

intervento Prof. Carlo Mochi Sismondi - Presidente Forum P.A.

Il FOIA, come gran parte dei decreti legislativi e delle riforme che ho avuto la fortuna o sfortuna di vedere, con 17 governi e 6-7 riforme definitive dell'amministrazione pubblica, soffre degli stessi limiti.

Il problema è quello che io chiamo l'illusione del legislatore. L'illusione del legislatore è quella sindrome, che più o meno a destra e a sinistra colpisce quasi tutti quelli che arrivano a una funzione legislativa e di governo, che è quella di dire: fatta la legge, fatta la riforma.

Purtroppo non è così.

Marinella citava adesso la 241/90.

Io ho cominciato a lavorare nella pubblica amministrazione in quel momento lì, quindi sono vent'otto anni.

Da allora abbiamo portato a casa molto meno di quanto ci aspettassimo nel cambiamento dell'amministrazione pubblica, straordinariamente di meno rispetto a quanto ci aspettavamo.

Perché?

Perché molto spesso abbiamo dato un valore salvifico a una legge che poi non è stata né curata e né messa in condizione di poter funzionare.

Se mi permettete (non se ne abbia a male da dov'è in questo momento il professor Basaglia) io chiamo questa "sindrome Basaglia".

Non gli hanno impedito di fare la legge sulla chiusura dei manicomi: gliel'hanno fatta fare però l'hanno messa in condizioni di non poter funzionare. Poi gli hanno detto: "Hai visto che è sbagliata?".

Ecco, questa sindrome Basaglia prende a gran parte dei legislatori: il legislatore fa la legge, la forza della conservazione molto spesso all'interno e all'esterno del Parlamento, del governo o dell'amministrazione stessa gli dice: "falla", poi non viene messa la riforma in condizioni di poter funzionare e si dice: "Hai visto che la riforma era sbagliata?".

Questa sindrome rischia di prendere anche il FOIA se noi non prevediamo l'attuazione di alcuni prerequisiti.

Ve ne cito solo alcuni.

Un primo prerequisito è che lavoriamo con una pubblica amministrazione agile. Il tema 'agile' non è un tema che ci siamo inventati noi, come fanno i miei esimi colleghi molto meglio di me. È un tema OCSE, è un tema che ha preso tutte le funzioni delle Funzioni pubbliche dei paesi occidentali. Quando diciamo 'agile' diciamo una pubblica amministrazione che sia *responsive*, cioè sia in grado di rispondere ai bisogni del cittadino in maniera predittiva, cioè sia in grado di capire prima ancora che questi bisogni si manifestino e che sia in grado di rispondere allocando ogni volta le risorse in una forma flessibile attraverso un processo di performance budgeting.

Quindi una pubblica amministrazione agile, per prima cosa una pubblica amministrazione che

alloca le risorse dove servono ed è capace di spostare le risorse in maniera veloce, agile appunto, in maniera flessibile (un'altra parola chiave, insieme ad 'agilità', è 'flessibilità') dove queste risorse servono.

Per fare performance budgeting la prima cosa da fare è misurare.

Il nostro Paese è molto allergico alla misurazione delle valutazioni. Non siamo pronti. Sostanzialmente non si può fare performance budgeting perché abbiamo dei gravi difetti di conoscenza e di misurazione.

La secondo grande leva, e anche qui abbiamo dei grossissimi problemi, è l'attenzione alle persone.

Chiunque fa innovazione in qualsiasi organizzazione sa che l'innovazione non si può fare se non si fa insieme con le persone che lavorano nell'organizzazione stessa.

Allora, se c'è una tragica defaillance della nostra pubblica amministrazione è in quello che i nostri consulenti chiamano "reparto HR" e che molto più semplicemente chiameremo il reparto della gestione delle risorse umane.

Io preferisco chiamarle persone, piuttosto che risorse umane.

La gestione delle persone richiede innanzitutto una possibilità di crescita delle persone, fare building sulle persone, fare costruzione sulle persone.

Per fare costruzione sulle persone ci vuole il riconoscimento del merito, ci vuole lo sviluppo dei talenti, ci vuole la conoscenza delle competenze, ci vuole un'attenzione certamente non banale. Oggi grandi lodi ai concorsi. Come facciamo noi i concorsi non riusciamo certamente a reclutare i migliori. Sono fatti in maniera da reclutare al limite più dirigenti, certamente non i migliori.

Questa mancanza di sviluppo di lavoro sulle risorse umane è la seconda defaillance.

La prima defaillance è che non abbiamo le risorse e le allochiamo su base storica e quindi non abbiamo alcuna flessibilità.

La seconda è che non abbiamo risorse umane.

La terza grande leva della pubblica amministrazione agile è la digitalizzazione. Certamente viene per terza perché l'innovazione tecnologica è strumentale ma, in un mondo che è quello in cui viviamo ora, la pubblica amministrazione digitale non è un aspetto della pubblica amministrazione: è la pubblica amministrazione.

Non esiste una pubblica amministrazione che non sia digitale, non esiste un'economia che non sia digitale, non esiste una pubblica amministrazione digitale e poi una non digitale di cui si occupano i professori di diritto amministrativo. Non funziona così. Cioè, l'amministrazione ha il digitale perché è l'unico modo di organizzare (scusate la ripetizione) qualsiasi organizzazione.

In questo senso non l'ha capito praticamente quasi nessuna amministrazione pubblica che continua ad attribuire al direttore dei sistemi informativi un compito strumentale ma normalmente non è entrata nella mentalità dei vertici amministrativi. Per cui la leva dell'innovazione digitale non è usata in forma strategica ma, al limite, in forma tattica.

Che succede a questo punto? Che non abbiamo riformato l'organizzazione. L'unica che conosco che

ha cambiato un pochino l'approccio è l'INAIL e che adesso ha un direttore dell'organizzazione digitale che è anche il direttore dell'organizzazione dell'istituto.

È l'unico caso che io conosco in assoluto in cui questa mutazione c'è stata.

Quindi il primo prerequisito è la pubblica amministrazione agile.

Il secondo prerequisito è quello che io dico aver cura delle riforme.

Che vuol dire aver cura delle riforme?

Aver cura delle riforme vuol dire aver chiaro che nessuna legge è in grado di produrre cambiamento. I cambiamenti avvengono solo attraverso i comportamenti. Quindi avvengono solo sulla scrivania, nella testa e nelle relazioni delle persone. L'unico modo per fare cambiamento attraverso una legge è accettare che la legge sia un abilitatore di cambiamento. La legge è fondamentale. Non è che si può fare senza la legge. La legge però è abilitante, abilita il cambiamento e innesca al limite un processo.

Mi aggancio a quello che diceva Marinella. Questo processo richiede risorse, richiede un grosso investimento di risorse sia finanziarie che umane; un grosso investimento di risorse che con il tempo ci produrrà, se siamo un'azienda privata, un incremento di profitto e, se siamo una pubblica amministrazione, una migliore qualità di rispondenza ai nostri stakeholder che sono i cittadini. Solo in questo modo si possono fare le riforme e il cambiamento: solamente investendo.

Che vuol dire investire nel caso del FOIA? È abbastanza semplice. Il FOIA, il Freedom of information act (do per scontato che sappiate che cos'è, quindi non lo rispiego da capo), mette le amministrazioni, tutte le amministrazioni italiane, anche le più piccole, in condizioni di dover rispondere a tutti i cittadini su tutti i loro atti. Allora come prima cosa richiede che gli atti ce li abbiano messi in ordine, banalmente, perché la maggior parte delle amministrazioni, se deve cercare qualche cosa, è peggio che cercare nella mia cantina. Se devo rispondere in maniera veloce a un cittadino su degli atti che mi chiede, la prima cosa è che devo avere l'archivio in ordine.

Avere un archivio in ordine non è una cosa banale: avere un archivio in ordine è figlio di avere un workflow documentale. Avere un workflow documentale è figlio di una gestione dell'amministrazione digitalizzata che, in tutta la sua filiera, dalla produzione del documento fino all'archiviazione del documento stesso, sia una filiera logica e organizzata.

Siamo di fronte a questa situazione nelle amministrazioni italiane? Io credo che se al cittadino la pubblica amministrazione non risponde, il più delle volte non è perché non vuole ma perché il documento non lo trova. E nel 90 per cento dei casi non ha più idea di dove sia andato a finire.

Quindi il FOIA presuppone la digitalizzazione ma, accanto a questo, presuppone anche la capacità dell'amministrazione di lavorare per processi, perché ovviamente dove l'amministrazione avrà una struttura matriciale composta ancora a silos, ovviamente non solo gli archivi non saranno in ordine ma avremo degli archivi in disordine divisi per silos. Quindi ogni amministrazione o una parte dell'amministrazione non saprà che documenti ha l'altra e non avrà la possibilità di agire tra l'una e l'altra.

Il terzo prerequisito lo diceva Madia oggi: il diritto del cittadino è esigibile se noi siamo in grado non solo di spiegarglielo ma anche di mettere l'amministrazione e il cittadino in condizione che

questo diritto sia un diritto conosciuto e sia un diritto percepito come diritto.

Allora qui noi abbiamo sviluppato un modello che noi chiamiamo il modello delle quattro E.

La prima E è empowerment.

Noi dobbiamo fare empowerment nell'amministrazione.

Empowerment nell'amministrazione vuol dire intanto formazione. Ma voi lo sapete che un funzionario italiano ha meno di mezza giornata all'anno di formazione di media? Cioè, la media vuol dire che la gran parte non ce n'ha niente e ci sono alcune scarse amministrazioni... un po' di più le agenzie che hanno qualche giorno di formazione. Lo sapete che la media europea supera le dieci giornate, che in Francia sono quasi venti giornate e in UK sono diciotto? Cioè empowerment dell'amministrazione vuol dire per prima cosa banalmente far crescere la capacità dell'amministrazione stessa di rispondere a questi bisogni.

La seconda E è endorsement.

Queste cose si fanno solo se il vertice politico e amministrativo dell'amministrazione ci crede davvero e non fa finta. Crederci davvero vuol dire permanenza dello sforzo, cioè vuol dire che ci credi oggi, ci credi domani, ci credi dopodomani, ci credi tra un anno e non dici una cosa, ci stai appresso per due mesi e poi la lasci perché queste sono botti che si tirano su in salita e, appena lasciate, vanno giù e ritornano dove stavano prima. Quindi la seconda E è endorsement: la politica e il vertice amministrativo ci devono credere davvero e devono essere al nostro fianco, alle nostre spalle a proteggerci per ottenere questi obiettivi.

La terza E è engagement.

Engagement vuol dire il coinvolgimento. I cittadini devono essere coinvolti, altrimenti facciamo la fine degli open data. Avete visto che succede all'open data? Qualche amministrazione ha messo dati sui propri siti che non guarda nessuno. Se andate a guardare i download di questi dataset sono ridicoli, e c'è stata fatta una grandissima bagarre sull'open government, gli open data, open government partnership e questi dati non li guarda nessuno. Abbiamo bisogno di fare delle campagne di sensibilizzazione e di comunicazione che costano, costano fatica, costano soldi, perché sono l'unico modo di engagement perché questi diritti siano effettivamente esigibili.

La quarta E è enforcement.

L'enforcement vuol dire non polizia ma vuol dire il quadro preciso delle regole. Il quadro preciso delle regole è quello che è mancato nella gran parte delle riforme. Oggi sento dire: "Dobbiamo abolire la Brunetta". Io posso essere favorevole o non favorevole alla 150, potremmo fare non un convegno ma un corso di laurea sulla 150 per vederne gli aspetti positivi e negativi ma certamente è una legge che non ha avuto un quadro di regole definito. Quindi, sbagliata o giusta che fosse, non ha avuto un quadro di regole, è stata smentita dal Presidente del Consiglio e dal ministro del MEF, a quel momento Tremonti, due giorni dopo che era stata promulgata. Allora, se non hai un quadro preciso delle regole, non è possibile fare le riforme.

Quindi endorsement della politica, empowerment dell'amministrazione, engagement dei cittadini, enforcement come quadro di regole definito è l'unico modo di fare le riforme, altrimenti con il FOIA ci prenderemo in giro e, per qualche anno, ci diremo: "Eh, parlavamo del FOIA. Vi

ricordate?”. Ecco, io che ho già visti troppi di questi fallimenti.

Grazie.