

Next generation Italia

Commento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

a cura della Segreteria Nazionale



Le note che seguono si limitano a prendere in considerazione il capitolo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) intitolato *Digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione*.

Scelta dovuta sia agli interessi specifici della Uilpa sia al fatto che la pubblica amministrazione è considerata dagli estensori del PNRR una sorta di volano per la buona riuscita del Piano stesso.

Data questa importanza la pubblica amministrazione riveste un ruolo strategico su cui vale davvero la pena soffermarsi per capire se l'idea di cambiamento proposta ha delle solide gambe o meno.



Nel Consiglio dei Ministri del 12 gennaio scorso il Governo ha approvato il PNRR, da sottoporre all'esame dei due rami del Parlamento e, successivamente, dell'Europa.

Come è noto il Piano dovrà attuare nel nostro Paese il programma Next Generation EU (NGEU), varato dall'Unione Europea per “integrare il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 alla luce delle conseguenze economiche e sociali della pandemia da COVID-19”.

In estrema sintesi, **il Piano si articola in sei missioni:**

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) salute.

La cultura è qualcosa in più di una merce

In questo elenco balza agli occhi l'accorpamento della cultura alla voce digitalizzazione, innovazione e competitività e non al punto 4: istruzione e ricerca. La scelta si spiega col fatto che la cultura è vista come un modo per fare affari, soprattutto in campo turistico. Il che tradisce una spaventosa mercificazione e un altrettanto spaventosa riduzione del concetto stesso di cultura.

Esempio: dalla cultura sindacale e da quella dei diritti dei lavoratori non si fanno molti soldi, ma non considerarle come parte del patrimonio culturale di un Paese è molto grave. Per di più possono esserci attività culturali in perdita, ma importanti

per formare la coscienza dei cittadini: per esempio, aprire una sede di partito o una parrocchia.

Dunque il PNRR non esce dalla logica neoliberista che tanti danni ha fatto da trent'anni a questa parte: estrarre profitto da ogni cosa. Questa logica estrattiva uccide la cultura come qualsiasi altra cosa che tocca.

Prendiamo atto che il governo di centrosinistra continua su questa strada.

Nell'insieme, le missioni raggruppano **16 componenti**, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo, che a loro volta si articolano in **47 linee di intervento** per “progetti omogenei e coerenti”.

Le risorse complessivamente allocate sono pari a circa **210 miliardi di euro**, ripartite tra realizzazione di nuovi progetti e completamento di progetti in essere.



Come un vecchio ritornello: digitalizzar e modernizzar

Anche per la grande enfasi mediatica una delle sezioni più importanti è dedicata alla “*Digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione*”. Lo stanziamento totale per tutti gli interventi di questa missione è di **11,45 miliardi di euro**. La fetta più grossa è riservata all'intervento denominato “*Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*”, a cui andranno ben **7 miliardi e 950 milioni**. A seguire, **1 miliardo e 500 milioni** sono destinati all'intervento che prende il nome di “Modernizzazione della P.A.” e **2 miliardi** all'intervento “Innovazione della giustizia amministrativa”.

La modernità che non c'è

Il concetto di modernità è in crisi profonda da una trentina d'anni.

Per molti scienziati sociali delle più diverse tendenze è superato perché corrisponde alla società industriale basata sulla manifattura e sull'ideologia del progresso.

Tanto è così che da lungo tempo si parla di società post-industriale, post-moderna e iper-moderna.

Tutte definizioni che prendono atto della perdita di centralità sociale della fabbrica (e di conseguenza del movimento operaio), dell'impossibilità di uno sviluppo perpetuo, e dell'avvento di una visione non più ottimistica, se non pessimistica, del futuro.

Continuare a parlare di modernizzazione significa dunque non tener conto di questi complessi fattori. Il che induce a pensare che la filosofia della trasformazione della pubblica amministrazione sia decisamente vecchia.

Sin dalle prime battute si afferma che la modernizzazione e la digitalizzazione della P.A. costituiscono una “*chiave di rilancio del sistema paese*” e che la realizzazione di tale obiettivo comporta due linee di azione: rafforzamento delle competenze digitali del personale e “*drastica semplificazione burocratica*”. Fin qui nulla da eccepire, sebbene si tratti di affermazioni che non brillano per originalità. Tutt'altro.

Sistema? Quale sistema?

La nozione di sistema paese è in voga da molti anni. È facilmente intuitiva e per questo viene usata quasi unanimemente. Invece bisognerebbe essere molto cauti. Perché il concetto di sistema è un'astrazione, cioè un costrutto del pensiero. Non è inutile, ma appena lo si applica alla realtà concreta ci si accorge quanto sia difficile applicarlo. E in tutti i casi offre solo una spiegazione parziale.

L'Italia è un sistema? In parte sì perché per esempio utilizziamo tutti la stessa lingua. Ma le differenze territoriali, produttive e culturali sono tante e tali che rendono assai arduo parlare di un unico Sistema. Nel nostro caso il sistema paese.

Per uscire da impasse di questo tipo la teoria (dei sistemi, appunto) se l'è cavata introducendo la nozione di sottosistema. Si pone a questo punto il problema: i sottosistemi dialogano tra loro? E dialogano col Sistema con la esse maiuscola? Il Sud Italia Dialoga con Nord Italia? Un po' sì e un po' no come ben sappiamo.

In definitiva la nozione di sistema paese è assai più un auspicio che una realtà.

Potremmo aggiungere che il concetto stesso di sistema è ideologico così come la stessa teoria dei sistemi perché tende a uniformare la realtà in una prospettiva storica e funzionale alla classe dominante. Dunque non comprende la realtà che inquadra o la comprende molto parzialmente.

Le cose diventano più complicate quando si inizia a entrare nello specifico. La digitalizzazione del Paese viene messa in stretta relazione con il “passaggio al *cloud computing*”, cioè all’adozione su grande scala per tutta la p.a. di sistemi decentrati di servizi di archiviazione e analisi dei dati. Al riguardo, il Piano prefigura la realizzazione di un “*cloud storage nazionale*” per la conservazione dei dati in rete, da sviluppare “*in parallelo ed in sinergia con il progetto europeo GAIA-X*”.

In tal modo si dovrebbe riuscire a superare l’attuale gap europeo che costringe gli enti pubblici (ma anche aziende e singoli cittadini) degli Stati UE a conservare i propri dati in server extraeuropei.

Gaia-X e Pnrr: il carro davanti ai buoi?

GAIA-X è un’infrastruttura cloud patrocinata principalmente dal governo tedesco presentata ufficialmente al Summit Digitale 2019. Essa si propone di risolvere a livello europeo il problema della conservazione e utilizzo di una grande quantità di dati di enti pubblici, aziende, professionisti e singoli cittadini al momento depositati nei server statunitensi e in minima parte cinesi.

In GAIA-X, sono coinvolte un centinaio di aziende europee, di cui 28 italiane e vari istituti di ricerca di 17 paesi. Numeri che indicano chiaramente quante difficoltà ci siano per il decollo di questo progetto. I motivi sono tanti: le pressioni statunitensi che mirano a controllare i nostri dati, storiche rivalità tra nazioni del vecchio continente e così via.

In questa situazione dare per scontata, come fa il PNRR, una sinergia con GAIA-X ci pare un po’ azzardato.



Una riforma della P.A. in incognito?

Quello che non appare molto chiaro, però, è il rapporto tra la realizzazione di nuove infrastrutture digitali agganciate a un progetto europeo e il “*rafforzamento delle capacità e delle competenze del fattore umano*” e, soprattutto, tra queste ultime e la “*riduzione di tempi e costi di procedimenti amministrativi, nell’ambito di un’articolata strategia di completamento della riforma della P.A.*”.

Insomma, non è precisato il nesso consequenziale fra la realizzazione di una grande rete europea di server (per sganciare i nostri data-base pubblici dai colossi americani) e il completamento della riforma della P.A.. Quale riforma, poi? Cassese? Sacconi? Frattini? Bassanini? Nicolais? Brunetta? Renzi-Madia? Visto che ogni tre-quattro anni in Italia si vara una riforma epocale della pubblica amministrazione, sarebbe meglio specificare a quale ci si riferisce. Tenendo conto che tutte rimangono regolarmente sospese a metà in attesa della riforma successiva.

Per essere più chiari, non vorremmo che la mancata attuazione delle mille-mila rivoluzioni della p.a. italiana partorite negli ultimi decenni si trasformasse nel pretesto per giustificare un poderoso piano di investimenti, pari a quasi **8 miliardi di euro**, destinati alla “*digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*”. La maggior parte dei quali (5,57) accreditata alla voce “*cittadinanza digitale, servizi e piattaforme abilitanti*” e il resto (2,38) a “*infrastrutture digitali*”, “*cyber security*”, “*dati e interoperabilità*”.

 **E le risorse umane?**

Per trovare il punto dove finalmente si parla del personale che dovrebbe attuare l'ambiziosa modernizzazione, bisogna scorrere il documento e uscire dal perimetro dell'intervento nominalmente dedicato alla digitalizzazione della p.a. E già questo ci sembra curioso. Ma andiamo avanti.

Il personale pubblico è oggetto dell'intervento intitolato "Innovazione della P.A.", a cui è destinato un finanziamento pari a **1 miliardo e mezzo di euro**. Per fare cosa?

Vengono indicati quattro obiettivi da realizzare, distinti, ma complementari, ciascuno caratterizzato da un titolo di sicuro effetto:

- P.A. capace,
- P.A. competente,
- P.A. semplice e connessa,
- P.A. smart.

Poiché qui non si parla di server e banche dati digitali da aggregare in cloud, ma di capitale umano, cioè di persone in carne e ossa che lavorano per fornire materialmente servizi ai cittadini, ci sembra opportuno provare a capire meglio a cosa dovrebbero servire i soldi del Next Generation EU.

 **P.A. capace, ovvero le nozze coi fichi secchi**

In concreto, si tratta di rivedere le procedure di reclutamento del settore pubblico, al fine di "assumere personale con competenze adeguate". Quindi: revisio-

ne dei criteri per l'analisi dei fabbisogni e, consequenzialmente, “*realizzazione di un piano organico straordinario di assunzioni*” destinate al rafforzamento delle amministrazioni “*coinvolte nella realizzazione del Recovery Plan*”.

La nuova stagione di reclutamenti riguarderà “*prioritariamente giovani laureati con competenze tecniche*”, dotati di capacità relazionali, motivazionali, attitudinali e di “*problem solving (c.d. soft skills)*”.

Purtroppo non è dato sapere quali siano le “*competenze tecniche*” richieste ai futuri giovani funzionari della p.a., né quale siano le sostanziali differenze rispetto ai piani d'assunzione già avviati con grande enfasi negli ultimi anni. Ci limitiamo a rilevare che se si punta su specifiche figure professionali per potenziare determinati settori ritenuti strategici, il PNRR sarebbe stata la sede e il momento per spiegarlo con chiarezza.

Ma poi, di quante unità di personale stiamo parlando? Neanche questo viene chiarito. Poiché lo stanziamento complessivo è di **210 milioni di euro**, va da sé che non si tratta di un numero molto elevato. Quello che preoccupa è che una fetta consistente di tali risorse riguarderebbe **assunzioni di personale con rapporto a tempo determinato**. Cioè, di lavoratori **precari**. Sul piano del diritto al lavoro si torna indietro. Ma non si doveva modernizzare?

In sintesi ecco svelato il trucco del gioco di prestigio: il tanto atteso “*ricambio generazionale e culturale nelle P.A. centrali e locali*” si realizzerebbe in buona parte attraverso il reclutamento straordinario di un numero imprecisato di precari con i soldi del Recovery Plan.

Talmente precari che non si avverte nemmeno il bisogno di precisare la durata

del loro rapporto (sei mesi? un anno? due?) né definire che tipo di competenze e di professionalità dovrebbero possedere per “*garantire il necessario supporto specialistico all’attuazione concreta dei progetti*”. Salvo introdurre di soppiatto la vaga promessa (non per tutti, ovviamente, ma solo per le “migliori professionalità emerse” in corso d’opera) di valorizzare, in un futuro non meglio identificato, “le competenze e le conoscenze maturate presso le amministrazioni, nell’ambito del reclutamento straordinario”.

E le risorse umane?

Sul piatto ci sono **720 milioni di euro**. Che serviranno per “*rafforzare la conoscenza e le competenze del personale, dirigenziale e non, necessarie anche per contribuire proattivamente alla trasformazione digitale del settore pubblico*”. Confuso, ma chiaro. Mettendo insieme la P.A. capace con la P.A. competente si capisce che:

- i precari della “P.A. capace” avranno una funzione usa e getta, cioè serviranno solo per il tempo necessario a dare attuazione ai vari progetti NGEU, mentre:
- **a quanto pare la vera e propria trasformazione digitale della P.A. la faranno i dipendenti già in servizio**. Quelli, cioè, con l’età media più alta del mondo e con il tasso di laureati e specializzati più basso d’Europa.

Il rafforzamento del capitale umano si farà “*attraverso l’implementazione di percorsi di upskilling e reskilling*”, che sarebbe a dire formazione e aggiornamento professionale, ma detto in inglese fa più effetto, come pure l’approccio “*behavioral*” del quale si sentiva decisamente la mancanza.

Ma la perla assoluta di saggezza gestionale arriva subito dopo, allorché si preannuncia l’individuazione di “*nuove e più efficaci forme di valorizzazione del per-*

sonale con elevate capacità professionali in servizio nelle Amministrazioni”, al fine di “motivare e incentivare il predetto personale e di migliorare conseguentemente l’efficienza delle amministrazioni”.

Traduzione per i comuni mortali: significa che l’attuale faraonico e costosissimo apparato normativo introdotto dalle riforme Brunetta & Madia per regolare il sistema di misurazione e valutazione della performance nel settore pubblico sarà cestinato.

Diciamolo in un altro modo: visto che non si devono distribuire premi e incentivi a pioggia, ma bisogna dare più soldi a quelli che dimostrano di essere bravi, prendiamo tutte le riforme degli ultimi 12 anni, che guarda caso erano state pensate e introdotte per non distribuire soldi a pioggia e per premiare quelli bravi, e le riscriviamo da capo. Magari (perché no?) affidandoci alla consumata esperienza di qualche consulente esperto di performance e di misurazione, tanto a pagarli bene se ne trovano e con 720 milioni di euro a disposizione non staremo certo a lesinare.



Apensar male si fa peccato, ma...

A questo punto gli estensori del Piano sembrano quasi leggere nel pensiero dei lettori sprovveduti come noi e spiegano che l’operazione di cui sopra non rappresenta un costo, bensì di un risparmio per la P.A.

Infatti, con un nuovo sistema di premialità che riconosca il giusto compenso ai funzionari e ai dirigenti più competenti si eviterà che questi ultimi fuggano verso *“strutture maggiormente attrattive in termini di prospettive di carriera e degli sviluppi economici, con conseguenti costi in termini organizzativi e di perdita di know-how da parte delle amministrazioni di origine”.*

Sì, avete letto bene, c'è scritto proprio così. Siamo talmente colpiti da cotanta capacità programmatica, che non abbiamo il coraggio di chiedere al Governo come pensa che le pubbliche amministrazioni riusciranno a conciliare questo nuovo metodo ad personam di “*valorizzazione del capitale umano*” con le stringenti regole su bilanci e controlli interni ed esterni di gestione ai fini della distribuzione di risorse aggiuntive ai dipendenti.

Con annessi interventi della Corte dei Conti e/o del MEF. O se per caso varranno ancora, in futuro, le attuali norme che affidano alla contrattazione collettiva la definizione dei criteri per l'erogazione degli incentivi economici collegati alla performance organizzativa e individuale.



La modernizzazione che guarda al passato (sabauda?)

Anche per le rappresentanze dei lavoratori è previsto qualcosa da fare nel grande progetto di trasformazione del lavoro pubblico. Del resto, siamo di fronte a una svolta talmente epocale che nessuno può chiamarsi fuori.

Tenetevi forte: stiamo parlando nientedimeno che dell'introduzione di un “*nuovo modello di lavoro pubblico*” incentrato su “*strumenti normativi e contrattuali con valutazione e remunerazione basate sul risultato che richiede un nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance*”. Addirittura, con “*valorizzazione economica delle risorse umane aventi caratteristiche di eccellenze professionali*”.

E chi l'avrebbe mai detto? A chi poteva venire in mente un'idea così originale? A parte qualche tonnellata di leggi, decreti, circolari e linee guida varie ruminare nel corso delle ultime cinque o sei legislature, chi ha mai avuto veramente il coraggio di parlare di retribuzione collegata al merito e di valutazione della

performance?

E poi queste eccellenze... che intuizione geniale. Per esempio si potrebbero creare posizioni di responsabilità o posizioni organizzative. Si potrebbe pensare di creare una specie di vice-dirigenza... o inserire nuovi profili apicali nelle declaratorie professionali... tutta roba nuova, non c'è che dire, per dare veramente al “sistema Paese “ il segno di una decisa sterzata verso il futuro.

Del resto, con la perfetta organizzazione del lavoro che caratterizza il funzionamento quotidiano delle nostre amministrazioni pubbliche, con l'abbondanza di strutture e strumentazioni di cui sono forniti i nostri Uffici chiamati a offrire servizi innovativi ai cittadini e alle imprese, quello che manca è proprio un'altra bella riforma della p.a. per le progressioni di carriera delle eccellenze, dirottando maggiori risorse contrattuali verso le posizioni più elevate. Complimenti per la grande novità.



P.A. semplice e connessa, ovvero la cuccagna della speculazione

Con **480 milioni di stanziamento** si prevede di trasformare la P.A. in un'organizzazione semplice e “snella”, “capace di offrire servizi pensati sulle reali esigenze di cittadini ed imprese e disegnati in una logica utente-centrica”. L'utente al centro dell'attenzione, insomma.

Difatti a cosa serviranno questi soldi? Ad ampliare l'offerta di servizi? A migliorare la qualità dei servizi resi? No. Ad effettuare il “**censimento dei procedimenti**”, cioè “la mappatura completa di tutte le procedure amministrative che ineriscono alle attività economiche o alla vita dei cittadini”, prevedendo la “consultazione ad hoc delle categorie interessate”.

A sua volta, il “*censimento*” è “*propedeutico e funzionale*” a successivi interventi normativi (anche con apposita legge delega: della serie, prepariamoci all’ennesima riforma-monstre che richiederà cinque o sei anni per essere realizzata... a metà), ma soprattutto alla “*reingegnerizzazione, in chiave digitale, della disciplina dei procedimenti medesimi*”, ossia: soppressione di adempimenti non necessari, riduzione dei tempi e dei costi, integrale digitalizzazione, interoperabilità digitale.

Tutto molto bello. Solo che siamo nel campo delle astrazioni. Non c’è una chiara finalizzazione in termini di ricadute concrete sui servizi erogati. Ad esempio, sarebbe utile capire se censendo e reingegnerizzando i procedimenti ispettivi in materia di sicurezza sul lavoro ci si prefigga un target di abbattimento degli infortuni o delle morti bianche ed entro quanto tempo.

A ben vedere, **l’unico vero obiettivo enunciato con chiarezza è quello che riguarda la velocizzazione dei procedimenti decisionali** che riguardano gli impatti territoriali, ambientali, sanitari, edilizi, urbanistici, sociali, ecc. per la realizzazione di infrastrutture, opere pubbliche, impianti produttivi e transizione energetica. Una vera cuccagna per la speculazione.

Si tratta di procedimenti alquanto complessi, già oggetto di profonde modifiche normative negli ultimi anni e la cui eventuale revisione deve essere effettuata con cautela e tenendo conto della molteplicità di interessi spesso contrastanti che si incrociano durante le fasi decisionali. Per questo ci sembra insoddisfacente (e, per certi aspetti, anche un po’ semplicistica) l’impostazione del Piano che punta ad affrontare il problema esclusivamente in termini di accelerazione dei processi, arrivando addirittura a prevedere la messa a disposizione di “**pool di esperti multidisciplinari**” (individuati come? messi a disposizione da chi?) a supporto delle amministrazioni statali, regionali e locali. Con il che si mostra

di voler perseverare nella logica del ricorso a consulenze e collaborazioni di esperti esterni alla p.a., per funzioni che probabilmente le amministrazioni interessate sono già perfettamente in grado di svolgere da sole.



P.A. smart, ovvero il paese delle meraviglie

Ed eccoci arrivati all'ultimo obiettivo del PNRR in materia di trasformazione della p.a. Costo: 100 milioni di euro da destinare alla creazione di “*poli territoriali per il coworking, lo smart working, il reclutamento e la formazione*” (PTA).

L'obiettivo è quello di “*sperimentare nuovi contesti fisico-organizzativi-tecnologici pubblici*” da replicare “*nelle sedi delle amministrazioni*”. Quest'ultimo concetto, in tutta sincerità, ci rimane leggermente oscuro. L'idea di recuperare qualche edificio demaniale inutilizzato (vecchie caserme, ex sedi dismesse di enti pubblici, ecc.) per farne la sede di lavoro dei dipendenti pubblici in telelavoro è vecchia e non ha mai funzionato.

E per una serie di ragioni oggettive, riteniamo che non funzionerà neanche adesso. Tanto per fare qualche esempio: a) le spese di ristrutturazione, allestimento tecnologico e manutenzione sono notevoli, b) i tempi di realizzazione ancora di più, c) per essere organizzativamente sostenibili, i “poli” dovrebbero ospitare così tante persone da far saltare l'effetto decongestionante nei quartieri dove andrebbero collocati e soprattutto: d) con l'avvento dello smart-working di massa effettuato da casa propria (e a costo zero per le amministrazioni) non si capisce la ragione per la quale i lavoratori dovrebbero tornare a spostarsi sul territorio per raggiungere una sede in coworking che, di sicuro, per molti non sarebbe né vicina né ben collegata.

Non ci vuole molta fantasia per immaginare che molte amministrazioni trove-

ranno più economico fornire un computer ai propri dipendenti, piuttosto che realizzare una struttura operativa multifunzionale attrezzata in un altro quartiere della città e in cogestione con altri enti.

Quanto all'affermazione contenuta nel Piano, secondo cui i PTA potrebbero espletare la loro funzione di *“innovazione tecnico organizzativa grazie al confronto, all'interazione e alla socializzazione della conoscenza di dipendenti di amministrazioni diverse”*, ci sembra davvero di essere giunti davanti allo specchio che Alice sta per attraversare, prima di entrare nel Paese delle Meraviglie.

Un Paese nel quale (e solo nel quale) sarebbe forse possibile riconoscere nei PTA la funzione di *“centri di formazione e di erogazione di servizi pubblici”*. Quale formazione? Quali servizi pubblici? E per chi? La disconnessione dalla realtà appare qui in tutta la sua cruda evidenza. E forse non guasterebbe un po' di attenzione in più nella formulazione di piani di riforma della P.A. a cui si intendono destinare risorse che prenderemo in prestito dall'Europa, visto che si tratta di una responsabilità che ci assumiamo in nome e per conto delle prossime generazioni a cui, incidentalmente, toccherà ripagare il debito.

 Roma, 27 gennaio 2021