

FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI

SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

*Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

**Quaderno 2-2021**

# **Il nodo della burocrazia nella trama del rinnovamento.**

## **Analisi e proposte**

**A cura di Tiziana Altì**

**Autori:**

**Ivana Dello Iacono**

**Claudia Gallorini**

**Marcello Valbonesi**

**Antonella Albertotti**

**Mara Pozzi**

**Maria Luisa Beccaria**

**Patrizia Marazza**

**Aldo Piccone**

*Giugno 2021*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano.

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,  
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

---

*Quaderno 2-2021, giugno 2021.*

*Il nodo della burocrazia nella trama del rinnovamento. Analisi e proposte.*

*A cura di Tiziana Alti.*

*Autori: Ivana Dello Iacono, Claudia Gallorini, Marcello Valbonesi,  
Antonella Albertotti, Mara Pozzi, Maria Luisa Beccaria, Patrizia Marazza,  
Aldo Piccone.*

## INDICE

### Introduzione

#### **L'enigma della burocrazia nelle mani dei burocrati**

*A cura di Tiziana Altì* .....4

### Prima parte

#### **1. Conoscere il "burosauro": come contrastare la deriva adempimentale e la burocrazia difensiva nella Pubblica Amministrazione**

*Ivana Dello Iacono* .....8

#### **2. Nuovi modelli per nuove PA**

*Claudia Gallorini* .....12

#### **3. Il cacciatore cacciato**

*Marcello Valbonesi* .....17

#### **4. La sfida del cambiamento: rinnovamento dei modelli organizzativi, digitalizzazione e innovazione tecnologica**

*Antonella Albertotti* .....22

### Seconda parte

#### **5. Il caso dell'Archivio storico del Comune di Pavia: il cittadino al centro**

*Mara Pozzi* .....25

#### **6. Amministrazione condivisa e co-progettazione**

*Maria Luisa Beccaria* .....28

#### **7. Il progetto di smart working dell'Ateneo di Pavia**

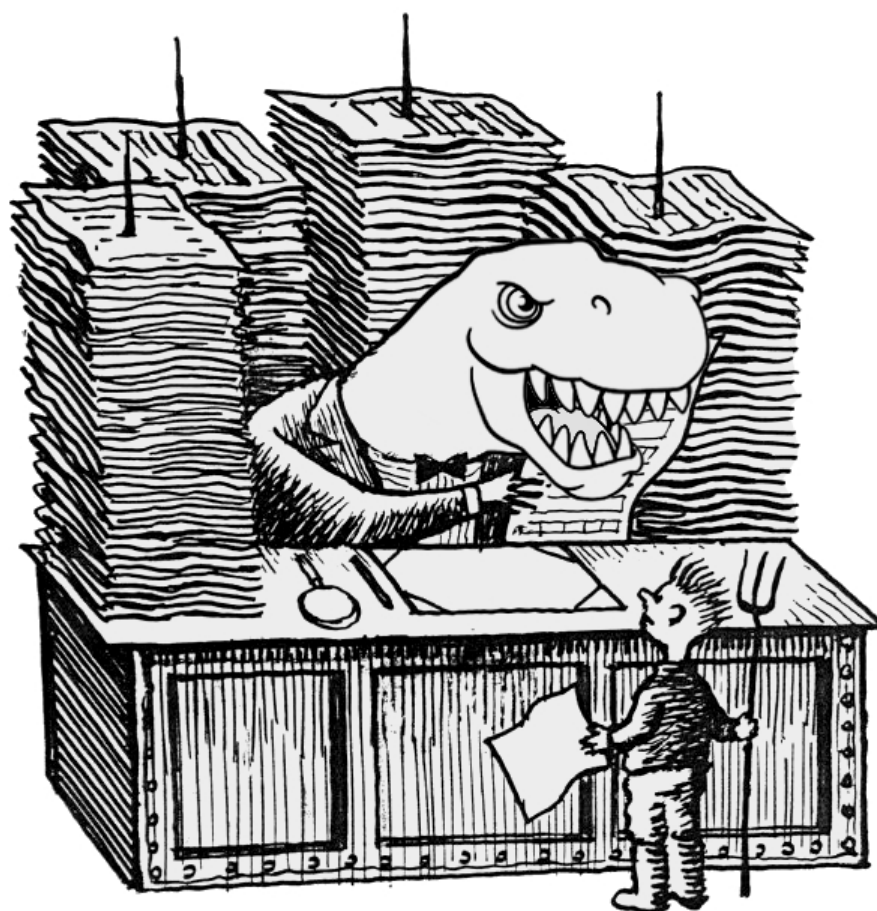
*Patrizia Marazza* .....35

#### **8. La motivazione selettiva come fattore di innovazione nella PA**

*Aldo Piccone* .....41

## **Il nodo della burocrazia nella trama del rinnovamento.**

### **Analisi e proposte**



*Collage "Burosauro" a cura di Simone Bossi (Comune di Pavia)*

## Introduzione

### **L'enigma della burocrazia nelle mani dei burocrati.**

*A cura di Tiziana Alti<sup>1</sup>*

Le pubbliche amministrazioni sono costantemente al centro di un dibattito politico, scientifico e mediatico che mobilita uno straordinario investimento di attenzione e di aspettative. Cifra comune del dibattito è che ci sia in gioco il funzionamento dell'intera società, e della vita di ogni cittadino.

Il progressivo conferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali, insieme alla crescita esponenziale dei pubblici interventi, e l'espansione dei servizi ritenuti meritevoli di tutela rendono l'argomento ancora più scottante.

Questo forte interesse ha prodotto numerose iniziative legislative, volte a migliorare le prestazioni del sistema pubblico, individuare soluzioni per correggere le evidenti patologie funzionali, alla ricerca di uno scambio virtuoso con i bisogni di una collettività sempre più dinamica<sup>2</sup>. Oltre all'assorbimento di rilevanti riflessioni teoriche<sup>3</sup> e l'attivazione di processi imitativi, l'impulso alle riforme ha potuto anche contare sulle sollecitazioni degli organismi internazionali<sup>4</sup>.

Ponendoci come osservatori di questo forte impegno riformista, possiamo oggi constatare il fallimento non solo di una prima ondata di riforme, ispirata al *change management* di derivazione statunitense, ma anche di una seconda, concentrata sostanzialmente sul *downsizing* degli apparati amministrativi, entrambe incapaci di affrontare i problemi di

---

<sup>1</sup> Tiziana Alti è Componente del Comitato Scientifico-Editoriale della Fondazione Romagnosi e Funzionario dell'Ispettorato del Lavoro di Pavia.

<sup>2</sup> Per un inquadramento teorico della Pubblica Amministrazione come sistema aperto, in continua relazione di scambio con l'esterno, si veda, tra gli altri: R. D'Amico, "L'analisi della Pubblica Amministrazione. Teorie, concetti e metodi", Vol.1, Franco Angeli Editore, 2006.

<sup>3</sup> Nell'impossibilità di citare gli innumerevoli contributi in proposito, si cita, tra i classici, M. Crozier *Stato modesto, Stato moderno*, Edizioni Lavoro, 1992.

<sup>4</sup> Si può fare riferimento, ad esempio, alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea sul programma nazionale di riforma dell'Italia del 5.6.2019, in cui si legge: "Accrescere l'efficienza dell'amministrazione pubblica italiana e la sua capacità di rispondere alle esigenze delle imprese avrebbe un impatto positivo sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti, così come sulla capacità delle imprese di sfruttare le opportunità di innovazione". Ancora più attuale l'esplicito richiamo indirizzato dall'OCSE al nostro Paese nel Piano per la crescita 2021 in cui si legge: "The key priority for the recovery is to enhance the public administration's effectiveness" (OECD Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth; 2021).

inefficacia e inefficienza della burocrazia, nonostante i numerosi tentativi di *policy transfer*<sup>5</sup>.

Ciò che rimane è un'alternanza inesauribile di cambiamento e resistenza (onda e riflusso), una replicazione inalterabile di innovazione e difesa che è diventata essa stessa oggetto di indagine o, per meglio dire, un vero e proprio enigma, non di rado risolto in modo quasi antropologico, attribuendo agli individui che popolano le pubbliche amministrazioni una sorta di imprinting originario<sup>6</sup>.

Sembrerebbe che, entro il perimetro rassicurante e consolidato della cultura amministrativa, le reazioni agli stimoli di cambiamento possano variare dal fastidio, alla sensazione di minaccia, al vero e proprio trauma, in tutti i casi con un effetto oppositivo e di chiusura.

Ancora oggi, come si può leggere in un interessante studio comparato sulle pubbliche amministrazioni nei Paesi membri dell'Unione Europea<sup>7</sup>, l'Italia rimane collocata tra le burocrazie tradizionali (in senso weberiano), proprio per la persistenza delle logiche procedurali e la forte regolamentazione delle attività amministrative.

È quindi evidente che, nonostante i numerosi provvedimenti e rimedi assunti per ridefinire la struttura burocratica, i rapporti gerarchici interni, e le modalità procedurali<sup>8</sup>, l'obiettivo di migliorare la performance della pubblica amministrazione non sia stato conseguito, e le prestazioni rimangano saldamente presidiate in qualità e quantità dai pubblici dipendenti, condizionate dagli assunti, dai valori, dalle convinzioni di cui sono portatori.

In virtù di questa constatazione, sorprende che questo rompicapo sia così raramente consegnato nelle mani di coloro che abitano il sistema amministrativo, muovono gli ingranaggi interni, eseguono materialmente le funzioni e i servizi pubblici con cognizione di causa: questo basso livello di coinvolgimento della struttura burocratica nella riflessione sul suo stesso funzionamento sembra peraltro in contrasto con la rilevanza assunta dalle variabili di matrice culturale tra i fattori esplicativi del cambiamento

---

<sup>5</sup> Per una rassegna delle principali teorie e pratiche sul cambiamento organizzativo si rinvia a Di Mascio F., Natalini A. *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci ed. Roma, 2018.

<sup>6</sup> Il riferimento teorico è agli studi sociologici dell'organizzazione, che approfondiscono i processi culturali, le dinamiche cognitive, i modelli prestabiliti ai quali si collegano i comportamenti (Powell W. W., Di Maggio P. J., *Il neoinstituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di comunità, Torino, 2000).

<sup>7</sup> European Commission, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, 2018.

<sup>8</sup> Non si può fare a meno di citare a tale proposito, per la portata delle intenzioni e del campo applicativo, il contributo apportato dalla legge di riforma del procedimento amministrativo, L. 241/1990.

organizzativo, e più in generale con l'elemento del consenso nelle arene di potere politico.

Nelle pagine seguenti, si propone un tentativo in questa direzione: il compito di osservare e discutere delle vicende che si susseguono nel contesto amministrativo è assegnato ai funzionari pubblici. Così facendo, l'enigma lascia il posto a lucide analisi, e alla consapevolezza delle sfide ineludibili cui la pubblica amministrazione può rispondere, anche con proposte concrete, alcune già in via di sperimentazione<sup>9</sup>.

Nella prima parte, gli scritti propongono una lettura più generale del fenomeno della modernizzazione della pubblica amministrazione<sup>10</sup>, che contempla gli "effetti paradossali" della rigida adesione formale alle norme, ma anche gli effetti ambigui di alcuni istituti di riforma – la trasparenza amministrativa, ad esempio – se non accompagnati dalla consapevolezza e dalla partecipazione dei cittadini (I. Dello Iacono).

Questo "salto di qualità", indispensabile per centrare gli obiettivi di cambiamento e di sviluppo, richiede il rafforzamento delle professionalità dei lavoratori alle pubbliche dipendenze, con un riconoscimento di ruolo sia dall'esterno che dall'interno, esito di percorsi formativi mirati e dell'introduzione di veri sistemi premianti (C. Gallorini).

Non è certo un cammino facile, e non mancano cenni impietosi (e sofferti) agli elementi ostativi al buon funzionamento dell'amministrazione – il forte "dirigismo" e l'asservimento alla classe politica, ad esempio – caratteristiche tanto consolidate da far sembrare i tentativi di cambiamento "realità buone per scrivere *case study*" (M. Valbonesi).

Al disincantato cinismo di alcune esperienze riportate, si alterna (e prevale) una volontà di riscatto, il riconoscimento del valore di un progetto complessivo di innovazione, e la necessità di familiarizzare con nuovi strumenti di lavoro (quelli della digitalizzazione) e con nuove procedure, sempre più semplificate (A. Albertotti).

Nella seconda parte, alcune di queste riflessioni di carattere generale vengono declinate in proposte operative, o riportate come pratiche già in sperimentazione.

Ciò accade ad esempio presso l'Archivio storico del Comune di Pavia, già fruibile nella versione digitale, quindi a disposizione degli utenti anche da

---

<sup>9</sup> Gli elaborati sono stati presentati, in una prima versione, durante il Corso di alta formazione per dirigenti, funzionari, amministratori pubblici e professionisti "Modernizzazione della PA e lavoro pubblico", organizzato dalla Fondazione G. Romagnosi di Pavia nel periodo ottobre-dicembre 2020.

<sup>10</sup> Il termine modernizzazione, associato alla pubblica amministrazione, oggetto di disputa lessicale, è qui utilizzato come sinonimo di innovazione e adeguamento del modello organizzativo e del suo funzionamento alle esigenze dell'ambiente circostante.

remoto, rendendo così un servizio che si è rivelato essenziale durante le chiusure degli uffici pubblici dovute all'emergenza sanitaria, insieme alle attività di valorizzazione del patrimonio tramite canali social (M. Pozzi).

Come espressione di cambiamento nel rapporto con i cittadini, vengono esaminate le esperienze di partecipazione democratica attraverso il modello organizzativo dell'amministrazione condivisa, adottato da alcuni enti locali e applicato tramite appositi regolamenti per la cura dei beni comuni urbani (M. L. Beccaria).

Una forma di innovazione trasversale a tutte le imprese pubbliche e private è stata (e sarà) la prestazione di lavoro in modalità agile, applicata su vasta scala nell'ultimo anno, di necessità, e destinata a consolidarsi, non prima di aver condotto analisi accurate da parte delle singole organizzazioni, e affrontato alcuni nodi essenziali, tra cui la misurazione del rendimento dell'attività resa in smart working (P. Marazza).

L'attenzione al pubblico impiego non può prescindere dal ruolo e dalle responsabilità dei dirigenti, specie nel ruolo di guida del cambiamento amministrativo, di orientamento e motivazione dei collaboratori, sapendo cogliere e valorizzare al meglio le differenti propensioni verso la sperimentazione di nuovi progetti e modalità di lavoro (A. Piccone).

Dalla lettura complessiva dei contributi risulta evidente che, affidando la riflessione sulla burocrazia allo stesso burocrate, si possa beneficiare di una prospettiva molto focalizzata, di un vero e proprio accertamento sul campo.

Oltre a verificare lo stato dell'arte delle iniziative intraprese per via legislativa o dell'evoluzione del comportamento organizzativo, risulta più accurata – se esaminata dall'altra parte della scrivania – la ricostruzione di atteggiamenti tipici (la burocrazia difensiva, ad esempio) e di luoghi comuni (a cominciare dal "burosauro").

Non va poi trascurata l'analisi dei fatti basata sull'impiego quotidiano di strumenti propri dell'attività amministrativa, ma sconosciuti ai più, come ad esempio i regolamenti interni, le indicazioni operative, gli accordi di sede.

Soprattutto, l'osservazione della burocrazia proposta da chi ne fa parte può contribuire a rendere più accessibile al dibattito pubblico la condizione reale in cui si ritrova oggi la pubblica amministrazione, rispetto alla distanza dalla società che la caratterizza, riavvicinando i lembi di due realtà apparentemente incomunicabili. Non è inverosimile che proprio in questa comunicazione risieda parte della soluzione.

## **Prima parte**

### **1. Conoscere il "burosauro": come contrastare la deriva adempimentale e la burocrazia difensiva nella Pubblica Amministrazione.**

*Ivana Dello Iacono*<sup>11</sup>

Obiettivo di questo breve saggio è fornire un punto di vista sul percorso di modernizzazione della Pubblica Amministrazione (da ora PA) alla luce delle sollecitazioni proposte durante un'esperienza formativa<sup>12</sup> e dell'esperienza maturata in oltre 30 anni di servizio pubblico. Lungi dal voler somministrare improbabili verità, si sono accesi alcuni "fuochi", prendendo le mosse dalle *key words* proposte nei moduli didattici: Pubblica Amministrazione, rinnovamento, capitale umano, partecipazione.

Modernizzazione: parola antica.

Si parla di modernizzare e riformare la PA da almeno 30 anni. Perché? La PA non è in genere ben percepita: considerata un apparato di oscuri burocrati che si nascondono dietro un linguaggio incomprensibile e meccanismi misteriosi, pronti a fagocitare nelle loro grandi fauci il povero cittadino spesso ignaro delle procedure, delle liturgie, delle scadenze. Ecco quindi il grande Burosauro che, sia chiaro, non cattura solo i cittadini ma imprigiona anche e soprattutto gli stessi addetti alla PA, i cosiddetti burocrati.

Poi ci sono i cittadini non ignari, quelli che sanno, anzi quelli che la sanno lunghissima e assumono spesso la veste di giudici severi e implacabili nei confronti di addetti che reputano poco competenti e poco propensi ad esercitare la loro funzione se non nello stretto recinto "di propria competenza". Succede infatti che l'orientamento all'adempimento fine a se stesso, scollegato da una visione di sistema e dalla piena consapevolezza del contesto, generi effetti paradossali pur con comportamenti improntati ai doveri d'ufficio. È per l'appunto la *deriva adempimentale*, la confusione del mezzo con il fine, il ciceroniano *summum ius summa iniuria*. La pericolosa attitudine alla quasi ossessiva attenzione al contenuto della norma piuttosto che alle sue finalità e ai suoi destinatari. È l'effetto "intervento perfettamente

---

<sup>11</sup> *Ivana dello Iacono è dirigente di ruolo del Comune di Pavia dal 2000, dopo un'esperienza quasi decennale nella carriera prefettizia. Oggi si occupa di Scuola, Politiche Giovanili e Sport e, ad interim, di Cultura, Turismo, Attività Produttiva ed Eventi.*

<sup>12</sup> Corso di alta formazione per dirigenti, funzionari, amministratori pubblici e professionisti "Modernizzazione della PA e lavoro pubblico", organizzato dalla Fondazione G. Romagnosi di Pavia, 2020.

riuscito, paziente morto” o anche atto formalmente perfetto ma con effetti devastanti oppure inutili.

L'attitudine ad un approccio rigido alla norma può generare un altro aspetto deteriore della PA: la cosiddetta burocrazia difensiva, che si manifesta non solo quando ci si ripara dietro il dettato normativo (o anche la stratificazione, la farraginosità, la contraddizione) per rimandare, ritardare o attendere, ma anche per difendersi dall'ingerenza dell'organo di direzione politica quando non si sia perfettamente metabolizzato il principio di separazione tra le funzioni di indirizzo e di controllo che spettano alla parte politica da quelle di gestione che spettano alla parte tecnico-amministrativa. Certo, ad alimentare la prepotenza del burocrata ci sono l'eccesso di produzione normativa (anche contraddittoria), le interpretazioni spesso differenti delle diverse magistrature, gli orientamenti ondivaghi delle varie autorità, il timore delle inchieste, atteso che la difficile posizione di chi deve esercitare pubbliche responsabilità oscilla tra il rischio dell'abuso d'ufficio (se si fa) e quello dell'omissione o ritardo in atti d'ufficio (se si temporeggia).

In questo quadro, il progressivo passaggio da una PA solo erogatrice di servizi, quindi “per” il cittadino fruitore, ad una PA “con” il cittadino, ovvero aperta alla partecipazione, al coinvolgimento, all'ascolto, alla coprogettazione, implica condizioni che non si possono conseguire a suon di leggi. Il superamento della logica top-down chiede un cambio di mentalità, di cultura, di atteggiamenti individuali e collettivi all'interno della PA e tra i cittadini. Se fossero state sufficienti le leggi, già dal 1990 – anno del varo della legge 241 su procedimento amministrativo, trasparenza e partecipazione – si sarebbero consolidati comportamenti e risultati in tal senso. Il percorso è complesso e passa per la piena consapevolezza dei concetti di trasparenza, accessibilità totale, partecipazione, digitalizzazione, comunicazione.

Dalla Trasparenza alla comunicazione.

La trasparenza, intesa quale accessibilità totale alle informazioni detenute dalla PA (la vecchia casa di vetro), è perlopiù vissuta dagli uffici come un aggravio degli adempimenti amministrativi, spesso osservati in via ripetitiva, e dai cittadini come occasione per “curiosare” in alcuni ambiti (in genere le informazioni più ricercate riguardano il patrimonio degli amministratori e le retribuzioni dei dirigenti) alla ricerca di conferme sui presunti privilegi della casta.

Difficilmente si pensa alla trasparenza quale veicolo per accedere ad informazioni preziose sul funzionamento della PA, sui processi di spesa, sui

grandi progetti, anche perché – obiettivamente – non sempre le informazioni, pur disponibili, sono del tutto intellegibili. Il linguaggio resta un linguaggio ostico, la redazione degli atti amministrativi è ancora ispirata ad uno stile che difficilmente si presta ad una comprensione immediata ai non addetti ai lavori, il messaggio da veicolare non è sempre diretto.

Diversamente, la richiesta di trasparenza viene invocata da alcuni quale strumento per l'esercizio di un sindacato ispettivo ispirato prevalentemente alla ricerca della patologia (esito dell'equazione: pubblica amministrazione = corruzione). È anche questo un motivo di difficoltà per la piena partecipazione dei cittadini: la PA teme di essere commissariata e si irrigidisce; il cittadino non si fida, ritenendo che la PA non sia adeguata a rispondere alle esigenze che è chiamata a soddisfare. Occorre un patto di corresponsabilità e di reciproco riconoscimento: se il cittadino si avvicina alla PA e concorre alla definizione delle politiche pubbliche, si possono assumere decisioni migliori (incremento della qualità), si possono prevenire i conflitti, si riduce il rischio di mancata utilizzazione dei servizi, può essere riconosciuta una maggiore legittimazione alle scelte (effetto reputazionale). Se la PA si sottrae alla pur faticosa pratica della partecipazione e del coinvolgimento, causerà probabilmente diffidenza e ostilità e il ricorso stizzito alle forme di accesso che non hanno finalità conoscitiva/partecipativa quanto ispettiva e punitiva.

Occorrono preparazione e competenza per le attività di partecipazione, difficili da reperire in una PA appiattita su figure professionali standard, spesso prive di prospettive di carriera e vittime di politiche sindacali che, in nome di una malintesa equità, hanno di fatto impedito la adeguata valorizzazione di professionalità e competenze. Anche i cittadini devono essere preparati: accade infatti che i processi di partecipazione, proprio perché complessi, tendano ad escludere i soggetti più deboli e meno "attrezzati" per essere appannaggio di tecnici e/o esperti più proattivi. Importante quindi pensare a strumenti di intercettazione di più voci – anche quelle più fragili – ricorrendo alle nuove tecnologie che nei *device* a diffusione massiva (smartphone) possono raggiungere ampi strati di pubblico. Altro discorso, ma simile nell'impostazione a quanto fin qui sostenuto, vale per la cosiddetta cittadinanza digitale che costituisce un ulteriore strumento di vicinanza e di partecipazione. Da un lato l'accesso ai servizi on line, dall'altro la possibilità di ascoltare i cittadini attraverso i social media: questi ultimi costituiscono un grande veicolo di partecipazione e di ausilio al *policy making*. Bene sicuramente l'ascolto del *mood* e del *sentiment* per orientare e

orientarsi. Ci si deve tuttavia guardare dalla deriva del “bar sport” ovvero da quella caratteristica del mondo social in cui spesso si confonde il diritto ad esprimere un’opinione con la certezza di affermare assolute verità, sulla base di qualche “like”.

Il processo di digitalizzazione non va confuso con quello di informatizzazione. Si tratta di una potente innovazione che riguarda i modelli organizzativi, i processi, la mentalità, nella quale l’informatica costituisce un elemento strumentale.

Tutto questo non può avvenire senza l’adeguato coinvolgimento delle persone: il capitale umano è un fattore decisivo come in tutte le organizzazioni. Il nuovo modello che va imponendosi richiede competenze nuove e ulteriori (economisti, analisti, *project manager*) rispetto alle figure tradizionali (prevalentemente giuristi), cui va assicurata una formazione permanente e continuativa che costituisca una leva strategica insieme al sentirsi parte di un progetto. Anche il versante dei cittadini merita attenzione perché non può esserci partecipazione senza consapevolezza e responsabilità, e non possono esserci consapevolezza e responsabilità senza istruzione e comunicazione. Il rischio è infatti che processi di partecipazione democratica ad alta densità numerica ma con modesto tasso di consapevolezza si trasformino in tirannia della pancia con abdicazione del pensiero, assecondando un’altra pericolosa deriva dei nostri giorni: la pretesa di dare risposte semplici a questioni complesse, ovvero di semplificare negando la complessità. Questo quindi il grande obiettivo trasversale e universale della PA moderna: educare, nel senso di guidare - anche attraverso un forte investimento in politiche di comunicazione diffusa - alla conoscenza, alla partecipazione del sapere, vero viatico per l’esercizio libero e responsabile della cittadinanza.

## **2. Nuovi modelli per nuove PA.**

*Claudia Gallorini<sup>13</sup>*

### *Perché una nuova PA.*

La pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare uno dei pilastri fondamentali di una società evoluta, moderna ed efficiente. Dovrebbe garantire ai cittadini, al terzo settore e al mondo produttivo servizi sempre più efficaci e accompagnare l'intera collettività, interagendo con la stessa, verso il *new deal* dell'economia e del welfare. Dovrebbe e potrebbe costituire un elemento di punta per accompagnare l'economia verso la ripresa e la crescita, garantendo servizi efficienti e infondendo fiducia nei confronti della macchina pubblica.

Per svolgere questi compiti occorre ridisegnare i modelli di governance e di gestione della PA stessa, anzi delle PA, focalizzando su alcuni obiettivi centrali di cambiamento e di sviluppo, sia di breve, sia di medio, sia di lungo periodo. La fase storica che l'intera società sta attraversando, se da un lato rappresenta un momento di grande criticità, dall'altro costituisce una grande occasione per uscire da una grave crisi economica e sotto certi aspetti culturale, che ha investito il mondo globalizzato, da ultimo a causa della pandemia mondiale in atto.

### *I pilastri della nuova PA.*

#### *Empowerment.*

Il ruolo centrale delle risorse umane impone importanti riflessioni sulle motivazioni che rendono scarsamente appetibile il lavoro alle pubbliche dipendenze e che non permettono alle PA di compiere il vero salto di qualità necessario per svolgere un ruolo propulsivo e decisivo verso la trasformazione dei processi e lo sviluppo della cultura e della cittadinanza digitale.

Occorre pertanto intraprendere politiche di radicale cambiamento nell'ambito della creazione e dello sviluppo di professionalità adeguate, che deve necessariamente comprendere un percorso di formazione, non solo sul campo, per il personale già in servizio ma anche alla base, con la creazione di una nuova generazione di dipendenti pubblici.

---

<sup>13</sup> Claudia Gallorini è Direttrice amministrativa del Conservatorio di musica di Pavia I.S.S.M. "Franco Vittadini".

Per tale motivo, tra gli obiettivi di lungo periodo, una vera riforma del sistema di istruzione dovrebbe includere, oltre ai necessari investimenti sulle infrastrutture, la creazione di un percorso scolastico di base che comprenda, parallelamente a un liceo delle scienze politiche, indispensabile per la crescita di una nuova leva di amministratori e di leader politici, un indirizzo di scuola secondaria mirato alla specifica formazione di risorse da impiegare nella pubblica amministrazione.

In materia di contrattazione collettiva, partendo dall'indispensabile confronto con le parti sociali, occorre definire nuovi modelli contrattuali, che risultino inclusivi per tutte le categorie di lavoratori e che contestualmente permettano agli enti di ridisegnare con nuove logiche di efficienza l'organizzazione di uffici e servizi. Le riforme della PA operate nell'ultimo ventennio, se da un lato hanno mirato alla riduzione di alcune storture per indurre i dipendenti a comportamenti più corretti, dall'altro hanno creato nell'immaginario collettivo una sempre maggiore sfiducia e grandi pregiudizi nei confronti del pubblico impiego. Tale risultato comporta un ulteriore allontanamento delle migliori professionalità dal lavoro alle pubbliche dipendenze, delegando alla serietà e alla capacità di "automotivazione" di singoli impiegati e funzionari la buona riuscita del proprio lavoro. Ridisegnare la contrattazione collettiva, obiettivo di medio periodo, potrebbe così comprendere, a titolo indicativo e non esaustivo:

- una più equa remunerazione delle diverse categorie contrattuali, che hanno subito un generale appiattimento, con un enorme divario tra posizioni dirigenziali e quadri e responsabili intermedi;
- l'applicazione di un vero sistema premiale, che abbandoni definitivamente la distribuzione a pioggia delle risorse e che sia in grado di conseguire un reale metodo meritocratico, garantendo nel contempo la gratificazione delle categorie di livello più basso con nuovi (o vecchi) sistemi incentivanti, anche legati all'anzianità di servizio, penalizzanti ad esempio in caso di assenteismo.

Nel breve periodo potrebbe essere più diffusamente applicato l'istituto già esistente del corso-concorso, cui affiancare modalità più snelle di assunzione del personale.

#### *Nuovi modelli di governance e di organizzazione.*

Obiettivo strategico per un vero adeguamento della PA al ruolo che le compete deve essere rappresentato da una radicale modifica della

governance ma soprattutto dell'organizzazione interna, che non possono prescindere dagli obiettivi di empowerment sopra descritti.

A livello organizzativo, nel breve e medio periodo, occorre trasformare le dichiarazioni di intenti e le innovazioni formali intervenute negli ultimi decenni in reali cambiamenti sostanziali e precisamente:

- la trasformazione del lavoro per obiettivi nella modalità produttiva ordinaria e la creazione di nuovi sistemi motivazionali differenziati;
- la “reinternalizzazione” di alcuni servizi a scarso contenuto tecnologico, gestibili con personale non altamente specializzato (es.: servizi di pulizia, guardiania, custodia) o creando una forma mista di gestione con coordinamento interno e utilizzo flessibile di risorse interne ed esterne;
- la reintroduzione di alte professionalità e la condivisione tra enti del capitale umano.

*Dal modello sanzionatorio al modello premiante.*

Per una vera e sostanziale evoluzione della PA occorre un netto passaggio da un modello sanzionatorio a un modello premiante, applicato non solo alle risorse umane ma alle amministrazioni nel loro complesso.

Occorre individuare sistemi efficaci per stimolare la reingegnerizzazione dei processi affinché le PA non interpretino le nuove sfide come meri adempimenti ma come vere e proprie opportunità di crescita e di miglioramento, non solo in termini di efficacia dei servizi resi ma anche in termini di benessere organizzativo interno e di miglioramento della qualità di vita dei propri dipendenti.

Il miglioramento della qualità della vita e il benessere emotivo dei dipendenti potrebbero essere incoraggiati da una serie di fattori, che comprendono, oltre all'epocale trasformazione del lavoro in presenza in lavoro a distanza o in forma mista, altri servizi da garantire ai propri dipendenti. Le pari opportunità di genere dovrebbero così essere stimolate dall'applicazione effettiva di modelli aziendali nella PA, come la creazione di nursery e asili all'interno delle sedi lavorative, una maggiore flessibilità di orario per i lavoratori che, per scelta o per motivi legati alle proprie mansioni, svolgono la loro attività in presenza, la definizione di nuovi benefit non necessariamente costituiti da gratificazioni economiche.

L'imposizione dell'obbligo di introdurre nuovi strumenti digitali, come il sistema di pagamento PagoPA o la diffusione del sistema di identificazione SPID, hanno dimostrato l'inefficacia e i limiti dei sistemi impositivi, rendendo evidente la necessità di percorrere strade alternative. Occorre pertanto

premiare le PA virtuose, anziché sanzionare quelle inadempienti, così come appare più costruttivo rendere disponibili benefit ai cittadini per diffondere l'utilizzo di strumenti già esistenti da molti anni ma ancora scarsamente utilizzati.

### *Cittadinanza digitale.*

Le PA devono fungere da motore per la diffusione delle competenze digitali di tutti i cittadini. Per l'eliminazione del divario digitale occorre però un intervento statale mirato alla diffusione capillare del servizio di connessione alla rete, che tuttora penalizza le fasce sociali più deboli e non consente di effettuare il salto verso il pieno ed efficace utilizzo del digitale e quindi verso la vera cittadinanza digitale. Saremo cittadini digitali solo in un mondo inclusivo digitale.

### *Recovery fund e NextGenerationEU.*

Il piano per la ripresa per l'Europa NextGenerationEU rappresenta un'unica eccezionale possibilità di rilancio dell'economia italiana, che non può prescindere dal buon funzionamento della macchina pubblica e quindi delle P.A.. Il settore pubblico, insieme all'intera società, cittadini, imprese, terzo settore, è chiamato a una sfida irripetibile che impatterà sulle future generazioni e per la quale occorre attivare immediatamente un nuovo corso della gestione pubblica.

Negli ultimi anni l'attenzione della politica si è focalizzata sulla lotta alla corruzione, all'assenteismo e al "parassitismo", sulla trasparenza e sul diritto di accesso, sulla partecipazione, con scarsi risultati qualitativi complessivi. Le problematiche citate non costituiscono infatti le uniche criticità da affrontare per costruire nuovi modelli di P.A.. Occorre rivedere l'intero impianto organizzativo, la contrattazione collettiva, il reclutamento, la formazione. Occorre investire subito sul capitale umano per affrontare una sfida epocale che solo un paese dotato di una buona macchina pubblica può affrontare, rilanciando il ruolo e la figura del *civil servant* nell'accezione più nobile del termine, con una sorta di operazione di marketing del pubblico impiego.

Solo una gestione più moderna del capitale umano e la capacità di attrarre alte professionalità e risorse eccellenti nel settore pubblico possono garantire buoni servizi pubblici. Naturalmente nel medio e lungo termine occorre accompagnare la trasformazione realizzando una serie di riforme strutturali, stimolando la crescita di una cittadinanza non solo digitale ma

davvero partecipativa. Bisogna creare nuove generazioni di *civil servant*, puntare sull'*empowerment*, sia per l'amministrazione, sia per la politica, prima con la scuola e poi con l'Università. E occorre soprattutto costruire un filo di congiunzione più forte tra il cittadino e le pubbliche amministrazioni, una maggiore fiducia e collaborazione.

Dal punto di vista infrastrutturale e socioeconomico più in generale, sono tante le riforme da affrontare e solo con pubbliche amministrazioni evolute ed efficienti sarà possibile costruire un futuro positivo per le nuove generazioni.

### 3. Il cacciatore cacciato.

Marcello Valbonesi<sup>14</sup>

Può succedere, trovandosi in un contesto formativo a ripercorrere la storia del cambiamento della Pubblica Amministrazione fino ai tempi moderni, di iniziare con un sorriso, pensando a quel prototipo di impiegato reso celebre della commedia berseziana che ne immortala le *Miserie*. Può succedere poi che, ipnotizzati in un crescendo rossiniano di progresso e riforme del passato e del futuro, ci si lasci prendere dall'esaltazione nietzschiana del dipendente pubblico evoluto. Digitale. Il 2.0.

Confessiamo, ripensandoci: sorriso invero, il nostro, non così sincero.

Frutto ambiguo di disprezzo pubblico e privatissima simpatia (se non empatia) per il Monsù Travet, passato alla storia come – sebben onesto e disciplinato – grigio, mediocre e frustrato.

A dirla tutta, di nuovo-che-avanza, doppiato il mezzo del cammin, già assai ne abbiām visto. A qualcuno di noi persino forse basta e, appunto, avanza. E non si pensi subito male: non per sufficienza, ma per morigeratezza e temperanza, che sono proprio virtù da dipendente pubblico.

Il lavoro su noi stessi, dunque. Ma spersonalizziamo, affinché appaia tutto ancor più serio: il lavoro sul Capitale Umano.

Occorre senz'altro partire da un'analisi come si deve, ovverosia professionalmente impietosa, dello stato dell'arte. Poi sviluppare il firmware 2.0, quello che supporta capacità *auto*-analitiche, i driver di acquisizione di indicatori misurabili e le dinamicissime librerie più volte a settimana auto-aggiornantisi via web di integrità, onestà, etica, etc. Poi il *deployment* del medesimo su qualche milione di vecchi modelli. Al netto dei rigetti severi, occorrerà poi passare al training. Dopo qualche dozzina di ulteriori fasi, la *renewed generation* – invero si può immaginare oramai attempata – riuscirà a cominciare ad *e-lavorare*.

Sono interessanti i contributi che spesso vengono citati in ambito formativo sul tema della motivazione del personale della Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di farla finalmente appena alzar da terra.

Ripercorrendo a lunghe falcate l'evoluzione della teoria – Abraham Maslow, David McClelland, Victor Vroom, Edwin A. Locke, etc. – si intravedono nei modelli che ciascun autore propone suggerimenti di strategie motivazionali.

---

<sup>14</sup> Marcello Valbonesi è funzionario della Pubblica Amministrazione.

Qualcuno potrebbe però impudentemente chiedersi quanto le strategie motivazionali siano concretamente traducibili in tattica, in buona pratica. Quanto lo siano in contesti generici, in contesti lavorativi, nel contesto specifico del pubblico impiego.

Segue dunque analisi, da irrilevante punto d'osservazione all'interno. Professionale forse no. Certamente impietosa.

Da un lato, per raggiungere l'obiettivo del dipendente pubblico 2.0 occorre avere, o almeno ambire ad avere, persone estremamente motivate, consapevoli, integre, coerenti, con un ampio bagaglio di competenze trasversali e riserve di potenzialità auto-rigenerantisi (intendiamo la capacità di determinare la necessità di aggiornamento ed aggiornarsi autonomamente: formazione continua non come premio per gli allineati, ma come alimento indispensabile per ciascuno).

Dall'altro, la realtà racconta non tanto di modalità di reclutamento delle risorse quanto, soprattutto, di inquadramento nelle funzioni e di avanzamento nelle responsabilità totalmente incoerenti con qualsiasi obiettivo, per quanto poco ambizioso esso possa essere, di miglioramento.

Con l'eccezione di realtà buone per scrivere *case study*, così perfette da far sorgere il dubbio di essere bellamente inventate a fine didascalico, quale è delle Pubbliche Amministrazioni il panorama visto da chi sta dentro e la desolazione del quale ricade su chi sta fuori?

Quello che si intuisce con immenso dolore e, peraltro, minimo sforzo ermeneutico è purtroppo uno schema ricorrente. Un sistema che mantiene velleità di dirigismo assoluto di matrice militare (o presidenziale per chi si scandalizza facilmente, dittatoriale per chi non si scandalizza più di niente) senza più avere alcun residuo di assetto e – si consenta – di *valore* militare. Per parlare semplice: fa strada chi ossequiosamente professa accondiscendenza ai desideri (tanto quelli espressi quanto quelli reconditi) di colui o colei che gli sta appena sopra e viene castigato colui o colei che osi pensare criticamente e colei o colui il quale estrinsechi anche solo minimi guizzi di libertà od onestà intellettuali, lasci trapelare segnali di un qualsiasi stato, moto o fuoco interiore che abbia un descrittivo con prefisso “*auto-*” (autonomia, autorevolezza, autocritica, ...).

Dubbi, quindi, che una strategia motivazionale (che sia finalizzata a qualcosa di buono) possa trovare albergo in un simile contesto.

La PA, non si dimentichi, è in mezzo al guado anche su almeno altre due dimensioni.

La prima: quella della cosiddetta privatizzazione, mai condotta sino in fondo (e in tanti ne rendiamo grazie ai Numi Tutelari della categoria, specie chi, tra noi, di privati e di privatizzazioni alla moda italiana tiene esperienza).

La seconda: quella della separazione tra attribuzioni della dirigenza (alle quali si permetta di accostare quelle dei funzionari) e prerogative dei Politici, il pieno raggiungimento della quale – ben si comprende – costituirebbe la peggior iattura per tutti i carrieristi di mediocre fattura di ciascuno dei due raggruppamenti.

In questo stato di inconcludente riformismo gattopardesco – di ormai ben oltre trent'anni di cancrena italiana – quale altro risultato si sarebbe mai potuto sperare di ottenere se non coorti di Travet preoccupati di farsi notare il meno possibile?

In diuturna acquiescenza fino all'agognata quiescenza, Travet sviliti, non di rado massacrati da dentro e – come se non bastasse – bersagliati ed invidiati da fuori.

Tentiamo per un attimo di sfatare il mito del fannullone: il “far poco” – l'esser oggi “refrattari digitali”, per stare in argomento – potrebbe non esser frutto di accidia ed ignavia e nemmeno di carenza di motivazione o desiderio di autorealizzazione. Potrebbe essere tecnica di sopravvivenza. Se così fosse, forse non dovremmo lambiccarci con le posizioni di vertice, bensì cominciare a ragionare alla base della piramide di Maslow. E forse pure scavare.

Ben si valuti, dunque, se non sia forse opportuno, prima di tentare di trapiantare nel pubblico impiego modelli basati su raffinatissime teorie comportamentali (che hanno già mostrato tutti i loro limiti nel privato), traguardare lo sguardo un filo più in basso.

Sommessamente temiamo che il problema non si risolva ricercando ed applicando il modello motivazionale più appropriato. Né crediamo in particolare che occorra ricorrere a teorie ed implementare tecniche selettive o preselettive avanzate.

Tra i vari modelli motivazionali, ha rappresentato particolare fonte di riflessione quello proposto da McClelland. L'autore, per argomentare la propria teoria, individua quali fattori motivazionali potere, successo ed affiliazione. Ciascun individuo li sperimenta, ma in proporzione differente.

L'autore ripartisce conseguentemente gli appartenenti ad una comunità lavorativa tra coloro che sono primariamente motivati dalla sete di potere, coloro per i quali è più motivante il successo e coloro i quali si sentono appagati dall'appartenenza ad un gruppo in cui viene loro riconosciuto un ruolo.

La teoria di David McClelland<sup>15</sup> è affascinante, ma la fascinazione evapora appena in vista della realtà.

Di *power driven*, in una Amministrazione Pubblica non ce ne possono e non ce ne devono essere per definizione. Neppure la Pubblica Amministrazione è *power driven*, figurarsi il singolo. La PA *amministra* un potere che ad essa discende dalla legge. Al proprio interno, dunque, non ci può essere spazio per l'ambizione di potere del singolo. Se quello spazio esistesse, l'arbitrio diverrebbe la regola.

L'unico *power driven* legittimo è forse il politico candidato, ma solo fin tanto che ambisce al raggiungimento dei vertici di un'Amministrazione. Se e dal momento in cui li raggiunge, anche lui diventa *amministratore*: un pubblico servitore.

*Affiliation driven*. Le uniche Amministrazioni in cui è consentito manifestare sentimenti di appartenenza sono quelle militari. E con moderazione. La realtà è che oggi in Italia dichiararsi dipendente pubblico non è esattamente un'operazione di *self-marketing*. Azzarderei che chi lo fa, in una non irrilevante percentuale di casi, rischia di veder frainteso il proprio orgoglio di appartenenza per presupposto a richiesta concussiva.

Si potrebbe ritenere che la PA debba esser zeppa di *achiever*!

Ma non c'è nulla di più lontano dalla realtà. L'*achiever* è virtualmente l'opposto del pubblico dipendente modello. L'*achiever* è autonomo, non dà peso alla gerarchia, interpreta la legge. È un battitore libero. Si sente libero e – quel che è peggio – appare libero e tende a far sfoggio della propria libertà. È un cacciatore solitario. Per quanto possa trapelare una indebita preferenza personale, in tutta onestà intellettuale, una PA contenente *achiever* sarebbe un disastro. Le pagine di giudiziaria sono piene di *achiever* ai domiciliari.

Se è intelligente e fortunato, l'*achiever* sceglie di battere altre riserve. Se ci si trova, si sposta per tempo in altri territori. Prima o poi, se rimane, il cacciatore, dalla PA, è cacciato.

Sovviene *in exitu* la superba metafora del Cubo di Rubik. Assai rischioso pensare di avere una soluzione a portata di mano o anche solo in vista per risolvere un problema complesso come quello della Modernizzazione della PA e del lavoro pubblico.

Cercando di risolvere un aspetto a) non si ha certezza alcuna di riuscire nell'intento, b) si ha la certezza di incrementare il caos riguardo a tutti gli altri aspetti interconnessi.

---

<sup>15</sup> Mc Lelland David C., *Human Motivation*, Cambridge University Press, 2014.

Non arrendiamoci, ma mettiamo in conto la possibilità che una soluzione al problema posto non ci sia. Stato e progresso sono termini antitetici sul piano etimologico come ontologico. Pubblica Amministrazione Moderna è un ossimoro.

Per concludere, dal profondo del mio cuore: grazie al pubblico impiego, in fondo, ormai, ultima chance di lavoro dove – se fortemente si vuole – si ha un residuo di possibilità di mantenere una certa libertà di pensiero. Se dissimuli appena decentemente, il sistema nemmeno si accorge di te e nessuno ti caccia via.

Ignazio Travetti, in verità uomo assai attento e scrupoloso, stufo di essere vessato sul lavoro e di un contesto fatto di inettitudine, “demeritocrazia” ed angherie, alla fine reagisce, prima ottiene una promozione, ma poi viene licenziato: se ne va sbattendo la porta e fa una discreta fortuna senza più nessuno addosso a tormentarlo. Un *achiever*.

#### **4. La sfida del cambiamento: rinnovamento dei modelli organizzativi, digitalizzazione e innovazione tecnologica.**

*Antonella Albertotti<sup>16</sup>*

Il difficile momento che stiamo vivendo deve trasformarsi in un'opportunità per le pubbliche amministrazioni. E' arrivato il tempo, non più rinviabile, di compiere uno straordinario sforzo di innovazione, di ripensare la modalità di interlocuzione con i cittadini, e l'erogazione dei servizi, e di tradurre in pratica linee guida che per troppi anni sono rimaste sulla carta.

È una sfida che intreccia il lavoro agile, che ha improvvisamente interessato gran parte dei lavoratori pubblici, con la necessità della digitalizzazione, dell'uso del dato in modo che possa essere incrociato e condiviso con le altre PA, secondo il principio *once only*, affinché al cittadino non sia richiesta ripetutamente la medesima informazione. La nuova visione deve essere rivolta a diventare "competitivi" verso i cittadini, fornendo da un lato strumenti che consentano di fruire delle prestazioni senza recarsi in presenza negli uffici pubblici, dall'altro rivedendo le procedure amministrative, per evitare gli adempimenti procedurali che rappresentano un appesantimento, e contribuire quindi ad aumentare produttività ed efficienza.

Questi obiettivi, all'apparenza semplici, sono invece molto complessi: per semplificare le procedure amministrative occorre rivedere i modelli organizzativi, senza questo passaggio e una discreta propensione al cambiamento da parte dei singoli, l'innovazione tecnologica si trasformerebbe in un tassello applicato a una situazione statica, e sarebbe percepito come un ennesimo adempimento da parte degli addetti.

La revisione dei modelli organizzativi, necessaria per arrivare a un vero cambiamento in termini di innovazione tecnologica, è materia complessa nella pubblica amministrazione, e proprio su questo tema sta la vera sfida.

E' perciò opportuno reagire in maniera pragmatica, compiere uno scatto in avanti per colmare i divari che ci separano dalle altre pubbliche amministrazioni europee, a cominciare da quello tecnologico.

Non a caso, una delle missioni presenti nel *Recovery Plan* è dedicata alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica, nello specifico anche alla digitalizzazione delle PA. Il Ministero per l'innovazione tecnologica e la

---

<sup>16</sup> Antonella Albertotti - Responsabile di posizione organizzativa Comune di Voghera (PV).

digitalizzazione ha indicato nel dettaglio le aree d'intervento prioritarie: dati e interoperabilità, infrastrutture e sicurezza, piattaforme e servizi, competenze digitali, innovazione.

Innovazione tecnologica, digitalizzazione, competenze, da coniugare con una corretta e puntuale informazione verso l'esterno, per rendere consapevoli i cittadini sulle nuove modalità di accesso ai servizi; comunicazione da intendersi come dialogo e partecipazione per raccogliere stimoli e feedback, volti al miglioramento continuo.

Per entrare nel merito delle sfide che attendono nell'immediato la PA e i Comuni in modo specifico, si può fare riferimento al Decreto Legge n. 76 del 16 luglio 2020 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" (il cosiddetto "Decreto semplificazioni"), poi convertito con numerose modificazioni nella Legge n. 120 del 11 settembre 2020, che contiene di fatto un mini riforma del Codice dell'amministrazione digitale (il D.lgs. 82/2005, CAD), volta a realizzare in concreto la transizione al digitale della pubblica amministrazione. Il decreto semplificazioni, che ha modificato l'art. 64-bis del CAD, impone alle pubbliche amministrazioni di avviare progetti di trasformazione digitale dei servizi per renderli accessibili in rete.

La violazione di queste disposizioni comporta sia la decurtazione di almeno il trenta per cento della retribuzione di risultato del dirigente, sia il "divieto di attribuire premi o incentivi" al personale delle strutture organizzative che avrebbero dovuto implementarle.

Per non incorrere nelle sanzioni previste dal DL 76/2020, è pertanto necessario che gli Enti predispongano un provvedimento di puntuale programmazione e progettazione delle operazioni da svolgere per rendere accessibili i servizi di maggior diffusione anche tramite l'applicazione digitale IO.

Un ruolo di primo piano sarà svolto dal Responsabile per la transizione digitale (RTD) presente in ogni PA.

Tradotto in un ipotetico modello applicato ai Comuni, si potrebbe partire da un "Gruppo di lavoro" composto dai dirigenti/funzionari responsabili dei principali settori, esaminare la mappatura dei processi (attività tra l'altro interconnessa al Piano Anticorruzione per la parte relativa alla "pesatura" e alla privacy in ordine al grado di rischio dei dati trattati) e stabilire quali siano le attività da rendere immediatamente fruibili in rete, e quali invece le attività che necessitano di una riorganizzazione dei servizi, affinché possano essere disponibili attraverso nuove modalità, per realizzare un'amministrazione digitale e aperta.

Gli enti che hanno adottato un percorso di certificazione di qualità saranno sicuramente favoriti nella verifica dei processi e degli standard, e sarà più semplice intervenire nel ridefinire gli stessi anche in termini di digitalizzazione.

Nel momento del bisogno occorre trovare la via del riscatto con mezzi non ordinari e credo che il percorso verso la digitalizzazione, l'innovazione tecnologica e la semplificazione si debba realizzare non perché percepito come obbligo, ma con la consapevolezza della valenza di un progetto necessario.

## **Parte seconda**

### **5. Il caso dell'Archivio storico del Comune di Pavia: il cittadino al centro.**

*Mara Pozzi<sup>17</sup>*

Nel modello italiano, l'archivio viene funzionalmente suddiviso sulla base del ciclo di vita dei documenti in: archivio corrente, il complesso dei documenti relativi ad affari e a procedimenti amministrativi in corso di istruttoria e di trattazione o comunque verso i quali sussista un interesse corrente; archivio di deposito, il complesso dei documenti relativi ad affari e a procedimenti amministrativi conclusi, per i quali non risulta più necessaria una trattazione o comunque verso i quali sussista un interesse sporadico; archivio storico, il complesso dei documenti relativi ad affari e a procedimenti amministrativi conclusi da oltre 40 anni e destinati, previa l'effettuazione delle operazioni di scarto, alla conservazione permanente.

Il termine è convenzionale ed è stato stabilito dal DPR 1409/1963. Il Comune di Pavia ha istituito la sezione separata d'Archivio, sino all'anno scorso parte del Sistema bibliotecario cittadino insieme alla biblioteca civica "Carlo Bonetta", attualmente affidata alla responsabilità della Unità Organizzativa Autonoma Archivio storico, all'interno del Settore Cultura. Responsabile dell'Ufficio è un archivista specializzato, così come previsto dalla normativa.

L'Archivio si occupa di: accogliere la documentazione storica degli uffici comunali; acquisire archivi di enti soppressi e di privati sotto forma, questi ultimi, di deposito o di donazione; conservare e restaurare la documentazione; schedare, ordinare e inventariare i fondi conservati, creando idonei strumenti di ricerca, anche tramite l'applicazione delle tecniche informatiche e la diffusione dei dati in rete, al fine di garantire agli utenti la massima accessibilità ai documenti; favorire la libera consultazione dei documenti inventariati; valorizzare il patrimonio documentario e promuovere le attività didattiche, formative e di orientamento; cooperare con le istituzioni cittadine; collaborare con la Soprintendenza archivistica della Lombardia, con Regione Lombardia e con la Provincia di Pavia, nel quadro delle attribuzioni loro affidate dalla normativa statale e regionale vigente.

---

<sup>17</sup> *Mara Pozzi è Responsabile dell'Archivio storico del Comune di Pavia.*

Nel 2017 è stato creato un sito web dedicato al Sistema Bibliotecario e all'Archivio storico, un vero portale in cui attraverso le sezioni Servizi dell'Archivio, Cenni storici, Patrimonio, Risorse utili, Informazioni e contatti, gli utenti accedono “virtualmente” all'Archivio storico e a tutti i servizi disponibili<sup>18</sup>. Inoltre, attraverso l'indirizzo di posta istituzionale [archivistorico@comune.pv.it](mailto:archivistorico@comune.pv.it) gli utenti possono avvalersi della consulenza specialistica dell'archivista.

La maggior parte dei fondi archivistici del nostro patrimonio sono liberamente consultabili e corredati di inventari, digitalizzati o nativi digitali. Tutti gli inventari digitali sono pubblicati sul portale Archivio Storico Civico – Inventari, mentre nella sezione Patrimonio, ogni singolo fondo archivistico è corredato da relativo inventario, disponibile in formato pdf. La consultazione delle pratiche edilizie non avviene esclusivamente ai fini di ricerca storica, ma anche e soprattutto per finalità amministrative.

A seguito dell'incremento di richieste di questa tipologia e per accogliere le istanze sempre più numerose, sia dei professionisti, sia dei cittadini, è stato creato il portale dedicato Pratiche edilizie, dove è possibile consultare le banche dati e i registri digitalizzati dell'Ufficio tecnico dalla fine del XIX secolo all'anno 1978. I certificati di agibilità dall'anno 1963 al 1979 sono presenti in formato pdf e non è più necessario richiedere copia all'Archivio, in quanto liberamente scaricabili dal proprio pc di casa o dall'ufficio.

Interi fondi archivistici sono stati digitalizzati e resi disponibili online per ricercatori, scuole, studiosi, semplici curiosi: fondo della Prima Guerra Mondiale, fondo della crocerossina pavese Maria Cozzi, fondo dell'Ufficio di Notizie per i militari, oltre 50.000 schede sanitarie dei militari della Prima guerra mondiale.

Durante il periodo dell'emergenza sanitaria, l'Archivio storico, a seguito della chiusura della sala studio, non ha mai smesso di offrire i propri servizi e ove possibile si è provveduto, previa richiesta all'indirizzo istituzionale, alla scansione e all'invio della documentazione. L'accesso all'Archivio storico può essere prenotato da qualche mese anche attraverso l'applicazione “taglia code” del Comune di Pavia denominata “Ufirst”. Sono proseguite anche le attività di valorizzazione e promozione del patrimonio archivistico attraverso la rubrica “l'Archivio storico racconta”, e la nuova rubrica “Memoria d'inchiostro”.

---

<sup>18</sup> Il sito dell'Archivio storico è raggiungibile all'indirizzo: <http://biblioteche.comune.pv.it/site/home.html>. Le rubriche “L'Archivio storico racconta” e “Memoria d'inchiostro” sono raggiungibili all'indirizzo: <http://biblioteche.comune.pv.it/site/home/archivio-storico/servizi-dellarchivio/larchivio-storicoaccounta.html>

Gli articoli e i video realizzati sono stati diffusi attraverso newsletter e canali social (Facebook, Instagram, YouTube).

La creazione di un sito dedicato, l'implementazione dei servizi online offerti alla cittadinanza, calibrati sulle necessità dell'utenza e aggiornati costantemente, l'utilizzo delle nuove e diffuse tecnologie per la conoscenza di un patrimonio spesso sconosciuto perché di difficile accesso, e la gestione/organizzazione del servizio affidata a personale competente sono i cardini su cui si fonda la linea di “modernizzazione” dell'Archivio storico del Comune di Pavia.

## **6. Amministrazione condivisa e co-progettazione.**

*Maria Luisa Beccaria<sup>19</sup>*

L'amministrazione condivisa è un nuovo modello organizzativo che, affiancandosi al tradizionale intervento diretto dei pubblici poteri, rende i cittadini protagonisti nella soluzione dei problemi collettivi. Quale strumento di democrazia di prossimità, declinazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 comma 4 della Costituzione, consente di perseguire l'interesse generale passando da una relazione gerarchica ad una partecipazione civica a livello paritario.

Costituiscono particolare attuazione di siffatto criterio propulsivo dei rapporti tra pubblico e privato i regolamenti comunali per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, che si sono diffusi dopo quello approvato con la Deliberazione del Consiglio comunale di Bologna n. 172 del 2014. In essi è riconosciuta, quale funzione istituzionale dell'ente, la promozione della cittadinanza attiva, in cui sono compresi tutti i soggetti individuali, o riuniti in formazioni sociali, anche informali<sup>20</sup>, che in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretto, e senza spendita del nome, svolgono attività in favore della comunità<sup>21</sup>, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza<sup>22</sup>.

L'ambito degli interventi viene definito tramite i patti di collaborazione<sup>23</sup> che hanno trovato un recente fondamento normativo nel nuovo comma 2 bis dell'art. 1 della legge 241/1990, come aggiunto dalla legge 120/2020, che rilancia i principi di collaborazione e di buona fede per i rapporti tra il

---

<sup>19</sup> Dott. Maria Luisa Beccaria, titolare di incarico di Posizione Organizzativa di Alta professionalità "Appalti Pubblici" - Comune di Voghera (Pv).

<sup>20</sup> L'art. 3, comma 1 e comma 2, del Regolamento Regione Lazio n. 7 del 19.02.2020 esclude dalla cittadinanza attiva i soggetti destinatari delle misure di prevenzione di cui all'art. 67 del D.lgs. 159/2011 o quelli per i quali ricorre un motivo di esclusione di cui all'articolo 80 del D.lgs. 50/2016 o, comunque, dichiarati incapaci di contrarre con la pubblica amministrazione. L'art. 4 comma 4 stabilisce che i cittadini attivi non possono realizzare attività o interventi che contrastano con la fruizione collettiva dei beni oggetto dei patti di collaborazione, pena il recesso della Regione dal patto stesso.

<sup>21</sup> v. art. 2 lett. c) del Regolamento del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.15 del 20 maggio 2019.

<sup>22</sup> v. art. 2 comma 1 lett. b) del Regolamento del Comune di Genova, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 25 ottobre 2016.

<sup>23</sup> Hanno determinato una "funzionalizzazione inversa" in cui sono "gli apparati amministrativi (serventi) ad essere ora funzionalizzati dai cittadini attivi" secondo P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in Aedon Rivista web Il Mulino, Fascicolo 2, maggio-agosto 2016. Sulla ricerca di un paracadute normativo per i patti di collaborazione si veda G. Calderoni, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, Aedon Il Mulino Fascicolo 2, maggio-agosto 2016.

cittadino e la pubblica amministrazione. In tale direzione si è finora incentrata la condivisione della responsabilità, per implementare la fruizione dei servizi di cura, o le attività di rigenerazione di beni, materiali, immateriali e digitali, in quanto funzionali al benessere individuale e collettivo. Due sono i livelli di cooperazione disciplinati nei predetti regolamenti.

Il patto di collaborazione ordinario, attivato dalla proposta di collaborazione dei cittadini, in genere si costruisce con una procedura semplificata, per interventi di modesta entità, anche ripetitivi, su spazi e beni comuni (pulizia, l'imbiancatura, la piccola manutenzione ordinaria, attività culturali e formative)<sup>24</sup>. Invece il patto di collaborazione complesso è riservato al recupero, alla trasformazione e/o alla gestione di spazi e beni comuni, di rilevante valore storico, culturale o economico<sup>25</sup>, con il coinvolgimento della Giunta comunale che propone al Consiglio il catalogo dei beni in questione<sup>26</sup>.

L'alleanza civica è compulsata non solo dall'iniziativa dei privati, ma anche dalle Amministrazioni, soprattutto da Comuni di medie e di piccole dimensioni, da Città metropolitane (come Milano) e Province<sup>27</sup>.

Mancanza di onerosità, finalità solidaristiche e di cooperazione in ordine al «governo condiviso dei beni comuni urbani» accomunano tali patti, ricondotti dalla dottrina, ora agli accordi di cui all'art. 11 della legge 241/1990, ora agli atti amministrativi non autoritativi, in base all'art. 1 comma 1 bis della legge 241/1990. Essi differiscono dalle fattispecie di partenariato sociale, disciplinate dagli artt. 189, 190 del D.lgs. 50/2016, in quanto si caratterizzano per l'iniziativa dei cittadini titolari del diritto di curare e occuparsi dei beni comuni urbani, mentre ad esempio il baratto

---

<sup>24</sup> In base all'art. 7 comma 3 del Regolamento del Comune di Genova possono essere altresì oggetto di patti di collaborazione ordinaria attività che qualificano la convivenza civile e promuovono offerta culturale attraverso animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività educative, artistiche, formative, sportive.

<sup>25</sup> Cfr. C. Turbetini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, Istituzioni del Federalismo 4/2019, pp. 971-994.

<sup>26</sup> v. art. 8 comma 2 del Regolamento del Comune di Genova.

<sup>27</sup> Si tratta, complessivamente, di 235 enti, come emerge dai dati divulgati sul sito di Labsus, Laboratorio di sussidiarietà: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. Il report relativo al primo semestre del 2019 indica 199 Comuni che hanno adottato il Regolamento per l'amministrazione condivisa e stipulato oltre 1000 patti di collaborazione. In particolare in Liguria (232; il Comune di Genova il più attivo con il 28% dei patti), Emilia Romagna (189, Bologna il 16%) Toscana (126, Pistoia il 9%) Calabria (68) Lombardia (56). Sono stati coinvolti soprattutto i cittadini singoli (18%), associati (34%), aggregazioni informali (19%), imprese sia profit, sia sociali (11%). Le attività e gli ambiti interessati sono rispettivamente la cura di giardini, aiuole e/o parchi (46%), piazze e vie delle città (17%), cultura (8%), l'inclusione sociale (6%), la scuola (5%) la co-progettazione (5%) e i beni culturali (3%). Le forme di sostegno dell'amministrazione fiscali, materiali, di semplificazione, di promozione o assicurative nel 73% dei patti sono erogate in forma combinata.

amministrativo si fonda sullo scambio tra le prestazioni dei cittadini e il pagamento dei tributi<sup>28</sup>.

Inoltre, nell'iter di formazione la co-progettazione costituisce un momento determinate per la condivisione dei contenuti dei patti, quale trattativa contrattuale nell'ambito della quale vanno tutelate le aspettative dei cittadini attivi e il loro legittimo affidamento nella conclusione dei patti. Di qui la possibile configurazione di una responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione, ai sensi degli articoli 1337 e 1338 c.c., ad esempio in caso di interruzione ingiustificata della co-progettazione o di un rifiuto discriminatorio di concludere il patto di collaborazione<sup>29</sup>.

La co-progettazione nondimeno si è sviluppata acquisendo autonoma rilevanza come meccanismo innovativo per disciplinare i rapporti collaborativi tra la Pubblica Amministrazione e gli enti del Terzo settore, ripartendo responsabilità e vantaggi nella organizzazione e nella gestione di interventi socioassistenziali. Con essa si realizza “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato” che, secondo sentenza della Corte costituzionale 131/2020, si fonda “sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

In attuazione dell’art. 118 comma 4 della Costituzione, secondo i giudici costituzionali, è stata “procedimentalizzata” l’azione sussidiaria per renderla efficace in rilevanti settori di interesse generale, individuati dal D.lgs. 117/2017. Infatti, la stretta connessione con la co-programmazione e l’ambito di applicazione, non più circoscritto ad interventi innovativi e sperimentali in materia sociale, identificano tale modello collaborativo, conforme all’ordinamento euro unitario, che ha riconosciuto il diritto degli Stati membri di organizzare in modo autonomo le relazioni solidaristiche.

La Corte costituzionale, nella sentenza 131/2020, ha rimarcato come siano stati coinvolti in modo strategico soltanto gli enti elencati dall’art. 55 del D.lgs. 117/2017, poiché sono rappresentativi della società solidale, sono qualificati per capacità organizzativa e di intervento, sono sottoposti a

---

<sup>28</sup> v. E. Fidelbo, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in Aedon Il Mulino, Fascicolo 3, settembre dicembre 2018.

<sup>29</sup> Cfr. R. A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, ed. Lexis Compagnia Editoriale s.r.l. Torino 2020, pp. 96-99.

registrazione e controlli per verificarne l'effettiva terzietà rispetto al mercato. In aggiunta, questi enti forniscono un contributo proattivo, partecipano mettendo a disposizione risorse umane, finanziarie e beni aggiuntivi, senza perseguire finalità lucrative. Invero la gratuità è proprio ciò che distingue la co-progettazione dall'appalto di servizi, che ricade nell'ambito di applicazione del D.lgs. 50/2016, perché fondato su un rapporto sinallagmatico<sup>30</sup>.

I principi elencati dall'art. 55 comma 4 del D.lgs. 117/2017, di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, sono stati applicati dalla Delibera Anac 32/2016 nel delineare il percorso procedimentale da seguire. Dalla pubblicazione di un avviso pubblico, contenente un progetto di massima, nonché l'indicazione delle modalità e dei criteri per la scelta del progetto definitivo e del partner, alla conclusione di un accordo di collaborazione, disciplinato dall'art. 11 della legge 241/1990, attraverso la concertazione di forme e modalità di inserimento degli enti del terzo settore nella rete integrata dei servizi sociali.

Nella mappatura delle fasi della procedura ad evidenza pubblica, disponibile nella "cassetta degli attrezzi", preparata nell'ottobre 2019 da Anci Regione Emilia-Romagna, risulta centrale l'attivazione dei Tavoli di co-progettazione<sup>31</sup> che coinvolgono tutti i partecipanti alla procedura o i soli enti la cui proposta sia stata valutata positivamente da apposita Commissione.

Gli obiettivi sono l'elaborazione congiunta della progettazione definitiva delle attività contenute nel Documento Progettuale, predisposto dall'Amministrazione procedente, e l'avvio del rapporto di partenariato con gli enti attuatori di progetto. In tal modo la co-progettazione si presenta come un meccanismo circolare e flessibile per rispondere in modo tempestivo ai bisogni sociali, implementando gli eventuali procedimenti di programmazione e di pianificazione disciplinati dalla legislazione di settore (piani di zona). La pubblica amministrazione mantiene un ruolo propulsivo, definendo gli obiettivi e i criteri di selezione, e rimodulando, nella fase di attuazione, il progetto di massima in contraddittorio con il soggetto prescelto.

La legge 120/2020 ha compiuto un ulteriore passo avanti nel valorizzare i partner di progetto, coordinando il Codice dei contratti pubblici

---

<sup>30</sup> Il Consiglio di Stato, nel parere n. 2052 del 20 agosto 2018, ha sottolineato che soggiace al D.lgs. 50/2016, per garantire la concorrenza, solo la co-progettazione onerosa, che ricorre quando siano stati previsti meri rimborsi spese, forfettari e/o estesi per coprire in tutto o in parte il costo dei fattori di produzione.

<sup>31</sup> Sulla legittimità della comparazione delle proposte presentate, per individuare quella meglio rispondente alle finalità di partenariato, la sentenza del Tar Lombardia 593/2020 richiama l'art. 55 del D.lgs. 117/2017 e la legge 241/1990.

e quello del terzo settore<sup>32</sup>. Sono stati infatti modificati sia gli articoli 59, 140 sia l'art. 30 comma 8 del D.lgs. 50/2016 che ha esteso l'applicazione delle disposizioni della legge 241/1990 alle fattispecie di coinvolgimento degli Enti del terzo settore previste dagli artt. 55-57 del D.lgs. 117/2017, per quanto non espressamente disposto dal D.lgs. 50/2016 e dagli atti attuativi.

Le linee guida, approvate con il Decreto del Ministero del Lavoro n. 72 del 31.03.2021, hanno poi sviluppato la procedura della co-progettazione, evidenziando le applicazioni della collaborazione sussidiaria. In particolare, hanno elencato la tipologia di risorse, rese disponibili dall'amministrazione procedente nella esecuzione delle attività di progetto. Non solo risorse economiche, da identificare quali contributi ai sensi della legge 241/1990, ma anche beni mobili ed immobili, di cui deve essere stimato il valore d'uso, e risorse umane<sup>33</sup>.

Si riportano brevemente, qui di seguito, alcune buone pratiche di amministrazione condivisa sviluppate a livello territoriale.

La legge della Regione Toscana n. 65 in data 22.07.2020 delinea la co-progettazione, non necessariamente conseguente alla co-programmazione, e ai fini della condivisione delle risorse prevede che i soggetti pubblici possano conferire contributi ai sensi dell'art. 12 della legge 241/1990 e l'utilizzo di beni pubblici. La co-progettazione ad iniziativa privata resta disciplinata dall'art. 14 comma 5 lett. c) della legge regionale 58/2018, ove si dispone che essa debba essere preliminarmente valutata ai fini dell'eventuale dichiarazione di interesse pubblico.

Le Linee guida in materia di co-progettazione di interventi socioassistenziali nella provincia di Trento, approvate con la Deliberazione della Giunta provinciale n. 174 in data 7 febbraio 2020, articolano la co-progettazione a seconda che sia selezionato un unico soggetto partner, anche in forma aggregata, o un progetto unitario, che combina più progetti parziali diversi. La co-progettazione "pura", utilizzabile al di fuori del perimetro del D.lgs. 50/2016, è una risorsa ulteriore che supera il limite dell'innovatività e della sperimentaltà, per le attività collaterali ai servizi/interventi socioassistenziali o interventi non economici ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato. È da menzionare anche la co-progettazione, con oggetto la costruzione di un sistema di gestione a rette o

---

<sup>32</sup> E' stata superata la posizione del Consiglio di Stato, espressa nel parere 2052/2018, favorevole alla primazia del diritto eurounitario e del D.lgs.50/2016 sulle difformi disposizioni del D.lgs.117/2017, che non è improntato al principio di concorrenzialità e va disapplicato per antinomie non sanabili.

<sup>33</sup> Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.lgs. 117/2017 (Codice del terzo settore) hanno anche suggerito che gli atti del procedimento possano prevedere la valutazione dell'impatto sociale generato dall'attività degli Enti del terzo settore, ex D.M. 23 luglio 2019.

voucher (in regime di accreditamento libero) di un determinato intervento nuovo o gestito in precedenza in modo differente.

Le Linee guida della Regione Lazio, approvate con DGR 326/2017, strutturano in 6 fasi la procedura per l'individuazione del partner a partire dalla ricerca di manifestazioni di interesse, anche di p.a., e dalla selezione dei progetti sulla base di parametri, valutabili da parte di apposita commissione, che comprendono, tra gli altri, la quota di cofinanziamento che il proponente mette a disposizione (risorse umane finanziarie, servizi, strumenti, spazi, strutture) ed il valore sociale, quale pre-requisito della organizzazione di terzo settore. Sul ruolo centrale dell'attività istruttoria, nella forma del pubblico confronto e dei tavoli permanenti di area per promuovere la cultura della partecipazione attiva, punta anche il Regolamento generale dei servizi sociali del Comune di Latina, approvato con Deliberazione del Commissario straordinario con i poteri del Consiglio comunale n. 42 del 14.05.2011.

Il Regolamento del Comune di Pescara, approvato con Delibera del Consiglio comunale n. 164 del 30.10.2017, stabilisce l'obbligo di cofinanziamento a carico dei partecipanti nella misura minima del 10% delle risorse stanziare dal Comune; cofinanziamento garantito con la messa a disposizione di personale, attrezzatura mediante affitto o utilizzo di locale e/o con spese ritenute attinenti alla attività progettuale. Invece il Regolamento di Colorno (Pr), approvato con Delibera del Consiglio comunale n. 56 del 25.09.2017, elenca le progettualità (minori, anziani, disabilità, integrazione e inclusione sociale, altre eventuali tipologie di emergenza sociale); contempla la possibilità di integrazione degli strumenti e delle modalità di attuazione del Piano di Zona con ricorso alle procedure di co-progettazione nonché l'inserimento nei documenti di programmazione, anche ex art. 21 D.lgs. 50/2016, delle fattispecie di co-progettazione.

Le Indicazioni operative, approvate con DGR Regione Lombardia 28 dicembre 2011 n. 12884, sottolineano la funzione economica e sociale della co-progettazione quale

forma di collaborazione tra P.A e soggetti del Terzo Settore volta alla realizzazione di attività e interventi mirati e tempestivi per rispondere ai bisogni locali della persona, della famiglia e della comunità e, come tale, diviene rilevante che venga regolamentata negli accordi di programma per l'attuazione dei Piani di Zona.

“Brescia città del noi” 2016/2018, con lo slogan “zero gare” e l’attuazione e la gestione integrata di tutti i servizi di un Quartiere o Zona, ne rappresenta una delle più proficue applicazioni.

## **7. Il progetto di smart working dell'Ateneo di Pavia.**

*Patrizia Marazza<sup>34</sup>*

L'Ateneo di Pavia, come tutte le Pubbliche Amministrazioni e non solo, durante la pandemia si è trovato nella necessità di sperimentare, dall'oggi al domani, direttamente sul campo e in maniera massiva lo strumento del lavoro in modalità agile.

Già nel corso del 2019, in applicazione della normativa in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, e forti dell'esperienza acquisita nell'utilizzo del telelavoro, l'Amministrazione aveva costituito un gruppo di lavoro per analizzare le possibilità di sperimentazione dello smart working nei limiti previsti, pari al 10% del suo personale. A tal proposito il gruppo aveva predisposto un'analisi di contesto e un'agenda dei lavori, che avrebbero portato ad enucleare la mappatura dei processi e delle attività di tutte le strutture, comprese quelle da effettuare in modalità agile.

Era poi stato predisposto un progetto per una prima applicazione dello strumento in via sperimentale. L'emergenza sanitaria ha sovvertito il programma, portando l'Amministrazione ad applicare lo smart working fino all'80% del personale nel periodo del primo *lockdown*, e successivamente modificando via via le percentuali di utilizzo, sulla base dei vari DPCM e Ordinanze Regionali.

Anche le modalità di svolgimento hanno subito profonde modificazioni, sia per la deroga, concessa dalle disposizioni emergenziali, alla sottoscrizione di specifici accordi individuali con il singolo lavoratore, sia per le percentuali di soggetti che ne hanno usufruito relative turnazioni, sia per la numerosità delle giornate di lavoro agile assegnate a ciascuno (in certi servizi e per certi periodi anche la totalità dell'attività lavorativa).

Lo stato di emergenza ha così permesso di sperimentare le tipologie di attività effettivamente erogabili da remoto e le problematiche specifiche avanzate dalle singole strutture e dai lavoratori. Si è reso quindi necessario:

- enucleare le attività da svolgere solo in presenza;
- verificare i processi e le attività che si possono seguire anche in modalità a distanza;

---

<sup>34</sup> *Patrizia Marazza è Responsabile Servizio Carriere e concorsi del personale di Ateneo e rapporti con il SSN dell'Università degli Studi di Pavia.*

- sperimentare le modalità di attivazione (modulistiche, giustificativi) e di gestione del lavoro a distanza con i propri colleghi e/o collaboratori (coordinamento, riunioni);
- testare le necessità relative alla strumentazione informatica (pc, rete, videocamere);
- rilevare aspetti positivi e negativi e ipotizzare interventi per potenziare i primi (es. dematerializzazione) e limitare o eliminare i secondi (es. formazione specifica).

Considerato il protrarsi del periodo d'emergenza, si è deciso di procedere con la messa a regime del Regolamento, e di approvare il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) interno, con l'intenzione di applicarlo integralmente non appena le condizioni lo consentiranno. L'articolo 263 del D.L. 34/2020 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito con Legge n. 77/2020, infatti prescrive che entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigano, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del piano integrato della performance (documento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150). In tal modo sarà possibile raggiungere la percentuale di personale in lavoro agile pari ad almeno il 60% dei lavoratori che svolgono attività "smartizzabili"<sup>35</sup>.

Il POLA di Ateneo, inizialmente pensato sulla base delle linee guida approvate con Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione del 9 dicembre 2020, è stato integralmente riformulato per adeguarlo al *template* pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica in data 21 dicembre 2020<sup>36</sup>. Il documento affronta la descrizione del contesto e dell'attuazione del lavoro agile e le sue linee di sviluppo e dà conto dei monitoraggi effettuati, sia sui numeri dei soggetti e delle giornate di lavoro effettuate in smart working, sia sul suo impatto dal punto di vista del benessere psicofisico e del gradimento del personale, quest'ultimo rilevato in un'indagine del Comitato Unico di garanzia.

---

<sup>35</sup> Si precisa che successivamente lo stato di emergenza è stato prorogato al 31/7/2021 e l'art 263 del D.Lgs. 34/2020 modificato dal Decreto Legge 30 aprile 2021, n.56. Il lavoro agile in modalità semplificata (senza accordi individuali) è prorogato fino alla definizione dei nuovi contratti nazionali collettivi di lavoro e comunque non oltre il 31/12/2021. Inoltre non sono più previste percentuali definite di lavoratori in smart working.

<sup>36</sup> Il documento è pubblicato alla pagina <file:///C:/Users/studenti/AppData/Local/Temp/38655DocumentodiProgr.pdf> del sito dell'Ateneo, nella sezione Amministrazione trasparente, all'interno del Documento di Programmazione Integrata 2021-2023.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione, partendo per ogni struttura dall'elenco dei processi "smartizzabili", il piano permette di assegnare ad ogni dipendente che chiederà l'attivazione dello smart working attività e obiettivi specifici, che verranno inseriti in un accordo individuale di durata annuale e rinnovabile. Gli obiettivi, che potranno essere sia gestionali che di funzionamento in base all'attività svolta dal singolo, saranno legati a target di realizzazione, necessari *in primis* alla valutazione dell'accordo, ai fini del suo eventuale successivo rinnovo.

Il documento individua poi in modo puntuale soggetti, processi e strumenti del lavoro agile, con le specifiche funzioni di ciascuno di essi, e il piano di dematerializzazione che ne permetterà una migliore fruizione. Il piano comprende diversi progetti: di semplificazione amministrativa, di digitalizzazione complessiva della mobilità internazionale, di efficientamento delle procedure di immatricolazione, di integrazione e ottimizzazione del ciclo passivo di approvvigionamento, di digitalizzazione delle missioni, di innovazione del protocollo, di messa a disposizione di strumenti di *digital learning* e di *collaboration* di ultima generazione.

Il POLA delinea poi il piano di approvvigionamento della strumentazione digitale e quello di formazione del personale, e contiene in allegato la mappatura dei processi di ciascuna Area e quella comune delle strutture dipartimentali, nonché il Regolamento del lavoro agile, lo schema tipo di accordo individuale, e l'informativa sulla sicurezza.

Il Regolamento prevede la possibilità per tutti i lavoratori che svolgono un'attività, anche parzialmente da remoto, di chiedere di essere collocati in smart working per 1 o 2 giorni la settimana. Prevede inoltre le disposizioni in tema di orario di lavoro, fasce di reperibilità e diritto alla disconnessione, obblighi di custodia, riservatezza e privacy, responsabilità e sanzioni, trattamento normativo ed economico, recesso e risoluzione, sicurezza e formazione.

Ogni singolo accordo conterrà puntualmente i dati previsti dal regolamento e gli elementi di carattere individuale con l'indicazione delle attività da svolgere, gli obiettivi da raggiungere e le modalità di valutazione con i rispettivi target. L'organizzazione deve in ogni caso garantire che il personale coinvolto non subisca penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

E' stato un lavoro veramente impegnativo, preparato in pochissimo tempo, pur utilizzando il contenuto di lavori già conclusi (analisi dei processi) e di documenti predisposti sulla base delle disposizioni nazionali

precedenti, e che ha visto veramente il coinvolgimento di tutte le strutture dell'Ateneo, ognuna per la sua parte, in uno sforzo corale e sinergico, che non molte altre volte si è riscontrato.

A seguito dell'approvazione del Piano della performance e quindi del POLA da parte del Consiglio di Amministrazione si stanno predisponendo, per ciascuna struttura, format che contengano tutti gli elementi necessari alla predisposizione degli accordi individuali (circa 500), così da prepararli per tempo e poterli velocemente rendere operativi nel momento in cui verrà dichiarata terminata la fase emergenziale e, con essa, la possibilità di lavoro agile in forma semplificata. I format conterranno anche già tutti gli elementi necessari alla valutazione sulla base del raggiungimento dei target prefissati.

Al termine del primo anno di avvio dello smart working non emergenziale, inoltre, verrà ripetuta l'indagine sul benessere organizzativo, introducendo alcune specifiche rilevazioni sul livello di soddisfazione dei lavoratori in modalità agile e dei responsabili delle strutture. L'Amministrazione si è prefissa di ottenere alte percentuali di soddisfazione su entrambi i fronti.

Sarà altrettanto importante verificare i risultati anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi e del mantenimento/miglioramento della qualità dei servizi erogati. A questo proposito un ruolo di rilievo è attribuito al Responsabile della Transizione Digitale al quale è affidato il compito di definire un modello che individui i cambiamenti organizzativi e gli adeguamenti tecnologici necessari per pervenire, nell'ambito di un triennio, ad una fase di sviluppo avanzato del lavoro agile.

Ai fini di azzardare un primo bilancio della sperimentazione attuata, e per rendere l'esperienza fruttuosa in questa seconda fase, credo che l'esperienza vada analizzata da tre diversi punti di vista:

- a) quello del Servizio che ha gestito e sta gestendo il lavoro agile in questa fase di emergenza e che dovrà traghettarlo nella attuazione a regime per tutte le strutture dell'Ateneo;
  - b) quello dei responsabili di servizio/struttura;
  - c) quello degli utilizzatori.
- 
- a) Il Servizio che ha in carico la gestione di tutto il processo ha avuto la possibilità di applicare lo strumento su numeri altissimi, testando la maggior parte delle criticità e soprattutto permettendo l'accelerazione di un processo che, in tempi normali, avrebbe richiesto .... decenni. Si sono

verificate difficoltà nella gestione delle turnazioni e soprattutto nel far comprendere al personale che lavorare da remoto non rappresenta un diritto assoluto e acquisito, dai contenuti discrezionali e senza alcuna regolamentazione. E' stato necessario trovare soluzioni per arginare la macchinosità dell'istituto, derivante dagli adempimenti richiesti dalle disposizioni normative, e per attivare controlli e valutazioni puntuali. L'esperienza maturata ha permesso di anticipare - e aiuterà a minimizzare - gli ostacoli dello smart working una volta a regime.

- b) I responsabili paiono aver avuto una discreta facilità nel contatto con i colleghi, ma anche una più faticosa attività di coordinamento e un onere impegnativo nella stesura del report di riassunto delle singole rendicontazioni dei collaboratori, aspetti ai quali sarà importante trovare soluzione.

Sicuramente hanno verificato un risparmio di tempo nella gestione delle riunioni, data l'eliminazione dei tempi dedicati agli spostamenti, anche se hanno dovuto convivere con l'incertezza della tenuta della rete e della buona qualità dei collegamenti. È aumentata la consapevolezza che il personale serio e impegnato mantiene anche da remoto una elevata produttività. Questa nuova modalità richiede a dirigenti e responsabili di struttura un importante cambiamento di leadership, caratterizzato dalla capacità di lavorare e far lavorare i collaboratori per obiettivi, improntando le relazioni sulla fiducia reciproca e spostando l'attenzione dal controllo alla responsabilità sui risultati. Essi sono chiamati ad un monitoraggio costante, in itinere ed ex post, al fine di verificare il riflesso delle innovazioni introdotte sull'efficacia e sull'efficienza dei processi gestiti. E' quindi fondamentale un approccio diverso, che dovrà essere aiutato da un adeguato piano formativo.

- c) Gli utilizzatori hanno manifestato una vasta gamma di reazioni: dall'entusiasmo, al cauto ottimismo, all'accettazione "obtorto collo", al rifiuto. Le maggiori difficoltà sono state di tipo tecnologico e di accesso alla rete. In particolare, è stata utile, quando possibile, l'installazione della Rete Virtuale Privata (VPN), con collegamento diretto dal computer dell'ufficio a quello personale. Lo strumento ha reso molto più semplice e comodo lavorare da remoto, ma ha modificato i tempi di lavoro/riposo, estendendo il tempo lavorato spesso anche ai giorni di ferie o festivi, e agli orari serali, e incidendo così sul recupero psico-fisico e la conciliazione dei tempi di vita/tempi di lavoro. Moltissimi poi dichiarano di soffrire

della carenza di quel rapporto umano quotidiano che è il valore aggiunto del lavorare con altre persone.

Il prossimo passo è quello di predisporre tutti gli accordi individuali e attendere che l'emergenza finisca e ci trovi preparati alla nuova fase, anche in virtù dell'esperienza maturata.

## **8. La motivazione selettiva come fattore di innovazione nella P.A.**

*Aldo Piccone*<sup>37</sup>

### *Introduzione*

È esperienza piuttosto comune, per chi è sensibile al dibattito sul faticosissimo processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, ascoltare dotti commentatori che indicano come sicura causa di mancata innovazione l'incapacità del pubblico impiego di attrarre talenti.

Vi è certamente un elemento di verità in questa affermazione, verità che però viene oscurata da un'altra e più grave mancanza, ovvero l'incapacità di scovare, valorizzare e motivare i talenti già presenti nei ruoli amministrativi.

### *Il dirigente anestesista: quando è il capo a sedare i talenti*

Che il contesto normativo in cui si muovono i decisori pubblici sia caotico e, a tratti, incomprensibile, è un elemento che in questa sede viene considerato come dato. Ciò premesso, chi è chiamato ad assumersi responsabilità finisce fatalmente per ricercare ossessivamente il set di norme più dettagliato possibile, non tanto per giungere alla migliore decisione, quanto per "blindare" il procedimento decisionale nei confronti di future censure.

Ecco che il processo decisionale, da spazio di manifestazione di una sana discrezionalità amministrativa, volta appunto all'individuazione della migliore decisione nell'interesse pubblico, diventa esercizio di applicazione algoritmica di norme positive, indifferente alla soluzione finale.

Il dirigente che interpreta in questa maniera difensiva il proprio ruolo di decisore probabilmente non ha un gran bisogno di conoscere e sviluppare i talenti dei suoi collaboratori.

A che servono marinai audaci se il comandante ha deciso di rimanere in porto?

### *Recuperare la motivazione: i molteplici benefici*

Lo stesso dirigente che può "sedare" i propri collaboratori detiene anche le leve per risvegliarli, nel vantaggio proprio, loro e dell'organizzazione. Il recupero della motivazione dei talenti sopiti permette alle persone di

---

<sup>37</sup> Aldo Piccone è funzionario dell'Università degli Studi di Pavia e presta servizio presso la U.O.C. Relazioni Sindacali, Facilitazione Amministrativa e Formazione del Servizio Programmazione e Sviluppo Organizzativo.

utilizzare compiutamente il proprio potenziale e di poter, al contempo, fornire un qualificato apporto al processo decisionale del dirigente difensivo.

Il dirigente non deve compiere atti eroici. Deve “solo” cogliere una delle funzioni originarie del suo ruolo, ovvero mobilitare e sostenere la motivazione delle persone di cui è affidato il coordinamento degli sforzi, per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Gli studi sulla motivazione – non particolarmente frequentati nel discorso sul pubblico impiego – si suddividono principalmente in due filoni: le teorie del contenuto, ovvero che studiano *cosa* motiva (ad es. le teorie di A. Maslow) e le teorie del processo, ovvero che studiano *come* si motiva (ad es. la teoria di V. Vroom). Entrambi i filoni forniscono interessanti spunti operativi.

### *Cosa motiva*

Le teorie del contenuto, come accennato, tentano di spiegare *cosa* motiva, ovvero cosa determina il comportamento di un individuo. Alla base di queste teorie vi è l'assunto che la motivazione sia la risposta soggettiva alla tensione verso la soddisfazione di un bisogno. Applicate all'ambito lavorativo, da un lato aiutano a spiegare i comportamenti che si osservano negli individui, dall'altro aiutano il manager a stimolare l'azione dei collaboratori, prospettando loro la soddisfazione di un bisogno verso il quale nutrono una propria sensibilità.

La teoria del contenuto probabilmente più nota è quella di A. Maslow<sup>38</sup>, secondo la quale i bisogni hanno una struttura gerarchica e piramidale e non è possibile percepire bisogni di ordine superiore senza aver precedentemente soddisfatto quelli di ordine inferiore. Alla base della piramide vi sono i bisogni dell'*io corporeo*, detti anche primari. I più elementari sono quelli *fisiologici* come alimentazione, sonno e sesso. Il gradino appena superiore individua i bisogni di *sicurezza* come la sicurezza fisica, la salute, la stabilità del possesso, la sicurezza occupazionale per liberarsi dal bisogno materiale.

Soddisfatte le strette condizioni di sopravvivenza, l'individuo è in grado di alzare lo sguardo verso i bisogni di tipo secondario, ovvero quelli dell'*io sociale*. Essi sono riportabili al bisogno di *appartenenza* inteso come l'esigenza di relazioni sociali di qualità, di affetto familiare, di amore, di amicizia, di affiliazione, ovvero il sentirsi attore di un contesto sociale e

---

<sup>38</sup> Maslow, Abraham H and Robert Frager, *Motivation and Personality*. New York: Harper and Row, 1987.

viverne i benefici. In questa categoria vi si trovano anche i bisogni di *stima*, intesa come il posizionamento di sé nell'altrui o nella propria percezione.

Infine, nella parte apicale della piramide, vi sono i bisogni dell'*io spirituale*, relativi alla completa realizzazione di sé stessi nelle proprie potenzialità. Tra questi bisogni ve ne sono di particolarmente evoluti e si annoverano, tra gli altri, l'esigenza di riconoscimento del proprio contributo; la necessità di riconoscersi capaci di creare qualcosa di valido e quindi di dare un significato positivo alle proprie azioni; di vivere una tensione positiva al miglioramento continuo; di tenere un comportamento aderente ai propri valori.

La teorizzazione di Maslow è giustamente considerata un contributo pionieristico, pur se oggi ne sono messi in discussione alcuni elementi, come la rigida gerarchia e la consequenzialità dei bisogni.

Particolarmente utile per il contesto organizzativo è la posizione di A. Mac Lelland (1961), che riconduce i bisogni di cui si è finora discusso a tre *driver* della motivazione: il potere, il successo e l'affiliazione. Ad ogni *driver* corrisponde un profilo motivazionale: il profilo *power driven* è descritto dal bisogno di potere, ovvero di imporsi all'attenzione degli altri e di influenzarne i comportamenti; il profilo *affiliation driven*, è descritto dal bisogno di sentirsi parte di una dinamica di socialità e quindi di essere accettati; il profilo *achievement driven* è descritto dal sottostante bisogno di raggiungere gli obiettivi prefissati. È il profilo di chi accetta le sfide e che da esse è addirittura in grado di trarre piacere e divertimento. Chi si riconosce in questo profilo si preoccupa più di aver agito per il meglio, traendone gratificazione, che non di ricevere premi materiali (es. denaro) o immateriali (es. lodi).

Pur essendo possibile che i tre elementi possano coesistere, ogni persona ne esprimerà in prevalenza uno soltanto, essendo improbabile che la sensibilità ai diversi bisogni si manifesti con eguale intensità.

Conoscere il profilo motivazionale dei dipendenti potrebbe consentire all'organizzazione di proporre, mediante meccanismi di selezione interni, posizioni o ruoli per cui le persone possano uscire allo scoperto, esprimendo i propri diversi talenti.

Ad esempio, la ricerca di un *project manager* per un progetto innovativo descriverà in una *call* interna una sfida entusiasmante, che possa attrarre profili *achievement driven*. Se invece la ricerca è riferita ad un *problem solver*, che traghetti l'organizzazione fuori da una situazione maledettamente complicata, guidando un gruppo eterogeneo di persone assemblato *ad hoc*, si

proporrà, descrivendo una posizione fortemente direttiva, la soddisfazione di bisogni tipici del profilo motivazionale *power driven*. Per la gestione di un gruppo di pari, i cui membri magari hanno già lavorato insieme, si proporrà, infine, la soddisfazione di bisogni tipici del profilo motivazionale *affiliation driven*, facendo leva sulla possibilità di coordinare un team di alto livello.

### *Come si motiva*

Se la soddisfazione dei bisogni è nelle mani dei manager, è necessario che queste leve siano azionate in modo coordinato e coerente con gli obiettivi dell'organizzazione. Si pone insomma il problema di tradurre in operatività quanto accennato nel paragrafo precedente.

Particolarmente interessanti a questo proposito sono le teorie di Vroom<sup>39</sup> per cui, semplificando forse oltre il consentito, vi deve essere una relazione positiva tra incremento dello sforzo lavorativo – miglioramento della prestazione – raggiungimento di ricompense per cui valga la pena impegnarsi, ovvero la c.d. valenza (ad es. incremento salario accessorio, premi, passaggi di carriera, deleghe, maggiore autonomia, maggior flessibilità di orario, maggior prestigio ecc.). L'Amministrazione che mettesse in palio la soddisfazione di bisogni evoluti compirebbe una vera chiamata alle armi di soggetti che sperimentano un'elevata valenza e che, per il solo fatto di rispondere, permettono al datore di lavoro di conoscere potenziali talenti altrimenti dispersi.

### *Conclusioni*

Come poter innovare, dunque?

In un'organizzazione non è possibile costruire incentivi *ad hoc* cuciti su ogni dipendente, ma un buon sistema incentivante dovrebbe essere organizzato su schemi motivazionali generali. Quale punto di incontro tra la domanda e l'offerta di talenti potrebbero essere rappresentate, come detto, le *call* interne, su ruoli e posizioni specifici.

Dal punto di vista micro-organizzativo, l'Amministrazione non dovrebbe compiere l'errore di affidare il coordinamento (e l'assistenza al coordinamento) di progetti innovativi a figure già oberate dall'ordinaria amministrazione e dalle sue cogenti scadenze, essendo chiaro che attività fortemente procedimentalizzate e più o meno vincolate avrebbero l'effetto di

---

<sup>39</sup> Vroom, V., & Yetton, P. (1973). *Leadership and Decision-Making*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

marginalizzare quelle progettuali, che invece sono frutto di iniziativa dell'Amministrazione, e quindi risultano più libere nei tempi di realizzazione.

Le conseguenze di questo errore sarebbero molteplici: innanzitutto, invece di sfruttare le migliori energie cui affidare progetti innovativi, questi ultimi risulterebbero come uno dei tanti adempimenti; in secondo luogo, dopo aver faticato alla ricerca di talenti interni, ci si troverebbe a tradire chi ha accettato di mettere a disposizione uno dei beni più preziosi dell'individuo, ovvero il proprio entusiasmo.