



Il valore sociale del lavoro pubblico per CGIL Sardegna  
6 maggio 2021 – Carlo Mochi Sismondi

# La PA di fronte al cigno nero



# Una PA impoverita

## Andamento del personale

In un decennio **tra il 2008 e il 2018 la PA italiana ha perso circa 212mila persone**, pari al 6,2% del personale. Stime attendibili parlano di **180.000 esodi dal 2019 a ora**. Le amministrazioni più colpite sono state le Regioni e le autonomie locali, che hanno visto ridursi 19,5% i dipendenti, pari al 19,5% dei propri lavoratori. Seguono la Sanità, con -41mila addetti, e i Ministeri, con -36mila.

## Confronto europeo

In confronto con i 4 Paesi europei, in Italia 13 lavoratori su 100 lavorano nel pubblico, in Francia il 16%, in Regno Unito e Spagna il 16%. Il valore più basso è in Germania (11%), non perché ci siano meno impiegati pubblici (4,8 milioni), ma perché registra il tasso di disoccupazione più basso in Europa. **Se consideriamo il rapporto fra il numero di dipendenti pubblici e il totale dei residenti, il dato italiano è il meno elevato: 5,5%**, contro l'8,4% della Francia, il 7,8% del Regno Unito e il 6,7% della Spagna. Guardando invece i valori assoluti del comparto, la PA italiana ha il 70% dei dipendenti rispetto alla Germania, il 65% rispetto all'Inghilterra, il 59% della Francia, appena il 6% in più della Spagna.

# Amministrazione vecchie e poco formate

## Vecchiamento

L'italiana continua a invecchiare: **l'età media sale a 50,7 anni, 51,3 per le donne e 49,9 per i colleghi, sette anni in più dal 2001 a oggi**. Le amministrazioni più anziane sono quelle ministeriali, con un'età media di 54,3 anni, mentre i più giovani sono i lavoratori in regime di diritto pubblico (in particolare nelle forze armate), fra cui incide molto la presenza dei giovanissimi delle forze armate. **I dipendenti sotto i 30 anni sono 93mila, il 2,9% del totale**, di cui il 70% concentrato nelle forze armate e nei corpi di polizia, il 17% nel SSN. **I lavoratori con più di 60 anni sono circa 546mila (16,9%), sei volte più numerosi dei giovani**. Nella Carriera Prefettizia, alla Presidenza del Consiglio, nei ministeri, nelle Agenzie Fiscali 3 dipendenti su 10 hanno più di 60 anni.

## Stato della formazione

Un dato positivo è il numero dei laureati nella PA, salito a 1,3 milioni nel 2018, +42% rispetto a 15 anni fa. **Oggi quattro dipendenti su dieci hanno conseguito una laurea o titoli superiori**. **Diminuiscono gli investimenti per la formazione** nel corso della carriera: sono diminuiti del 41% dal 2008 al 2018, assestandosi ad appena 48 euro di spesa per ogni dipendente. In pratica, **poco più di una giornata di formazione a testa in un anno** nella media generale, che scende addirittura a una giornata l'anno per ogni dipendente dei ministeri, e a una settimana l'anno nella scuola.

# Più pensionati che impiegati?

## “Pensionabili”

La principale preoccupazione non sono solo i numeri di chi resta, ma anche di quanti sono in pensione o pronti a uscire. **Ad oggi, il personale stabile della PA che ha compiuto 55 anni è pari a oltre 540mila persone**, il 16,9% del totale, e sono 198mila i dipendenti che hanno maturato oltre 38 anni di anzianità. I servizi saranno il comparto più coinvolto dalle uscite: 53mila dalle Regioni e dalle autonomie locali (il 12,6% del comparto), 98mila dalle amministrazioni locali e territoriali. Nelle amministrazioni locali il 13,5%, nella Presidenza del Consiglio e nella Carriera prefettizia il 20,6%. Il Sistema Sanitario Nazionale, in prima linea nella gestione dell'emergenza Covid-19, potrebbero uscire nei prossimi 3-4 anni oltre 100mila persone, il 16,3%.

# Un sistema bloccato

Un sistema bloccato è anche il persistente malfunzionamento del sistema: **un sistema schiacciato sul rispetto formale delle regole e procedure** invece che sul conseguimento dei risultati, che **sostiene la discrezionalità** e quindi la capacità di manovra e la flessibilità richiesta per individuare e affrontare sfide e problemi inediti, scoraggia l'innovazione, poco incline a investire e a utilizzare le valutazioni da cui trarre insegnamenti per migliorare la sua azione.

Inoltre, un sistema che **utilizza male la leva della domanda pubblica** e quindi non ne sfrutta la capacità di promuovere innovazione, lavoro e welfare di qualità, la transizione ecologica e è riluttante a esporsi al pubblico confronto e anche a cooperare al suo interno pure se richiesti 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.

Infine, poi 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, che spesso è successo quando si sono delegate intere filiere di attività all'"assistenza tecnica" affidata 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 di questi soggetti sono state poco o nulla valorizzate.

**Che fare?**

**Le nostre quattro proposte**

**Più giovani nelle amministrazioni, più donne al comando**

**Più focalizzazione sulle missioni e sui risultati attesi**

**Più attenzione alle persone dentro e fuori la PA**

**Più partecipazione e più ascolto di tutta la società**

## Più giovani nelle amministrazioni, più donne al comando

Stile che ci giriamo attorno, quando leggiamo che nella PA (escluse forze dell'ordine, militari e infermieri) ci sono **meno di 5 giovani inferiori a trent'anni ogni mille impiegati pubblici**, quando sappiamo che nelle PA centrali **l'età media è di quasi 55 anni** e il 24 % ha più di 60 anni non possiamo vedere con forza di riequilibrare la composizione anagrafica della PA e con essa il potere stesso di gestirla. Se poi vediamo che **su 1.707 tra dirigenti di prima fascia, direttori generali, direttori generali e diplomatici solo 499 sono donne** (29%) mentre nel complesso della PA le donne sono in maggioranza (1,69 milioni contro 1,34 di uomini ossia il 56%) capiamo che oltre, alla necessità di un nuovo corso per età, esiste un serio problema di parità di genere e dobbiamo quindi impegnarci a restituire potere e influenza alla componente femminile. Assumere giovani e valorizzare le donne nella PA quindi. Partire dalle cose che è necessario fare e poi definire chi le deve fare. Questo vuol dire non indire casualmente concorsi per sostituire i lavoratori in uscita, prima di aver verificato la composizione sia qualitativa sia quantitativa del personale che ora serve. Ma significa anche guardare con estrema attenzione alla coerenza tra il "**piano dei fabbisogni di personale**", derivato dal "decreto Madia", e da una parte i documenti di programmazione che indicano gli obiettivi strategici e specifici da raggiungere, dall'altra i documenti che indicano su quali risorse finanziarie si può contare. Quindi sì ai concorsi, ma in forma innovativa e moderna. L'ultima cosa che serve è riprodurre l'esistente.

## Più focalizzazione sulle missioni e sui risultati attesi

re **ricostruire le filiere amministrative** coinvolte dalle missioni strategiche individuate dal Piano alutarne i fabbisogni di personale, in modo da definire le risorse umane e i profili necessari all'attuazione e i alla credibilità del Piano stesso. E quando parliamo di missioni strategiche pensiamo, ad esempio, alle che rivolte al **superamento della povertà educativa** o della **disparità di genere**, o a e per lo **sviluppo delle aree marginalizzate**, siano esse aree interne o periferie urbane, o alle che di contrasto al disagio abitativo, o a quelle, o alle tante politiche ed azioni necessarie per **battere il cambiamento climatico**, come, infine a quelle rivolte a rendere accessibile vazione da parte delle nostre PMI e **promuovere la trasformazione digitale del Paese** come ento di uguaglianza e pari opportunità per tutti. Sono tutte politiche che richiedono lo sforzo congiunto di elli di governo, dallo Strato centrale, sino ai piccoli comuni, e una forte cooperazione orizzontale all'interno versi livelli.

e dalle missioni strategiche consente poi di **ricucire l'azione delle diverse strutture e dei rsi livelli di governo** sul raggiungimento dei risultati attesi, responsabilizzando tutta la filiera sulla sità del conseguimento di questi obiettivi. Partire dalle missioni strategiche consente quindi di superare i artimenti stagni che imprigionano le amministrazioni in tanti silos impermeabili, spesso indifferenti al ato finale. E, infine, solo missioni chiare e motivanti, corredate da indicatori misurabili e condivisi, ntono di **costruire consenso e mobilitazione** sui cambiamenti necessari e, rendendo visibili i ati attesi e l'impatto reale delle politiche, ne rafforzano possibilità e capacità di **partecipazione** al loro no e, se del caso, il loro **riorientamento**.

## Più attenzione alle persone dentro e fuori la PA

Non ci sarà innovazione né migliori amministrazioni pubbliche senza una più grande e più costante **attenzione alle persone e un investimento significativamente maggiore nella loro formazione**. La formazione è un elemento fondamentale nella gestione delle amministrazioni e determina la qualità dell'azione amministrativa, ma anche il **nessere organizzativo dei dipendenti** e delle unità operative, oltre a costituire un importante fattore di coesione tra personale presente e neoassunti e di **costruzione dell'appartenenza**. Imparare continuamente è 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 strumenti di condivisione con imprese, cittadinanza attiva, partner europei e favorire scambi, sperimentazioni e sviluppo di realtà condivise. Ma la formazione efficace richiede non solo risorse e programmazione, ma anche una chiara definizione degli obiettivi in tema di **competenze disciplinari e organizzative** e una costante valutazione dell'impatto e della sua utilizzazione reale nell'ambito dell'organizzazione. Troppo spesso la dirigenza e i vertici apicali non prestano sufficiente attenzione a questo aspetto fondamentale per la crescita delle persone.

Oltre alla formazione, promuovere l'innovazione vuol dire non affastellare nuove norme che, come matrisoske, richiedono ulteriori provvedimenti applicativi e così via, ma **investire in azioni concrete di accompagnamento** che possano trovare un loro fondamento nello **scambio peer2peer** tra i funzionari e i dirigenti pubblici, per mettere in luce l'enorme quantità di dati e di saperi che sono nel corpo delle amministrazioni, ma che non diventano conoscenza condivisa.

## Più attenzione alle persone anche nella PA digitale

In questo contesto la **trasformazione digitale diviene piattaforma abilitante** di una PA che sia competente e capace di attuare le politiche e quindi di migliorare la qualità della vita di cittadini ed imprese. Le amministrazioni hanno infatti il compito di soddisfare i bisogni di lavoro, di salute, di sicurezza, di cultura, di istruzione, di mobilità, di crescita sociale, professionale ed economica. Nessuno di questi bisogni potrà oggi essere soddisfatto senza una profonda, intelligente e pervasiva trasformazione digitale dei processi e della stessa catena di produzione del valore, sia esso valore economico o “valore pubblico”.

Ma spesso **la digitalizzazione è stata condotta dimenticando le reali necessità delle persone** che si avvalgono dei servizi dell'amministrazione e gli ostacoli che cittadini e pubblici dipendenti incontrano quando viene loro richiesto di “*passare al digitale*”, da quelli più concreti, come l'accesso ad Internet, a quelli più astratti, come l'esistenza di conoscenze adeguate per navigare le piattaforme messe in campo dalla PA, spesso troppo complesse e distanti da logiche lontane dal cittadino e dalla sua esperienza quotidiana in rete. La brusca accelerazione imposta dall'emergenza pandemica ha messo in luce che un modello diverso è possibile e che le persone, quando adeguatamente ingaggiate, sono in grado di cambiare. **Cittadini e lavoratori pubblici si sono messi in gioco**, hanno in massima parte dimostrato impegno, iniziativa e senso di responsabilità. Ma lo hanno fatto in molti casi non “grazie” alle loro organizzazioni, ma “nonostante” l'impreparazione derivante da anni di tagli e disinteresse. In alcuni dei più importanti ambiti cruciali per la vita del Paese **i lavoratori hanno dovuto improvvisare**, supplire con mezzi propri all'assenza di strumenti professionali, reinventarsi lavoratori agili e digitali. Le persone, per lo meno una grande parte di loro, hanno fatto la loro parte, ricevendo spesso in cambio sospetto, incomprensione, il perdurare di un ingenerato pregiudizio.

## Più partecipazione e più ascolto di tutta la società

tutto questo processo non avrà però né forza né orientamento se la PA non imparerà ad essere aperta e capace di collaborare con il Terzo Settore e le organizzazioni di cittadinanza attiva, imparando a confrontarsi con i destinatari degli interventi, per acquisirne conoscenze e preferenze, dando loro l'effettivo potere di orientare le scelte ed essere parte della loro realizzazione. **L'obiettivo di un'amministrazione condivisa deve essere la partecipazione polare di ogni vera innovazione.**

La partecipazione è infatti 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"**. E' su queste basi che può ricostruirsi la fiducia del cittadino nelle istituzioni e nel Governo.

Serve 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.

Perché questo sia possibile è necessaria una **nuova e coraggiosa politica di trasparenza e di collaborazione basata sulla condivisione dei dati e il loro uso pubblico**. L'esperienza di questi mesi di pandemia è stata da questo punto di vista deludente, ma ha messo anche davanti agli occhi di tutti la necessità per il Paese di una nuova **"data governance"**.

# L'alfabeto di Brunetta

## PREMESSA

- 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



**M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA**

**9,75**

**Mld**

Totale

Ambiti di intervento/Misure	Totale
<b>1. Digitalizzazione PA</b>	<b>6,14</b>
Investimento 1.1: Infrastrutture digitali	0,90
Investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud	1,00
Investimento 1.3: Dati e interoperabilità	0,65
Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale	2,01
Investimento 1.5: <i>Cybersecurity</i>	0,62
Investimento 1.6: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	0,61
Investimento 1.7: Competenze digitali di base	0,20
Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT	-
Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale	0,16
Riforma 1.3: Introduzione linee guida "cloud first" e interoperabilità	-
<b>2. Innovazione PA</b>	<b>1,27</b>
Investimento 2.1: Portale unico del reclutamento	0,02
Investimenti 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance	0,73
Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa	0,49
Riforma 2.1: Accesso e reclutamento	-
Riforma 2.2: Buona Amministrazione e semplificazione	-
Riforma 2.3: Competenze e carriere	0,02
<b>3. Innovazione organizzativa del sistema giudiziario</b>	<b>2,34</b>
Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali	2,30
Investimento 3.2: Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa	0,04

## A come Accesso

### **Obiettivi:**

Rivedere gli strumenti per **l'analisi dei fabbisogni** di competenze

Potenziare i sistemi di preselezione

Costruire modalità sicure e certificate di **svolgimento delle prove**

anche a distanza

Progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone,

**differenziati rispetto ai profili da assumere**

**Disporre di informazioni** aggregate qualitative e quantitative sul

capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti

## A come Accesso

### ***Modalità di attuazione: LA PIATTAFORMA***

È stata realizzata una piattaforma unica per il reclutamento nelle Amministrazioni Centrali. La piattaforma, insieme alle linee guida per la selezione, viene messa a disposizione:

alle singole amministrazioni, che potranno così far leva sulle risorse digitali per **pianificare e gestire le procedure dei concorsi pubblici**

dei dipendenti pubblici, che possono accedere al **proprio profilo completo** per aggiornare costantemente le informazioni sulle loro capacità e competenze, nonché conoscere le posizioni vacanti disponibili all'interno della PA per le quali eventualmente presentare la propria candidatura

Di tutti i potenziali **candidati esterni** per accedere alle informazioni relative ai concorsi e alle posizioni aperte e valutare in questo modo tutte le possibili opportunità di lavoro

## A come Accesso

### *Modalità di attuazione: I PERCORSI SPECIALI PER ASSUNZIONI*

o definiti altri percorsi di reclutamento. In particolare:

**programmi per gli alti profili:** giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) da inserire nelle PA con percorsi rapidi, affiancati da una formazione ad hoc

Ai fini della realizzazione dei progetti del PNRR possono essere conclusi accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei **migliori profili specialistici**.  
Tramite procedure analoghe viene selezionato un **pool di esperti multidisciplinari** per il supporto alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione del Piano. Il personale, così selezionato, è contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del PNRR

## C come Competenze

**Obiettivi:**

Definire dei **profili professionali** quale “parametro di riferimento” per le politiche di assunzione;

Migliorare la **coerenza tra competenze e percorsi di carriera**

Attivare dei **percorsi formativi differenziati** per target di riferimento individuati a partire dall’effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni

Incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l’adozione di un approccio consapevole e proattivo

La **transizione digitale**, privilegino il **raggiungimento dei risultati**, e facciano leva **sull’etica e sullo spirito di missione dei *civil servant***

## C come Competenze

**Modalità di attuazione:**

La centrale di questa linea di azione è il miglioramento della **capacità formativa della PA**.

Potenziamento della **Scuola Nazionale dell'Amministrazione** (SNA), anche attraverso la creazione di partnership strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali

Riorganizzazione e **razionalizzazione dell'offerta formativa**, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line (MOOC) aperti al personale della PA sulle nuove competenze oggetto di intervento nel PNRR, con standard qualitativo certificato.

Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche **Learning Communities tematiche**, per la condivisione di *best practices*

Sviluppo di metodi e metriche di rigorosa **misura dell'impatto formativo** a breve medio termine

## E ora?

*Principali temi chiave sul tavolo del Governo:*

Recupero della **reputazione** e dell'immagine del lavoro pubblico e dei lavoratori

**Assunzioni** veloci e orientate alle missioni

Riassetto della **dirigenza**

**Contratti** e nuovi profili

# FORUM PA 2021: l'evento digitale che connette le energie vitali del paese

**FORUM PA è l'evento principale nel calendario di FPA.**

L'edizione 2021 ha l'obiettivo di creare e rafforzare le connessioni tra i soggetti che operano nelle amministrazioni centrali e locali, nelle aziende tecnologiche, nei territori attorno alle missioni, agli obiettivi e agli interventi del PNRR.

**Un grande evento digitale,  
dal 21 al 25 giugno per:**

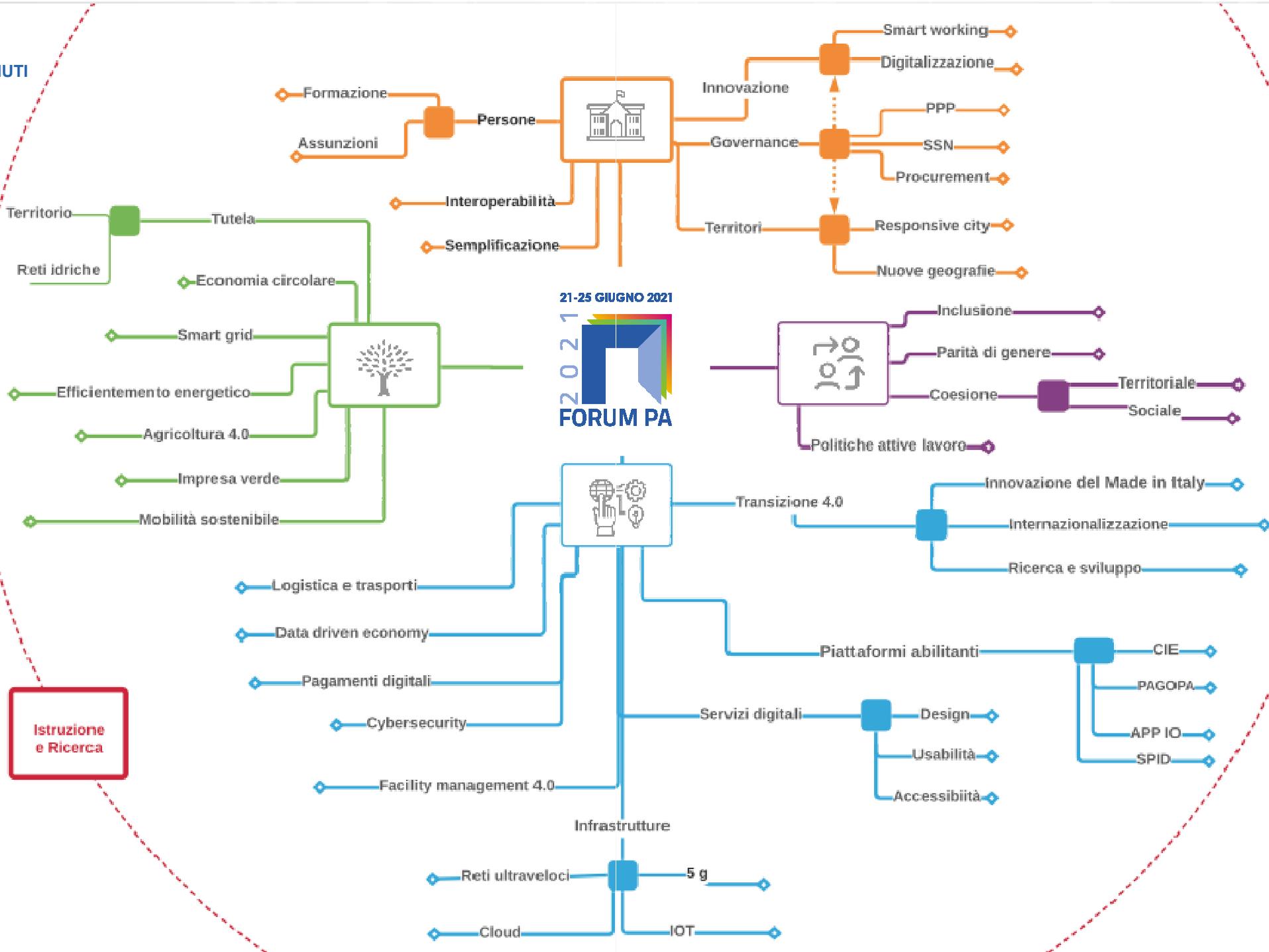
INFORMARE SULLE AZIONI DI INNOVAZIONE, SULLE ESPERIENZE MIGLIORI, SULLE SOLUZIONI

FORMARE SUGLI ARGOMENTI DI MAGGIOR RILEVANZA DELL'AMMINISTRAZIONE

RAFFORZARE I LEGAMI FORTI TRA I SOGGETTI DEL CAMBIAMENTO

CONNETTERE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E I TERRITORI – PA LOCALI, IMPRESE, CITTADINANZA ORGANIZZATA

FORNIRE INTERPRETAZIONI DEL PRESENTE PER PROGETTARE IL FUTURO



Istruzione e Ricerca