enti a livello locale e nazionale. Analogamente, dovrebbe essere possibile semplificare e razionalizzare i regimi di concessione delle licenze per l'industria manifatturiera, abbreviando la procedura, riducendone il costo, passando dai controlli *ex ante* a quelli *ex post* e digitalizzando la procedura di richiesta.

Per le imprese di nuova costituzione o già avviate che acquistano terreni o edifici è importante poter espletare con facilità le **procedure di registrazione** degli immobili affinché questi beni possano essere usati in modo produttivo il prima possibile e per assicurare un accesso futuro al credito utilizzandoli come garanzia. Per una registrazione rapida c'è bisogno di una pubblica amministrazione efficace con un sistema giudiziario efficiente e di alta qualità, in grado di ridurre le fasi e i tempi delle procedure. Come nel caso delle richieste di autorizzazione, è possibile fissare dei limiti temporali. Si possono usare gli sportelli unici per offrire un *front office*

Un buon esempio: digitalizzazione e automazione delle procedure di registrazione in Danimarca

La Direttiva sui ritardi di pagamento 2011/7/EU ha fissato un termine di 30 giorni per tutti i pagamenti delle pubbliche amministrazioni per beni e servizi acquistati, ovvero 60 giorni in circostanze del tutto eccezionali.

Circa il 50% delle imprese dell'UE prevede una riduzione della crescita dovuta ai ritardi nei pagamenti. Il settore pubblico resta il pagatore più lento con una media di 58 giorni. (*European Payment Index 2014*)

comune e razionalizzare i processi di *back office* eliminando le richieste di documenti e le fasi di autorizzazione, unificando i passaggi, digitalizzando e armonizzando i registri e consentendo il deposito e il trasferimento di documenti *online*. L'elaborazione elettronica rafforza la certezza dei titoli poiché consente di individuare errori e sovrapposizioni. Ma possono essere necessari diversi anni di graduale adeguamento prima di riuscire ad ottenere un cambiamento radicale.

La questione dei **ritardi di pagamento** è una delle priorità dell'UE. I ritardi creano problemi di liquidità che impediscono gli investimenti per la crescita delle imprese, ma soprattutto mettono a rischio l'esistenza stessa dell'azienda, soprattutto nel caso delle PMI. Le pubbliche amministrazioni non hanno scuse per i ritardi nei pagamenti, se non una pessima pianificazione ed esecuzione del bilancio, soprattutto in materia di appalti. Nonostante ciò, il problema resta diffuso. Per sostenere la campagna informativa sui ritardi di pagamento dell'UE, alcuni Stati membri hanno creato dei [siti web nazionali sui pagamenti ritardati](#) per dare maggiore visibilità a obblighi e prerogative (interessi e risarcimenti). Molti hanno adottato specifiche misure per accelerare il pagamento degli arretrati come lo stanziamento di risorse supplementari per gli enti debitori a livello locale, regionale e centrale

5.2.3 Il commercio transnazionale

Facilitare il commercio transnazionale rappresenta un fattore cruciale per il successo delle imprese sui mercati internazionali. Le imprese che effettuano scambi commerciali con l'unione doganale UE possono contare su un mercato interno di oltre 500 milioni di persone e devono adempiere a pochi obblighi amministrativi rispetto a chi effettua scambi commerciali all'interno dei mercati nazionali, con la sola eccezione della raccolta di dati statistici sugli scambi intracomunitari che può essere semplificata ove possibile.

Un buon esempio: l'innalzamento delle soglie di comunicazione in Germania

Secondo l'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo), al di fuori dei confini UE, l'80% del commercio mondiale avviene all'interno di catene globali del valore coordinate da imprese transnazionali (*transnational corporations - TNC*). L'eccessiva burocrazia e le procedure di sdoganamento estremamente complesse e costose non solo sono disagi ma rappresentano un ostacolo agli investimenti perché le *TNC* sceglieranno di insediare le loro attività e procurarsi le forniture da un'altra parte per restare competitive. Alcuni Stati membri hanno cercato di **accelerare e semplificare** il commercio transnazionale razionalizzando le procedure e riducendo il numero di documenti necessari per il transito e l'*import-export*, oppure investendo in infrastrutture materiali e informatiche ai valichi di frontiera. Queste riforme non solo accorciano i tempi di preparazione e di attesa per gli operatori commerciali, ma riducono anche il rischio di comportamenti illeciti.

 Vedi anche il punto 2.3 su come affrontare la corruzione attraverso la semplificazione

La sfida per i responsabili politici è garantire il flusso scorrevole del commercio transnazionale senza sacrificare altri interessi politici, come la lotta alla criminalità organizzata, l'immigrazione clandestina, il traffico di esseri umani, la protezione della sicurezza nazionale e la prevenzione della diffusione di patologie umane, animali e vegetali. La soluzione è una gestione integrata delle frontiere con una forte collaborazione tra la polizia di frontiera, le autorità addette al controllo dei visti, l'amministrazione doganale e i servizi di ispezione sanitaria, fitosanitaria e veterinaria. Per snellire il processo ed eseguire le **ispezioni delle merci** si può fare ricorso a tecniche di gestione del rischio in modo da utilizzare in modo più efficiente le risorse doganali concentrandosi sulle movimentazioni "ad alto rischio" di merci e rendendo il processo di sdoganamento più prevedibile.

Un buon esempio: il sistema dei controlli basato sul rischio in Turchia

La soluzione per un'amministrazione più efficiente e una collaborazione tra diversi organismi è l'**e-Customs** (il sistema doganale elettronico) già molto evoluto in numerosi Stati membri. I continui progressi nell'ambito del Piano strategico pluriennale (*Multi-Annual Strategic Plan - MASP*) offrono numerosi vantaggi agli operatori commerciali a livello paneuropeo, tra cui l'accesso al Portale europeo d'informazione doganale, la possibilità di eseguire procedure semplificate grazie al sistema di Operatore economico autorizzato (*Authorised Economic Operator - AEO*), la possibilità di ricevere tariffe preferenziali in qualità di esportatori registrati e uno sportello unico *online* per le procedure doganali attraverso i Punti unici di accesso elettronico (*Single Electronic Access Points - SEAP*). Questi vantaggi di *front office* sono affiancati da interventi meno visibili, ma pur sempre presenti, che rafforzano le funzioni di *back office*, tra cui il Quadro per la gestione del rischio e l'Ambiente tariffario integrato. Tuttavia, i vantaggi degli sportelli unici saranno percepiti solo quando gli operatori di tutta Europa potranno usufruire della possibilità di presentare *tutta* la documentazione prevista "*once only*", documentazione che poi potrà essere facilmente trasmessa a *tutti* gli enti preposti attraverso lo **Sportello unico Europeo** che non sarà completo finché tutti gli sportelli unici *nazionali* non saranno operativi e interconnessi.¹⁸

Un buon esempio: fisco e dogane elettroniche in Lussemburgo

Il [Multi-Annual Strategic Plan \(MASP\)](#) descrive le modalità in cui la Commissione e gli Stati membri dovranno creare sistemi doganali elettronici, accessibili, interoperabili, integrati e sicuri per lo scambio di dati.

¹⁸ N.B.: "One stop" non è sinonimo di "once only" (vedi il punto 4.4.2).

Oltre allo scambio di merci, i **flussi online di dati transnazionali** sono sempre più importanti per le attività commerciali. Come emerge dallo studio del 2014 dello *Swedish Board of Trade “No Transfer, No Trade”*, le pubbliche amministrazioni sono ormai coscienti dei potenziali impedimenti causati dalla conservazione locale e dalla “localizzazione forzata” nonché da questioni relative alla tutela e alla confidenzialità dei dati.

5.2.4 Affrontare i casi di insolvenza e concedere una seconda possibilità agli imprenditori onesti

I fallimenti delle imprese sono un fenomeno costante che si verifica a causa della presenza di concorrenti migliori sul mercato, crisi economiche, contrazioni di mercato, prodotti obsoleti, espansioni eccessive dell'imprenditore, problemi di accesso al credito e molti altri fattori. Questo accade soprattutto alle aziende di nuova o recente costituzione: circa la metà delle imprese sopravvive meno di cinque anni.

La causa scatenante della chiusura di un'azienda è spesso la sua incapacità di far fronte ai debiti: l'impresa si trova in uno stato di insolvenza e crisi di liquidità. Alcuni imprenditori sono in grado

Un quarto dei casi di insolvenza nell'UE è di natura **transnazionale** (le attività e passività del debitore si trovano in uno o più Stati o il debitore è sottoposto alla giurisdizione dei tribunali di due o più Stati), motivo per il quale è stato predisposto il Regolamento del Consiglio sulle Procedure di insolvenza.

di prevedere la situazione prima che essa si verifichi e tentano di chiudere l'attività prima del fallimento. Altri devono affrontare difficoltà finanziarie più immediate e far fronte ai creditori, su base volontaria o a seguito di un'azione legale. Tutti i paesi dispongono di **leggi e istituzioni** preposte alla gestione dell'insolvenza che, generalmente, offrono una serie di opzioni sia ai creditori che ai debitori. Tutti i sistemi cercano di tutelare i creditori altrimenti sarebbe più complicato e costoso per le aziende accedere al credito, alle forniture e ai servizi.

Nel 2014, la DG Giustizia ha pubblicato un [prospetto comparativo](#) delle procedure attivate dagli Stati membri per il salvataggio delle aziende e delle persone fisiche in difficoltà finanziarie.

È nell'interesse di tutte le parti mantenere in piedi un'impresa qualora sia possibile ripristinarne la redditività. In questo modo, il problema diventa un'eventuale **liquidazione e non la cessazione**. Questo approccio implica che la priorità sia la ristrutturazione dell'azienda in difficoltà e il ripristino della sua salute finanziaria. Alcuni Stati membri hanno previsto, in caso di insolvenza, misure di salvataggio e riorganizzazione delle imprese. Altri sono andati oltre e hanno adottato un approccio di tipo preventivo: meglio intervenire tempestivamente quando l'azienda si rende conto delle prime difficoltà e aiutarla a ripristinare la sua redditività. Al contempo, gli organi decisionali devono riconoscere che non tutte le aziende possono essere salvate; pertanto va previsto un meccanismo per consentire la loro **ordinata cessazione**, nella massima trasparenza, efficienza e comprensibilità per tutte le parti coinvolte. Dati i costi, i tempi

Buoni esempi: il rafforzamento delle procedure di riorganizzazione nei casi di insolvenza in Repubblica Ceca e Italia; il sistema di allerta preventiva in Danimarca; il miglioramento della procedura di insolvenza in Lettonia

e lo stress legati al contenzioso, è preferibile, laddove possibile, optare per soluzioni extragiudiziali. Negli ultimi anni, alcuni Stati membri hanno varato riforme per accelerare le procedure di insolvenza al fine di evitare una dilatazione dei tempi a causa dei ricorsi e controricorsi di creditori e debitori e liberare i beni aziendali per usi più produttivi.

Da un'[indagine del 2012](#), risulta che il 43% dei cittadini UE ritiene che il rischio di un eventuale fallimento costituisca un deterrente all'avvio di un'attività imprenditoriale, l'82% ritiene che occorra concedere una seconda opportunità agli imprenditori onesti.

Le leggi dovrebbero incentivare le buone pratiche e scoraggiare la disonestà e la spregiudicatezza imprenditoriale. Ma i responsabili politici dovrebbero altresì garantire che le procedure di insolvenza siano eque e non scoraggino lo spirito imprenditoriale. Oltre al costo personale, il fallimento, infatti, porta con sé una stigmatizzazione sociale. In caso di chiusura, andrebbe previsto un periodo di tempo proporzionato e non punitivo trascorso il quale **cessano gli effetti del fallimento sugli ex-**

imprenditori onesti che possono, così, avviare una nuova attività. La Commissione propone un periodo massimo di tre anni.

5.3 Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future

I messaggi principali di questo tema (nell'ambito del più ampio contesto dei temi 1, 2, 4 e 6) sono:

- Riconoscere il legittimo ruolo della normativa tra tutti gli strumenti politici per influenzare il comportamento imprenditoriale (in materia di concorrenza, prevenzione dell'inquinamento, definizione di standard, tutela degli investitori, innovatori, appaltatori e creditori), ma anche i costi di conformità; non introdurre o abrogare leggi senza valutarne le conseguenze;
- Realizzare le valutazioni di impatto della regolamentazione (inclusi i test della competitività e i test PMI del tema 1) e i controlli di idoneità sulla normativa, per ridurre il rischio di un eccesso di obblighi per le imprese;
- Impegnarsi per garantire l'eccellenza nell'erogazione dei servizi, semplificare il più possibile l'implementazione e scegliere canali di erogazione in linea con il modo di operare delle aziende per ridurre al minimo gli oneri in considerazione del fatto che le amministrazioni devono compiere delle scelte per eseguire e applicare le regole necessarie;
- Adottare un punto di vista favorevole alle imprese, solidale con la causa imprenditoriale pur mantenendo obiettività e imparzialità;
- Fornire servizi alle imprese attraverso gli sportelli unici, anche rafforzando la rete dei Punti unici di contatto, e compiere progressi con i servizi elettronici legati agli eventi della vita (*life events*) in quanto la stragrande maggioranza delle imprese dispone di accesso a internet e le loro interazioni con la PA sono meno diversificate per loro natura rispetto a quelle per i cittadini.

Come ogni cittadino, anche ogni azienda è unica. Un ambiente favorevole consente di adattare i servizi alle esigenze dell'impresa e non agli interessi dell'amministrazione.

6. Migliorare la qualità dei sistemi giudiziari

L'indipendenza della magistratura dal potere legislativo (Parlamento) e da quello esecutivo (Governo) è un principio sacrosanto in tutta l'Unione Europea. Tuttavia, le amministrazioni giudiziarie sono parte integrante dello Stato e forniscono un servizio pubblico essenziale. Un sistema giudiziario efficace costituisce un **diritto fondamentale** per i cittadini sancito dall'articolo 6 della [Convenzione Europea dei diritti dell'uomo](#) e dall'articolo 47 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#).

Vedi [l'Agenda UE della giustizia per l'Europa 2020](#), e il [Programma giustizia della Commissione per il 2014-2020](#)

La fiducia nella giustizia sostiene la fiducia del settore economico-industriale, la creazione di posti di lavoro e la **crescita economica**. L'attuazione dello stato di diritto determina il giusto clima per la creazione d'impresa, gli investimenti e l'innovazione, assicura una concorrenza leale e riduce i costi di transazione e di finanziamento, consentendo agli imprenditori di tutelare i propri diritti, onorare i contratti e recuperare i crediti. Ogni stato membro dell'EU ha una propria tradizione giuridica e un sistema giudiziario diverso per i diversi rami del diritto: civile, penale e amministrativo. Al contempo, la reciproca comprensione e fiducia nelle rispettive amministrazioni giudiziarie è fondamentale per il funzionamento del mercato interno. Offre infatti ampie rassicurazioni alle imprese per costituirsi, assumere personale e commercializzare i propri prodotti, e ai cittadini per muoversi, lavorare e fare acquisti oltre le frontiere nazionali.

Vedi il rapporto EU [Justice Scoreboard](#)

Tempi certi della giustizia sono essenziali per tutti e questo richiede efficienza ("una giustizia tardiva equivale a una giustizia negata"). Tuttavia, porre troppa attenzione sulla rapidità dei processi può comportare errori giudiziari ("una giustizia frettolosa è una giustizia sepolta"). Un **sistema giudiziario efficace** è quello che riesce a integrare tre aspetti fondamentali: la qualità, l'indipendenza e l'efficienza con cui opera.

Principali domande sul tema 6	Modalità e strumenti per il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa
Come si può valutare la <i>performance</i> del sistema giudiziario e migliorarne qualità ed efficienza, facendo leva sulle competenze presenti all'interno e al di fuori del sistema giudiziario, per soddisfare le aspettative di cittadini e utenti?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Monitoraggio e relazioni sulla <i>performance</i> ✚ Valutazione della <i>performance</i> ✚ Gruppi di qualità ✚ Indagini sulla soddisfazione e altre tecniche di consultazione ✚ Sistemi di gestione della qualità
Come è possibile ottimizzare l'accesso alla giustizia in campo civile e commerciale, ivi compresa la giurisprudenza europea?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Informazioni agli utenti dei tribunali ✚ Rapporti con i media ✚ Dirigenti degli uffici giudiziari e banche dati sulla giurisprudenza ✚ Sistemi alternativi per la risoluzione delle controversie (arbitrato e mediazione)
Come vengono modernizzati i sistemi giudiziari in modo da migliorare, velocizzare e rendere più economico l'intero processo soprattutto all'interno dello spazio giudiziario europeo?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Ri-progettazione del processo ✚ Giustizia elettronica ✚ e-CODEX ✚ e-SENS
Come fanno i giudici, i pubblici ministeri, i dirigenti degli uffici giudiziari e le altre figure del settore a tenersi al passo con i più recenti sviluppi legislativi e i cambiamenti nelle condizioni di esercizio attraverso formazione e sviluppo professionale continui?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Analisi del fabbisogno formative ✚ Piani e programmi di formazione ✚ Metodologie di formazione ✚ Strumenti di formazione per l'applicazione del diritto europeo ✚ Verifica dell'apprendimento

6.1 Valutazione e miglioramento della *performance*

Prima di migliorare la qualità di un sistema, occorre comprenderne la *performance* – i suoi punti di forza, le debolezze e le criticità. Per innalzare gli standard, bisogna innanzitutto comprendere la situazione esistente e i fattori che la determinano, affinché queste informazioni possano essere utilizzate nella pianificazione futura e per adeguarsi ai cambiamenti dell’ambiente esterno.



Vedi anche il punto 1.3 su monitoraggio e valutazione

Tutti gli Stati membri sono impegnati, ognuno alla propria maniera, nella misurazione e monitoraggio della *performance* e si avvalgono di indicatori – e sempre più di tecnologie informatiche – per raccogliere e analizzare informazioni sull’efficacia del sistema giudiziario. Tale valutazione spazia sempre più frequentemente dagli aspetti quantitativi a quelli qualitativi e si basa sull’ascolto interno ed esterno degli utenti dei tribunali, sulla base delle seguenti domande:

Innalzare gli standard

- ✚ Il sistema giudiziario è all’altezza delle aspettative, si mostra efficiente e produce risultati di qualità?
- ✚ In caso negativo, cosa dovrebbe cambiare?

I dati grezzi sono importanti ma devono essere interpretati. Ciò ha spinto a creare gruppi di qualità con i professionisti del settore (giudici, pubblici ministeri e personale giudiziario), a consultare sistematicamente i cittadini e l’utenza professionale (avvocati, notai, periti e consulenti, ecc.), nonché a introdurre sistemi di gestione della qualità mutuati dal settore pubblico o privato per attivare un processo continuo di *feedback*, riflessione e miglioramento.

6.1.1 Monitoraggio e valutazione

Gli Stati membri utilizzano sempre con maggiore frequenza i dati sulla *performance* per valutare e migliorare l’efficienza dei propri sistemi giudiziari. Secondo quanto riportato nel Rapporto CEPEJ 2014, "[European judicial systems: efficiency and quality of justice](#)", il monitoraggio regolare dell’attività quotidiana degli uffici giudiziari è ormai pratica diffusa in tutti gli Stati membri. Nella maggior parte dei casi, questi dati e le altre informazioni vengono utilizzate in modo specifico ai fini della gestione; a tale scopo, si individuano un insieme di **indicatori di *performance*** per valutare il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, tra cui:

[CEPEJ](#) è una fonte autorevole con grande esperienza in materia di indicatori della *performance* dei sistemi giudiziari

- ✚ Numero delle nuove cause iscritte a ruolo;
- ✚ Durata dei procedimenti;
- ✚ Numero dei procedimenti definiti;
- ✚ Procedimenti pendenti e fascicoli arretrati;
- ✚ Produttività dei magistrati e del personale giudiziario.

L’efficienza del sistema giudiziario può essere altresì valutata misurando due valori compositi che si ottengono dal calcolo del numero di nuove cause iscritte a ruolo, dei procedimenti definiti e di quelli ancora pendenti, nella fattispecie il tasso di ricambio (*clearance rate*) e l’indice di durata media prevedibile (*disposition times*).

Per gestire la *performance* in tempo reale occorre un rapido accesso alle informazioni. La tecnologia sta rivoluzionando la raccolta, la consultazione e la diffusione dei dati. Al posto dei vecchi sistemi cartacei, che prevedono la compilazione a mano e la presentazione agli uffici centrali per l’inserimento manuale nella banca dati, la **tecnologia informatica (ICT)** consente agli uffici giudiziari di inviare le informazioni direttamente e automaticamente,



Vedi anche il punto 4.1 sull’*e-Government* e il punto 6.3 sulla giustizia elettronica

Un Buon esempio. Il progetto sloveno "*Judicial Data Warehouse & President’s Dashboard*"

sottoponendole a controlli di qualità su base statistica. L'elaborazione dei dati può essere eseguita in modo estremamente dinamico e flessibile *online*. I dati possono essere estrapolati e analizzati per ottenere rapporti analitici su richiesta.

L'elemento chiave del caso di studio sloveno è dato dai rapporti statistici alla gestione strategica'. Il valore degli indicatori della *performance* deriva dalla loro **interpretazione**. Si possono utilizzare gli indicatori per effettuare rapide comparazioni (trasversali), o si possono monitorare nel tempo per esaminare i trend e gli effetti dei cambiamenti (serie temporali). Tuttavia, le comparazioni vanno fatte con cura e trattate con cautela. I principali valori di riferimento devono essere valutati per acquisire maggiore significato poiché non tengono conto della varietà e della complessità dei casi individuali, degli strumenti giuridici disponibili (incluse le procedure semplificate) o di fattori contestuali più ampi come l'aumento delle attività criminali o la tendenza ad agire in giudizio, l'introduzione di nuove leggi, ecc.

Ispirati a: Progetto qualità nei tribunali di Rovaniemi, Finlandia

La *performance* del sistema giudiziario va, naturalmente, oltre l'efficienza. Una giustizia efficace non è semplicemente una questione di giudizi tempestivi, ma anche di giudizi solidi – ben motivati, corretti ed equi. I criteri di qualità, che devono inglobare *tutti* gli aspetti del processo giudiziario, possono essere utilizzati per rivedere e riflettere sulla *performance*, attraverso la creazione di **gruppi di qualità** (formati da giudici, dirigenti di uffici giudiziari, pubblici ministeri e loro collaboratori) nel processo di valutazione e miglioramento continuo.

Esempi di criteri di qualità	
Aspetto	Criteri di qualità
Il processo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Il procedimento è stato aperto e trasparente per le parti. ✓ Il giudice ha agito con indipendenza e imparzialità. ✓ Il procedimento è stato organizzato in modo opportuno. ✓ Sono state adottate misure attive per incoraggiare l'accordo tra le parti. ✓ Il processo è stato gestito in modo efficace (sia in termini di procedura che di sostanza). ✓ Il procedimento è stato organizzato e condotto in modo da ridurre al minimo le spese per le parti e gli altri soggetti coinvolti nel procedimento. ✓ Il procedimento è stato organizzato in modo flessibile. ✓ Il procedimento è stato il più aperto possibile verso il pubblico ✓ Il procedimento è stato interattivo.
La decisione	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La decisione è fondata e legittima. ✓ Le motivazioni delle decisioni devono convincere le parti, gli operatori, i professionisti e gli studiosi del diritto per fondatezza e legittimità. ✓ Le motivazioni sono trasparenti. ✓ Le motivazioni sono dettagliate e sistematiche. ✓ Le motivazioni della decisione sono comprensibili. ✓ La decisione deve avere una struttura chiara e deve essere linguisticamente e tipograficamente corretta. ✓ La decisione deve essere pronunciata in modo da essere compresa.
Trattamento delle parti e del pubblico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ I partecipanti al procedimento e il pubblico devono essere sempre trattati nel rispetto della loro dignità. ✓ I partecipanti al procedimento ricevono consigli adeguati nel rispetto dell'imparzialità e dell'equità della corte. ✓ La consulenza e gli altri servizi destinati a coloro che accedono agli uffici giudiziari sono resi disponibili non appena arrivano sul posto. ✓ I partecipanti al procedimento ricevono tutte le informazioni necessarie sul procedimento. ✓ Le comunicazioni e le relazioni pubbliche dell'ufficio giudiziario sono in ordine. ✓ Gli accordi per i gruppi di interesse presso I sono in linea con le particolari esigenze dei vari gruppi di utenti.

Esempi di criteri di qualità	
Aspetto	Criteri di qualità
Sollecitudine del procedimento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Il contenzioso va gestito nei tempi ottimali stabiliti per l'organizzazione del lavoro giudiziario. ✓ L'importanza della causa per le parti e la durata del procedimento sono state prese in considerazione in fase di calendarizzazione. ✓ Le parti ritengono che il procedimento sia stato rapido e che siano stati rispettate le scadenze concordate.
Competenza professionale e capacità del magistrato	<ul style="list-style-type: none"> ✓ I magistrati hanno interesse nel mantenere le proprie competenze e capacità professionali. ✓ I magistrati partecipano a corsi di formazione continua. ✓ La partecipazione dei magistrati ad attività di formazione è soggetta ad accordo durante i colloqui annuali per lo sviluppo personale. ✓ L'ufficio giudiziario dispone di magistrati specializzati. ✓ Le parti e gli avvocati devono avere l'impressione che il magistrato ha studiato il caso con attenzione e lo comprende. ✓ I magistrati partecipano regolarmente e attivamente a riunioni di magistrati, conferenze sul miglioramento della qualità e ad altre attività dei Gruppi di lavoro sulla qualità.
Organizzazione e gestione delle assegnazioni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'organizzazione e gestione delle assegnazioni si effettua con professionalità anche a supporto dell'esercizio dei doveri dell'ufficio giudiziario. ✓ L'assegnazione di nuove cause ai magistrati è metodica e si effettua in modo credibile. ✓ La competenza specialistica dei magistrati viene utilizzata per la trattazione delle cause. ✓ L'assegnazione è stata organizzata in modo tale che sia di fatto possibile il ricorso alle composizioni rafforzate. ✓ I colloqui per lo sviluppo/formazione personale hanno luogo ogni anno con ogni magistrato. ✓ L'ufficio giudiziario deve avere un sistema metodico per il monitoraggio attivo dell'avanzamento delle cause e per l'adozione di misure atte a velocizzare i procedimenti più lenti. ✓ È garantita la sicurezza dei partecipanti al procedimento e del personale giudiziario. ✓ La responsabilità della gestione dell'ufficio giudiziario è assegnata a magistrati e altro personale non sovraccarico di lavoro.

Nota: Questo elenco è una sintesi che si riferisce ai tribunali finlandesi di Rovaniemi e non è da considerarsi esaustivo.

6.1.2 Consultazione con gli utenti dei tribunali

In quanto servizio pubblico, la giustizia è responsabile nei confronti dei cittadini. Secondo la [Corte europea dei diritti dell'uomo](#), "la fiducia nel sistema giudiziario... è chiaramente una delle componenti essenziali di uno Stato di diritto". Quando il cittadino perde la fiducia nel sistema giudiziario, per via di decisioni incoerenti o corruzione percepita (soprattutto quando diventa sistematica), è difficile ricostruire quella fiducia. Sempre più frequentemente è riconosciuto il valore del dialogo per testimoniare il fatto che la giustizia sia effettivamente erogata e compia il suo corso. Se ciò non avviene, è opportuno adottare le necessarie misure correttive. Naturalmente ciò richiede che gli uffici giudiziari siano aperti e lungimiranti e considerino effettivamente la giustizia come un servizio reso al cittadino. Ne conseguono tre quesiti:

- ✚ Cosa si aspettano gli utenti dal sistema giudiziario?
- ✚ Quali standard dovrebbero fissare gli uffici giudiziari per l'erogazione del servizio?
- ✚ Il servizio è in linea con tali standard e aspettative?

In Europa e non solo sono sempre più diffuse i **sondaggi sulla soddisfazione** degli utenti – non relativamente all'esito dei processi, ma sul sistema e sul processo (prima, durante e dopo). Queste analisi sono rivolte a una vasta gamma di utenti, direttamente o indirettamente coinvolti nei procedimenti giudiziari, generalmente identificati con criteri mirati: magistrati, personale giudiziario, avvocati,

CEPEJ ha realizzato un modello di questionario e una guida metodologica.

parti, testimoni, componenti delle giurie, familiari, interpreti, esperti, rappresentanti di enti governativi, ecc.

In genere, si aprono con la richiesta di informazioni anonime per definire il ruolo dell'intervistato nel procedimento (ad esempio se si tratta dell'attore o del convenuto e se il giudizio è stato a loro favore oppure no), e tra le domande a loro rivolte figurano:

Possibili domande per gli utenti diretti degli uffici giudiziari

- ✦ L'ufficio giudiziario era accessibile (accesso, segnaletica, condizioni di attesa)?
- ✦ Le procedure erano chiare?
- ✦ Quanto si ritiene soddisfatto delle informazioni sul sistema giudiziario e/o sui suoi diritti?
- ✦ In che tempi è stata gestita la causa (tempo trascorso tra la convocazione e le udienze, puntualità dei procedimenti, tempi di giudizio, ecc.)?
- ✦ Come giudica la sua esperienza relativamente al magistrato, pubblico ministero e personale amministrativo (atteggiamento, cortesia, competenza)?
- ✦ A prescindere dall'esito, il processo è stato imparziale?
- ✦ Il giudizio e le motivazioni sono state comunicate in modo chiaro ed efficace?
- ✦ Quanto si fida del sistema giudiziario?
- ✦ Ha ricevuto informazioni circa le modalità in cui verrà attuata la pronuncia del tribunale?



Vedi anche il punto 4.1 sulle aspettative e le esigenze degli utenti, e il punto 4.5 sulla soddisfazione del cliente

Un Buon esempio: Strategia per il Servizio ai consumatori nei tribunali irlandesi

Alcuni uffici giudiziari stanno valutando l'opzione migliore tra le **numeroso misure** adottate dalle pubbliche amministrazioni per valutare l'efficacia, l'efficienza e l'orientamento al consumatore dei propri servizi tra cui: gruppi di utenti e *panel*, il cosiddetto *mystery shopping* (acquisti in incognito) e le procedure di commento e reclamo. Questo consente di ottenere una visione più completa dell'esperienza degli utenti. Come dimostra l'esempio irlandese, gli uffici giudiziari potrebbero decidere di aderire a standard predefiniti attraverso le 'carte dei servizi'.

6.1.3 Verso una gestione della qualità totale



Vedi anche il punto 3.4 sul TQM

Un Buon esempio: l'attuazione e valutazione dell'erogazione di un servizio di qualità nei tribunali della Lituania

I criteri di qualità, l'ascolto interno attraverso i gruppi di qualità, nonché la consultazione degli utenti sulla *performance* del servizio sono tutti elementi della gestione della qualità totale (*Total Quality Management - TQM*) all'interno di un'organizzazione. Come molte amministrazioni pubbliche d'Europa, le magistrature dell'UE stanno adottando sistemi di gestione della qualità per migliorare l'erogazione dei servizi e la gestione delle risorse. Le amministrazioni giudiziarie stanno applicando modelli come l'ISO 9001, il Quadro comune di valutazione e lo Standard per il

servizio ai consumatori, per migliorare la qualità e accrescere la fiducia del cittadino nelle istituzioni.

6.2 Migliorare l'accesso alla giustizia

L'accesso ad un sistema giudiziario efficace è un diritto umano fondamentale sancito dalla Carta europea dei diritti fondamentali e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché il fondamento di una democrazia funzionante e di un'economia prospera. Tale accessibilità è messa a rischio quando i procedimenti giudiziari sono troppo intimidatori, troppo difficili da comprendere, troppo costosi o troppo lunghi. È altresì messa in pericolo quando i rappresentanti legali dei cittadini e delle imprese non hanno pieno e facile accesso alla giustizia tale da consentire loro la rappresentanza legale. Gli uffici giudiziari devono adoperarsi per spiegare le procedure e le sentenze con un linguaggio semplice, informare gli avvocati sui

precedenti giuridici e promuovere modalità alternative di risoluzione delle controversie più rapide, meno costose e maggiormente conciliatorie nell'esercizio della giustizia.

6.2.1 Spiegare le procedure e le decisioni del tribunale

Gli uffici giudiziari stanno diventando proattivi non solo sul fronte dell'ascolto degli utenti, ma anche nello sviluppo di politiche di comunicazione che hanno lo scopo di informare, spiegare ed educare. Tali politiche riguardano le relazioni con il pubblico, i media e tutti coloro che sono coinvolti direttamente nei procedimenti giudiziari – tema oggetto della pubblicazione *Opinion on Justice and Society*, del Consiglio consultivo dei giudici europei del 2005.

La qualità dei procedimenti dipende da una serie di fattori, non ultima la partecipazione volontaria dei cittadini per i quali la procedura giudiziaria è percepita come una prospettiva scoraggiante. A tal fine, si cerca sempre più di fornire agli utenti del sistema giudiziario quante più informazioni possibili sui procedimenti in anticipo. Tali informazioni riguardano la normativa di riferimento, la procedura giuridica e amministrativa, i tempi previsti. Il primo passo consiste nel fornire l'accesso telematico alla normativa/leggi, alle procedure, alla modulistica e ai documenti. Successivamente gli utenti vengono aiutati a destreggiarsi all'interno dell'ufficio giudiziario e a comprendere le procedure e i ruoli dei suoi principali attori.

Buoni esempi: l'Ufficio per il Servizio agli utenti del Tribunale regionale di Varsavia; il portale della giustizia dell'Estonia www.kohus.ee; L'iniziativa dialogo per migliorare la performance della Corte d'appello nella Svezia occidentale

E' migliorato inoltre il rapporto degli uffici giudiziari con i mezzi di comunicazione, che sono un utile veicolo di connessione con il pubblico, nonché l'acquisita considerazione dei diritti della stampa e di altri mezzi di comunicazione ad accedere alle informazioni come evidenza della consapevolezza della responsabilità democratica del sistema giudiziario. Analogamente, si dovrebbe fare uno sforzo affinché le sentenze siano scritte in un linguaggio chiaro per essere facilmente comprese dalle parti.

Buoni esempi: relazioni con i media nei tribunali del Baden-Württemberg in Germania; la comunicazione dei tribunali con i media e con il pubblico in Polonia

6.2.2 Garantire l'accesso alla giurisprudenza

La giustizia viene amministrata meglio quando:

- ✚ I rappresentanti legali hanno tutte le informazioni necessarie per gestire al meglio la causa e rappresentare equamente gli interessi dei propri assistiti.
- ✚ I magistrati sono pienamente informati sulla giurisprudenza di riferimento a livello europeo prima di pronunciarsi.

La giurisprudenza europea sta trasformando la legislazione nazionale in materia di diritto amministrativo, del lavoro, civile e commerciale. Molti Stati membri hanno introdotto sistemi per raccogliere e disseminare la giurisprudenza europea nei loro sistemi giudiziari nazionali. Prevalentemente se ne occupa una rete di coordinatori degli uffici giudiziari che fungono da punti di riferimento. La rete è supportata da una banca dati digitale per la consultazione della giurisprudenza, generalmente accessibile tramite internet, fruisce di una formazione ad hoc e della possibilità di incontri regolari.

Buoni esempi: il modello olandese di Eurinfra; EuroQuod in Romania

Gli uffici giudiziari dell'UE e gli Stati membri sono stati anche aiutati dalla creazione dell'Identificatore Europeo di Giurisprudenza (*European Case Law Identifier - ECLI*), che ha unificato il *format* per il reperimento della giurisprudenza nelle diverse banche dati nazionali e identificato una serie minima di metadati per migliorare gli strumenti di ricerca. Ogni Stato membro decide se, e in che misura, utilizzare il sistema *ECLI* (ad esempio,

Il Consiglio dell'UE ha invitato gli Stati membri e le istituzioni dell'UE a introdurre l'*ECLI* al fine di facilitare e velocizzare la ricerca delle sentenze dei tribunali europei e nazionali.

potrebbe applicarlo retroattivamente ai dati storici), e il numero degli uffici giudiziari coinvolti (tutti, solo il livello delle corti costituzionali, ecc.). L'*ECLI* è un accordo puramente volontario ma i vantaggi aumentano notevolmente a fronte di un numero maggiore di Stati membri partecipanti.

6.2.3 Garantire maggiore accesso alla risoluzione alternativa delle controversie

Con **risoluzione alternativa delle controversie** (*Alternative Dispute Resolution - ADR*) ci si riferisce a modalità extragiudiziali per la risoluzione dei contenziosi. Le due forme principali sono l'arbitrato e la mediazione. Entrambe sono volontarie nella natura ma strutturate nel metodo e coinvolgono una terza parte che funge da intermediario: l'**arbitro** funge da giudice ma al di fuori del sistema giudiziario, ascolta le argomentazioni di entrambe le parti e propone un accordo generalmente vincolante e, in casi eccezionali, di natura consultiva; il **mediatore** cerca la risoluzione consensuale e può avanzare una sua proposta di accordo che però non viene mai imposta. Sono le parti che devono concordare il modo di procedere.

Un'indagine del 2013 di Eurobarometro ha rilevato che circa 9 persone su 10 che hanno un contenzioso con un'azienda, una pubblica amministrazione o un altro cittadino sceglierebbero un accordo extragiudiziale se ci fosse la possibilità.

L'*ADR* può essere richiesta dalle parti *prima* di adire la corte oppure *dopo* l'inizio del procedimento. In linea di principio, la *ADR* presenta molti **vantaggi** rispetto alla giustizia ordinaria nel caso di controversie di natura civile, commerciale o amministrativa: costi ridotti per le parti; maggiore flessibilità nella procedura; maggiore riservatezza e controllo per le parti; soluzioni più rapide; soluzioni che soddisfano gli interessi di entrambe le parti. Per gli uffici giudiziari, l'*ADR* dà respiro ai tribunali e riduce i costi. Si discute circa l'opportunità di riformulare il concetto di *ADR* quale risoluzione "appropriata" delle controversie che includerebbe tutti i casi di risoluzione dei conflitti e metterebbe su un piano di parità il ricorso al tribunale e le modalità extragiudiziali.

La mediazione può rivelarsi un metodo molto utile in caso di **controversie transnazionali**, come i conflitti familiari tra i residenti in paesi UE diversi o le controversie di natura commerciale in

La [Direttiva sulla mediazione](#) si applica ad una vasta gamma di controversie transnazionali che riguardano tutte le questioni civili e commerciali, con specifiche eccezioni ed esclusioni. Prevede obblighi per gli Stati membri nel suo ambito di applicazione.

materia di *import-export*, dove un patteggiamento amichevole è preferibile ad una lunga battaglia legale. Senza l'*ADR*, questi contenziosi possono comportare il rischio per le parti di incorrere in procedimenti costosi nell'ambito di sistemi giuridici contrastanti a causa di differenze linguistiche, incertezza dell'esito, ecc.

Un Buon esempio: la mediazione in Danimarca

Al momento, tuttavia, l'applicazione pratica della mediazione all'interno dell'UE resta molto scarsa. Da uno [studio del Parlamento Europeo](#) è emerso che la mediazione in ambito civile e commerciale viene utilizzata in meno dell'1% dei casi, nonostante i vantaggi dimostrati. Uno dei pochi Stati membri con una lunga esperienza in questo settore è la Danimarca che ha introdotto la mediazione come opzione per le controversie di natura civile nel 2008. Tuttavia anche in Danimarca si ricorre alla mediazione solo nel 2% dei casi civili, pur essendosi rivelata un prezioso strumento anche quando le due parti non raggiungono un accordo, in quanto aiuta a chiarire i fatti e le questioni legali e personali consentendo una rapida chiusura del procedimento giudiziario una volta conclusa la procedura.

La [Direttiva 2013/11/EU sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori](#) è stata recepita in Italia con decreto legislativo n. 130 del 6 agosto 2015; il [Regolamento 524/2013 sulla risoluzione delle controversie online](#) è entrato in vigore a gennaio 2016

L'entrata in vigore della Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (luglio 2015 nei diversi SM), può garantire un rilancio dell'*ADR* all'interno dell'UE. I cosiddetti "organismi *ADR*" (fornitori di servizi) sono a disposizione per risolvere le controversie dei consumatori nei confronti di aziende a seguito di acquisto di beni e servizi, sia *offline* che *online*, e oltre confine. Né le aziende, né i consumatori

saranno obbligati ad utilizzare l'ADR in virtù della Direttiva, ma ogni Stato membro dovrà assicurare la possibilità di ricorrere all'ADR nel caso in cui entrambe le parti decidano di utilizzarla per controversie in qualunque settore del commercio al dettaglio. Come iniziativa complementare, la Direttiva obbliga la Commissione a istituire un portale web europeo per le controversie relative alle transazioni *online*: un sito web interattivo che offre ai consumatori e ai commercianti un unico punto di accesso che permette a entrambi di presentare la loro istanza compilando un modulo di reclamo elettronico, disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE, e allegando la relativa documentazione. Il sistema sottopone direttamente la disputa ad un organismo ADR competente per la gestione delle controversie.

Secondo un'indagine della Commissione del 2010-2011 oltre 7 imprese su 10 che avevano fatto ricorso all'ADR sono soddisfatte dell'esperienza, oltre 8 su 10 sono pronte a farvi nuovamente ricorso, e 7 su 10 preferiscono l'ADR alle procedure giudiziarie ordinarie.

6.3 Modernizzare i sistemi giudiziari

Come i governi, i sistemi giudiziari si stanno attivando per semplificare e accelerare le procedure amministrative, riconfigurare i processi e sfruttare la tecnologia informatica e il potere del *networking* per gestire le procedure in modo più efficace, rapido e conveniente. Come accade per i cittadini che si spostano e lavorano in altri paesi dell'UE, e per le aziende che investono e commerciano dovunque, anche la giustizia varca i confini, pertanto la giustizia transnazionale è un elemento integrante e sempre più incisivo nel processo di modernizzazione dei sistemi giudiziari.

6.3.1 Riprogettare i processi

Come le loro controparti all'interno del governo, il sistema giudiziario è sempre più alla ricerca di soluzioni creative per rendere i processi amministrativi più



Vedi anche il punto 4.3

efficienti e maggiormente "centrati sull'utente". La semplificazione amministrativa e la riprogettazione dei processi rappresentano sia un passo intermedio verso la giustizia elettronica sia, talvolta, un obiettivo che consente di risparmiare tempo e denaro. Alcuni uffici giudiziari hanno utilizzato i risultati della misurazione della *performance* per avviare cambiamenti sostanziali nelle procedure. L'auto-riflessione può fungere da catalizzatore per la condivisione di buone pratiche tra gli Stati membri e porta alla riprogettazione e digitalizzazione dei sistemi e delle operazioni, ivi compresi:

Un Buon esempio: il progetto italiano FSE "Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari e la trasformazione organizzativa e dei processi nel tribunale di Monza"

- ✚ Analisi e riprogettazione dei singoli processi;
- ✚ Riprogettazione dei moduli per renderli più facili (ad esempio, inserimento di codici a barre per l'elaborazione digitale);
- ✚ Tracciamento *online* dei dossier e notifica alle parti dello stato di un procedimento attraverso e-mail e SMS;
- ✚ Introduzione di siti web e altre piattaforme digitali (*social media*) per comunicare con cittadini e imprese;
- ✚ Accordi di cooperazione con altre istituzioni e organizzazioni della società civile.

Queste azioni possono produrre **importanti risultati**: migliorano la cooperazione tra i pubblici ministeri, i magistrati e i cancellieri ed eliminano le attività non essenziali, riducendo gli arretrati, i tempi di attesa e aumentando la fiducia nel sistema giudiziario.

6.3.2 Verso la giustizia elettronica



Vedi anche il punto 4.4

Un Buon esempio: l'accesso alle informazioni e alle sentenze del tribunale in Polonia

La tecnologia svolge un ruolo sempre più importante nell'amministrazione della giustizia e nell'erogazione dei servizi. Secondo il CEPEJ, in linea generale, nel 2012, il 3,3% delle risorse di bilancio degli uffici giudiziari degli Stati membri dell'UE è stato destinato all'**informatizzazione**. Oltre a contribuire al monitoraggio e alla gestione della *performance* e alla comunicazione con il pubblico, le principali applicazioni della tecnologia all'interno del sistema giudiziario europeo si sono concentrate nelle seguenti tre aree individuate dal CEPEJ:

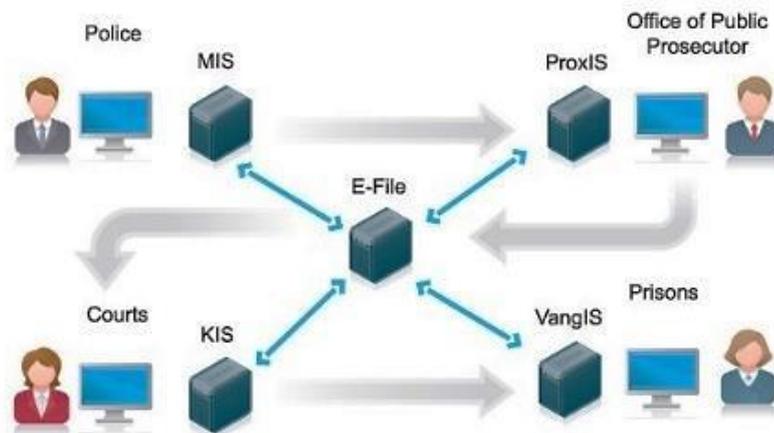
- ✚ Dispositivi informatici utilizzati per assistere direttamente i magistrati e le cancellerie;
- ✚ Sistemi elettronici per la registrazione e la gestione dei procedimenti;
- ✚ Sicurezza delle comunicazioni elettroniche e dello scambio di informazioni tra gli uffici giudiziari e il contesto di riferimento.

Buoni esempi: il sistema estone di una banca data centralizzata per la gestione dei procedimenti e dei fascicoli elettronici; il sistema spagnolo *Lexnet* per le notifiche elettroniche

La conservazione in formato elettronico, l'elaborazione e il trasferimento delle informazioni possono produrre ingenti risparmi di tempo e denaro rispetto ai sistemi cartacei. Gli Stati membri hanno dimostrato i vantaggi dei collegamenti tra i sistemi informativi (SI) delle diverse autorità responsabili dell'ordine pubblico all'interno dell'amministrazione (ad es. uffici giudiziari, pubblici ministeri, polizia e servizi penitenziari), anche con

l'ufficio statistico, purché si garantisca il requisito di interoperabilità dei diversi sistemi e la sicurezza dei dati. I vantaggi della connettività possono anche essere estesi al di fuori dell'amministrazione, come nel caso della comunicazione bidirezionale tra gli uffici giudiziari (corti e tribunali) e i professionisti legali.

Il sistema estone per il fascicolo elettronico



6.3.3 La giustizia transnazionale

Il potere della tecnologia si estende al di là dell'amministrazione d'insieme in un paese. Circa 10 milioni di cittadini UE sono già stati coinvolti in contenziosi transnazionali di natura civile, il che talvolta può rivelarsi un'esperienza scoraggiante. La giustizia elettronica può facilitare la cooperazione transnazionale tra i sistemi giudiziari europei, aiutare i cittadini, le imprese e i governi a superare le barriere e gli impedimenti all'accesso alla giustizia in altre giurisdizioni.

Il portale <https://e-Justice.europa.eu> è co-gestito dalla Commissione e dagli Stati membri e contiene informazioni, linee guida, modulistica e indicazioni pratiche per i cittadini, gli avvocati e le autorità giudiziarie.

Un buon esempio sono le **controversie di modesta entità**, un'evenienza che può verificarsi nella vita di qualunque cittadino e che può vedere il coinvolgimento di sette diversi servizi pubblici: dall'orientamento e dall'avvio (come stabilire i diritti, come avviare il procedimento) fino alla condivisione delle prove/documentazione, lo svolgimento della causa, il recupero della sentenza e la procedura di appello. Le controversie transnazionali fino a 2.000 euro sono state semplificate e accelerate grazie alla Procedura per le controversie di modesta entità che prevede un'opzione *online*; le sentenze sono riconoscibili e applicabili in altri Stati membri. Tuttavia *“sono pochi i paesi che consentono ai cittadini di avvalersi di tale procedura e di scambiare informazioni in sicurezza con le autorità giudiziarie nel corso della procedura stessa. Attualmente, vi è il rischio che i cittadini non riescano a trovare ciò che cercano, né tantomeno a comprenderlo....Le procedure giudiziarie possono essere lunghe e complicate, il che rende ancora più importante la gestione delle aspettative dei cittadini che avviano tali procedure e l'assistenza durante tutto il processo.”*¹⁹ E-CODEX può rivelarsi una piattaforma sicura e affidabile per lo scambio di documenti e dati tra cittadini, aziende, governi e autorità giudiziarie a livello nazionale e transnazionale.

www.e-codex.eu è un progetto di giustizia elettronica che coinvolge 14 Stati membri (e un associato) allo scopo di raggiungere l'interoperabilità tra i sistemi giudiziari nazionali, a partire da tre procedure cartacee: controversie di modesta entità, Ingunzione di pagamento europea e Mandato d'arresto europeo. Il progetto sta entrando attualmente in una fase avanzata nell'ambito di www.esens.eu.

6.4 Formazione e sviluppo professionale continuo

Il fattore decisivo nella qualità del sistema giudiziario sarà sempre la preparazione e la competenza dei giudici, dei pubblici ministeri, dei dirigenti degli uffici giudiziari e di altri professionisti legali. I sistemi giudiziari europei devono affrontare una sfida in costante evoluzione che è quella di tenersi al passo con i più recenti sviluppi normativi, sia a livello nazionale che europeo (direttive, regolamenti e giurisprudenza). Gli stessi soggetti devono altresì amministrare o adattarsi ai cambiamenti radicali dell'ambiente operativo della gestione della *performance*, assicurando procedure tempestive, spiegando la legge in modo comprensibile sia alle parti che al pubblico, stabilendo procedure alternative per la risoluzione delle controversie, sfruttando la tecnologia informatica e consentendo la giustizia elettronica transnazionale. In questo contesto, la formazione a tutti i livelli e in tutte le fasi, compreso lo sviluppo professionale continuo, rappresentano uno strumento fondamentale per la modernizzazione della giustizia al servizio del pubblico. Tuttavia, dal rapporto CEPEJ del 2014 emerge che, nel 2012 in Europa, meno dell'1% delle risorse assegnate ai tribunali è stato speso per la formazione, dato che non è migliorato nei altri periodi esaminati da CEPEJ.

Nel 2011 la Commissione ha fissato un target minimo che prevede la formazione in diritto dell'UE entro il 2020 di almeno il 50% degli operatori della giustizia (700 000). Oltre 220 000 persone sono già state formate nel periodo 2011-2013.

Il [Trattato di Lisbona](#), il [Programma di Stoccolma 2010](#) e l'Agenda giustizia dell'UE per il 2020 riconoscono l'importanza della formazione giudiziaria per la costruzione di una fiducia reciproca nei sistemi giudiziari dei vari paesi. La [Comunicazione della Commissione europea del settembre](#)

¹⁹ Rapporto della Commissione europea sull' *e-Government* per il 2014 (op. cit.)

[2011](#) ha ulteriormente rilanciato la formazione giudiziaria europea, gli scambi di esperienze tra pari e la pratica specialistica.

L'obiettivo del 50% si può raggiungere attraverso lo sforzo comune e la condivisione della responsabilità tra tutte le parti interessate: Stati membri, Consigli superiori della Magistratura, enti di formazione europei e nazionali e gli stessi professionisti giuridici a livello nazionale e europeo.

6.4.1 Analisi del fabbisogno formativo

L'analisi del fabbisogno formativo è la prima fase del ciclo formativo e rappresenta un processo strutturato e sistematico applicabile a organizzazioni, funzioni (ad es. magistrati dei tribunali civili, presidenti di tribunale, mediatori) e/o individui. L'analisi valuta il fabbisogno di competenze mettendo a confronto quelle esistenti con il livello desiderato e determinando il divario conoscitivo da colmare.



Vedi anche i punti 4.1 e 6.1

Ai fini del rilevamento del fabbisogno formativo possono essere utilizzate tecniche diverse per valutare le aspettative dell'utente rispetto all'erogazione

Un Buon esempio: l'impiego di questionari pre-formazione da parte della *Academy of European Law (ERA)* e dello *European Institute of Public Administration (EIPA)* per la determinazione dei fabbisogni, la personalizzazione dei programmi e le valutazioni intermedie

del servizio o l'esperienza del cittadino con il sistema giudiziario: indagini (frontali, telefoniche, scritte, *online*), *panel/focus group* e *feedback* da precedenti iniziative di formazione. L'analisi delle singole risposte fornite dai potenziali partecipanti può essere inserita in un contesto analitico più ampio rivolgendosi ad associazioni rappresentative, studiando le pratiche professionali "dal vivo" negli uffici giudiziari e/o prevedendo sviluppi giuridici e tecnologici (ad esempio, un aumento del coinvolgimento dei cittadini, della comunicazione e dell'uso delle tecnologie) per stimolare nuove riflessioni sullo sviluppo delle competenze.

L'analisi dei fabbisogni formativi costituisce la base per sviluppare programmi di formazione personalizzati, compresi obiettivi, contenuti e formato (durata, contenuti, modalità, ecc.) e fornisce criteri per la loro valutazione. Nel tempo, l'analisi andrebbe rivista regolarmente per garantire che il programma sia ancora coerente con gli obiettivi o debba essere aggiornato.

6.4.2 Curricula e piani formativi

Buoni esempi: Formazione iniziale dei magistrati in Italia; formazione dei giudici supplenti in Ungheria

Una volta identificati i bisogni, la fase successiva del ciclo formativo prevede la loro conversione in contenuti, ambito, struttura e sequenza delle attività, combinando teoria e pratica, aspetti giuridici e non giuridici (tra cui capacità di *leadership* e capacità informatiche). Sempre più

frequentemente, la formazione in ambito giudiziario utilizza **tecniche multidisciplinari** (mutuate dall'economia, dalla medicina, dalla psicologia, ecc.) per mettere in risalto gli elementi centrali dei programmi e offrire un contesto socio-economico e culturale più ampio, in linea con la Raccomandazione 12 del Consiglio d'Europa pubblicata nel 2010. Altre tecniche includono: tirocini presso enti che svolgono lo stesso ruolo nel processo legislativo durante la formazione iniziale, il gioco di ruolo e le ricostruzioni per simulare situazioni reali.

Un Buon esempio: corsi di riqualificazione della magistratura rumena su quattro nuovi codici giuridici

Gli Stati membri hanno cercato anche approcci creativi per la **formazione su larga scala**, ad esempio, quando si è verificato un importante sviluppo legislativo che deve essere comunicato con rapidità, efficacia ed efficienza.

Oltre ad una continua evoluzione giuridica, i magistrati e i dirigenti degli uffici giudiziari devono affrontare un ambiente di lavoro in costante mutamento in conseguenza degli esiti del

monitoraggio della *performance*, della consultazione degli utenti, della gestione della qualità, di una comunicazione più efficace e della digitalizzazione dei processi giudiziari. In questo contesto assumono grande importanza le **capacità di leadership e la gestione del cambiamento**. Come per molte altre professioni, la capacità tecnica non si traduce automaticamente in abilità manageriale. L'eccellenza in tribunale non fa necessariamente di un giudice un manager naturale di progetti, persone o risorse finanziarie. La formazione in materia amministrativo-gestionale viene offerta in alcuni Stati membri sotto forma di *coaching* e *mentoring*, un approccio che potrebbe meglio adattarsi allo stile di alcuni giudici, pubblici ministeri o dirigenti, sulla scia dell'esito dell'analisi del fabbisogno formativo. In altri casi, la formazione di tipo amministrativo-contabile si focalizza su responsabilità e compiti specifici, ad esempio, la gestione di progetti, molto utile quando si devono pianificare complessi investimenti tecnologici o l'introduzione di sistemi di gestione della qualità.

Un buon esempio: l'iniziativa francese per la formazione in materia di *leadership e management*

6.4.3 Metodologia formativa

Oltre al contenuto della formazione, i sistemi giudiziari degli Stati membri hanno sviluppato stili e metodologie formative creative nella messa a punto dei programmi di formazione. Molti corsi vengono erogati con nuove modalità di tipo frontale dove il contatto personale è parte integrante dell'apprendimento (ad esempio la formazione dei formatori, l'indagine, la mediazione, la predisposizione delle sentenze), e/o nuove tecniche di apprendimento *online* o a distanza (ad esempio il *pod-casting*, la videoconferenza) che sono a basso costo, flessibili e personalizzabili a seconda delle esigenze e circostanze formative. Altre tecniche si basano su metodi altamente innovativi che permettono a gruppi molto ampi di trattare argomenti complessi o collaborare all'individuazione di opzioni e idee comuni.

Buoni esempi: la strategia di apprendimento elettronico *online* della Bulgaria; la tecnica detta "*Snowball*" (a valanga) in Inghilterra e Galles

6.4.4 Strumenti formativi per l'applicazione del diritto dell'UE

È comunemente accettato, ma anche riconosciuto come una grave lacuna da colmare, il fatto che i giudici e i pubblici ministeri nazionali debbano conoscere il diritto dell'Unione europea all'interno dello spazio giudiziario europeo. Numerosi Stati membri utilizzano le reti dei coordinatori degli uffici giudiziari, molte delle quali hanno accesso a vaste banche dati, affinché vi siano dei punti di riferimento sul diritto europeo e, idealmente, sia possibile accedere alla legislazione di altri Stati membri da tutti i sistemi giudiziari dei diversi paesi. Questi meccanismi comuni per la diffusione delle informazioni funzionano meglio se accompagnati da una solida formazione giudiziaria che sensibilizza e aiuta a comprendere meglio, così come indicato dalla Commissione europea con il suo obiettivo per il 2020 (il 50% degli operatori del settore formati in diritto dell'UE). Il modello pionieristico olandese Eurinfra degli inizi degli anni 2000 si riflette nella pratica di altri paesi.

Un Buon esempio: Il progetto *European Gaius* in Italia

Il diritto dell'UE non viene più insegnato come materia a sé stante, ma come parte integrante del diritto nazionale, con riferimenti costanti alle direttive e ai regolamenti UE. Sono state tentate diverse soluzioni, promosse dalla Spagna, per integrare la formazione giudiziaria transnazionale attraverso programmi congiunti con paesi o regioni confinanti, e per coniugare la formazione linguistica con quella giuridica, allo scopo di facilitare la comprensione delle leggi e delle tradizioni degli Stati membri da parte di giudici, pubblici ministeri e avvocati.

6.4.5 Valutazione della formazione

La valutazione dell'esperienza da parte dei partecipanti e/o l'effetto delle attività formative completa il ciclo formativo. Questo consente al formatore di verificare se siano stati raggiunti gli obiettivi, migliorate le competenze e soddisfatte le esigenze iniziali, misurare i livelli di gradimento, vedere cosa ha funzionato bene o meno bene e cosa potrebbe essere fatto in modo diverso la prossima volta, inclusa l'individuazione di nuove esigenze formative. L'esempio di analisi del fabbisogno formativo di ERA e di EIPA presenta elementi di *follow-up* e riflessione sui risultati. Il progetto pilota cita il modello di Kirkpatrick che classifica quattro livelli di valutazione della formazione e gli strumenti e i metodi più idonei per la loro applicazione:

1. Reazione dei partecipanti alla formazione: cosa ne pensano del corso
2. Apprendimento: il conseguente accrescimento delle conoscenze e delle competenze
3. Comportamento: il livello di miglioramento del comportamento e della capacità e la sua attuazione/applicazione
4. Risultati: gli effetti sull'impresa o sull'ambiente prodotti dalla *performance* dei soggetti che hanno partecipato alla formazione

Un Buon esempio: il "Rapporteur" in Belgio; l'analisi della giurisprudenza in Estonia

La valutazione contribuisce al miglioramento continuo; il primo passo è garantire la *feedback*. Diversi Stati membri hanno messo a punto strumenti di valutazione innovativi per misurare il cambiamento comportamentale e il reale impatto della formazione, strumenti che possono essere presi in considerazione nel quadro dell'analisi dei fabbisogni per elaborare programmi futuri di formazione.

6.5 Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future

I messaggi principali di questo tema sono:

-  Introdurre la gestione della qualità totale adottando il punto di vista dell'utente e cercando di migliorare costantemente il servizio (giudizi equi, imparziali e tempestivi);
-  Migliorare la *performance* misurandola e comprendendola, concentrandosi innanzitutto su come verranno utilizzati i risultati prima di determinare cosa si debba misurare (indicatori chiave della *performance*) e come verrà effettuato il monitoraggio (sfruttare al massimo le tecnologie per una raccolta efficiente e una presentazione efficace), anche avvalendosi dei criteri di qualità nell'interpretazione dei dati quantitativi;
-  Poiché la qualità è negli occhi di chi la guarda, non bastano solo le misurazioni. Occorre consultare regolarmente l'amministrazione e gli utenti (professionisti legali, parti e cittadini), avvalendosi di tecniche come gruppi di qualità, sondaggi, panel e *mystery shopping*, e fissare standard (carte dei servizi) a cui fare riferimento per misurare le aspettative degli utenti e l'*accountability*;
-  Utilizzare questi input per migliorare la capacità, le abilità e le competenze in ogni fase del processo: in ingresso (spiegazione del funzionamento del tribunale, facilità di accesso alla modulistica e alle strutture, scelta corretta dei meccanismi per la risoluzione delle controversie, comunicazioni e fascicolo elettronico); durante il processo (conoscenza del diritto dell'UE, strumenti di giustizia elettronica, monitoraggio della *performance*); e alla conclusione del procedimento (comunicazione del giudizio, sentenze *online*);
-  Sostenere il sistema giudiziario con costanti relazioni con in mezzi di comunicazione, procedure incentrate sull'utente e sviluppo professionale continuo.

Si vedano anche le conclusioni sul monitoraggio e la valutazione (tema 1), la promozione dell'etica e la gestione della corruzione (tema 2), lo Sviluppo organizzativo (tema 4) e la riprogettazione del processo (tema 4).

7. Gestire efficacemente i fondi pubblici

Nell'epoca del "fare meglio con meno", le amministrazioni, mai come in passato, devono utilizzare nel modo migliore le risorse pubbliche che ammontano a circa la metà del PIL dei paesi UE. Spendere fondi pubblici, obbliga i Governi a compiere delle scelte basate su priorità attraverso un ciclo costante di programmazione finanziaria, negoziazione e attuazione. Massimizzare l'efficacia a l'efficienza della spesa pubblica vuol dire ottimizzare le decisioni di spesa, applicando controlli ed evitando sprechi, errori, frodi e corruzione. Gli appalti riguardano circa il 40% della spesa pubblica, e questo evidenzia quanto sia importante applicare i principi sanciti dalle norme UE in questo settore: parità di trattamento degli operatori economici senza discriminazioni e azioni trasparenti e proporzionate. I Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) possono rappresentare il 4% del PIL ma anche il 100% degli investimenti pubblici di uno Stato membro in alcuni ambiti di *policy*. Come contributo alla buona *governance* pubblica per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati circa 4,75 miliardi di euro per il conseguimento dell'OT11 in 17 Stati membri per una popolazione complessiva di circa 183 milioni di abitanti.

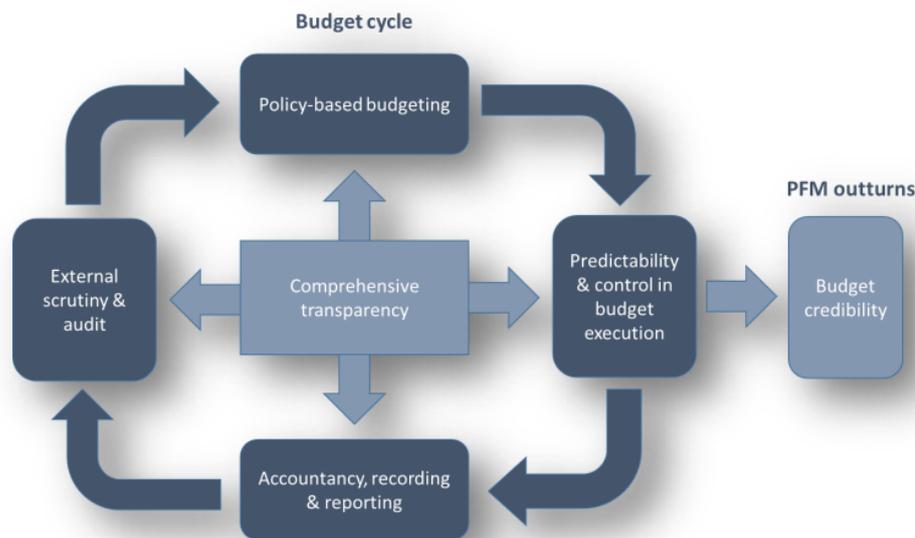


Vedi anche il tema 2 su
etica e anticorruzione

Principali domande sul tema 7	Modalità e strumenti per il rafforzamento della capacità
Come fanno le pubbliche amministrazioni a garantire il rispetto dei principi di <i>governance</i> di bilancio quando si gestisce la spesa ?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Programmazione di bilancio basata sulle risorse vs programmazione basata sui risultati ✚ Revisioni della spesa ✚ Programmazione partecipativa del bilancio ✚ Programmazione del bilancio annuale vs pluriennale ✚ Gestione finanziaria e controlli ✚ Sistemi d'informazione sul bilancio ✚ Controllo pubblico, audit interno ed esterno
Vista la forte incidenza degli appalti pubblici sulla spesa del governo, come possono le amministrazioni pubbliche renderli più efficienti e accessibili soprattutto alle PMI e a livello transnazionale, e utilizzarne l'effetto leva per stimolare l'innovazione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Procedure semplificate ✚ Appalti transnazionali ✚ Appalti elettronici <i>end-to-end</i> ✚ Appalti pre-commerciali, appalti pubblici per soluzioni innovative e partenariati per l'innovazione
Dato il principio di sana gestione finanziaria, come si può rafforzare la capacità amministrativa nella gestione dei fondi SIE e modernizzare la pubblica amministrazione?	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Snellimento, delega, coordinamento e continuità ✚ Gestione delle risorse umane per i fondi SIE ✚ Preparazione e selezione dei progetti ✚ Suggerimenti per gli appalti e valutazione del rischio ✚ Monitoraggio dei progetti e dei programmi ✚ <i>Governance</i> dei fondi SIE

7.1 Gestire efficacemente le finanze pubbliche

Per garantire che le finanze pubbliche siano gestite in modo prudente, ogni amministrazione civile o giudiziaria all'interno dell'UE ha il proprio metodo per la pianificazione, l'esecuzione, il monitoraggio, il controllo e la revisione del bilancio. Tali processi di gestione delle finanze pubbliche dovrebbero sempre ispirarsi a principi di buona *governance* finanziaria applicati a tutte le istituzioni e agli ambiti politici, garantendo l'integrità e l'efficacia del sistema di gestione finanziaria nel suo insieme.



Il quadro della *performance Spesa pubblica e responsabilità finanziaria* (*The Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA*) è uno strumento analitico di alto livello che si basa su standard e codici internazionali predefiniti e altre buone pratiche comunemente riconosciute nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche, per verificare se un paese possiede o meno gli strumenti per conseguire tre principali risultati di bilancio: disciplina fiscale degli aggregati, stanziamento strategico delle risorse e uso efficiente delle risorse per l'erogazione dei servizi. Attraverso verifiche ripetute, è in grado di dimostrare i cambiamenti della *performance* nel tempo.

7.1.1 La predisposizione del bilancio

La DG Affari economici e finanziari ha identificato alcuni elementi chiave sulle regole di bilancio che comprendono: una base regolamentare; un lasso di tempo pluriennale; l'utilizzo del sistema di contabilità ESA 95; un monitoraggio efficace; meccanismi di esecuzione; sanzioni prestabilite e "clausole di salvaguardia".

Ciascuno Stato membro ha i propri sistemi interni di gestione della spesa pubblica, delle entrate e del debito. Per tutelare la solidità delle finanze pubbliche, come obiettivo comune a tutta l'UE, tutti operano nel quadro del [Patto di stabilità e di crescita](#). Ogni Semestre europeo, la Commissione analizza le politiche di riforma strutturale e di bilancio di ciascuno Stato membro. Oltre alle raccomandazioni e alle decisioni connesse all'applicazione delle norme di bilancio dell'UE, le Raccomandazioni Specifiche per paese (CSR) possono indicare miglioramenti strutturali come la risoluzione di talune debolezze nei quadri finanziari nazionali. In genere, esse riguardano: **norme nazionali di**

bilancio con obiettivi numerici per aggregati selezionati; istituzioni fiscali indipendenti; procedure di elaborazione del bilancio e coordinamento tra i vari livelli di governo.

Molti Stati membri operano nell'ambito dei [Quadri di bilancio a medio termine](#) poiché le misure di bilancio comportano impegni che vanno al di là del ciclo annuale, tra cui la programmazione pluriennale nell'ambito dei fondi SIE. Quando si tratta di decidere come meglio stanziare le poche risorse disponibili, molti Stati membri hanno optato per altri **strumenti di pianificazione del budget** che possono fornire valore aggiunto.

Il Dipartimento per gli affari fiscali del Fondo Monetario Internazionale ha presentato in una nota tecnica un modello di base per la programmazione di bilancio basata sui risultati, con alcuni studi di caso.

L'interesse per la **programmazione di bilancio basata sui risultati/performance (PBB)**, detta anche "*programme budgeting*", è tale da far pensare che vi sia una correlazione evidente tra gli obiettivi delle politiche, la spesa pubblica e i risultati delle politiche. Ciò è in contrasto con la programmazione di bilancio basata sulle risorse in cui i programmi di spesa vengono elaborati sulla base di *input* (stipendi, beni strumentali, materiali di consumo, ecc.) per ogni istituzione governativa (destinataria

delle risorse). In linea di principio, la programmazione basata sui risultati consente di scegliere meglio tra le diverse opzioni di spesa, facilita i negoziati informati con il Ministero delle Finanze e offre agli altri ministeri e alle altre istituzioni destinatarie delle risorse di bilancio maggiore libertà e flessibilità nella gestione della propria spesa. Tuttavia, il metodo è stato criticato in quanto non all'altezza delle aspettative.

Considerazioni per l'introduzione della programmazione di bilancio basata sulla <i>performance</i>	
✚	Fare in modo che il ruolo e il contributo di ciascuna parte sia visibile, affinché ne senta la responsabilità. Con programmi trasversali a più ministeri o enti, si rischia che questi potrebbero non ritenersi responsabili del raggiungimento di obiettivi e risultati, il che è contrario all'idea di un rapporto trasparente tra politiche e risorse.
✚	Fare attenzione ad un eccesso di indicatori di monitoraggio per misurare la <i>performance</i> , e a non sottovalutare la quantificazione (contare ciò che può essere contato), creando incentivi perversi (convogliare le risorse verso il raggiungimento degli obiettivi piuttosto che l'erogazione di servizi e programmi di alta qualità).
✚	Evitare che i costi operativi siano mascherati dalla programmazione di bilancio. Può essere difficile verificare se il beneficiario sia efficiente nell'allocazione delle risorse, soprattutto se i costi indiretti sono elevati ma nascosti in quanto sono stati distribuiti tra i diversi programmi. Per ottenere massima utilità e apertura, la programmazione dovrebbe rivelare i costi diretti e indiretti, associare i mezzi ai risultati e, ove necessario, prevedere una programmazione ad hoc separata per 'l'amministrazione'.
✚	Utilizzare la valutazione delle politiche per rivedere i risultati passati e i piani futuri nel corso dei negoziati di bilancio. Questo processo si basa su informazioni esaustive di alta qualità, più approssimate e qualitative rispetto ai dati grezzi negli indicatori di monitoraggio.
✚	Affiancare la programmazione basata sulla <i>performance</i> con un ampio pacchetto di riforme verso una gestione basata sui risultati, che preveda, l'aumento della motivazione e incentivi per i funzionari, sempre maggiore attenzione all'erogazione dei servizi, un miglior coordinamento e assicuri la sorveglianza per rafforzare la responsabilità pubblica della <i>performance</i> .

La mancata visibilità dei costi diventa un problema soprattutto in un periodo di ristrettezze economiche e può portare a tagli generalizzati che vanno al di là dei risparmi di efficienza e mettono a repentaglio l'attuazione delle politiche, semplicemente perché non è possibile separare gli stanziamenti diretti e indiretti. A sostegno della validità di questa critica alcuni Stati membri hanno cercato di cambiare direzione e riformare il sistema – mantenendo gli elementi migliori della programmazione basata sulla *performance* ma eliminandone l'opacità e migliorando il controllo.

Un Buon esempio: la programmazione di bilancio responsabile in Olanda

I bilanci predisposti secondo questo approccio possono essere elaborati e approvati in modo efficace se sostenuti da: validi dati finanziari sui precedenti livelli di spesa e sugli impegni futuri (passività reali e potenziali); un contesto di *policy*, una base di evidenze e un quadro negoziale coerente. In alcuni paesi questi tre elementi confluiscono nelle **revisioni della spesa** (*spending reviews*). Il modello classico implica il "ritorno ai valori di base" obbligando i ministeri e gli altri enti con potere di spesa a giustificare ogni euro di spesa come esercizio dal basso verso l'alto. Questo processo dovrebbe portare ad una riorganizzazione delle priorità dei fondi pubblici e a un rinnovato impegno verso servizi pubblici selezionati.

Dallo studio della DG Affari economici e finanziari sulle revisioni di spesa emerge che tra i fattori di successo vi sono l'impegno politico, la titolarità dell'amministrazione, la *governance* e gli obiettivi chiari, l'integrazione nel processo di bilancio, la previsione dell'attuazione e la costruzione della capacità di trasformazione e della cultura della *performance* a tutti i livelli.

Nello spirito della co-decisione, alcuni Stati membri hanno anche esplorato, a livello comunale, la **programmazione di bilancio partecipativa** in cui ai cittadini viene data la possibilità di decidere su una quota del bilancio (ad es. il 5%). In questo processo fortemente partecipativo che si basa sull'impiego di strumenti *online* e *offline*, i cittadini elaborano proposte sull'impiego delle risorse e votano i relativi progetti.

Un Buon esempio: il 'Bilancio collaborativo 2.0' della Città di Lisbona

7.1.2 L'esecuzione del bilancio

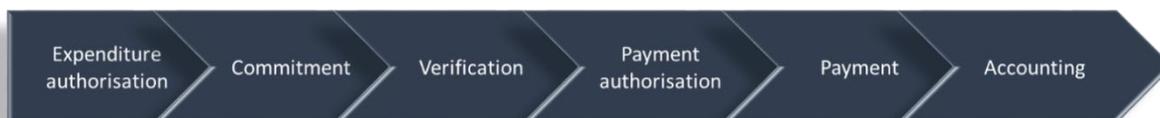
Una volta approvati i bilanci, l'attenzione si sposta sulla loro attuazione, a prescindere che si tratti di 'stanziamenti' (bilancio approvato) basati sulle risorse o sui risultati. Una efficace

esecuzione del bilancio implica la responsabilità dei governi per la gestione del denaro dei contribuenti e rispetto all’impatto sugli utenti dei servizi pubblici e sull’economia. Una buona gestione del bilancio deve permeare tutta la pubblica amministrazione ed essere in linea con gli obiettivi della legge finanziaria.

Molti Stati membri predispongono ancora **bilanci annuali**, di conseguenza gli impegni si fanno per il singolo anno, sebbene, in genere, le passività possano essere prorogate oltre l’esercizio finanziario. Tuttavia, molti Stati membri anche con i Quadri di bilancio a medio termine pongono un limite alla possibilità di riportare all’esercizio successivo le risorse non spese (“economie”).

L’eccezione sono quelli che operano con **bilanci pluriennali** fatti per evitare i classici “sprechi” di fine esercizio con cui gli utilizzatori del bilancio cercano di dimostrare una ‘domanda’ artificiale di risorse finanziarie in vista del processo di formazione del bilancio dell’anno successivo (‘o si usa o si perde’). Questo può nascondere casi di sottoutilizzo sistematico dei fondi stanziati, assegnando risorse a utilizzatori che in realtà non ne hanno bisogno, errore che può emergere troppo tardi per riassegnare i fondi a utilizzatori più produttivi. I bilanci pluriennali sono anche meno prevedibili rispetto alla modalità annuale e, di conseguenza, tendono ad essere maggiormente adatti a quegli Stati membri in grado di gestire le oscillazioni delle entrate e delle uscite nel corso del ciclo economico e che esercitano una rigorosa gestione e controllo finanziario.

Six steps of budget execution



Il principale vincolo per chi utilizza il bilancio è la “**somma di controllo**” (o “limite di controllo”), il massimale della spesa autorizzata. In genere, se i controlli interni funzionano bene, il sistema di esecuzione del bilancio dovrebbe impedire agli utilizzatori delle risorse di oltrepassare tale limite (“eccedenza di spesa”). I sistemi di bilancio possono avere somme di controllo separate per la spesa in contro corrente e in conto capitale, per i costi amministrativi e non amministrativi e trattare in modo diverso la spesa indotta dalla domanda da quella che non può essere prevista. I massimali di spesa possono essere soggetti a **riassegnazione (storni)** tra voci di bilancio o istituzioni. Il meccanismo di adeguamento e autorizzazione va formalizzato e stabilito in anticipo affinché le regole siano chiare a tutti gli utilizzatori del bilancio, relativamente al tipo di spesa e all’entità e destinazione dello storno. In alcuni casi, gli Stati membri potrebbero decidere di imporre limiti alla spesa, con la conseguente possibilità di riassegnare le risorse solo all’interno della stessa voce di bilancio e non al di fuori di essa.



Vedi anche il tema 2 su
etica e anticorruzione

A titolo di raccomandazione per gli Stati membri, il Consiglio OCSE ha adottato una serie di [principi per un efficace investimento pubblico](#) al fine di rafforzare la *performance* a tutti i livelli di governo.

Il passaggio dall’autorizzazione di spesa all’effettivo impegno costituisce la fase più delicata dell’esecuzione del bilancio. La disciplina fiscale non è solo una questione di gestione dei piani di spesa entro somme di controllo. Chi utilizza le risorse di bilancio deve anche avere una responsabilità fiduciaria per eseguire la spesa in linea con tre **principi riconosciuti di buona governance fiscale**: legittimità, correttezza ed economicità. Il processo di controllo e la gestione finanziaria (CGF) non dovrebbe riguardare solo il fattore ‘C’ (controllo), ma dovrebbe iniziare dalla ‘G’ (gestione). Tutti i funzionari pubblici che hanno il potere di proporre, impegnare, verificare e/o autorizzare la spesa dovrebbero avere in mente questi tre principi nel loro lavoro quotidiano. Ciò impone ai funzionari e soprattutto ai dirigenti responsabili della supervisione delle decisioni, di esercitare il loro giudizio.

Per una efficiente esecuzione del bilancio occorre che i circuiti finanziari funzionino bene e garantiscano il trasferimento tempestivo dei fondi autorizzati per rispettare gli impegni nei confronti del personale, delle ditte appaltatrici, degli utenti dei servizi, dei beneficiari di sussidi assistenziali e sovvenzioni e di altri beneficiari della spesa pubblica. Eventuali carenze nell'esecuzione del bilancio possono tradursi in una

inefficace attuazione delle politiche dovuta al ritardo nel finanziamento dei servizi ai cittadini e, all'aggravarsi delle difficoltà finanziarie per le PMI in relazione al ritardo nei pagamenti. Ciò comporta altresì l'uso di **sistemi informatici** di alta qualità che consentano a chi utilizza il bilancio di seguire lo stato di avanzamento della spesa, possibilmente in tempo reale, e monitorare la *performance* relativa all'utilizzo dei fondi come strumento di gestione, inclusa la pianificazione del flusso di cassa. Il sistema informatico permette ai dirigenti di capire se le risorse debbano essere riassegnate attraverso un circuito di *feedback* dalla fase di programmazione all'esecuzione (e ispezione) fino alle rettifiche di bilancio.

Un Buon esempio: il Codice per la spesa pubblica in Irlanda

Un Buon esempio: il sistema informativo del bilancio in Austria

Come indica il quadro di valutazione del PEFA, i sistemi informativi del bilancio forniscono i dati che consentono ai governi di dimostrare la credibilità del bilancio, tra cui l'importo effettivo della spesa rispetto alle stime approvate inizialmente. La pubblicazione delle informazioni sulla spesa pubblica inoltre, contribuisce a migliorare la **responsabilità** in quanto consente ai cittadini e alle imprese di verificare l'impiego delle risorse derivanti dal pagamento delle imposte e da altre fonti. L'apertura da sola, però, non basta. I dati grezzi non sono sempre utili di per sé, diventano semplicemente una serie di grandi numeri. Chi li legge ha bisogno di essere aiutato a comprenderli senza però rischiare di indurre il pubblico verso interpretazioni parziali o presentando un'analisi eccessivamente semplificata di una politica complessa. Bisogna fornire punti di riferimento, informazioni esplicative e testi descrittivi.

La credibilità del bilancio è altresì supportata dal **rigoroso controllo** dei revisori, sia interni che esterni alla pubblica amministrazione. Questo processo dovrebbe individuare le spese relative a stipendi, acquisti, trasferimenti (ad es. previdenziali) e sussidi, soggette a minori controlli e a corruzione. Il controllo interno può riguardare legittimità, affidabilità, efficienza, efficacia della spesa, integrità delle informazioni operative e *performance* dei controlli richiesti. Le unità di controllo interno fanno parte del tessuto di tutti i governi centrali dell'UE, ma risultano meno presenti nei livelli più bassi di governo. Una possibilità è organizzare il controllo interno tra vari comuni per condividere costi e competenza.



Vedi anche il punto 2.2.2 sul Controllo esterno

Un Buon esempio: il partenariato per il controllo interno nelle amministrazioni locali della Romania

Le istituzioni superiori di controllo dovrebbero essere pienamente indipendenti dal governo e riportare direttamente al Parlamento. I controlli finanziari esaminano, tra l'altro, la legittimità e la correttezza delle transazioni, il funzionamento dei controlli interni e l'affidabilità dei rendiconti finanziari messi a disposizione del pubblico. Le istituzioni superiori di controllo danno un contributo essenziale poiché individuano gli sprechi e i modi per far funzionare meglio le amministrazioni pubbliche. Gli esiti dei controlli devono essere presentati al Parlamento e resi pubblici, offrendo ai cittadini le necessarie rassicurazioni.



Vedi anche il punto 1.3.1 sulla revisione della performance

7.2 Gli appalti pubblici

La spesa pubblica per gli acquisti, i servizi e le opere nell'UE ammonta a oltre 2 miliardi di euro. Questo rende gli appalti un elemento cruciale nelle interazioni con la comunità imprenditoriale e uno strumento per migliorare i servizi pubblici. Al contempo, anche il potere d'acquisto rappresenta una fonte potenziale di conflitto di interesse e corruzione. Una gestione efficace

degli appalti pubblici può contribuire fortemente al raggiungimento degli obiettivi di crescita di Europa 2020 e all'impiego ottimale dei fondi SIE.

Circa un euro su ogni cinque spesi per gli appalti pubblici, per un valore totale di 425 miliardi di euro, supera la soglia prevista dalla legislazione UE. Le direttive del 2014 preservano la libertà di

Nel 2014, sono state riviste le direttive UE 'classica' e quella 'di settore' ed è stata adottata una nuova direttiva sull'[aggiudicazione dei contratti di concessione](#). Gli Stati membri hanno tempo fino ad Aprile 2016 per il recepimento, con l'eccezione degli appalti elettronici (Ottobre 2018).

Da un [sondaggio economico del 2013 dell'UE](#) è emerso che il 21% delle aziende che *non* avevano partecipato negli ultimi tre anni a gare pubbliche ritenevano che la procedura fosse troppo burocratica o onerosa, mentre il 16% ha affermato che i criteri apparivano fatti su misura per alcuni partecipanti.

ciascuno Stato membro di scegliere come organizzare le opere e i servizi pubblici, internamente o esternalizzando (nel qual caso si applicano le norme sugli appalti pubblici e sulle concessioni), e forniscono una maggiore certezza giuridica. Contengono inoltre due sostanziali cambiamenti in termini di approccio nel conseguimento di **risultati migliori**: si chiarisce la definizione di 'offerta economicamente più vantaggiosa' come criterio per l'aggiudicazione degli appalti e si offre maggiore flessibilità sulla scelta della procedura, tra cui la possibilità di negoziare i termini del contratto con i potenziali fornitori.

Il nuovo quadro normativo crea il contesto per cambiare le regole transazionali verso una semplificazione degli appalti e offre due approcci per i casi in cui un acquirente pubblico ha bisogno di una soluzione innovativa che non esiste ancora sul mercato. Viene definito chiaramente il conflitto di interesse e vengono introdotte disposizioni sulla centralizzazione dei dati sulla corruzione, sulla frode e sui conflitti di interesse, regole più rigide sulle rettifiche dei contratti, criteri di esclusioni più ampi e il monitoraggio dei contratti conclusi.

7.2.1 Semplificare le procedure di appalto

Ogni Stato membro ha un proprio sistema di appalti pubblici ma questo segue spesso regole sofisticate poco chiare agli occhi dei candidati. La riduzione delle complessità non necessarie costituisce parte integrante del processo di riduzione degli oneri amministrativi. Gli acquisti dovrebbero essere "**favorevoli alle aziende**" **entro i limiti di legge**, soprattutto per le PMI che tendono ad essere sottorappresentate negli appalti pubblici. Le norme dovrebbero garantire che le procedure di gara, di aggiudicazione e di pagamento siano trasparenti, veloci e convenienti per le parti, incoraggiare la concorrenza leale e raggiungere risultati di alto valore.

Le aziende possono ridurre la mole di documenti cartacei necessari alla partecipazione alle procedure di gara utilizzando il Documento di gara unico europeo (DGUE) che si basa sull'auto-certificazione. Le amministrazioni aggiudicatrici sono invitate a suddividere gli appalti più grandi in lotti più piccoli e ad accorciare le scadenze in talune circostanze. Le direttive fissano una soglia minima di fatturato per poter partecipare ad una gara pubblica.

Le nuove direttive introducono una serie di procedure standardizzate e semplificate con meno burocrazia e un più facile accesso al mercato degli appalti, nonché una modernizzazione attraverso gli appalti elettronici. Di conseguenza, la partecipazione alle gare dovrebbe risultare più semplice e meno costoso con **maggiori opportunità di presentare offerte** anche per le PMI.

Il nuovo quadro, inoltre, **riduce gli oneri per le amministrazioni aggiudicatrici**, soprattutto quelle che non sono autorità governative centrali (enti locali e regionali), che potranno pubblicizzare le proprie gare di appalto attraverso avvisi di pre-informazione in luogo dei normali bandi di gara UE. Gli enti locali possono beneficiare del nuovo regime semplificato per servizi sociali, sanitari, culturali e assimilati.

Un Buon esempio: Soluzioni ICT per gli appalti per i ministeri e le società a partecipazione pubblica in Catalogna; l'acquisto di servizi di telecomunicazione per oltre 800 comuni catalani attraverso *Localret*

La dimensione del mercato degli appalti pubblici è in contrasto con la frammentazione del sistema degli appalti, che si stima comprenda circa 270.000 enti e amministrazioni aggiudicatrici in tutta l'Unione europea. Le amministrazioni pubbliche possono individuare modalità per migliorare l'efficienza e l'impatto economico degli appalti attraverso accordi di partenariato. Il quadro introdotto nel 2014 chiarisce le

incertezze giuridiche sulla cooperazione tra autorità pubbliche e consente alle amministrazioni aggiudicatrici di raggruppare gli acquisti al di sopra delle soglie UE ricorrendo a procedure di appalto congiunto o acquistando attraverso una **centrale di committenza**. Ciò può essere fatto a livello nazionale o transnazionale, sfruttando a pieno i vantaggi del mercato unico.

Le nuove direttive riguardano anche i casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici concludono contratti tra di loro senza istituire un'impresa controllata. Ad esempio, i comuni potrebbero decidere di **mettere in comune le risorse** e individuare l'amministrazione/i che si occuperà di erogare specifici servizi per tutti i componenti della cooperazione.

Le amministrazioni pubbliche possono anche anticipare appalti futuri e prepararsi investendo nella **identificazione e pubblicazione di standard**. In questo modo, si garantisce che i documenti di gara siano in regola con la normativa ambientale e la prassi consolidata.

Un Buon esempio: i cataloghi dei prodotti di Ökokauf Wien in Austria

7.2.2 Gli appalti transnazionali

Le procedure di gara attraverso i sistemi nazionali sono abbastanza complicate, ma è ancora più difficile quando gli offerenti vogliono avvalersi dei vantaggi del mercato unico e partecipare a gare d'appalto in altri paesi UE. È nell'interesse di tutti gli Stati membri aprire gli appalti ad una vera concorrenza a livello europeo, in particolare in uno scenario di scarsità di risorse pubbliche, in modo da ottenere risparmi in termini di efficienza, ma soprattutto avere maggiore accesso alle migliori soluzioni sul mercato.

Gli appalti transnazionali sono principalmente di due forme: le aziende che operano dal proprio mercato nazionale fanno un'offerta e si aggiudicano la gara di invito a presentare proposte lanciata in un altro Stato membro (diretto); le aziende che partecipano a gare d'appalto attraverso imprese collegate, candidati nazionali inclusi subcontraenti stranieri, candidati stranieri che presentano offerte in consorzio con aziende locali, oppure imprese nazionali che importano prodotti per fornirli all'ente o amministrazione aggiudicatrice (indiretto).

Stando ad una [ricerca del 2011](#), solo l'1,6% di tutti i contratti pubblici (3,5% in valore) riguardano appalti diretti transnazionali, l'11,4% quelli indiretti.

Alcuni servizi sono intrinsecamente "non commerciabili" (altamente localizzati e quindi meno adatti all'*import-export*). In altri casi, il commercio internazionale risulta praticabile solo con appalti di valore sufficientemente elevato da **ovviare ai costi di transazione**, come nel caso di servizi di emergenza e servizi penitenziari. Le amministrazioni hanno a disposizione due possibilità per stimolare gli appalti transnazionali:

- ✚ Ridurre le **barriere all'ingresso sul mercato** nel paese appaltatore derivanti da obblighi di legge prevedendo, ad es., permessi o procedure particolari per l'offerta di servizi all'estero;
- ✚ Promuovere gli **appalti pubblici congiunti**, acquistando da centrali di committenza in altri Stati membri oppure aggiudicandosi appalti pubblici congiunti per conseguire economie di scala che renderebbero più attraenti le gare transnazionali.

Le attività transnazionali possono essere incentivate grazie agli **appalti elettronici**, resi obbligatori per acquisti al di sopra delle soglie UE nel quadro delle nuove direttive, ma anche per esempio attraverso l'uso di standard aperti per gli appalti ICT.

7.2.3 Gli appalti elettronici

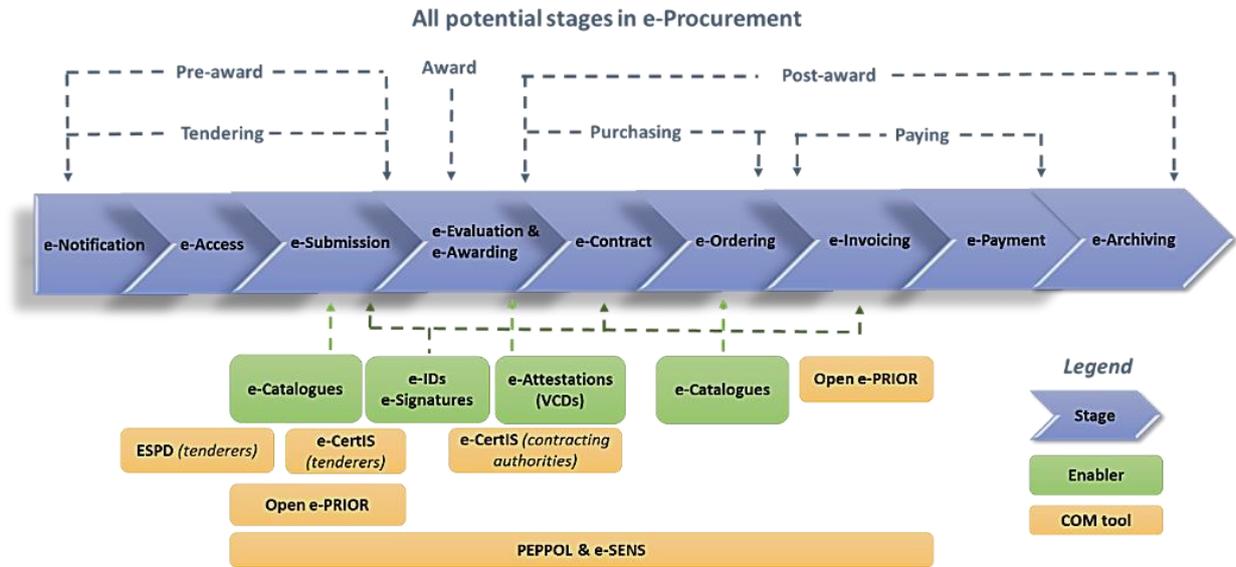
La digitalizzazione della pubblica amministrazione offre la possibilità di snellire e velocizzare i sistemi nazionali attraverso le gare, la fatturazione e i pagamenti elettronici. Gli appalti elettronici hanno un grande potenziale per raggiungere



Vedi anche il punto 4.4 sull'*e-Government*

diversi obiettivi contemporaneamente: risparmi in termini di efficienza, migliore impatto ambientale, maggiore trasparenza ed eliminazione della discrezionalità, apertura alla concorrenza, maggiore accesso alle opportunità di gara per le PMI e vantaggi legati all’attuazione dei fondi SIE.

Analogamente al processo di acquisto, il processo degli appalti elettronici può essere suddiviso in diverse fasi. Le transazioni e lo scambio di informazioni elettroniche possono essere applicati a ogni fase della procedura di appalto.



Un Buon esempio: il canale elettronico centralizzato finlandese HILMA per la pubblicazione dei bandi di gara.

La **notifica elettronica** è la comunicazione *online* dei bandi di gara attraverso la pubblicazione dei relativi avvisi di pre-informazione e dei bandi in formato elettronico, mentre l'**accesso elettronico** implica che l'amministrazione aggiudicatrice fornisca l'accesso elettronico a tutte le informazioni per predisporre le offerte. Entrambi sono generalmente disponibili in tutta l'UE. La **presentazione elettronica delle offerte** rappresenta la fase più critica per le PMI, incluso l'utilizzo del Documento di gara unico europeo -DGUE ai sensi delle direttive del 2014, mentre l'**aggiudicazione elettronica** riguarda l'apertura e la valutazione delle offerte elettroniche ricevute e l'assegnazione dell'appalto al migliore offerente in base a precisi criteri di selezione e di aggiudicazione. Poiché il processo di presentazione delle offerte e di valutazione può avvenire in diverse fasi, vi è potenzialmente una sovrapposizione e un processo iterativo tra le due fasi.

Un Buon esempio: il Mercato elettronico della PA in Italia

Una volta raggiunta la decisione di aggiudicazione dell'appalto, il **contratto elettronico** rappresenta la conclusione di un accordo tra l'autorità aggiudicatrice e l'aggiudicatario attraverso strumenti elettronici. Ai fini del monitoraggio, al contraente potrebbe essere richiesto di presentare i dati sulla *performance* in formato elettronico affinché possano essere controllati dall'amministrazione aggiudicatrice (possibilmente accompagnati da una fattura elettronica), sebbene le ispezioni in loco e i controlli di conformità con i termini del contratto continueranno ad essere condotti di persona. Nel caso di ordini di acquisto, si possono emettere **ordini elettronici**, ad esempio per l'acquisizione di piccole forniture da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.

In virtù della [direttiva del 2014 sulla fatturazione elettronica](#) sarà messo a punto un nuovo standard europeo.

Quando le opere, i servizi o le forniture sono avviate, l'attenzione si sposta sull'attuazione. La **fatturazione elettronica** è la preparazione, trasmissione e ricezione delle informazioni di fatturazione e pagamento tra l'acquirente e il fornitore in formato elettronico strutturato che ne

consente l'elaborazione elettronica e automatica e porta al **pagamento elettronico**. In alcuni Stati membri, la fatturazione elettronica è stata resa obbligatoria.

La banca dati [e-CertIS](#) è uno strumento informativo e gratuito disponibile *online* che aiuta le amministrazioni aggiudicatrici per la certificazione.

La transizione verso il sistema degli appalti elettronici, soprattutto tra i paesi UE, è sostenuta dallo sviluppo di alcuni **“fattori chiave”**, tra cui l'identificazione elettronica e i documenti elettronici come il DGUE. Altri importanti fattori sono: la firma elettronica, le attestazioni elettroniche (prove di conformità con i criteri di selezione e esclusione) e i cataloghi elettronici (fornitori autorizzati e loro prodotti).

Attualmente, in ambito UE, si ricorre all'appalto elettronico solo per il 5-10% delle procedure di acquisto. In virtù delle direttive sugli appalti del 2014, gli appalti elettronici diventeranno **obbligatori** per gli Stati membri al di sopra delle soglie UE a partire da settembre 2018. Gli Stati membri hanno un ruolo fondamentale nella realizzazione degli **appalti elettronici end-to-end** e dovranno stabilire e attuare strategie perseguibili per governare la transizione e affrontare problemi di natura operativa. L'obiettivo ultimo sono gli appalti elettronici *end-to-end*, con procedure *online* in tutte le fasi, dalla notifica al pagamento. Le soluzioni comportano costi iniziali ma l'esperienza mostra che questi possono essere recuperati in un periodo di tempo relativamente breve e che è garantita una forte redditività degli investimenti a medio termine. Gli Stati membri riferiscono di aver conseguito risparmi del 5%-20%.

La Commissione ha fatto molto per promuovere gli appalti elettronici e ha presentato le buone e le cattive pratiche nel *“Golden Book of e-Procurement”* (Libro d'oro degli appalti elettronici).

Buoni esempi: il sistema degli appalti elettronici obbligatorio del Portogallo; il sistema gratuito degli appalti elettronici per tutte le amministrazioni aggiudicatrici a Cipro

Per sfruttare a pieno i vantaggi del sistema degli appalti elettronici all'interno del mercato unico, è necessaria una efficace collaborazione amministrativa che tuttavia è ostacolata dalla complessità dell'interfaccia. Attualmente ci sono in Europa circa 300 sistemi di appalti elettronici. Come per altre iniziative di *e-government*, il cardine fondamentale degli appalti elettronici è l'**interoperabilità**.

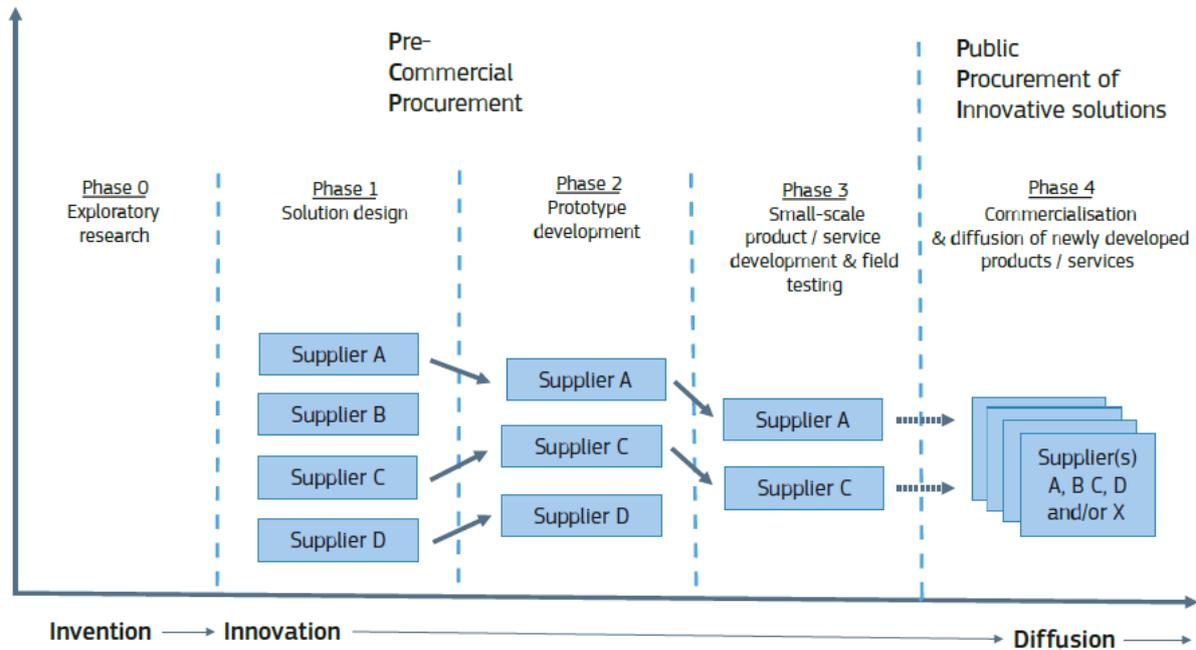
La Commissione ha collaborato attivamente con gli Stati membri per la messa a punto di strumenti tecnologici che si possono adottare più diffusamente, tra cui [e-PRIOR/e-Submission](#), [PEPPOL](#) ed [e-SENS](#).

7.2.4 Gli appalti per l'innovazione

Sempre più spesso le amministrazioni pubbliche sfruttano il loro potere d'acquisto per promuovere l'innovazione e lo fanno utilizzando due strumenti. Gli appalti pre-commerciali investono in R&S prima di lanciare un nuovo prodotto o servizio sul mercato. Gli appalti pubblici per soluzioni innovative supportano la commercializzazione e la rapida adozione di prodotti, servizi o processi prossimi al mercato (*near-to-market*). Questi due strumenti seguono il modello classico invenzione-innovazione-**diffusione delle nuove tecnologie**.

Buoni esempi: il sistema sanitario in Lombardia, Italia; CHARM PCP, un partenariato tra Belgio, Olanda e Regno Unito

Con gli **appalti pre-commerciali** (*Pre-Commercial Procurement - PCP*) la pubblica amministrazione acquista R&S allo stesso tempo da diversi fornitori alternativi e poi confronta e valuta le soluzioni col miglior rapporto qualità-prezzo in ogni fase della validazione, riducendo ogni volta il numero dei fornitori partecipanti. I servizi R&S sono esenti dal campo di applicazione delle direttive UE sugli appalti ma restano applicabili i principi dei trattati UE e le norme sulla concorrenza.



Il sistema degli **appalti pubblici per soluzioni innovative** (*Public Procurement of Innovative solutions - PPI*) si ispira all'esperienza del settore privato in fatto di gestione della filiera di fornitura. Il cliente è un grosso acquirente o gruppo di acquirenti, con un volume d'acquisto tale da rendere possibile la produzione di massa per i fornitori. Questa "massa critica" della domanda spinge i potenziali fornitori a fare gli investimenti necessari per adattare/intensificare le loro attività e soddisfare i requisiti di *performance* e prezzo per la commercializzazione di massa. Prima di diventare un'iniziativa di respiro europeo, il sistema degli appalti pubblici per soluzioni innovative era già stato avviato in via sperimentale in molti Stati membri.

Buoni esempi: il *Forward Commitment Procurement* del Regno Unito; HAPPI, un PPI congiunto tra Francia, Belgio, Germania, Italia Lussemburgo e Regno Unito

Suggerimenti per l'attuazione del PPI

Date alla filiera dell'offerta un tempo congruo per innovare	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Siate previdenti ✚ Segnalate al mercato la vostra 'direzione di viaggio' a medio e a lungo termine ✚ Comunicate le vostre esigenze future e i vostri programmi di appalto in anticipo
Lasciate spazio all'innovazione	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Comunicate le vostre esigenze in termini di risultato ✚ Dite cosa volete, non cosa pensate sia disponibile o accessibile ✚ Cercate miglioramenti progressivi e a prova di futuro
Incoraggiate il <i>feedback</i> dalla filiera di fornitura	<ul style="list-style-type: none"> ✚ La consultazione di mercato vi consente di testare il vostro fabbisogno e risolvere i problemi prima della gara
Facilitate la comunicazione tra i fornitori	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Seminari di consultazione, visite in loco e pubblicazione di un elenco di aziende che hanno manifestato interesse. Tutto aiuta.

L'UE sostiene gli appalti pre-commerciali e quelli per le soluzioni innovative attraverso il programma di ricerca e innovazione [Horizon 2020](#).

Le direttive del 2014 sugli appalti mantengono l'esenzione per i servizi di R&S, il che consente agli Stati membri di continuare a utilizzare gli appalti pre-commerciali per l'acquisizione di R&S, e successivamente una procedura separata di appalti per soluzioni innovative per la commercializzazione dei prodotti finiti. Le nuove direttive prevedono anche una nuova procedura detta **partenariato per l'innovazione** che riunisce in un'unica procedura l'acquisto di R&S e i prodotti finiti che ne derivano.

7.3 Gestire i fondi SIE

Per garantire una valida gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), gli Stati membri devono organizzare le proprie risorse allo scopo di raggiungere tre obiettivi fondamentali: massimizzare il livello di attuazione (spendere completamente i fondi disponibili); minimizzare le irregolarità (spenderli correttamente); e soprattutto, massimizzare l'impatto e la sostenibilità (spenderli in modo strategico).



Puntare a uno degli obiettivi non vuol dire trascurare il raggiungimento degli altri. Se si dà troppo peso alla spesa rapida senza una adeguata attenzione ai sistemi e alle tutele, si rischiano inefficienze e errori. Senza una strategia coerente e ben ponderata per l'impiego dei fondi, i benefici socio-economici saranno limitati e insostenibili. Analogamente, porre troppa attenzione sui controlli e sui meccanismi di conformità può rallentare l'attuazione e minare l'impatto; questo rappresenta spesso la più grande minaccia per le istituzioni con poca esperienza. Infine, gli obiettivi strategici non possono essere pienamente raggiunti se gli Stati membri non erogano i fondi, si concentrano troppo sull'esecuzione finanziaria oppure devono recuperare pagamenti errati o fraudolenti. Occorre raggiungere un equilibrio, ma, alla fine, tutti questi obiettivi devono rafforzarsi a vicenda.

Il [VI rapporto della Commissione sulla coesione](#) evidenzia numerose difficoltà nella gestione dei programmi di coesione in quanto per natura amministrativi e riguardanti le risorse umane, per i sistemi di gestione, il coordinamento tra enti diversi e la corretta attuazione degli appalti pubblici.

7.3.1 Le strutture

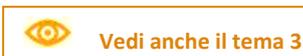
I regolamenti per il periodo 2014-2020 prevedono un **nuovo ambiente operativo** per i fondi SIE al quale gli Stati membri dovranno adeguarsi rapidamente per poter attuare efficacemente i loro Programmi operativi (PO). Come in precedenza, i regolamenti danno alle pubbliche amministrazioni la flessibilità di individuare la costellazione di autorità di gestione (AG), organismi intermedi (OI), autorità di certificazione (AC) e autorità di audit (AA) che meglio si adattano ai loro sistemi amministrativi nazionali. Nella nuova programmazione, ci sarà un aumento del numero totale dei programmi con una forte regionalizzazione in alcuni Stati membri. Alcuni di essi hanno un elevato numero di organismi intermedi, secondo un modello 'a cascata' o 'per livelli', con punte di oltre 100 organismi in alcuni programmi.

Mentre la stabilità dei sistemi di gestione e controllo è uno dei fattori chiave per un'efficace implementazione, nella realtà tali **strutture non sono scolpite nella pietra**, né lo sono i rapporti tra gli organismi. L'architettura amministrativa descritta nei documenti di programmazione spesso evolve nel tempo per via di fattori politici (tra cui cambi di governo a seguito di elezioni) o fattori legati alla *performance* (in genere a seguito di revisioni da cui emerge che l'assetto attuale è inefficiente o non abbastanza efficace).

Gli Stati membri hanno sperimentato e testato diversi modelli, soprattutto quelli riguardanti le **dinamiche degli accordi tra AG-OI e AG-AC**, nonché i ruoli degli **organismi di coordinamento** ove previsti. Dall'esperienza delle prospettive finanziarie passate si possono trarre i seguenti insegnamenti:

Linee guida per la gestione delle strutture dei fondi SIE	
Snellimento	Evitare strutture troppo complesse che aggiungono eccessivi livelli di amministrazione e linee di comunicazione complesse. Ciò non vuol dire che nel modello ottimale ci debba essere un'unica autorità di gestione-certificazione senza organismi intermedi: si devono prevedere strutture adatte allo scopo che garantiscano un equilibrio tra la corretta assegnazione delle competenze da un lato e il raggiungimento della massima semplicità dall'altro.
Delega	Definire chiaramente la divisione e la titolarità dei compiti tra le AG e gli OI, e tra i diversi livelli degli organismi intermedi (I e II livello) se si segue questo modello di attuazione. Le AG sono responsabili della gestione dei programmi: possono delegare compiti e funzioni specifiche agli OI, in modo da evitare duplicazioni di lavoro. In ogni caso, la responsabilità resta sempre in capo all'AG.
Coordinamento	Fare in modo che ogni organismo di coordinamento abbia poteri e capacità sufficienti per assumere questo ruolo. In alcuni Stati membri, ogni fondo ha una sola AG che è anche responsabile del coordinamento delle azioni degli OI, in altri, ci sono diverse AG per ogni fondo. Alcuni Stati membri hanno nominato un organismo generale di coordinamento, in genere a livello centrale, che ha il ruolo di supervisore su tutte le AG e/o fondi SIE. Questo organo normalmente funge da principale interfaccia con la Commissione. Deve incoraggiare un costante scambio di esperienze e di <i>know-how</i> con/tra le AG e, su questa base, lavorare per la semplificazione dei processi e della normativa nazionale che potrebbe ostacolare l'implementazione.
Continuità	Valutare attentamente eventuali ridistribuzioni delle competenze. È importante ponderare il tempo e i costi rispetto ai benefici attesi dalla gestione dei fondi SIE. Gli Stati membri possono vedersi costretti a modificare le strutture di attuazione nel caso in cui 'il contesto' dovesse cambiare. Qualora le competenze siano riassegnate all'interno dell'amministrazione per ragioni di ordine politico, le istituzioni rischiano di conseguire risultati estremamente insoddisfacenti, oppure quando non funziona il rapporto tra due o più istituzioni, l'adeguamento dell'architettura diventa inevitabile. Tuttavia, i costi non sono solo finanziari, ma potenzialmente anche in termini di produttività ed efficacia. Qualunque perdita in termini di memoria istituzionale e/o competenza individuale può causare inefficienze nel breve e medio termine che non riuscirebbero a compensare eventuali aumenti della <i>performance</i> nel lungo periodo.

7.3.2 Il personale



Vedi anche il tema 3

Il reclutamento, il mantenimento e lo sviluppo di personale competente per la programmazione è una questione complessa, in particolare nel contesto di una più ampia amministrazione. Per svolgere l'ampia gamma di funzioni legate alla gestione dei fondi SIE, gli Stati membri devono assicurare la presenza di personale adeguato all'interno delle AG, OI, AC e AA, a copertura, almeno, delle seguenti competenze:

Requisiti minimi del personale addetto ai fondi SIE	
+	Preparare strategie e programmi nel contesto del quadro normativo UE;
+	Pianificare e supervisionare l'attuazione per evitare il disimpegno e massimizzare l'impatto;
+	Far conoscere i fondi SIE ai potenziali beneficiari, comunicare con il pubblico e garantire che si seguano le linee guida sulla visibilità;
+	Sviluppare e attivare procedure per garantire la conformità con la normativa nazionale e UE;
+	Elaborare, valutare e selezionare progetti nell'ambito delle diverse e numerose politiche che rientrano nei cinque Fondi;
+	Controllare e elaborare le richieste di pagamento da parte dei beneficiari e verso la Commissione;
+	Monitorare la <i>performance</i> dei progetti e del programma;
+	Supervisionare la realizzazione e l'utilizzo di valutazioni <i>ex ante</i> e intermedie;
+	Sviluppare e utilizzare strumenti ICT a supporto della gestione e del funzionamento del programma;
+	Gestire la <i>performance</i> e l'integrità dell'intero sistema dei fondi SIE e mantenere elevati standard etici.

Nell'adempimento degli obblighi legati all'attuazione dei fondi SIE, gli Stati membri devono anche sviluppare le competenze necessarie a garantire il rispetto delle norme specifiche dell'UE, come quelle relative alla gestione finanziaria, agli aiuti di Stato e alla legislazione ambientale. Per questo occorre una valida **gestione delle risorse umane destinate ai fondi SIE**, all'interno del più ampio contesto generale della pubblica amministrazione ispirata ai principi di buona *leadership*, reclutamento trasparente, retribuzione equa, formazione e sviluppo del personale, ecc. I programmi che intendono investire in innovazione hanno quindi necessità di impiegare

personale sempre più costoso e devono valutare attentamente come affrontare questo aspetto. Potrebbero essere necessari finanziamenti aggiuntivi da parte delle autorità nazionali. Un'altra possibilità è finanziare intermediari fidati che possano offrire un supporto generale all'innovazione, anche ai potenziali beneficiari di fondi SIE.

Un eccessivo **avvicendamento del personale** può rivelarsi molto nocivo per la gestione dei fondi SIE poiché la conoscenza che il personale specializzato ha costruito nel tempo attraverso l'apprendimento attivo (*learning by doing*) va perduta, mettendo così a repentaglio la memoria storica. Gli Stati membri devono sostenere costi e investire tempo per reclutare e formare i sostituti, i quali, a loro volta, potrebbero lasciare l'incarico in breve tempo. Tutti gli Stati membri si avvalgono dell'assistenza tecnica UE per il co-finanziamento degli stipendi, alcuni finanziano addirittura supplementi e premi. In alcuni casi, una retribuzione più elevata, tra le altre cose, ha contribuito a ridurre il fenomeno dell'avvicendamento di personale.

Gli Stati membri devono anche sviluppare una **sufficiente capacità nelle competenze chiave**, soprattutto capacità analitica e di programmazione per poter sviluppare ed eseguire programmi orientati ai risultati. La Commissione ha già avviato un programma di formazione strategico sulla nuova normativa per le AG, le AC e le AA. La prima fase di formazione ha riguardato gli elementi di criticità del nuovo periodo di programmazione.

La DG REGIO pubblicherà un quadro delle competenze per la gestione e implementazione efficiente del FESR e del Fondo di coesione (FC), per aiutare gli Stati membri e le regioni a strutturare le proprie amministrazioni in modo più efficiente, individuare le lacune in termini di competenze e abilità del personale e definire il fabbisogno formativo e di personale.

Nel 2015 è stato lanciato un programma pilota di scambio, il REGIO PEER2PEER, per un periodo di due anni e finanzia fino a 100 scambi di breve durata tra funzionari pubblici che si occupano della gestione di FESR e FC negli Stati membri, per il trasferimento di esperienza diretta di buone pratiche su casi concreti.

7.3.3 I sistemi

Le pubbliche amministrazioni devono altresì garantire di possedere i sistemi, le procedure e le attrezzature per svolgere i diversi ruoli legati alla gestione dei fondi SIE. Devono sfruttare al meglio *l'e-Government* e i *social media* per ridurre gli oneri amministrativi sui beneficiari, condividere i dati e migliorare la trasparenza.

Dopo il completamento della fase di programmazione per il periodo 2014-2020, l'attenzione si è spostata sulla **selezione e preparazione dei progetti**. Questo rappresenta sempre un elemento critico da gestire per gli Stati membri; non esiste la possibilità di sostituire semplicemente la spesa interna esistente. Alla luce di ciò, si può dire che i progetti SIE ricadano in due categorie principali, basate su esperienze individuate dalla Comunità di pratica sulla gestione orientata ai risultati (*Community of Practice on Results-Based Management - COP RBM*) finanziata dalla Commissione.

Tipo	Ruolo
Progetti di potenziamento/miglioramento	I fondi SIE consentono agli Stati membri di estendere le attività esistenti oltre i vincoli dei finanziamenti disponibili e realizzare miglioramenti progressivi. Pertanto, gli Stati membri possono sfruttare soluzioni già esistenti o nuove, concentrarsi su quelle che funzionano e cercare di migliorarle ulteriormente. In questo modo, il cofinanziamento SIE risulta un'iniezione di capitale aggiuntivo che dà nuovo slancio alla buona pratica.
Progetti di innovazione	Andandosi ad aggiungere alla spesa nazionale e locale, i fondi SIE offrono l'opportunità di essere creativi e sperimentare nuove soluzioni per le sfide legate alla coesione sociale ed economica sostenibile, stimolando la crescita, il lavoro e l'inclusione, e migliorando la <i>governance</i> pubblica. In tal senso, il cofinanziamento SIE è una forma di capitale di rischio nel quadro di una sana gestione finanziaria basata sui risultati. L'innovazione può essere applicata a livello di singoli servizi pubblici o interi sistemi.

Un Buon esempio: l'impiego degli aiuti basati sui risultati per il supporto FSE all'assistenza all'infanzia presso il datore di lavoro nella Repubblica Ceca

L'elaborazione, la selezione, la gestione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti saranno radicalmente diverse a seconda che il programma abbia lo scopo di potenziare, innovare singoli servizi o innovare in modo sistematico, come descritto nel Manuale COP RBM.

Attraverso i premi *RegioStars awards*, la DG REGIO promuove le buone pratiche di sviluppo regionale, e mette in evidenza progetti originali e innovativi che potrebbero essere di interesse e di ispirazione per altre regioni.

Lo sviluppo e la valutazione dei progetti sono evidentemente le fasi più critiche dell'attuazione dei fondi SIE poiché determinano la misura in cui gli Stati membri sono in grado di sfruttare a pieno il cofinanziamento nazionale e europeo, raggiungere gli obiettivi strategici elaborati nei propri programmi e realizzare i risultati attesi a lungo termine. È compito dell'AdG, previa approvazione del comitato di sorveglianza, redigere e applicare le necessarie **procedure per la selezione delle operazioni**, che

offrono anche la base per guidare i proponenti. Il quadro normativo 2014-2020 contiene diverse modalità che consentono alle AG, agli OI e ai beneficiari di perseguire approcci integrati alla coesione territoriale.

Scelta delle modalità per trasformare le idee in operazioni nell'ambito dei fondi SIE 2014-2020

- ✦ Supportare i progetti individuali selezionati attraverso inviti a presentare proposte o regimi di aiuto gestiti da organismi intermedi. I progetti possono essere a tempo determinato o periodici (*rolling*). La valutazione dei progetti avviene secondo criteri su base competitiva;
- ✦ Impegnare spese risorse aggiuntive su programmi pubblici nuovi o esistenti da parte delle autorità nazionali (per migliorare i servizi o innovare);
- ✦ Finanziare importanti investimenti infrastrutturali attraverso grandi progetti, approvati dalla Commissione, a seguito di selezione operata dalla autorità nazionali;
- ✦ Finanziare investimenti territoriali integrati, approvati dalla Commissione e realizzati dagli OI designati;
- ✦ Finanziare piani d'azione congiunti, approvati dalla Commissione e attuati dai beneficiari autorizzati;
- ✦ Finanziare strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, selezionate da un comitato istituito dallo Stato membro o dalla AdG, e attuate da gruppi locali d'azione autorizzati;
- ✦ Contribuire agli strumenti finanziari (forme di supporto agli investimenti rimborsabili, come prestiti, garanzie, azioni e altri strumenti di rischio), inclusi i fondi di fondi; e
- ✦ Finanziare i costi salariali con le priorità e i programmi di Assistenza tecnica.

Il Centro europeo di ricerca politica ha condotto uno [studio sugli approcci orientati ai risultati](#) con IQ-Net, una rete di 15 autorità di gestione del programma di 13 Stati membri.

Ciascuna modalità ha la sua logica e le sue regole. Le AdG/OI dovrebbero normalmente assicurarsi che le operazioni soddisfino i criteri di selezione concordati, che includono la correttezza, l'ammissibilità, la rilevanza/adequatezza strategica, la qualità, la completezza, la capacità, il rischio e il finanziamento. In genere, ciò comporta la costituzione da parte delle AG/OI di un comitato di valutazione con adeguati esperti interni o

esterni all'amministrazione e delle procedure scritte. L'applicazione dei criteri ricade in due gruppi: criticità (che richiedono semplici decisioni sì/no) e soglie (per assegnare un punteggio alle attività rispetto ad ogni criterio e classificarle in ordine decrescente fino al raggiungimento del budget disponibile). L'**orientamento ai risultati** nel programma 2014-2020 avrà un impatto sulla selezione dei progetti, poiché ogni priorità sarà giudicata in base al raggiungimento aggregato degli indicatori della *performance* espresso in obiettivi, per tutte le attività cofinanziate. È possibile che i potenziali beneficiari debbano dichiarare come intendono contribuire al raggiungimento degli obiettivi attraverso le attività da loro proposte.

Un Buon esempio: la modifica del modello del certificato fiscale in Romania

Come per altri aspetti della pubblica amministrazione, le AG e gli OI possono individuare modalità per facilitare la partecipazione di potenziali beneficiari ai **bandi** semplificando gli obblighi di informazione.

Ogni soggetto coinvolto nella gestione dei fondi UE è giuridicamente tenuto a prevenire **irregolarità** che ricadano sul bilancio UE. A seconda della gravità dell'errore, la presenza di irregolarità sistematiche può comportare rettifiche finanziarie fino al 100% della somma stanziata per il cofinanziamento UE. Ciò vuol dire che i bilanci nazionali devono compensare il

disavanzo dovuto ai costi sostenuti. Oltre la metà delle irregolarità osservate nell'UE sul FESR riguarda gli appalti pubblici, seguiti dalle norme di ammissibilità e dagli aiuti di Stato.

Molti Stati membri **esternalizzano i compiti** a consulenti esterni per garantire capacità, competenza e/o obiettività. Tuttavia, vi sono molti casi in cui le AG, gli OI e altri organismi si sono affidati troppo ai consulenti. Il rischio è che gli effetti del *capacity-building*, soprattutto l'apprendimento attivo, vadano ad esclusivo vantaggio dei consulenti e non siano percepiti dall'amministrazione stessa.

I Servizi della Commissione responsabili dei fondi SIE e la DG GROW hanno costituito un Gruppo di lavoro tecnico congiunto sugli appalti pubblici con la BEI che ha prodotto numerosi piani d'azione specifici per paese e ha messo a punto un sistema di orientamento e guida per gli operatori del settore.

Suggerimenti pratici per ottenere il massimo dai consulenti	
✚	Fate in modo che il consulente abbia un mandato chiaro e senza ambiguità affinché non vi sia confusione sulle aspettative di entrambe le parti, inclusa una chiara suddivisione delle responsabilità.
✚	Al contempo, lasciate un margine di flessibilità al consulente affinché possa portare all'interno del progetto il proprio <i>know-how</i> e esperienza: non specificate eccessivamente ogni singola attività e risultato nel corso del contratto.
✚	Non considerate i consulenti come una 'scatola nera' che opera indipendentemente dal cliente e consegna i risultati alla fine. Lavorate a stretto contatto con i consulenti in modo che la pubblica amministrazione non sia un destinatario passivo dei risultati ma anche un partecipante attivo nel processo di sviluppo.
✚	Prima di lanciare un bando, assicuratevi di essere pronti per l'incarico, con la titolarità e le risorse per "assorbire" il consulente (incluso il tempo necessario per incontrarlo e lavorarci insieme), e per i risultati.
✚	Non perdetevi di vista il rapporto fornitore-acquirente. Il cliente deve avere un atteggiamento di ragionevolezza e ovviamente di eticità rispetto alle aspettative, ma è colui che ha la responsabilità e che decide cosa acquistare. Assicuratevi che i consulenti personalizzino le soluzioni e le adattino alle condizioni esistenti.

Gli appalti pubblici, come pure la selezione dei progetti, la gestione dei contratti, la certificazione e il pagamento, sono anche soggetti a **conflitti di interesse, corruzione e frodi**. Anche se l'impatto sul bilancio della politica di coesione è relativamente contenuto il rischio in termini di reputazione è molto maggiore, di conseguenza la Commissione ci tiene molto che le AdG adottino misure antifrode efficaci e proporzionate; la conformità deve essere verificata dalle AdA. Grazie a controlli adeguati e a un processo di valutazione del rischio, le AdG dovrebbero affrontare situazioni specifiche che potrebbero verificarsi a livello di implementazione delle attività sviluppando ulteriormente specifici indicatori antifrode ("campanelli d'allarme") e assicurando un coordinamento e una cooperazione efficace tra le AdG, le AdA e gli organi inquirenti. Le misure preventive non possono offrire protezione assoluta contro le frodi, pertanto l'AdG deve avvalersi di tecniche analitiche per individuare tempestivamente i comportamenti fraudolenti, come ad esempio l'estrapolazione dei dati che presentano anomalie.

La Commissione ha redatto una Nota d'orientamento sulla Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate.

Lo strumento di valutazione del rischio ARACHNE è a disposizione di tutti gli Stati membri per identificare i progetti, i beneficiari, i contratti e i contraenti più rischiosi, potenzialmente esposti a errori e frodi.

Relativamente al **controllo e alla gestione finanziaria dei fondi SIE**, i regolamenti per il periodo 2014-2020 prevedono procedure semplificate per ridurre gli oneri sui beneficiari e accelerare il rimborso, tra cui un unico tasso di rimborso per tutti i partecipanti a un progetto di ricerca, una quota forfettaria per i costi indiretti, e una scadenza più breve per i pagamenti ai beneficiari (90 giorni). Gli Stati membri possono anche avvalersi delle disposizioni che sono state preservate dai precedenti regolamenti, come la libertà di effettuare pagamenti anticipati ai beneficiari.

Le richieste di pagamento rappresentano un fattore chiave dei dati sulla *performance*. Al fine di migliorare l'efficienza e la qualità del trasferimento di informazioni, i nuovi regolamenti sui fondi SIE introducono lo scambio elettronico dei dati tra i beneficiari e le AG in tutti gli Stati membri a partire dal 2016. Ciò consentirà ai beneficiari di presentare i dati una sola volta e di tenere tutti i documenti in formato elettronico (Coesione

Un Buon esempio: la WEFO "Clearing House" del Regno Unito; la piattaforma Italiana OpenCoesione (vedi punto 2.2.1)

elettronica). Mentre i regolamenti SIE fissano i requisiti specifici del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali (compreso il ruolo del quadro della *performance*, dei comitati di sorveglianza, delle autorità di gestione e i rapporti annuali di implementazione e altri elementi), tali disposizioni dovrebbero rientrare come parte integrante nel sistema nazionale di **monitoraggio e valutazione** della *performance* delle politiche pubbliche e ispirarsi a tecniche innovative.



Vedi il punto 1.3.1 su
monitoraggio e valutazione

7.3.4 La governance

Come qualunque altro settore della pubblica amministrazione, la gestione dei fondi SIE deve essere sottoposta a una buona *governance*, con l'assegnazione ai dirigenti della responsabilità per la *performance* del programma, il conseguimento degli obiettivi del programma e i risultati attesi, la massimizzazione delle sinergie tra fondi nazionali, SIE e altri fondi UE, il lavoro partenariale e il coinvolgimento della società civile e di altre parti interessate, la trasparenza e gli standard etici elevati, la prevenzione della corruzione e la capacità di evitare l'influenza politica nelle nomine del personale e nel processo di selezione dei progetti. Gli Stati membri devono soprattutto garantire il coordinamento a livello nazionale e regionale per assicurare la coerenza tra i fondi e all'interno dei programmi, in linea con gli obiettivi di Europa 2020 e le raccomandazioni specifiche per paese del Semestre europeo, ma anche evitare duplicazioni e discrepanze nella spesa. Ciò è ancora più rilevante in vista del generale aumento del numero di programmi regionali nel 2014-2020.

Nel 2014, la Commissione ha pubblicato una [guida](#) sulle sinergie con *Horizon 2020* e altri programmi su ricerca, innovazione e competitività, e una *checklist* per l'accesso ai fondi UE.

Il sostegno finanziario tramite i fondi SIE può assumere la forma di sussidi, premi, assistenza rimborsabile e altri strumenti finanziari. La scelta del tipo di supporto dipende dagli obiettivi, dalle regole e dalle circostanze. Per **massimizzare le potenzialità** dei Fondi SIE, gli Stati membri devono cercare le complementarietà con altri fondi UE che condividono uno stesso obiettivo.

In alcuni Stati membri, la gestione dei fondi SIE si è evoluta in un **sistema parallelo**, spesso a causa delle sue origini nei fondi di pre-adesione. Questi paesi rischiano inefficienze (duplicazioni di attività, perdita di economie di scala), ma anche che le buone pratiche nella gestione dei fondi nazionali o SIE restino isolate le une dalle altre.



Vedi anche il punto 4.4 sull'e-
Government

Tuttavia, vi è anche margine per il **trasferimento delle buone pratiche** tra i sistemi nazionali di spesa e quelli per la gestione dei fondi SIE, in entrambe le direzioni. L'esperienza dell'introduzione dei fondi UE nei nuovi Stati membri ha mostrato che, in alcuni settori, i sistemi nazionali beneficiano degli adeguamenti necessari per rispettare le norme UE, come ad esempio l'introduzione dei bilanci pluriennali, dell'audit interno e dei controlli specifici contro irregolarità e frodi nella gestione finanziaria. Per gli Stati membri al contempo possono trovare vantaggio nelle innovazioni nazionali come il governo elettronico e il principio "*once-only*".

La Commissione avrà il **ruolo di facilitare** lo sviluppo e la disseminazione delle conoscenze, stimolando la condivisione delle buone pratiche e attraverso la modellizzazione della gestione dei fondi (mappatura delle competenze e dell'organizzazione) per aiutare gli Stati Membri a migliorare la *performance*, e lancerà una Piattaforma informale di scambio per le AdG e gli OI, in coordinamento con altre piattaforme come INTEADRT e JASPERS.

7.4 Conclusioni, principali messaggi e suggerimenti per azioni future

I messaggi chiave di questo tema sono:

- Fissare come prioritari i principi di legalità, integrità e convenienza, dal momento che la spesa pubblica riguarda circa la metà dell'economia dell'UE, e perché costituisce uno strumento chiave per le politiche;
- Coinvolgere i cittadini attraverso un processo di bilancio partecipato, affinché percepiscano la titolarità ma anche il vantaggio delle decisioni di spesa;
- Raggiungere il corretto equilibrio tra l'imposizione di cautele, verifiche e controlli da un lato per garantire il rispetto delle regole e prevenire i rischi di corruzione, e, dall'altro, la complicata esecuzione del bilancio e il ritardo nell'erogazione dei fondi, una eventualità estremamente negativa per le PMI se si traduce in pagamenti tardivi;
- Esaminare il ruolo dei sistemi informatici per tracciare la *performance*, individuare le difficoltà, accelerare il processo e fornire i dati che consentono l'esame, attraverso la trasparenza;
- Concentrare gli sforzi per promuovere un comportamento etico ed evitare le occasioni di corruzione negli acquisti effettuati con fondi nazionali e SIE – semplificare l'amministrazione e adottare il sistema degli appalti elettronici contribuisce a rimuovere una parte della discrezionalità sulle decisioni e, pertanto, riduce i margini per l'uso improprio di risorse;
- Esplorare il potenziale degli appalti pre-commerciali, degli appalti per soluzioni innovative e dei partenariati per l'innovazione per stimolare la creatività e spingere la produttività nazionale, mettendo a frutto i vantaggi delle nuove direttive sugli appalti;
- Integrare la gestione dei fondi SIE nei sistemi nazionali per garantire l'addizionalità e la complementarietà della spesa, considerando le misure del Fondo di coesione e dei Fondi Strutturali come un'opportunità di miglioramento e innovazione.

L'obiettivo fondamentale della gestione dei fondi SIE – spendere in modo strategico – si applica in egual misura all'implementazione dei grandi bilanci delle autorità centrali, regionali e locali e allo specifico contesto dell'OT11.

Alcune considerazioni sulla gestione dell'Obiettivo Tematico 11

I principi di una buona gestione dei Fondi SIE, enunciati nel capitolo 7, si applicano ovviamente anche all'Obiettivo Tematico 11 (OT11) sul "*rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente*". L'OT11 può essere, allo stesso tempo, molto specifico. Di seguito, alcune indicazioni per gli operatori del settore che potrebbero rivelarsi utili ai fini del **conseguimento dei risultati** dell'OT11, e che devono essere lette insieme alla [Scheda di orientamento della Commissione](#).²⁰

Il problema delle risorse finanziarie

Le risorse economiche sono sempre importanti. Le misure per sostenere le PMI, formare i disoccupati o costruire le infrastrutture si possono realizzare solo con tali risorse. Allo stesso modo, i fondi sono spesso necessari anche per migliorare la qualità dell'amministrazione – ma questo è meno ovvio. Per ottenere una migliore collaborazione tra le istituzioni, l'ottimizzazione delle funzioni e il cambiamento degli atteggiamenti verso un'etica di servizio più forte serve un cambiamento di mentalità e di cultura, piuttosto che (tante) risorse. In effetti, l'ottimizzazione dei procedimenti delle pubbliche amministrazioni consente di risparmiare molte risorse. Basti pensare a quali potrebbero essere i modi e mezzi per migliorare come individui, organizzazioni o sistemi istituzionali senza i fondi UE. Ci sarebbe ancora molto da fare e da raggiungere.

Il problema di pensare ai fondi UE invece che al cambiamento desiderato, rappresenta il punto di partenza: non focalizzate l'attenzione esclusivamente su chi riceve i fondi, ma considerate il contributo strategico di ciascun progetto.

Nella pratica, l'elaborazione delle strategie e dei programmi di riforma è guidata soprattutto dall'assegnazione dei fondi piuttosto che da una forte domanda interna o esterna di cambiamento. Questo approccio basato sulla centralità dell'offerta tende a spostare l'enfasi su **chi** (*quale istituzione?*) riceve i fondi e su **quanti** se ne ricevono – e a ridurre l'attenzione posta su **cosa** si debba ottenere. Analogamente, le risorse tendono a **guidare le attività** (*cosa compriamo?*) e non a spingere i responsabili dei programmi a concentrarsi sui **risultati auspicati**.

Con un approccio basato sulla **centralità dell'offerta e delle attività** si corre il **rischio di pensare al rovescio**, ad esempio: si inizia dal bilancio (*su cosa possiamo spenderlo?*). Si decidono alcune attività (*sono ammissibili e utilizzano a pieno le risorse disponibili?*). Si scelgono obiettivi che sembrano giustificare le attività (*sono plausibili?*). Si costruisce la propria visione mettendo insieme i diversi obiettivi (*sembra convincente?*). Si individuano gli indicatori che possano aiutare a realizzare questa visione (*si tratta di cose che possiamo misurare e su cui possiamo raccogliere dati?*). Il risultato è una lunga lista di iniziative scollegate, senza coerenza e con un impatto potenziale limitato.

I **programmi di successo** sono quelli che partono da una visione forte e si sviluppano secondo una catena logica in cui si valutano soluzioni creative e convenienti utili alla realizzazione di tale visione. I programmi basati principalmente sulle attività o sulle risorse tendono a concentrarsi meno sul risultato finale.

²⁰ Nota: la scheda spiega la differenza tra i finanziamenti per il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ambito dell'OT11 e quelli destinati all'assistenza tecnica nella gestione dei fondi SIE, anche questi oggetto della [Scheda sull'AT](#).

Al contrario, un approccio strategico basato sulla domanda ha un punto di partenza diverso: ciò che deve essere fatto. Esso risponde ai seguenti quesiti:

- ✚ Quali sono i **risultati per la società** che intendiamo conseguire (ad es. lavori meglio retribuiti, un'economia più prospera, uno stile di vita migliore, una migliore qualità della vita, meno povertà, ecc.)?
- ✚ Che **influenza** abbiamo su questi risultati, sia negativa che positiva? Quale comportamento e *performance* possiamo sviluppare e con quali **leve e strumenti** (ad es. informazione, regolamentazione, servizi, infrastrutture, sussidi, dazi, corresponsabilità, ecc.)?
- ✚ Tra tutte le opzioni sul tavolo, dopo averle ponderate in base ai pro e ai contro e avendo fatto una **selezione informata**, quali strumenti richiedono una spesa aggiuntiva e quali necessitano di cambiamenti di direzione o nelle pratiche adottate senza costi ulteriori? Inoltre, quali sono i cambiamenti che consentono di risparmiare risorse, nell'immediato o dopo l'investimento iniziale?
- ✚ Gli **strumenti selezionati che richiedono un finanziamento** si aggiungono al bilancio disponibile per il programma (a livello di misura), o vi è una carenza di risorse che vanno ricercate altrove? Vi è un'eccedenza di bilancio, e in caso affermativo, si potrebbe fare di più con le opzioni selezionate oppure esse potrebbero non essere convenienti?

Nel contesto dei fondi SIE, la logica strategica presenta un'altra dimensione: la spesa proposta nell'ambito del programma SIE si **aggiunge** a ciò che sarebbe finanziato con risorse nazionali? Migliora o innova?

Inoltre, la **condizionalità ex ante** per l'OT11 impone che ogni programma operativo che riguarda in parte o in toto l'OT11 debba basarsi su una strategia nazionale di riforma già sviluppata e in corso di attuazione. La sfida è quella di allineare pienamente il programma con la strategia. In alcuni contesti nazionali, il PO è l'unico mezzo per realizzare la strategia nazionale. Tuttavia, potrebbe darsi che la strategia includa altre misure (ad esempio, di natura non-monetaria o politica) che integrano il programma.

Secondo questo approccio incentrato sulla domanda e applicato al caso specifico dell'OT11, le opzioni per gli strumenti di finanziamento sono effettivamente molto limitate rispetto agli obiettivi SIE, e rientrano principalmente in due categorie:

- ✚ **Conoscenza:** che vuol dire essenzialmente persone: l'impiego di esperti/consulenti, l'assunzione (se il sistema lo consente) di personale (a tempo determinato) e/o attività di formazione o altre attività di sviluppo del personale. Pur ingaggiando altre risorse umane sotto forma di società appaltatrici o personale a tempo determinato fondamentali per elaborare e realizzare progetti di cambiamento e/o formazione, sarà comunque necessaria la cosiddetta *core capacity* (capacità di base) per offrire la visione e la *leadership* necessarie al conseguimento del cambiamento auspicato.
- ✚ **Attrezzature:** In molti casi, questo aspetto riguarda le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Bisogna resistere alla tentazione di acquistare sistemi quando questi possono essere disponibili gratuitamente in formato aperto (si vedano, ad esempio, gli strumenti di interoperabilità disponibili gratuitamente nell'iniziativa 'Joinup' della Commissione). Inoltre, per evitare delusioni, è importante affrontare innanzitutto la questione dell'ottimizzazione organizzativa prima di installare un sistema informatico per consentire al sistema, nuovo o aggiornato, di incrementare l'efficienza invece di digitalizzare semplicemente la burocrazia. Applicare nuovamente "la prospettiva dei risultati"; questo richiede il coordinamento e l'organizzazione



Vedi anche il punto 7.3 sul lavoro con i consulenti

efficace di tutti i soggetti organizzativi e un coordinamento forte e chiaro tra l'obiettivo tematico 2 (Agenda Digitale) e l'OT11.

Un Buon esempio: Sistemi di gestione della qualità per il governo centrale e locale in Polonia (vedi punto 3.4)

La sezione conclusiva di ogni capitolo intitolata “messaggi principali”, indica come poter tradurre gli orientamenti politici di ogni tema in interventi OT11, e contribuisce alle raccomandazioni specifiche per paese.

La gestione del quadro generale

Per mettere in atto efficacemente gli interventi OT11 non solo occorrono diversi fattori ma questi vanno gestiti attivamente durante tutto il periodo di attuazione del programma.

Concentrazione sui risultati effettivi, non sui cambiamenti puramente formali. Riduzione delle inefficienze attuative



Vedi anche il punto 3.4

Innanzitutto, è importante avere, all'interno della propria strategia, una **visione** della riforma della pubblica amministrazione. Tuttavia questa visione si traduce in realtà solo se promossa dalla *leadership*. Nei casi in cui manca l'impegno verso le riforme proposte nel programma operativo, si rischia di scivolare verso un approccio basato sulle attività. Ciò significa che le azioni sono organizzate, le risorse erogate, ma alla fine, si osserva solo un piccolo cambiamento concreto nella *performance* dei servizi. Per favorire il cambiamento, la spinta che viene dall'alto deve essere trasferita in tutta l'amministrazione affinché si realizzi un **cambiamento nella cultura** ma anche nelle pratiche e nei sistemi. Ad esempio, realizzare semplicemente un 'sistema di qualità' potrebbe non migliorare la qualità dei servizi agli occhi di cittadini e imprese se non vi è un impegno condiviso verso il miglioramento dei servizi e se i dipendenti pubblici non si sentono abilitati a sviluppare ed erogare servizi in stretta collaborazione con gli utenti. Per realizzare il cambiamento occorrono chiari fattori intrinseci ed estrinseci.

In secondo luogo, le riforme non devono essere frammentarie e scollegate. La somma dovrebbe essere più grande delle singole parti: come si assicura la **coerenza** affinché tutti i pezzi (delle singole misure) si incastrino l'uno con l'altro per conseguire i risultati auspicati? L'implementazione quotidiana è importante ma ancora più indispensabile è avere una visione d'insieme e focalizzarsi sul “quadro generale” (risultati per la società), senza impantanarsi nelle minuzie o nei piccoli dettagli procedurali del programma. I programmi di successo sono sempre guidati dal pensiero strategico.

In terzo luogo, è fondamentale **coinvolgere le persone**. Per coinvolgimento si intende più di una semplice consultazione puramente formale mentre si prepara il progetto o il programma. Significa impegnarsi in modo costante e ogni volta che lo si ritiene opportuno. Per coinvolgere gli *stakeholder* chiave a livello politico, la *leadership* amministrativa e i diversi gruppi di interesse (sindacati, imprese e società civile) occorre un dialogo – e un consenso – strategico regolare sull'orientamento del programma.

Infine, attenzione all'attuazione! Le strategie e i programmi non hanno significato se non vengono attuati. Occorre fissare un parametro di riferimento comunicando apertamente i risultati attesi ed esprimendo in modo aperto e trasparente quali sono gli obiettivi: in questo modo si possono generare aspettative e quindi esercitare pressione per migliorare la *performance*. E' essenziale inoltre condividere con un ampio gruppo di interesse ciò che è stato fatto, conseguito e le difficoltà emerse. Attraverso questa forma aperta di comunicazione e facendo in modo che le azioni siano collegate alla strategia di riforma, è possibile contribuire a

ridurre le **inefficienze attuative** (il dilemma delle strategie che sono spesso attuate solo in parte).

Progetti strategici o bandi?

La maggior parte dei Fondi SIE dell'UE viene erogata sotto forma di finanziamenti basati su avvisi. La pubblica amministrazione di un paese non si occupa solo di costruire le comunità locali o sostenere i disoccupati, essa è un sistema complessivo fatto di singole parti, molte delle quali, collegate tra loro. Le amministrazioni tendono ancora ad operare "in silos" secondo la prospettiva della singola organizzazione (ad es. un ministero, un'agenzia, un comune), mentre i cittadini e le imprese si aspettano di ricevere un servizio a prescindere dalla sua origine istituzionale. L'attenzione va dunque spostata sulla centralità dell'utente. Questa costituisce la base per offrire servizi efficaci ed efficienti – che risultano anche più **sostenibili** quando ottengono l'apprezzamento e l'"approvazione" degli utenti.

Ciò significa anche che molti servizi andrebbero pensati sulla base di accordi tra dipartimenti e istituzioni. Di conseguenza, la logica di erogare fondi ad una singola organizzazione potrebbe non essere più adeguata. Purtroppo, molti responsabili dei programmi ragionano ancora secondo la logica di assegnare i fondi alle singole istituzioni. Questo certamente facilita le operazioni di distribuzione e erogazione dei fondi, ma in un mondo **interconnesso e orientato ai servizi**, un simile approccio aiuterà sempre meno a conseguire i risultati che noi ci aspettiamo.

I progetti strategici possono essere più importanti per conseguire cambiamenti di sistema.

Ad **esempio**, se un paese volesse sviluppare un sistema di giustizia elettronica è improbabile che lo possa fare attraverso un bando/invito a presentare proposte che consente agli uffici giudiziari locali di acquistare le dotazioni informatiche. Piuttosto, ci vuole un progetto strategico per sviluppare un sistema integrato a cui tutti gli uffici giudiziari possano collegarsi. Un finanziamento a livello locale è pur sempre utile, ma solo se si seguono specifiche comuni che consentono a tutti gli uffici giudiziari di collegarsi al sistema generale.

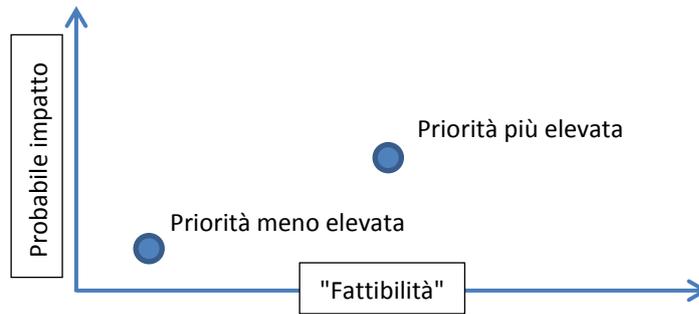
Cosa fare prima? - Le priorità e le fasi

Molti Stati membri con programmi operativi legati all'OT11 hanno così tante esigenze e tipologie di attività in programma che è difficile decidere cosa affrontare prima. Al contempo, se non ci sono priorità chiare e l'autorità di gestione cerca di lanciare tutto in parallelo, il sovraccarico porta alla paralisi e quindi rallenta o impedisce l'attuazione. Pertanto, è fondamentale decidere cosa fare e in quale ordine di priorità.

Tuttavia, è facile cadere nella trappola di andare a cercare come prima cosa il "frutto sul ramo più basso", i risultati più facili da raggiungere perché noti e rapidi da organizzare, ma con conseguenze minime sul "quadro generale".

Vi sono due tecniche utili a questo riguardo.

La prima consiste nel **fare una classifica degli interventi** (e delle singole azioni al loro interno, ove opportuno) in base alla "fattibilità" – con quale facilità si possono avviare e realizzare - e all'impatto previsto, e combinare i due dati. La matrice riportata di seguito indica il probabile impatto di un intervento rispetto alla facilità di potere conseguire i risultati. Gli interventi e le azioni che si pensa abbiano l'impatto più elevato e sono possibili da raggiungere in un dato contesto del paese devono diventare prioritarie ed essere classificate di conseguenza.



La seconda considerazione riguarda la **dipendenza dal percorso** (*path dependency*): ci sono interventi o azioni preliminari ad altri che vanno realizzati prima, o che quantomeno stanno procedendo più velocemente? In questo caso la classificazione della fattibilità e dell'impatto resta valida ma l'ordine in cui gli interventi vengono avviati potrebbe dover essere rivisto. A questo punto entra in gioco la strategia di riforma della pubblica amministrazione poiché i tempi devono essere decisi secondo una prospettiva strategica.

Prendiamo l'**esempio** ipotetico delle iniziative in tema di anticorruzione: l'attuazione di un programma di formazione sull'etica potrebbe essere l'azione più semplice da realizzare, ma da sola – senza altre fasi precedenti o contemporanee – *potrebbe* avere meno impatto rispetto a quanto previsto o auspicato. Al contrario, se i corsi per il personale sono tempestivi e coordinati con altre azioni sulla definizione degli standard, prevenzione, individuazione e valutazione del rischio, gli utenti del corso sono più pronti a recepire i messaggi e i benefici sarebbero di gran lunga superiori.

Monitoraggio e valutazione delle riforme

Nell'ambito della programmazione dei fondi SIE 2014-2020, il programma operativo dovrà prevedere degli **indicatori di risultato**. Tali indicatori hanno lo scopo di misurare il contributo dei finanziamenti UE al cambiamento complessivo, conseguito a livello personale o di sistema. Per stabilire un collegamento chiaro con i fondi, questi indicatori si concentrano essenzialmente sul "livello di *output*" (cambiamento osservabile nel soggetto destinatario).

Tuttavia, interessano soprattutto i risultati che producono un impatto percepito da cittadini e imprese (in termini di servizi migliori, ecc.). L'impatto previsto dovrebbe essere misurato per mezzo degli indicatori presenti nella corrispondente strategia di riforma della pubblica amministrazione (parte della condizionalità *ex-ante* dell'OT11). La difficoltà consiste quindi nel collegare il sistema di monitoraggio dei fondi SIE con la strategia. Un aspetto particolarmente importante è misurare, da un lato, la coerenza del monitoraggio e della valutazione del PO e, dall'altro, la realizzazione della strategia. Poiché gli indicatori del programma operativo dei fondi SIE riguardano principalmente i risultati che possono essere ricondotti direttamente ai fondi, è importante che la strategia sia chiara e forte rispetto ai risultati in termini di esito e impatto effettivo da conseguire (le valutazioni potranno identificare il contributo/attribuzione dei fondi SIE rispetto al conseguimento dei risultati strategici).



Vedi anche il punto 1.3 su monitoraggio e valutazione

In questo contesto, non è poi così utile avere sistemi separati di monitoraggio e valutazione per la strategia (un requisito della condizionalità *ex ante*) e per il PO dei fondi SIE, quanto piuttosto conseguire un effettivo allineamento

L'apprendimento continuo e lo sviluppo della conoscenza

La necessità di apprendimento continuo e sviluppo delle conoscenze può sembrare scontata, ma nella pratica, essa può rappresentare un problema. L'esperienza dimostra che le amministrazioni devono spesso affrontare difficoltà legate ad una frequente rotazione del personale, poca memoria istituzionale e sistemi inadeguati per trattenere l'esperienza.

I fondi SIE e la comunità internazionale si avvalgono di diverse reti per facilitare l'apprendimento e lo scambio di *know-how*. Tuttavia, in molte reti, il *focus* sui risultati non è pienamente sviluppato. In luogo del semplice scambio di opinioni, le reti dovrebbero assumere una prospettiva di reciproco sostegno al cambiamento, ad esempio i membri della rete potrebbero concordare modi e mezzi per applicare ciò che hanno appreso nel contesto della loro amministrazione e riferire, in seguito, i progressi compiuti all'interno della rete. Pertanto, il processo di messa in rete che sviluppa e attua una serie di mini progetti sottoposti a revisione tra pari all'interno della rete stessa e con discussione dei risultati, può creare molto valore aggiunto.

Molti Stati membri con PO sull'OT11 per il periodo 2014-2020 hanno già ricevuto finanziamenti FSE per la riforma amministrativa nel periodo 2007-13. Tuttavia, se da un lato vi sono pochi dati sulla buona riuscita di questi programmi, dall'altro si pone poca attenzione sulla valutazione di ciò che non ha funzionato e su come si possano migliorare alcuni aspetti nel nuovo periodo di programmazione. Mentre alcuni gruppi che si occupano di programmazione e attuazione ritengono che questa volta sarà tutto nuovo e diverso, è probabile che le dinamiche dei nuovi programmi restino invariate. È dunque necessario sviluppare dei validi sistemi di gestione della conoscenza e una cultura in cui si impari dagli errori commessi. I responsabili dei programmi devono costantemente chiedere a se stessi e ai loro collaboratori (e darsi una risposta): **cosa andrà meglio questa volta e perché?** Un ottimo contributo può venire da un efficace sistema di valutazione e monitoraggio, ma certamente può rivelarsi di grande utilità in tal senso anche una valida piattaforma informatica sulle conoscenze in grado di cogliere anche gli aspetti qualitativi (insegnamenti, storie di successo).

