FPA DATA INSIGHT

CENTRO STUDI SULL'INNOVAZIONE NELLA PA

LAVORO PUBBLICO 2021

GIUGNO 2021

FPA DIGITAL 360

FPA DATA INSIGHT

Lavoro Pubblico 2021

Giugno 2021

I contenuti sono rilasciati nei termini della licenza
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)

Indice

Executive summary **3**

I. La PA che abbiamo: è ai minimi storici **7**

Quanti sono 7

La spesa 9

Gli ultimi assunti 11

Il processo di invecchiamento della PA italiana 14

Pensionati della PA 18

La formazione e le competenze 20

II. Covid e PA: non solo smart working **24**

Professioni a distanza 24

Smart working: un bilancio (numerico e non solo) 24

Acquisti informatici: l'accelerazione necessaria 28

Il mantenimento dei livelli occupazionali e delle prestazioni lavorative 29

L'esposizione al virus e gli infortuni 31

La mortalità e l'effetto sulle pensioni del pubblico impiego 35

Stop & Go: concorsi si, concorsi no 36

III. Next generation PA **39**

PA problema e soluzione. La pubblica amministrazione che ci serve ora 39

PNRR e dintorni. Le risorse che avremo a disposizione 42

Executive summary

La Pubblica Amministrazione al 1° gennaio 2021 conta, secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), 3.212.450 dipendenti; l'INPS alla stessa data riporta 3.029.451 pensionati da lavoro pubblico. Il 16,3% dei primi ha oltre 60 anni e il 58% dei secondi è andato in pensione anticipata, ad una media di 62 anni e tre mesi.

Carriera prefettizia, Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici e Città metropolitane hanno perso (solo nell'ultimo anno) tra il 5% e il 7% del proprio personale. Anche i Comuni, che nel 2019 avevano manifestato una ripresa dell'occupazione riuscendo ad invertire la persistente riduzione del personale, tornano a perdere oltre il 2% del personale.

Lo stop & go delle procedure concorsuali ha spostato la bilancia della spesa pubblica rispetto alle previsioni: nel 2020 abbiamo speso 173,4 miliardi per i redditi da lavoro dipendente. 444 milioni in più rispetto al 2019 (+0.3%); un incremento decisamente inferiore al +2,4% che avevamo preventivato per la tanto attesa crescita del personale.

Parlando di previsioni, gli anni che ci attendono prospettano una crescita della spesa per redditi della PA a livelli mai raggiunti nell'ultimo decennio; il picco massimo è atteso per il 2022, anno in cui supereremo i 187 miliardi (nel 2008 ne abbiamo spesi 173).

L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è al 2020 a -156.860 milioni di euro, un valore pari al 9,5% del PIL, in aumento di circa 129 miliardi rispetto al 2019 (quando era -27.901 milioni di euro, corrispondente all'1,6% del PIL).

Il 2019 aveva segnato un timido segnale di ripresa con un ingresso di 140.000 nuovi assunti (di cui 123mila per concorso) e 11.247 "vecchi precari" stabilizzati. Alcuni enti avevano avviato, finalmente, un cambio di passo, ma il sostanziale blocco delle procedure concorsuali, unitamente all'accelerazione delle dinamiche di pensionamento, non hanno permesso alla bilancia del turn over di riprendere un equilibrio.

Nel 2021 avremo circa 94 pensioni erogate ogni 100 contribuenti attivi. Erano 72 nel 2004.

Continuerà l'esodo nei prossimi anni, la PA è invecchiata: sono oltre 500.000 quelli che ad oggi hanno oltre 62 anni e superano i 183mila quelli che hanno oltre 38 anni di anzianità maturata in servizio nella sola PA. Nelle pagine del PNRR si legge che l'attesa di uscite dal pubblico impiego nel prossimo triennio si attesterà intorno alle 300mila unità di personale, ma ci permettiamo di dire che con questa anagrafica del pubblico impiego si tratta di stime ottimistiche.

Sulla formazione di chi lavora nella PA si continua ad investire poco. Nell'ultimo anno fotografato dal conto annuale della Ragioneria dello Stato abbiamo speso 163,7 milioni di euro, un investimento in graduale risalita rispetto al biennio precedente, ma oltre 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa. Un dato questo che allarma, soprattutto per le dinamiche di invecchiamento delle persone e delle loro competenze, che non sembrano riuscire a frenare.

L'anno che ci lasciamo alle spalle è stato segnato dal Covid-19 in maniera profonda, rispetto a tutte le dimensioni del vivere. Una nuova frattura si è imposta nel mondo del lavoro che, dall'inizio dell'emergenza, si è diviso tra chi può lavorare totalmente da remoto e chi è costretto alla completa erogazione della propria prestazione lavorativa in presenza. Nella "PA in senso stretto", vale a dire nel settore dei servizi generali della pubblica amministrazione (al netto delle Forze armate), il 64,9% delle professioni è telelavorabile.

Il ricorso a forme di lavoro agile e da remoto prima della pandemia nella PA era sostanzialmente irrilevante, l'Istat lo attesta all'1% nel 2019. I provvedimenti del Governo hanno portato in smart working un dipendente

su tre della PA nel secondo trimestre 2020. È un buon risultato, ma avrebbero potuto essere il doppio in base alle stime contenute nel *Rapporto sul mercato del lavoro* al 2020.
L'adozione dello smart working, lì dove possibile, è stata determinante per preservare i livelli occupazionali durante la pandemia. Dall'osservazione dei dati Istat relativi alle variazioni del monte ore lavorate e delle posizioni lavorative nei primi tre trimestri del 2020, emerge come solo la pubblica amministrazione (dove le posizioni lavorative e il monte ore lavorate sono rimaste pressoché invariate) non ha subito – per lo meno in termini occupazionali – dei contraccolpi della crisi legata all'emergenza pandemica.

Il peso del pubblico impiego sul mercato del lavoro (13,5%), letto alla luce degli impatti della crisi legata all'emergenza pandemica, assume un significato rilevante sulla tenuta dell'occupazione nel suo complesso. Senza bisogno di invocare economie stataliste, c'è margine per ritornare a rafforzare un investimento sul lavoro pubblico che sia allineato alla media dei paesi OCSE (17,7%).

Se è vero che l'alto indice di telelavorabilità e la possibilità di svolgere il proprio lavoro quasi interamente da casa hanno tutelato una buona fetta della PA dal rischio di contagio, è anche vero che un'altra grande fetta della pubblica amministrazione, quella di chi lavora nell'istruzione e nella sanità, si è trovata a lavorare proprio sulla linea di fuoco. Tanto per capirci bene stiamo parlando del 58% della pubblica amministrazione.

Sono state 171.804 le denunce di infortunio sul lavoro da Covid-19 segnalate all'Inail dall'inizio dell'epidemia al 30 aprile del 2021, un'incidenza del 4,3% rispetto al complesso dei contagiati nazionali comunicati dall'ISS alla stessa data: il settore della sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili, ecc.) registra il 66,5% delle denunce, seguito dall'amministrazione pubblica (attività degli organismi preposti alla sanità – ASL – e amministratori regionali, provinciali e comunali) con il 9,2%; i contagi professionali di insegnanti/professori e ricercatori di scuole di ogni ordine e grado e di università statali e private sono 2.500.
Le 600 denunce con esito mortale da Covid-19 pervenute all'Inail dall'inizio dell'epidemia hanno un'incidenza dello 0,5% rispetto al complesso dei deceduti nazionali da Covid-19 comunicati dall'ISS alla stessa data. Anche in questo caso il settore della sanità e assistenza sociale registra la percentuale più alta di decessi (26,0%), seguito dal trasporto e magazzinaggio (13,3%) e dall'amministrazione pubblica con il 9,7%.

Il Covid-19 ha portato con sé (al 28 aprile 2021) 118.592 morti, con una età media di 81 anni. L'aumento del rischio di mortalità nelle fasce più anziane della popolazione, determinato dal Covid-19, ha fatto scendere la speranza di vita (senza distinzione di genere) a 82 anni. Nella PA contiamo oltre 176mila pensioni vigenti con un'età media dei pensionati di oltre 82 anni. L'età molto avanzata dei percettori determinerà il fatto che le pensioni attualmente vigenti saranno soggette ad ampie cancellazioni nei prossimi anni. Nel 2020 le pensioni cessate di ex-dipendenti della PA sono state 107.491, circa 5.300 in più rispetto al 2019.

Un altro degli effetti certi della pandemia è stato quello di bloccare le procedure concorsuali; tuttavia, dai dati presentati ad aprile dal Ministro Brunetta, questo non ha significato bloccare l'uscita degli avvisi. Secondo la fotografia scattata dal Dipartimento a marzo 2021, tra gli avvisi in via di conclusione, quelli che non hanno espletato le prove selettive e quelli già autorizzati e di prossima pubblicazione è possibile contare circa 119mila posti che porteranno, in tempi rapidi, nuovi ingressi a tempo indeterminato nella PA.

La nostra pubblica amministrazione, così come l'abbiamo descritta, fatica a offrire servizi adeguati a imprese e cittadini (il 76% degli italiani li considera inadeguati, gli europei insoddisfatti sono il 51%) e si distingue rispetto alla media europea per tempi di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche particolarmente lunghi (4,4 anni in media), che sembrano riflettere sia un quadro di regole non adeguato, sia un'insufficiente capacità nello stabilire priorità, selezionare i progetti, redigere i contratti, monitorare la realizzazione degli interventi.

In tale contesto, un'espansione della spesa per investimenti pubblici rischia di indurre uno stimolo molto contenuto dell'attività economica.

Nella fase di ripresa i dipendenti pubblici saranno chiamati non solo a contribuire alla gestione degli impatti sanitari ed economici della crisi, ma anche a trovare soluzioni innovative per aiutare a riequilibrare un severo deficit di Bilancio. Uno snodo decisivo nel disegno della politica di ripresa risiede, dunque, nell'aver chiare le competenze di cui si dispone e quelle di cui si avrà necessità, dotandosi di strumenti di pianificazione e gestione del personale che permettano di avere i lavoratori qualificati nell'ente che ne ha bisogno, nel momento in cui sono necessari.

Con la trasmissione del testo definitivo del PNRR alla Commissione europea, il 30 aprile 2021, il Governo ha richiesto all'Unione europea il massimo delle risorse RRF (Recovery and Resilience Facility) disponibili per l'Italia, pari a **191,5** miliardi di euro, a cui si aggiungono i **13,1** del REACT-EU, i **30,6 miliardi** di risorse nazionali, gli **83 miliardi** dei Fondi strutturali della programmazione 2021-2027, i **50 miliardi** del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per la programmazione 2021-2027, e anche **28,7 miliardi** dell'attuale periodo di programmazione **da spendere e certificare entro la scadenza di fine 2023**: facendo la somma abbiamo un totale di **396,9 miliardi** di risorse da investire sulla ripresa del paese.

Di questi, si legge nelle pagine del PNRR e dei suoi allegati, saranno investiti sulla capacità amministrativa 1,3 miliardi della prima componente della Missione 1 del Piano più ulteriori 0,4 miliardi di fondi strutturali UE e cofinanziamento nazionale. L'obiettivo principale di questa componente è migliorare la capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche italiane a livello centrale e locale, sia in termini di capitale umano (selezione, competenze e carriere), che in termini di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative. Si tratta della sfida forse più complessa per la ripresa, ragione per cui un investimento dello 0,4% sul totale delle risorse che ci troveremo a gestire nel quinquennio (che è già arrivato) potrebbe rivelarsi insufficiente.

Sulle politiche e sugli strumenti per facilitare l'accesso e il reclutamento spenderemo l'1,6% del totale dell'investimento previsto per la capacità amministrativa: 20,5 milioni di euro, a cui si sommano 4,5 milioni del POC - PON Governance. Sulla **Buona Amministrazione** stiamo invece investendo 734,2 milioni di euro (57,9% dell'investimento su capacità amministrativa), oltre ai 4 milioni già impegnati nel PON Governance per il lavoro di semplificazione della Delivery Unit del triennio 2021-2023. Sulle persone, sulle loro **Competenze e Carriere** l'investimento del PNRR sarà invece di 514,2 milioni (40,5% delle risorse su capacità amministrativa del PNRR) a cui vanno sommate risorse complementari per 392 milioni.

A leggerli tutti di seguito gli investimenti previsti per rendere la nostra pubblica amministrazione CAPACE (di fare politiche pubbliche resistenti) non manca nessuna delle parole chiave del rinnovamento amministrativo; forse la più presente è, però, 'Task force', a sottendere un meccanismo che, per accelerare un processo, punta sull'inserimento a tempo di una compagine di esperti ingente al fianco delle singole amministrazioni.

Una parte significativa degli investimenti previsti sulla pubblica amministrazione guardano, necessariamente, alle misure fast track, personale a tempo, semplificazioni in emergenza, ecc. Tuttavia, oltre al rischio (reale) di non riuscire a fare spesa, ce ne sono diversi altri che non ci possiamo permettere. Perché l'operazione che ci attende rappresenti un'opportunità di ripensamento e rinnovamento dell'apparato pubblico non possiamo:

- sbagliare a tracciare i profili di competenza del personale da immettere nelle pubbliche amministrazioni: partendo dai 'mestieri' e non dalle competenze, ad esempio;
- non adeguare le procedure concorsuali e le modalità di reclutamento ai reali fabbisogni delle amministrazioni, sia in termini di professionalità che di tempi: è necessario che le amministrazioni siano nelle condizioni di disporre delle competenze di cui hanno bisogno in tempi utili (non dopo due o tre anni);

- non riuscire ad attrarre le persone giuste: la PA così com'è non ha molto da offrire né ai giovani 'talenti', né alle alte professionalità tecniche. Investire ora sulla PA con questa logica vuol dire – tra le altre cose – offrire retribuzioni e opportunità di carriera che siano competitive rispetto al privato, rivedere la disciplina delle alte professionalità, coltivare ambienti di apprendimento, crescita e stimolo;
- non riuscire a motivare e valorizzare il pubblico impiego: le politiche di incentivo non sono meno importanti di quelle di reclutamento ed è fondamentale riuscire ad avere una forza lavoro capace di focalizzarsi sulle missioni, di lavorare per obiettivi, di recuperare il senso e il valore pubblico del lavoro nella PA;
- puntare (nuovamente) sull'innovazione normativa e non sulla costruzione degli strumenti (materiali e culturali) necessari perché chi lavora nella PA sia in grado di pianificare l'incertezza e sostenere la resilienza del servizio pubblico;
- non creare osmosi tra l'accelerazione della macchina della spesa e la rifunzionalizzazione dei diversi livelli amministrativi;
- permettere che la PA abdichi alle importanti funzioni di progettazione diretta e di valutazione tecnica ed economica dei progetti, normalizzando o amplificando l'attuale dipendenza dal sistema della consulenza esterna;
- non investire nella formazione, o peggio, investire su una formazione standard, generalista e non guidata dagli obiettivi di missione e di servizio dell'organizzazione;
- non prevedere con lungimiranza i meccanismi di integrazione (e stabilizzazione) della forza lavoro a tempo che verrà selezionata, azzerando l'investimento ingente nel reclutamento, nella formazione e nel loro inserimento nelle amministrazioni.

I. La PA che abbiamo: è ai minimi storici

Quanti sono

Dopo una discesa durata oltre 10 anni, il numero dei dipendenti pubblici è riuscito a crescere nel 2019 dello 0,5% in più rispetto al 2018. 18mila persone in più in un anno, tutto merito della ripresa delle politiche di assunzione anche negli enti che le avevano congelate da anni; tuttavia, a questo timido segnale di ripresa è seguito lo stop delle procedure concorsuali dovuto all'emergenza pandemica. Il risultato è che, secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato, il numero totale di dipendenti pubblici a **dicembre 2020** è di **3.212.450,** vale a dire circa 31mila persone in meno rispetto al 2019 (-0,97%).

La PA ha dunque toccato nel 2020 il suo minimo storico degli ultimi 10 anni, dovuto all'innestarsi degli effetti dell'emergenza sanitaria sulle procedure selettive prima che le amministrazioni più impoverite e più invecchiate fossero riuscite a compensare le fisiologiche uscite del personale.

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2009-2019 e dati di stima al 2020

Un confronto tra i comparti. Leggendo le stime per comparto al 2020 è possibile constatare l'impatto del combinato disposto dell'invecchiamento della PA, del blocco dei concorsi e della spinta di quota 100 al pensionamento anticipato sui numeri delle diverse tipologie di ente. Carriera prefettizia, Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici e Città metropolitane hanno perso (solo nell'ultimo anno) tra il 5% e il 7% del proprio personale. Anche i Comuni, che nel 2019 avevano manifestato una ripresa dell'occupazione, riuscendo ad invertire la persistente riduzione del personale che si era manifestata per un lungo periodo, tornano a perdere oltre il 2% del personale. Nel 2020, di fatto, l'unico comparto per il quale si è avuta una crescita significativa dell'occupazione a tempo indeterminato è quello della sanità, con una punta massima nei policlinici, che hanno avuto un ingresso di nuovo personale pari a oltre il 7% rispetto al 2019.

Tab. 1 – **Quanti sono. Personale per comparto al 31.12.2019 e stima della variazione % al 31.12.2020 (v.a., var. %)**

Tipologia di ente	Conto annuale Personale al 31.12.2019	Variazione 2020/ 2019
Totale	**3.243.923**	**-0,97%**
Ministeri	141.280	-5,10%
Agenzie fiscali	44.468	-6,38%
Enti pubblici non economici	42.348	-5,85%
Comuni	331.992	-2,17%
Città metropolitane	8.333	-6,00%
Province	16.145	-3,00%
Scuola	1.159.219	-1,68%
Istituzioni per l'alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)	9.086	-0,20%
Enti di ricerca	23.838	-0,69%
IRCCS	24.012	2,86%
Policlinici	12.888	7,17%
ASL/AO	594.724	1,54%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.935	0,36%
Magistratura	10.850	1,90%
Carriera diplomatica	1.018	-1,51%
Carriera prefettizia	1.144	-7,76%
Carriera penitenziaria	268	-3,52%
Corpi di polizia	306.558	0,76%
Forze armate	178.572	-0,97%
Vigili del Fuoco	35.279	2,76%

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2009-2019 e dati di stima al 2020

Un confronto con i paesi vicini. Allo stato attuale, in Italia, 13,5 lavoratori su 100 lavorano nel pubblico, 6 persone in meno rispetto alla Francia dove gli impiegati pubblici sono poco meno di 20 su 100 (1/5 dell'occupazione del paese è impiegata nei servizi e nell'apparato pubblico). Il valore più basso, in relazione a questo indicatore, lo troviamo in Germania (10,8), ma non perché abbiano meno impiegati pubblici in termini assoluti, sono 4,8 milioni, ma perché hanno il tasso di disoccupazione più basso d'Europa.

Anche il dato sul rapporto tra il numero dei dipendenti pubblici e i residenti è il più basso: in Italia abbiamo un rapporto tra dipendenti pubblici/numero totale dei residenti del 5,6%, in Francia lo stesso indicatore vale 8,4%, in Inghilterra il 7,8% e nella vicina Spagna il 6,8%.

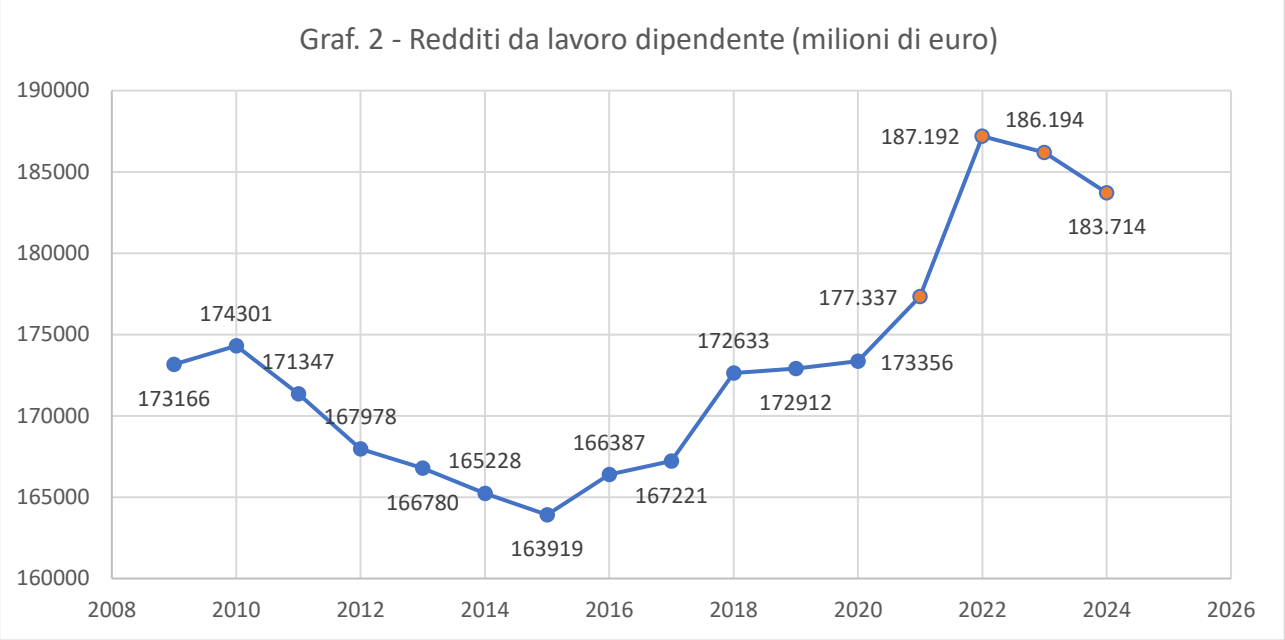
Tab. 2 – **Confronto UE: n. degli occupati nella PA in relazione al totale dei residenti e degli occupati per Paese. (v.a. in milioni e val. %)**

	Occupati PA in milioni	Occupati/tot. Residenti (%)	Occupati PA/ tot. Occupati (%)
Francia	5.664	8,4	19,6
Germania	4.885	5,9	10,8
Italia	3.355	5,6	13,4
Regno Unito	5.239	7,8	16
Spagna	3.223	6,8	15,9

Fonte: Elaborazione RGS su dati Ameco; Conto Annuale; Destatis; INE; INSEE; ONS 2020

La spesa

Nel 2020, il DEF 2021, riporta una spesa per redditi da lavoro dipendente pari a 173,4 miliardi, vale a dire 444 milioni in più rispetto al 2019 (+0.3%). Una spesa largamente inferiore rispetto alle previsioni, nelle quali si attendeva una crescita di oltre il 2,4% a fronte della tanto attesa crescita del personale della pubblica amministrazione, che invece non c'è stata.
In buona sostanza, il lieve aumento della spesa per 'Redditi da lavoro dipendente' è da riferirsi agli effetti dell'intera tornata contrattuale 2016-2018 compresa la sottoscrizione (avvenuta nell'anno 2020) degli ultimi contratti collettivi della dirigenza delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali, nonché dell'anticipazione contrattuale relativa per il triennio 2019-2021 e delle specifiche risorse stanziate per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa.



Fonte: elaborazione FPA su dati DEF 2021 e Istat

Le previsioni di finanza pubblica per il pubblico impiego disegnano un quadro tendenziale di forte crescita per l'anno corrente e per il successivo triennio. La spesa per redditi aumenta di circa 4 miliardi nel 2021, per raggiungere il picco di 187 miliardi nel 2022, per tornare a ridursi solo nel 2023 e 2024, rispettivamente, dello 0,5% e dell'1,3%.

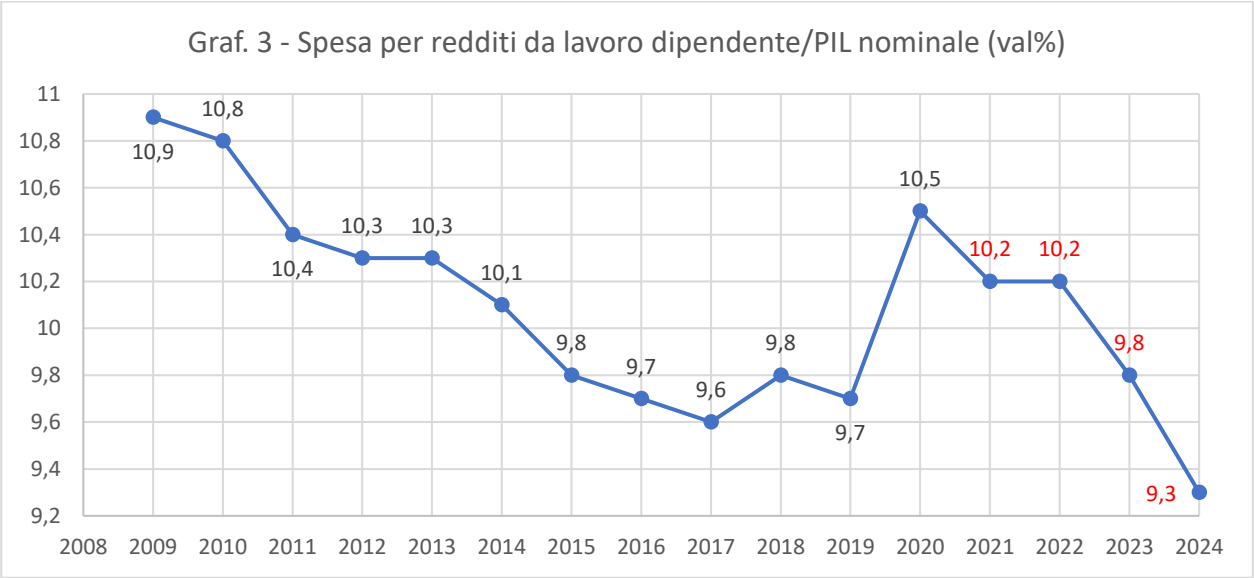
Anche in questo caso vediamo di capire cosa succederà.
Rinnovo contrattuale e arretrati. I fattori considerati nella previsione sono imputabili in larga parte al rinnovo contrattuale 2019-2021 che, nonostante si riferisca ad un arco temporale in via di conclusione, non ha ancora avuto avvio. Quanto alla collocazione temporale di tali incrementi la stima considera l'anno 2021 quale momento di sottoscrizione dell'intera tornata contrattuale.
L'elemento perequativo. La previsione include, inoltre, la maggiore spesa per la conferma dell'elemento perequativo (0,46%).
Effetto Covid. Il consolidamento degli oneri relativi all'attività di contrasto dell'emergenza epidemiologica, che ha riguardato il settore sanitario per il quale, con decretazione d'urgenza, si è disposto un aumento dell'indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari ed è stata istituita una indennità specifica per il personale infermieristico del SSN.

Assunzioni in deroga. Significativi saranno, infine, gli effetti riconducibili alle politiche di reclutamento collegati alle cosiddette 'assunzioni in deroga', solo in parte bilanciate dal numero di pensionamenti superiori alle attese.

La spesa in relazione al PIL e la crescita dell'indebitamento. In termini assoluti la spesa per redditi pubblici salirà a livelli mai raggiunti nell'ultimo decennio, ma quello che ci dà la misura della crisi che ci attende è la variazione del rapporto della spesa di personale rispetto al PIL. Tra il 2019 ed il 2020, l'indice passa dal 9,7% al 10,5%, per poi calare di 0,3 punti nel 2021 e rimanere stabile nel 2022 e quindi tornare a calare in modo più evidente fino a toccare il 9,3% del PIL nel 2024.

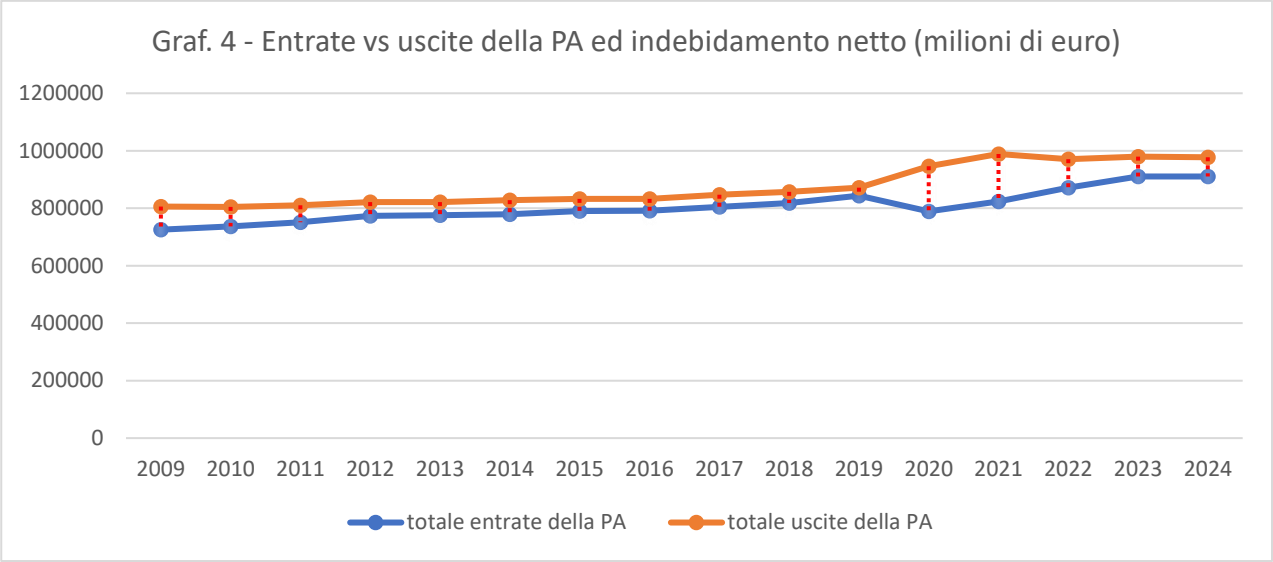
Tuttavia, su un tale andamento, la Corte dei Conti, nella memoria sul DEF 2021, invita a porre attenzione rilevando che, seppure il rapporto tra le due grandezze si presenta in leggera diminuzione in termini prospettici, è opportuno rammentare il differente grado di rigidità che caratterizza l'andamento della spesa per i redditi della PA rispetto all'auspicata effettiva ripresa dell'intera economia del paese.
In tal senso, (almeno) due gli elementi critici: da un lato il tema della contrattazione e, dall'altro, la necessità di 'quantificare' e 'qualificare' gli ingressi sulla base dei fabbisogni reali delle diverse aree della pubblica amministrazione.

La nuova stagione contrattuale. Alla prossima stagione contrattuale è affidato il compito, da un lato, di procedere al graduale spostamento di risorse verso componenti accessorie della retribuzione, privilegiando istituti realmente incentivanti e premiali, dall'altro, di attuare un graduale superamento delle differenze retributive tutt'ora perduranti nei trattamenti accessori tra i vari enti confluiti nei nuovi comparti di contrattazione.
Le nuove assunzioni. Se, da un lato, la forte riduzione del personale (soprattutto nei cosiddetti campi tecnici) rischia di pregiudicare l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di incidere negativamente sulla qualità dei servizi resi, dall'altro è necessario che i nuovi ingressi siano pianificati in misura mirata agli effettivi fabbisogni e che procedure – fortemente selettive – portino all'individuazione di nuove figure professionali, maggiormente utili alle mutate esigenze delle singole amministrazioni.



Fonte: elaborazione FPA su dati DEF 2021 e Istat

I numeri della crisi sono impressionanti: un impatto sul bilancio pubblico di dimensioni senza precedenti con un calo delle entrate complessive di poco inferiore ai 54 miliardi (nel 2009 le entrate si erano ridotte di 16 miliardi) e maggiori spese per 75 miliardi, che nel 2020 hanno portato l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche a -156.860 milioni di euro, un valore pari al 9,5% del PIL, in aumento di circa 129 miliardi rispetto al 2019 (quando era -27.901 milioni di euro, corrispondente all'1,6% del PIL).



Fonte: elaborazione FPA su dati DEF 2021 e Istat

Gli ultimi assunti

Prima del blocco delle procedure concorsuali, derivato dall'emergenza Covid-19, le dinamiche di ingresso nella PA avevano segnato un – seppur timido – segnale di ripresa. Nel 2019 sono entrati nella PA 140mila nuovi assunti e 11.247 'vecchi precari'. Allo stesso anno ne sono, tuttavia, usciti circa 170mila.

La bilancia del turn over. Nonostante il fatto che gli assunti nel 2019 siano stati circa 30mila in più rispetto al 2018, la bilancia assunti-cessati non riesce a riprendere equilibrio; la dinamica di uscita (verso la pensione) è troppo sostenuta e le selezioni-assunzioni richiedono tempi troppo lunghi.

Due le misure che ci restituisce il Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato per comprendere lo stato di 'sofferenza' in cui si ritrovano le pubbliche amministrazioni quando le procedure di selezione e/o di stabilizzazione non riescono a stare al passo con le politiche di pensionamento.

Tab. 3 – **Tasso di turn over, tasso di sostituzione e Differenza assunti-cessati per comparto**

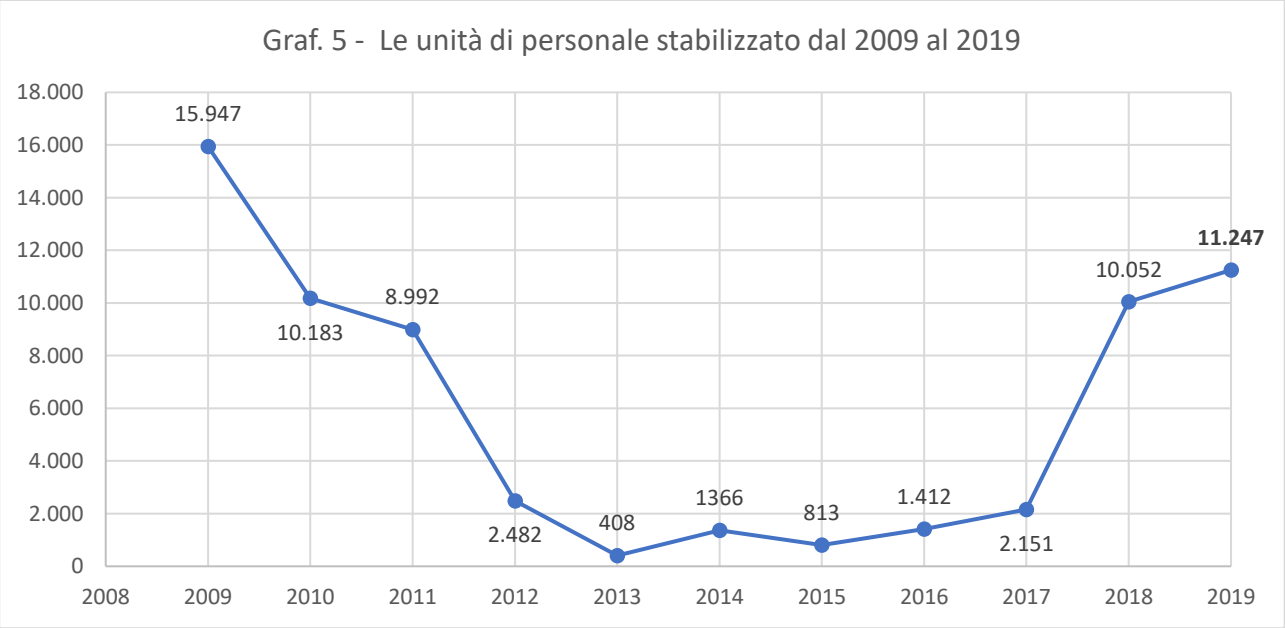
	Tasso di turn over *(assunti - cessati) / totale dipendenti al 31 dicembre*	Tasso di sostituzione (assunti/cessati)	Differenza assunti - cessati
Totale PA	**-0,6**	**0,89**	**-19.110**
Funzioni centrali	-3,2	0,52	-7.338
Funzioni locali	-1,6	0,80	-8.044
Istruzione e ricerca	-0,8	0,82	-9.377
Sanità	0,3	1,06	2.124
Comparto autonomo o fuori comparto	-0,7	0,82	-291
Personale in regime di Diritto Pubblico	0,7	1,16	3.816

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS - Conto annuale 2019

Sia che si voglia prendere in considerazione il tasso di turn over, sia che si voglia analizzare il tasso di sostituzione la situazione non è incoraggiante.

Il mancato rimpiazzo di 19mila persone nell'anno determina un'erosione ulteriore che vale nel complesso -0,6%. Per ogni uscita dalle funzioni centrali ne abbiamo assunta mezza. Per le funzioni locali, istruzione e ricerca, comparto autonomo o fuori comparto il tasso di sostituzione si aggira intorno allo 0,8.

Lavoro flessibile e politiche di stabilizzazione. Dopo una fortissima discesa tra il 2008 e il 2013 le politiche di stabilizzazione del personale precario della PA hanno iniziato a riprendere quota. Dal 2009 a oggi sono state complessivamente stabilizzate 65mila persone e, nell'ultimo anno, sono uscite dal precariato ed entrate nel tempo indeterminato 11.247 persone.



Fonte: elaborazione FPA su dati RGS - Conto annuale 2009 - 2019

Nello stesso anno si contano, ancora, nella PA oltre 110mila persone con contratti di lavoro flessibile:

- 90.686 persone in contratto a tempo determinato: tra queste troviamo 34mila tra contrattisti e personale non dirigente di regioni e autonomie locali; 18mila precari del sistema dell'istruzione e della ricerca (per lo più assegnisti di ricerca, personale contrattista e personale non dirigente); 30mila tra medici, infermieri e personale del Sistema Sanitario Nazionale a tempo;
- 11.874 persone con contratto Interinale: di questi il 58% è nella sanità ed in particolare si tratta di personale infermieristico e profili amministrativi e tecnici;
- 7.453 lavoratori socialmente utili per lo più impiegati nei Comuni;
- 630 persone con contratti di formazione lavoro: questi, salvo una piccola parte nella sanità (7,8%), sono sostanzialmente tutti concentrati nelle funzioni locali (90,9%) ed in particolare nei Comuni. Il Comune di Bologna ne ha oltre 100.

Le assunzioni. Le nuove leve al 2019 sono state complessivamente 140.028. Di queste risultano nominati per concorso in **123.643** (erano 96.196 nel 2018), mentre gli assunti per chiamata numerica o diretta nelle categorie protette sono 1.200 e coloro che entrano per le così dette 'altre cause', tra le quali le assunzioni a tempo determinato, sono stati 14.972. I nuovi arrivati della pubblica amministrazione sono approdati per il 30,8% nel sistema dell'Istruzione e della ricerca, per il 27,2% nella sanità, per il 19,3% nel personale in regime di diritto pubblico che in questo caso fa riferimento prevalentemente agli ingressi nelle Forze armate, nei

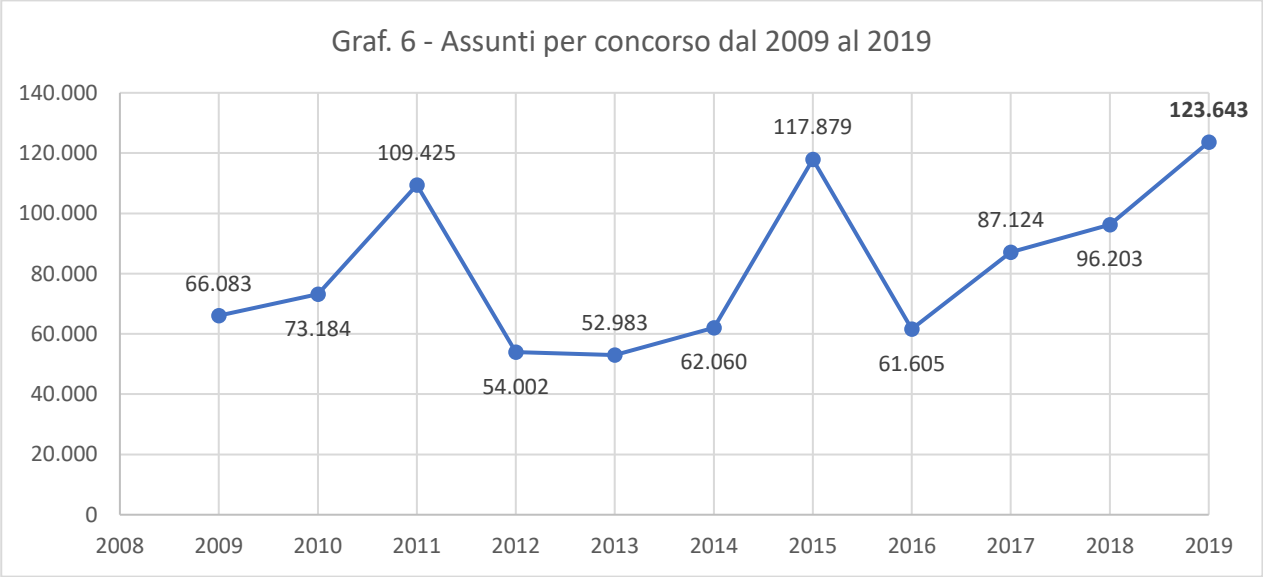
Corpi di polizia e Vigili del Fuoco, più una parte di professori e ricercatori universitari. C'è poi un 16,3% che ha fatto il suo ingresso nelle regioni e nelle autonomie locali.

Tab. 4 - **Accessi al lavoro pubblico per concorso, chiamata e altre cause per comparto (v.a. e val. %)**

Comparto	Nomina per concorso	Altre cause	Ass. per chiamata diretta (L.68/99 Cat. Protette)	Ass. per chiamata numerica (L.68/99 Cat. Protette)	Tot. v.a	Tot. Val. %
Funzioni centrali	6.739	702	189	56	7.686	5,5
Funzioni locali	17.565	4.785	226	218	22.794	16,3
Istruzione e ricerca	42.816	233	60	87	43.196	30,8
Sanità	29.841	7.694	296	234	38.065	27,2
Comparto autonomo o fuori comparto	526	692	47	0	1.265	0,9
Personale in regime di Diritto Pubblico	26.156	866	0	0	27.022	19,3
Totale 2019	**123.643**	**14.972**	**818**	**595**	**140.028**	**100,0**
Totale 2018	**96.203**	**14.358**	**646**	**555**	**112.245**	
Totale 2017	**87.124**	**8.795**	**588**	**459**	**97.307**	**-**

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS - Conto annuale 2019

Se si osserva l'andamento delle nomine per concorso dell'ultimo decennio, il 2019 è di gran lunga l'anno in cui si è riusciti ad assumere il più alto numero di personale.

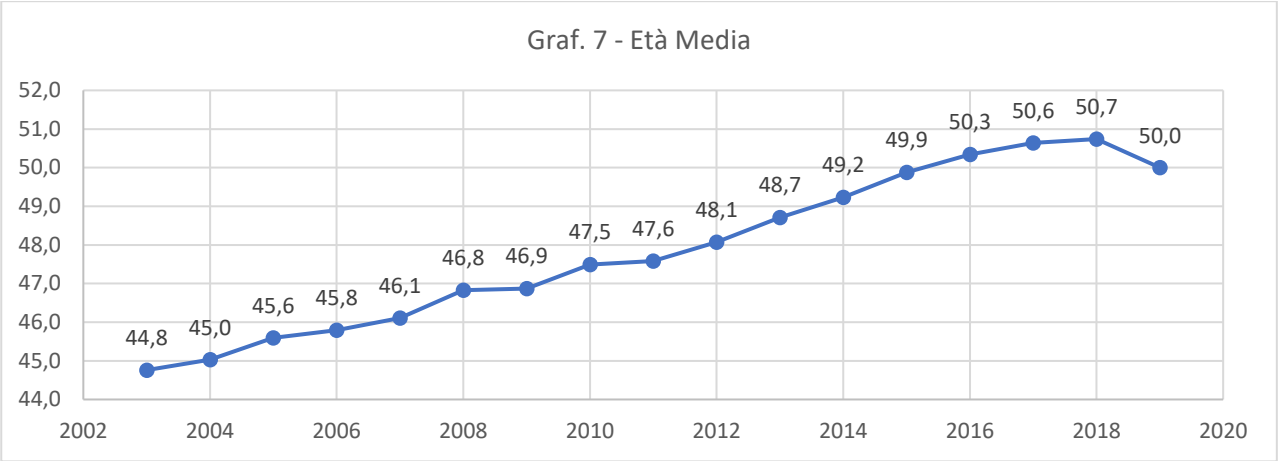


Fonte: elaborazione FPA su dati RGS - Conto annuale 2009 - 2019

Tuttavia, considerando che i tempi medi per le procedure concorsuali sono stimabili tra i 16 e i 18 mesi, chi è stato assunto nel 2019 ha vinto bandi emessi tra agosto 2017 e settembre 2018. Senza considerare chi tra questi è entrato per scorrimento di vecchie graduatorie.

Il processo di invecchiamento della PA italiana

Con le significative uscite in quota 100 e i nuovi ingressi l'età media della nostra PA accenna a una lieve flessione: si è passati dai 50,7 del 2018 a 50 anni di media nel 2019.



Fonte: elaborazione FPA su dati Ragioneria Generale dello Stato - Conto annuale 2019

Le differenze tra i comparti sono significative, si va da un'età media che supera i 55 anni negli enti art 70. (Cnel, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Carriera penitenziaria) ai 39 anni di media delle Forze armate.

Gli over 60 nelle nostre pubbliche amministrazioni rappresentano il 16,3% del personale complessivo, mentre gli under 30 appena il 4,2%, dovuto alla loro presenza nei Corpi di polizia e nelle Forze armate. Ci sono poi alcune (tante) pubbliche amministrazioni in cui di giovani sotto i 30 anni non ce n'è neanche uno.

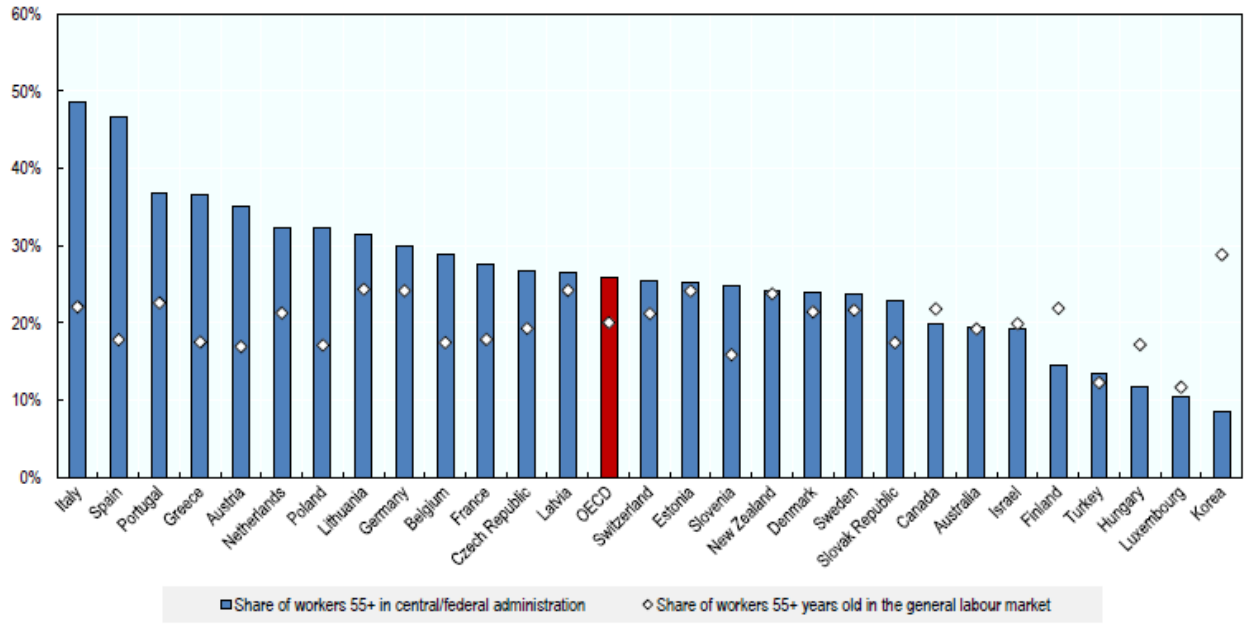
Tab. 5 – **Età media, % di under 30 e over 60 sul totale dei dipendenti per comparto (v.a. e val%)**

	Età media	% Under 30 sul totale	% Over 60 sul totale
Totale	**50**	**4,2**	**16,3**
Enti Art.70 - C.N.E.L.	55,8	0	24,1
Presidenza del Consiglio dei Ministri	55,5	0,1	35
Carriera penitenziaria	55,3	0	16,4
Ministeri	54,6	0,9	29,8
Enti Art.70 - Unioncamere	54,5	0	25,4
Professori e ricercatori universitari	54,4	0	27,7
Enti Art.70 - E.N.A.C.	54,2	0	25,9
Carriera prefettizia	53,7	2,2	31,9
Enti pubblici non economici	53,5	1,9	25,4
Regioni e autonomie locali	53,1	0,8	22,5
Agenzie fiscali	53	0,4	26,8
Università	51,9	0,8	18
Enti Art.60 -Comma 3- D.165/01	51,6	0,6	17,6
Enti Art.70 - A.S.I.	51,3	0	18,4
Enti di ricerca	51,3	0,3	17,7
Regioni a Statuto Speciale e Province autonome	51	2	13,4
Scuola	50,7	2,6	18,6
Enti Lista S13 Istat	50,6	1,5	12,2
Magistratura	50,3	1,2	19,5
Servizio sanitario nazionale	50,3	3,7	16,2
Autorità indipendenti	49,8	2,1	11,7
Vigili del Fuoco	47,4	1,7	3
Istituzioni per l'alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)	47,3	0,1	12,2
Carriera diplomatica	45,3	7,5	9,9
Corpi di polizia	44,6	11,8	0,5
Forze armate	39,1	21,4	0,1

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2019

L'Italia non è certo la sola a dover fare i conti con una PA invecchiata, la maggior parte dei paesi OCSE sta vivendo un invecchiamento della popolazione, che si traduce – evidentemente – in un invecchiamento della loro forza lavoro. Estremamente esplicativo il grafico che segue, con il quale in un documento preliminare per i lavori del Public Employment and Management Working Party del 7 dicembre 2020, sono state messe a confronto la quota di dipendenti del governo centrale di età superiore ai 55 anni con la quota della stessa fascia d'età sul complesso degli occupati. L'Italia non è solo il paese che ha la maggior quota di dipendenti pubblici over 55 nelle funzioni centrali, è anche quello in cui è maggiore la distanza dal dato del mercato del lavoro più ampio.

Graf. 8 – Differenza tra la % di lavoratori over 55 anni nelle amministrazioni centrali/federali e la stessa quota nel mercato del lavoro generale.



Fonte: OECD – Statistiche sulle forze di lavoro, 2020
Note: Dati preliminari

Come siamo arrivati a questa situazione è oramai noto, una politica di freno sul capitolo di spesa 'redditi da lavoro dipendente della pubblica amministrazione' durata oltre 10 anni; ora però, la difficoltà a far ripartire una politica assunzionale che tenga il passo con le politiche di accelerazione dei pensionamenti ci ha portato in una situazione nella quale al tema dell'invecchiamento delle competenze si è affiancato quello della tenuta del comparto e dei servizi.

A preoccupare dunque, non sono solo i numeri di chi resta (sempre meno), ma anche di quanti, tra questi, sono pronti ad uscire.

Quanti andranno in pensione nei prossimi anni. Ragionando di numeri, e facendo un esercizio di stima a partire dai dati disponibili su anzianità di servizio ed età della Ragioneria Generale dello Stato (al 2019) è possibile sostenere, con buona approssimazione, che al 2021 il personale stabile della PA che ha già compiuto 62 anni ammonta a oltre **500mila** persone (il 16,3% del totale) e sono **180mila** quelli che ad oggi risultano aver maturato – nel solo lavoro all'interno della pubblica amministrazione – oltre 38 anni di anzianità. Nelle pagine del PNRR si stima un'uscita nel triennio di circa 300mila persone. Ma ci sembra un dato ottimistico.

In termini assoluti le uscite più significative si avranno dai settori chiave dei servizi. Prendendo a riferimento il dato relativo all'anzianità contributiva, dalle regioni e dalle autonomie locali potranno uscire 45.118 persone, vale a dire il 10,9% del comparto, mentre se guardiamo all'età sono 93mila i pensionabili delle amministrazioni locali e territoriali.

A livello di amministrazione centrale, sia che si prenda come riferimento la platea 'pensionabile' rispetto all'anzianità contributiva, sia che quella relativa all'età, si prospetta un impatto significativo in termini di incidenza sul comparto. Nelle amministrazioni ministeriali, infatti, ad avere oltre 38 anni di contributi (senza considerare coloro che hanno esperienze professionali nel privato o nel lavoro autonomo precedenti) sono il 15,2% (21,4mila) e nella Presidenza del Consiglio il 22,8%.

Nel SSN hanno ad oggi raggiunto il requisito dell'anzianità contributiva 38.850 persone, ma se dovessimo guardare al requisito anagrafico potremmo stimare un'uscita di circa 105mila persone nell'arco dei prossimi 3-4 anni. Vale a dire il 16,2% del personale attualmente impiegato.

Il sistema educativo nel suo complesso non è messo meglio: la scuola vedrà andare in pensione circa 215mila persone (rispetto al requisito anagrafico) e 12mila tra professori e ricercatori universitari li potranno seguire.

Tab. 6 – **I "pensionabili nel 2021". Possibile platea per requisiti anagrafici e di anzianità di servizio per il totale dei dipendenti a tempo indeterminato. (v.a)**

Comparto	Personale stabile che ha nel 2021 oltre 62 anni		Personale stabile che ha nel 2021 oltre 38 anni di anzianità (nella sola PA)	
	v. a	Incidenza % su tot comparto	**v. a**	Incidenza % su tot comparto
Totale	**528.213**	**16,3**	**183.448**	**5,7**
Ministeri	42.167	29,8	21.439	15,2
Agenzie fiscali	11.930	26,8	6.434	14,5
Enti pubblici non economici	10.737	25,4	6.337	15,0
Enti Art.70 - C.N.E.L.	14	24,1	4	6,9
Enti Art.70 - E.N.A.C.	199	25,9	53	6,9
Regioni e Autonomie Locali	92.951	22,5	45.118	10,9
Regioni a Statuto Speciale e Province autonome	11.988	13,4	4.416	4,9
Scuola	215.285	18,6	29.563	2,6
Istituzioni per l'alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)	1.110	12,2	184	2,0
Università	8.827	18,0	1.863	3,8
Enti di Ricerca	4.212	17,7	1.416	5,9
Enti Art.70 - A.S.I.	49	18,4	0	0,0
Servizio Sanitario Nazionale	104.988	16,2	38.850	6,0
Presidenza del Consiglio dei Ministri	677	35,0	441	22,8
Autorità Indipendenti	282	11,7	34	1,4
Enti Art.60 -Comma 3- D.165/01	1.606	17,6	463	5,1
Enti Art.70 - Unioncamere	17	25,4	3	4,5
Magistratura	2.116	19,5	985	9,1
Professori e ricercatori universitari	12.199	27,7	1.808	4,1
Carriera diplomatica	101	9,9	26	2,6
Carriera prefettizia	365	31,9	168	14,7
Carriera penitenziaria	44	16,4	5	1,9
Corpi di polizia	1.512	0,5	16.567	5,4
Forze armate	159	0,1	5.258	2,9
Vigili del Fuoco	1.051	3,0	819	2,3
Enti Lista S13 Istat	3.627	12,2	1.194	4,0

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2019

Pensionati della PA

Dai numeri della platea dei pensionabili c'è, evidentemente, da sottrarre chi in pensione c'è già andato tra il 2019 e il 2020 e, per conoscerne i numeri e le modalità di uscita, facciamo ricorso ai dati dell'Osservatorio statistico dell'INPS relativi ai dipendenti pubblici andati in quiescenza fino al primo gennaio 2021. Dati che ci permettono di avere una prospettiva chiara sia sulle misure adottate per agevolare l'uscita del personale pubblico e 'rinnovare' la pubblica amministrazione, sia sul peso che l'attuale (e la passata) politica di pensionamento potrebbe avere sulle generazioni future.

Il numero delle pensioni di chi lavorava nei diversi comparti della PA, vigenti al 1° gennaio 2021, è pari a 3.029.451, in aumento dell'1,3% rispetto all'anno precedente, in cui era pari a 2.990.412.
In termini di spesa stiamo parlando di 76.750 milioni di euro, considerando un importo medio di circa 1.900 euro per ciascuna pensione per 13 mensilità. Tuttavia, proprio riguardo l'importo medio delle diverse casse pensionistiche è necessario rilevare le significative differenze: i dipendenti dello Stato (C.T.P.S.) rappresentano il 58,5% del numero complessivo dei pensionati PA e ricevono un importo medio mensile pari a 2.032,36 euro, i dipendenti degli Enti Locali il 38% si attestano intorno ai 1.600 euro al pari di chi va in pensione sulla Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari, mentre si fermano a 1.400 euro mensili gli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate e, infine, a 4.634 euro mensili per la Cassa Pensioni Sanitari (C.P.S.), che rappresentano il 2,8% del totale.

Tab. 7 - **Pensioni vigenti e importi al 1° gennaio per cassa**

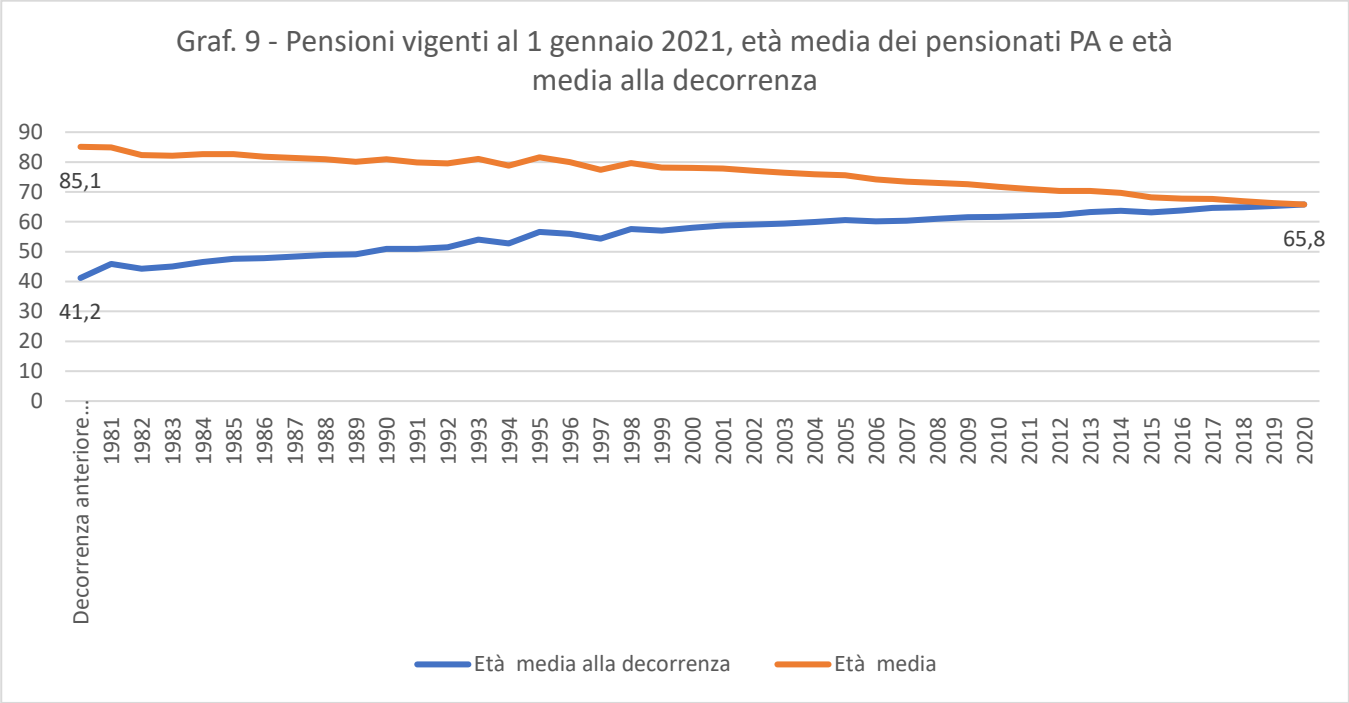
	2020			2021		
Cassa	Numero pensioni	Importo complessivo annuo (milioni di euro)	Importo medio mensile	Numero pensioni	Importo complessivo annuo (milioni di euro)	Importo medio mensile
Dipendenti degli Enti Locali (C.P.D.E.L.)	1.133.745	23.794,60 €	1.614,43 €	1.151.374	24.423,50 €	1.631,73 €
Insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (C.P.I.)	16.397	313,70 €	1.471,51 €	16.560	316,80 €	1.471,39 €
Sanitari (C.P.S.)	81.571	4.896,70 €	4.617,73 €	84.080	5.065,10 €	4.634,00 €
Ufficiali Giudiziari (C.P.U.G)	3.076	64,10 €	1.603,85 €	3.126	65,90 €	1.622,03 €
Dipendenti dello Stato (C.T.P.S.)	1.755.623	46.061,30 €	2.018,19 €	1.774.311	46.878,60 €	2.032,36 €
Totale	**2.990.412**	**75.130,50 €**	**1.932,60 €**	**3.029.451**	**76.749,80 €**	**1.948,81 €**

Fonte: Elaborazione FPA su dati INPS, 2021

Se si osserva l'andamento dell'età media al 1° gennaio 2021 e dell'età media alla data di pensionamento dei titolari delle pensioni attualmente vigenti e si accostano a questi dati quelli relativi al numero di pensioni per anno e per categoria di pensionamento è possibile fare alcune considerazioni:

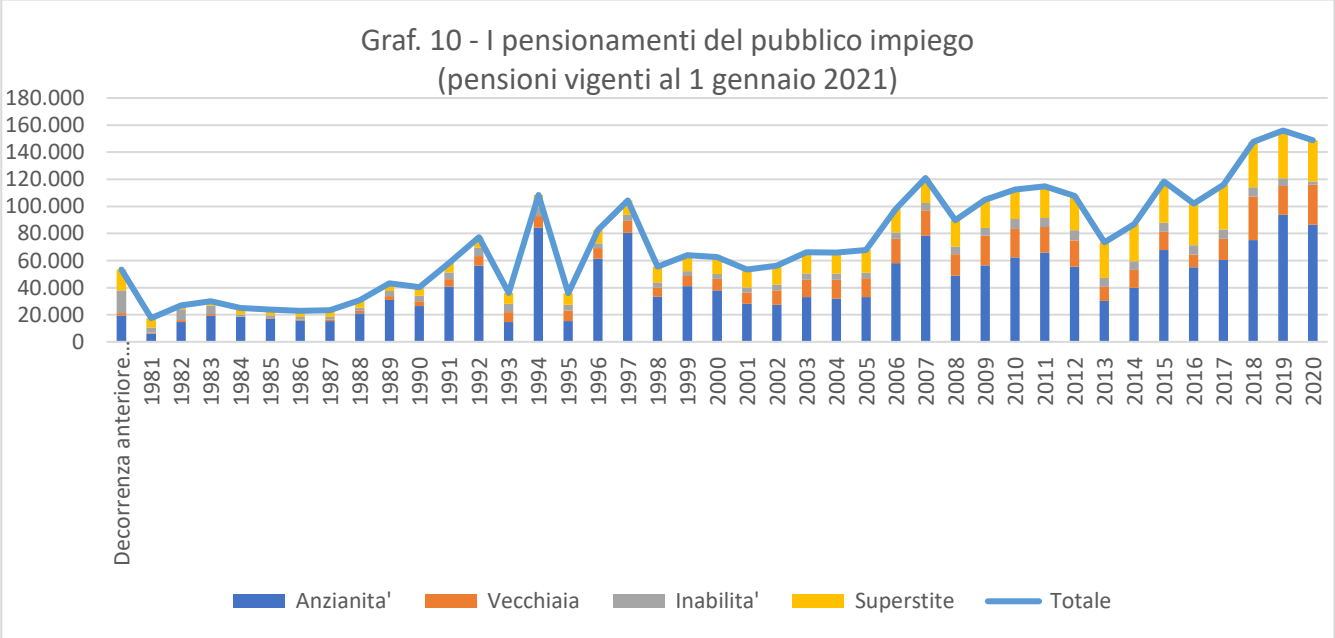
- tra le pensioni attualmente vigenti ce ne sono circa 300mila che lo sono da oltre 36 anni, rappresentano il 9,8% delle pensioni pubbliche totali e garantiscono ai famosi baby pensionati della PA importi medi mensili che si aggirano intorno ai 1.500 euro;
- l'età media di chi è andato in pensione nel 2020 è di 65,8 (63,2 per chi ci è andato per anzianità e 66,4 per chi aveva raggiunto i limiti di età). Considerando che nel 2020, a causa dell'aumento del rischio di mortalità nelle fasce più anziane della popolazione determinato dal Covid-19, la speranza

di vita (senza distinzione di genere) è scesa a 82 anni, chi va in pensione oggi percepirà la pensione per una media di 16 anni complessivi.



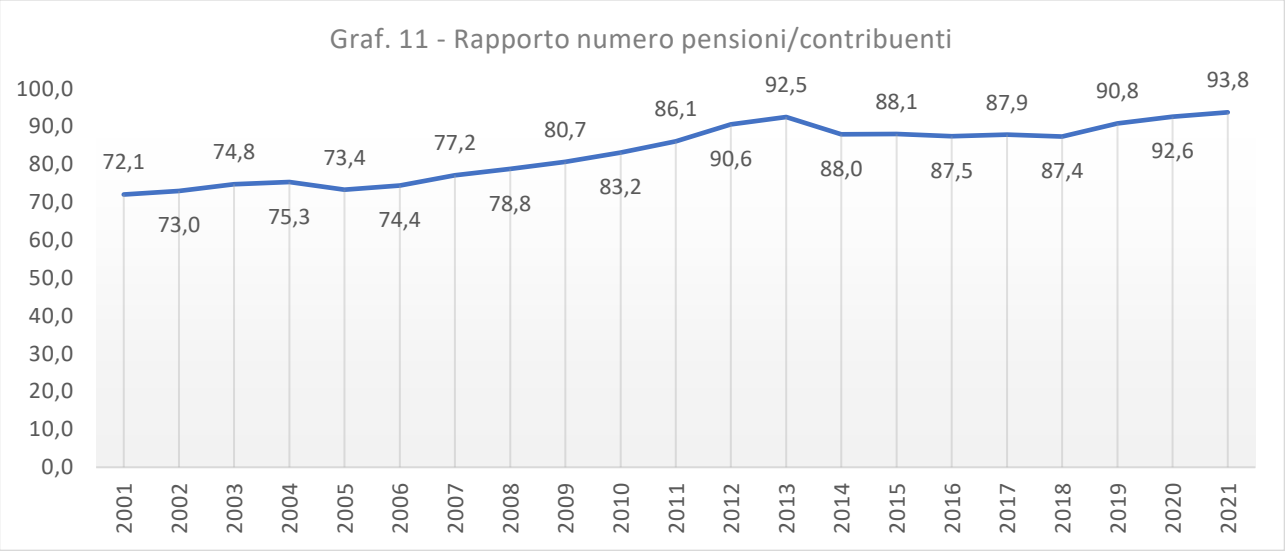
Fonte: Elaborazione FPA su dati INPS, 2021

Tra il 2019, anno di entrata in vigore dello strumento di anticipo pensionistico della quota 100, e il 2020 il numero delle persone andate in pensione anticipata è di 180.150. Guardando all'andamento dei pensionamenti su un arco temporale lungo si può osservare come, seppure gli ultimi due anni siano gli anni in cui maggiore è stato il numero di chi è andato in pensione anticipata, non si tratti di una tendenza nuova: il 58% dei pensionati pubblici (considerando le pensioni attualmente vigenti) è infatti andato in pensione anticipata e appena il 13,7% per raggiunti limiti di età. Per i dipendenti del settore privato questa percentuale sale al 20% e per i lavoratori autonomi al 28,1%.



Fonte: Elaborazione FPA su dati INPS, 2021

Dai dati di Bilancio preventivo INPS il numero delle pensioni vigenti al termine del 2021 è destinato a crescere, ne sono previste 3.114.576; i contribuenti allo stesso anno sono 3.321.000. Uno degli altri effetti del mancato turn over è proprio questo: diminuisce il numero dei contribuenti ed evidentemente rallenta la dinamica delle entrate contributive. Nel 2021 avremo circa 94 pensioni erogate ogni 100 contribuenti attivi. Erano 72 nel 2004.



Fonte: Elaborazione FPA su dati INPS, 2021

La formazione e le competenze

Negli ultimi 10 anni il numero di laureati che lavorano nella pubblica amministrazione è cresciuto del 21,5%. Nel 2019 i laureati hanno superato gli 1,3 milioni e rappresentano il 41,5% del totale del personale: 4 dipendenti su 10 della pubblica amministrazione hanno conseguito una laurea o titoli superiori.

Tab. 8 – **Personale con laurea e/o titoli superiori 2009-2019 (v.a. e var. %)**

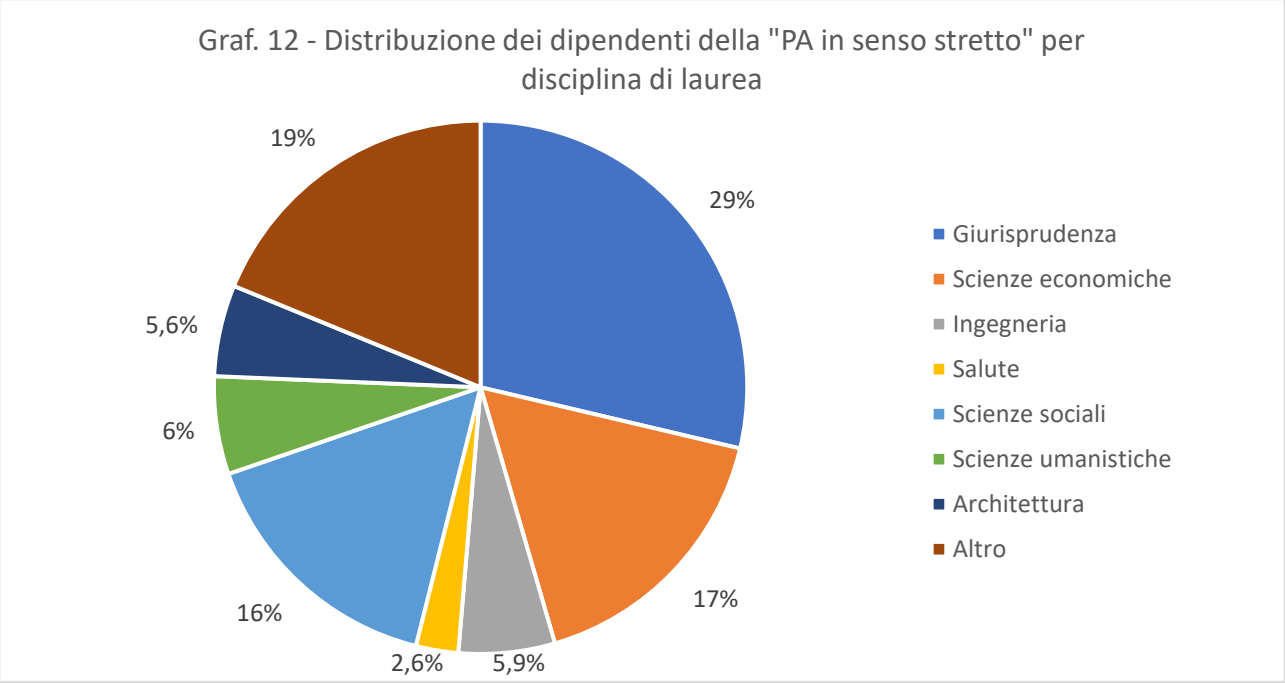
	2009	2019	Variazione % 2019/2009
Totale personale laureato	1.106.162	1.343.589	21,5
TOTALE personale	3.376.000	3.238.551	-4,1
Totale personale laureato Val %	32,8	41,5	8,7

Fonte: elaborazione FPA su dati Rgs – Conto annuale 2019

Il predominio dei giuristi. 3 su 10 dei laureati della "PA in senso stretto" (amministrazione pubblica, difesa e assicurazione sociale obbligatoria, secondo la classificazione ATECO), sono laureati in giurisprudenza. Il 17% in economia, il 16% in scienze politiche o sociologia.
Ora, questo non può e non deve stupire dal momento che il 'candidato ideale' della PA è stato fin qui un profilo piuttosto generalista con alcune specifiche competenze, vale a dire quelle funzionali a gestire il 'procedimento amministrativo' e a lavorare in un contesto burocratico, con processi lavorativi rigidi e un'organizzazione gerarchica.

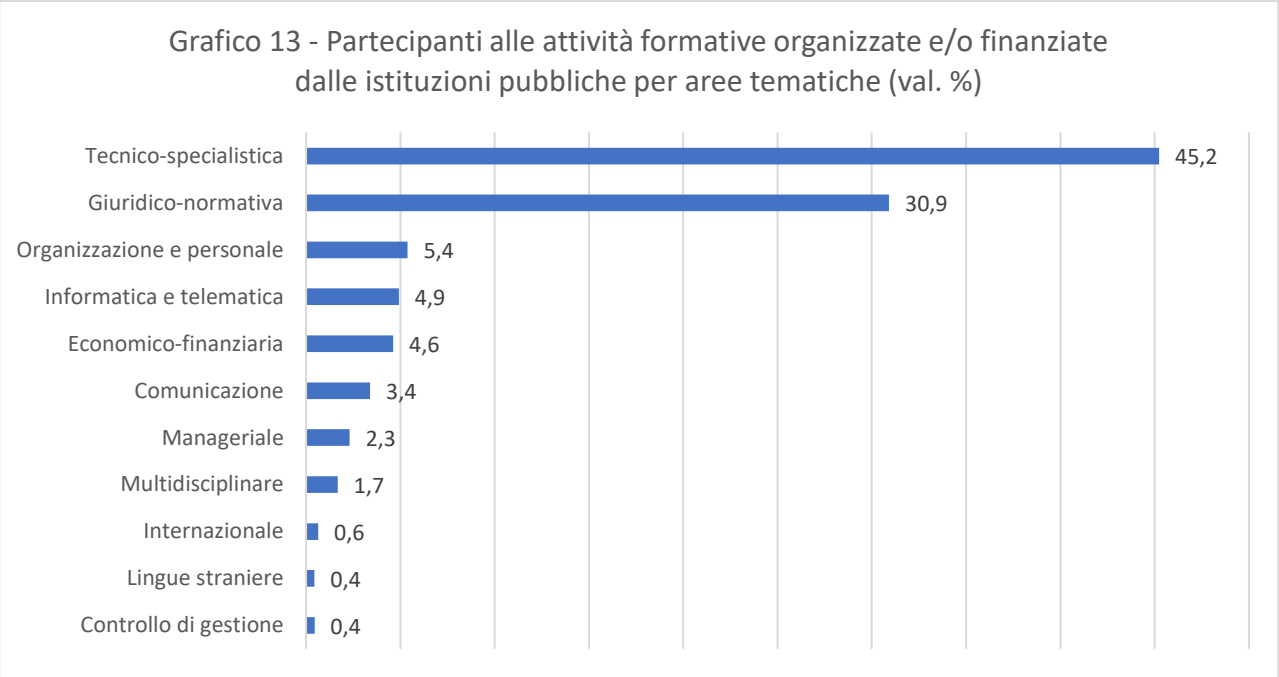
Se ora ci rendiamo conto che abbiamo impoverito la PA non solo in termini di numerosità ma anche di multidisciplinarità e competenze tecniche, allora dovremo ricercare fuori una più ampia diversità di

professioni, abilità tecniche e personale con competenze ed attitudini decisamente differenti da quelle che si respirano nelle organizzazioni pubbliche.
Un passaggio non da poco, però, sta nel far evolvere nelle stesse organizzazioni la percezione del fabbisogno, la modalità di lavoro, l'approccio ai servizi e agli utenti. Non basta dotare da centro le organizzazioni locali di project manager, digital transformation manager, facilitatori e animatori territoriali o data manager (per gestire i progetti), ma è necessario che chi lavora nelle pubbliche amministrazioni comprenda le modalità di lavoro per progetti, conosca le potenzialità delle nuove tecnologie nei diversi aspetti del lavoro e le tecniche di facilitazione applicabili nella fase di costruzione e valutazione delle politiche, il valore della co-progettazione, ecc.



Fonte: Elaborazione Banca d'Italia su dati LFS 2014

Un'arma importante per controbilanciare le competenze di natura esecutiva, generalista e burocratica è senz'altro la formazione, ma i dati dell'Istat sul censimento delle pubbliche amministrazioni ci dicono che con riguardo ai contenuti, le istituzioni pubbliche hanno comunque proposto ai propri dipendenti una formazione di tipo tradizionale, volta ad accrescere e aggiornare le competenze nelle materie tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) connesse all'esercizio della propria missione istituzionale e giuridico normative (30,9% dei partecipanti) comprensive della formazione obbligatoria prescritta da specifiche norme. Ma dove è finito tutto quel bisogno di competenze digitali? La formazione in materia di digitalizzazione ha riguardato meno del 5% dei partecipanti e la necessità di creare project manager della PA o di diffondere una cultura del management? Ancora peggio. Solo il 2,3% ha ricevuto formazione su contenuti manageriali.



Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche

Nel 2019 per formare ed aggiornare la PA abbiamo speso 163,7 milioni di euro, un investimento in graduale risalita rispetto al biennio precedente, ma oltre 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa, un dato questo che allarma, soprattutto perché abbiamo già visto le dinamiche di invecchiamento delle persone e delle loro competenze.

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2019

Questa spesa ha permesso di formare i dipendenti della PA per una media di circa 1,2 giorni di formazione nell'anno (10 ore per capirci); le differenze tra i comparti sono molto significative e salta agli occhi il dato relativo al personale scolastico che nell'anno della pandemia e della didattica digitale "d'emergenza" è stato formato per una media di circa 1 ora e mezza.

Tab. 9 – **Giorni di formazione totale e media per comparto e genere (v.a)**

Aggregato	Giornate totali	N. Medio di giornate
Totale	3.755.920	1,17
Ministeri	73.159	0,51
Agenzie fiscali	44.015	0,99
Enti pubblici non economici	337.153	7,96
Enti Art.70 - C.N.E.L.	44	0,75
Enti Art.70 - E.N.A.C.	2.799	3,52
Regioni e Autonomie Locali	386.499	0,95
Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome	90.416	1,02
Scuola	204.990	0,18
Istituzioni per l'alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)	549	0,06
Università	93.863	1,95
Enti di Ricerca	17.700	0,75
Enti Art.70 - A.S.I.	-	-
Servizio Sanitario Nazionale	941.138	1,46
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.786	0,53
Autorità Indipendenti	3.085	1,24
Enti Art.60 -Comma 3- D.165/01	11.815	1,29
Enti Art.70 - Unioncamere	265	4,21
Magistratura	798	0,65
Professori e ricercatori universitari	-	0,05
Carriera diplomatica	-	-
Carriera prefettizia	1.765	1,60
Carriera penitenziaria	379	1,47
Corpi di polizia	1.258.755	4,12
Forze armate	240.378	1,35
Vigili del Fuoco	-	-
Enti Lista S13 Istat	44.569	1,51

Fonte: elaborazione FPA su dati RGS – Conto annuale 2019

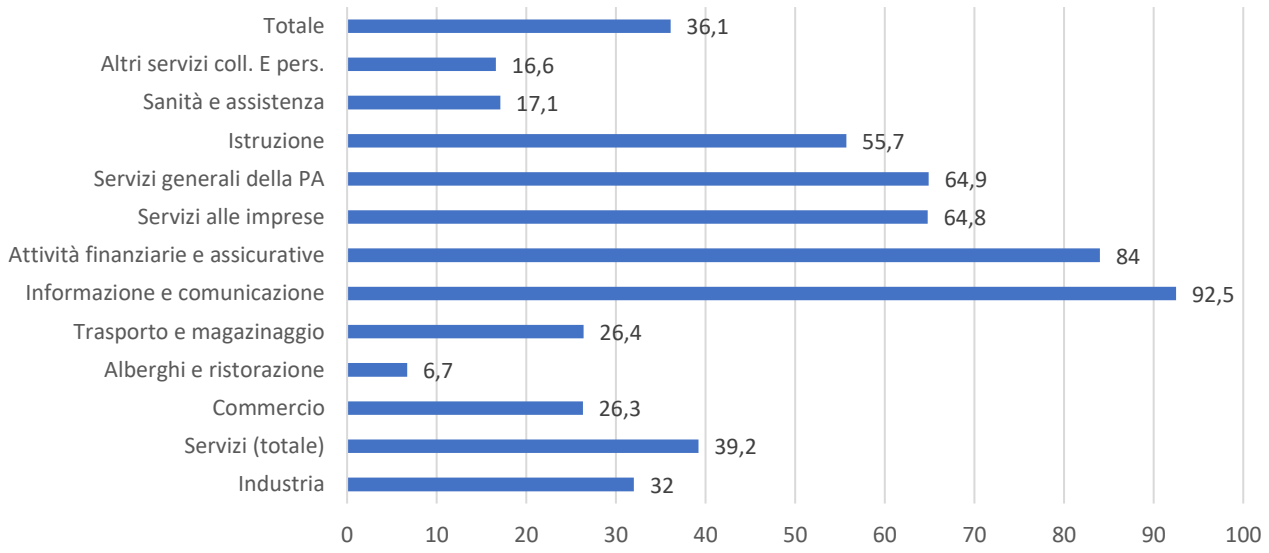
II. Covid e PA: non solo smart working

Professioni a distanza

Nella "PA in senso stretto", vale a dire nel settore dei servizi generali della pubblica amministrazione (al netto delle Forze armate), il 64,9% delle professioni è telelavorabile. Considerando che la rilevazione condotta da Istat sui primi tre trimestri del 2020 solo il 36,1% del totale degli occupati è nelle condizioni di poter svolgere il proprio lavoro da remoto, si tratta di una quota decisamente elevata, superata solo dai comparti dell'informazione e comunicazione (92,5%) e dalle attività finanziarie e assicurative (84%).

Per chi lavora nel settore dell'istruzione l'indice di telelavorabilità è stimato nel 55,7%, al contrario solo il 17,1% di chi è impiegato nella sanità è nelle condizioni, dato il tipo di mansioni svolte, di lavorare a distanza.

Graf. 15 - Indice di telelavorabilità nei settori: Percentuale di professioni lavorabili da remoto sul totale degli occupati del comparto



Fonte: Istat, Rapporto sul Mercato del Lavoro 2020

Questi numeri ci aiutano nel tentare di sistematizzare alcuni degli impatti della pandemia e delle misure del suo contenimento sul pubblico impiego.

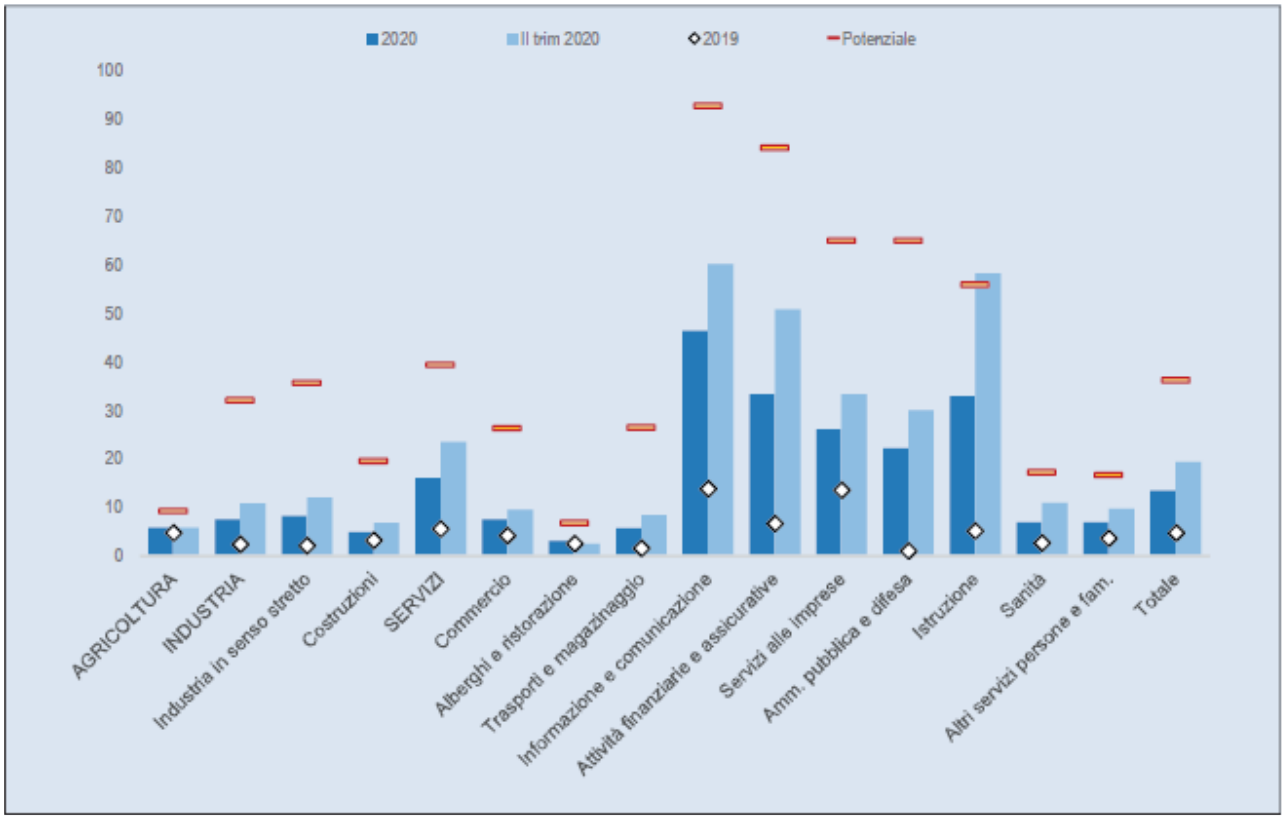
Smart working: un bilancio (numerico e non solo)

Il ricorso a forme di lavoro agile e da remoto prima della pandemia nella PA era sostanzialmente irrilevante, l'Istat lo attesta all'1% nel 2019. I provvedimenti del Governo hanno spinto sulla scelta del lavoro agile come misura per il contenimento del virus e, senz'altro, anche come misura di conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro. Il risultato è stato che nel secondo trimestre del 2020 la percentuale di lavoratori pubblici che ha svolto le proprie mansioni da casa almeno una volta nella settimana è stata pari al 33%. Un dipendente su tre nel secondo trimestre 2020 è un buon risultato, ma avrebbero potuto essere il doppio in base alle stime contenute nel rapporto sul mercato del lavoro al 2020.

L'aumento ha riguardato tutte le tipologie di servizi pubblici rilevati nell'indagine: nella "PA in senso stretto" la percentuale di dipendenti che ha lavorato da casa almeno una volta nella settimana di riferimento è stata

del 30%, la quota è stata simile nei servizi sociali non residenziali (ad esempio, gli asili nido e l'assistenza diurna ai disabili, 27%) ed è stata pari a circa il doppio nel settore dell'istruzione (59%). Il ricorso al lavoro da casa è stato decisamente inferiore nella sanità (6%) e nei servizi sociali di tipo residenziale (ad esempio le case di riposo per anziani che non forniscono servizi infermieristici, 6%); nonostante ciò, anche in questi settori si è assistito ad un aumento significativo.

Graf. 16 – Occupati che hanno dichiarato di aver lavorato da casa nelle quattro settimane precedenti l'intervista (a) e che potrebbero potenzialmente svolgere il lavoro da casa (b) per settore di attività economica. Anni 2019-2020 (c) e II 2020 (val.%)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Note: (a) Al netto dei "Non sa"; (b) il dato sulle professioni è al netto delle forze armate; (c) Media dei primi tre trimestri

Senz'altro lo smart working d'emergenza ha fatto sperimentare alle organizzazioni pubbliche una modalità inedita di organizzazione del lavoro; tuttavia, nonostante l'obbligo del 50% ci si è fermati al 30%, salvo i periodi di lockdown più severo. È evidente che, al di là della classificazione delle mansioni rispetto alla possibilità teorica di essere svolte a distanza, hanno pesato in misura variabile:

- **il basso livello di digitalizzazione dei servizi pubblici:** dimensione per la quale nel 2020 l'Italia si colloca al 19° tra i paesi europei secondo l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI 2020) della Commissione europea. Secondo i dati del censimento permanente delle pubbliche amministrazioni il 30% delle unità locali che erogano servizi non li erogano ancora on line;
- **la rigidità dei modelli organizzativi propri della PA**: flessibilità, autonomia, responsabilizzazione e orientamento ai risultati sono le parole chiave per lo smart working e sono anche i 4 cavalieri dell'apocalisse della PA, le quattro sfide che non si è riusciti a vincere, ma che non c'è Governo che non si sia posto nell'arco degli ultimi 25 anni;

- **l'uso del digitale per il funzionamento degli enti:** l'11% degli enti dai dati censuari non ha utilizzato tecnologie per la gestione dei dati e l'erogazione dei servizi; è chiaro che il dato più significativo rispetto allo smart working è che, al momento della rilevazione censuaria, appena il 30,5% delle amministrazioni avessero servizi di cloud.
-

Tab. 10 – **Istituzioni pubbliche per tipo di tecnologie utilizzate per la gestione dei dati e l'erogazione dei servizi (val. %)**	
Istituzioni che hanno utilizzato tecnologie	**89,0**
Tecnologie web	87,9
Servizi di cloud computing	30,5
Applicazioni mobile	19,4
Internet of things	4,6
Istituzioni che NON hanno utilizzato tecnologie	**11,0**
Totale	**100,0**

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche
(rilevazione 2017; pubblicazione 2021)

Dal 30 aprile, con l'entrata in vigore del "**decreto proroghe**" (D.L. 56/2021), le scelte organizzative relative a quanto, come e chi può lavorare 'agilmente' tornano in capo (come è giusto che sia) alle singole organizzazioni. Le amministrazioni sono libere dalla rigidità della soglia minima del 50% di dipendenti in lavoro agile ma sono invitate a prevedere la modalità agile per lo svolgimento della prestazione lavorativa per almeno il 15% del personale e, soprattutto, sono chiamate a «…*organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile, con le misure semplificate e comunque a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza…*» (art. 1 del DL 56/2021).
Per farlo dovranno elaborare, entro il 31 gennaio di ogni anno, il POLA – Piano organizzativo del lavoro agile – strumento già previsto da un anno (introdotto con il "Decreto Rilancio") che però alla scadenza del 31 gennaio 2021 era stato pubblicato solo del 33,3% delle amministrazioni statali.

È evidente che quello del lavoro agile sarà uno dei temi sul tavolo della nuova contrattazione, ma c'è un'argomentazione che ci sembra scivolosa ed è quella che 'lo smart working piace alle donne'. Nelle conclusioni dell'interessante paper di Banca d'Italia si legge: «*È emersa una forte domanda di smart working da parte delle donne che evidenzia il potenziale di questo strumento come mezzo di conciliazione tra lavoro e cure familiari e quindi di facilitazione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro*». Il potenziale di questo strumento come mezzo di conciliazione tra lavoro e cure familiari non deve confondere.
Questa è solo una faccia della medaglia, ma l'altra – forse la più importante – ce la suggeriscono i partecipanti ai nostri panel annuali: il lavoro agile permette di organizzare e programmare meglio il lavoro (hanno risposto questo il 69,5% dei 4000 dipendenti pubblici intervistati). Ed è questa la sostanziale differenza tra collocare il lavoro agile tra gli strumenti di 'welfare' o tra gli strumenti di 'management'. Posto che, chiaramente, da entrambe le prospettive lo smart working guarda al benessere organizzativo, aspetto su cui ancora oggi la PA ha molto da lavorare.

Tab. 11 – **Aspetti positivi. Quali tra questi aspetti ti sembrano maggiormente positivi nell'esperienza, seppur in una fase così difficile, che stai facendo dello smart working** (% sul totale)	
Mi permette di organizzare e programmare meglio il mio lavoro	69,5
Mi permette di avere più tempo da dedicare a me e alla mia famiglia	45,7
Lavoro in un clima di maggior fiducia e responsabilizzazione	34,9
È un modo di lavorare più stimolante	24,5
Le strategie e gli obiettivi di lavoro sono definite con maggiore chiarezza	11,1
Sono sottoposto a un minore controllo	2,6

Fonte: Indagine FPA "Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza", maggio 2020

A maggio 2020 abbiamo posto a 4.000 dipendenti pubblici la seguente domanda: «Sulla base di questo periodo di sperimentazione dello smart working 'forzato', a tuo parere, quali dei seguenti fattori è più importante per far in modo che questa modalità di lavoro possa essere utilizzata in maniera ottimale e ordinaria?».
A detta di chi nella PA ci lavora, perché lo smart working diventi effettivamente una **modalità di organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione una volta tornati alla normalità, ci sono alcuni fattori su cui intervenire. Perché possa essere utilizzato in maniera ottimale e ordinaria** i dipendenti, quelli che da un giorno a un altro si sono trovati a lavorare in un modo completamente nuovo, hanno dei consigli per le proprie amministrazioni:

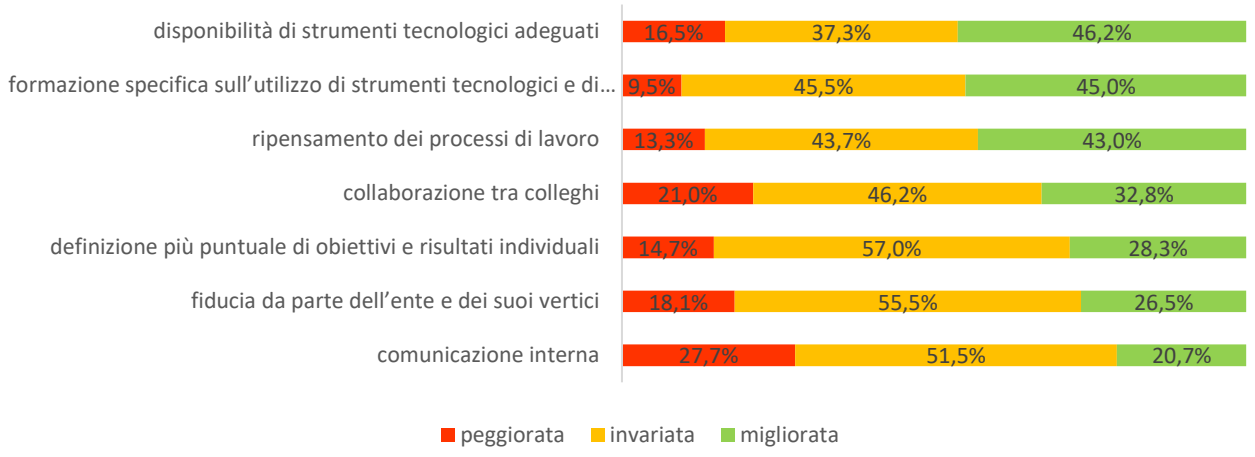
- ripensamento dei processi di lavoro (57%);
- definizione puntuale di obiettivi e risultati individuali (36,6%);
- formazione specifica sull'uso delle tecnologie e degli strumenti di comunicazione (31,6%).

Tab. 12 – **Sulla base di questo periodo di sperimentazione dello smart working 'forzato', a tuo parere, quali dei seguenti fattori è più importante per far in modo che questa modalità di lavoro possa essere utilizzata in maniera ottimale e ordinaria**	
	% sul totale dei rispondenti
Ripensamento dei processi di lavoro	57,0
Definizione puntuale di obiettivi e risultati individuali	36,6
Formazione specifica sull'uso delle tecnologie e degli strumenti di comunicazione	31,6
Maggiore fiducia da parte dell'azienda/ente e dei suoi vertici	22,9
Definizione di nuove procedure	21,4
Maggior collaborazione tra colleghi	10,2
Altro	4,5

Fonte: Indagine FPA "Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza", maggio 2020

A un anno di distanza, a maggio 2021, gli abbiamo poi chiesto un bilancio proprio su quegli stessi fattori: il ripensamento dei processi di lavoro c'è stato (è migliorato) per il 43% degli intervistati; la definizione puntuale di obiettivi e risultati è cresciuta per il 28,3% e la fiducia da parte dell'ente e dei suoi vertici è migliorata per il 26,5%.

Graf. 17 - Opinione sull'impatto dello smart working su alcuni fattori dell'organizzazione interna



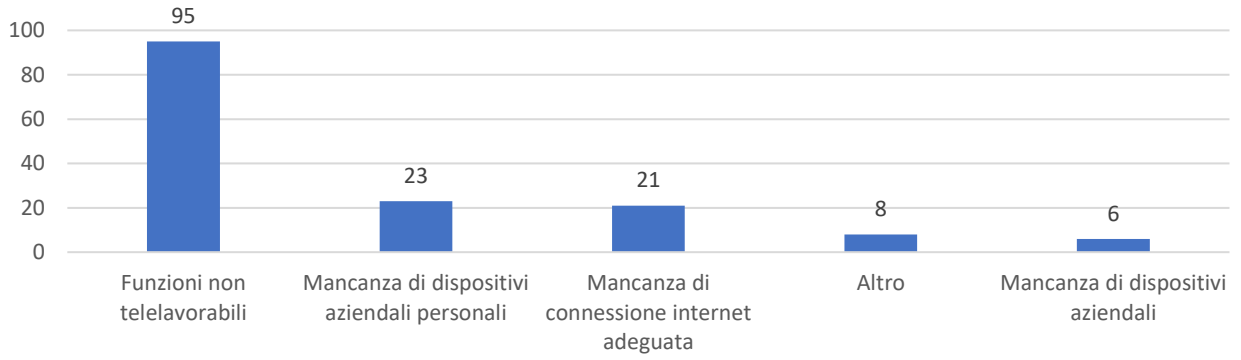
Fonte: Indagine FPA "PA motore della ripresa", maggio 2021

Per concludere: se saranno i dirigenti a dover ripensare l'organizzazione dei propri uffici in maniera nuova, avvalendosi della tecnologia come strumento di gestione e coniugazione delle istanze individuali e produttive, impostando gli obiettivi personali e rivedendo i margini di autonomia e responsabilizzazione del proprio personale, sarà il caso di assicurarsi di guidarli nell'acquisizione di una cultura manageriale che, invece, da sempre, ne rappresenta il limite. Ma forse lì dove non sono riuscite le riforme è riuscita la necessità di reagire all'emergenza.

Acquisti informatici: l'accelerazione necessaria

Secondo i dati dell'indagine sul livello di informatizzazione degli Enti territoriali, condotta da Banca d'Italia nel 2020, il diverso grado di utilizzo dello smart working è dipeso principalmente dal fatto che alcune funzioni richiedono necessariamente la presenza in ufficio. Hanno però frenato la possibilità l'adozione del lavoro da remoto anche la mancanza di dotazioni informatiche (pc portatili/modem/cellulari) aziendali o personali, indicata da circa un quarto degli enti, nonché una connessione internet inadeguata presso il luogo di residenza dei dipendenti e, in percentuali minoritarie, vengono enumerate altre motivazioni (tra cui la mancanza di dotazioni informatiche da parte dell'amministrazione combinata con il divieto di utilizzo delle dotazioni personali).

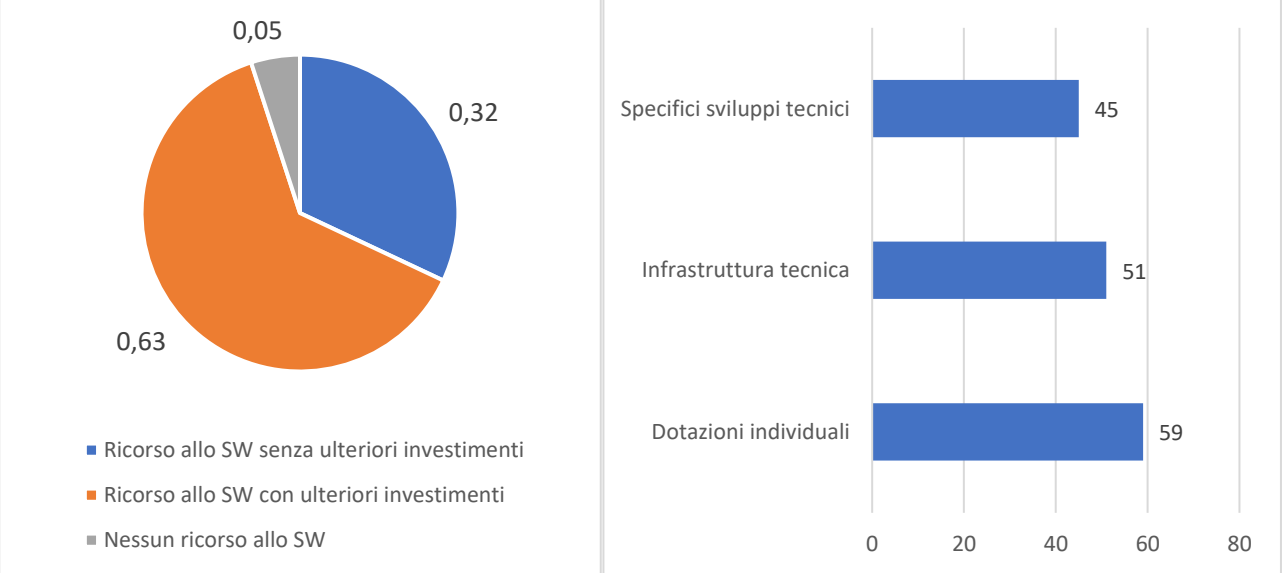
Graf. 18- Ragioni per le quali non si è fatto un utilizzo maggiore dello smart working (val. %)



Fonte: Elaborazione FPA su dati Banca d'Italia – Indagine sul livello di informatizzazione degli Enti territoriali, 2020

Gli stessi elementi di freno si ritrovano anche nelle risposte del nostro panel di maggio 2020; tuttavia, quello che qui ci interessa riportare – tra gli effetti dello smart working d'emergenza – è l'accelerazione degli investimenti in dotazioni informatiche che si sono resi necessari per il 63% degli enti presenti nel campione dell'indagine di Banca d'Italia per poter adottare le misure di smart working.
Tali investimenti hanno riguardato in prima istanza il potenziamento delle dotazioni individuali, ma anche quello dell'infrastruttura tecnica dell'ente, nonché sviluppi mirati a consentire la prestazione a distanza (ad esempio per strumenti di instant messaging).

Graf. 19 – Investimenti richiesti per adottare lo smart working (val.%)



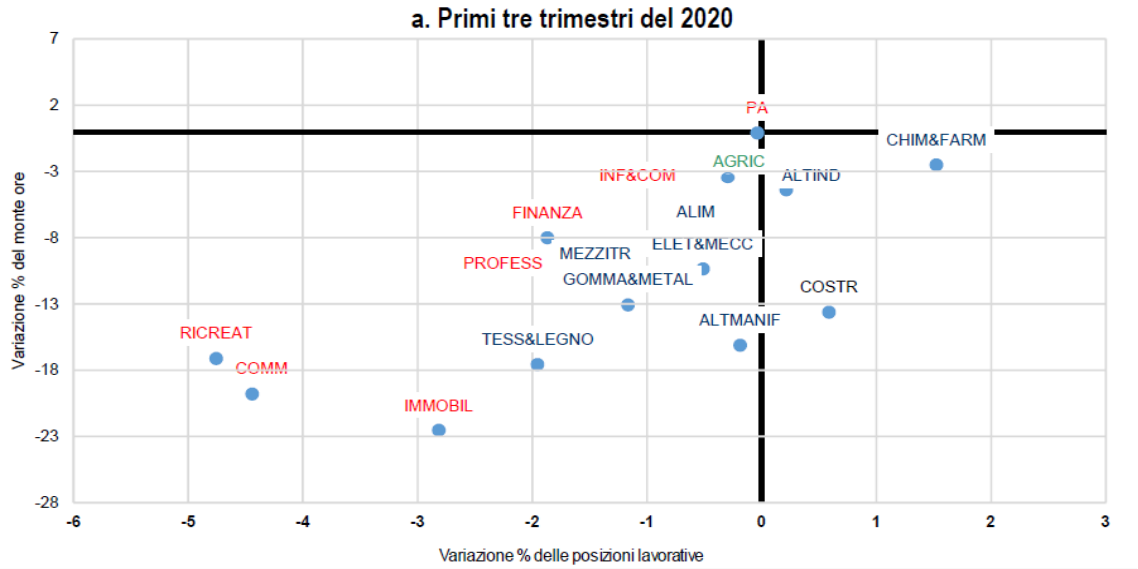
Fonte: Elaborazione FPA su dati Banca d'Italia – Indagine sul livello di informatizzazione degli Enti territoriali, 2020

Il mantenimento dei livelli occupazionali e delle prestazioni lavorative

Il mondo del lavoro dall'inizio dell'emergenza Covid-19 si è diviso tra chi può lavorare totalmente da remoto e chi è costretto alla completa erogazione della propria prestazione lavorativa in presenza. L'adozione dello smart work, lì dove possibile, è stata determinante per preservare i livelli occupazionali durante la pandemia.

Dall'osservazione dei dati Istat relativi alle variazioni del monte ore lavorate e delle posizioni lavorative nei primi tre trimestri del 2020, emerge come solo la pubblica amministrazione (dove le posizioni lavorative e il monte ore lavorate sono rimaste pressoché invariate) non ha subito – per lo meno in termini occupazionali – dei contraccolpi della crisi legata all'emergenza pandemica. A fronte di cali rilevanti nel commercio, nel settore ricreativo, nell'immobiliare e nei comparti del tessile e dell'abbigliamento, sia in termini di ore, che di posizioni lavorative.

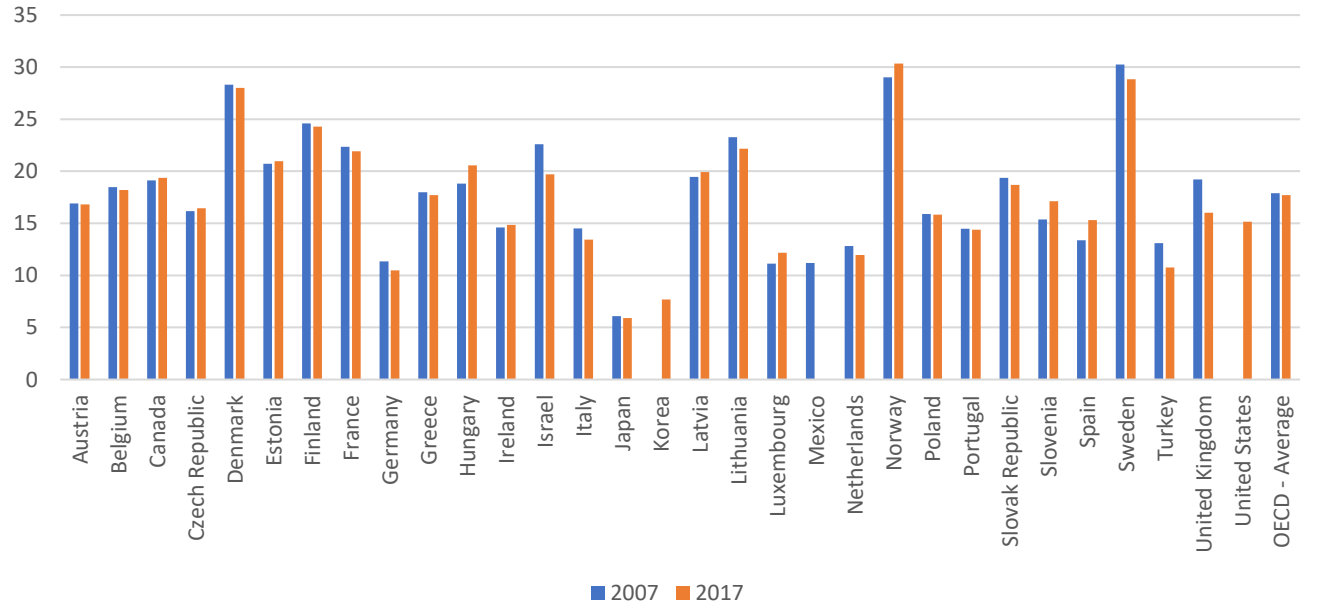
Graf. 20 - Branche di attività economica classificate in base alle variazioni tendenziali delle posizioni lavorative e del monte ore (dati destagionalizzati; val. %)



Fonte: Istat, Conti nazionali trimestrali

In Italia, lo abbiamo detto, circa 13 lavoratori su 100 lavorano nel pubblico. In Francia 1/5 dell'occupazione del paese è impiegata nei servizi e nell'apparato pubblico, nella media dei paesi OCSE la percentuale di lavoratori pubblici sul totale degli occupati è di 17,7%. Il peso del pubblico impiego sul mercato del lavoro, letto alla luce degli impatti della crisi legata all'emergenza pandemica, assume un significato rilevante sulla tenuta dell'occupazione nel suo complesso. Senza bisogno di invocare economie stataliste c'è margine per ritornare a rafforzare un investimento sul lavoro pubblico che sia allineato alla media OCSE.

Graf. 21 - Pubblico impiego (in % sull'occupazione totale)



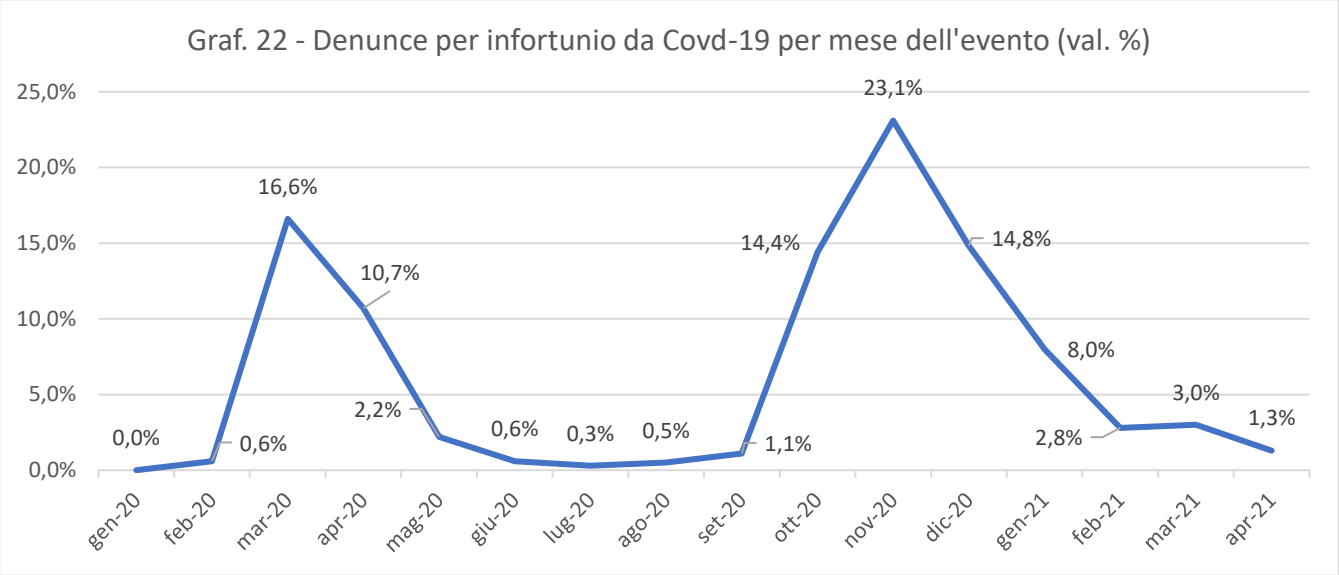
Fonte: Elaborazione FPA su dati OECD – Dataset: Government at a Glance – 2019

L'esposizione al virus e gli infortuni

Se è vero che l'alto indice di telelavorabilità e la possibilità di svolgere il proprio lavoro quasi interamente da casa ha tutelato una buona fetta della PA dal rischio di contagio è anche vero che un'altra grande fetta della pubblica amministrazione, quella di chi lavora nell'istruzione e nella sanità, si è trovata a lavorare proprio sulla linea di fuoco. Tanto per capirci bene stiamo parlando del 58% della pubblica amministrazione.

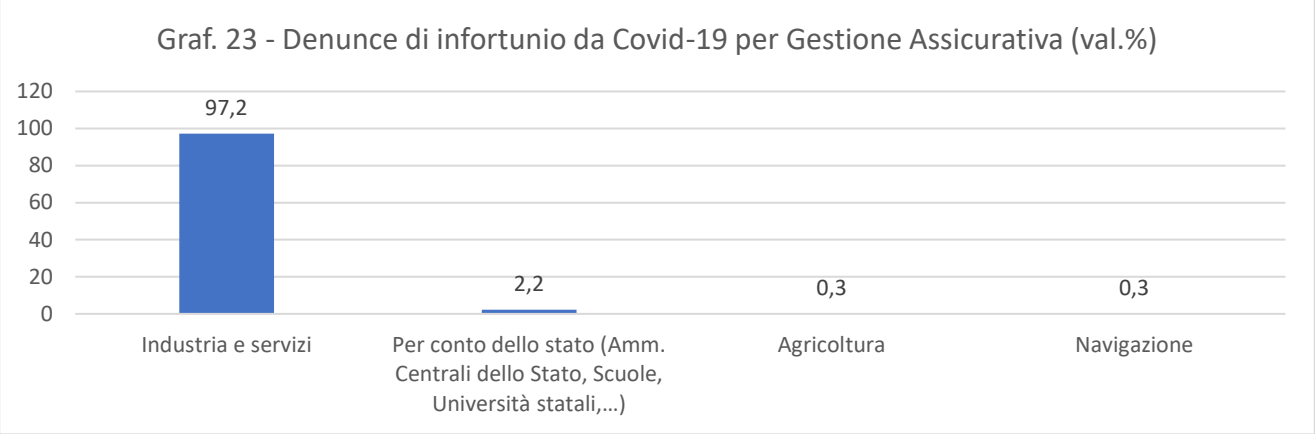
I dati sugli infortuni denunciati ci danno, almeno in parte, la misura delle differenti esposizioni al contagio.

Il monitoraggio alla data del 30 aprile 2021 rileva: 171.804 denunce di infortunio sul lavoro da Covid-19 segnalate all'Inail dall'inizio dell'epidemia, un'incidenza del 4,3% rispetto al complesso dei contagiati nazionali comunicati dall'ISS alla stessa data. La "seconda ondata" di contagi, che in ambito lavorativo per gli infortuni nel complesso può essere circoscritta al periodo ottobre 2020-gennaio 2021 (con il 60,3% dei contagi), ha avuto un impatto più intenso rispetto alla prima ondata relativa al periodo marzo-maggio 2020 (29,5%). Nel trimestre febbraio-aprile 2021 si registra al momento il 7,1% delle denunce da inizio pandemia.



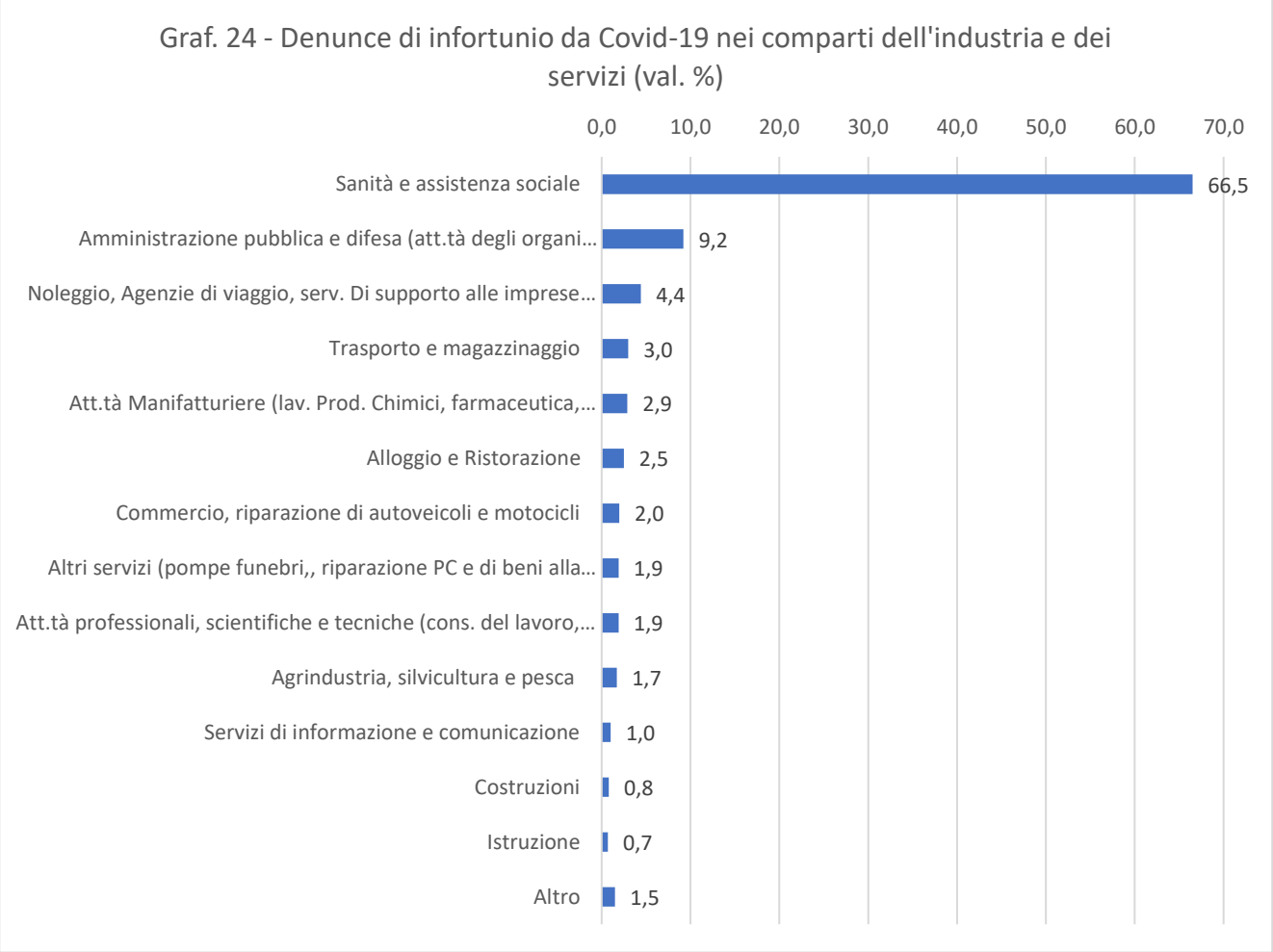
Fonte: Elaborazione FPA su dati INAIL Monitoraggio infortuni da Covid-19 al 30/4/21
Nota: Il dato "aprile 21" è da considerarsi provvisorio

Delle 171.804 denunce di infortunio da Covid-19, quasi tutte riguardano la gestione assicurativa dei servizi e dell'industria (97,2%), che comprende diversi comparti della PA ad esclusione delle amministrazioni centrali dello Stato, scuole e università statali (Dipendenti - per Conto dello Stato), che hanno complessivamente rappresentato il 2,2 (circa 3.800) del totale delle denunce.
I contagi professionali di insegnanti/professori e ricercatori di scuole di ogni ordine e grado e di università statali e private sono 2.500.



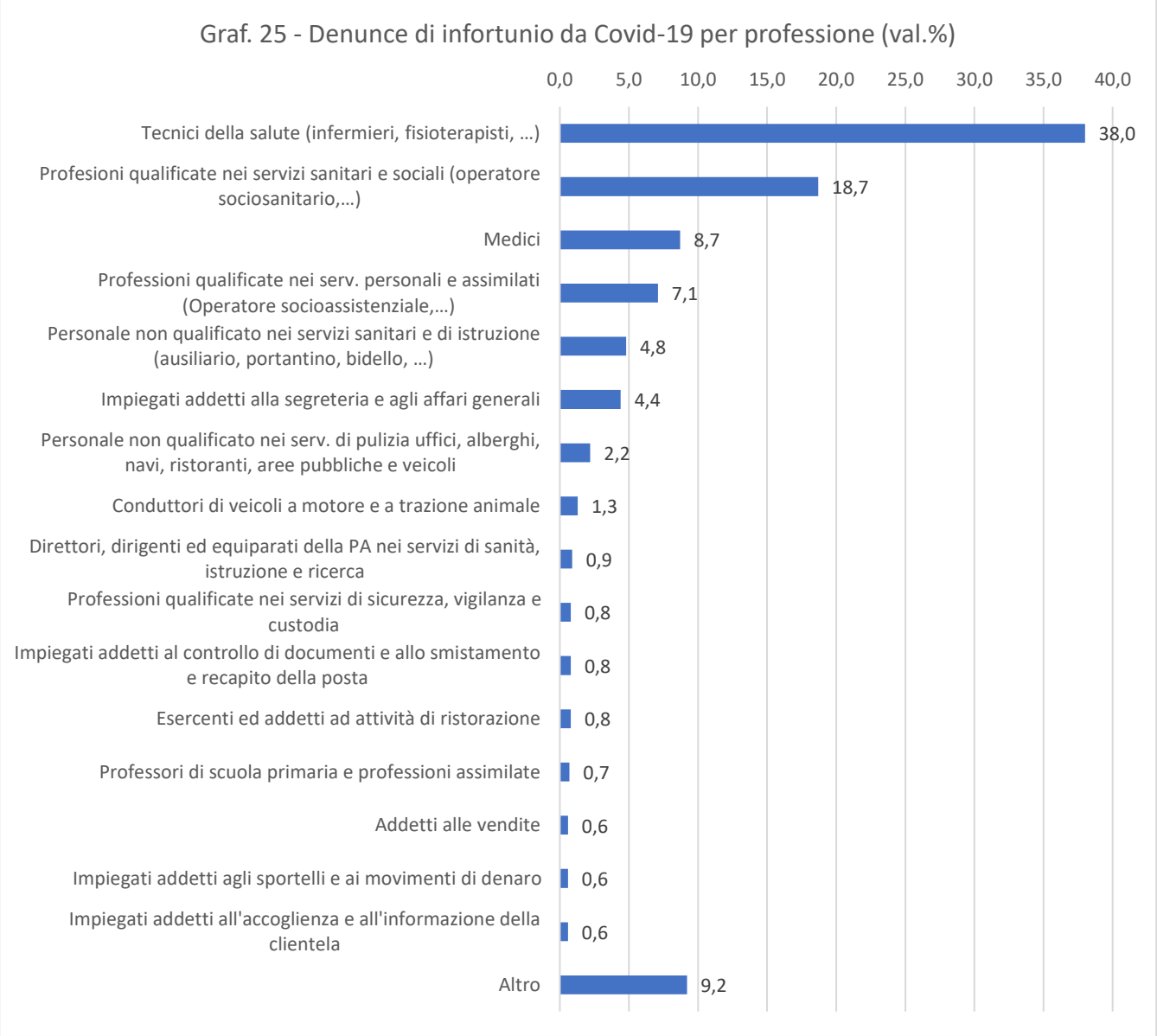
Fonte: Elaborazione FPA su dati INAIL Monitoraggio infortuni da Covid-19 al 30/04/21 (da gennaio 2020 ad aprile 2021)

Rispetto alle attività produttive coinvolte dalla pandemia, il settore della sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili…) registra il 66,5% delle denunce, seguito dall'amministrazione pubblica (attività degli organismi preposti alla sanità – ASL – e amministratori regionali, provinciali e comunali) con il 9,2% e dal noleggio e servizi di supporto (servizi di vigilanza, di pulizia, call center…) con il 4,4%.



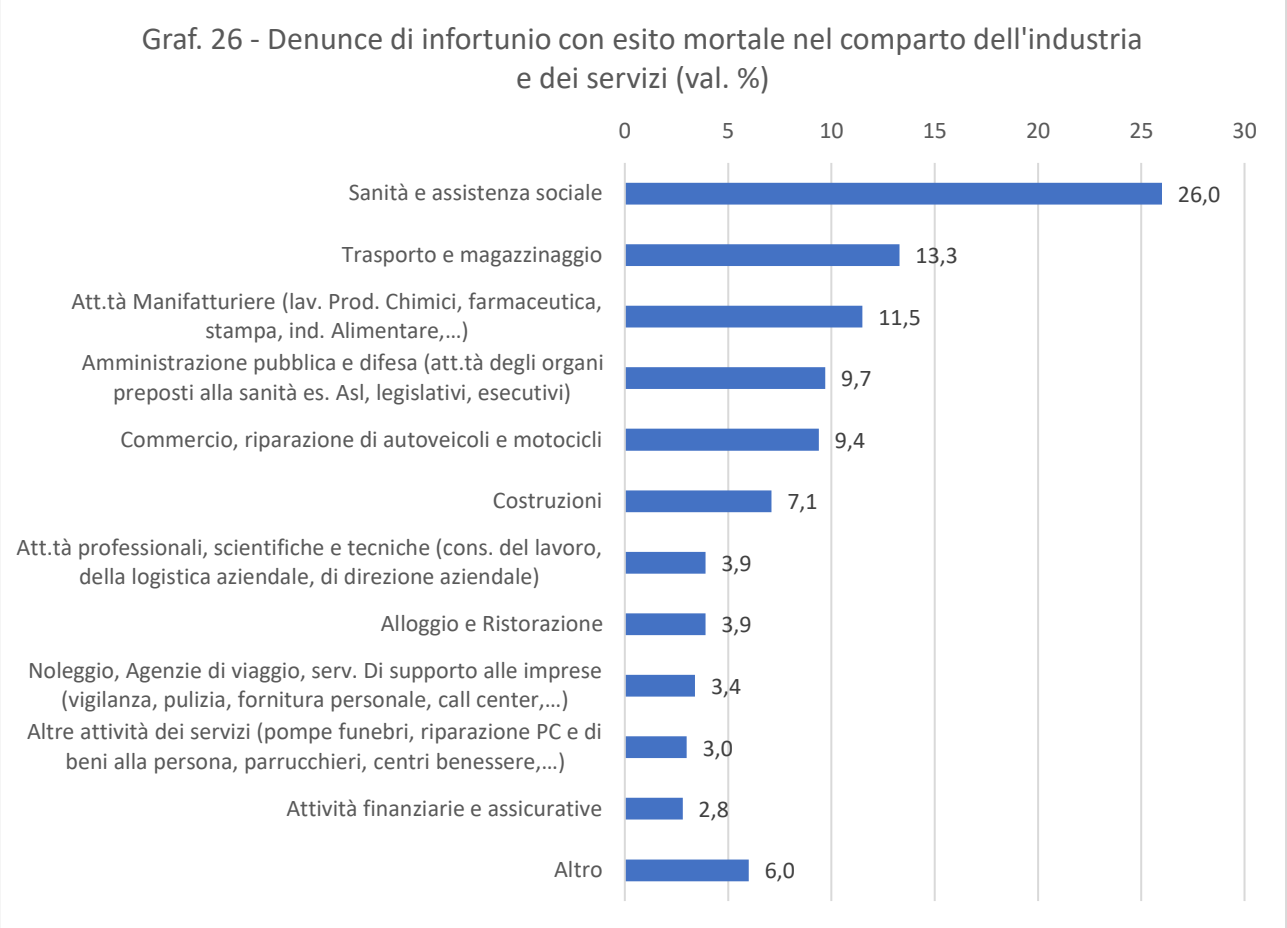
Fonte: Elaborazione FPA su dati INAIL Monitoraggio infortuni da Covid-19 al 30/04/21 (da gennaio 2020 ad aprile 2021)

L'analisi per professione dell'infortunato evidenzia la categoria dei tecnici della salute come quella più coinvolta da contagi, con il 38,0% delle denunce, l'82,7% delle quali relative a infermieri. Seguono gli operatori sociosanitari con il 18,7%, i medici con l'8,7%, gli operatori socioassistenziali con il 7,1% e il personale non qualificato nei servizi sanitari (ausiliario, portantino, barelliere) con il 4,8% a cui seguono gli impiegati amministrativi (4,4%).



Fonte: Elaborazione FPA su dati INAIL Monitoraggio infortuni da Covid-19 al 30/04/21
(da gennaio 2020 ad aprile 2021)

I casi mortali. Sono 600 le denunce di infortunio con esito mortale da Covid-19 pervenute all'Inail dall'inizio dell'epidemia, con un'incidenza dello 0,5% rispetto al complesso dei deceduti nazionali da Covid-19 comunicati dall'ISS alla stessa data. Anche in questo caso il settore della sanità e dell'assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili…) registra la percentuale più alta di decessi (26,0%), seguito dal trasporto e magazzinaggio (13,3%). L'amministrazione pubblica con il 9,7%.



Fonte: Elaborazione FPA su dati INAIL Monitoraggio infortuni da Covid-19 al 30/04/21 (da gennaio 2020 ad aprile 2021)

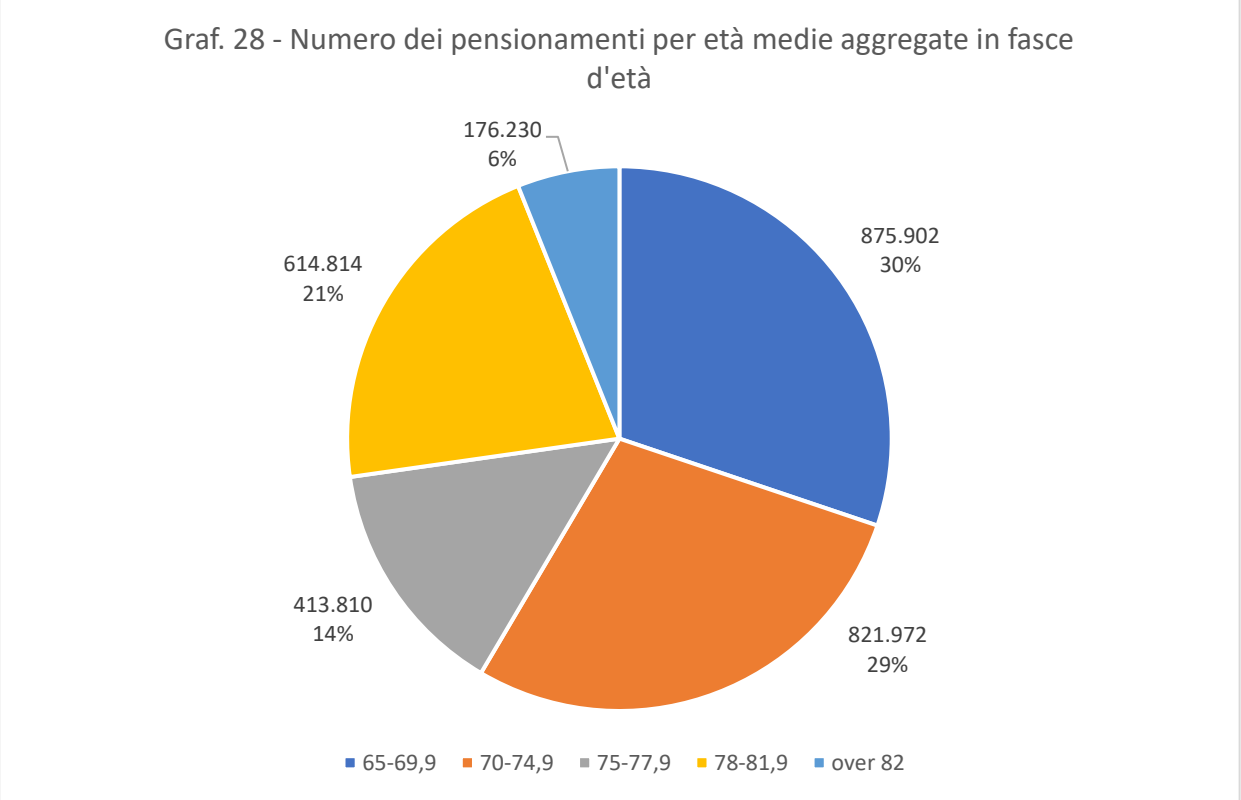
L'analisi per professione dell'infortunato evidenzia come circa un terzo dei decessi riguardi personale sanitario e socioassistenziale. Nel dettaglio di questo comparto, le categorie più colpite dai decessi sono quelle dei tecnici della salute con l'11,2% (66,7% infermieri) e dei medici con il 6,3%. Seguono gli operatori sociosanitari con il 4,7%, il personale non qualificato nei servizi sanitari (ausiliari, portantini, barellieri) con il 3,7%, gli operatori socioassistenziali con il 2,7% e gli specialisti nelle scienze della vita (tossicologi e farmacologi) con il 2,0%. Tra le restanti categorie professionali coinvolte appare alta la percentuale di infortuni con esito mortale che ha riguardato gli impiegati amministrativi: il 10,7%.

Fonte: Elaborazione FPA su dati INAIL Monitoraggio infortuni da Covid-19 al 30/04/21 (da gennaio 2020 ad aprile 2021)

La mortalità e l'effetto sulle pensioni del pubblico impiego

Il Covid-19 ha portato con sé (al 28 aprile 2021) 118.592 morti, con una età media di 81 anni. L'aumento del rischio di mortalità nelle fasce più anziane della popolazione determinato dal Covid-19, la speranza di vita (senza distinzione di genere) è scesa a 82 anni.

Considerando che analizzando le pensioni per età dei pensionati della pubblica amministrazione, contiamo oltre 176mila pensioni vigenti per le quali le età media dei pensionati ha oltre 82 anni. È chiaro che questa caratteristica della composizione dei percettori della PA fa sì che nei prossimi anni molte delle pensioni della PA saranno soggette ad ampie cancellazioni per le età molto avanzate dei percettori.



Fonte: Elaborazione FPA su dati INPS 2021

Nel Bilancio preventivo 2021 dell'INPS le pensioni cessate nel 2021 risultano 788.805; nel 2020 erano state 777.898, nelle sole gestioni dei dipendenti pubblici le cessazioni sono state 107.491, circa 5.300 in più rispetto al 2019.

Tab. 13 – **Pensioni vigenti, liquidate e cessate. Andamento e variazione 2020-2021**

	Andamento nell'anno 2020	Andamento nell'anno 2021	Variazioni 2020-2021
Vigenti al 31.12	3.063.833	3.114.576	50.743
Liquidate	167.102	158.234	-8.868
Cessate	102.109	107.491	5.382

Fonte: Elaborazione FPA su Bilancio preventivo 2021 INPS

Stop & Go: concorsi si, concorsi no

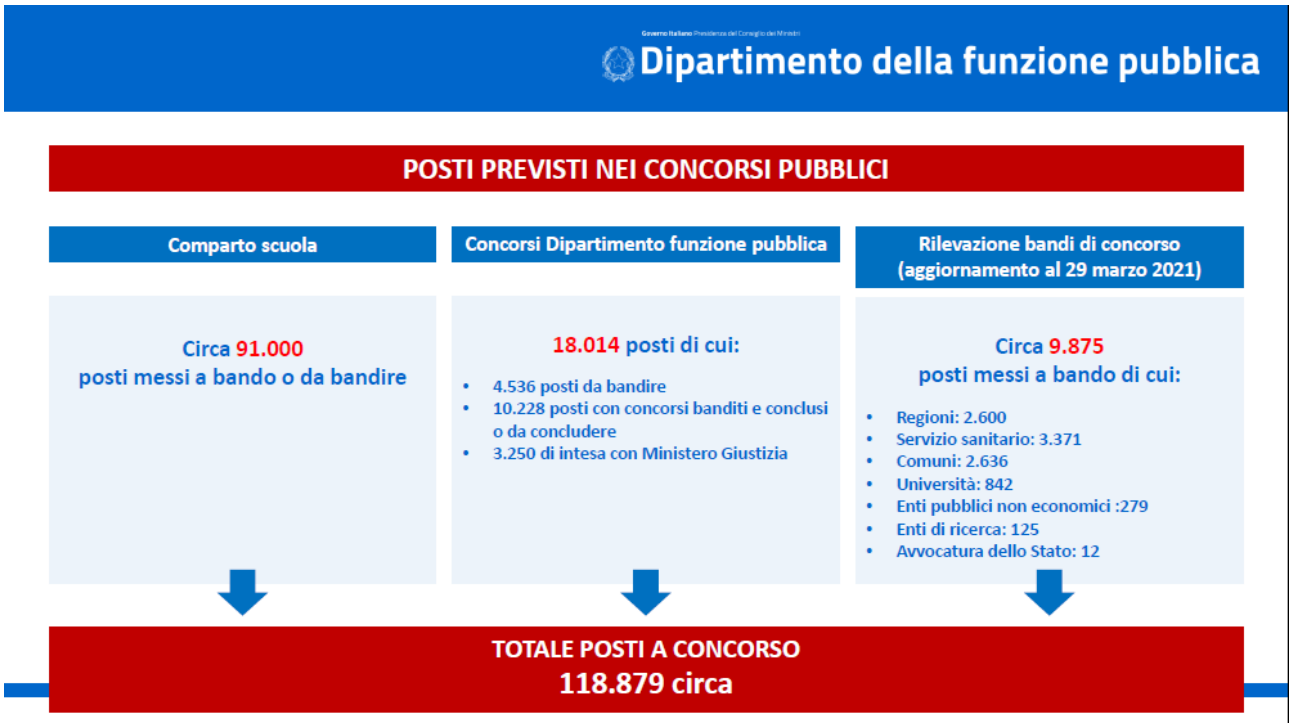
Uno degli effetti certi della pandemia è stato quello di bloccare le procedure concorsuali; tuttavia, dai dati presentati ad aprile dal Ministro Brunetta, questo non ha significato bloccare l'uscita degli avvisi. Secondo la fotografia scattata dal Dipartimento a marzo 2021, tra gli avvisi in via di conclusione e quelli già autorizzati e

di prossima pubblicazione nell'arco dell'anno saranno circa 119mila i nuovi ingressi a tempo indeterminato nella PA. Vediamoli nel dettaglio.

A marzo 2021, risultano messe a bando 9.875 posizioni tra: Regioni (2.600), servizio sanitario (3.371), Comuni (2.636), università (842), enti pubblici non economici (279), enti di ricerca (125), Avvocatura dello Stato (12).

A queste si uniscono gli oltre 91mila posti della scuola che comprendono il concorso ordinario per la secondaria di primo e secondo grado, già bandito, (33.000 posti), il concorso straordinario della scuola (in corso) che vale 32.000 posti, 12.863 posti dal concorso ordinario per infanzia e primaria, già bandito; sono già previsti 6.191 posti per il sostegno, nonché altri 9mila posti circa arriveranno dai rimanenti quattro concorsi di prossima pubblicazione, concorso IRC, concorso dirigente tecnico, concorso lampo per le discipline STEM.

Fig. 1 – I posti previsti nei concorsi pubblici secondo il monitoraggio DFP (marzo 2021)



Fonte: Slide di presentazione DFP

Ci sono poi ulteriori **18.014** posti e questi fanno riferimento oltre 10.000 posti con concorsi banditi e conclusi o da concludere. Tra questi alcuni dei grandi concorsi che, seppur banditi nel 2019, non sono ancora neppure riusciti a partire. Citiamo, ad esempio, quello per 1.514 funzionari e ispettori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello per 2.133 funzionari amministrativi del Ministero della giustizia. Saranno indette a breve selezioni per ulteriori 1.284 posti, tra i quali 550 funzionari e impiegati del Ministero dell'economia e delle finanze e 250 funzionari del Ministero della cultura.

Sono **4.536** i prossimi posti da destinare a concorso nel 2021 nelle amministrazioni centrali e negli enti pubblici non economici (si veda tabella di seguito). In base ai più recenti fabbisogni comunicati, sono 4.000 le unità di personale diplomato di Area II che saranno destinate alle amministrazioni centrali con apposito concorso. Tra questi: 250 funzionari per il Ministero della cultura, 101 funzionari informatici e per 93 collaboratori amministrativi per AgID e MEF. 80 tecnici di alta specializzazione ed elevata professionalità (ingegneri, architetti e geologi) per il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili saranno

reclutati, invece, in deroga al concorso unico 2021. L'Inps bandirà una selezione per 189 posti di medici di prima fascia funzionale e l'Agenzia italiana del farmaco per 40 unità tra dirigenti e funzionari.

Tab. 14 – **Posti da bandire in base ai più recenti fabbisogni comunicati da amministrazioni centrali ed enti pubblici non economici**	
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	**80** unità di personale di alta specializzazione ed elevata professionalità DI Area III: ingegneri, architetti e geologi
Ente parco pantelleria	**1** unità – area C cat. C1 – profilo Funzionario amministrativo/contabile – indirizzo economico
	1 unità – area B cat. B1 – collaboratore amministrativo/contabile
Accademia della crusca	**1** unità – area C- Cat C1 – profilo Collaboratore amministrativo- contabile
	1 unità – area B Cat. B1 – profilo Coadiutore amministrativo – Contabile
Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia per l'Italia digitale	**101** funzionari informatici da inquadrare in Area III-F1
Ministero dell'economia e delle finanze	**93** collaboratori amministrativi con competenze in ambito informatico, da inquadrare nell'Area funzionale III, parametro retributivo F1
Agenzia per l'Italia digitale	**8** unità di personale di Area III^ F1 con profilo di funzionario tecnico
Amministrazioni varie	**4.000** unità di personale di Area II^ F1
Ministero della cultura	**250** unità di personale area III^ F1
Totale	**4.536 unità**

Fonte: Dipartimento funzione Pubblica, marzo 2021

Vanno infine a completare il quadro i tre concorsi del Ministero della giustizia che valgono 3.250 assunzioni: 400 direttori, 150 funzionari, 2.700 cancellieri.

III. Next generation PA

PA problema e soluzione. La pubblica amministrazione che ci serve ora

La nostra pubblica amministrazione, così come l'abbiamo descritta, fatica a offrire servizi adeguati a imprese e cittadini.

Per i cittadini. Per il 76% degli italiani l'offerta di servizi pubblici del nostro paese è inadeguata, la media degli europei insoddisfatti dei servizi del proprio paese è del 51%. Gli Italiani, insieme ai Greci, sono i più scontenti. Percentuali totalmente invertite rispetto ai paesi del nord Europa, dove la maggioranza dei cittadini (oltre il 70%) definiscono 'buona o molto buona' la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

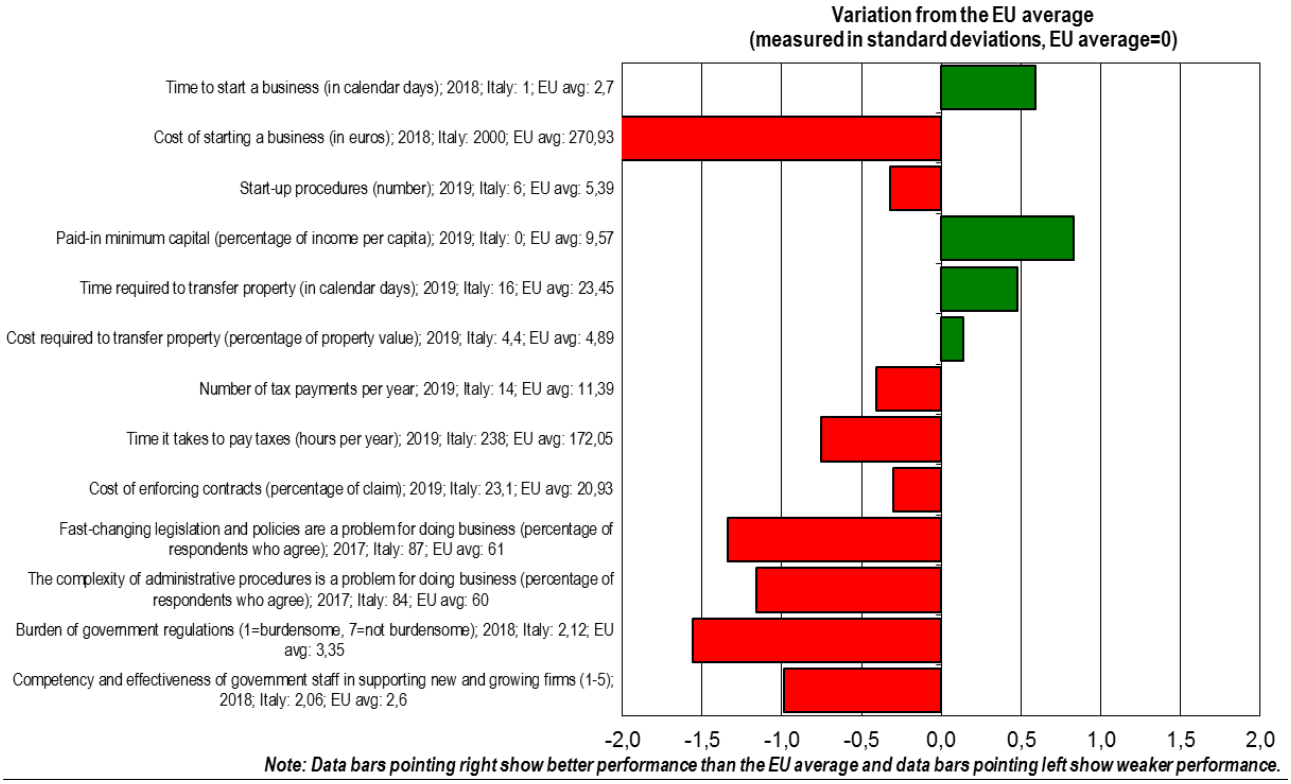
Graf. 29 - Opinione sulla qualità dei servizi pubblici del proprio paese (val.%)

Fonte: Elaborazione FPA su dati Commissione Europea
(Eurobarometro standard feb-mar 2021)

Per le imprese la PA rappresenta sovente un fattore di ostacolo all'attività produttiva. Come evidenziato nel Rapporto annuale europeo sulle PMI[1], l'Italia risulta uno dei peggiori paesi in Europa, con un costo per avviare una nuova attività invariato dal 2013 ed ancora il più alto nell'UE (2.000€ a fronte di una media UE di 270,93€). L'Italia è anche uno dei tre peggiori per quanto riguarda l'onere della regolamentazione del governo in materia di imprese. Inoltre, l'87% delle imprese (il secondo tasso più alto in Europa) ritiene che la legislazione e le politiche in continua evoluzione rappresentino un forte limite per fare impresa. Una nota positiva è rappresentata dal fatto che l'avvio di una nuova attività richiede solo 1 giorno, migliore della media UE, e non è necessario alcun capitale minimo sottoscritto.

[1] https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/performance-review_en#sba-fact-sheets

Graf. 30 – "Responsive administration" scostamento dei valori dell'Italia rispetto alla media Europea negli indicatori relativi alla capacità di risposta della PA. (deviazione standard, EU =0)



Fonte: Commissione Europea - SBA Fact Sheet Italy, 2019

Con riguardo invece agli **investimenti pubblici**, l'analisi condotta da Banca d'Italia in un paper recente sul "Capitale e investimenti pubblici in Italia"[2], suggerisce come il ritardo del nostro paese sugli investimenti pubblici riguardi non tanto il volume di risorse finanziarie disponibili, quanto l'effettiva realizzazione di infrastrutture. L'Italia si distingue per tempi di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche particolarmente lunghi, che sembrano riflettere sia un quadro di regole non adeguato, sia un'insufficiente capacità nello stabilire priorità, selezionare i progetti, redigere i contratti, monitorare la realizzazione degli interventi. In tale contesto, un'espansione della spesa per investimenti pubblici rischia di indurre uno stimolo molto contenuto dell'attività economica. Secondo i dati dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), in media, nel nostro paese la realizzazione di un'opera pubblica dura 4,4 anni. La fase di progettazione dell'opera è quella in media più lunga. Da sola rappresenta più della metà della durata complessiva media (2,5 anni), mentre si impiegano 0,6 anni per l'affidamento dei lavori e 1,3 per la loro esecuzione. Per le opere di grandi dimensioni, come prevedibile, la progettazione conta relativamente di meno (intorno al 40% della durata complessiva), mentre incide di più la fase esecutiva.

«Il nostro paese riparte dalle donne e dagli uomini della pubblica amministrazione», si apre così il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale sottoscritto il 10 marzo scorso dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dai segretari generali di CGIL, CISL e UIL.

Alla pubblica amministrazione è dunque richiesto di essere il motore della ripresa.

[2] https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0520/QEF_520_19.pdf

Il passaggio non è evidentemente immediato, non è affatto scontato trasformare l'apparato pubblico da 'problema' a 'soluzione'.

Ma, soprattutto, che forma deve avere la PA per essere il motore delle politiche di sviluppo e consentire al paese una ripresa?
La crisi Covid-19 ci ricorda che il futuro è molto incerto e ci invita a porre un'enfasi particolare sulla necessità di rendere la forza di lavoro pubblico capace di governare e pianificare l'incertezza e sostenere la resilienza del servizio pubblico.
Nella fase di ripresa i dipendenti pubblici saranno chiamati non solo a contribuire alla gestione degli impatti sanitari ed economici della crisi, ma anche a trovare soluzioni innovative per aiutare a riequilibrare un severo deficit di Bilancio.
Uno snodo decisivo nel disegno della politica di ripresa risiede, dunque, nell'aver chiare le competenze di cui si dispone e quelle di cui si avrà necessità, dotandosi di strumenti di pianificazione e gestione del personale che permettano di avere i lavoratori qualificati nell'ente che ne ha bisogno, nel momento in cui sono necessari.
Del personale di cui dispone ad oggi la PA abbiamo già detto e per tratteggiare il profilo della nuova PA prendiamo a prestito il documento preliminare[3] dell'OCSE per i lavori del Public Employment and Management Working Party del 7 dicembre 2020 sul futuro del lavoro nel servizio pubblico.

Il lavoro del tavolo descrive bene e in maniera condivisibile (e peraltro condivisa), un possibile profilo di competenza di chi è impiegato nel servizio pubblico, partendo da quattro aree di lavoro nelle quali le persone che lavorano nella pubblica amministrazione generano valore pubblico ed associando a queste alcune competenze e capacità emergenti, di seguito elencate.

Consulenza e analisi delle politiche: i dipendenti pubblici lavorano con gli eletti nello sviluppo delle politiche. Le nuove tecnologie, il crescente numero di ricerche e rilevazioni che fanno da sfondo alle politiche e una crescente diversità nella cittadinanza richiedono nuove competenze per una consulenza politica efficace e tempestiva. Le competenze emergenti in questa area includono l'uso di tecniche di previsione, la progettazione sperimentale di politiche, lo sviluppo di politiche basate sui dati, la definizione di politiche aperte, la progettazione e il pensiero sistemico.

Fornitura di servizi e coinvolgimento dei cittadini: i dipendenti pubblici lavorano direttamente con i cittadini e gli utenti dei servizi pubblici. Ai dipendenti pubblici sono necessarie nuove competenze per coinvolgere efficacemente i cittadini e co-creare servizi migliori. Le competenze emergenti in quest'area includono il budgeting, la gestione dei social media, dei sistemi di prototipazione con il pubblico, del crowdsourcing, l'uso del meccanismo dei premi e delle challenge, l'implementazione di servizi digitali.

Messa in servizio e appalto: non tutti i servizi pubblici sono forniti direttamente da dipendenti pubblici. I governi ingaggiano sempre più terze parti per la fornitura di servizi. Ciò richiede abilità per progettare, supervisionare e gestire accordi commissionati all'esterno della PA. Le competenze emergenti in quest'area includono l'utilizzo della messa in servizio per raggiungere obiettivi secondari (ad es. ambientale, sociale, ecc.), sviluppo agile di prodotti, finanza sociale, impact investing, social impact bonds, ecc.

Gestione delle reti: i dipendenti pubblici e i governi devono lavorare all'interno dei confini dell'organizzazione per affrontare sfide complesse. Ciò richiede competenze per riunire, collaborare e sviluppare un linguaggio condiviso attraverso la comunicazione, la fiducia e l'impegno reciproco. Le competenze emergenti in quest'area includono l'incubazione di esperienze di innovazione sociale, la valorizzazione del governo come piattaforma, la capacità di costruire partenariati su open government data e di adottare approcci sistemici ai problemi pubblici.

[3] https://www.oecd.org/gov/budgeting/preparing-the-workforce-for-change-in-a-context-of-uncertainty.pdf

A queste quattro aree si uniscono due ulteriori categorie di competenze trasversali e abilitanti.

In primo luogo, un futuro digitale richiede una forza lavoro con competenze digitali. Si tratta di competenze che vanno oltre l'alfabetizzazione digitale di base e la capacità di utilizzare gli strumenti digitali e si riferiscono, secondo il Syllabus della Funzione Pubblica, a cinque aree: Dati, informazioni e documenti informatici; Comunicazione e condivisione; Sicurezza; Servizi on-line; Trasformazione digitale.

La seconda categoria è quella cognitiva, abilità sociali ed emotive che rendono le persone efficaci nel loro lavoro, tra cui:

- motivazione e impegno per la missione: i dipendenti motivati saranno i primi a trovare nuove strade per portare a termine gli obiettivi quando l'ambiente cambia intorno a loro;
- anticipazione e lungimiranza: dipendenti pubblici che tengono sistematicamente conto di una varietà di sviluppi futuri plausibili possono progettare sistemi pronti a resistere agli urti;
- risoluzione creativa dei problemi: anche agendo con lungimiranza, non tutti i problemi potranno essere prevedibili. Indipendentemente dalla competenza tecnica, acquisire la capacità di risoluzione creativa dei problemi può consentire ai dipendenti pubblici di utilizzare le proprie competenze in risposta a sfide imprevedibili;
- imparare come abilità: imparare ad imparare è al centro dell'innovazione, della resilienza e del futuro. L'innovazione è principalmente un'esperienza di apprendimento e la resilienza è innovazione in tempo reale, gestione attraverso crisi impreviste e apprendimento con dati e informazioni imperfetti;
- pensiero sistemico e collaborazione: la resilienza richiede connessioni all'interno dell'organizzazione. Ciò richiede funzionari pubblici che comprendano la macchina del governo e i sistemi di fornitura di servizi complessi e abbiano già stabilito le relazioni necessarie per coordinarsi.

PNRR e dintorni. Le risorse che avremo a disposizione

Con la trasmissione del testo definitivo del PNRR alla Commissione europea, il 30 aprile 2021, il Governo ha richiesto all'Unione europea il massimo delle risorse RRF (Recovery and Resilience Facility) disponibili per l'Italia, pari a **191,5** miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. A queste si aggiungono i **13,1** miliardi resi disponibili dal programma REACT-EU, nonché quelle derivanti dalla programmazione nazionale aggiuntiva, vale a dire ulteriori **30,6** miliardi di risorse nazionali, che confluiscono in un apposito Fondo complementare finanziato attraverso lo scostamento di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021 e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile 2021.
Non finisce qui, per raggiungere gli obiettivi della politica di coesione, alle risorse considerate dal PNRR si affiancano quelle europee e di cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali della programmazione 2021-2027, la cui dotazione complessiva ammonta a circa **83 miliardi**, nonché quelle nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per la programmazione 2021-2027, stanziate in un primo importo di **50 miliardi** dalla legge di bilancio per il 2021, che dovranno essere investite secondo un principio di complementarietà e di addizionalità rispetto a investimenti e riforme previsti nel PNRR.

Se poi sommiamo anche i **28,7 miliardi** dell'attuale periodo di programmazione **da spendere e certificare entro la scadenza di fine 2023** contiamo un totale di **396,9 miliardi** di risorse da investire sulla ripresa del Paese.

Tab. 15 –**Le risorse per la Ripresa del Paese**

Fonte di finanziamento	Miliardi di euro	Periodo di riferimento per la spesa
PNRR - Dispositivo di ripresa e resilienza	191,5	2021-2026
PNRR - REACT-EU	13,1	2021-2023
PNRR - Fondo complementare finanziato attraverso lo scostamento di bilancio	30,6	2021-2026
Fondi strutturali della programmazione 2021-2027	83	2021-2027
Fondo per lo Sviluppo e la Coesione	50	2021-2027
Coda Programmazione 14-20	28,7	2021-2023
Totale	**396,9**	**2021-2027**

Fonte: Elaborazione FPA su schede tecniche PNRR

Di questi, si legge nelle pagine del PNRR e dei suoi allegati, saranno investiti sulla Capacità Amministrativa 1,3 miliardi della prima componente della Missione 1 del Piano più ulteriori 0,4 miliardi di fondi strutturali UE e cofinanziamento nazionale. L'obiettivo principale di questo secondo asse della componente è migliorare la capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche italiane a livello centrale e locale, sia in termini di capitale umano (selezione, competenze e carriere), che in termini di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative. Si tratta della sfida forse più complessa per la ripresa, ragione per cui un investimento dello 0,4% sul totale delle risorse che ci troveremo a gestire nel quinquennio (che è già arrivato) potrebbe rivelarsi insufficiente.

Tab. 16 – **L'ABC della capacità amministrativa. Le risorse per ambito d'intervento previste nel PNRR e nelle risorse complementari e aggiuntive (milioni di euro e val. %)**

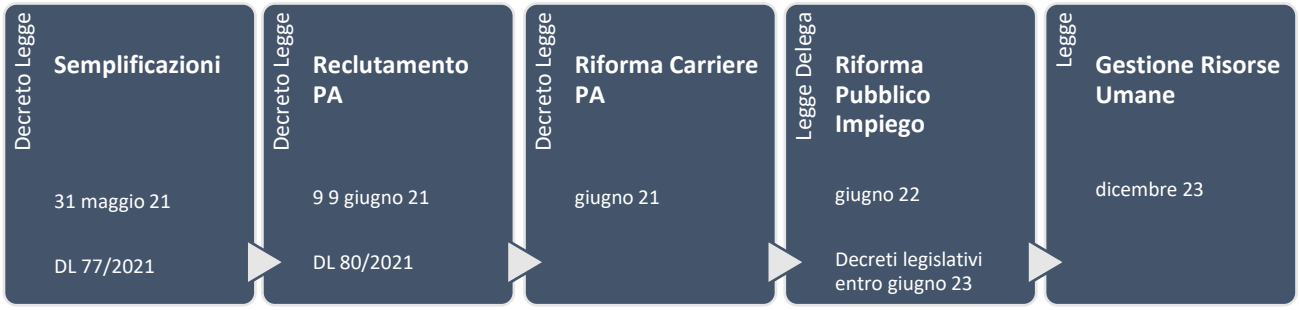
	Milioni di euro PNRR	% sul totale degli investimenti in "Capacità Amministrativa" del PNRR	Milioni di euro risorse complementari e aggiuntive
Accesso e reclutamento	20,5	1,6	4,5
Buona amministrazione	734,2	57,9	4
Carriere e competenze	514,2	40,5	392
Totale	**1268,9**	**100,0**	**400,5**

Fonte: Elaborazione FPA su schede tecniche PNRR

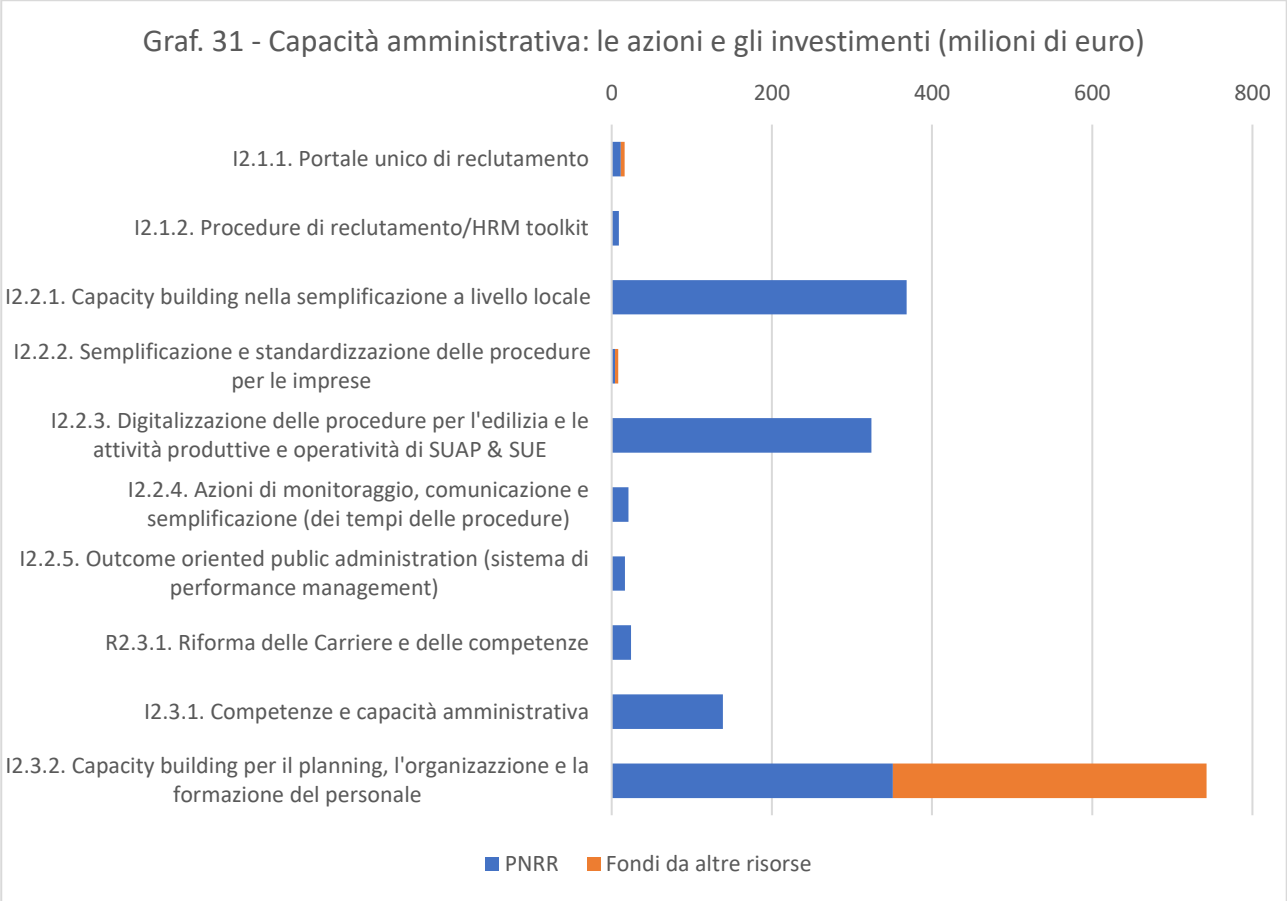
La misura di investimento relativo alla Capacità Amministrativa (innovazione PA nel PNRR) è prevista nella prima componente Missione 1 e si articola in tre ambiti: Accesso e reclutamento, Buona amministrazione e semplificazione ('Burocracy' nella versione per la Commissione), Capacità e competenze. Ciascuna di esse prevede un'azione di riforma e specifici investimenti.

Non tutte le azioni previste implicano misure di carattere finanziario. Molte di queste sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure, e alcune richiedono provvedimenti normativi o regolamentari, diversamente articolati da un punto di vista temporale. Sul piano normativo sono già esplicitate e definite, nei tempi e nelle traiettorie, 5 misure legislative: 3 di queste adottate con decreto-legge, 1 con legge delega ed una con legge ordinaria. Per quel che riguarda i tempi, dopo il DL "Semplificazioni" (del 31 maggio '21) e il DL "Reclutamento PA" (del 9 giugno) è atteso, nelle prossime settimane, il DL relativo alla "Riforma delle Carriere"; per giugno 2022 si dovrà invece lavorare alla Legge Delega per la "Riforma del Pubblico Impiego" i

cui decreti legislativi saranno emanati entro giugno 2023, per arrivare a dicembre 2023 alla Legge sulla "Gestione delle Risorse Umane della PA".



Vediamo invece di seguito come si articolano gli investimenti previsti.



Fonte: Elaborazione FPA su schede tecniche PNRR

Accesso e reclutamento. Stiamo investendo l'1,6% del totale dell'investimento previsto per la capacità amministrativa sulle politiche finalizzate a riformare i meccanismi di selezione del personale della PA, ad innovare e centralizzare il sistema per la pianificazione strategica del capitale umano delle amministrazioni centrali e locali e monitorare le performance di individui e organizzazioni: 20,5 milioni di euro, a cui si sommano 4,5 milioni del POC - PON Governance.

Di questi, 11,5 milioni saranno dedicati alla creazione del portale unico per il reclutamento e 9 milioni alle procedure di reclutamento necessarie di esperti e tecnici (15.000) a tempo determinato che saranno assunti

per lavorare sulle diverse componenti del PNRR. I 4,5 milioni del POC rappresentano l'investimento iniziale che ci consentirà di vedere on line, prima della fine del 2021, quella che viene definita come la 'porta virtuale unica di accesso alla pubblica amministrazione' sia per i concorsi pubblici ordinari, che per le procedure di reclutamento straordinarie legate all'attuazione del PNRR.

Uno sviluppo incrementale, che permetterà di avere una mappa unica dei bandi, di candidarvisi e seguire le procedure di selezione dall'avvio alla pubblicazione delle graduatorie finali. Sarà questo lo strumento con il quale verranno gestite anche le assunzioni a tempo determinato, i tirocini formativi o le procedure fast track previste dal PNRR o, ancora, le esperienze di mobilità tra amministrazioni UE.

Per 33mila amministrazioni italiane sarà possibile, da qui, impostare il reclutamento in base ai propri fabbisogni di competenze, mappare e valutare le competenze e le esigenze di riqualificazione del personale in servizio, tenendo conto dei risultati di un rinnovato sistema di valutazione.

Sono poi legate alla riforma dell'accesso e del reclutamento i 378 milioni (a valere su risorse POC - PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020) , investiti per i **2.800 tecnici** che a luglio – in solo 100 giorni di selezione – arriveranno nelle amministrazioni del Mezzogiorno per supportarle nella progettazione tecnica, nell'esecuzione di opere e interventi pubblici e gestione dei procedimenti legati alla loro realizzazione, nella gestione, rendicontazione e controllo e nell'animazione territoriale.

I tempi del PNRR: Missione 1 – Componente 1 – Misura/Asse 2.1 – Accesso e Reclutamento						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
R2.1 Riforma Accesso e Reclutamento						
I2.1.1. Creazione del portale unico di reclutamento						
I2.1.2. Procedure di reclutamento/HRM toolkit						

Buona Amministrazione. Sulla Buona Amministrazione stiamo invece investendo 734,2 milioni di euro (57,9% dell'investimento totale sulla capacità amministrativa). Due gli investimenti maggiori: La digitalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative (324,4 milioni) e il capacity building nella semplificazione a livello locale (368,4 milioni).

L'investimento di 324,4 milioni sulla digitalizzazione delle procedure amministrative per edilizia e attività produttive sarà utilizzato per migliorare l'operatività degli Sportelli unici, come SUAP e SUE. Il progetto dovrà completare la digitalizzazione delle procedure per le attività di impresa e edilizie che, anche nel rispetto di quanto previsto dall'entrata in vigore del regolamento europeo sul Single Digital Gateway, dovrà garantire regole uniformi su tutto il territorio nazionale (ed europeo). L'obiettivo è che l'80% delle amministrazioni locali adottino il nuovo SUAP entro il 2024 e i nuovi SUE entro il 2025. Per farlo il documento del Piano prevede 80 esperti di ICT per 58 mesi in AgID per la progettazione e reingegnerizzazione del sistema di procedure; acquisto di servizi ICT e sviluppo, aggiornamento e implementazione del sistema in tutta la PA centrale e delle amministrazioni locali.

L'azione prevede, inoltre, la creazione di una task force temporanea (3 anni) di circa 1.000 professionisti a supporto tecnico delle amministrazioni locali nella realizzazione delle riforme. 1000 esperti che, per 40 mesi, saranno dislocati nei comuni e nelle amministrazioni locali per sostenere la progettazione e la valutazione di progetti, le attività delle conferenze di servizio, ma anche per 'smaltire l'arretrato procedurale creato durante la pandemia' e per fornire ai funzionari supporto tecnico nella fase progettuale degli investimenti e nel monitoraggio dell'implementazione delle procedure e delle relative attività.

22 milioni saranno utilizzati, invece, per il monitoraggio e la comunicazione delle azioni di semplificazione. In questo caso si prevede un'ulteriore task force centrale, responsabile del coordinamento generale e del monitoraggio delle attività di assistenza tecnica (quelle implementate dai 1000 esperti localmente). Saranno

in 25 i 'semplificatori', supportati da esperti ICT, a occuparsi (sin da subito) del monitoraggio dell'impatto, in termini di semplificazione, delle nuove iniziative legislative sulle PA e degli effetti delle norme in vigore. Così come saranno loro a lavorare con le amministrazioni locali per: l'identificazione e la risoluzione dei colli di bottiglia procedimentali, apportare i necessari adeguamenti nell'allocazione delle risorse, prevedere azioni specifiche per le regioni inadempienti.

16,4 milioni saranno dedicati alla misurazione delle performance, l'investimento prevede tre strade: una piattaforma digitale della performance, da utilizzare come strumento di raccolta e offerta di indicatori chiave di performance da utilizzare anche per finalità di budgeting e pianificazione; la riforma dello status e del sistema di nomina dei componenti degli Organismi di Valutazione Indipendenti (attualmente 6.300 componenti), nonché risorse mirate alla loro formazione attraverso un sistema di voucher, per diffondere i sistemi di gestione della performance ed, infine, un'iniziativa di supporto tecnico per le amministrazioni più grandi (ministeri e agenzie governative centrali, regioni, grandi comuni), finalizzata a definire gli indicatori chiave della performance.

Ci sono poi **4 milioni** che, a partire dal 2024, permetteranno ai 25 esperti della Delivery Unit di proseguire il lavoro di screening dei procedimenti amministrativi (sul quale c'è già un investimento di altri 4 milioni sul PON Governance per il 2021-2023) funzionale a semplificarli e a eliminare autorizzazioni non giustificate. Per loro il traguardo da raggiungere è quello di ridefinire/semplificare, entro il 2026, ulteriori 600 procedimenti (oltre i 200 che semplificheranno al 2023).

I tempi del PNRR: Missione 1 - Componente 1 – Misura/Asse 2.2 – Buona Amministrazione e semplificazione						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
R2.2 Riforma Buona Amministrazione e semplificazione						
I2.2.1. Capacity building nella semplificazione a livello locale						
I2.2.2. Semplificazione e standardizzazione delle procedure per le imprese						
I2.2.3. Digitalizzazione delle procedure per l'edilizia e le attività produttive e operatività di SUAP & SUE						
I2.2.4. Azioni di monitoraggio, comunicazione e semplificazione (dei tempi delle procedure)						
I2.2.5. Outcome oriented PA (sistema di performance management)						

Competenze e Carriere. Alla lettera C della Capacità amministrativa troviamo gli investimenti sulle persone. Su queste il PNRR prevede di spendere 514,2 milioni (40,5% delle risorse su Capacità amministrativa del PNRR), a cui vanno sommate risorse complementari per 392 milioni.

In questo ambito troviamo l'importante riforma delle Competenze e delle Carriere. Su questa l'investimento previsto è di **24,3 milioni** e si pone la finalità di allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro, nonché di rimuovere alcuni impedimenti normativi alla mobilità dei dipendenti pubblici, per favorire percorsi di carriera anche tra diverse amministrazioni.

La riforma si articolerà in cinque passaggi:

1) creazione di un quadro comune di competenze: partendo dalla "Job profile Library", realizzata e sperimentata nell'ambito del progetto RiformAttiva dell'attuale PON Governance, sarà sviluppata una piattaforma nazionale che ingegnerizzerà il processo di pianificazione dei fabbisogni di capitale umano e metterà a disposizione delle amministrazioni locali e centrali un toolkit per la gestione delle risorse umane;
2) liberalizzazione del mercato del lavoro nella P.A. (mobilità orizzontale): sul piano tecnico gli avvisi di mobilità saranno pubblicati sul portale nazionale per il reclutamento, da lì sarà possibile per i dipendenti candidarsi e per le amministrazioni fare uno screening delle competenze. Sul piano

normativo si attende per giugno 2021 il Decreto-Legge relativo alla Riforma delle Carriere, nel quale si dovrà abolire l'autorizzazione alla mobilità da parte dell'amministrazione di origine (D.LGS 165/2001 art. 30 e art. 19 comma 5bis) e prevedere la possibilità per le amministrazioni che ospitano comandi e distacchi di poterli assorbire nel proprio organico;

3) nuova articolazione dei livelli (mobilità verticale): l'idea, si legge nelle pagine del PNRR, è quella di ampliare le opportunità di carriera per le posizioni non dirigenziali ed in particolare per i profili specialistici per rafforzare la diffusione delle "posizioni organizzative" in una logica di "middle management";
4) accesso alla dirigenza: si tratterà di qualificare la dirigenza in termini di leadership, competenze manageriali e politiche; razionalizzare i percorsi di accesso alla dirigenza; sostenere la creazione di un mercato unico nazionale della dirigenza che permetta una mobilità lungo i diversi livelli di governo. Per i contratti a tempo della dirigenza si rivedranno le forme e le modalità di accesso a manager esterni alla PA;
5) unificazione di alcuni profili professionali e collegamento al sistema delle performance: si passerà dal sistema "prima e seconda fascia" alla "fascia unica" adottando un sistema di classificazione più flessibile. Sarà rivisto il sistema della valutazione che prevederà la revisione pluriennale delle performance in riferimento ad obiettivi organizzativi e a piani di lavoro e autosviluppo individuale. Annualmente, in funzione delle progressioni di carriera, i dirigenti saranno monitorati e valutati, sarà introdotto un sistema in cui la formazione continua, attraverso l'attribuzione di crediti, sarà un requisito obbligatorio per le progressioni di carriera.

Le azioni per definire le regole e gli strumenti si svilupperanno dal 2021 alla fine del 2023. Lo sviluppo della pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali amministrazioni è previsto a fine 2023. Mentre la riforma del sistema di formazione e le azioni a supporto delle medie amministrazioni saranno implementate per tutta la durata del programma, fino al 2026.

I tempi del PNRR: Missione 1 – Componente 1 – Misura/Asse 2.3 – Competenze e Carriere						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
R2.3.1. Riforma Competenze e carriere						
I2.3.1. Competenze e capacità amministrativa (educazione e formazione)						
I2.3.2. Capacity building per il planning, l'organizzazione e la formazione del personale						

L'intervento sulla formazione (2.3.1) vale complessivamente 139 milioni di euro e prevede:

"Formazione Massiva": la realizzazione di un programma di Massive Open Online Courses (MOOC) su competenze chiave come la Digital Revolution, la transizione Green, l'innovazione sociale e le competenze gestionali (Program and Project Management, Performance evaluation, Impact assessment, gestione del team, gestione del cambiamento). Ci saranno poi dei moduli obbligatori, come etica, competenze digitali e pari opportunità. Questa nuova offerta si baserà non solo sulla valutazione dei bisogni percepiti (che può essere drammaticamente distorta, come riportano ricerche recenti), ma sarà legata alle principali sfide politiche.

Dal lato dell'offerta, i MOOC saranno pianificati a livello centrale, progettati e realizzati da una SNA riformata, in coordinamento con Formez, e in partnership con istituzioni accademiche e di formazione nazionali e internazionali ufficialmente accreditate.

Dal lato della domanda, ciascuna amministrazione definirà – in coerenza con i propri piani di fabbisogno – i beneficiari della formazione, insieme ai risultati attesi sul piano individuale e organizzativo. I partecipanti alla formazione riceveranno dei crediti, sulla base di una verifica puntuale delle competenze acquisite.

All'approccio di riqualificazione di massa offerto dai MOOC saranno affiancate le "Comunità di competenze", che avranno l'obiettivo di sostenere la nascita e lo sviluppo di una nuova élite di funzionari pubblici, in grado di riconoscere il loro ruolo e responsabilità nella strategia italiana di resilienza e ripresa.

Le CoP prevederanno la partecipazione di 100-150 membri (es. Human capital manager; Business government relations manager; Responsabili della transizione digitale; Responsabili della trasformazione verde; Manager dell'innovazione sociale; Progettisti sociali; Responsabili dell'istruzione; Manager dei servizi di welfare), e vedranno lavorare insieme i dirigenti delle amministrazioni centrali e locali.

È inoltre previsto un affiancamento ad alcune amministrazioni per progettare, attuare e finanziare una formazione adeguata. A tal fine, saranno messe a disposizione delle grandi amministrazioni (ministeri, regioni e comuni maggiori) un ulteriore insieme di risorse per la formazione su specifiche esigenze. I piani di formazione finanziati dovrebbero includere non solo la formazione tradizionale, ma anche la valutazione delle iniziative formative, programmi di coaching e mentoring, training on the job e altri strumenti innovativi e metodologie di sviluppo delle competenze.

Infine, è anche prevista una linea di intervento dedicata a specifici programmi di inserimento da offrire ai nuovi assunti in forma temporanea su risorse del PNRR, al fine di prepararli al nuovo ruolo e aiutarli a integrarsi rapidamente nell'organizzazione.

C'è poi l'investimento in "Sviluppo delle capacità nella pianificazione, organizzazione e formazione strategica della forza lavoro". Su questa misura il maggiore investimento: 350,9 milioni di euro finalizzati a supportare i piccoli e medi comuni (tra 25.000 e 250.000 abitanti), province e città metropolitane nella definizione e realizzazione di interventi di carattere amministrativo, organizzativo e di trasformazione digitale.
Per contribuire a colmare i divari di capacità amministrativa tra le pubbliche amministrazioni nel PNRR si punta sulla promozione dello scambio e del trasferimento di conoscenze dalle amministrazioni più avanzate (Mentori) a coloro che sono impegnati nel processo di cambiamento (Mentees). Nei primi due anni (3° trimestre 2021 - 2° trimestre 2023) sarà attuato un programma pilota finalizzato all'assegnazione di finanziamenti a progetti in cui:

- il DFP definirà un primo insieme di priorità di intervento, il relativo target di beneficiari, gli obiettivi intermedi e, secondo un approccio data driven, un insieme di indicatori quantitativi e qualitativi che guideranno l'identificazione del primo gruppo pilota di amministrazioni con il ruolo di 'Mentori' o 'Mentees';
- comuni e altre amministrazioni pubbliche beneficiarie, organizzate in consorzi comprendenti almeno un Mentor e un Mentees parteciperanno al contest, proponendo i propri progetti;
- il DFP destinerà il finanziamento come cofinanziamento delle proposte ricevute e fornirà ai beneficiari un supporto tecnico qualificato, attraverso esperti e centri di competenza, che integrano le attività dei Mentori. Le proposte di progetto presentate dovranno includere chiari KPI quantitativi e obiettivi che consentiranno di monitorare l'impatto nei primi 12-24 mesi.

I migliori risultati e le lezioni apprese saranno diffusi in un secondo momento alle altre amministrazioni pubbliche. I risultati dei progetti pilota, infatti, contribuiranno all'affinamento degli strumenti che saranno estesi (dal 3° trimestre 2023) a tutte le amministrazioni interessate e a tutte le priorità di intervento individuate utilizzando i fondi strutturali.

A leggerli tutti di seguito gli investimenti previsti per rendere la nostra Pubblica Amministrazione CAPACE (di fare politiche pubbliche resistenti) non manca nessuna delle parole chiave del rinnovamento amministrativo, forse la più presente è però task force, a sottendere un meccanismo che per accelerare un processo punta sull'inserimento a tempo di una compagine di esperti al fianco delle singole amministrazioni.

Considerando nel loro insieme le risorse che ci troveremo ad investire nella fase di ripresa è possibile, e necessario, se si vuole anche solo immaginare una prospettiva di medio-lungo periodo con cui guardare al futuro del pubblico impiego, distinguere due diversi livelli di investimento.

Gli investimenti e le misure di riforma funzionali alla spesa, gli attuali assetti e le dotazioni di personale (per numero e competenze) della PA centrale e locale non ci permetterebbero di gestire una spesa espansiva come quella prevista. Senza gli adeguati investimenti 'per la spesa' e senza radicali semplificazioni amministrative e normative il nostro paese non sarebbe in grado di garantire la tempestività e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse in arrivo. Il ché per il meccanismo che regge il PNRR equivale a dire che senza un'amplificata capacità amministrativa in questa direzione non potremmo avere le risorse.

Gli investimenti per ridisegnare una pubblica amministrazione capace di realizzare politiche robuste e servizi flessibili, intendendo con questi gli investimenti e le riforme che guardano alle risorse da investire con una vista più a lungo termine e mirano a ri-costruire un apparato pubblico capace di realizzare politiche robuste e servizi flessibili.

Oltre al rischio (reale) di non riuscire a fare spesa, ce ne sono diversi altri che non ci possiamo permettere, perché l'operazione che ci attende rappresenti un'opportunità di ripensamento e rinnovamento dell'apparato pubblico non possiamo:

- sbagliare a tracciare i profili di competenza del personale da immettere nelle pubbliche amministrazioni: partendo dai 'mestieri' e non dalle competenze, ad esempio;
- non adeguare le procedure concorsuali e le modalità di reclutamento ai reali fabbisogni delle amministrazioni, sia in termini di professionalità che di tempi: è necessario che le amministrazioni siano nelle condizioni di disporre delle competenze di cui hanno bisogno in tempi utili (non dopo due o tre anni);
- non riuscire ad attrarre le persone giuste: la PA così com'è non ha molto da offrire né ai giovani "talenti", né alle alte professionalità tecniche. Investire ora sulla PA con questa logica vuol dire – tra le altre cose – offrire retribuzioni e opportunità di carriera che siano competitive rispetto al privato; rivedere la disciplina delle alte professionalità; coltivare ambienti di apprendimento, crescita e stimolo;
- non riuscire a motivare e valorizzare il pubblico impiego: le politiche di incentivo non sono meno importanti di quelle di reclutamento ed è fondamentale riuscire ad avere una forza lavoro capace di focalizzarsi sulle missioni, di lavorare per obiettivi, di recuperare il senso e il valore pubblico del lavoro nella PA;
- puntare (nuovamente) sull'innovazione normativa e non sulla costruzione degli strumenti (materiali e culturali) necessari perché chi lavora nella PA sia in grado di pianificare l'incertezza e sostenere la resilienza del servizio pubblico;
- non creare osmosi tra l'accelerazione della macchina della spesa e la rifunzionalizzazione dei diversi livelli amministrativi;
- permettere che la PA abdichi alle importanti funzioni di progettazione diretta e di valutazione tecnica ed economica dei progetti, normalizzando e amplificando l'attuale dipendenza dal sistema della consulenza esterna;
- non investire nella formazione, o peggio, investire su una formazione standard, generalista e non guidata dagli obiettivi di missione e di servizio dell'organizzazione;
- non prevedere con lungimiranza i meccanismi di integrazione (e stabilizzazione) della forza lavoro a tempo che verrà selezionata, azzerando l'investimento ingente nel reclutamento, nella formazione e nel loro inserimento nelle amministrazioni.