

**Proposte per pubbliche amministrazioni  
che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile<sup>1</sup>**

*Obiettivo di questo documento non è certo promuovere un'altra "grande riforma" della pubblica amministrazione. Già troppe ne sono passate e con risultati sempre largamente al di sotto delle aspettative. Utilizzando alcune leve strategiche a nostra disposizione, vogliamo invece proporre alcune azioni operative che possano godere di un sano strabismo. Se un occhio deve essere infatti sull'oggi per impedire che il disagio diventi miseria e le difficoltà delle imprese diventino deserto produttivo, l'altro deve puntare al domani. All'Italia che uscirà dalla crisi nei prossimi mesi, ma anche e soprattutto a quella che vogliamo da qui a dieci anni. Abbiamo a disposizione, in via eccezionale, una montagna di denaro con cui disegnare il nostro futuro, un futuro che dovrà essere ben diverso dal passato che così fortemente ha aggravato gli effetti della crisi. Nelle spese che faremo per la salute, per altri servizi fondamentali, per il rilancio del sistema produttivo, potremo perseguire uno sviluppo guidato dalla giustizia sociale e dalla sostenibilità ambientale.*

*Ma dobbiamo spendere bene: con chiare e condivise strategie e con risultati attesi ed espliciti in termini di qualità della nostra vita, di rimozione degli ostacoli nel trovare buoni lavori e nel fare impresa. Perché ciò avvenga, oltre ad avere una strategia, dobbiamo dare un forte mandato e capacità alle nostre pubbliche amministrazioni. Sia le misure emergenziali dell'oggi sia le indispensabili politiche orientate che guardano a domani devono poter contare su forti, competenti e motivate amministrazioni pubbliche che intelligentemente le attuino. Pubbliche amministrazioni vicine ai cittadini, al lavoro e alle imprese, capaci di raccogliere i saperi, semplici e veloci perché motivate e trasparenti. Gli strumenti ci sono, la gigantesca discontinuità data dalla pandemia ne fornisce l'occasione: se non ora, quando?*

**Sommario del documento:**

<b>A. Lo scenario</b> .....	2
<b>B. Le leve strategiche:</b> .....	3
<b>C. Le azioni proposte</b> .....	4
<b>1. Accompagnamento e sostegno alle amministrazioni nelle sfide di semplificazione e di riduzione dei tempi e degli oneri amministrativi</b> .....	4
<b>2. Rinnovo qualitativo e quantitativo del pubblico impiego</b> .....	5
<b>3. Lotta alla "burocrazia difensiva", promozione della discrezionalità e della autonomia della dirigenza,</b> .....	7
<b>4. Riforma, rilancio e rafforzamento della formazione</b> .....	8
<b>5. Promozione della sussidiarietà orizzontale e della partecipazione del lavoro (articoli 2 e 118 Cost.)</b> .....	9
<b>6. Uso della trasformazione digitale al servizio degli obiettivi strategici e per garantire una governance efficace e competente dei dati e un loro uso pubblico.</b> .....	10

<sup>1</sup> Queste note, che prendono spunto anche dalla "Proposta 11" delle "15 proposte per la giustizia sociale" del "Forum Disuguaglianze Diversità", sono frutto della collaborazione tra FORUM PA e "Forum Disuguaglianze Diversità" e sono state redatte da Carlo Mochi Sismondi del FORUM PA e da Sabina De Luca del ForumDD. La nota ha beneficiato del confronto avvenuto il 20 settembre 2019 con molti dirigenti ed esperti delle pubbliche amministrazioni, e più di recente, delle osservazioni di Fabrizio Barca, Michele Bertola, Giancarlo Defazio, Enrico Deidda Gagliardo, Bruno Dente, Elena Granaglia, Roberto Marino, Marco Meneguzzo, Katia Scannavini. La responsabilità di quanto scritto resta dei redattori.

## A. Lo scenario

La pandemia ha portato con sé, oltre alla tragedia delle vittime e all'impatto sull'economia, una **nuova centralità dell'azione pubblica assieme ad una sua rilegittimazione**. È alla sanità pubblica che si è affidata la risposta al Covid-19; è all'azione dello Stato, ma anche delle amministrazioni regionali e comunali, a volte anche con maggiori aspettative, che si guarda per un'attuazione tempestiva delle misure di sostegno alle famiglie e alle imprese, cominciando dai soggetti maggiormente in difficoltà.

Sono le pubbliche amministrazioni che dovranno gestire, con procedure trasparenti e veloci, l'enorme mole di denaro che, prima, tre successivi decreti-legge, poi i nuovi strumenti finanziari dell'Unione europea, hanno stanziato e stanzieranno per rispondere all'emergenza pandemica. Si tratta di un "unicum" irripetibile che non può essere sprecato.

Ma questo richiede un **potente salto nella qualità delle amministrazioni pubbliche, nel supportare il decisore politico a costruire strategie e obiettivi di spesa, e poi nel realizzarli bene e con tempestività**. Richiede che questa rilegittimazione del "pubblico" si evolva, in un "pubblico" competente e rinnovato, non invasivo, capace di dare certezze e fissare indirizzi e poi di adattarli, luogo per luogo, a misura delle persone e dei contesti, dialogando con lavoro, impresa e società civile in funzionali e operativi spazi di partecipazione e poi agendo con tempestività nel mettere in campo le soluzioni individuate, di attuare nei tempi richiesti le azioni previste. È questo il modo per riguadagnare fiducia. Allo stesso tempo, è solo la forza e la chiarezza delle missioni affidate alle amministrazioni pubbliche che, tornando a motivare i pubblici dipendenti, può rendere possibile tale salto di qualità.

L'amministrazione pubblica è arrivata però a questa prova in una situazione di fragilità e di grave debolezza racchiusa in alcuni dati significativi:

- **una riduzione di oltre 212 mila unità di personale** in 10 anni (pari al -6,2%), intervenuta, peraltro, in una amministrazione che ha il che ha il 14% di lavoratori impiegati nelle amministrazioni pubbliche sul totale degli occupati contro il 29% della Svezia, il 22% della Francia, il 18% della Grecia, il 16% dell'UK, il 15% della Spagna.
- un sensibile **innalzamento dell'età media** dei dipendenti pubblici (la più alta dell'area OCSE), che ha raggiunto i 51 anni, mentre gli under 30 sono appena il 2,9%;
- una crescita del ricorso a figure flessibili e precarie, il cui numero ha superato le 350mila unità;
- una forte **flessione della spesa in formazione** del personale scesa da 263 milioni nel 2008 a soli 154 milioni nel 2018, corrispondenti a 48 euro e 1,02 giornate per ciascun dipendente (considerando solo quelli a tempo indeterminato);
- una composizione del pubblico impiego ancora squilibrata verso i **profili giuridici** e in cui sono invece **carenti le professionalità tecniche e di negoziazione, ma anche le competenze organizzative**.

Sono queste debolezze, sommatesi su vizi organizzativi antichi, che hanno reso le amministrazioni pubbliche del tutto inadeguate, non solo per sostenere l'accelerazione che le misure per la pandemia richiedono e che le fa additare quasi come un ulteriore e pericoloso "virus" della nostra comunità nazionale, ma anche a traghettare il Paese verso un modello di sviluppo meno vulnerabile e più sostenibile. A queste debolezze è possibile rispondere disegnando due scenari completamente diversi:

- **la scelta di "scavalcare" il problema attraverso la costruzione di "circuiti extracorporei"** che puntino alla maggiore velocità non partendo dalle norme (soprattutto secondarie) e dai comportamenti, ma attraverso la fissazione top-down di parametri e scadenze e il successivo uso da parte del commissariamento ad acta. Ma per avere pubbliche amministrazioni (plurale perché sono tante e diverse) semplici, vicine e veloci di tutto abbiamo bisogno meno che di figure commissariali, dotate di poteri speciali, che si sostituiscano alle amministrazioni che non riescono a stare al passo con le esigenze e i tempi necessari. Non ce n'è bisogno, sia perché deprimere le amministrazioni non può che essere controproducente, sia perché è impossibile riuscire, da Palazzo Chigi, a smuovere decine di migliaia di unità operative che di fronte ad un commissariamento alzerebbero le braccia;
- **la scelta virtuosa, ma più difficile, di una coraggiosa e forte azione di empowerment dell'amministrazione** perché sia messa in grado di dare una direzione alla ripresa dello sviluppo. È necessario agire perché le amministrazioni pubbliche siano capaci non solo di realizzare le azioni subito necessarie, ma anche di supportare un cambiamento evolutivo del nostro sviluppo che colga nella giustizia ambientale sociale non un vincolo ma un volano.

Molte riforme sono passate, molte promesse sono state fatte, molte azioni sono state effettivamente intraprese, ma ancora la gran parte della montagna resta da scalare. Nel *mare magnum* delle iniziative che andrebbero intraprese, sarà bene darsi un orientamento.

**Ora è necessario lavorare in emergenza** e qui certamente, quando strategia, obiettivi e indirizzi sono stati decisi, il tema è **la semplificazione e la velocità nell'attuarli**. Che **non possono che passare da una maggiore fiducia verso cittadini, imprese, ma anche verso gli stessi funzionari pubblici**. Servono quindi scorciatoie burocratiche fatte di autocertificazioni e controlli ex post, ma queste devono essere accompagnate da due requisiti:

- **accrescere il grado di trasparenza e di pubblico confronto che accompagna le auto-certificazioni** (si pensi al riavvio delle attività, dove i singoli imprenditori non vanno abbandonati ad assumersi nella solitudine dell'auto-certificazione ogni decisione, ma questa deve fare seguito a un pubblico confronto con altri imprenditori, rappresentanti del lavoro e amministratori);
- **rassicurare i dirigenti e i funzionari pubblici mettendoli in condizione di agire senza paura di essere soggetti a provvedimenti per danno erariale**. In modo che siano incentivati a prendere, in condizioni di incertezza, decisioni rivolte, al meglio delle loro possibilità, a raggiungere i risultati. Anche se questo vuol dire assumersi un rischio e viaggiare sul filo della correttezza procedurale. In questo senso i provvedimenti, annunciati dal Governo nel nuovo Decreto-Legge cosiddetto "semplificazioni", costituiscono un importante cambio di rotta prevedendo **la limitazione della responsabilità per danno erariale al solo dolo per quanto riguarda le azioni, mentre resta invariata per quanto riguarda le omissioni**. A tal proposito auspichiamo però che sia eliminata la scadenza temporale al 31 luglio 2021 perché ridurrebbe un provvedimento, che deve essere strutturale, ad uno strumento temporaneo per un periodo emergenziale, vanificando così quello che ne è l'obiettivo fondamentale, ossia incentivare la discrezionalità dei dirigenti.

Più in generale, occorre rafforzare **l'amministrazione partecipata**, e adottare meccanismi che incentivino la "**discrezionalità in condizioni di incertezza**" e non favoriscano la deresponsabilizzazione. E questo dovrà essere accompagnato da un chiaro segnale che è sui risultati raggiunti che i pubblici dipendenti, la loro dirigenza, saranno valutati, è su questo che si giocano la carriera, non sul rispetto astratto di norme e procedure: un segnale che richiede, innanzitutto, che essi siano mobilitati su missioni chiare e motivanti, delle quali siano chiaramente fissati gli obiettivi da raggiungere e che si valorizzi il fattore reputazionale che in tanti casi è stata una leva potente per un rafforzamento della responsabilizzazione sui risultati finali.

Bisogna lavorare ad un'azione di accompagnamento e di rafforzamento dell'amministrazione che deve poter contare su **sette le leve strategiche** e che vede **l'opportunità storica di svolta nelle massicce assunzioni rese necessarie dal rinnovamento demografico**.

## **B. Le leve strategiche:**

1. **Rinnovamento delle risorse umane** nelle amministrazioni sia in termini quantitativi, cogliendo l'opportunità dello sblocco del turn-over e riconfigurando gli organici in relazione alle missioni assegnate e ai nuovi compiti, sia qualitativi con assunzioni mirate agli obiettivi strategici fissati da queste missioni, curando con grande attenzione i nuovi inserimenti e con una maggiore attenzione alle persone sia in termini di formazione sia di valutazione
2. **Motivazione della dirigenza** e di tutto il comparto verso le missioni che lo sviluppo sostenibile e l'orientamento della ripresa ad una maggiore giustizia sociale pongono. Sulla base di chiari indirizzi strategici, è possibile e necessario promuovere una maggiore discrezionalità della dirigenza incentivandone l'autonomia e la responsabilità e coinvolgendo in questo processo sin da subito gli organi di controllo (Corte dei Conti, Giustizia amministrativa, ANAC, ecc.).
3. **Rottura dei silos** in cui sono troppo spesso chiuse le amministrazioni con successivi inevitabili scaricabarile e definizione di filiere verticali, organizzate intorno a vere e proprie comunità di progetto, accomunate dai medesimi obiettivi strategici, misurabili e di grande rilevanza, come quelli che l'attuale situazione e la necessità di evolvere verso un diverso modello di sviluppo ci pone.
4. **Rinnovamento dei sistemi di valutazione** della performance, ancora oggi spesso solo uno strumento per distribuire una parte della retribuzione sempre più considerata come "dovuta", ricorrendo invece alla valutazione delle competenze organizzative come strumento di promozione del lavoro individuale e collettivo e utilizzando e valorizzando la valutazione dei risultati come strumento di monitoraggio della politica e dei cittadini.
5. **Trasformazione digitale** come ecosistema della PA funzionale agli obiettivi. Sino ad ora la digitalizzazione dell'amministrazione è stata considerata come una tra le tante azioni di efficientamento necessarie, da utilizzare soprattutto per risparmiare tempo e risorse, ma non per modificare radicalmente processi, comportamenti e relazioni tra i soggetti interessati ad una politica

e per soddisfare meglio i bisogni. Insomma, si è scelto spesso di digitalizzare l'esistente, di assumere la digitalizzazione come un fine in sé. Ma la trasformazione digitale non è né solo uno strumento di efficienza, né tantomeno un settore, né, infine, un obiettivo a sé stante: la cosa a cui più somiglia è un ecosistema complesso. Questo ecosistema, se orientato da scelte di valore coerenti, moltiplica le risorse ed abilita le filiere amministrative verticali ora necessarie.

6. **Valorizzazione della leva della domanda pubblica** per promuovere innovazione, la transizione ecologica, lavoro e welfare di qualità, innovazione sociale, in linea con le indicazioni da tempo adottate a livello europeo, superando la logica degli appalti al massimo ribasso, attuando confronti aperti con tutte le parti interessate nella fase preparatoria dei bandi, utilizzando lo strumento trascurato degli appalti innovativi, e rimuovendo gli ostacoli al ricorso più consapevole di questo strumento (in primis l'assenza di formazione dedicata) e sostenendo lo scambio di pratiche ed esperienze tra le amministrazioni<sup>2</sup>
7. **Partecipazione dei cittadini, del lavoro e delle imprese** che devono essere parte attiva di questo processo di empowerment delle amministrazioni pubbliche (plurale perché sono tante e diverse) che deve essere svolto nell'ottica della "amministrazione condivisa" e della partecipazione, intesa come strumento per raccogliere la conoscenza necessaria alla migliore definizione delle scelte di intervento e al monitoraggio della loro attuazione.

Queste leve strategiche possono guidare azioni concrete che non configurano una nuova grande riforma dell'amministrazione pubblica, ma possono innescare un processo di cambiamento che si basi sull'asset principale della PA: le sue persone. Una volta condiviso l'impianto che segue sarà comunque subito necessario individuare un percorso di priorità, sapendo che il punto di partenza è imposto dai fatti e quindi dalle entrate straordinarie previste e dagli altrettanto straordinari bisogni delle persone e delle imprese.

#### **Le azioni proposte riguardano tre aree:**

- La capacitazione dell'amministrazione e dei suoi dipendenti
- Il coinvolgimento strategico dei cittadini e delle loro organizzazioni verso una "amministrazione condivisa" e partecipata
- La trasformazione digitale come ripensamento dei processi e delle relazioni verso una nuova governance pubblica dati

#### **C. Le azioni proposte**

##### **1. Accompagnamento e sostegno alle amministrazioni nelle sfide di semplificazione e di riduzione dei tempi e degli oneri amministrativi**

- **Lo scenario:** la lentezza della burocrazia nel rendere disponibili per i cittadini e le imprese le risorse stanziare dai tre decreti-legge del Governo è sotto gli occhi di tutti. Così come la difficoltà di moltissime amministrazioni pubbliche di dialogare con cittadinanza, lavoro e imprese per raccogliergli i saperi. La pandemia non ha fatto altro, tuttavia, che mettere in evidenza quel predominio delle procedure sui risultati, quella stratificazione di norme, regolamenti e standard, che nessuna riforma sino ad ora era riuscita a ridurre. **Le azioni di semplificazione però non sono semplici perché ci vuole una norma per semplificare ogni norma, in un gioco di matriosche che rischia ogni volta di rendere sempre meno comprensibile il quadro normativo. È necessario quindi muoversi su più piani:**
  - E' in primo luogo necessaria **una coerente e tenace azione di sistema** che persegua una "igiene legislativa" per sanificare la normativa da disposizioni obsolete, parziali, legate a momenti specifici o impropriamente dirigitte e che tenda ad unificarla in testi unici brevi e ben scritti, sempre più di indirizzo. Sempre su questo piano, va scelta la strada della "**semplificazione condivisa**" attraverso la collaborazione tra tutti i soggetti interessati: amministrazioni centrali e locali, imprese, lavoro e loro organizzazioni, cittadini singoli e organizzati.
  - E' comunque necessario lavorare anche sul **piano dell'immediata emergenza**, perché un'amministrazione semplice, veloce e vicina serve subito e i tempi e gli oneri amministrativi sono un freno all'attuazione delle misure, pur urgentissime, per il sostegno alle categorie vittime della pandemia e per la ripresa. Non possiamo però che ribadire che

---

<sup>2</sup> Va in questo senso la Proposta n.9 del Forum Disuguaglianze e Diversità in *15 Proposte per la Giustizia Sociale*, [www.forumdisuguaglianzediversità.org](http://www.forumdisuguaglianzediversità.org)

la semplificazione amministrativa è una condizione necessaria, ma non sufficiente per rendere le amministrazioni pubbliche adeguate ai compiti che il momento storico richiede.

- **La strategia** deve affiancare ad un'azione di sistema e di lungo periodo, per un corpus normativo più moderno e razionale e per un riordino istituzionale, azioni immediate e radicali di semplificazione attraverso la continuazione e l'accrescimento dello sforzo di semplificazione amministrativa già intrapreso, sostenendolo con più importanti risorse, ma anche con un'azione straordinaria e limitata nel tempo che permetta una immediata facilitazione e riduzione dei tempi per i procedimenti nei campi relativi alle misure post-Covid19.
- **Le azioni proposte:**
  - **accorciamento radicale dei tempi di risposta** e di azione a cui sono tenute le amministrazioni, inizialmente almeno nei campi maggiormente coinvolti dalla pandemia (misure di protezione sociale, aiuti alle imprese, regolazione delle attività economiche, welfare, ecc.);
  - **riduzione radicale dei centri decisionali** per ogni provvedimento nei campi suddetti, con l'individuazione di un'entità responsabile unica del procedimento anche nei casi di coinvolgimento di più soggetti amministrativi;
  - conferma e stabilizzazione delle azioni di semplificazione amministrativa previste dal 1° comma dell'art. 264 del DL rilancio ed in particolare:
    - l'estensione della possibilità di presentare dichiarazioni sostitutive per tutti i procedimenti amministrativi, uniformandone i modelli, anche attraverso una App che superi la forma esclusivamente cartacea;
    - la riduzione dei tempi e dei modi dell'autotutela;
    - la certezza dei tempi per il provvedimento conclusivo dopo la formazione del silenzio assenso.
  - e quindi, reale messa a disposizione dei cittadini e delle imprese **di effettivi canali di relazione con le amministrazioni**, che non si riducano solo ad App su smartphone o la partecipazione a consultazioni on-line, ma **spazi di reale confronto collettivo, acceso, informato, aperto e ragionevole**;
  - individuazione di un **ufficio, presso la PCM, che si raccordi stabilmente con i Ministeri operativi** ed abbia con loro le funzioni di:
    - centro di diffusione nazionale di informazione e comunicazione sulla semplificazione che sia **univoca**, tempestiva e immediatamente fruibile;
    - help desk per la risposta a dubbi interpretativi, per la fornitura di "tool box" operativi, per la redazione di linee guida;
    - mezzo di diffusione delle migliori performance di semplificazione e coinvolgimento dei funzionari che le hanno realizzate;
    - punto di costante e fattivo ascolto dei cittadini, singoli e associati, delle imprese e delle loro associazioni per retroagire e migliorare in modo trasparente le soluzioni adottate.
  - **coinvolgimento preventivo**, sugli obiettivi di radicale snellimento e semplificazione degli organi di controllo sia esterni come la giustizia contabile e la giustizia amministrativa, sia interni come gli uffici di bilancio, in modo che i responsabili delle decisioni di merito possano assumere tali decisioni senza timore di essere contraddetti successivamente o di subire conseguenze, anche pesanti, in termini di danno erariale.
  - Intervenire sui procedimenti di **appalto** e di **acquisto** pubblico di beni e servizi attraverso:
    - la semplificazione del codice degli appalti
    - l'estensione dell'e-procurement
    - il ricorso al partenariato collaborativo nella preparazione degli appalti
    - il potenziamento e la qualificazione dei soggetti aggregatori
    - un ben più intenso ricorso agli appalti innovativi e precommerciali.

## 2. **Rinnovamento qualitativo e quantitativo del pubblico impiego**

- **Lo scenario** è quello descritto in premessa: un organico ridotto dalle misure di risparmio dell'ultimo decennio, un'età avanzata, competenze professionali ancora troppo ancorate un vecchio modello di PA, un esodo massiccio nell'anno in corso e nei prossimi due anni a causa dei pensionamenti e dei prepensionamenti hanno ridotto l'amministrazione pubblica ad una condizione ai limiti della sopravvivenza. Basta leggere i numeri. Se a questi aggiungiamo poi il ritardo e le incertezze sul rinnovo contrattuale e lo stallo del processo di riforma, che risente del

cambio di Governo e della mancata attuazione di molti dei provvedimenti delle precedenti ondate riformatrici, non possiamo che stilare una diagnosi molto seria e una prognosi incerta.

- **La strategia** di risposta deve essere necessariamente la veloce ripartenza del processo di reclutamento che porti in tempi brevi all'assunzione di almeno 500mila giovani. Nella situazione attuale però, il rischio di agire precipitosamente è alto e altrettanto alta è la tentazione di trovare scorciatoie ad un impegno che invece deve basarsi su una visione definita e condivisa e su un metodo di lavoro affidabile, che preveda una visione strategica di medio-lungo periodo. Il che non vuol dire che non siano necessari provvedimenti di urgenza, ma che questi devono essere inseriti in una strategia lungimirante per non rischiare di perdere un'occasione probabilmente irripetibile. **Con queste assunzioni stiamo disegnando l'amministrazione per i prossimi decenni e stiamo, finalmente, dando l'opportunità a una leva di giovani di dare un contributo forte al paese, di avere potere. Non possiamo permetterci di sbagliare.**

Occorre quindi, banalmente, partire dalle cose che è necessario fare e poi definire chi le deve fare. Questo vuol dire non indire precipitosamente concorsi per sostituire i lavoratori in uscita, prima di aver verificato la composizione sia qualitativa sia quantitativa del personale che ora serve. Ma significa anche guardare con estrema attenzione alla coerenza tra il **"piano dei fabbisogni di personale"**, derivato dal "decreto Madia" (G.U. 27 luglio 2018), e, da una parte i documenti di programmazione che indicano gli obiettivi strategici e specifici da raggiungere, dall'altra i documenti di bilancio che indicano su quali risorse finanziarie si può contare. Quindi sì ai concorsi, ma *cum grano salis*. **L'ultima cosa che serve è reiterare l'esistente.**

- **Le azioni proposte:**

- Stabilire le **missioni strategiche fondamentali** del prossimo triennio-quinquennio-settennio, in relazione ai Documenti di programmazione europei e nazionali. Ad esempio: per la salute il piano di riorganizzazione, i suoi obiettivi, le modalità del potenziamento della medicina territoriale e del suo collegamento con il welfare locale, e quindi le modalità di impiego dei fondi che verranno investiti; ovvero per lo sviluppo delle aree marginalizzate (periferie urbane e aree interne in testa) le linee guida e disponibilità "a stare sul campo" di tutti i settori-Ministeri coinvolti (di nuovo salute, ma anche in primis, istruzione, mobilità, casa, comunicazioni, agricoltura, sviluppo, ricerca, tecnologia e energia) e il metodo di costruzione e governo delle aree vaste che avranno le responsabilità attuative (città metropolitane, aree-progetto delle aree interne, etc.); lo stesso per scuola, mobilità, casa, etc.
- Su tali basi rinnovare radicalmente le linee guida per la stesura da parte di ogni amministrazione **del piano dei fabbisogni di personale**, rendendo espliciti gli obiettivi strategici e le competenze disciplinari e soprattutto organizzative necessarie. In tal modo **tale piano esce dall'ambito del mero e inutile adempimento per farlo divenire un reale strumento di programmazione coerente con le missioni dell'ente e con i relativi documenti di bilancio**. Accanto ai piani dei fabbisogni di personale curare i piani per la gestione progressiva dei nuovi inserimenti basati sul timing dei concorsi.
- Responsabilizzare le amministrazioni più grandi e accompagnare e sostenere quelle più piccole nella **progettazione dei concorsi**, orientandoli a obiettivi e competenze identificate e vincendo la tentazione dell'eccessivo accentramento, ma vigilando, a livello di Governo (Dipartimento della Funzione Pubblica) sull'aderenza dei profili non all'attuale organico, ma a quegli obiettivi e competenze.
- Attuare una moderna ed efficace politica di **motivazione alla missione pubblica**, che presenti ai giovani il lavoro pubblico come l'occasione per dare un contributo al paese in una fase grave della sua storia, in base a obiettivi chiaramente definiti. Insomma, rendere chiaro che la loro entrata rappresenta il più significativo trasferimento di potere ai giovani nella recente storia italiana.
- **Cambiare profondamente l'approccio ai concorsi**, sia in fase di bando e di ammissione, dando peso alle esperienze pregresse e ai risultati raggiunti; sia nella fase delle prove concorsuali, a cominciare dalla scelta delle commissioni. **Tale scelta non può conoscere risparmi. Deve coinvolgere figure di alto rilievo competenza e senso dell'amministrazione pubblica ed essere accompagnata da una forte motivazione politica e nazionale**. Per le prove d'esame basterà seguire lo spirito e la lettera delle linee guida della direttiva 3/2018. Purtroppo, l'esperienza quotidiana nelle amministrazioni dice che ne siamo ancora ben lontani

- **Accompagnare con cura l'entrata dei nuovi assunti** attraverso forme di mentoring/shadowing da parte del personale più anziano, valorizzandone così tanto la professionalità e l'esperienza di questi ultimi, quanto la carica innovativa dei primi.

### 3. Lotta alla “burocrazia difensiva”, promozione della discrezionalità e della autonomia della dirigenza,

- **Lo scenario** di gravi ritardi, che sono stati genericamente attribuiti alla “burocrazia”, dipende in effetti da due principali cause collegate. La prima è la **bulimia legislativa** che ha affastellato, sulle stesse materie, leggi su leggi, ciascuna bisognosa di molti regolamenti attuativi, adottati per altro solo in piccola parte. Con due risultati: l'evidente mancanza di ogni certezza nell'individuazione dei procedimenti, ma anche dei comportamenti corretti; e il tenore imperativo di ogni disposizione, negando nell'impianto un ruolo interpretativo e discrezionale degli amministratori a misura dei contesti. La seconda causa di gran parte della lentezza dell'amministrazione è strettamente dipendente dalla prima ed è la cosiddetta “**burocrazia difensiva**”. La “burocrazia difensiva” è quell'atteggiamento, comunissimo tra i dirigenti pubblici, per cui è solo non facendo che si evitano rischi. È burocrazia difensiva pretendere un doppio canale digitale, ma anche cartaceo per i documenti, perché “non si sa mai”. È burocrazia difensiva chiedere cento pareri prima di applicare un'innovazione o una semplificazione che fa saltare qualche passaggio dei procedimenti abituali e non far nulla sino a che non si ricevono. La burocrazia difensiva è direttamente dipendente da quella confusione legislativa di cui si accennava. In questo caos l'unica salvezza percepita è quella di seguire le strade solite, anche se sono contorte, anche se la normativa vigente permetterebbe di accorciarle. Il burocrate difensivo teme l'autonomia, ma nelle nostre amministrazioni, sotto stress per l'accresciuto carico di lavoro derivato dalle misure del ristoro e della ripresa dopo il Covid-19, **serve che funzionari e dirigenti siano incentivati a prendere, in condizioni di incertezza, decisioni rivolte, al meglio delle loro possibilità, a raggiungere i risultati. Anche se questo vuol dire assumersi un rischio e viaggiare sul filo della correttezza procedurale. Insomma, occorre adottare meccanismi che incentivino la “discrezionalità in condizioni di incertezza” e non favoriscano la deresponsabilizzazione.**

In tal senso sembra muoversi, per quanto ad oggi è dato di conoscere dal comunicato stampa del CdM, il cosiddetto “Decreto semplificazioni” che prevede, rispetto alla responsabilità dei dirigenti alcune importanti novità:

- la limitazione della responsabilità per danno erariale al solo dolo per quanto riguarda le azioni, mentre resta invariata per quanto riguarda le omissioni, in modo che i funzionari siano chiamati a rispondere in misura maggiore per eventuali omissioni o inerzie, piuttosto che nel caso di condotte attive;
- la fattispecie del dolo viene riferita all'evento dannoso e non alla sola condotta, viene rafforzata il controllo concomitante da parte della Corte dei conti per accelerare le spese di investimento pubblico;
- viene definito in modo più puntuale il reato di abuso d'ufficio, affinché i funzionari pubblici abbiano certezza su quali sono gli specifici comportamenti puniti dalla legge.

Gli scriventi auspicano che questi provvedimenti siano confermati in fase di conversione parlamentare e che sia eliminata, la scadenza temporale che ne tradirebbe lo spirito e metterebbe in dubbio il raggiungimento dell'obiettivo di lotta alla “paura della firma”.

- **La strategia** come combattere la burocrazia difensiva? Con due mosse, fra loro sinergiche. Prima di tutto **evitando nuove leggi**, nuove norme, nuove definizioni casuistiche che, lungi dal rassicurare i funzionari, li spaventerebbero ulteriormente. La scelta da parte di Governo e Regioni di missioni strategiche condivise – comunque indispensabile in questa congiuntura – e le linee guida che ne scaturiranno e, ancora, la chiara enunciazione dei risultati attesi rappresenteranno l'incentivo e la base di riferimento degli amministratori, rinvigoriti dal nuovo flusso di assunzioni, ad esercitare discrezionalità. **In secondo luogo, eliminando progressivamente il disincentivo rappresentato dalla contestazione di interpretazioni procedurali:** nessun funzionario dovrebbe poter essere chiamato in giudizio, né dalla Corte dei Conti, né dal magistrato amministrativo se rispetta le linee guida. Sarà necessario allora **ripensare la strategia dei controlli** il cui esercizio dovrà essere ovviamente assicurato, ma non dovrà accrescere i tempi, anzi dovrà minimizzare il contenzioso e, in alcun modo, dovrà favorire la deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici sui risultati da conseguire in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Non è questa la situazione attuale. Ad oggi,

infatti, i controlli amministrativi continuano a essere imperniati sul controllo preventivo e sono accompagnati da una iper-regolamentazione tesa a studiare procedure attraverso cui scoraggiare abusi, comportamenti speculativi o elusivi degli amministrati. Il risultato è una dirigenza facile alla deresponsabilizzazione – e quasi del tutto indifferente al fatto che i risultati dell'azione pubblica siano quelli corretti, cioè quelli attesi – e, specularmente, normative che minuziosamente definiscono casistiche e procedure e prevedono adempimenti, con il risultato di scoraggiare e sfiduciare la maggioranza dei cittadini, aumentandone i costi di interlocuzione con gli uffici pubblici, senza disincentivare efficacemente i comportamenti abusivi.

- **Le azioni proposte:**

- **Coinvolgimento preventivo degli Organi di controllo** esterni (in primis Corte dei Conti, ANAC e Consiglio di Stato) ed interni (Uffici di bilancio), responsabilizzandoli sui risultati da raggiungere.
- Redazione, da parte degli Uffici legislativi, per ogni provvedimento innovativo ed urgente, di **linee guida scritte in italiano comprensibile**, con lo scopo di accompagnare le unità operative nell'attuazione e di rassicurare la dirigenza, rendendo chiari i motivi e l'orientamento dei provvedimenti stessi.
- Introduzione di **forme di autonomia finanziaria e organizzativa della dirigenza**. Il dirigente pubblico deve essere assegnatario di un budget reale, i cui obiettivi siano chiaramente identificate e in cui siano trasparentemente quantificate tutte le risorse, umane e strumentali, a disposizione, assicurando massima pubblicità e trasparenza alla loro rendicontazione.
- Rafforzamento, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, di una **funzione di help desk** a favore delle amministrazioni, specie le più piccole, per aiutarle nel quotidiano problem solving sui temi chiave dell'attuazione a partire dall'urgenza delle misure di ristoro e per la ripresa. Tale funzione potrebbe utilmente essere articolata sul territorio in forte cooperazione con le amministrazioni regionali.
- **Riforma dei controlli** che sia funzionale agli obiettivi di policy e permetta ai dirigenti di decidere minimizzando i rischi che non siano connessi a dolo.

#### 4. **Riforma, rilancio e rafforzamento della formazione**

- **Lo scenario** vede i dipendenti pubblici italiani tra quelli che in Europa **hanno il più basso tasso di laureati e possono usufruire di meno formazione**. I laureati nella PA rappresentano infatti il 39,4% dei dipendenti pubblici, il 32,3% se non consideriamo la scuola. Ciascun dipendente ha usufruito nell'anno di 1,04 giornate di formazione: 3 giornate per i corpi di polizia, 1 o 2 ore per chi lavora nella scuola e mezza giornata per i ministeriali. L'ammontare della spesa in formazione del personale è passato da 263 milioni nel 2008 a 276 milioni nel 2010 a soli 147 milioni nel 2017. Effettivamente è difficile parlare di investimento sulle risorse umane avendo speso in formazione 49 euro l'anno per ciascun dipendente. Una ricerca di FPA testimonia inoltre che la poca formazione erogata, punta alla manutenzione e non all'accrescimento o al rinnovo delle competenze. È una formazione che serve ad aggiornarsi su come funziona la stessa macchina amministrativa e non su come evolvono i bisogni di cittadini e imprese, né tanto meno sul ridisegno della governance o sulle dinamiche di sviluppo sociale ed economico. In realtà la maggior parte dei corsi verte sugli adempimenti, specie quelli relativi all'anticorruzione, alla privacy e alla sicurezza.
- **La strategia** di rilancio della formazione non può che partire dal completamento dello sblocco degli investimenti, introdotto dal DL 78/2010 e solo in parte rimosso dal DL 124/2019. La formazione non può essere vista come un addendum alla gestione delle amministrazioni, ma ne è invece un elemento fondamentale che determina la qualità dell'azione amministrativa, ma anche il benessere organizzativo dei dipendenti e delle unità operative. Imparare continuamente non è solo una necessità per ogni organizzazione, ma è anche, in una società in costante e rapido mutamento, un diritto per ogni lavoratore e una garanzia di attirare nel lavoro pubblico i migliori e di essere capaci di trattenerli. Ma la formazione efficace richiede non solo risorse e programmazione, ma anche una chiara identificazione degli obiettivi in tema sia di competenze disciplinari e organizzative e una costante valutazione del suo impatto, l'utilizzazione reale, nell'ambito dell'organizzazione, delle competenze apprese, una focalizzazione sulle missioni dell'ente o della filiera amministrativa.



- **Le azioni proposte:**
  - **Ripristino dell'investimento per la formazione** nella misura minima, per ogni ente, dell'1% monte salariale.
  - Inserimento del **piano della formazione** nell'ambito dei documenti relativi al fabbisogno di personale e al piano delle performance.
  - Attribuzione di una maggiore centralità nella formazione al rafforzamento delle **competenze organizzative**.
  - Sviluppo della **formazione a distanza**, almeno per le competenze necessarie per tutto il personale pubblico, come le competenze digitali di base, mettendo a disposizione di ogni dipendente una vasta libreria di *learning object* perché ognuno possa realizzare un proprio percorso formativo.
  - Costruzione di un **catalogo aggiornato delle migliori pratiche** realizzate dalle amministrazioni in campi particolarmente coinvolti dalle misure per la resilienza e la ripresa post Covid-19, come ad esempio le azioni di semplificazione e di velocizzazione, e diffusione delle migliori esperienze attraverso anche il coinvolgimento dei funzionari e dirigenti autori delle migliori performance per poter costruire un vasto sistema di **formazione peer to peer**.

## **5. Promozione della sussidiarietà orizzontale e della partecipazione del lavoro (articoli 3 e 118 Cost.)**

- **Lo scenario**  
La crisi Covid-19 ha confermato il **ruolo essenziale sia delle organizzazioni del lavoro sia delle organizzazioni di cittadinanza attiva e delle molteplici tipologie di auto-organizzazione**. Le organizzazioni del lavoro (di ogni lavoro, stabile o precario) sono decisive, assieme alle organizzazioni imprenditoriali, affinché i piani di rientro le misure di sicurezza, il sostegno pubblico in termini di liquidità alle imprese, le misure nuove per l'organizzazione delle città, possano tenere conto dei saper di quel lavoro materiale che tutti siamo tornati a riconoscere. Le organizzazioni di cittadinanza sono decisive nello stare accanto ai più vulnerabili, nel provvedere ai loro bisogni, ma anche nel tradurre queste esperienze e conoscenze in ipotesi di sistema per affrontare la crisi, a partire dall'esperienza a contatto diretto con situazioni e bisogni, e con l'attuazione concreta dei provvedimenti adottati. Per quanto riguarda le organizzazioni di cittadinanza o del terzo settore sono tuttavia, al tempo stesso, riemersi: sia il **rischio di un ruolo meramente ancillare** di quelle organizzazioni, che sostituisca la doverosa azione pubblica e divenga catena di distribuzione di decisioni già prese; sia una loro sostanziale **esclusione dai luoghi di elaborazione delle strategie**, con eccezioni solo in alcuni contesti locali in cui esistono spazi organizzati di confronto. Non solo, spesso anche queste organizzazioni sono vittime di quei processi di frammentazione che sempre più attraversano nostri territori, segnalando la crescita della distanza tra cittadini e istituzioni, non riuscendo a fare rete tra loro.
- **La strategia:** adozione diffusa di pratiche amministrative che includano in modo sistematico la partecipazione dei cittadini, dando piena attuazione all'articolo 118 della Costituzione. Effettiva attuazione degli strumenti già esistenti di partecipazione di lavoratrici e lavoratori a disposizioni che impattino sulle loro condizioni di lavoro (appalti pubblici, finanziamento alle imprese, ...)
- **Le azioni proposte:**
  - Favorire il ricorso alla **coprogettazione**, per valorizzare e utilizzare conoscenze ed esperienze degli attori operanti sul territorio, e al contempo motivarli a impegnarsi nelle azioni promosse e nelle soluzioni individuate. Affinché ciò avvenga è necessario che per tutti gli appalti si rafforzi il ricorso al "partenariato collaborativo" che consente di migliorare la qualità dei bandi, mirarli sulle esigenze della popolazione e ridurre errori e contestazioni in fase attuativa. E' inoltre necessario un salto di qualità nella domanda pubblica di servizi rivolta alle imprese sociali. Non appalti guidati dalla logica del massimo ribasso, che trasformano le imprese sociali in esecutori di ordini e di strumenti di sfruttamento del lavoro, ma una domanda pubblica che incentivi l'innovazione assieme alla transizione ecologica, mettendo a frutto conoscenze e competenze di operatori e cittadini. E questo con la piena consapevolezza del ruolo che le organizzazioni di cittadinanza attiva svolgono, in

particolare nei tanti territori dove la crisi rischia di distruggere non solo l'imprenditoria e l'occupazione, ma anche il capitale sociale

- Prendere spunto dal **Codice europeo di Condotta del partenariato**<sup>3</sup>, oggi riguardante la politica di coesione ma i cui principi e indicazioni possono essere estesi ben oltre il perimetro di quest'ultima, per spingere sempre più l'amministrazione pubblica ad aprirsi al confronto sulle scelte da compiere con tutti i soggetti portatori di conoscenza e tutti coloro che da queste scelte sono direttamente investiti.
- Traendo spunto da diverse esperienze promosse da amministrazioni pubbliche locali, sviluppare **processi partecipativi** alternativi ed antagonistici all'attuale frammentazione dell'associazionismo territoriale, che si consolidino intorno a strutture permanenti ed aperte, favorendo la messa in rete delle diverse attività e investendo nella costruzione di conoscenza pubblica e nei meccanismi di attivazione sociale affinché questi percorsi non siano escludenti, anzi aiutino a rendere i cittadini sempre più esigenti.
- Promuovere **un sostegno finanziario alle organizzazioni di cittadinanza attiva**, sulla base della qualità dell'azione passata (metodo dei "premi", previsto dalla politica di coesione europea) per permettere che esse adattino alle nuove condizioni i loro interventi a favore dei più vulnerabili, dei poveri, dei migranti, delle donne messe in particolare difficoltà dalle misure adottate, e che sviluppino il lavoro di ricerca, monitoraggio e proposta e advocacy per la riduzione delle disuguaglianze e la giustizia ambientale. In coerenza con il ruolo di "sussidiarietà" previsto dalla Costituzione (art.118), le organizzazioni di cittadinanza attiva possono svolgere ora e in prospettiva non solo un'azione sussidiaria importante di supporto e adattamento dei servizi pubblici territoriali, ma anche un ruolo importante di intercettazione di condizioni di bisogno e di ricostruzione di un rapporto con una parte significativa del lavoro informale e irregolare, specie se esso sarà raggiunto dalla misura del reddito di. E devono essere messe in condizioni di contribuire, con le loro conoscenze, alla migliore definizione delle misure di intervento.
- Adottare con coerenza il paradigma dell'Open Government basato su trasparenza e accountability, partecipazione e co-design dei servizi, collaborazione tra le diverse componenti della società.

## **6. Uso della trasformazione digitale al servizio degli obiettivi strategici e per garantire una governance efficace e competente dei dati e un loro uso pubblico.**

- **Lo scenario:** una digitalizzazione della PA ancora incompleta e non omogenea e una sostanziale difficoltà nella interoperabilità tra i sistemi informativi e le basi di dati delle diverse amministrazioni pubbliche sono probabilmente tra le maggiori cause di ritardi nei procedimenti e di maggiori oneri burocratici per i cittadini. Cittadini che non vedono quasi mai rispettato il divieto per le amministrazioni di chiedere informazioni e dati che sono già in possesso di un'altra amministrazione pubblica. La veloce attuazione delle misure post-Covid per il sostegno alle imprese e ai cittadini e per la ripresa economica ha bisogno di una PA che **sia rapidamente in grado di usare le tecnologie digitali al proprio interno** per rendere più rapida per l'attuazione dei provvedimenti e per i successivi controlli ex-post che richiedono necessariamente lo scambio di dati tra le amministrazioni. D'altra parte, riprogettazione dei processi e dei modelli organizzativi, digitalizzazione e semplificazione devono camminare insieme, perché non si può chiedere alla trasformazione digitale di compiere il miracolo di rendere semplice e lineare quello che è confuso e inutilmente complesso.

La sfida del telelavoro ha messo in grande evidenza sia la centralità della trasformazione digitale, sia i suoi limiti e la strada importante ancora da fare perché questa esperienza si trasformi in vero smartworking, che è una modalità flessibile di lavoro basato sulla flessibilità, la fiducia e l'orientamento ai risultati e che accresce l'autonomia e la responsabilità del lavoro, non lo segrega e frammenta ulteriormente.

- **La strategia:** è necessario portare velocemente a termine alcune delle azioni intraprese e rimaste nel guado, nello stesso tempo occorre insistere sulla standardizzazione degli applicativi e l'adozione completa delle piattaforme come ANPR, SPID, pagamenti, ecc.

---

○ <sup>3</sup> Regolamento delegato (UE) della Commissione n. 240/2014, del 7 gennaio 2014

Occorre però evitare di trasferire su cittadini e sulle imprese i costi della relazione con l'amministrazione (tramite l'uso di dispositivi digitali) e/o indebolendo oltre misura il front-office, e perseguire con determinazione la completa digitalizzazione delle relazioni interne tra i nodi organizzativi delle amministrazioni e tra le stesse amministrazioni (il back-office) È utile citare su questo un recente testo di Alfonso Fuggetta:

*La PA deve sparire e apparire solo quando serve. Il problema non è digitalizzare i procedimenti esistenti, quanto semplificarli e, quando possibile, evitare che il cittadino sia costretto a farsi carico dei problemi dell'amministrazione. I certificati e le dichiarazioni, in particolare, non servono al cittadino: servono alle amministrazioni. La digitalizzazione non deve servire a creare sportelli digitali per richiedere certificati, quanto a far sì che le amministrazioni parlino tra loro e non chiedano nulla al cittadino. Al contrario, le amministrazioni devono essere visibili quando il cittadino ha un bisogno suo, proprio, come nel caso di sanità, scuola, lavoro. Allora sì che le amministrazioni devono essere presenti per "servire" il cittadino e risolverne i problemi (non quelli delle amministrazioni). Per fare questo cambio radicale di paradigma è necessario rendersi conto che il principale problema delle nostre amministrazioni è la incapacità di comunicare tra loro in forma digitale.*

Uno stanziamento di 50 milioni a tal fine è nel Decreto Rilancio: è necessario che non sia utilizzato a pioggia, ma che serva realizzare decisivi passi avanti in alcune azioni prioritarie che, in linea di massima non dipendono da nuovi acquisti di beni o servizi, ma dall'accompagnamento alle amministrazioni nel *change management* con un affiancamento costante e diversificato per ogni realtà.

- **Le azioni proposte:**

- introduzione di efficaci strumenti per l'**interoperabilità**, cioè dialogo diretto tra sistemi informatici di strutture pubbliche e private;
- consolidamento e **standardizzazione degli applicativi** e razionalizzazione dei (troppi) data center pubblici con l'integrazione, razionalizzazione e drastica riduzione delle **basi di dati** delle diverse amministrazioni;
- **nuova governance dei dati** e loro uso pubblico come "bene comune" sulla base della recente strategia europea sui dati oggetto di una Comunicazione della Commissione;
- semplificazione e razionalizzazione dei processi di **procurement** e di interazione del pubblico con il mercato;
- potenziamento degli strumenti e delle azioni per la **cybersecurity** su tutto il territorio nazionale e in tutte le amministrazioni, ricordando che la forza di una catena è data dalla resistenza del suo anello più debole;
- estensione a tutta la pubblica amministrazione del concetto dell'**Only once** per cui sono le amministrazioni e non i cittadini che si scambiano i dati che devono essere forniti una volta per tutte. In questo senso è fondamentale l'azione per una identità digitale universale e fornita dallo Stato;
- **formazione** sui fondamenti strategici della trasformazione digitale per tutti i dirigenti, cominciare da quelli in posizione apicale e alfabetizzazione informatica di base, secondo i principi del Syllabus, per tutti i dipendenti pubblici, assieme a *formazione per una consapevolezza critica delle opportunità ma anche dei rischi delle tecnologie digitali*.
- **razionalizzazione della governance delle strutture che si occupano attualmente di innovazione digitale dell'amministrazione centrale** (Agid, Dipartimento innovazione, PagoPa, Sogei, Consip) per garantire: coordinamento effettivo delle iniziative; eliminazione delle sovrapposizioni di competenza; adeguata gestione dei processi di innovazione più urgenti; concentrazione delle risorse sui progetti strategici; efficacia nella indispensabile collaborazione con Regioni e Comuni.