



# PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

LE LINEE PROGRAMMATICHE

IL NOSTRO CONTRIBUTO IN VISTA DEL PNRR

*Audizione in Commissioni riunite (I e XI Camera, 1<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> Senato)*

9 Marzo 2021

On. Prof. Renato Brunetta – Ministro per la Pubblica Amministrazione

# EXECUTIVE SUMMARY

2

- **PREMESSA**
  - ▣ FOCUS – LE INDICAZIONI DELLA COMMISSIONE UE
  
- **UN NUOVO ALFABETO PER LA PA**
  - ▣ **A**CCESSO
  - ▣ **B**UONA AMMINISTRAZIONE
    - FOCUS – IL D.L. SEMPLIFICAZIONI N.76/2020
  - ▣ **C**APITALE UMANO
  - ▣ **D**IGITALIZZAZIONE
  
- **CONCLUSIONI**

# PREMESSA

3

- Medici, infermieri, insegnanti, magistrati, forze dell'ordine, dipendenti delle amministrazioni centrali, delle Regioni e degli enti locali: una comunità di **3,2 milioni di donne e di uomini** che hanno servito e servono il Paese in uno dei momenti più difficili della nostra storia recente.
- Dobbiamo non solo gratitudine a chi opera quotidianamente per servire la popolazione, salvando vite, assicurando servizi essenziali, sostenendo i nostri ragazzi nelle scuole e nelle università. Dobbiamo loro molto di più: abbiamo il dovere di **restituire dignità, orgoglio, autorevolezza e valore a chi lavora per la nostra amministrazione**. Un'operazione di restituzione quanto mai preziosa, perché la riconciliazione con il mondo dello Stato favorisce un altro obiettivo ormai irrinunciabile: garantire a cittadini e imprese **servizi adeguati** a soddisfare le loro esigenze di vita e di attività.
- Valorizzare capitale umano e conoscenza significa, infatti, **aumentare produttività ed efficienza**, ma anche fiducia, legalità e reale trasformazione e assicurare l'innovazione sostenibile dei processi e dei servizi.
- Se dalle rovine della Seconda Guerra Mondiale siamo rinati attraverso l'industria, **oggi la ricostruzione deve partire dalle istituzioni** e, per prime, da quelle che operano a più stretto contatto con i cittadini e con le imprese: **le amministrazioni pubbliche**.
- *«Per la nostra gente – ha detto alle Camere il presidente Sergio Mattarella - il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni: l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo».*

# PREMESSA

4

- Le persone saranno pertanto al centro della nostra azione: persone che lavorano per la nostra amministrazione e persone che attingono da essa servizi e beni pubblici. Alle prime dobbiamo assicurare possibilità di crescere, acquisire sempre maggiori competenze e valorizzare il loro contributo, alle seconde la garanzia di poter accedere a servizi e beni pubblici di livello adeguato a un Paese avanzato. Una mossa che è anche un formidabile strumento **contro le disuguaglianze** perché soltanto chi ha le possibilità economiche può permettersi di acquisire sul mercato i servizi sostitutivi.
- Nella nostra visione, **la Pubblica Amministrazione deve diventare un acceleratore della crescita economica e sociale, un catalizzatore della ripresa**, e non invece, come da molti oggi viene percepita, una zavorra e un freno.
- Il momento per farlo è adesso. Ora o mai più. **Il NGEU rappresenta un'occasione straordinaria per realizzare gli investimenti sul futuro**, dotandoci delle infrastrutture sociali, amministrative, materiali e immateriali che consentano all'Italia di fare un salto di innovazione, modernizzazione, inclusione, coesione sociale. A partire dalla nostra Pubblica Amministrazione.
- Il nostro lavoro prende le mosse da un'idea semplice: disegnare e realizzare un percorso di riequilibrio tra l'azione delle amministrazioni pubbliche, la continua ricerca di efficienza e d'innovazione delle imprese e la domanda di semplicità e di speditezza dei cittadini nelle relazioni con gli uffici pubblici.

# PREMESSA

5

- Le parole chiave del nostro lavoro le abbiamo trovate nello schema metodologico proposto da **Albert O. Hirschman: Exit, Voice and Loyalty**. In altri termini: favorire la scelta tra una pluralità di fornitori di servizi d'interesse collettivo, anche uscendo dai confini del perimetro pubblico; riconoscere la critica costruttiva e dare a tutti l'opportunità e il diritto di veder ascoltata la propria voce perché essenziale alla revisione dei processi e dell'organizzazione pubblica; accrescere progressivamente la credibilità dei servizi pubblici e della burocrazia dimostrando, nei fatti, affidabilità e lealtà verso cittadini e imprese.
- Uno schema di lavoro che conduce a un cambiamento concreto solo se tutti i protagonisti trovano una propria occasione di vantaggio: se i cittadini percepiscono il miglioramento dei servizi; se le imprese operano in mercati aperti e favorevoli all'innovazione; se i dipendenti pubblici vedono riconosciuti meriti e sforzi e se lo stato spende di meno e meglio.
- Il Presidente del Consiglio, nel suo intervento davanti alle Camere, ha trasmesso il senso di una continuità evolutiva rispetto all'azione del precedente Governo con particolare, ma non esclusivo, riguardo al **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. E proprio da qui voglio partire per esporre le Linee Programmatiche del mio Ministero. **Le riforme e le misure che comporranno il PNRR rappresentano, infatti, una parte rilevante della nostra azione dei prossimi mesi e anni.**

# PREMESSA

6

- Il precedente Governo aveva inviato il **12 gennaio** il PNRR al Parlamento per l'avvio del confronto preliminare alla sua presentazione alle istituzioni europee.
- **È nostro dovere partire da lì, rafforzando il Piano attraverso il recepimento delle osservazioni che emergeranno dal dibattito parlamentare e dal confronto con la Commissione europea**, per realizzare in maniera compiuta e, soprattutto, ambiziosa il compito cui siamo stati chiamati.
- **Diverse sono le raccomandazioni che la Commissione ha formulato rispetto alle riforme e ai progetti che interessano il rinnovamento della Pubblica Amministrazione e la sua digitalizzazione**, attualmente ricompresa nella Missione 1 del Piano. Rilievi che guardano alla necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa, di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi, di creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone, di eliminare i colli di bottiglia che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.

## FOCUS – LE INDICAZIONI DELLA COMMISSIONI UE

- Da un punto di vista della programmazione, la Commissione sottolinea la necessità di mettere «le attese e i bisogni» dei cittadini, delle imprese e delle comunità al centro degli obiettivi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e che riforme e investimenti muovano da una «visione generale» della **strategia di modernizzazione «orientata a produrre un impatto strutturale»** sullo sviluppo economico e sociale, superando un approccio «frammentato e/o incompleto» e garantendo il «necessario raccordo» tra le riforme già introdotte e in corso di attuazione e le riforme, i progetti e gli investimenti previsti nell'ambito del Piano.
- La Commissione raccomanda, inoltre, di:
  - seguire una strategia complessiva e applicare un metodo di lavoro in grado di “interconnettere e integrare” tra loro i processi di semplificazione normativa, regolamentare e amministrativa;
  - evitare un quadro delle riforme «frammentato e/o incompleto» anche in relazione ai diversi livelli delle amministrazioni (centrali, regionali, locali...) e al complesso e variegato sistema delle imprese partecipate, in particolare da parte degli enti locali;
  - descrivere la «puntuale implementazione» delle azioni proposte stabilendo, nel dettaglio, per ogni iniziativa esistente e futura le milestone e i target che si intende raggiungere con il Piano, ossia i traguardi (intermedi o finali), di natura qualitativa o quantitativa che possono essere raggiunti a diversi orizzonti temporali, i fondi necessari a raggiungerli e la natura dei costi associati. **Milestone e target devono essere raggiunti entro agosto 2026** (ultima data utile per la richiesta di rimborso alla CE). La Commissione chiede inoltre di indicare «con precisione» le fonti di finanziamento degli investimenti pubblici e, in particolare, l'eventuale utilizzo dei fondi strutturali;

# PREMESSA

8

- evitare la «inutile duplicazione» di «nuovi gruppi di lavoro» o strutture sia rispetto ai ruoli e alle responsabilità delle articolazioni organizzative già esistenti nelle pubbliche amministrazioni sia tra di loro, dimostrando dove necessario il «valore aggiunto» eventualmente garantito dalle nuove strutture «vis à vis» le strutture esistenti.
- Volendo riassumere le osservazioni della Commissione all'interno delle nostre quattro categorie – A (accesso), B (buona amministrazione), C (capitale umano) e D (digitalizzazione) – si può sottolineare:
- **ACCESSO:** la Commissione rileva l'importanza di assicurare un «**cambio di approccio nel reclutamento**», introducendo nuove risorse professionali in funzione dell'analisi e della programmazione delle competenze necessarie e non in base al principio della numerosità; realizzare un «Portale unico» per le procedure di reclutamento e assunzione e uno per i processi di semplificazione, valorizzando la partecipazione dei cittadini e delle imprese; dedicare attenzione all'ingresso e alla carriera dei «dirigenti pubblici»; limitare al minimo «e solo se «indispensabile e giustificato» l'utilizzo delle risorse del Piano per l'assunzione di nuovo personale pubblico.
- **BUONA AMMINISTRAZIONE:** in termini di semplificazione delle procedure amministrative, è importante che la strategia sia trasversale a tutti i procedimenti amministrativi e, che vi sia una reingegnerizzazione di processi e procedure preliminare alla trasformazione digitale. La Commissione sottolinea inoltre la necessità di agire sui colli di bottiglia e di potenziare le attività a supporto dell'implementazione delle misure di semplificazione identificando una adeguata strategia. La Commissione lamenta il fatto che la mancanza di efficacia delle politiche di semplificazione dipenda dall'assenza di sistemi di monitoraggio e valutazione degli effetti delle politiche adottate e sottolinea la necessità di provvedere.



# PREMESSA

9

- **CAPITALE UMANO:** la Commissione dedica molti dei suoi rilievi allo **sviluppo delle competenze e delle carriere**, alla razionalizzazione dell'offerta e alla programmazione della «formazione già esistente» attraverso il raccordo e il coordinamento tra le diverse amministrazioni e gli enti di formazione coinvolti; al potenziamento delle metodologie, della strumentazione, delle applicazioni utili alla «misurazione dei risultati» dell'azione amministrativa e alla valutazione dell'impatto sui sistemi produttivi, sull'economia, sulla coesione sociale.
- **DIGITALIZZAZIONE:** numerosi rilievi attengono alle misure che saranno messe in campo per favorire un approccio più basato sulle esigenze dei cittadini, sulla necessità di utilizzare le tecnologie più avanzate (IA, tecnologie per big data, ecc.) e di garantire il raggiungimento di target per assicurare interoperabilità e sinergie con iniziative messe in campo da altri stati membri. Anche in questo caso ha chiesto come verranno coordinate le azioni di tutti i soggetti che concorreranno all'implementazione della strategia digitale, come saranno gestite le questioni privacy e di *cybersecurity* e come saranno digitalizzate le procedure amministrative, a partire da *procurement* e fatturazione elettronica.
- **QUESTIONI MANCANTI:** nella Missione 1 non sono affrontate due questioni rilevanti: la disciplina degli appalti pubblici (come migliorarla e come implementare gli appalti sostenibili) e dei servizi pubblici locali.

# PREMESSA

10

- Noi vogliamo partire da queste osservazioni, sintetizzando il nostro approccio all'interno di quattro capitoli, che racchiudono gli assi sui quali ci muoveremo nella realizzazione del programma del nostro Governo.
- **L'inizio di un nuovo alfabeto per la Pubblica Amministrazione:**
  - **A**ccesso
  - **B**uona amministrazione
  - **C**apitale umano
  - **D**igitalizzazione

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

11

## ACCESSO

- È nostra intenzione dotare la Pubblica Amministrazione delle migliori competenze e **favorire un rapido ricambio generazionale** che la porti in linea con le esperienze più avanzate realizzate nei paesi nostri concorrenti. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50,7 anni. Il 16,9% del totale ha più di 60 anni, soltanto il 2,9% ne ha meno di 30. Tra il 2019 e il 2020 la Pubblica Amministrazione ha perso circa 190mila dipendenti. Entro i prossimi tre-quattro anni si prevede l'uscita di altre 300mila persone. Nel 2021, per la prima volta, ci saranno più pensionati ex dipendenti pubblici (3 milioni) che dipendenti pubblici attivi. Le amministrazioni più colpite sono le Regioni e gli enti locali. **Le procedure dei concorsi sono ancora lente.** La media dei tempi tra emersione del bisogno ed effettiva assunzione dei vincitori è di oltre 4 anni. In aggiunta, con la pandemia da settembre 2019 a oggi sono state messe a concorso meno di 22mila posizioni lavorative: di questo passo ci vorranno oltre dieci anni per recuperare i posti persi. Le cessazioni delle fasce con maggiore anzianità contribuiscono a elevare la quota dei laureati che, tuttavia, non supera il 40%.
- È urgente **ripensare profondamente i meccanismi di selezione e reclutamento delle persone**, sia sul piano procedurale e organizzativo, che della selezione delle professionalità migliori e più idonee per le esigenze delle amministrazioni. Il punto di partenza è la definizione delle competenze del futuro, intese non solo come conoscenze, ma anche e soprattutto come capacità realizzative, organizzative e manageriali. La nostra amministrazione dovrà affrontare un percorso ambizioso di **transizione digitale** e, non solo supportare, ma essere un attore centrale nelle politiche per la **transizione ecologica**, così come nelle azioni e iniziative per la realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

12

- Questo richiede l'immissione di **profili tecnici** (ingegneri, architetti, geologi, chimici, statistici, ecc.), ma anche di **competenze gestionali** oggi non sufficientemente diffuse (*project management*, pianificazione, progettazione e controllo, *performance* e *risk management*, gestione di risorse umane e finanziarie, *policy design*, comunicazione digitale, gestione e rendicontazione dei progetti finanziati a valere sui fondi UE, ecc.) necessarie per mettere a terra i progetti del Piano e garantirne una celere ed efficace attuazione.
- Per questo agiremo su più piani per:
  1. **riformare i percorsi di accesso, abbandonando il modello dei concorsi centralizzati** con graduatorie a scorrimento e durate pluriennali, non compatibili né con le esigenze delle amministrazioni di reclutare persone rapidamente, né soprattutto delle persone di vedere soddisfatte le loro aspettative di avere risposte in tempi veloci e certi, con la garanzia di parità nelle opportunità. **I percorsi di selezione saranno resi digitali, trasparenti e meglio focalizzati sulle esigenze e i fabbisogni delle singole amministrazioni centrali e locali**, anche mutuando modelli all'avanguardia utilizzati nelle organizzazioni internazionali e facendo confluire gli stessi sul portale unico per il reclutamento, che sarà l'infrastruttura tecnologica di gestione dei concorsi, comprese le singole prove concorsuali e che, in un'ottica di complementarità, sarà finanziato con le risorse del PON Governance, per consentirne l'immediata operatività dopo l'avvio del PNRR.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

In questo percorso, sarà valorizzato il ruolo del **Formez**, che verrà adeguatamente ristrutturato. È nostra intenzione lavorare in stretto coordinamento con tutte le amministrazioni centrali e locali per definire percorsi aderenti ai loro fabbisogni, dopo una mappatura degli stessi, e in linea con la visione di una amministrazione innovativa e all'avanguardia. In questo senso stiamo già lavorando alla **creazione di una banca dati dei fabbisogni, delle competenze e profili del personale**, che sia collegata al portale e che consenta di meglio gestire i processi di selezione, ma anche di qualificazione e riqualificazione delle persone e di mobilità interna ed esterna alla PA. In aggiunta a tutto ciò, per rafforzare il **ricambio generazionale** e l'immissione di giovani con nuove competenze si potrebbe ipotizzare un meccanismo volontario di incentivi all'esodo di persone vicine all'età pensionabile e con professionalità non adeguate a cogliere la sfida dell'innovazione tecnologica o non più motivate a rimanere nel settore pubblico;

- 2. introdurre percorsi ad hoc** destinati a selezionare i migliori laureati, i profili con le più alte qualifiche (dottorati, ecc.), nonché a favorire, anche attraverso **modelli di mobilità innovativi**, l'accesso da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero. Il nostro obiettivo è che la PA diventi davvero attrattiva per i giovani già qualificati e per i professionisti rispetto al settore privato e rappresenti la prima scelta per i migliori talenti;

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

14

3. **prevedere meccanismi di selezione specifici volti a ricercare sul mercato le migliori professionalità tecniche** da mettere a disposizione delle amministrazioni per la realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR, con l'obiettivo di costituire *cluster* di persone e/o società di servizi con spiccate competenze specialistiche da far dialogare successivamente in maniera stabile con le amministrazioni. Anche qui introdurremo modalità innovative che consentano di acquisire le migliori competenze esistenti, **in collaborazione con università, ordini professionali e settore privato**, in modo non solo di avere a disposizione i tecnici di cui vi è necessità nella realizzazione degli investimenti del PNRR, ma di costruire – o meglio ricostruire – in maniera duratura una capacità tecnica che oggi purtroppo manca nelle amministrazioni, alimentando modelli di esternalizzazione che non consentono la crescita e il radicamento di competenze interne.
- **Il nostro obiettivo è dotare il Paese di una nuova classe dirigente per affrontare le sfide del futuro con competenza, conoscenza, qualità e consentirci di competere ad armi pari sulla scena globale.**

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

15

## BUONA AMMINISTRAZIONE

- Per anni l'amministrazione pubblica è stata oggetto di estesi progetti di riforma normativa, la cui attuazione però è stata, per varie ragioni che sarebbe troppo lungo ripercorrere, spesso carente e nella gran parte dei casi poco efficace. E ciò ha causato un diffuso senso di frustrazione e sfiducia nei destinatari delle riforme, sia all'interno che all'esterno della amministrazione, che hanno dato l'idea di un'amministrazione chiusa all'innovazione e sostanzialmente irriformabile. Oggi vogliamo agire in maniera diversa. Il tempo davanti a noi non è molto e va impiegato nel modo più produttivo perché i cittadini possano realmente percepire in tempi rapidi gli effetti positivi della nostra azione. È nostra intenzione procedere con azioni mirate:
  1. **partendo da una analisi di quello che ha funzionato delle riforme del passato** e va pertanto potenziato e valorizzato: sono molte le buone pratiche diffuse da mettere a fattor comune. Ad esempio, sono confortanti gli ultimi dati sull'utilizzo di **servizi digitali**. Sono 97 milioni le transazioni sulla piattaforma PagoPA, con un tasso di crescita annuo del 93%, oltre 17,5 milioni di Spid, circa 10 milioni di cittadini che hanno scaricato l'app IO. La diffusione di profili social e delle chat come canali di contatto con i cittadini è ormai capillare e – come testimoniano i dati dell'Osservatorio Digitale (realizzato dall'associazione PAsocial) – il gradimento verso le informazioni ottenute via social e chat supera l'80%.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

Apprezzata è stata anche l'esperienza di **Linea Amica**, nata per fornire un punto di contatto semplice e trasparente per la PA, che potrebbe ora essere ripensata come un'applicazione *user friendly*, utilizzabile anche da tablet e telefonini. Sicuramente positive diverse **innovazioni normative**. Si pensi a quelle temporaneamente introdotte dal DL n. 76/2020, che andranno prorogate, in materia di danno erariale, documentazione antimafia, conferenza di servizi veloce, deliberazioni societarie finalizzate all'aumento di capitale, per citarne alcune. Così come andrà estesa l'efficacia di alcuni istituti che hanno ben funzionato, come la Scia, da potenziare attraverso un'attività sistematica di ricognizione e semplificazione delle procedure per eliminare le autorizzazioni non necessarie e reingegnerizzare i processi in funzione dei principi di liberalizzazione e di digitalizzazione;

2. **individuando le parti non state attuate per attuarle**, se necessario, integrarle o sostituirle. Si pensi alle misure in materia di trasparenza totale, performance partecipata dal cittadino, cittadinanza digitale (diritti del cittadino al tracciamento delle pratiche e alla verifica da remoto), premialità dei dipendenti pubblici non piatta ma legata ai risultati. Strumenti che per varie ragioni sono stati attuati poco o male e che avrebbero invece potuto produrre effetti utili. Occorre ripensare, anche nella prospettiva di semplificazione, gli obblighi informativi a carico delle PA, spesso assolti come meri adempimenti attraverso strumenti diversi e poco coordinati, che non hanno prodotto un reale valore aggiunto, ma piuttosto opacità. Allo stesso modo andrebbe assicurata la **piena effettività dei principi di semplificazione**, dal **silenzio-assenso** alla completa **decertificazione** (principio Once Only) da garantire attraverso la piena interoperabilità delle banche dati pubbliche e le numerose disposizioni in materia di riduzione e certezza dei tempi di conclusione delle procedure;



# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

17

3. e, soprattutto, verificando, con specifico riferimento agli investimenti previsti dal PNRR, i **colli di bottiglia** che rischiano di inficiarne l'attuazione per agire chirurgicamente e rimuoverli in maniera definitiva. Stiamo già lavorando a **un primo provvedimento di semplificazioni** che ci consenta di rispondere rapidamente ai rilievi della Commissione europea, liberando i processi di quei vincoli e limiti che rischiano di non farci raggiungere gli obiettivi del PNRR. In particolare, tra i nodi ineludibili da affrontare vi sono l'accelerazione della valutazione di impatto ambientale per i progetti del PNRR e del PNIEC (Piano per l'Energia e il Clima), le modifiche della disciplina edilizia che agevolino l'utilizzo del superbonus del 110% e, più in generale, la rigenerazione urbana, e le ulteriori semplificazioni necessarie per accelerare la realizzazione della banda ultra larga e la transizione digitale.

A tal fine, occorre sviluppare appieno le potenzialità dell'**Agenda per la semplificazione 2020-2023**, che definisce in stretta collaborazione con Regioni, Anci e associazioni imprenditoriali azioni, risultati attesi, responsabilità e cronoprogrammi per l'attuazione delle politiche di semplificazione, che aggiorneremo ora in relazione ai nuovi indirizzi programmatici e al PNRR.

In questo sarà essenziale non solo la collaborazione con tutti i Ministeri interessati, ma anche e soprattutto con il Parlamento, le amministrazioni regionali e locali, gli stakeholder. Le osservazioni e i rilievi che verranno dalle Commissioni parlamentari saranno per noi essenziali per meglio focalizzare i nostri interventi rispetto alle necessità del Paese. Per il successo di questa operazione è essenziale riconoscere le differenze di vincoli, bisogni e successi delle diverse amministrazioni pubbliche.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

18

## FOCUS – IL D.L. SEMPLIFICAZIONI N.76/2020

- Composto da 65 articoli, il DL n. 76/2020 è divenuto, nel corso dell'iter parlamentare, una sorta di decreto omnibus nel quale coesistono misure di semplificazione con disposizioni che non hanno questa finalità. È ancora presto per giudicarne l'efficacia, essendo stato approvato definitivamente il 14 settembre 2020. In considerazione dei tempi di implementazione della PA, **molte misure non hanno infatti ancora trovato applicazione** rendendo a oggi difficile una valutazione (come, per esempio, il Titolo III sulla digitalizzazione).
- **COSA NON HA FUNZIONATO (o non ha ancora prodotto gli effetti sperati)**
- Il DL n. 76/2020 ha avuto un difficile percorso tanto nella fase di predisposizione quanto, successivamente, durante l'iter parlamentare di approvazione. Tali difficoltà ne hanno depotenziato la portata. Particolarmente critiche risultano:
  - le disposizioni in materia edilizia che hanno visto oltre a semplificazioni apprezzate (demolizione e ricostruzione), l'introduzione di **nuove complicazioni nelle “zone omogenee A” anche ai fini dell'utilizzo del superbonus del 110%** (e non solo nei centri storici). Particolarmente critici ANCE e Rete delle Professione tecniche;
  - le disposizioni in materia di ambiente e in particolar modo quelle sulla **procedura di Valutazione di impatto ambientale (VIA)** che nel corso dell'iter del provvedimento hanno visto un progressivo svuotamento del loro carattere semplificatorio. Tra l'altro le norme introdotte rimandano a un decreto attuativo non ancora adottato anche in ragione della complessità del suo ambito oggettivo;

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

19

- analogamente, su **banda ultra-larga**, le semplificazioni, pur apprezzate, risultano incomplete;
  - così come quelle in tema di **fonti di energia rinnovabili**;
  - e quelle di **semplificazione amministrativa per l'innovazione** (art. 36).
- 
- **COSA HA FUNZIONATO (e comunque è stato apprezzato)**
  - Le disposizioni su **danno erariale** (art. 21) e **abuso d'ufficio** (art. 23). Seppur non strettamente riconducibili alle misure di semplificazione, sono apprezzabili per gli effetti sull'attività procedimentale. Si potrebbe ipotizzare la proroga della disciplina sul danno erariale, attualmente in vigore fino al 31 dicembre 2021, per tutta la durata del PNRR.
  - Le disposizioni sul **procedimento** (si trattava di disposizioni di modesta portata che non hanno subito modifiche nel corso dell'iter di approvazione). Particolarmente apprezzata la previsione dell'**inefficacia degli atti tardivi** (art. 12, c. 1, lettera a) punto 2). Positiva e già attuata la previsione dell'adozione di un'Agenda per la semplificazione 2020-2023.
  - Le disposizioni in materia di **antimafia e protocollo di legalità** (art. 3), la cui disciplina, attualmente in vigore fino al 31 dicembre 2021, potrebbe essere prorogata per tutta la durata del PNRR.
  - Lo stesso si potrebbe fare per le misure in materia di **deliberazioni societarie finalizzate all'aumento di capitale** (art. 44), prorogandone la disciplina attualmente in vigore fino al 30 giugno 2021.
  - Bene anche le disposizioni di semplificazione in materia di **siti di interesse nazionale** (art. 52).

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

20

## CAPITALE UMANO

- È questo il tema chiave per il futuro del Paese e della nostra Pubblica Amministrazione. Sulle persone si gioca infatti il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese. Centrali sono: **formazione, valorizzazione, organizzazione del lavoro, responsabilità**. Quanto più miglioreremo i percorsi di selezione e reclutamento tanto più efficaci saranno le azioni che metteremo in campo per la formazione, la crescita e la valorizzazione del capitale umano.
- **FORMAZIONE**
  - Sta a noi definire le competenze del futuro e far sì che le persone le acquisiscano sia nel momento in cui entrano nella PA, che durante tutta la loro vita professionale. Purtroppo negli ultimi anni questo non è accaduto. Gli investimenti in formazione si sono dimezzati: dai 262 milioni di euro del 2008 ai 154 milioni del 2018: 48 euro per dipendente, 1 giorno di formazione l'anno. È nostra intenzione ribaltare questa tendenza e investire in maniera significativa sulla **qualificazione e riqualificazione delle persone (upskill e reskill)**. **A partire dalle competenze tecnico-specialistiche, ma soprattutto da quelle gestionali, organizzative, relazionali (leadership, approccio per obiettivi, problem-solving, digitale)**. Le profonde trasformazioni del lavoro, i processi di innovazione, la sempre maggiore interdipendenza tra paesi richiedono agilità culturale, capacità di adattamento e di assecondare le trasformazioni e una continua riqualificazione delle persone.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

- Gli obiettivi indicati dal NGEU nei campi della transizione digitale ed ecologica devono vedere la PA protagonista del cambiamento. Per questo è indispensabile rafforzare e costruire tutte le competenze necessarie, a partire da quelle relative alle procedure di acquisto di beni e servizi per orientarle allo sviluppo sostenibile, all'efficienza energetica e allo sviluppo delle energie rinnovabili, agli interventi di messa in sicurezza del territorio e del patrimonio (**green procurement**).
- Per raggiungere questi obiettivi utilizzeremo una varietà di strumenti, a partire dalla **Scuola Nazionale dell'Amministrazione**, che sarà oggetto di un rafforzamento e di accordi di collaborazione con le migliori università e business school italiane e straniere. L'obiettivo è una razionalizzazione complessiva della formazione svolta nella PA e un suo deciso *upgrade*.
- La capacità di formare e riqualificare sarà cruciale per la **mobilità sia interna alle amministrazioni centrali e locali, che esterna**. Intendiamo, accrescere l'osmosi con il settore privato per favorire scambi di competenze e conoscenze, che a livello internazionale, attraverso periodi di lavoro presso organizzazioni europee e internazionali o amministrazioni di eccellenza di paesi stranieri. La mobilità sarà considerata essenziale ai fini dei percorsi di carriera. Un ruolo importante dovranno assumere i sistemi di valutazione, necessari non solo per la gestione e lo sviluppo delle risorse umane, ma anche per individuare eventuali gap da colmare attraverso percorsi formativi. A tal fine saranno progettati "syllabus" di competenze trasversali alle amministrazioni, a partire dai quali dovrà essere definita l'attività formativa, previo assessment delle competenze dei singoli, da realizzare su piattaforme nazionali.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

22

## □ VALORIZZAZIONE

- Dobbiamo semplificare i percorsi di carriera, emancipandoli da vetusti mansionari e progressioni ancorate più all'anzianità che al merito e adattandoli alla necessità di riconoscere il valore e le esperienze, nonché la capacità di rispondere agli stakeholder interni ed esterni e a lavorare in squadra. I meccanismi di **valutazione delle performance** assumeranno un ruolo cruciale in questi processi – anche in relazione alla diffusione del lavoro da remoto – e andranno innovati profondamente per diventare una **leva premiale** volta a indirizzare le attività e l'impegno delle persone verso gli obiettivi di crescita del Paese.
- In questo senso occorre riprendere alcuni istituti contenuti nel **D. Lgs. n. 150/2009**, ma mai messi in pratica, che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi, sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati. L'obiettivo non era solo valorizzare il personale. Era migliorare la qualità dei servizi offerti alla società attraverso metodi di gestione diversi.
- Il NGEU ci ha dato l'opportunità di ripensare l'orizzonte d'azione e di valutazione delle pubbliche amministrazioni, allargandolo alla **partecipazione dei cittadini e degli stakeholder** (imprese, associazioni, ecc.).

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

23

- Partendo dalle lezioni apprese nella gestione della pandemia intendiamo strutturare **sistemi di gestione dei rischi** strategici, operativi, economico-finanziari, corruttivi, sanitari, in forma integrata con i sistemi di gestione delle performance per ridurre il rischio di erosione del valore pubblico generabile per la collettività e per le imprese.
- Ciò richiede che i Sistemi di valutazione si aprano per coinvolgere gli utenti, interni ed esterni, nella progettazione, prima, e valutazione, poi, dei servizi resi dall'amministrazione.
- **ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO**
  - Vogliamo e dobbiamo innovare facendo tesoro dell'esperienza maturata in questo anno difficile, che ci ha permesso di utilizzare le tecnologie, il lavoro a distanza, il digitale, tracciando un percorso che porti a rendere strutturale questi cambiamenti.
  - Il **lavoro da remoto** praticato durante la fase emergenziale ha costituito, da più punti di vista, un importante fattore di accelerazione, in termini di sviluppo delle competenze individuali dei dipendenti pubblici, digitalizzazione, ecc. **Superata la fase emergenziale sarà necessario programmare e gestire tale modalità di organizzazione del lavoro** – che può produrre impatti significativi anche per il perseguimento di altre politiche pubbliche – **in maniera efficace e sostenibile.**
  - Allo stesso tempo dobbiamo immaginare nuovi modi attraverso i quali favorire una sempre maggiore interazione tra le diverse amministrazioni e con il privato.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

24

- La realizzazione dei progetti previsti dal PNRR dovrà portarci verso modelli basati su team multidisciplinari, che introducano **modalità più agili e innovative di collaborazione tra competenze diverse**, particolarmente rilevanti per velocizzare la gestione delle procedure complesse (ambiente, urbanistica, paesaggio, appalti, ecc.). Modelli da sperimentare con il PNRR, per poi introdurli stabilmente all'interno delle amministrazioni.
- **RESPONSABILITÀ**
  - Vogliamo dare alle persone nuove e più forti competenze per consentirgli di fare sempre di più e meglio, ma allo stesso tempo vogliamo rimuovere quegli ostacoli che impediscono loro di fare. Non è semplice individuare il giusto equilibrio tra poteri e responsabilità, ma spetta a noi farlo, rivedendo quelle norme che, mediante meccanismi eccessivamente punitivi – fattispecie di reato non tassativamente definite, rischi vaghi di procurare danno erariale, ipertrofia normativa a partire dalle norme sulla prevenzione della corruzione – determinano una diffusa **“fuga dalla firma”**, inducendo i pubblici funzionari a non fare, piuttosto che ad agire. E agendo sulla capacità dei dirigenti di assumere decisioni basate sui dati e sulle risorse disponibili in modo che possano esercitare il loro ruolo per migliorare tempi e qualità dei servizi.



# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

25

## DIGITALIZZAZIONE

- **La PA va ripensata in chiave digitale**, il che richiede non una semplice traduzione delle prassi e modalità operative da analogiche a digitali, ma una **reingegnerizzazione dei processi e dei procedimenti amministrativi**, una ridefinizione dei termini e delle modalità di interazione tra persone e con tutti gli stakeholder.
- La collaborazione con il Ministro per l'Innovazione e la Transizione Digitale sarà cruciale per raggiungere l'obiettivo di un profondo ripensamento delle modalità attraverso le quali la PA agisce e si relaziona con i cittadini e con le imprese. **La trasformazione del Paese passa da un profondo percorso di innovazione del settore pubblico.** Tutte le politiche andranno indirizzate in questa direzione: la domanda pubblica, la selezione delle persone, la definizione delle competenze, l'interazione con il cittadino e le imprese. Non c'è vera semplificazione e reale efficienza ed effettività delle politiche pubbliche se non si innovano profondamente le modalità di azione e non si utilizzano in maniera corretta e ambiziosa le tecnologie.
- **Una PA "nativa digitale"** non può più essere soltanto una dichiarazione di principio reiterata nei documenti programmatici: deve diventare realtà, anche per assicurare, attraverso un uso intelligente e diffuso delle tecnologie, l'accesso ai servizi a tutti i cittadini, superando così disuguaglianze sociali e territoriali e non lasciare nessuno indietro.

# UN NUOVO ALFABETO PER LA PA

26

- Solo in questo modo è possibile realizzare davvero **una amministrazione aperta e trasparente**, che sia in grado di progettare e realizzare politiche pubbliche a partire dal coinvolgimento dei suoi principali portatori di interesse attraverso **strumenti di partecipazione e processi di consultazione**.
- Se non vogliamo che la digitalizzazione resti sulla carta, dobbiamo operare un cambio di passo in termini di:
  - A. riduzione dei tempi dei servizi
  - B. eliminazione degli adempimenti basati sui dati già disponibili
  - C. calibrazione sulle specifiche esigenze del cittadino e dell'impresa
  - D. rilevazione della soddisfazione del cliente rispetto a degli standard di servizio indicati preventivamente.
- Dobbiamo passare **dalla PA dell'adempimento alla PA *problem solver***, che si fa giudicare dagli utenti per migliorare le sue prestazioni.

# CONCLUSIONI

- Infine, ma non per importanza, la vera semplificazione e soprattutto un buon policy making richiede una costante **attività di monitoraggio delle politiche pubbliche, una verifica dello stato di implementazione delle riforme e una valutazione dei loro effetti** prima di procedere a qualsiasi intervento di revisione o a nuova normazione. È questo un punto negletto nell'ambito di qualsiasi percorso di riforma, che è invece necessario introdurre stabilmente, a partire dalle misure del PNRR, verificando il valore generato per i cittadini e, quindi, il contributo delle pubbliche amministrazioni agli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) e SDGs (Sustainable Development Goals) dell'Agenda ONU 2030.
- Un ruolo chiave in tutto il percorso che stiamo tracciando avranno le relazioni con il **sindacato**. Il modello è per noi quello del dialogo sociale, della collaborazione tra attori responsabili che condividono un disegno e una visione e mettono a disposizione del Paese le loro competenze e conoscenze per realizzarli. **Domani a Palazzo Chigi compiremo un primo passo in questa direzione attraverso la firma del «Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale» tra il Governo e la Cgil, la Cisl e la Uil**. Con il Patto firmeremo le premesse per una relazione volta a costruire un nuovo modello di lavoro pubblico improntato alla valorizzazione delle persone, alla crescita delle competenze, alla produttività e a una migliore qualità dei servizi verso i cittadini e le imprese.
- **A breve convocherò i sindacati rappresentativi del pubblico impiego per avviare la tornata dei rinnovi contrattuali 2019-2021.**

# CONCLUSIONI

- La sfida cui oggi siamo chiamati è ambiziosa. Una sfida che ci impone di **trovare un nuovo equilibrio tra il bisogno di sicurezza e protezione delle persone e quello di profonda innovazione**, consapevoli che non saremo in grado di assicurare protezione se non innoveremo profondamente il nostro modo di agire.
- Per farlo dobbiamo ricercare la **collaborazione di chi condivide la visione di un Paese coeso, forte, inclusivo, moderno**, che non soltanto tuteli ma valorizzi le persone, permettendo loro di cogliere nuove opportunità, di realizzare le proprie aspirazioni e di concorrere concretamente e consapevolmente alla ripartenza dell'Italia.
- Il PNRR rappresenta per noi non soltanto un piano di investimenti, ma il grimaldello per agire sui nodi che strutturalmente hanno depresso le capacità di crescita e le potenzialità del nostro Paese e per introdurre e sperimentare le migliori pratiche di cui dotare stabilmente le nostre amministrazioni.
- **Un esercizio di modernizzazione e di rottura di storici tabù**, in sintonia con lo spirito della nuova Europa che finalmente recupera ambizione e visione comunitaria.
- Oggi si apre un percorso che dovrà lasciare velocemente in eredità ai nostri figli non soltanto nuove infrastrutture materiali e immateriali, ma un nuovo modello sociale, economico e amministrativo.
- **Questo è il momento di osare: il “momento Italia”. Ora o mai più.**