

PROPOSTA N. 11 Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA

Si propone che in tutti i livelli amministrativi coinvolti dalle singole strategie di giustizia sociale proposte nel Rapporto venga attuata la seguente agenda di interventi: a) forte e mirato rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane; b) politica del personale che elimini gli incentivi monetari legati ai risultati e li sostituisca con meccanismi legati alle competenze organizzative; c) restituzione della funzione di strumento di confronto fra politica, amministrazione e cittadini alla valutazione dei risultati; d) forme sperimentali di autonomia finanziaria della dirigenza; e) interventi che incentivino gli amministratori a prendere decisioni mirate sui risultati, non sulle procedure.

Molte delle proposte avanzate nel Rapporto richiedono una qualità dell'attività amministrativa oggi non disponibile, disponibile solo a macchia di leopardo o disponibile ma decisamente sottodotata in termini di risorse umane. È il caso, ad esempio, delle seguenti proposte: utilizzo degli appalti per soluzioni innovative o pre-commerciali; strategie di sviluppo integrato territoriale; assegnazione di obiettivi specifici di giustizia sociale all'Università, alla ricerca finanziata con risorse pubbliche, alle imprese controllate dallo Stato, e monitoraggio e valutazione del loro effettivo conseguimento; verifica di diritti digitali e costruzione e presidio di piattaforme digitali aperte e comuni; controllo nell'applicazione del salario minimo legale e dei minimi contrattuali; assistenza al disegno e all'attuazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza; assistenza ai beneficiari nell'utilizzo della dote patrimoniale ai giovani; etc.

Per lo svolgimento di queste funzioni, è necessario un mix generazionale e di competenze tecniche e organizzative, un continuo aggiornamento formativo e un volume di risorse umane adeguato nei punti del sistema (al centro e in periferia) più investiti dal cambiamento desiderato. Ed è necessario che dirigenti, funzionari e personale tutto abbiano la capacità e la motivazione per aderire al metodo di amministrare che l'attuale fase e le nostre proposte richiedono: un metodo fondato sull'interazione con i cittadini amministrati, su una loro crescente partecipazione alla verifica, sull'apprendimento sul campo, e dunque su un'elevata discrezionalità decisionale mirata a decidere prima di tutto "cosa" fare, non quale vestito giuridico dare alle cose che si fanno. È dunque necessaria un'organizzazione del lavoro adatta a garantire questi requisiti. Che oggi manca.

Torna cioè a pesare, oggi ancor più di ieri, il principale punto di debolezza del nostro paese dal dopoguerra: la sua Pubblica Amministrazione. Non si tratta, come assai spesso si è fatto negli ultimi anni per scaricare responsabilità strategiche, di ridurre questa debolezza a quella dei singoli, delegittimando nel senso comune i pubblici impiegati e la PA intera. Disimpegno e illegalità sono, come lunghezza dei tempi e incapacità di ascolto gli effetti di un problema sistemico.

Nel sottofondo c'è il carattere fortemente giuridicizzato dell'intero sistema di governo dei poteri e delle procedure pubblici, che ha a lungo relegato nell'angolo la valutazione economica, statistica e sociologica, peraltro debole e incapace di affermarsi, e ha delimitato il potere della PA nei con-

fronti dei cittadini in termini di "giustizia amministrativa".

¹ Anche quando la cultura economico/razionale e politico/partecipativa hanno fatto irruzione, il peso degli esperti del diritto amministrativo è rimasto dominante in tutti i disegni di riforma. Questo tratto tende a far prevalere il "come" delle procedure sul "cosa" degli obiettivi, e dunque a selezionare figure professionali che assicurino la prima cosa anziché la seconda. Esso è stato aggravato dal progressivo spegnersi, rispetto al primo trentennio post-bellico, di strategie politiche motivanti che, fissando obiettivi verificabili, potessero creare un "senso di missione" capace di produrre un'attenzione agli obiettivi, di per sé aliena al sistema.²

In questo contesto, i cambiamenti ispirati ai metodi di cosiddetto "New public management" che venivano da altri paesi si sono trasformati nell'introduzione di sistemi valutativi legati a una improbabile misurazione dei "risultati", spesso lontani dall'ambito di influenza dell'azione dei valutati e dunque destinati a un mero esercizio di dissimulazione. Gli incentivi economici costruiti su di essi hanno avuto l'unico effetto di "incentivare l'invenzione di cose da incentivare". Nel frattempo, l'esternalizzazione delle funzioni in molti settori, specie dello Stato sociale, ha ulteriormente ridotto l'esposizione diretta dei pubblici funzionari alla "voce" dei cittadini e alla realtà dei territori. Mentre la prevalenza del controllo procedurale sull'attenzione ai risultati e alla tempestività dell'azione è stata aggravata dal moltiplicarsi dei controlli, e dalla costruzione di una narrativa del sospetto nei confronti dell'impegno e della discrezionalità dei pubblici funzionari, che prosegue e cresce mentre scriviamo. Non sorprendentemente la capacità di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali e nell'uso dei dati resi disponibili è rimasta modesta.³

¹ Su questo punto, cfr. B. Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli editore, 1989.

² Cfr. J. Tirole, *The Internal Organization of Government*, Hicks Lecture, Oxford, aprile 1992 [[link](#)].

³ Molti di questi profili emergono dalle analisi comparate condotte dall'OCSE. In particolare dalla *Survey on Open Government Data* del 2016 (una rilevazione basata sui dati relativi ai livelli di governo centrali/federali, escludendo quelli locali), risulta che: sulla base dell'apposito indice elaborato dall'OCSE per misurare la disponibilità, l'accessibilità e riusabilità dei dati, l'Italia si colloca su livelli lievemente inferiori alla media OCSE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità dei dati, ma decisamente al di sotto di questa media, se si guarda al sostegno assicurato dal governo centrale per diffondere il riuso. Analogamente anche la partecipazione dei cittadini al policy making, sulla base dei dati al 2015, risulta attestata su livelli inferiori

Nonostante tutto ciò, alcune parti del sistema producono risultati di alto profilo – scuola, salute e alcune strategie mirate a obiettivi definiti, ne sono esempi eclatanti in molte parti del paese – ma crescono i divari: fra Sud e Nord, fra singole Regioni, fra comuni, fra aree interne e urbane e all’interno di queste. Insomma, la PA diventa fattore di amplificazione delle disuguaglianze. L’arresto del processo di rafforzamento delle autonomie locali accompagnato da una “ri-centralizzazione senza più centro”, sta ulteriormente aggravando le cose. E rende la PA inadatta, in molte parti del paese, ad attuare le politiche che abbiamo prospettato.

È dunque dovere di chiunque avanzi proposte di nuove e radicali politiche pubbliche, come noi facciamo, indicare nella PA l’ostacolo che può impedirne il successo. E suggerire alcune idee per affrontare tale ostacolo⁴. Del resto, un investimento nelle risorse umane e nell’organizzazione della PA è una componente indispensabile di ogni strategia che si prefigga una maggiore giustizia sociale. Come scrive Tony Atkinson: “La realizzazione di una società equa dipende, in misura notevole, dall’efficacia della pubblica amministrazione e dalla qualità dei suoi rapporti con i cittadini. [...]” (Atkinson, 2015, p. 126). Le proposte qui avanzate comportano un cambiamento significativo nell’attività governativa – proprio come il New Deal negli Stati Uniti negli anni Trenta del secolo scorso ha comportato nuove istituzioni – e hanno necessariamente bisogno di investimenti in nuovi metodi”. Si tratta, insomma, anche qui di invertire la tendenza dell’ultimo trentennio che, seguendo la logica del mercato – che concentra gli investimenti dove il rendimento di mercato è massimo – ha condotto a sotto-investire nella pubblica amministrazione.

Quella che proponiamo non è un nuovo disegno di riforma. Non siamo attrezzati a farlo. E siamo anche assai dubbiosi che sia questa la strada: perché dovrebbe includere un processo sistemico di de-giuridicizzazione; e perché una “riforma della PA” non può mobilitare le forze necessarie a realizzarla. Il cambiamento organizzativo di un’amministrazione incontra, come è stato osservato,⁵ ostacoli molteplici – nella cultura, nel legame con il contesto, nel peso delle “regole di fatto”, nella tendenza alla persistenza, etc. Deve superare l’opposizione congiunta dei conservatori per interesse, dei conservatori per rinuncia e dei conservatori mossi da un malinteso senso di tutela della cosa pubblica dall’incursione degli “apprendisti stregoni”. Solo l’individuazione di chiari e forti obiettivi di policy, relativi alla qualità di vita dei cittadini, può realizzare una mobilitazione attorno a leadership e comunità di cambiamento, capace di superare questi ostacoli.

Ecco dunque il nostro punto di forza. Le proposte per la

giustizia sociale che avanziamo, se condivise, offrono obiettivi chiari e mobilitanti. E individuano platee di beneficiari che possono pesare nel pretendere il cambiamento. Offrono quindi il terreno su cui chiedere che cambiamenti amministrativi necessari all’attuazione di quelle proposte siano realizzati.

È dunque questa la chiave della proposta che avanziamo: un’agenda di interventi da sperimentare proprio nelle singole *filiera amministrative verticali* – dal livello locale al livello regionale e nazionale – investite dalle politiche da noi suggerite (cfr. il Riquadro L per un esempio). Sarebbero gli obiettivi strategici di medio-lungo periodo, fissati e misurabili, e la pressione dei cittadini attorno a essi, alimentata da un monitoraggio aperto e in rete, a dare la spinta necessaria. Anche il rinnovamento delle risorse umane verrebbe realizzato – come del resto sempre dovrebbe essere – attorno al conseguimento di quegli obiettivi, sulla base di una pianificazione delle esigenze. Tali cambiamenti possono anche aiutare a ricomporre nei fatti le parti spezzate della filiera amministrativa, lacerata, come è stato osservato, da “uno statuto costituzionale fortemente decentrato e un assetto reale accentrato”.⁶

Proponiamo allora che nelle “Amministrazioni strategiche” – in senso verticale, da Roma ai territori – per il disegno e l’attuazione delle politiche proposte sia attuata la seguente Agenda minima:

- forte e mirato *rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane* e ove necessario loro ampliamento;
- una *politica del personale* basata sulla missione strategica e su un “patto di equità organizzativa”;
- la *sostituzione degli attuali meccanismi incentivanti* legati ai risultati con meccanismi legati alle competenze organizzative, e la restituzione alla valutazione dei risultati di un ruolo di orientamento strategico e di strumento di dialogo fra politica e amministrazione, fra amministratori e con i cittadini;
- *l’autonomia finanziaria della dirigenza*, anche solo in via sperimentale, in tali aree.
- interventi che liberino la *discrezionalità* degli amministratori, indirizzandoli a prendere le decisioni che appaiono più adatte al raggiungimento dei risultati, non quelle che appaiono più aderenti all’interpretazione prevalente delle procedure.

a quelli medi OCSE.

4 Questa proposta ha beneficiato dei contributi di Marco Cammelli, Antonio Caponnetto, Gianmario Cinelli, Alberto De Negri, Bruno Dente, Giovanni Fattore, Francesco Longo, Lorenza Micacchi, Guido Ortona, Pia Marconi, Raffaella Saporito, Andrea Surbone e Giovanni Xilo.

5 Cfr. F.Butera, B.Dente, *Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni: proposte*, Franco Angeli, 2009.

6 Cfr. M. Cammelli, *Pubblica Amministrazione: domande forti, risposte deboli*, Astrid, 2017. Un esempio di ricomposizione pragmatica della filiera spezzata è la Strategia Nazionale Interna che coinvolge cinque amministrazioni Centrali, tutte le Regioni e oltre 1000 comuni.

Riquadro L

UN ESEMPIO: DI COSA AVREBBE BISOGNO UNA STRATEGIA URBANA NAZIONALE?

Supponiamo che, in attuazione della Proposta n. 8 “Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi”, si decidesse di lanciare una Strategia urbana nazionale, d’ora in poi Strategia urbana. Non si pensi qui al campo di applicazione (quali aree urbane o se immaginare una, due o più strategie). Ci interessa piuttosto configurare, per larghe linee, la “filiera amministrativa verticale” che, da Roma ai singoli centri urbani, dovrebbe attuare tale strategia. E capire di cosa avrebbe bisogno. A mo’ di esempio.

In primo luogo, sarebbe necessario superare l’attuale frammentazione di competenze a livello centrale, la cui persistenza condiziona qualsiasi possibilità di realizzare una strategia urbana nazionale. Andrebbe individuato un luogo di coordinamento di tutte le amministrazioni di settore che dialoghi con Regioni e città, simile al Comitato di coordinamento aree interne. In linea con le conclusioni della Commissione Periferie della Camera dei Deputati⁷, andrebbe poi assicurato, in modo stabile e strutturato, il monitoraggio e la valutazione dei programmi e progetti di sviluppo urbano. La terza linea di intervento riguarda l’oggetto specifico della nostra proposta: disporre lungo l’intera filiera, in ogni livello di governo, di risorse umane adeguate, avvertite della missione, incentivate ad assumere decisioni discrezionali e monitorate. Articoliamo questa terza linea di intervento in qualche dettaglio.

Il punto di partenza è costituito dall’identificazione della filiera amministrativa verticale coinvolta dalla strategia e dalla ripartizione dei ruoli fra i diversi livelli di governo. Il quadro concettuale di riferimento è quello delle politiche rivolte ai luoghi (o *place-based*, richiamato nella Proposta n. 8). Suggestioni operative vengono in questa direzione, sia dall’esperienza internazionale, sia dalle lezioni di due esperienze italiane che hanno trovato attuazione nella programmazione UE 2014-20: la Strategia nazionale aree interne e le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) promosse dal Programma operativo nazionale “Metro” e dai Programmi operativi regionali.

Per quanto riguarda il livello centrale di governo, a esso dovrebbe competere la promozione e il coordinamento del processo, la predisposizione di linee guida aperte e modificabili, il ruolo di “assistenza di ultima istanza” sul piano strategico e tecnico e di vaglio sulla natura genuinamente aperta e partecipata di costruzione delle strategie locali e di selezione dei progetti. Per quanto attiene alla modalità concreta con cui organizzare il coordinamento, si tratta di valutare, anche a seconda del campo di applicazione prescelto (poche “città metropolitane”, un insieme ampio ma circoscritto di città medie, un grande insieme di piccoli e medi centri urbani, etc.), le due esperienze sopra menzionate e operare una scelta⁸. A livello regionale, come primo passo dovrebbero essere assicurate appropriate forme di coordinamento degli uffici regionali coinvolti nella programmazione e attuazione della strategia urbana, rafforzando l’interlocuzione/cooperazione con le città coinvolte e recuperando, quando carente, la capacità programmatoria scalzata dal ricorso alla scorciatoia del bando.

Infine, per quanto riguarda le città, le priorità sono assai diverse a seconda della scala. L’esperienza della Strategia aree interne mostra che nei comuni minori, ma anche, spesso, in quelli piccoli e medi, lo svolgimento delle funzioni richieste da una simile strategia richiede un deciso rafforzamento delle tecnostutture (spesso del tutto assenti), che costruiscano e attuino progetti in un dialogo paritario e schietto con la filiera amministrativo-tecnica a monte, con i centri di competenza locali ed esterni, pubblici e privati, e con i/le cittadini/e, i/le lavoratori/lavoratrici e gli/le imprenditori/imprenditrici organizzati/e. Tecnostutture che devono servire “aree vaste”, spesso inclusive di molteplici comuni (in media 15 con 20-50mila abitanti, nell’esperienza della Strategia aree interne).

Nei comuni maggiori, queste tecnostutture esistono, ma spesso vanno rafforzate, e va superata la frequente verticalizzazione di competenze, responsabilità e attività, orientando l’azione comune ai risultati finali. A questo fine, è significativa l’esperienza che nella programmazione UE 2014-20 ha visto un elevato numero di città assumere responsabilità dirette nella programmazione e gestione delle Strategie per lo sviluppo urbano sostenibile, dovendo per questo riorganizzarsi in tal senso⁹.

In tutti i casi, si tratta di indicazioni convergenti con i risultati preliminari di una survey pilota condotta dall’Ocse¹⁰, attraverso interviste con 88 città¹¹. Il fattore propulsivo per il passaggio ad un approccio strategico, nel 90% delle città è stato individuato nella costituzione di team dedicati, di dimensione relativamente contenuta, la maggior parte dei quali di recente istituzione, collocati, in circa la metà dei casi, presso gli uffici del Sindaco o del City manager, con profili professionali per lo più manageriali.

7 Cfr. Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Relazione sull’attività svolta, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017 “...Ciò che è mancato ad oggi ... è l’attivazione di un processo di valutazione ... Occorre partire da una attenta attività di verifica e di monitoraggio degli effetti delle trasformazioni e dei risultati attesi dei programmi già promossi e/o realizzati, al fine di elaborare analisi e produrre metodi, strumenti, indicatori e basi informative finalizzate anche al miglioramento dell’azione delle amministrazioni pubbliche”

8 Della struttura di coordinamento della Strategia aree interne fanno parte le Regioni e, a nome di tutti i comuni, l’ANCI con un ruolo di rappresentanza degli oltre mille Sindaci coinvolti, che a loro volta hanno selezionate 72 leader, uno per area progetto. A supporto del PON Metro opera un Segretariato tecnico che vede amministrazioni centrali e città (14 comuni capoluogo delle città metropolitane) collaborare attraverso “gruppi di lavoro tematici”, che, fra l’altro, diffondono la pratica del “riuso” (di progetti, prassi, procedure).

9 In base alle analisi ANCI-IFEL, le città che hanno adottato e stanno attuando queste strategie (per lo più Città metropolitane e città medie, con diversi casi di coinvolgimento di centri minori) sono poco più di 200. Cfr. IFEL, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, ottobre 2018

10 Cfr. OECD “Assessing Cities’ Innovation Capacity to Improve Resident Outcomes. Highlights from a pilot survey of cities”, novembre 2018.

11 Un terzo delle quali città medie, più di metà nord-americane, 16 europee.

Una volta condiviso questo assetto di responsabilità e gli obiettivi della strategia con i livelli regionali e comunali di governo, si può costruire un Piano di lungo periodo (diciamo a 10 anni) del personale necessario e delle sue caratteristiche professionali per ogni livello di governo e funzione: un passo ovvio per qualunque strategia, ma l'ultima delle cose che normalmente avviene nel disegnare una nuova politica pubblica in Italia. Il fabbisogno andrà quindi confrontato con le risorse umane disponibili (o comunque mobilitabili all'interno delle amministrazioni coinvolte), opportunamente valutate alla luce dei criteri stabiliti.

Saranno necessarie in tutta la filiera figure assai diverse: pochi ma preparati dirigenti e funzionari, con capacità strategiche e notevoli doti di leadership, una parte di essi con esperienze (possibilmente extra-nazionali) di politica territoriale o urbana; una leva di funzionari con le specifiche "competenze organizzative" ritenute rilevanti nei diversi nodi della strategia, con particolare attenzione al governo di processi partecipativi complessi; un'ampia leva di figure tecniche con competenze settoriali e ingegneristiche; una leva di operatori digitali in grado di innovare, attraverso il lavoro in team inter-disciplinari, le funzioni *core* degli enti regionali e locali, come avviene ormai da tempo in molte città d'Europa. Il reclutamento del personale che risulta mancare andrebbe affidato a un unico concorso nazionale prevedendo da subito una formazione dedicata e continuativa nel tempo.

Ma, come la nostra proposta argomenta, non basta. La pianificazione e il rafforzamento delle risorse umane non è sufficiente a rimuovere i rischi di una rarefazione dell'impegno, di autoreferenzialità e di inerzia: sono rischi particolarmente forti nel nostro contesto amministrativo accresciuti dalla lunghezza delle catene decisionali e dalla pluralità dei soggetti in campo, alcuni anche molto distanti dai luoghi ove le questioni da affrontare si manifestano. È dunque necessario, che nell'intera filiera amministrativa coinvolta dalla strategia siano realizzate (possibilmente a normativa data): *politiche del personale, adattamento degli attuali meccanismi incentivanti, forme di autonomia finanziaria della dirigenza e interventi che liberino la discrezionalità degli amministratori*. È l'essenza della proposta che facciamo e su cui apriamo il confronto.

L'uso del monitoraggio e della valutazione dei risultati per promuovere la partecipazione dei cittadini e orientare gli adattamenti delle strategie – non per stabilire incentivi monetari per i funzionari pubblici – assume particolare rilievo in questo esempio. L'esperienza della Strategia aree interne¹², l'insuccesso di esperimenti di costruzione di sistemi estranei all'esistente Banca dati unitaria di monitoraggio dei progetti della politica di coesione, il radicamento e l'uso del sistema Open Coesione, indicano la strada da seguire.

12 Si veda ad esempio l'Appendice 4 "I risultati attesi: le scelte di cambiamento" nel volume a cura di S. Lucatelli e F. Monaco, *La voce dei Sindaci delle aree interne*, Rubbetino, 2018.

Questi interventi possono in grande misura essere realizzati a normativa data, utilizzando gli spazi di flessibilità che esistono. Non si tratta, lo ripetiamo, di interventi orizzontali che investono l'intero sistema. Bisogna trovare il modo – e questo è uno dei punti delicati che affidiamo al confronto – di resecare le filiere amministrative verticali che, essendo protagoniste delle strategie,

sono investite dagli interventi sperimentali e individuare le modalità attraverso le quali questi interventi, quando riguardano strumenti e meccanismi di portata generale, possano essere applicati solo in una parte della PA. Stabilendo, ad esempio che dopo 5 anni, essi siano sottoposti a valutazione e a conferma, modifica, estensione o abolizione.