

PROPOSTA

SE LA PA

NON È

PRONTA

**PROPOSTA PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE RIGENERATA
A CURA DI FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, MOVIMENTA, FORUM PA**

Gruppo di lavoro:

Sabina De Luca (Forum Disuguaglianze e Diversità), Denise Di Dio (Movimenta), Carlo Mochi Sismondi (Forum PA)



LO SCENARIO	4
I RECENTI PROVVEDIMENTI DI RIFORMA	6
LE NOSTRE PROPOSTE	8
LE AZIONI	9
UN'ALLEANZA AMPIA PER UN'EMERGENZA NAZIONALE	13

LO SCENARIO

1. Mentre l'Italia, con l'Europa intera, cerca di rispondere alla seconda ondata della Covid-19 affrontandone gli aspetti sanitari, economici e sociali, torna urgente la necessità di rafforzare la pubblica amministrazione che si trova in prima linea su ciascuno di questi fronti e che avrà anche il compito di concretizzare e rendere attuabili gli interventi necessari alla ripresa post-pandemia. A partire da quelli che saranno definiti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), al quale si sta lavorando in queste settimane. È un lavoro fortemente orientato dalle indicazioni europee, politiche e tecniche, che si sono succedute in questi mesi e che evidenziano chiaramente come la visione strategica che ciascun Paese è chiamato ad esprimere debba poggiare su una combinazione di investimenti e riforme guidata da obiettivi motivati e risultati monitorabili e cadenzati nel tempo. Un punto cruciale, questo, in considerazione del fatto che l'effettiva erogazione dei quasi 209 miliardi destinati al nostro Paese è subordinata alla capacità di raggiungere questi risultati, nei tempi previsti dal Piano. Non è più quindi sulla "sola" spesa che si verrà valutati, ma sulla capacità di realizzare quanto promesso in sede di programmazione. E poiché per oltre il 60% queste risorse verranno erogate sotto forma di prestiti, grande è la responsabilità che ci stiamo assumendo nei confronti dei nostri giovani.

UNA PA CHE AFFRONTA LE EMERGENZE E SI PREPARA A GESTIRE LA RIPRESA

2. Nessuna risposta alla pandemia sarà veramente efficace e nessun Piano di Ripresa e Resilienza potrà risultare credibile, se non si affronta la questione della inadeguatezza della nostra Pubblica Amministrazione. Accanto a scelte politiche chiare e di visione, serve una Pubblica Amministrazione in grado di assicurarne l'attuazione e quindi impatto reale e tangibile per cittadini e imprese, superando la pratica delle esternalizzazioni, perseguite spesso solo per ridurre i costi e che hanno portato a deresponsabilizzazione rispetto alla qualità dei servizi e a situazioni di precarietà e questo anche in linea con la necessità di dover tenere massimamente in conto, in questo Piano, delle Raccomandazioni rivolte dalla Ue al nostro Paese, fra cui spicca proprio quella del rinnovamento della nostra PA. Se ne parla da anni. Non è più rinviabile farlo. Né può essere una risposta adeguata scavalcare questo necessario impegno politico con la costruzione di "amministrazioni parallele" o con l'uso di norme in deroga di carattere emergenziale. Per avere pubbliche amministrazioni adeguate, semplici e veloci di tutto abbiamo bisogno meno che di strutture parallele, dotate di poteri speciali, che si sostituiscano alle amministrazioni. Non ce n'è bisogno, sia perché deprimere le amministrazioni invece che rafforzarle non può che essere controproducente, sia perché sarebbe più difficile coinvolgere decine di migliaia di funzionari che sarebbero spiazzati da tali provvedimenti.

UN PIANO GIUDICATO SUI RISULTATI

MA UNA PA INADEGUATA...

3. Questa inadeguatezza viene da lontano. Se ne è discusso proponendo soluzioni a un tavolo di lavoro di Movimenta già nel 2017¹, e in tempi recenti il superamento di questa inadeguatezza è stata al centro di una delle "15 Proposte per la giustizia sociale" del Forum Disuguaglianze e Diversità², così come – ancora più recentemente – di un approfondimento condotto assieme al FORUM PA³. La si può riassumere in pochi tratti:

...PER RAGIONI STORICHE:

- l'estremo impoverimento, in particolare negli ultimi 10 anni (-212mila unità), una riduzione peraltro intervenuta in una amministrazione già fortemente sottodotata rispetto ai principali Paesi UE, comunque la si misuri, sia in termini di PIL, sia in termini di popolazione servita;

SEMPRE MENO PERSONE.

1 - Proposta #8 "Ridisegnare la Pubblica Amministrazione", presentata al lancio pubblico di Movimenta "Diritti alle opportunità", Roma 14 ottobre 2017.

2 - Cfr Forum DD "15 Proposte per la giustizia sociale", marzo 2019.

3 - Cfr. Forum DD- FORUM PA "Proposte per Pubbliche Amministrazioni che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile", giugno 2020

- il forte e progressivo invecchiamento, che ha portato l'età media dei dipendenti pubblici a quasi 55 anni (escludendo le Forze Armate), il livello più alto dei Paesi OCSE, mentre gli occupati tra i 18 e i 34 anni (anche qui escludendo le Forze Armate) sono meno del 2%;
 - una forte flessione della spesa in formazione del personale scesa 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 nuove professionalità (non solo tecniche!) e quelle organizzative;
 - il ricorso crescente a figure flessibili e precarie, il cui numero ha ormai superato le 350mila unità, e all'esternalizzazione di funzioni. Un'esternalizzazione che non ha permesso alla PA di migliorare le proprie competenze e al contempo ha creato nuovo precariato, come spesso è successo quando si sono delegate intere filiere di attività all'"assistenza tecnica" appaltata a società di consulenza. Un'esternalizzazione che quando ha coinvolto il privato sociale, ha seguito la sola logica del risparmio, con la conseguenza che le potenzialità di apporto innovativo da parte di questi soggetti sono state poco o nulla valorizzate.
4. Decisivo è anche il persistente malfunzionamento del sistema: un sistema schiacciato sul rispetto formale delle regole e procedure invece che sul conseguimento dei risultati, che non sostiene la discrezionalità e quindi la capacità di manovra e la flessibilità richiesta per inquadrare e affrontare sfide e problemi inediti, scoraggia l'innovazione, poco incline a investire e utilizzare le valutazioni da cui trarre insegnamenti per migliorare la sua azione. E, ancora, un sistema che utilizza male la leva della domanda pubblica e quindi non ne valorizza la capacità di promuovere innovazione, lavoro e welfare di qualità, la transizione ecologica, e che è riluttante a esporsi al pubblico confronto e anche a cooperare al suo interno pure se richiesto da obiettivi che mettono insieme – o dovrebbero, per loro natura – più strutture/amministrazioni. Un sistema, infine, che non investe nella motivazione e nel senso di appartenenza e missione dei suoi dipendenti.

TROPPO VECCHIE,

POCO FORMATE,

**CON PROFILI ADATTI AD
UNA AMMINISTRAZIONE
AUTORIZZATIVA,**

**CON TROPPI PRECARI, A
VOLTE MASCHERATI DA
ASSISTENZA TECNICA, E
LA SUPPLENZA DEL
TERZO SETTORE**

**LA CULTURA DEGLI
ADEMPIMENTI**

I RECENTI PROVVEDIMENTI DI RIFORMA

5. Sono tare da tempo note. Alcune di esse hanno nei mesi scorsi trovato spazio nell'agenda politica e tentativi di risposta in alcuni provvedimenti. Pensiamo in primo luogo allo sblocco del turn-over, che consentirà l'ingresso di 500mila giovani nella nostra amministrazione: è un'occasione che potrebbe finalmente cambiare il volto alla nostra PA, ma, come diremo, solo se saprà essere usata. Pensiamo anche alla limitazione della responsabilità per danno erariale, stabilita nel Decreto Semplificazioni che restringe al dolo la responsabilità dei dirigenti e dei funzionari e agisce sul reato di abuso d'ufficio, restringendone l'applicazione. Si tratta di un primo segnale di contrasto e alla burocrazia difensiva, ovvero a quella modalità di comportamento guidata dalla tutela dai rischi connessi all'esercizio delle responsabilità che porta ad aumentare complessità e ritardi nei processi e nei circuiti decisionali e scoraggia fortemente l'innovazione. O ancora pensiamo al crescente impegno sulla digitalizzazione della nostra PA tentato dal recente Piano Triennale e dalla strategia per le competenze digitali, oltre che dalla profonda revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale presente nel citato Decreto Semplificazioni; ma, di nuovo, l'effetto dipenderà da come essa sarà attuata. O, infine, pensiamo al tema della co-programmazione e co-progettazione con il terzo settore finalmente legittimati dal Decreto Semplificazioni e dalla sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, e che potranno portare cambiamenti rilevanti in tutta la PA a partire dagli enti locali.
6. Ma si tratta di risposte ancora parziali, in alcuni casi persino sbagliate nella loro attuazione. Nessuna regia sta guidando il rinnovamento generazionale della nostra PA. Con il rischio, anzi la certezza, di reiterare l'esistente, salvo piccole correzioni al margine, vale a dire buttare al vento un'occasione storica. Certo non mancano i casi di nuove modalità di reclutamento e ingresso nella PA, in grado di sostenere efficacemente questo rinnovamento, ma esse sono frutto della capacità di poche singole amministrazioni e non il prodotto di una visione lungimirante che dà forma ad una policy nazionale. Nonostante le norme e le indicazioni del Ministro della PA, i piani di fabbisogno del personale, alla base dei processi di assunzione e di ricambio, sono infatti spesso del tutto separati dalle missioni degli enti. Si reclutano giuristi dove servirebbero architetti o sociologi.
7. Allo stesso modo la spinta alla digitalizzazione sinora è stata guidata per lo più da una logica di efficientamento, dall'obiettivo di risparmiare tempo e risorse, non utilizzata per modificare radicalmente processi, comportamenti e relazioni tra i soggetti interessati ad una politica e per soddisfare meglio i bisogni attraverso una PA veramente interconnessa e basata sui dati. Spesso la digitalizzazione è stata condotta dimenticando le reali necessità delle persone che si avvalgono dei servizi dell'amministrazione e gli ostacoli che i pubblici dipendenti incontrano quando viene loro richiesto di "passare al digitale", da quelli più concreti (accesso ad internet) a quelli più astratti (esistenza di conoscenze adeguate per navigare le piattaforme messe in campo dalla PA, spesso troppo complesse e dettate da logiche troppo lontane dal cittadino). Insomma, si è scelto spesso di considerare la digitalizzazione come un fine in sé, di digitalizzare l'esistente. Di portare al massimo la

**QUALCHE COSA SI MUOVE,
MA SENZA UNA
"POLITICA" COERENTE E
UNITARIA**

**IL RISCHIO DI SPRECCARE
L'OCCASIONE DI
RINNOVAMENTO**

**NON DIGITALIZZARE
L'ESISTENTE**

digitalizzazione come un fine in sé, di digitalizzare l'esistente. Di portare al massimo la strumentazione digitale nella PA, invece che di portare la PA nell'era digitale, che cambia le aspettative, i rapporti, i processi, le forme delle organizzazioni, le modalità di valutazione.

8. E il riconoscimento della necessità di “liberare” la discrezionalità degli amministratori pubblici, le loro potenzialità innovative, si è sin qui tradotto in ancora troppo timidi e parziali passi, per di più a volte limitati al periodo emergenziale. Serve estendere e rafforzare gli interventi che incentivano funzionari e dirigenti della PA a decidere e intervenire nonostante le condizioni di incertezza, da un lato tutelandoli – senza deresponsabilizzarli – dall'altro motivandoli e spingendoli a raggiungere i risultati.

**TROPPO TIMIDA L'AZIONE
SULLA RESPONSABILITÀ**

LE NOSTRE PROPOSTE

9. A fronte delle carenze storiche esistenti, la necessità di rispondere all'emergenza della pandemia e di disegnare un Piano attuabile e credibile ci inchioda oggi alle nostre responsabilità. Ci costringe a non fare finta di non vedere: davvero pensiamo di avere una PA pronta ad esprimere risultati attesi e tappe intermedie di attuazione per ogni componente del Piano - chiari, realistici, dettagliati e affidabili, come richiesto dalle Linee Guida UE - che poi è in grado di rispettare? Una PA dotata delle capacità progettuali e attuative necessarie? Siamo consapevoli che da questo, non dalla certificazione delle spese effettuate, dipende la possibilità di acquisire le risorse e di usarle per raddrizzare e trasformare il Paese? Che l'ultima parola su questo fronte spetta a Commissione e Consiglio UE? Ma così facendo, ci apre anche una nuova finestra di opportunità.

**UN IMPEGNO POLITICO
PER UNA NUOVA PA**

10. L'Associazione "Movimenta", il Forum Disuguaglianze Diversità, il FORUM PA, consapevoli di questa urgenza, propongono con questo documento una incisiva politica di rinnovamento della PA che:

**LE NOSTRE PROPOSTE
PER UNA PA ADEGUATA
ALLE ATTUALI
RESPONSABILITÀ:**

- sappia cogliere appieno l'occasione irripetibile di un rinnovamento generazionale che toccherà dal 15 al 20% della PA, circa 500mila giovani da assumere nei prossimi tre anni: esso va trasformato in un progetto coraggioso che dia ai giovani il potere di cambiare il Paese, da dentro; **(Obiettivo giovani)**
- parta dalle missioni strategiche individuate dal Piano e dalla chiara identificazione di risultati attesi misurabili per indirizzare il massiccio ricambio dei dipendenti reso possibile dallo sblocco del turn-over e responsabilizzare le diverse strutture e i diversi livelli di governo sui comuni risultati da raggiungere, ricostruendo senso di appartenenza e orgoglio di lavorare per il bene comune con obiettivi chiari e mobilitanti; **(Obiettivo missioni)**
- accresca, con un significativo investimento in formazione del personale esistente, a cominciare dai suoi vertici, e in azioni di accompagnamento all'innovazione, la capacità dell'amministrazione di esercitare le sue funzioni e di rispondere alla straordinarietà del momento rinnovandosi e rafforzandosi in modo strutturale; **(Obiettivo capacitazione)**
- Promuova la collaborazione con il Terzo Settore e l'adozione diffusa di pratiche amministrative che includano in modo sistematico la partecipazione, la voce e la collaborazione di tutti i cittadini, delle imprese, delle organizzazioni del lavoro e di cittadinanza attiva, dando così piena attuazione alla Costituzione. **(Obiettivo partecipazione)**

**LA RISORSA DATA DAI
GIOVANI**

**ORIENTAMENTO ALLE
MISSIONI**

CAPACITAZIONE

PARTECIPAZIONE

LE AZIONI

11. UN IMPEGNO PER I GIOVANI E CON I GIOVANI

Una forte politica di rinnovamento della PA non può che partire dal ruolo che in questa politica avranno le nuove generazioni. Le giovani e i giovani sono insieme destinatari di questo cambiamento che rende possibile uno sviluppo più giusto, ma ne sono anche protagonisti, perché senza un'immissione massiccia di giovani preparati e motivati non potrà esserci innovazione e perché solo la loro partecipazione darà a questo obiettivo nazionale sufficiente forza.

1. Orientamento alle missioni

Occorre ricostruire le filiere amministrative coinvolte dalle missioni strategiche individuate dal Piano per valutarne i fabbisogni di personale, in modo da definire le risorse umane necessarie all'attuazione e quindi credibilità del Piano stesso. È questo il caso, ad esempio delle politiche di sviluppo delle aree marginalizzate, siano esse aree interne o periferie urbane; o delle politiche di contrasto al disagio abitativo, o di quelle rivolte al superamento della povertà educativa o della disparità di genere, o delle tante politiche ed azioni necessarie per combattere il cambiamento climatico, come, infine di quelle rivolte a rendere accessibile l'innovazione da parte delle nostre PMI. Sono tutte politiche che richiedono lo sforzo congiunto di più livelli di governo, dallo Strato centrale, sino ai piccoli comuni, e una forte cooperazione orizzontale all'interno dei diversi livelli.

Sono quindi queste missioni strategiche il punto di riferimento per orientare il reclutamento e l'inserimento delle nuove leve di giovani attraverso una strategia-paese da rendere parte integrante del Piano. Questa strategia deve, in primo luogo, utilizzare lo strumento del piano dei fabbisogni di personale, che guida le assunzioni, trasformandolo da mero adempimento a reale strumento di programmazione coerente con le missioni di ogni ente. Si tratta poi di condurre le selezioni ampliando il ventaglio delle competenze disciplinari richieste, specificando le funzioni (ad esempio project manager, service-designer, data scientist, ma anche esperto in gestione dell'energia, facilitatore di confronto pubblico, giurista ambientale, meccatronico green, specialista in contabilità verde, ecc.) e prestando molta attenzione alle capacità e competenze organizzative (pianificazione, ordine e precisione, mediazione, reazione a imprevisti, coesione di gruppo, leadership, etc.). Occorre poi assicurare evidenza al lavoro delle commissioni di selezione, unica garanzia di tempi celeri. Infine, per evitare di neutralizzare l'impatto innovativo dei nuovi assunti, occorre curare la loro entrata con misure che consentano di costruire le migliori sinergie con le generazioni più anziane e al contempo favorire le loro relazioni orizzontali, assicurando così maggiore forza all'interlocuzione con l'amministrazione "esistente". È quindi necessario curare l'inserimento di queste leve trasformando in mentor le figure più capaci e accoglienti delle vecchie generazioni e attivando scambi di conoscenza, e consentendogli di avere velocemente spazi di autonomia e di responsabilità. Solo con questo insieme di azioni si eviterà di sprecare l'irripetibile occasione dello sblocco del turn-over, finendo per reiterare l'amministrazione esistente o disegnandone una indifferente agli obiettivi strategici perseguiti.

Questo rinnovamento deve essere guidato, da una duplice azione di affidamento mirato di responsabilità a livello territoriale e del centro nazionale. Serve, da un lato, un chiaro riconoscimento della centralità del ruolo delle amministrazioni territoriali, in particolare dei Comuni, nelle politiche richiamate dalla strategia di ripresa e resilienza disegnata a livello UE. Dall'altro, il livello nazionale deve essere reso, non solo garante dell'unitarietà di indirizzo ma anche sempre più capace di misurarsi con le esigenze di ogni territorio, adattando ad esse le politiche settoriali e, soprattutto, accompagnandone fattivamente l'attuazione.

Partire dalle missioni strategiche e da obiettivi chiari e mobilitanti può concretamente sostenere questo percorso, in quanto consente di ricucire l'azione delle diverse strutture e dei diversi livelli di governo sul raggiungimento dei risultati attesi, responsabilizzando tutta

**PRIMA DEFINIRE LE
MISSIONI...**

**...POI STENDERE IL PIANO
DEI FABBISOGNI DI
PERSONALE**

**CURARE L'INSERIMENTO
DEI "NUOVI" E
L'INTEGRAZIONE CON
L'AMMINISTRAZIONE
ESISTENTE**

**RICONOSCERE
CENTRALITÀ AI COMUNI**

**MANTENENDO UN
INDIRIZZO UNITARIO**

**PARTIRE DALLE MISSIONI
STRATEGICHE PER
LAVORARE CON FILIERE
VERTICALI**

la filiera (e non solo le parti di essa più prossime ai destinatari di questa azione) sulla necessità del conseguimento di questi obiettivi. Partire dalle missioni strategiche consente infatti di superare i compartimenti stagni che imprigionano le amministrazioni in tanti silos impermeabili, spesso indifferenti al risultato finale.

E, infine, solo missioni chiare e motivanti, corredate da indicatori misurabili e condivisi consentono di costruire consenso e mobilitazione sui cambiamenti necessari e, rendendo visibile ai cittadini e alle imprese i risultati attesi e l'impatto reale delle politiche, ne rafforzano possibilità e capacità di partecipazione al loro disegno e, se del caso, riorientamento.

È importante che in questo rinnovamento sia perseguita con il massimo impegno la parità di genere, specie nelle posizioni dirigenziali in cui la componente femminile, che in tutta la PA rappresenta circa il 57% del personale, raggiunge il 44% delle posizioni dirigenziali di seconda fascia e solo il 34% il delle posizioni dirigenziali di prima fascia.

**E GARANTIRE LA
CONDIVISIONE E LA
PARTECIPAZIONE...**

**...TENENDO SEMPRE
PRESENTE L'IMPEGNO PER
LA PARITÀ DI GENERE**

12. **2. Partecipazione**

I processi partecipativi sono cresciuti in numero e qualità negli scorsi anni, dando prova di un grande potenziale ma mettendo anche in luce varie fragilità. Mentre cresceva e assumeva forme nuove il fenomeno della cittadinanza attiva (che oggi coinvolge quasi il 4% della popolazione) e cresceva la sua capacità di catalizzare saperi e di concorrere direttamente al miglioramento delle condizioni di vita, non cresceva, anzi si restringeva la capacità dell'amministrazione, e in parallelo della politica, di offrire piattaforme e spazi di confronto. A meno di alcune importanti esperienze, si è assistito invece a tentativi di fossilizzare e irregimentare la partecipazione in schemi amministrativi rigidi, per di più presidiati da risorse umane non preparate.

La partecipazione resta tuttavia uno dei veicoli principali per combinare i saperi dei grandi centri di competenza e dei saperi diffusi nei territori e per disegnare quindi politiche a misura delle "persone nei luoghi". È su queste basi che può ricostruirsi la fiducia del cittadino nelle istituzioni e nel Governo, tanto che la Commissione Europea ne ha fatto uno dei capisaldi per il nuovo Programma Quadro e per le più recenti azioni strategiche, quali il Green Deal.

La partecipazione deve quindi continuare a diffondersi, ma per rispondere alle criticità la PA dovrà investire nella costruzione della conoscenza pubblica di sé e di queste iniziative, nella chiarezza delle regole e gestione delle aspettative che sottendono la partecipazione, e nella capacità di dare effettivo riscontro ai cittadini circa le loro proposte, rendendoli così esplicitamente parte dei risultati. Vanno studiati strumenti in grado di rendere visibile l'impatto concreto della partecipazione, attingendo anche a iniziative legate al mondo della comunicazione e dell'arte, stimolando così la rinascita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

**INVESTIRE NELLA
PARTECIPAZIONE DEI
CITTADINI**

**CREANDO FIDUCIA
ATTRAVERSO PROCESSI
PIÙ APERTI, TRASPARENTI
E CONDIVISI ANCHE NEI
RISULTATI.**

**NON SOLO ASCOLTO E CO-
DECISIONE, MA ANCHE
COLLABORAZIONE NELLA
ATTUAZIONE.**

Accanto alle iniziative di co-decisione, tra cui gli esempi di bilanci partecipati che meritano una diffusione più ampia, la nuova amministrazione pubblica deve essere un'amministrazione condivisa: ricettiva delle forme nuove che l'attivismo civico va assumendo, capace di collaborare su un piano paritario riuscendo così a innovare il tradizionale modello dei processi deliberativi e attuativi. Investendo continuamente su nuove sperimentazioni e nuove governance, che superano i tradizionali approcci dando più potere alla società civile e rendendo più flessibile l'azione pubblica. Serve, insomma, un più profondo coinvolgimento delle organizzazioni di cittadinanza sia nella fase ascendente delle strategie – come ora nel disegno del Piano Ripresa e Resilienza - sia nella fase di realizzazione delle iniziative, ricorrendo sistematicamente alla co-programmazione e co-progettazione e cercando di fronteggiare l'incertezza attraverso sperimentazioni e continui aggiustamenti.

Sarà così possibile incoraggiare il processo già in atto che vede l'attivismo civico ricercare forme di alleanza che colmino il vuoto della politica, favorendo l'aggregazione degli attori intorno a sfide condivise alle quali possono contribuire mettendo a sistema le proprie risorse ed esperienze. Spunti utili possono venire dal Codice europeo di Condotta del partenariato, oggi riguardante la politica di coesione ma i cui principi e indicazioni possono essere estesi ben oltre il perimetro di quest'ultima.

**COPROGETTARE E
COPROGRAMMARE CON IL
TERZO SETTORE DEVE
DIVENTARE LA REGOLA**

Requisito di questo rapporto moderno e innovativo fra PA e cittadinanza è l'adozione da parte della PA del paradigma dell'Open Government basato su trasparenza e accountability, partecipazione e co-design dei servizi, collaborazione tra le diverse componenti della società, e investire per realizzare la trasformazione culturale, organizzativa e normativa

OPEN GOVERNMENT

necessaria. A questo scopo, è indispensabile che, nell'attuazione del Piano, venga prevista l'attivazione di una piattaforma di informazione pubblica e aperta la quale siano utilizzabili e navigabili dati su risorse programmate e spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori, tempi di realizzazione e i risultati attesi. È la condizione perché si attui quel monitoraggio civico sull'attuazione che, lanciato da un gruppo di organizzazioni di cittadinanza attiva lo scorso 18 ottobre al Festival della Partecipazione⁴, rappresenta una straordinaria leva di incentivo dell'amministrazione, di accelerazione degli interventi e di ricostruzione di una fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche.

13. 3. Capacitazione

- È necessario investire nel cambiamento della PA attraverso l'adeguamento delle strutture e **azioni concrete di accompagnamento** delle amministrazioni, con riferimento sia al livello amministrativo, sia al livello politico in particolare nei piccoli comuni. Esempi internazionali ce ne sono, esempi nei nostri territori anche, ma deve partire un'azione sistemica supportata da una fortissima volontà politica che rovesci il paradigma del rinnovamento a costo zero.

- È necessario invertire il trend di **investimenti nella formazione** che, dopo il blocco del 2010, solo in parte rimosso dalla legge di bilancio 2019, ha portato ciascun dipendente pubblico a poter usufruire di 1,04 giornate di formazione durante l'anno, che diventano meno di mezza giornata per i ministeriali. Rifacendoci agli ultimi dati disponibili vediamo che l'ammontare della spesa in formazione del personale è passato da 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. La formazione non può poi 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, oltre a costituire un importante fattore di integrazione tra personale presente e neoassunti. 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. La formazione determina anche la capacità della PA di dialogare con l'esterno, per questo dovrebbe prevedere momenti di condivisione con imprese, cittadinanza attiva, partner europei e favorire scambi, sperimentazioni e sviluppo di progettualità condivise.
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. Troppo spesso la dirigenza e i vertici apicali non hanno posto sufficiente attenzione a questo aspetto fondamentale per la crescita delle persone.

- È necessario sostenere le amministrazioni nel cambiamento, rispettandone la diversità, attraverso azioni di sistema coerenti:
 - un sostegno alla creazione di percorsi di crescita professionale per i dipendenti, con l'obiettivo di liberarne la capacità di innovare la PA e di offrire al contempo percorsi professionali motivanti;
 - un sostegno alla semplificazione e alla riduzione dei tempi con strutture territoriali dedicate e un help desk per chiarire dubbi interpretativi;

**NESSUNA INNOVAZIONE È
A COSTO ZERO**

**INVESTIRE NELLA
FORMAZIONE**

**E NEI PERCORSI DI
CRESCITA
PROFESSIONALE**

**SEMPLIFICAZIONE
CONDIVISA**

CONTROLLI EX POST

4 - Festival della Partecipazione, 5^a edizione, Bologna 16-18 ottobre 2020. Per le conclusioni:

<https://www.festivaldellapartecipazione.org/si-chiude-il-festival-della-partecipazione-necessario-il-monitoraggio-civico-del-recovery-plan/>

- un passaggio dai controlli ex ante ai controlli ex post, fondato su un cointeressamento ai risultati da parte degli organi di controllo e un'efficace interoperabilità delle basi di dati delle amministrazioni;
- un miglioramento qualitativo e una razionalizzazione del corpus normativo, evitando di ipernormare e mantenendo sempre il rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti;
- un rafforzamento della collaborazione con le università attraverso l'avvio di "dottorati comunali"⁵, con percorsi che integrano ricerca e pratica amministrativa, a sostegno anzitutto dei Comuni delle aree interne;
- una trasformazione digitale che permetta di ripensare i processi per creare un'amministrazione nativamente digitale che non digitalizzi l'esistente, ma ripensi i processi e le relazioni nell'ecosistema digitale, a servizio delle missioni strategiche;
- una trasparente gestione dei dati che li restituisca alle comunità locali, ai cittadini e alle imprese come "beni comuni" necessari per il monitoraggio civico e l'orientamento delle politiche.

**MENO LEGGI, MA PIÙ
CHIARE**

DOTTORANDI NEI COMUNI

UNA PA NATIVA DIGITALE

5 - Movimenta "Dottorati Comunali", proposta presentata a giugno 2020. I dottorati comunali sono stati oggetto di un emendamento approvato al Decreto Rilancio che prevede una prima sperimentazione per il triennio 2021-2023 nelle aree interne.

UN'ALLEANZA AMPIA PER UN'EMERGENZA NAZIONALE

14. La qualità dell'amministrazione pubblica italiana, che, ricordiamo intermedia oltre il 50% del PIL, è stata al centro di analisi e di grandi riforme da decenni e, allo stesso tempo, è ancora considerata del tutto insoddisfacente. La PA è infatti spesso additata come la "grande zavorra" che appesantisce il mercato interno, rende difficili gli investimenti esteri, aggrava i cittadini e le imprese con oneri amministrativi inaccettabili. Eppure, molte ondate di riforme l'hanno scossa, centinaia di leggi primarie e migliaia di norme hanno provato a cambiarla, infiniti volumi ne hanno descritto mali e rimedi.

Evidentemente non è questa la strada. C'è bisogno non solo di un cambio di passo, ma di un cambio di paradigma, sulla base della convinzione però che se non mettiamo coraggiosamente mano a questa emergenza nazionale non ci sarà né resilienza adesso che torna a riaggravarsi la pandemia (e torna la stagione dei DPCM) né ripresa quando saranno di nuovo tolte le restrizioni e sarà urgente fare gli investimenti giusti.

È per questo che Il Forum Disuguaglianze Diversità e la piattaforma Movimenta propongono una fattiva alleanza tra tutte le forze del Paese perché, prendendo l'occasione della tragica discontinuità data dalla pandemia, ma anche dalla straordinaria opportunità dei fondi di Next generation EU, si individui il miglioramento dell'amministrazione pubblica come la grande priorità, l'unica in grado di consentire di realizzare tutte le trasformazioni profonde e settoriali di cui abbiamo bisogno, dal nuovo rapporto tra impresa e ambiente, o tra innovazione e cultura, o al contrasto alle disuguaglianze.

15. Un'alleanza che muova dalla convinzione che non è (solo) con le leggi che si cambia la PA, ma anzitutto - anche a legislazione invariata - facendo bene il ricambio di chi vi lavora e dando quindi ruolo e potere alle giovani generazioni, orientando l'azione amministrativa sulla base di missioni strategiche che restituiscano il senso e il "perché" certe scelte, decisioni e modalità di attuazione vengono prese, accompagnando con continuità le unità operative al cambiamento, utilizzando tutte le misure utili a tal fine, in primis la formazione, aprendo l'amministrazione alla partecipazione e alla collaborazione con le imprese, i lavoratori, le organizzazioni di cittadinanza attiva, i cittadini.

Un'alleanza che coinvolga davvero:

- i **lavoratori pubblici** e le loro organizzazioni, perché l'innovazione nella PA deve coinvolgere, motivandoli, le donne e gli uomini che in essa lavorano: nessun cambiamento infatti è possibile se non si ricostruiscono le condizioni della fiducia e la motivazione a cambiare di chi è già dentro, e se non si permette alle persone di crescere e di far crescere le loro organizzazioni;
- la **dirigenza pubblica** perché eviti atteggiamenti difensivi e operi coniugando la legalità con il coraggio della discrezionalità, ritrovando gli stimoli a innovare e, quando occorre, a rischiare, per trovare le risposte più appropriate; e perché utilizzi le forme di lavoro agile per orientare le organizzazioni ai risultati piuttosto che agli adempimenti;

LE RIFORME FINORA NON
HANNO RISOLTO I
PROBLEMI

È NECESSARIO UN CAMBIO
DI PARADIGMA

E UNA LARGA
ALLEANZA...

...CHE ACCOMPAGNI IL
CAMBIAMENTO

UN'ALLEANZA CHE
COINVOLGA TUTTA LA
SOCIETÀ

- i **Comuni**, in particolare quelli di piccole e medie dimensioni, spesso poco accompagnati sia dal punto di vista politico che amministrativo. È fondamentale coinvolgerli perché è nei territori che si attuano le politiche ed è negli Enti locali che i cittadini e le imprese incontrano le istituzioni della Repubblica ed esercitano la maggior parte dei loro diritti di cittadinanza;
- le **giovani cittadine e cittadini** perché considerino la scelta dell'impiego pubblico non come un ripiego, ma con l'orgoglio di essere coloro che possono portare cambiamento diffuso e collettivo in un periodo storico difficilissimo per il Paese; e perché pretendano con forza politiche lungimiranti e visionarie basate su strategie chiare e condivise di giustizia sociale ed ambientale;
- il **Governo** perché tenga sempre presente che, nel rispetto dei ruoli, l'amministrazione, solo se competente e "terza", è garanzia di democrazia e di diritti per tutti, a cominciare dai più deboli ed è in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati, e quindi operi con costanza e coerenza per il suo rafforzamento qualitativo e quantitativo;
- il **Parlamento e le Regioni**, nella loro funzione legislativa, perché superino l'illusione che è con le leggi che si fa l'innovazione e si applichino a semplificare, disboscare e razionalizzare l'enorme corpus legislativo che impatta sulla PA;
- le **imprese** perché impostino i rapporti con le amministrazioni come una vera partnership, capendo che l'accelerazione dei tempi delle decisioni che esse giustamente chiedono possono venire, non da reiterate e velleitarie semplificazioni o da accorgimenti straordinari, ma dalle azioni semplici, rapide e incisive che abbiamo indicato;
- le **organizzazioni di cittadinanza attiva** perché stimolino la PA a migliorare la propria azione, e perché attraverso la co-progettazione dei servizi, e, con un costante auditing sociale, possono migliorare la qualità della domanda pubblica e quindi l'efficacia e la soddisfazione della propria azione.

Un'alleanza che aiuti anche a cambiare l'immagine della PA in modo che, senza fare sconti, si restituisca reputazione e dignità al lavoro pubblico e, attraverso politiche intelligenti che migliorino la reputazione della PA anche come occasione professionale, si riesca a coinvolgere i migliori talenti e le persone più dedicate alla missione pubblica nelle selezioni e, una volta assunti, si riesca a farli crescere con soddisfazione.

**E POSSA RIDARE DIGNITÀ
AL LAVORO PUBBLICO**



MOVIMENTA®

