

L'INNOVAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLE BEST PRACTICES

10	L'INNOVAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLE BEST PRACTICES	104
10.1	INTRODUZIONE.....	104
10.2	IL PROGRAMMA 1999-2001	104
10.3	GLI AMBITI DI INTERVENTO.....	105
10.4	IL METODO E GLI STRUMENTI.....	106
10.4.1	Le tecnologie informatiche.....	107
10.4.2	Le reti professionali.....	107
10.4.3	Le collane editoriali.....	107
10.4.4	La Rete degli Innovatori.....	107
10.4.5	100 progetti al servizio dei cittadini.....	108
10.5	LA CREAZIONE DELL'UFFICIO L'INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....	108
10.5.1	Gli Osservatori.....	108
10.5.2	Le iniziative internazionali.....	109

10 L'INNOVAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLE BEST PRACTICES

10.1 INTRODUZIONE

Il Dipartimento ha operato con l'obiettivo di promuovere processi di modernizzazione amministrativa a partire dall'inizio degli anni '90. Lo strumento utilizzato è stato il finanziamento di "progetti finalizzati" (DPR 1.2.86 n. 13, artt. 3, 12 e 13) ovvero sperimentazioni, proposte dalle singole amministrazioni, volte alla introduzione di innovazioni organizzative e gestionali e alla ricerca di soluzioni a disfunzioni operative.

Il delinearsi di un disegno di riforma amministrativa ha reso evidenti i limiti di questa politica di intervento.

L'indirizzo fornito dall'art. 16 della L.59/97 testimonia un ripensamento radicale della stessa ragion d'essere dei progetti finalizzati e dispone un riesame dei progetti in corso, sia per quanto riguarda le finalità, sia per quanto attiene ai costi di realizzazione. Le risorse recuperate con l'azione di revisione sono state destinate in parte a nuovi progetti, il cui obiettivo è sostenere l'attuazione dei processi di riforma della pubblica amministrazione delineati dalla stessa legge 59.

In coerenza con il mutato contesto normativo è stato delineato un organico programma di intervento che attribuisce un ruolo nuovo al Dipartimento in qualità di soggetto promotore dell'attuazione del processo di riforma. Questo ruolo deve concretizzarsi in azioni sistemiche di sostegno e supporto nei confronti delle amministrazioni e, al contempo, in azioni di monitoraggio del processo di attuazione delle riforme. Il programma consente di affiancare ai tradizionali strumenti di attuazione (norme, circolari, direttive) nuove modalità di intervento per sostenere le amministrazioni. Sempre più chiara diviene la necessità di attivare un sistema coerente di interventi, fra loro fortemente integrati, di cui le amministrazioni, nella loro autonomia e nel rispetto delle differenti esigenze, possano fruire, seppure in momenti diversi, anche per contribuire a ridurre il divario esistente tra le stesse. Ciò sposta e amplia, rispetto al passato, la missione del Dipartimento che si viene sempre di più caratterizzando, nel corso della legislatura, nella direzione di un'azione di "governo" delle politiche di innovazione.

10.2 IL PROGRAMMA 1999-2001

Il "Programma dei progetti finalizzati" all'attuazione della riforma, che si colloca operativamente nel triennio 1999/2001, rappresenta un primo significativo passo in tale direzione. I progetti di cui si compone sono limitati nel numero e focalizzati su questioni di rilevanza strategica per la realizzazione del disegno riformatore. Essi sono promossi direttamente dal Dipartimento, e anche ciò segna una discontinuità rispetto al passato, e si basano sul coinvolgimento di altre istituzioni qualificate e direttamente identificate in qualità di partner o di soggetti attivi delle sperimentazioni che vengono condotte.

Gli obiettivi generali del Programma sono coerenti con le finalità sopra evidenziate: innovare le modalità di intervento in più stretta coerenza con le politiche introdotte dalla riforma dell'amministrazione pubblica, monitorare i processi di attuazione, sostenere le amministrazioni impegnate nei percorsi di cambiamento. Alla prima finalità corrisponde l'obiettivo di avviare un programma di interventi in una logica di sperimentazione di modalità innovative di governo dei

processi di riforma. Alla seconda finalità corrisponde l'obiettivo di valutare la situazione effettiva dei processi riformatori al fine di valutare il grado di conseguimento degli scopi definiti ed individuare le possibili leve, anche di aggiustamento normativo, attraverso le quali intervenire. Alla terza finalità corrisponde, infine, l'obiettivo di fornire un insieme di servizi reali alle amministrazioni.

10.3 GLI AMBITI DI INTERVENTO

In questa prospettiva, a partire dalla fine del 1998, si collocano tutti gli interventi a sostegno della innovazione del Dipartimento, sia quelli dallo stesso direttamente azionati, sia quelli da esso promossi e condotti attraverso altri soggetti il cui compito è quello di realizzare iniziative di supporto all'innovazione. Tali interventi (vedi schede descrittive in allegato) sono stati complessivamente sviluppati in tre ambiti di rilevanza strategica per la realizzazione del disegno di riforma dell'amministrazione:

- **decentramento amministrativo e sussidiarietà**, con la realizzazione delle iniziative *Cambia P.A.* e *Decentramento amministrativo e autonomie locali*, volte a sostenere le amministrazioni, sia centrali che regionali e locali, nei processi di riorganizzazione conseguenti ai provvedimenti in materia di decentramento dei compiti e delle funzioni, e l'iniziativa *Esternalizzazione delle funzioni amministrative* volta a favorire, da parte delle amministrazioni, un sempre più efficace ricorso al mercato per lo svolgimento di attività inerenti l'esercizio di funzioni amministrative;

- **semplificazione e qualità della regolamentazione**, con la realizzazione delle iniziative *Semplifichiamo*, volta a favorire l'attuazione delle misure di semplificazione della documentazione amministrativa, sostanzialmente dell'autocertificazione, oltre a quelle relative all'utilizzo della carta di identità elettronica; *Analisi di impatto della regolazione*, volta a favorire l'introduzione di tale procedura nelle amministrazioni, a partire da quelle centrali; *Sportello Imprese*, iniziativa curata dal Formez, volta a promuovere e sostenere la realizzazione dello sportello unico alle imprese presso le amministrazioni locali;

- **miglioramento della gestione**, con la realizzazione delle iniziative *Urp degli Urp*, volta al miglioramento delle politiche di comunicazione con i cittadini; *Ripensare il lavoro pubblico* e *Flessibilità e lavoro pubblico*, volte a sostenere le amministrazioni impegnate nell'introduzione delle innovazioni in materia di lavoro, sia relativamente all'applicazione dei nuovi istituti contrattuali che all'introduzione delle forme di lavoro flessibile; *Controllo di gestione*, volta a dare concreta ed efficace attuazione alle norme che riguardano il controllo di gestione.

A queste iniziative si è affiancata, con carattere di trasversalità, l'iniziativa *Comunicazione integrata per la riforma*, finalizzata ad attivare misure per la promozione e diffusione delle politiche di riforma e ad avviare un sistema di raccolta sistematica delle opinioni dei cittadini e di target qualificati di popolazione (imprenditori, dirigenti e dipendenti pubblici, giornalisti).¹

Comune ai vari progetti è il ventaglio di azioni adottato, teso a consentire da un lato l'utilizzo di eventuali sinergie, dall'altro la predisposizione di prodotti spendibili per successive ulteriori azioni di sostegno all'innovazione. Sono state realizzate, in sintesi: azioni di monitoraggio volte a verificare l'attuazione delle iniziative di riforma e ad individuare le criticità esistenti per la successiva messa a punto di relative soluzioni; azioni di raccolta, selezione, tesaurizzazione e diffusione delle migliori esperienze di attuazione; azioni di trasferimento delle conoscenze; azioni

di sensibilizzazione e comunicazione volte a superare le resistenze al cambiamento, aiutando le amministrazioni a riflettere sulle proprie esigenze e a scegliere le soluzioni più opportune di intervento.

10.4 IL METODO E GLI STRUMENTI

Sotto il profilo del metodo gli interventi sono accomunati da un'identica filosofia di fondo: attenzione alle risorse umane, nella prospettiva di una loro valorizzazione; ruolo dell'informazione, comunicazione, gestione delle conoscenze; ricorso diffuso alle tecnologie ICT.

Presupposto di tale impostazione è la convinzione che all'interno delle amministrazioni esistono competenze e capacità spesso soffocate dalla rigidità della prassi amministrativa. D'altra parte spesso gli ostacoli al cambiamento, all'attuazione delle riforme, provengono da resistenze di tipo comportamentale e culturale che finiscono per vanificare attività formative e di aggiornamento di tipo tradizionale. Da ciò la scelta di non adottare un sistema di formazione di tipo tradizionale, d'aula, comunque poco adatto nei confronti degli adulti, in favore di modalità che pongano l'accento sull'interazione, l'acquisizione di metodi per apprendere, l'apprendimento come processo attuato attraverso modalità il più possibile personalizzate e flessibili, comprendenti anche modalità di auto-istruzione e interazione a distanza.

Sono stati costituiti, quindi, "laboratori di apprendimento" quali sedi di incontri tra i partecipanti alle varie iniziative, all'interno dei quali esperienze di successo, ma anche problematiche emergenti, vengono raccontate, analizzate, comparate e discusse tra gli interessati con l'assistenza di personale esperto, nel ruolo di facilitatori. Sono state avviate azioni di scambio fra il personale delle amministrazioni fondate sulla "tutorship" e l'"human capital mobility". Si è trattato, rispettivamente, di azioni di accompagnamento attivate grazie alla presenza di personale esperto, in veste tutoriale, proveniente da una amministrazione titolare di esperienze più avanzate tra quelle partecipanti e dell'effettuazione di periodi di permanenza (una sorta di stage) effettuati presso le amministrazioni fornite di una maggiore esperienza dal personale di altre amministrazioni non ancora sufficientemente attrezzate ad affrontare il cambiamento.

Si sono create le condizioni per dar luogo a rapporti di conoscenza e fiducia tra persone, prima ancora che tra amministrazioni agendo in tal modo sulla leva rappresentata dal senso di appartenenza, dalla creazione di una identità professionale comune attraverso cui veicolare contenuti da apprendere, ma soprattutto competenze da raggiungere e valori da condividere.

Ciò è stato ulteriormente rafforzato attivando un sistema di gestione delle conoscenze basato su un ampio utilizzo delle tecnologie di rete. La conoscenza è motore del cambiamento e le organizzazioni che innovano sono quelle che hanno la capacità di assorbire, organizzare e utilizzare le informazioni disponibili, trasformandole in conoscenza. Funzioni come la raccolta, elaborazione e gestione dell'informazione, la sua diffusione, la sua trasformazione in conoscenza condivisa sono rilevanti. Al fine di massimizzare le ricadute, si è scelto di utilizzare in maniera integrata una molteplicità di strumenti in grado di: dare una rappresentazione dello stato dell'arte, delle problematiche e criticità (report di indagine e analisi); fornire strumenti agli operatori (manuali, guide, raccolte normative, modulistica); aggiornare e informare (newsletter); promuovere la discussione e rielaborazione personale.

10.4.1 Le tecnologie informatiche

Il ricorso alle tecnologie informatiche caratterizza profondamente il programma. Ogni progetto, oltre a disporre di una serie di prodotti disponibili su supporto cartaceo, si sviluppa infatti su un sito internet raggiungibile dal sito del Dipartimento della Funzione pubblica. Il sito consente ai navigatori di accedere alle informazioni essenziali sul progetto, contattarne i responsabili, scaricare materiali a diffusione generale (normativa, guide per i cittadini). La maggior parte dei siti consente inoltre un accesso di "secondo livello", previa registrazione, per la messa a disposizione di particolari materiali (es. la newsletter), e per l'iscrizione ai diversi servizi – partecipazione a laboratori e workshops, forum di discussione e mailing list, accesso a banche dati -. Il sito assume un carattere di interattività grazie al quale è possibile accedere non solo al gruppo di progetto ma anche di contattare direttamente, singolarmente o collettivamente, gli altri partecipanti. E' così che il sito acquista le caratteristiche di una "piazza virtuale", un luogo di incontro e di relazione.

10.4.2 Le reti professionali

Le iniziative, che hanno coinvolto nella loro realizzazione un ampio numero di amministrazioni, hanno portato alla creazione e animazione di diverse reti professionali (1500 responsabili e addetti alla direzione del personale; 1900 addetti alle relazioni con il pubblico, 1500 addetti allo sportello unico per le imprese; 900 addetti alla documentazione amministrativa; 600 controller; 500 responsabili ed addetti alle politiche per l'impiego). Inoltre esse hanno prodotto banche dati delle esperienze, delle soluzioni e della normativa, selezioni e diffusione delle esperienze migliori, manuali d'uso e strumenti operativi (Guida all'autocertificazione, Manuale di gestione del personale, Guida alla sperimentazione dell'AIR e, in corso di redazione, Manuale operativo per il controllo di gestione e Guida alla gestione efficace delle esternalizzazioni).

10.4.3 Le collane editoriali

Allo scopo di dare la maggiore diffusione possibile agli strumenti di azione e di conoscenza realizzati è stata creata la collana editoriale "Analisi e strumenti per l'innovazione", che contiene i materiali progressivamente elaborati anche grazie all'esperienza delle amministrazioni che hanno partecipato attivamente alle iniziative promosse dal Dipartimento.

10.4.4 La Rete degli Innovatori

Una rappresentazione organica dell'insieme delle iniziative promosse e realizzate e dei risultati conseguiti è avvenuta con la prima *Giornata degli innovatori* che si è tenuta nel corso del Forum PA – 2001 e che ha visto la presenza di oltre 1000 partecipanti. In questa occasione, in considerazione dell'ampia risposta ottenuta dalle amministrazioni e del gradimento che esse hanno manifestato per la funzione di stimolo e di sostegno ai processi di innovazione amministrativa attuata dal Dipartimento, è stata lanciata la costituzione della "*Rete degli Innovatori*". Tale iniziativa è volta a consolidare e sviluppare ulteriormente le iniziative di rete attuate dai progetti di sostegno all'innovazione. Attraverso di essa il Dipartimento intende continuare nella sua azione di valorizzazione del know-how delle amministrazioni, essenzialmente basata sulla circolazione e condivisione di culture, approcci e pratiche e finalizzata alla costruzione di un'identità comune, pur

salvaguardando le specificità professionali, e alla creazione di un canale di ascolto non sporadico delle esigenze espresse dalle amministrazioni.

10.4.5 100 progetti al servizio dei cittadini

Accanto a questo programma di interventi il Dipartimento ha proseguito l'esperienza del premio "100 progetti al servizio dei cittadini" avviata nel corso della precedente legislatura, durante la quale si è tenuta la prima edizione. Nel periodo in esame si sono realizzate due nuove edizioni (2° edizione, 1996/1997 e 3° edizione, 1999/2000) e si è lanciata la quarta edizione, attualmente in corso, che si concluderà nel maggio 2002. Le diverse edizioni del premio hanno progressivamente affermato nel sistema della pubblica amministrazione italiana la cultura del riconoscimento all'innovazione, come dimostra anche l'elevato numero – circa 20 – di premi settoriali istituiti negli ultimi anni a livello nazionale.

In linea con l'evoluzione dei premi all'innovazione a livello internazionale e con gli orientamenti sviluppati in sede europea in tema di valutazione della qualità della performance delle amministrazioni pubbliche si è andata, inoltre, focalizzando l'attenzione sulle "organizzazioni innovatrici" rispetto alle "innovazioni progetto", pur mantenendo fermo l'elemento caratterizzante sin dalla nascita il premio, ovvero il suo interesse a riconoscere e valorizzare esperienze di innovazione, provenienti dal basso, finalizzate a migliorare i servizi ai cittadini, e in generale ai clienti delle amministrazioni. Infine, si è cercato progressivamente di rafforzare, a valle di ciascuna edizione del premio, le azioni di diffusione delle esperienze selezionate. A partire dalla terza edizione del premio, realizzata in collaborazione con il Foromez nell'ambito del progetto CIPA (Coesione e Innovazione per la Pubblica Amministrazione) è stato possibile prevedere, infatti, la partecipazione delle amministrazioni vincitrici a programmi mirati di valorizzazione e diffusione delle esperienze premiate.

10.5 LA CREAZIONE DELL'UFFICIO L'INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Per dare evidenza al ruolo che le politiche di innovazione amministrativa sono venute progressivamente assumendo nella missione del Dipartimento, in occasione della riorganizzazione conseguente al processo di riordino della Presidenza, nell'ottobre 2000 è stato creato l'Ufficio per l'Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni. L'Ufficio ha il compito di governare le politiche di innovazione amministrativa nel loro complessivo ciclo di vita, dalla progettazione (policy design), alla attuazione attraverso azioni di sostegno (policy implementation), alla valutazione dei risultati conseguiti (policy evaluation) I compiti attribuiti a questa nuova struttura comprendono, pertanto, l'individuazione di nuove linee di azione che siano basate sui risultati conseguiti dalle politiche di innovazione già adottate e sulla rilevazione delle esigenze che i cittadini e gli utenti esprimono, ma anche apprendendo dalle esperienze e dalle politiche di modernizzazione adottate da altri paesi.

10.5.1 Gli Osservatori

In relazione a questi compiti è stato previsto l'avvio di un Osservatorio sull'opinione pubblica, per conoscere le aspettative e le valutazioni dei cittadini, di un Osservatorio

internazionale, per monitorare le strategie di innovazione e modernizzazione adottate con successo dai paesi europei e dell'area OCSE, e di un Osservatorio sugli indicatori di e-government, considerato che il grado di utilizzo delle tecnologie ICT rappresenta oggi uno dei principali indicatori dell'innovazione nelle pubbliche amministrazioni. Un Libro bianco sull'innovazione amministrativa consentirà di collegare le politiche di innovazione adottate negli ultimi anni con i risultati della loro attuazione, l'individuazione di esperienze di efficace attuazione e la progettazione di nuove linee d'azione. Il Piano strategico delle iniziative di supporto all'innovazione diventerà lo strumento per coordinare le iniziative complessivamente promosse in quest'area dal Dipartimento (direttamente o attraverso agenzie da esso vigilate) anche al fine di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili.

Considerata l'importanza strategica che il ricorso alla consulenza organizzativa e direzionale può svolgere in particolare in questa fase di intenso cambiamento è stata avviata una collaborazione con Assoconsult per favorire l'incontro tra domanda e offerta di servizi di consulenza. La predisposizione della "Guida all'utilizzo della consulenza organizzativa e direzionale" rappresenta il primo risultato di questa collaborazione e costituisce uno strumento per guidare il manager pubblico all'utilizzo efficace della consulenza nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità rispettivi.

10.5.2 Le iniziative internazionali

A completare l'insieme delle attività attraverso le quali il Dipartimento promuove l'innovazione amministrativa, contribuisce la partecipazione ad iniziative internazionali sia in ambito Ocse (Public Management-Puma Committee), sia in ambito UE (Conferenza dei Direttori Generali della Funzione Pubblica)

Sono attualmente in corso specifiche iniziative di benchmarking e scambio di buone esperienze anche nel settore del governo elettronico, di individuazione di indicatori di riferimento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni dei paesi membri, di diffusione dell'auto-valutazione e della gestione della qualità nelle pubbliche amministrazioni con la promozione di un modello comune europeo di valutazione (CAF – Common Assesment Framework).

ⁱ Per ciascuna delle iniziative citate vedi relativa scheda informativa in allegato.