



Annual Report
2016



DIGITAL 360 | Group

FPA - Annual Report 2016

Edizioni FORUM PA

ISBN 9788897169390

Progetto grafico di Stefano Mandato



Finito di stampare nel mese di Dicembre 2016
da TMB Stampa Srl - Roma



Annual Report
2016



DIGITAL 360 | Group

INDICE

2016, LA FATICA DEL CAMBIAMENTO	7
IL FRUTTO MANCATO	12
TIME LINE	18
GLI SCENARI E LE SPERIMENTAZIONI PER LA NUOVA PA	
RIFORMA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA	20
SHARING ECONOMY E PA COLLABORATIVA	60
FREEDOM OF INFORMATION ACT	84
LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2014 - 2020	98
TERRITORI E CITTÀ	110
NUOVA GOVERNANCE DEL LAVORO	136
PA DIGITALE: ESPERIENZE E VISIONI	
SANITÀ	148
PROCUREMENT	166
DOCUMENTI DIGITALI	182
CITTADINANZA DIGITALE	198
PAGAMENTI DIGITALI	214
SICUREZZA DIGITALE	230
SCUOLA DIGITALE	248
DATA MANAGEMENT	260
GIUSTIZIA DIGITALE	272
INFRASTRUTTURA DIGITALE	288
I NOSTRI ASSET	298
I PROTAGONISTI	302
I PARTNER	326

2016, LA FATICA DEL CAMBIAMENTO

di **Gianni Dominici**

Direttore generale FPA

L'anno appena passato ha ulteriormente messo in evidenza, qualora se ne sentisse ancora il bisogno, le contraddizioni di un paese che, a fronte delle difficoltà endemiche nel portare avanti processi di cambiamento, non riesce a valorizzare e a capitalizzare le spinte che vengono dal basso, dai diversi territori e città dove più forte ed efficace è, invece, la capacità di reagire alle sfide in atto. Contraddizioni ancora più evidenti nel caso della pubblica Amministrazione, la quale risponde alla necessità di sviluppare una capacità di resilienza alle sfide che si trova davanti, con goffi tentativi di migliorare il proprio funzionamento e costare meno. Per altro con risultati minimi.

D'altronde i problemi, in gran parte, sono noti da tempo. La ricerca sul lavoro pubblico, che pubblichiamo ogni anno in concomitanza con la Manifestazione di maggio, conferma i dati strutturali generali. Prima di tutto la variabile anagrafica. La **media dell'età degli impiegati** sfiora i cinquant'anni, conseguenza di un blocco sostanziale all'entrata di giovani: quelli con meno di 35 anni erano il 10,3% nel 2011 e ora sono l'8%, contro il 25% del Regno Unito e il 27% della Francia. In più, gli impiegati sotto i 25 anni sono praticamente assenti (0,9% e quasi tutti nelle carriere militari). Altro fattore rilevato dall'indagine è la riduzione delle spese per gli stipendi dei dipendenti pubblici, che sono diminuiti, complessivamente, dai 171,6 miliardi di euro del 2009 a 164,26 miliardi nel 2015, mentre sono cresciuti in Francia (da 254,1 a 281,7 miliardi) e in UK (da 186,7 a 238,82 miliardi); la media dei Paesi UE è passata da 115,3 miliardi nel 2009 a 130 miliardi nel 2015. I dipendenti pubblici italiani, ancora nel 2016, costano molto meno che nei due Paesi di confronto per via del blocco dei contratti e della riduzione del personale, ma la tenuta del rapporto tra costo del personale pubblico e PIL, che si è ridotto dal 10,9% nel 2007 al 10,6% nel 2015, non è stato pagato da una profonda riorganizzazione della macchina pubblica, come è invece avvenuto, per esempio, in UK.

Il tema del capitale umano mette al centro quello che, dal nostro punto di vista, rimane l'elemento critico delle dinamiche di cambiamento. Le politiche di innovazione dovrebbero essere incentrate e supportate da processi di coinvolgimento e di condivisione degli obiettivi, definite sui reali bisogni di coloro che ne sono i destinatari, pena il rischio concreto che vengano vissute come aliene e quindi osteggiate proprio da chi dovrebbe esserne il motore. Una distanza che viene spesso sentita nei confronti dei principali processi di cambiamento proposti a livello nazionale. Al contrario, la vitalità di alcuni territori italiani, registrata nel 2016, evidenzia come le istituzioni, quando riescono ad avviare un confronto serio con i diversi attori coinvolti nel cambiamento, riescano anche a portare avanti e a compimento importanti processi innovativi.



Prendiamo, ad esempio, i risultati dell'indagine che abbiamo svolto nei primi giorni di dicembre e che ha sullo sfondo la legge di riforma della pubblica amministrazione. Abbiamo chiesto al nostro panel - composto per il 79% da dipendenti pubblici, per il resto da operatori privati e del terzo settore - di raccontarci in che modo i decreti attuativi della riforma Madia e l'impianco della stessa riforma potranno impattare sul futuro del Paese, della pubblica amministrazione o semplicemente nell'esercizio del proprio essere, cittadini, lavoratori pubblici o imprese (i risultati dell'indagine li trovate nello specifico report). Tra le diverse risposte è interessante mettere in evidenza che il 76% dei rispondenti dichiara che in merito alla riforma "tutto è affidato a leggi e provvedimenti, ma mancano indirizzi programmatici e atti di gestione" e che, accanto a questa indicazione, il 62% del panel risponde che non è d'accordo nell'affermare che la riforma "ha il grande merito di porre al centro il cittadino e l'impresa". Insomma, nel lungo cammino fatto di decreti di attuazione quello che si rischia di perdere è proprio il rapporto diretto con i cittadini e le imprese a favore di una PA che rischia di ribadire la natura prevalentemente autoreferenziale della sua esistenza e che tradisce una visione della PA tutta tesa alla razionalizzazione, all'efficientamento. Una visione stabilita al centro e trasferita alle strutture decentrate e alle autonomie regionali e locali. Ma la burocrazia, così come l'elefantiasi di alcune amministrazioni o la ridondanza delle competenze, o ancora, il non raggiungimento di standard minimi di servizio, non si sovvertono con le norme perché sono agganciate a problematiche di natura culturale.

Considerazioni analoghe valgono per SPID. Gli obiettivi ambiziosi, forse troppo, forse anche irragionevoli sono stati irrimediabilmente contraddetti dal paese reale: nei primi giorni del dicembre 2016 sono poco meno di 440.000 gli italiani che hanno un'identità SPID (4,4% sul traguardo dei 10 milioni previsti al termine del prossimo anno) mentre le amministrazioni attive sono poco più di 3.700. Siamo sicuri che gli italiani abbiano tutta questa voglia di SPID? Forse, anche in questo, un maggior ascolto delle priorità del paese avrebbe portato una migliore definizione delle priorità da seguire.

Un altro tema dell'anno che sta finendo è quello del nuovo Codice degli appalti. Come messo in evidenza in una recente ricerca del Politecnico di Milano, il nuovo Codice se non velocemente e adeguatamente recepito, rischia di peggiorare ulteriormente l'operatività della pubblica amministrazione. Già quest'anno, nei sei mesi successivi all'introduzione del nuovo Codice, i bandi di gara si sono ridotti del 28% (30% quelli relativi ai servizi digitali) rispetto all'anno precedente. E' quindi necessario ed urgente intervenire con chiarezza e decisione per eliminare tutti quei fattori di incertezza che ne stanno minando i principi generali. Una riforma, di nuovo, calata dall'alto che non tiene conto delle dinamiche di una economia ferita e che rischia di tradire il paese reale, producendo delle situazioni di stallo che, se non risolte prontamente, rischiano di essere letali.

A fronte di queste difficoltà, si diceva all'inizio, dovute a una cultura di governo ancora prevalentemente burocratica e verticale che considera il cittadino come un semplice destinatario di servizi - cliente, paziente, utente a seconda dei casi -, dai territori si rafforza una nuova cultura di governo.

In tema di città, ad esempio, Icity Rate, la ricerca che abbiamo presentato a Bologna, ci restituisce un paese a livello locale pieno di contraddizioni ma anche di iniziative e di proposte. Abbiamo Milano, grande città di caratura internazionale che fa da apripista a Torino, Bologna, Venezia, Firenze non più isolate fra di loro ma collegate grazie al tessuto di connessione costituito dalle città medie di Padova, Parma, Trento, Modena e Ravenna. Una vera piattaforma territoriale abilitante di iniziative economiche, sociali e culturali come lo Smart City Lab milanese, l'incubatore del Comune di Firenze, il progetto Smart Living di Brescia, il progetto SMILE della città di Torino. Ma il **buon governo delle città** non è solo del Nord, pur nell'ancora distante Sud ci sono forti elementi di reazione. Città che stanno investendo su se stesse inaugurando inediti percorsi basati sulla sostenibilità e sull'innovazione sociale. Sono città come Cagliari, Matera, Lecce e Siracusa con iniziative e progetti come "Lecce social innovation city".

Anche i cambiamenti legati ad un importante processo di natura mondiale come la *Sharing Economy* seguono un percorso alternato. Mentre al livello nazionale la proposta di legge di iniziativa parlamentare prosegue il suo iter tortuoso, a livello locale fioccano le iniziative che diventano laboratorio importante per nuovi modi di intendere il rapporto tra pubblico e privato. Ed è così che fanno scuola esperienze come quella delle *Tagesmutter*, nata in Trentino per prendersi cura in modalità collaborativa, dei bambini all'interno dell'area domestica. Oppure di *Common Net*, nata per condividere l'accesso ad internet e combattere il digital divide anche nelle aree più remote. Di *Officine Zero*, che in uno spazio abbandonato ha creato uno spazio di co-working dedicato agli artigiani. Il ruolo che queste esperienze prefigurano per la PA non è solo quello di regolatore (vedi Uber) o facilitatore dei processi in atto. Diverse sono le opportunità che la nuova cultura della condivisione offre alla PA. Ad un primo livello, la possibilità per la pubblica amministrazione di accedere ai servizi sharing, così da ridurre i costi di trasferta. Ad un secondo livello, si propone di dare alla PA la possibilità di creare dei portali di condivisione alla stregua di quelli privati così da poter condividere beni, servizi, e risorse umane; all'ultimo livello, infine, si colloca la domanda su "se e come" permettere alla PA di condividere i propri beni e servizi anche con i privati, in altri termini la possibilità per un ente pubblico di entrare nel mercato abilitato dalle piattaforme: ad esempio poter organizzare un car pooling in cui il Comune metta a disposizione le proprie macchine, anche a privati, su una piattaforma gestita da privati.

E ancora, l'innovazione passa per una nuova cultura della **gestione del territorio** che fa propri quei principi di partecipazione e di collaborazione che abbiamo, ad esempio, trovato nella provincia di Trento con la ricerca sulla piattaforma ComunWeb. Qui le parole chiave della cosiddetta riforma Delrio sono diventate realtà, grazie al Consorzio dei Comuni Trentini, in una gestione associata dei servizi web condivisi da quasi duecento enti locali. Al progetto, la cui prima versione di piattaforma è stata rilasciata nell'ottobre 2012, hanno aderito oltre 200 enti, cioè la totalità dei Comuni della Provincia Autonoma di Trento e le Comunità di Valle del Trentino, più altri Comuni ricadenti fuori il territorio provinciale. Con 2.500 amministratori coinvolti e 1.100 dipendenti attivi, Comunweb conta su una serie di asset che lo rendono un progetto di spicco nel panorama nazionale: paradigma open source, riuso a costo zero, una community di aziende innovative che lavora al suo sviluppo, redazione diffusa a cui viene dedicata specifica formazione, forte sinergia con il portale dei dati aperti della Provincia autonoma di Trento, da

cui deriva un'offerta di data-set che sfiora i 5000 in totale. Il modello economico di Comunweb è sorretto da un'idea semplice e forte allo stesso tempo, che si potrebbe sintetizzare in questo slogan: **l'unione fa il risparmio**. Il risparmio stimato, nell'arco di tre anni (2013-2015), nel caso di utilizzo delle soluzioni Comunweb è infatti pari a circa 1,4 milioni di euro. Ma non è solo risparmio economico, governare il territorio in logica collaborativa significa infatti anche far crescere competenze e comunità locali.

Forse proprio da queste esperienze dobbiamo ripartire, lasciando per un po' da parte la politica nazionale e romana e investendo su questi baluardi del cambiamento, avamposti, spesso trascurati, di un nuovo rapporto cittadini-istituzioni.

Per far questo, proprio nel momento in cui la fiducia dei cittadini nei confronti di amministrazioni e istituzioni è ai suoi minimi storici, è importante sperimentare e sostenere nuove forme di collaborazione, nuovi modelli di amministrazione che vedono protagonisti i territori e che noi proponiamo si fondino sulle "quattro E", modello che stiamo applicando nei diversi percorsi di innovazione e che sono diventate strumento operativo per sostenere il cambiamento: **Endorsement**, nel senso di costruire e rafforzare la volontà politica, sollecitando la classe politica e amministrativa di vertice a svolgere un ruolo attivo nel supporto dei processi di innovazione, a fare propri approcci nuovi nel rapporto tra governanti e cittadini e a sostenere i fenomeni emergenti collegandoli alla propria agenda politica. **Engagement**, per promuovere la cultura della partecipazione e il coinvolgimento reale dei cittadini e degli attori (interessati e destinatari) nei processi di innovazione. Aprire al dibattito pubblico, alla consultazione collettiva, alla condivisione di strategie e azioni per rispondere in maniera efficace ai bisogni e alle esigenze del territorio. **Empowerment**, per fornire agli operatori della PA momenti di formazione interna e occasioni di presa di coscienza della propria mission specifica. Sviluppare competenze e strumenti per fare innovazione. Creare le condizioni (capacity building) affinché si diffondano all'interno delle Amministrazioni la cultura dell'innovazione e le pratiche collegate. **Enforcement**, così da adottare misure specifiche e puntuali per dare effettiva attuazione agli approcci innovativi. Meno norme, più manuali, più reti, più confronto e valutazione reale.

Uno strumento operativo a supporto del necessario **cambio di paradigma** per passare dall'idea di uno Stato provvidente che autorizza (lo Stato regolatore), produce (lo Stato produttore), assiste (il Welfare State) ad uno **Stato partner** che si muove in un concetto di rete, che detiene la funzione di stimolo dell'intelligenza collettiva, che sostiene e, dove necessario, guida e abilita la società verso la transizione ad un modello collaborativo.

IL FRUTTO MANCATO

di **Carlo Mochi Sismondi**

Presidente FPA

La mole e la ricchezza di temi raccolti in questo annuario, che è una sorta di compendio dell'innovazione della PA nel 2016, può anche essere presa a convincente testimonianza dell'ambizioso e **coraggioso piano di riforme** che il Governo Renzi ha messo in campo in questi 12 mesi. Moltissimi sono i provvedimenti approvati e molti anche quelli che sono ancor'oggi in sospeso, con incerta sorte. Molta carne al fuoco quindi, eppure una lettura d'insieme ci restituisce un **senso d'incompiutezza e d'insoddisfazione**. Ancora una volta, viene da pensare, dello sforzo riformatore abbiamo sopportato la fatica, ma non abbiamo gustato il frutto. Il "frutto mancato" è purtroppo un'immagine consueta nel quarto di secolo trascorso da quella legge 241/90 che diede inizio ad un susseguirsi di "riforme epocali" dell'amministrazione pubblica, tutte pensate per essere risolutive e tutte archiviate con sovrabbondanti, ma spesso inapplicati, risultati normativi e scarsissimi effetti sulla vita dei cittadini e delle imprese.

Alla fine dell'anno, che coincide anche con la fine di un ciclo di Governo caratterizzato da una fortissima spinta all'innovazione e dallo slogan "L'Italia cambia verso...", è quindi quanto mai necessario interrogarci, con sereno ancorché preoccupato giudizio, sul perché di questa continua dimostrazione di impossibilità e di incapacità di cogliere i frutti del cambiamento.

Eppure questa volta il **piano della riforma della PA era chiaro e complessivamente ben articolato**. Partiva dall'aver individuato quattro obiettivi precisi già indicati nella famosa lettera ai dipendenti pubblici del maggio del 2014: l'innovazione deve partire dalle persone; tagliare gli sprechi vuol dire riorganizzare l'amministrazione nel suo complesso eliminando doppioni ed enti inutili; gli open data e la trasparenza sono i più importanti fattori di cambiamento; la semplificazione supportata dalla digitalizzazione deve ripensare i processi. Cosa allora, nonostante la corretta visione iniziale, non ha funzionato? Il primo e più grave limite di questa ondata riformatrice, particolarmente imponente nella sua dimensione¹, è ahimè condiviso anche da tutte le azioni dei Governi precedenti: l'illusione che l'innovazione sia un problema di norme. Mentre ancora erano da applicare molte parti delle riforme precedenti, persino nei loro principi da tutti condivisi, si sono alluvionati prima il Parlamento e poi le amministrazioni con centinaia di nuovi provvedimenti con la speranza che la quantità facesse premio sulla costanza dello sforzo per la loro effettiva attuazione. Ma **l'innovazione non si fa con le norme** e neanche solo con le visioni strategiche: è questione di paziente costruzione di percorsi di cambiamento, di attenzione e accompagnamento, di cassette degli attrezzi e di formazione, di empowerment

¹ basti pensare che la "riforma Madia" comportava almeno una quindicina di decreti legislativi contro i tre della "riforma Bassanini" e i due: d.lgs. 150/2010 e decreto 235/2010 sul CAD della riforma Brunetta.

delle organizzazioni e di engagement delle persone. Una riforma fatta di norme² che rinnovelano altre norme, in una sorta di gioco delle scatole cinesi dove la forma diventa contenuto, non porta all'innovazione, ma è foriera di quella paralisi da sovrabbondanza normativa che è, come vedremo, la condizione attuale di molte amministrazioni.

Non serviva quindi una nuova riforma, centinaia e centinaia di nuovi articoli di legge, un nuovo titolo da affiancare al nome di un nuovo ministro, ma un **investimento serio di risorse economiche, professionali e politiche** per accompagnare il cambiamento dei comportamenti in un clima di fiducia.

La visione della PA che questo castello di norme ha disegnato ha inoltre alcune carenze ontologiche che ne hanno minato la fattibilità, nonostante l'impianto normativo bulimico. La prima e più grave è stata quella di non aver fatto un corretto ed onesto esame delle ragioni che hanno portato al fallimento le precedenti riforme, reiterando gli stessi difetti strutturali che ne hanno impedito il successo. In questo senso è ancora una volta vero che senza memoria non c'è futuro. Tra queste ragioni fondamentale è stato il **deficit di fiducia**: il disegno riformatore fa intravedere in filigrana una scarsa fiducia della politica verso l'amministrazione, come se fosse composta tutta da conservatori, frenatori, burocrati, pietre d'inciampo di ogni riforma e zavorra del paese; specularmente la reazione degli impiegati pubblici alla riforma è stata improntata in generale ad una scarsissima fiducia nella politica e nella sua voglia di cambiamento, come se questa fosse fatta tutta di pirati che vogliono imporre solo *yes man*, veline o portaborse. In questa reciproca sfiducia è nata ed è cresciuta poi la sfiducia dei dipendenti verso i loro dirigenti e quella, assai più grave, dei cittadini verso entrambe, politica ed amministrazione, con il conseguente distacco sempre maggiore dalle istituzioni democratiche. Si crea così quella faglia pericolosa che anche Giuseppe De Rita ha segnalato nelle recentissime considerazioni in premessa al 50° rapporto Censis³.

Questo deficit ha prodotto poi da una parte l'esigenza di normare sino nei dettagli le organizzazioni, dall'altra di cedere alla spiccata tentazione di un'**eccessiva centralizzazione**, tentazione perniciosa perché separa autonomia da responsabilità, ma che spesso si accompagna, insieme alla bramosia del "controllo totale", a congiunture difficili per la finanza pubblica.

La centralizzazione, la chiusura in cerchi (o "gigli") più o meno magici ha contraddistinto e contraddistingue quindi ancora, nella nostra fotografia di fine anno le amministrazioni, con il risultato di negare quel paradigma del "governo con la rete", della continua negoziazione in un processo decisionale multistakeholder, dell'imparare dalla complessità, della costruzione di "valore pubblico" che è invece il frutto migliore della moderna riflessione sull'amministrazione pubblica. Si dà invece spazio a rigurgiti ingenuamente efficientisti che, nati dal New Public Management degli anni ottanta dello scorso secolo, non hanno trovato mai piena realizzazione nel nostro Paese, ma ci hanno lasciato l'inappagato desiderio di una PA organizzata come azienda. Immagine che è stata per altro abbandonata da tutte le democrazie moderne.

Ma questa managerialità fordista (di cui la smania dei "tornelli" e l'ossessione per le timbrature sono sintomo caricaturale), questo centralismo efficientista porta con sé ancora due altri

² 444 articoli solo nei 14 decreti approvati, molti altri in quelli sospesi o non ancora approvati in via definitiva.

³ dal 50° Rapporto Censis, Considerazioni generali, pag.9 "...nel profondo della società italiana cresce con forza un'altra ferita: la pericolosa faglia che si va instaurando tra mondo del potere politico e corpo sociale. E' una ferita che ci rende quasi una "società dissociativa" dove i due mondi sopra indicati vanno ognuno per proprio conto, con reciproci processi di delegittimazione".

2016
FORUM PA

EMC

Microsoft

TIM

Il PAESE che CAMBIA, CAMBIA la PA...

CITTADINI al
CENTRO



CITTADINANZA
DIGITALE

Hewlett Packard
Enterprise

DIGITAL FIRST

OPEN

(data, standard, source: Gov)

SICUREZZA &
PRIVACY

CULTURA
DIGITALE

DATA DRIVEN
GOVERNMENT



PA
DIGITALE

IL PAESE CAMBIA
CAMBIA LA PA



gravi pericoli: in primis la tentazione di vedere una notte in cui tutti i gatti sono grigi, in cui tutti i Comuni sono uguali e tutte le aziende pubbliche hanno gli stessi problemi e gli stessi rischi. Ne consegue la continua tendenza a ipernormare, ma anche di dare scarso o **nessuno spazio alla diversità**, all'autonomia, alle specificità aumentando così quella faglia di cui dicevamo.

L'altro rischio è quello di una **continua confusione tra patologia e fisiologia**: questo approccio parte dall'idea che poiché esistono patologie, si deve organizzare la vita per prevenire le patologie. Occorre certamente punire le patologie, ma non si può pensare che tutto sia patologico. Così ad esempio la giusta battaglia contro la corruzione, senza cogliere affatto il bersaglio, ha annegato le amministrazioni di norme e le ha ingessate in divieti, vincoli, sospetti. La politica industriale degli acquisti pubblici, che potrebbero essere il vero driver d'innovazione per le PMI italiane, è stata affidata a un giudice, che ha ovviamente la sua peculiare visione del mondo, e infine un Codice degli acquisti, che doveva essere più semplice, ha creato un tale clima di insicurezza da ridurre drasticamente le gare.

Se questi sono i limiti di un'impostazione che non è stata "rivoluzionaria", ma è partita anzi da una visione piuttosto vecchia dell'amministrazione, del suo ruolo e delle sue relazioni con il resto del mondo, i decreti attuativi che ne sono conseguiti e che sono il vero portato del 2016 presentano luci ed ombre. In alcuni, come ad esempio per quello sulla trasparenza (il cosiddetto FOIA italiano) essi partono da esigenze importanti e condivise e colgono, almeno in parte, il bersaglio; in altri, come ad esempio l'accorpamento delle Forze di Polizia o la ristrutturazione del mondo camerale, sanano storture secolari con coraggio e nella giusta direzione; in altri ancora, come ad esempio nel Codice dell'Amministrazione Digitale, i decreti introducono innovazioni molto, troppo timide limitandosi a aggiustamenti e aggiornamenti di provvedimenti vecchi che andavano ripensati da capo. L'intero annuario esaminerà in dettaglio questi campi, ci limitiamo quindi ad un'analisi complessiva che non può che partire dalla constatazione che essi pongono mano a problemi storici della nostra amministrazione, che spesso (non sempre) dimostrano buon coraggio riformatore e che possono essere quindi utili strumenti, ma anche che sono tutti comunque figli di quell'impostazione, a nostro parere superata, che abbiamo testé descritto.

Tre sono i principali limiti di questa fase attuativa, sono gravi e pregiudizievoli, ma per fortuna siamo solo all'inizio del percorso e molto si può ancora fare per correggerli:

- **i decreti nascono all'interno del "palazzo"**: scarsa è stata l'interazione con i soggetti della rappresentanza, scarsissima quella con i cittadini, nulla quella con quelli che saranno gli attori, ossia le persone che nella PA lavorano e che alla PA danno impegno, competenze e professionalità;
- i decreti non hanno visto la luce dopo un'adeguata sperimentazione in un clima di **proof of concept** e di *data driven decision*, ma nascono scritti da giuristi e interpretati da giuristi; in alcuni casi hanno legificato nuovamente temi abbondantemente legificati senza chiedersi perché le leggi non avevano avuto attuazione, in altri, come ad esempio il ruolo unico della dirigenza, ripercorrono strade già percorse senza un esame preventivo e oggettivo della precedente esperienza;
- la perversa e tacita **scappatoia dell'invarianza finanziaria**, se da una parte ha permesso ai decreti di passare il vaglio della famosa "bollinatura" della Ragioneria generale dello Sta-

to, ha spesso vanificato, prima ancora dell'effettiva attuazione, ogni speranza di effettivo cambiamento. Persino il Consiglio di Stato ha dovuto sottolineare che non si possono fare innovazioni sistemiche e ambiziose con clausole così scritte: *"Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente"*.

E ora? L'amministrazione è ora in grave sofferenza e l'intera società italiana soffre con essa e vede compromessa la speranza di ripresa e di crescita del benessere equo e sostenibile. La strada che si è intrapresa non sta infatti portando a quel cambiamento che ci aspettavamo proprio lì, nella PA, dove sarebbe stato più necessario. Anche qui tre sono gli aspetti da guardare con maggiore attenzione:

- un castello riformatore di carta, fatto essenzialmente di norme, non è solo in se stesso impedimento al cambiamento, ma è un addicted che ha sempre bisogno di dosi più massicce di norme. Così i 66 articoli del CAD hanno bisogno di 35 nuove norme attuative; così il Codice degli appalti non si applica senza una pletora di linee guida dal difficile iter; così la norma che indica i risparmi da ottenere nell'informatica pubblica ha bisogno di un piano triennale missing per sovrabbondanza di decisori (Ministro, Direttore dell'AgID, Commissario, ecc.);
- i provvedimenti di riforma hanno spesso fatto nascere strutture nuove che dovevano essere più agili, più flessibili, più tese all'effettiva execution dell'innovazione. Troppo spesso però queste strutture sono state "incistate", come corpo estraneo nel corpus amministrativo, e messe in condizione di funzionare poco e male. Pensiamo all'ANPAL che ha il compito di ripensare e attuare le politiche del lavoro o alla stessa AgID per cui crescono i compiti e diminuiscono le risorse o all'Agenzia per la Coesione Territoriale che per mesi e mesi ha lavorato senza avere regolamenti di organizzazione;
- la totale mancanza di partecipazione dei dipendenti pubblici al processo di cambiamento, che hanno letto, quando va bene, dai giornali, ci restituisce un popolo di lavoratori fatto da persone deluse, scoraggiate, che si sentono non riconosciute né dalla politica né dall'opinione pubblica. Su questo scoraggiamento è molto difficile costruire cambiamento, specie quando questo si accompagna ad una struttura bloccata, dove non si assume e non si licenzia, non si premia e non si punisce, non si muove nessuno, tranne forse e con molte polemiche, qualche migliaio di insegnanti.

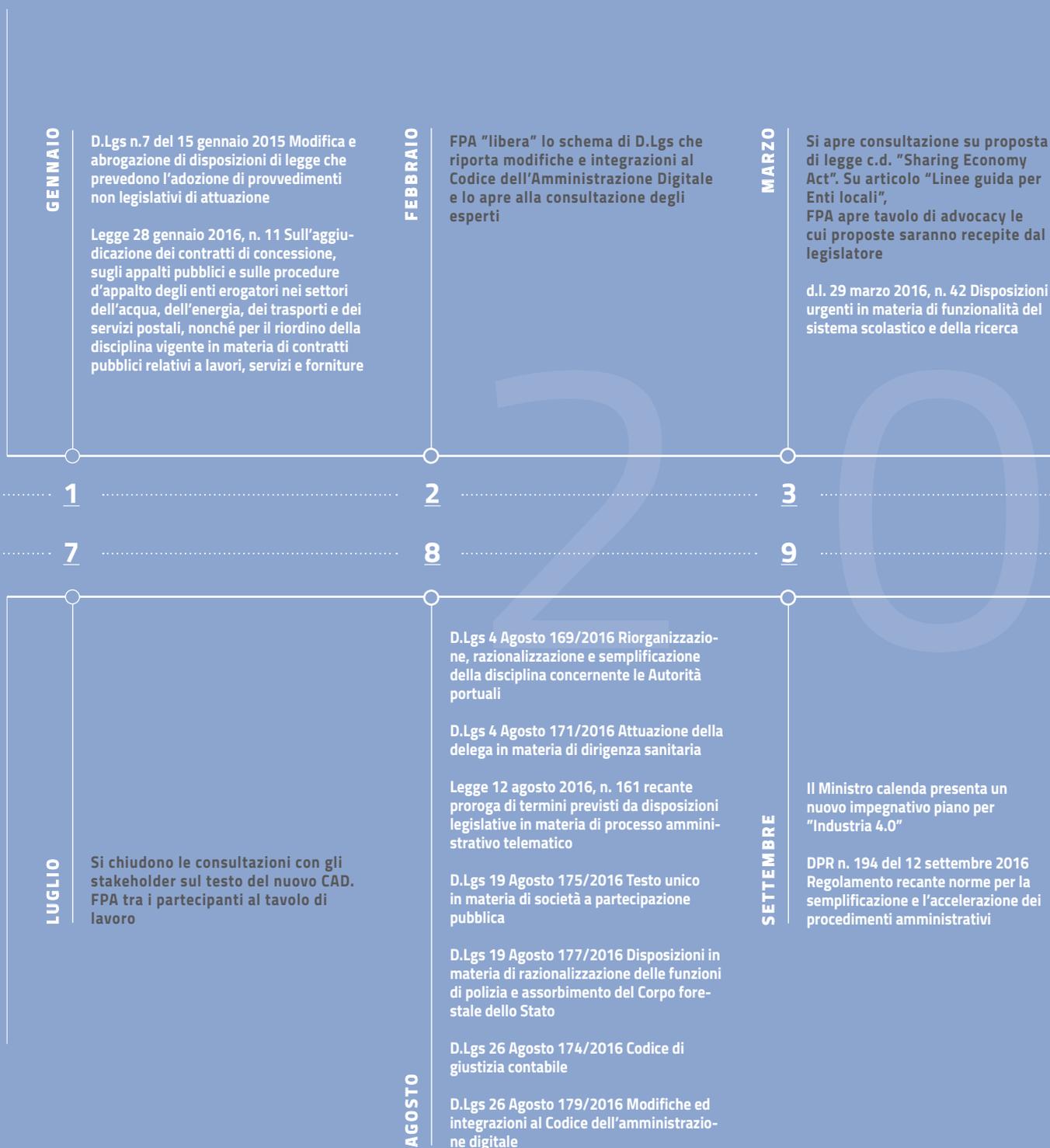
Qui, su queste scrivanie deluse e in questo mare di carta scosso da ondate successive di novità sempre solo normative, nasce il virus della "burocrazia difensiva" che più volte ci è capitato di descrivere. L'ecosistema che abbiamo sopra descritto, insieme a una normativa bulimica e sovrabbondante che, come un tumore maligno, si sta mangiando l'organizzazione degli uffici, e alla "pancia" del Paese a cui si tributano omaggi sotto forma di sciagurata confusione tra fisiologia e patologia, fa sì che per i dirigenti pubblici alla fine è meglio star fermi che rischiare. Meglio avere un ordine che avere un'iniziativa. Meglio porre un quesito che firmare.

Come sempre la realtà ha molte facce e a questi limiti, che ci impediscono di gustare il faticato frutto di un cambiamento, si affiancano anche importanti esempi di innovazione realizzata, di ricche reti relazionali e di attenzione alla costruzione di valore pubblico e di capitale sociale.

Questi casi, se non smentiscono la nostra preoccupata analisi che supera il giudizio su questo o quel Governo, ma rivolge una critica radicale a tutta la metodologia dell'innovazione, servono però a dirci che un'altra amministrazione è possibile. Che dove se ne danno le condizioni e si coniuga visione, costanza lungimirante, competenza e autonoma responsabilità può nascere un'amministrazione condivisa dove i cittadini, le imprese, i lavoratori pubblici e la politica lavorano tutti per obiettivi comuni e costruiscono una piattaforma abilitante per la nostra libertà positiva.

Partire da questi esempi e farli divenire una guida al cambiamento non è facile, ma è possibile: la strada è segnata e non mancano neanche le risorse economiche che un PON Governance e Capacità amministrativa potrebbe, ove fosse attuato e implementato con cura e sollecito impegno, mettere pienamente a disposizione. A patto di far presto, a patto di avere il coraggio di seguire strade nuove, a patto di prendere molto sul serio il rischio di ritrovarci l'anno prossimo a dire le stesse cose con un'opinione pubblica sempre più rabbiosa, con un'amministrazione sempre più debole e sfiduciata e una politica sempre più "marziana".

/ TIME LINE PA /



APRILE

D.Lgs 18 Aprile 50/2016 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture

4

10

OTTOBRE

Diego Piacentini nominato Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale

Legge 25 ottobre 2016, n. 197 misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa

MAGGIO

DPR n. 105 del 9 maggio 2016 Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle PA

Decreto legislativo n.93 del 12 maggio 2016 Riordino della disciplina per la gestione del bilancio

D.Lgs n.90 del 12 maggio 2015 Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato

D.Lgs 12 Maggio 74/2016 relativo all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario

D.Lgs 12 Maggio 75/2016 Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)

AgID a FORUM PA 2016 anticipa le linee guida del Piano Triennale

Padoan a FORUM PA 2016: "Lo Stato innovatore motore della crescita economica del paese"

D.Lgs 25 Maggio 97/2016 Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza

5

11

NOVEMBRE

D.Lgs 25 Novembre 218/2016 Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca

D.Lgs 25 Novembre 219/2016 Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

D.Lgs 25 Novembre 222/2016 Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti

La Corte Costituzionale si pronuncia su Riforma Madia: illegittima la parte in cui prevede che la sua attuazione, attraverso i decreti, avvenga con il semplice parere della Conferenza Stato-Regioni

Nasce il team per la trasformazione digitale

GIUGNO

D.Lgs 20 Giugno 116/2016 Modifiche all'articolo 55-quater del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165 in materia di licenziamento disciplinare

D.Lgs 30 Giugno 126/2016 Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

D.Lgs 30 Giugno 127/2016 Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi

6

12

DICEMBRE

FPA pubblica i primi report dei tavoli di lavoro dei Cantieri della PA digitale

RIFORMA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA



Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale approvato (e in attesa dei Regolamenti attuativi), la Riforma della dirigenza bloccata sul finir dell'anno dalla Corte costituzionale, l'attesa non soddisfatta dello sblocco dei fondi PON – Gov per il rafforzamento della capacità amministrativa e, infine, la domanda "esistenziale" sul modello di PA che c'è dietro a tutto ciò. Questi i filoni di analisi che abbiamo tracciato, in tema di riforma della PA, riguardando l'anno appena trascorso. Ad aiutarci nell'analisi firme illustri, tra tecnici e analisti dell'amministrazione centrale e dei sistemi territoriali.

La riforma, nel 2016, porta il nome della Ministra Madia, ma sappiamo bene che non è la prima e non sarà certo l'ultima. Per chi, come noi, segue le vicende della nostra amministrazione da svariati lustri, l'analisi di quest'anno, ricco di novità importanti (che tuttavia, visti gli ultimi sviluppi, non sappiamo prevedere quanto impattanti) non può prescindere da una contestualizzazione rispetto a quello che è stato fatto negli anni passati e soprattutto rispetto alle strutture, le organizzazioni e, in ultima istanza le risorse umane in cui la PA si concretizza.

"Tutti dovremmo conoscere e tenere a mente lo stato dell'arte del pubblico impiego quando parliamo di riforma, per aver ben presente la sua necessità, la sua urgenza, ma anche la sua estrema difficoltà", così Carlo Mochi Sismondi, presidente di FPA commentando uno scenario a tinte non troppo rosee, a partire dai dati della Ricerca

FPA, presentata in occasione di FORUM PA 2016, dall'emblematico titolo *"Vecchi, maldistribuiti e sfiduciati: i dipendenti della PA"*.

Conclusione ricorrente nei contributi raccolti, che si parli di CAD, di valutazione delle performance o di processi partecipativi: le norme non sono uno strumento magico. Non lo sono mai e meno che mai nel contesto giuridico, organizzativo e culturale in cui si muove la nostra amministrazione, spesso trincerata dietro (o dentro) la fortezza della "burocrazia difensiva" o della "legalità formale". Eppure qualcosa si muove. Innanzitutto la consapevolezza di essere nel mezzo di una transizione più ampia di modelli sociali ed economici, a cui la PA non può rimanere estranea. Una nuova centralità e un nuovo protagonismo attivo del cittadino e delle comunità a cui la PA si riferisce, ma anche degli stessi dipendenti pubblici, è quello che emerge nei nuovi modelli di valutazione (centrati auspicabilmente sul Valore pubblico) e nei nuovi modelli di governance dell'innovazione sui territori (si veda il crescente numero di *co-città* italiane), per necessità fortemente orientati alla collaborazione e alla sperimentazione.

Le gambe, ciò che davvero potrà mettere in moto la riforma e le mille, necessarie, sperimentazioni nella PA, è la formazione o, come preferiamo dire, *l'empowerment* delle persone che nelle amministrazioni lavorano. Da qui il nostro motto "Forma le persone, Cambia la PA" e le iniziative, sviluppate da FPA quest'anno, che vi raccontiamo (in breve) a fine capitolo.

IL CAD NON È UNA BACCHETTA MAGICA

|

di **Elio Gullo**

Dipartimento funzione pubblica

Avendo partecipato alla stesura del testo del decreto legislativo che modifica il CAD mi asterrò da giudizi di merito e da valutazioni del tipo “sarebbe stato meglio se ...”. Mi corre però l’obbligo, anche alla luce di una gran mole di dichiarazioni, interviste, cinguettii e interventi, letti un po’ dovunque prima e dopo l’approvazione, di fornire qualche piccolo e spero utile elemento di chiarezza. In che senso? Sotto almeno due profili: potere delle norme di innovare la PA e limiti posti dalla delega. Sgombro, intanto, il campo da alcuni equivoci. Il CAD **non è un elenco di progetti** da attuare. Non lo era quello del 2005 e non dovrebbe esserlo nessuna norma di rango primario. Non può il CAD fornire indicazioni puntuali alle PA su nessun ambito, al più dovrebbe indicare “cosa” e non “come” (non lo ripeterò più: è norma di rango primario, non un regolamento attuativo o un programma di interventi).

Se può servire, con tutti i limiti di una analogia piuttosto grossolana, prendiamo il codice della strada. Leggendolo non troveremo nulla che ci possa indicare come sarà il prossimo modello della BMW o se sarà migliorato e come il sistema frenante di una Renault. Eppure le innovazioni nel settore *automotive* sono state enormi. Appuntiamoci intanto questo: **innovazioni senza norma**.

Adesso sgombriamo il campo da un’altra presunta verità (di fede, direi, visto che tutte le prove indicano il contrario): che la pubblica amministrazione – o qualunque sistema altamente complesso e anche complicato – si cambi con una bacchetta magica. Con un nuovo CAD, ad esempio. L’evidenza empirica e una gran mole di studi dicono che servono anche altri strumenti, ma vediamo perché e mettiamo a fuoco invece cosa può fare una buona norma.

Un sistema complesso è composto da molte componenti - istituzioni, organizzazioni, comportamenti, valori, persone, strumenti - che non rispondono ad una sola logica o regola. Due Comuni con lo stesso numero di abitanti possono avere performance molto differenti pur se la normativa e gli strumenti che utilizzano sono gli stessi. Basta questo controesempio per spazzare via, una buona volta, tutta quella retorica di schiere di “innovatori” che hanno un’attesa messianica nei confronti di un solo intervento. Il secondo punto sul quale vorrei soffermarmi è la **portata del cambiamento del CAD** nei limiti posti dalla delega conferita con la legge 124/2015. Almeno due sono i limiti cui si sono dovuti confrontare gli estensori del nuovo CAD: quelli imposti dai principi contenuti all’art.1 della legge delega e quelli derivanti dal tipo di modifica.

Partiamo dall’ultimo e userò analogie solo perché mi sono comode. La legge delega non ha conferito al Governo il potere di “riscrivere” il CAD (o un altro decreto legislativo). Il potere conferito era di **“novellare” il CAD**. Se il CAD è un appartamento, la novellazione è una lieve ristrutturazione, laddove la riscrittura avrebbe comportato buttar giù la casa e ricostruirla. Differenza non da poco, converrete. Novellare un testo comporta un ulteriore vincolo oltre a quelli espliciti contenuti nei principi della delega conferita dal Parlamento: significa disporre di margini di manovra “concettuale” ristretti, devi muoverti nelle “stanze” dell’appartamento ma non puoi stravolgerlo e devi applicare i principi di cambiamento che la delega ti indica all’interno degli ambienti dell’appartamento che hai ereditato.

Mentre sul fatto che la novellazione dovesse ri-

Il CAD è un codice, quindi comprende e sistematizza norme in larga parte preesistenti

spettare i principi posti dal Parlamento non vi sono dubbi, immagino. Ma allora perché alcuni commentatori si sono meravigliati del fatto che il nuovo CAD non ha previsto interventi sicuramente non a costo zero quando tra i principi previsti all'art.1 c'è scritto: *"(...) il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali (...)?"*

Il CAD – nuovo o vecchio – è un codice, quindi **comprende e sistematizza** norme in larga parte preesistenti. In quanto codice dovrebbe contenere solo poco più che principi e demandare a regolamenti attuativi l'effettiva implementazione dei principi. Quello che si dovrebbe fare, penso, è domandarsi: se e in che modo il domicilio digitale (giusto per fare un esempio) potrà essere attuato? Se e come il sistema pubblico di connettività dovrà essere semplificato e aperto anche ai privati? Come si potranno digitalizzare i procedimenti: uno per uno "in verticale" o scomponendoli trasversalmente?

Queste sono le domande che dovremmo porci – e, se quello che ho detto finora ha senso, la risposta è in larga parte fuori del CAD, è nei futuri regolamenti attuativi, da un lato, e nelle capacità della PA dall'altro – piuttosto che cercare chissà quale innovazione sia essa tecnologica o organizzativa. Il CAD è stato modificato, ove possibile, per sottrazione, alleggerendolo e rimuovendo quello che non serviva e non è servito.

La metafora della **modifica per sottrazione** penso sia utile anche per ricollegarmi alla cosa che ho appuntato all'inizio: innovazione senza norme. Gran parte degli strumenti utilizzabili per mezzo di una norma come il CAD poggia su innovazioni che avvengono al di fuori delle amministrazioni pubbliche e che non sono previste da alcuna norma. È quindi quanto mai opportuno che il testo sia privo di indicazioni puntuali e che sia demandata invece a norme di rango inferiore la definizione del "come" utilizzare e rendere ammissibili strumenti che il mercato mette a disposizione.

Ad esempio, il domicilio digitale è uno strumento che può essere implementato in molti modi, attualmente. Uno è la PEC (o l'equivalente servizio previsto dal regolamento eIDAS), un altro si basa sull'identità digitale (ma non è l'identità digitale:

una chiave non è una bacheca e nemmeno una cassetta delle lettere, parlando per metafora). Altri ne verranno in futuro, suppongo. Perché definirli nel CAD? Li troverete solo quello che serve per partire subito, il resto sarà frutto dei progetti coordinati dall'Agenzia per l'Italia digitale e della maturità digitale di amministrazione e cittadini (maturità che non si dà per legge, su questo non vi sono dubbi, vero?).

Una norma è condizione necessaria, da quanto finora detto. Necessaria per conseguire il principale obiettivo che è quello di portare il cittadino al centro e provare ad alleggerirlo di doveri da spostare sulle spalle più robuste delle amministrazioni. Se il cittadino ha diritto a pagare elettronicamente (e lo dice il CAD), l'altro braccio del Governo – l'Agenzia per l'Italia digitale – sta accelerando per portare tutte le amministrazioni ad accettare tali pagamenti aderendo alla piattaforma attualmente disponibile. Se l'amministrazione deve conservare un documento per un certo numero di anni, togliamo tale obbligo al cittadino (ma non la possibilità, ovviamente). Se un cittadino elegge un domicilio digitale nessuna amministrazione può inviargli una raccomandata, ma lasciamo il cittadino libero di fare come crede quando tocca a lui scegliere lo strumento con cui dialogare con la PA. Questo spostamento di prospettiva **"diritti per cittadino = doveri per la PA"** è una buona cosa.

Ma non è di per sé sufficiente, nemmeno se quella scritta fosse la norma migliore possibile. L'agire delle organizzazioni complesse è condizionato da molti fattori e non tutti sono regolabili da leggi. In più la nostra pubblica amministrazione non può facilmente avvalersi di risorse fresche, giovani ben formati e motivati.

Teniamo sempre presenti questi – e molti altri – limiti che si frappongono tra l'ideale e il reale. Dopo l'approvazione **si apre la partita dei regolamenti attuativi** (alcuni degli attuali andranno modificati, altri scritti da zero, tutti rapidamente resi disponibili per non perdere ulteriore tempo). Gli spazi per portare a compimento almeno questa parte della riforma della pubblica amministrazione, quella "digitale", ci sono e mi auguro si possa trovare il modo di farlo pragmaticamente e con i piedi per terra.

NUOVO CAD: ALLA RICERCA DI UN DEMIURGO

|

di **Carlo Mochi Sismondi**
Presidente FPA



Dossier "Speciale Cad. Inizia la fase attuativa, l'analisi di FPA e dei nostri esperti"

Leggendo con attenzione il nuovo CAD così come esce dal d.lgs 179 del 26 agosto 2016 che è entrato in vigore il 14 settembre scorso, ho messo a confronto ogni articolo così com'era in vigore il 13 settembre e come è vigente oggi. Ne ho tratto alcune considerazioni, non tecniche (per quelle rimando ad altri autorevoli autori)

ma politiche e che brevemente espongo.

Niente da dire sulle **idee guida**: era buono il precedente del 2010, è ottimo questo che amplia alcuni passaggi chiave sulla partecipazione, sulla estensione dei diritti, sull'implementazione delle soluzioni. La chiave politica è data dall'incipit dell'art.3: "**Chiunque** ha il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 (ossia tutte le amministrazioni pubbliche e le aziende a controllo pubblico, quindi finalmente anche le "partecipate"), anche ai fini della partecipazione al procedimento amministrativo". Mettendo a confronto i due codici posso dire che l'attuale è senz'altro migliore soprattutto perché semplifica, chiarisce punti oscuri ed è tecnologicamente più neutrale, oltre a prendere atto delle norme europee e a lasciare il passo a queste dove opportuno. Altrettanto mi sento di dire però che i due non sono radicalmente diversi, si tratta al massimo di quella che i tecnologi chiamano "**innovazione incrementale**", non certo di quella "**disruptive innovation**" di cui la PA avrebbe bisogno. La scelta (dettata dalla leg-

ge delega) di non produrre un nuovo Codice che fosse "nativo digitale", chiaro, essenziale e basato veramente solo sui principi, ma di "rinnovellare" invece il vecchio a forza di inserimenti o di cancellazioni di singole frasi o singole parole è alla fine, nonostante l'ammirevole sforzo degli autori, **perdente** sia per la mancata chiarezza del provvedimento (io sono di questo mondo, ma ci ho messo molti giorni a leggerlo con consapevolezza), sia soprattutto perché lascia intatto un impianto vecchio di oltre dieci anni, già troppe volte rammendato.

Ma non è su questo che appunto la mia attenzione, ma, come sempre, sul **passaggio critico** che deve tradurre le norme in comportamenti e quindi gestire il cambiamento passando dalle persone. Da questo punto di vista alcuni aspetti del decreto mi sembrano preoccupanti.

In primis, sarà necessaria una grande attenzione alla produzione di **normativa secondaria**: nel decreto si richiama quarantasei volte l'articolo 71 che rimanda a regole tecniche da predisporre a cura dell'AgID: questo articolo (e questa incombenza) diventa quindi il vero snodo del decreto. Siamo fiduciosi, ma l'esperienza passata è molto negativa: abbiamo visto troppe volte regole tecniche in ritardo di anni o linee guida nate morte. Come si faranno queste regole? Con che processo partecipativo? Con quale attenzione alle *best practice* presenti sul territorio? In secondo luogo, la **governance della digitalizzazione** della PA rimane un punto debole nel decreto: tra norme sul ruolo della Presidenza del Consiglio, dell'AgID (con il suo comitato di indirizzo), del Ministero dell'Inter-

Possibile che non si sia ancora
capito un assunto così semplice:
l'innovazione senza
investimenti è impossibile.
Innovando risparmieremo, forse.
Certo ora è necessario investire

no, del Garante, della neonata Conferenza permanente per l'Innovazione Tecnologica, di una non meglio precisata Consulta permanente dell'innovazione e, *dulcis in fundo*, del Commissario siamo di fronte al solito rebus. Mi sembra inoltre molto carente la parte che riguarda la collaborazione paritaria con le Regioni e gli Enti locali.

Ancora più grave mi sembra la continua e ossessiva reiterazione della formula magica che trasforma ogni carrozza dell'innovazione in zucca: *"All'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica**"*. Possibile che non si sia ancora capito un assunto così semplice: l'innovazione senza investimenti è impossibile. Innovando risparmieremo anche, forse. Certo ora è necessario investire, e investire almeno quanto investono i nostri concorrenti europei, essendo noi tanto più indietro. Certo non è un Codice che può aprire i rubinetti, ma questo li chiude e in forma perentoria.

Altrettanto mi piace pochissimo l'accento formale ad un piano di **formazione dei dipendenti** pubblici, essenziale per far trasformare le norme in comportamenti, che però non deve prevedere

investimenti ulteriori. Eppure abbiamo ora a disposizione un'importante opportunità data dalla programmazione europea che ci impone decise azioni di rafforzamento amministrativo. Se non la cogliamo per portare la PA al digitale a cosa altro serviranno queste risorse? Perché non immaginare diffuse e pervasive azioni di empowerment delle amministrazioni?

A fronte di questi oggettivi limiti quale è la **soluzione scelta**? Una strutturazione più forte dell'AgID dotandola dei poteri, delle competenze e dei soldi che hanno le sue omologhe europee? Un piano straordinario di accompagnamento della riforma? Un coordinamento effettivo dei poteri che sia rispettoso delle autonomie delle regioni e degli enti locali, ma metta in chiaro regole e quadri di riferimento? No, nulla di tutto questo, nasce invece una nuova figura, un Commissario, pensato come un vero demiurgo che, come tutti i demiurghi, prenda le idee dall'iperuranio delle volontà politiche e, in forza della sua potenza creatrice, con esse plasmi la realtà. Strabiliante le cose che dovrebbe fare elencate nell'art. 63. Quando poi scopriamo che le deve fare tutte in tre anni e senza stipendio, allora sì che capiamo che stiamo aspettando come sempre un eroe che ci faccia scoprire scorciatoie meravigliose.

APPROVATO IL NUOVO CAD: IL PIÙ È ANCORA DA FARE

|

di **Gianni Dominici**
Direttore generale FPA

In questa riflessione voglio concentrare l'attenzione sulle logiche di processo che dovrebbero accompagnare la concreta implementazione del nuovo CAD. Il rischio c'è ed è noto: è possibile che il nuovo CAD diventi l'ennesima rivoluzione annunciata e che venga vissuto, da coloro che poi dovranno gestirne quotidianamente l'implementazione, come un ulteriore adempimento.

Nel linguaggio e nella struttura, infatti, rischia di essere figlio di quel *riduzionismo normativo* che più volte abbiamo denunciato essere uno dei mali di una PA, la nostra, capace di metabolizzare e ridurre a leggi, norme e scadenze qualsiasi idea innovativa o cultura emergente. Rischiamo di rivivere quello che è in parte già successo con gli Open Data e con la recente normativa sul FOIA: strumenti ispirati dai valori assoluti di pubblica amministrazione aperta e trasparente, di matrice prevalentemente anglosassone e che, una volta arrivati in Italia, sono stati "trattati" dal nostro frullatore normativo e restituiti in una poltiglia sostanzialmente irriconoscibile dall'originale.

Che fare? Noi abbiamo **una proposta di lavoro** che abbiamo iniziato a sperimentare, a livello nazionale come a livello locale, e che poggia su una considerazione empirica: qualsiasi processo di innovazione per essere efficace deve essere inserito all'interno di **un modello operativo** in grado di accompagnarne l'implementazione, il monitoraggio e il successo. Un approccio che, lo scorso settembre, ha indirettamente incontrato il riconoscimento del Presidente della Repubblica. Nel premiare il progetto Open Data Lazio il presidente Mattarella ha così motivato: "per la semplificazione del rapporto tra amministrazione e cittadini, per la buona diffusione nel territorio regionale e l'alta replicabilità del modello estendibile ad altre Regioni". Open

Data Lazio è stato progettato con il contributo di FPA, sulla base di quello che chiamiamo il **modello delle 4 E**. Un tale modello operativo potrebbe essere la guida anche in riferimento al CAD.

E come Endorsement politico. L'innovazione, soprattutto in questa fase storica che investe la PA del nostro Paese, non può essere a singhiozzo. Non può essere la ciliegina sulla torta da mettere in evidenza nelle foto di rito. Non può essere una Giornata speciale, magari

con cadenza annuale, ma deve essere un processo continuo ispirato da un progetto comune. Per fare innovazione nella nostra PA, non è sufficiente mettere a punto, saltuariamente, degli interventi correttivi, fare del *fine tuning* dell'esistente ma è necessario condividere un nuovo progetto di PA capace di raccogliere e vincere le sfide dell'esistente. Lo scrivemmo anche all'indomani della presentazione della Riforma Madia: "La PA che ne esce è una PA rinnovata ma anche profondamente uguale a se stessa che rischia di rimanere un soggetto diverso e lontano dalle dinamiche sociali e culturali in atto nel Paese. La riforma elude una domanda: la PA che abbiamo è quella che ci serve? (...) In altri termini, la PA reclamata dalle dinamiche in atto deve necessariamente abbandonare il "paradigma bipolare" a favore del **paradigma sussidiario**, per cui la partecipazione civica e la collaborazione sono ingredienti indispensabili nella creazione di valore pubblico."

E come Engagement. La logica conseguenza dell'approccio auspicato è che le persone, le famiglie e le imprese non siano considerate solo come portatori di bisogni e di problemi ma anche di pro-

La cultura che ha generato questo CAD è ancora profondamente fondata sulla norma e non sui risultati e trascura il valore fondamentale del capitale umano

poste e soluzioni. Anche qui è necessario far chiarezza e non accontentarci della semplice consultazione il cui ricorso si sta diffondendo sempre più tra i nostri amministratori con il risultato di - come dicono gli anglosassoni - *empower the already empowered*. Le occasioni di coinvolgimento delle famiglie e delle imprese nei processi decisionali non possono essere sporadiche, occasionali ma devono far parte di un percorso che anche in questo caso deve essere chiaro e lineare. Il primo passo è un'informazione bilanciata e oggettiva, che metta in evidenza anche le possibili alternative possibili. Al secondo livello, appunto, ci sono le **consultazioni** che nella maggior parte dei casi si svolgono ormai esclusivamente on line per poi arrivare al **coinvolgimento nelle decisioni** e alle azioni finalizzate a favorire l'**autonoma iniziativa** per lo svolgimento di attività di interesse generale, realizzando così il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale. Anche in questo c'è bisogno di un cambio di prospettiva radicale: la partecipazione è un'opportunità e non un foglia di fico.

E come Empowerment dei dipendenti pubblici. È probabilmente la dimensione più fragile di quelle considerate. Le norme, le leggi i regolamenti rimangono (spesso) solo buoni propositi se poi non vengono applicati da chi tutti i giorni, all'interno di questo corpicione eterogeneo che è la pubblica amministrazione italiana, le deve rendere operative. Nel nostro lavoro quotidiano con le pubbliche amministrazioni di ogni livello, tocchiamo con mano le resistenze che spesso vengono opposte all'introduzione di cambiamenti, di processi innovativi. E non potrebbe essere diversamente. È impensabile ed irresponsabile pensare di fare le riforme calandole dall'alto senza mettere a punto un programma di sensibilizzazione e coinvolgimento dei destinatari, soprattutto se consideriamo la peculiarità del capitale umano della PA italiana: tra i più vecchi d'Europa (ha meno di 35 anni l'8% dei lavoratori, contro il 26% in Francia e il 25% in UK) e tra i meno aggiornati (i dipendenti della PCM e dei Ministeri hanno avuto accesso, nel 2013 a 0,5 giornate di formazione pro capite). Un impianto normativo così articolato e pervasivo

come il CAD deve essere interpretato come un'opportunità non solo per i cittadini ma che per coloro che lavorano nella PA.

E come Enforcement. Nel ribellarci al riduzionismo normativo, alla *bulimia legislativa* dobbiamo concentrarci il più possibile sulle azioni che possano rendere efficace e applicato il nostro quadro normativo: meno leggi, più manuali, più monitoraggio, più analisi delle politiche pubbliche. Ad esempio, siamo sicuri che la decisione di introdurre un FOIA nostrano, mutuando un'esperienza molto particolare come quella degli Stati Uniti, sia stata la strada migliore invece che scegliere di potenziare la struttura normativa esistente? Siamo sicuri che gli obiettivi di implementazione che sono stati dati per l'adozione dello SPID siano ben bilanciati rispetto all'attuale rapporto tra domanda reale e offerta di servizi on line?

Per concludere, credo che al di là dei buoni propositi e degli aspetti tecnici il testo entrato in vigore sia ancora figlio di una cultura di innovazione istituzionale che non sarà in grado di portare all'interno della PA i necessari e radicali cambiamenti, oggi più che mai necessari per permettere alle amministrazioni di "servire" finalmente il Paese, in questo periodo di grandi difficoltà e incertezze. La cultura che ha generato questo CAD è ancora profondamente fondata sulla norma e non sui risultati e trascura il valore fondamentale del **capitale umano**.

Onestamente questo sorprende visti il contesto e le opportunità europee: gli strumenti e le risorse per aiutare la PA in questa fase di cambiamento ci sono e si chiamano **PON Governance**. Stiamo parlando di 827 milioni di euro per il periodo 2014-2020 finalizzati (cito testualmente dal sito istituzionale) *"a rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate a un'amministrazione pubblica efficiente; a migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime"*. Siamo quasi alla fine del 2016 e le risorse sono sostanzialmente ancora ferme. Non ce lo possiamo permettere, non possiamo sprecare anche questa occasione.

CORTE COSTITUZIONALE E RIFORMA DELLA PA A PAROLE MIE



di **Carlo Mochi Sismondi**
Presidente FPA

Fulmine a ciel sereno, la sentenza n. 251 della Corte Costituzionale lo scorso 25 novembre ha dichiarato incostituzionali quattro articoli della legge 124/2015, ossia la cd "riforma Madia": la legge delega da cui sono derivati i decreti legislativi di attuazione. La materia non è semplicissima, ma proprio perché mina alle radici alcuni punti chiave della riforma, vale la pena di chiarire il più possibile fatti e conseguenze.

Cosa è successo: la Corte, accogliendo in parte un ricorso della Regione Veneto, ha dichiarato incostituzionali alcuni commi di quattro articoli fondamentali della riforma Madia che riguardano la dirigenza pubblica, il lavoro pubblico, le partecipate e i servizi pubblici locali. L'incostituzionalità non deriva dal merito dei provvedimenti, ma dalla strada che la legge indica per l'emanazione dei decreti delegati quando richiede per essa il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali (parere dato a maggioranza) e non l'intesa (che richiede l'unanimità) con la Conferenza stessa (nel caso di lavoro pubblico e servizi pubblici locali) o con la Conferenza Stato-Regioni nel caso di dirigenza pubblica e lavoro pubblico.

Cosa succede ora: la legge delega 124/2015 risulta così mutilata in alcune sue parti che costituivano la premessa alla promulgazione dei decreti delegati, ma, sulla base degli articoli cancellati dalla Corte, erano già usciti cinque decreti legislativi, mentre un sesto era in preparazione. Si tratta di temi di grande rilevanza. Tre erano già entrati in vigore: il decreto sui licenziamenti disciplinari (il cosiddetto licenziamento dei furbetti); il decreto sulla nomina dei direttori apicali delle aziende sanitarie ed ospedaliere; il decreto sulle partecipate. Due erano stati approvati il

giorno prima del deposito della sentenza e sono stati ritirati dal Governo prima della firma del Capo dello Stato. Il decreto in preparazione era quello del Testo Unico sul lavoro pubblico. Per i decreti già operativi si prospetta la possibilità di decreti correttivi, per cui il Governo ha dodici mesi di tempo dall'approvazione, su cui chiedere l'Intesa della Conferenza; per i decreti ritirati si dovrà provvedere a richiedere ora l'intesa alla Conferenza indicata dalla Corte. Per la legge "madre" la situazione non è chiara: potrebbe decidersi di rimandarla alle Camere emendando i punti dichiarati incostituzionali o invece lasciarla così com'è e agire solo sui decreti "figli". Comunque vadano le cose per ora nessuno dei cinque decreti potrà vedere una concreta attuazione, a meno di non annegare nei ricorsi.

Che ne sarà della riforma: in linea di massima la riforma resta quella che era per il suo impianto generale e per gran parte dei decreti già approvati. E' difficile immaginare però le conseguenze a medio periodo della sentenza. Certamente un notevole ritardo, se non uno stravolgimento, del provvedimento cuore della "Madia", quello sulla dirigenza che della riforma costituiva il veicolo fondamentale ripensando ruoli e status dei suoi attuatori. In realtà una volta che siano stati apposti i correttivi, ossia indicata la necessità della intesa con la Conferenza Stato-Regioni o Unificata, e ove non si raggiungesse l'unanimità della Conferenza entro trenta giorni, il Governo potrebbe agire in forma sostitutiva. Ovviamente deve averne la volontà e la forza politica.

Il cambiamento è difficile, solo la profonda convinzione che non cambiare costi di più può spingere tutti noi, come Paese, a intraprendere un percorso di reale trasformazione dell'amministrazione

Una provvisoria conclusione: il cambiamento è difficile, solo la profonda convinzione che non cambiare costa di più può spingere tutti noi, come Paese, a intraprendere un percorso di reale trasformazione dell'amministrazione. Questa trasformazione è un processo, non una fotografia di una realtà utopica disegnata da una legge visionaria ed è un processo che deve essere accompagnato, partecipato, condiviso. Questo cambiamento trova il suo compimento solo quando porta frutto e l'unico frutto accettabile è il miglioramento del benessere equo e sostenibile dei cittadini italiani. In questo senso l'enorme lavoro legislativo che, cominciato dal-

la famosa 241 del 1990, ci ha portato ad ondate successive di riforme epocali, ha mancato ancora in gran parte il suo frutto. La forza delle onde si è spenta contro ostacoli diversi che si sono dimostrati per ora insuperabili quali l'incostanza nello sforzo data da un'alternanza politica manichea, il prevalere degli interessi di singole componenti, un'autonomia delle parti (si chiamino esse Regioni o Organi costituzionali o custodi del diritto amministrativo) che invece di aprire nuovi spazi di libertà, come era nel loro compito e forse intendimento, li hanno ulteriormente limitati, una "burocrazia difensiva" che spesso attende solo che passi "a nuttata".

LA CREAZIONE DI VALORE PUBBLICO COME NUOVO PARADIGMA PER VALUTARE LE PERFORMANCE DELLE PA

di **Enrico Deidda Gagliardo**

Prorettore Vicario dell'Università degli Studi di Ferrara, Professore ordinario di Programmazione e controllo delle PA



Dossier "Valore pubblico: cosa è, come si crea, misura e applica"

La riforma della PA ha acceso gli animi dei dipendenti pubblici lungo tutto il 2016, tinteggiando l'attesa dei decreti attuativi su "dirigenza", "pubblico impiego e valutazione", dei colori forti della contrapposizione: da un lato, chi brindava a una svolta meritocratica, dall'altro chi considerava inadeguate o addirittura sbagliate le proposte del Governo.

Come ben spiegato da Mochi Sismondi, ci ha pensato la sentenza n. 251 della Corte Costituzionale ad azzerare, di fatto, il decreto dirigenza con una bocciatura non sul merito bensì sul metodo, ovvero sul percorso seguito: il Governo ha ottenuto il parere (conseguibile a maggioranza) da parte della Conferenza Stato-Regioni ma non l'intesa (ottenibile solo all'unanimità). Di conseguenza, onde evitare una pioggia di ricorsi, il Decreto legislativo sulla dirigenza è stato ritirato.

Invece il **Decreto sulla valutazione delle performance**, non essendo ancora stato approvato dal Governo in via preliminare, potrà seguire l'iter corretto: si dovrà ricercare l'intesa con la Conferenza unificata, anche contando sul fatto che, laddove non si raggiungesse l'unanimità della Conferenza, il Governo potrebbe procedere in forma sostitutiva.

Salvo stravolgimenti di scenario, il Governo potrebbe adottare in contemporanea un nuovo de-

creto dirigenza e il decreto sulla valutazione entro la prevista scadenza di marzo 2017, dando così risposta anche alle obiezioni del Consiglio di Stato che aveva segnalato l'interdipendenza tra i due decreti e la necessità di un'adozione concomitante degli stessi.

Il tema delle performance, però, ha percorso diversi chilometri legislativi nel corso dell'ultimo anno e vogliamo perciò riepilogare sinteticamente le novità, provando a disegnare l'orizzonte sperato per il decreto. Il tema potrebbe essere suddiviso, da un punto di vista scientifico, in tre blocchi correlati di argomenti: **soggetti** - *chi valuta chi*; **oggetto** - *cosa si valuta*; **metodo** - *con quale processo e con quali strumenti si valuta*.

Ciò premesso, la scelta del Governo è stata articolata in due provvedimenti attuativi: il **D.P.R. n. 105/2016**, a cui stata affidata la disciplina dei "soggetti della valutazione" e l'organizzazione dei loro rapporti; il **D.Lgs. sulla valutazione**, al quale è affidata la disciplina dell'"oggetto", dei "processi" e degli "strumenti" della valutazione, con il supporto metodologico della istituenda "Commissione Tecnica per la Performance".

Il **DPR 105/2016** impatta sulla definizione dei "soggetti della valutazione". Al DFP (Dipartimento della Funzione Pubblica) (art. 2, art. 3) è affidato il ruolo di regista del Sistema di PCV (Programmazione - Controllo - Valutazione) e della Rete nazionale per la valutazione, con funzioni di promozione e coordinamento delle attività delle PA. La "Commissione Tecnica per la performance" (art. 4,

Il Valore Pubblico è il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente, facendo leva sul suo vero patrimonio ovvero i valori intangibili

co. 2), dovrà tradurre in linee operative i contenuti generali del D.Lgs. sulla valutazione, fungendo da organo consultivo del DFP. La "Rete nazionale per la valutazione delle PA" viene promossa e guidata dal DFP (art. 7, co. 1) al *fine di valorizzare la valutazione esterna delle PA e dei relativi impatti in specifici ambiti e settori e favorire la condivisione di metodologie di valutazione comuni*. Si intende disegnare una nuova categoria di valutatori professionisti indipendenti che diventeranno i componenti dei nuovi OIV. Per fare ciò si istituirà un Elenco Nazionale di Valutatori Indipendenti (la cui prima bozza è stata recentemente messa in consultazione) che sarà gestito dal DFP, con funzioni anche di formazione, coordinamento e controllo degli stessi.

Rispetto all'oggetto e al metodo della valutazione, la Legge delega 124/2015 prevede (art. 17, co. 1, lett. r) il "potenziamento dei processi di valutazione indipendente degli impatti", aprendo le porte alla valutazione delle politiche o *performance istituzionali*. Con la finalizzazione "istituzionale" acquisterebbero senso anche le performance organizzative e individuali per cui la L. 124/2015 richiede (art. 11, co. 1) rispettivamente la "valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici" e l'utilizzo dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento e della revoca degli incarichi.

I contenuti di dettaglio sono affidati al **Decreto sul pubblico impiego**, in corso di definizione.

Proviamo a disegnare l'orizzonte sperato di tale decreto, chiedendoci: quali dovrebbero essere le linee guida del nuovo Sistema delle performance? La nostra **proposta** è focalizzata sulla revisione della catena di programmazione, controllo e valutazione delle performance, proponendo **cinque punti** essenziali. In primo luogo, semplificare il processo e gli strumenti di PCV delle **performance individuali**, dando spazio alla sua componente oggettiva (contributo ai risultati organizzativi) e circoscrivendo ed esplicitando con chiarezza quella soggettiva (competenze e comportamenti).

Secondo, semplificare il processo e gli strumenti di PCV delle **performance organizzative**, riportando in auge la performance complessiva dell'ente e agganciandovi in maniera funzionale le performance delle singole unità organizzative. Terzo, introdurre le **performance istituzionali**, intese come

la capacità di un'istituzione di mantenere le proprie promesse (a partire da quelle di mandato), ma anche di contribuire alla realizzazione di politiche elaborate da istituzioni superiori (regionali, nazionali, comunitarie). Quarto, creare un link bidirezionale tra questi tre livelli delle performance, usando un approccio **top-down** per la programmazione delle performance (le performance istituzionali indirizzano quelle organizzative e queste ultime quelle individuali) e **bottom-up** per la misurazione e valutazione (partendo dal contributo di quelle individuali a quelle organizzative e di queste ultime a quelle istituzionali). Infine, domandarsi se lo scenario prospettato, che di per sé costituirebbe un successo raro nello scenario attuale, sarebbe sufficiente a rendere le **PA davvero utili** alle loro comunità di riferimento. Un'amministrazione pubblica che raggiunge le performance organizzative in modo eccellente erogando servizi di qualità (*outputs*), grazie ad eccellenti contributi individuali (*inputs*) da parte dei propri dirigenti e dipendenti, ha buone probabilità di conseguire le performance istituzionali promesse nel programma di mandato. Ma questa eccellenza sarebbe totalmente sterile laddove l'ente non riuscisse a creare "**Valore Pubblico**", ossia ad aumentare il benessere reale della collettività amministrata (*outcomes*), e non sarebbe comunque riproducibile laddove l'ente non riuscisse a salvaguardare le proprie condizioni di sopravvivenza e sviluppo. Insomma, se un programma di mandato non fosse incentrato sulla ricerca del Valore Pubblico anche il mantenimento delle promesse elettorali non sarebbe sufficiente a migliorare le condizioni di vita della comunità di riferimento.

Il Valore Pubblico - come ho avuto modo di definire e specificare in questi anni - dovrebbe divenire la **nuova frontiera** per programmare le performance e il nuovo paradigma per valutare le stesse, consentendo a ogni PA di mettere queste ultime a sistema e di finalizzarle verso lo scopo nobile del mantenimento delle promesse di mandato (*performance istituzionali*) e del miglioramento delle condizioni di vita dell'ente e dei suoi utenti e stakeholder. Insomma, per evitare che l'inseguimento delle centinaia di performance attese, ad opera dei tanti dipendenti e dirigenti di un ente (*performance individuali*), per il tramite delle molte

unità organizzative di appartenenza (*performance organizzative*), si trasformi in un insieme di attività scomposte e tra loro scoordinate occorre **mettere a sistema le performance** programmate. Bisogna conferire alle performance una direzione e un senso. Il concetto di Valore Pubblico dovrebbe guidare quello delle performance, divenendone la **“stella polare”**. E le performance dovrebbero venire misurate e valutate per il loro contributo individuale, organizzativo o istituzionale al Valore Pubblico. In sintesi, la missione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni è la creazione di Valore Pubblico a favore dei propri utenti, stakeholder e cittadini. Si crea Valore Pubblico quando l’Ente riesce a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale. I comportamenti amministrativi caratterizzati da sprechi economici e bassa attenzione ai bisogni della società spingono gli enti pubblici, in particolare locali, verso il baratro del fallimento istituzionale e finanziario. Ma le PA devono anche evitare comportamenti esclusivamente orientati alla ricerca del consenso sociale o alla cieca applicazione di tagli lineari alla spesa pubblica. Occorre un **mix equilibrato di economi-**

cià e socialità, effettivamente compatibile con la salvaguardia e lo sviluppo sociale dei territori, facendo leva e valorizzando il patrimonio intangibile degli Enti.

In sintesi, il Valore Pubblico è il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente anche facendo leva sulla riscoperta del suo vero patrimonio, ovvero i **valori intangibili** quali, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il proprio territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l’innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, la riduzione del rischio di erosione del valore a seguito di trasparenza opaca (o burocratizzata) o di fenomeni corruttivi.

La ricerca del Valore Pubblico dovrebbe divenire, pertanto, la **stella polare della riforma Madia** sul Sistema delle performance. Nella costruzione del Sistema occorrerà prestare attenzione particolare alla progettazione e alla realizzazione delle modalità per la creazione e la misurazione di tale valore. Sognando un orizzonte in cui le città possano essere ridisegnate insieme ai cittadini, in processi di **co-creazione di valore pubblico**.

NOVITÀ, LUCI E OMBRE DEL DECRETO SULLA DIRIGENZA PUBBLICA

I

di **Carlo Mochi Sismondi**

Presidente FPA

*Il 25 novembre la Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionali alcuni articoli della legge Madia, la L.124/15, tra cui quello che ha dato origine al decreto delegato sulla riforma della dirigenza pubblica che era stato approvato in Consiglio dei Ministri in via definitiva proprio il giorno prima e il Governo lo ha ritirato. La sua sorte è ora incerta, ma ci è parso opportuno comunque riportare questo **articolo uscito il 14 settembre** scorso su www.forumpa.it perché il suo contenuto ci sembra quanto mai attuale.*

A fine agosto l'atteso decreto legislativo sulla dirigenza, figlio della legge delega della riforma Madia, è stato approvato in via preliminare dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e in questi giorni è stato trasmesso alle Camere. Si tratta di un provvedimento di primaria importanza perché sulla qualità dei dirigenti pubblici si gioca il successo di tutto il complesso ed ambizioso piano di riforma delle amministrazioni, ma anche probabilmente le sorti stesse della ripresa del Paese. Proviamo quindi a guardare a questo testo così come ora lo leggiamo, sapendo bene che i passaggi parlamentari e i pareri degli Organi costituzionali e della Conferenza delle Regioni potrebbero indurre a modifiche anche sostanziali.

Prima di parlare del decreto legislativo sulla dirigenza, diamo un'occhiata ai fatti e ai numeri: in Italia ci sono circa **54mila dirigenti pubblici** (oltre a circa 10mila equiparati nella magistratura con un inquadramento e una funzione peculiare e a circa 13mila professori di ruolo delle università che possiamo equiparare come status, ma non certo come contratti e ruolo) a cui spesso si

sommano, con un'operazione scorretta, i quasi 113mila dirigenti medici che, per un'anomalia tutta italiana, sono chiamati dirigenti anche se non dirigono alcunché. Di questi circa il 58% è composto da uomini, percentuale che sale al 68% tra i dirigenti di prima fascia. L'età media (Forze armate e forze di polizia escluse) è di circa 55 anni. Giovani? Pochissimi: su circa 2800 dirigenti dei Ministeri, ad esempio, solo 32 hanno meno di 35 anni.

Ad oggi, ci sono **oltre trenta contratti diversi**, tra piccoli e grandi, con differenze stipendiali di tre o quattro volte ad esempio tra un dirigente di seconda fascia della PCM e un dirigente di seconda fascia delle professioni sanitarie. La giungla retributiva e contrattuale è tale, ad oggi, che anche solo un catalogo ordinato appare un'impresa impossibile. I concorsi dovrebbero essere la norma, ma in effetti ancora una fetta importante di neo-dirigenti arriva per altre strade (ad esempio nelle Regioni e negli EELL nel 2014, ultimo anno di rilevazione completa, sono entrati 441 dirigenti, ma solo 110 per concorso e 70 da altre amministrazioni, mentre i rimanenti sono stati assunti per vie diverse). Il corso-concorso, che pure la riforma Madia indica al primo posto nelle modalità di accesso, si è svolto sino ad ora a cadenze irregolari, ma comunque pluriennali e con numeri risibili rispetto al numero totale dei dirigenti: l'ultimo corso-concorso, il sesto, è stato bandito per 32 posti (!) nel 2012, il precedente, bandito all'inizio del 2011 era per 146 allievi. Il settimo corso-concorso non è stato ancora bandito, nelle more dell'approvazione della riforma. Un calcolo approssimato parla di un'uscita di circa 2.500/3.000 dirigenti l'anno, considerando che circa il 20% (pari a circa 10 mila dirigenti) è nella fascia di età tra i 61 e i 65 anni. Anche ammettendo una sostituzione parziale non saranno certo i corsi-concorsi come sino ad ora li abbiamo visti che ci aiuteranno ad assumere i migliori.

Questo è lo **stato dell'arte** che tutti dovremmo conoscere e tenere a mente quando parliamo di riforma, per aver ben presente la sua necessità, la sua urgenza, ma anche la sua estrema difficoltà. Non che non siano stati fatti tentativi di cambiare la dirigenza pubblica, anzi quasi tutti i ministri succedutisi almeno negli ultimi trent'anni ci hanno almeno provato a cominciare da Cassese, ma né la riforma Bassanini, che per prima introduceva il ruolo unico e che fu soppressa in culla dal successivo governo, né i successivi sforzi di Brunetta che, con una legge (il d.lgs.150/2009) tanto coraggiosa quanto inapplicata, ripensava il ruolo della dirigenza in un'ottica di responsabilità e valutazione delle performance, né infine i successivi tentativi di riordino hanno sortito effetti sistemici, duraturi nel tempo e in grado di cambiare il quadro di riferimento in cui la dirigenza pubblica, non peggiore né migliore in sé di quella privata, si muove. A questi successivi fallimenti si è poi aggiunta, ad aggravare ulteriormente lo scenario, una sostanziale e permanente sfiducia bilaterale aggravatasi con l'ultimo Governo: la politica, tornata ormai ad un'epoca di "eroico" (in senso younghiano) decisionismo, non si fida dei suoi dirigenti che vede come freni alla sua azione che altrimenti sarebbe ben più coraggiosa e veloce; la dirigenza pubblica, accusata a ogni piè sospinto di essere una lobby di fannulloni, non si fida della politica che vede come pericolosi pirati che, senza rispetto delle regole, infiltrano o cassano persone e inanellano provvedimenti per loro interesse personale o elettorale. La ciliegina su questa poco invitante torta è il clima giustizialista e giacobino che, sfruttando il mal di pancia grave del Paese e usando qualche "bau-bau", come l'evocazione dell'Anac, con il suo mitico eroe Cantone, o la Corte dei Conti con il suo spaventoso mostro chiamato "danno erariale", porta ad uno stato di perenne allarme. Ne deriva quella che io chiamo "**burocrazia difensiva**" che vede troppo spesso una dirigenza pubblica che semplicemente si astiene da qualsiasi decisione possa comportare rischi, ossia da quasi tutte le decisioni effettivamente rilevanti. Non che non ci siano eccezioni, ma questo è il panorama che ci troviamo di fronte e questi i problemi cronici che una riforma della dirigenza deve affrontare, che si assommano poi, come abbiamo

detto, alla giungla retributiva, ai contratti diversi, ai privilegi assurdi di alcune componenti, ai concorsi obsoleti, alle vie preferenziali, alla valutazione di comodo sempre uguali per tutti.

Il **decreto Madia** sulla dirigenza è una risposta molto ambiziosa, molto vasta e organica. Può essere efficace e riuscire dove gli altri hanno fallito? Gli strumenti a mio parere più importanti messi in campo sono sostanzialmente tre. Per ciascuno di essi leggiamo dalla relazione illustrativa quali sono gli obiettivi strategici che intendono raggiungere (neretto dell'autore, ndr):

1. Ruolo unico: tutti i dirigenti pubblici sono "dirigenti della Repubblica"

Dice la relazione al decreto: "Particolarmente qualificante nel disegno del legislatore è la costituzione di tre macro ruoli in cui confluiscono tutti i dirigenti pubblici. L'intento è quello di favorire mobilità ed interscambio, costituendo le premesse per un vero

e proprio **mercato della dirigenza**, in grado di favorire, al contempo, la legittima aspettativa dei dirigenti migliori di occupare i ruoli più significativi nell'organizzazione amministrativa e l'interesse delle amministrazioni di dotarsi, in modo flessibile e razionale, delle migliori competenze dirigenziali in relazione al programma politico-amministrativo da realizzare. Da un altro punto di vista, la creazione dei ruoli unici risponde allo scopo della costituzione di una figura di dirigente pubblico che agisce fuori dagli steccati della singola amministrazione e si pone come vero e proprio dirigente della Repubblica".

2. Modalità e durata degli incarichi dirigenziali e banca dati delle competenze.

Ancora leggiamo nella relazione: "L'intento delle nuove norme è anche quello di dotare il sistema della dirigenza pubblica di maggiore trasparenza per evitare i **pericoli di prevaricazione politica** nelle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali, garantendo nel contempo un'effettiva

Le riforme, non ci stancheremo mai di ripeterlo, richiedono cura e costanza nello sforzo, al di là dei passaggi politici, e massima attenzione verso i comportamenti delle persone piuttosto che verso la lettera delle norme

attuazione amministrativa degli indirizzi politici. Il nuovo modello fa quindi salvo il potere dell'organo politico nell'individuazione delle persone da proporre agli incarichi dirigenziali, ma nel contempo prevede che la scelta ricada su persone in possesso di adeguati requisiti di esperienza e competenza tecnico-professionale (...) Per l'attribuzione di tutti gli incarichi dirigenziali sono previste procedure competitive aperte e trasparenti. Alla procedura per il conferimento, come detto, potranno partecipare i dirigenti di tutti i ruoli, i cui curricula e gli elementi significativi dei percorsi di carriera individuale saranno contenuti in un'apposita banca dati, gestita dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale banca dati è concepita come una vera e propria "banca delle competenze", in cui dovranno essere riassunte le attitudini, le valutazioni e le specializzazioni di ogni dirigente".

3. Commissioni imparziali per la gestione e la valutazione degli incarichi

Ancora la relazione al provvedimento: "(...) vengono individuate tre Commissioni, che operano per lo Stato, le Regioni e gli Enti locali che si pongono quali **elemento di garanzia** di tutto il sistema della dirigenza pubblica, dovendo intervenire ex ante o ex post in tutte le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali, con compiti che vanno ben al di là di una mera funzione consultiva e che si estendono anche alla verifica ed all'effettiva adozione e concreto utilizzo da parte delle singole amministrazioni dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali ed alla garanzia dei dirigenti nel caso di illegittime ed arbitrarie revoche degli incarichi in corso".

È chiaro che questi **tre obiettivi**: mercato della dirigenza per dare spazio ai migliori, durata limitata degli incarichi e rimessa in gara degli stessi ogni quattro/sei anni con un'attenzione particolare alle competenze e infine, fondamentale, sistema delle garanzie dato dalle tre Commissioni o si raggiungono insieme o tutti insieme falliscono. Tutti e tre poggiano poi su una pratica della valutazione che obiettivamente sino ad ora non abbiamo visto che in sporadiche eccezioni e su cui il decreto dice poche e generiche parole.

Sino qui diciamo che il giudizio può essere cautamente positivo: è una riforma drastica, ma condivisibile nei suoi principi fondamentali, sempre

che i percorsi di attuazione rendano possibile la coerenza con i suoi principi guida: trasparenza, merito, indipendenza.

Quando il decreto va però ad esplicitare proprio i percorsi e gli strumenti necessari a mettere in pratica questi assunti ci troviamo di fronte alla sua parte meno convincente. Come sempre si spreca no le affermazioni che restringono la possibilità di qualsiasi investimento (la famosa invarianza della spesa che è la negazione di qualsiasi innovazione vera), si danno poi compiti di estrema gravosità a strutture già oggi sull'orlo di una crisi di nervi, senza organici e senza soldi, si nominano commissioni che, vista la loro composizione non potranno che essere di facciata. Dubito infatti fortemente che una commissione composta come detta il decreto abbia alcuna possibilità di riunirsi al completo per lavorare, tranne forse la prima riunione con l'entrata dei fotografi. Dice infatti il decreto che: "La Commissione è organo collegiale composto da sette membri. Sono componenti permanenti della Commissione: il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli affari esteri e il Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane, nonché due componenti scelti tra persone di notoria indipendenza (...) nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le competenti Commissioni parlamentari".

Come sempre quindi ottimi principi, alti e condivisibili obiettivi, ma scarsa attenzione ai processi e nessuna alle risorse necessarie.

A questi punti nodali si aggiunge una riforma, a mio parere opportuna e condivisibile, del sistema della formazione, con la profonda trasformazione della **Scuola Nazionale dell'Amministrazione** (SNA), ma anche un sistema di entrata nel ruolo che mi sembra invece irrealizzabile, almeno a condizioni date. La relazione infatti ci promette più di quanto sia in grado di mantenere *sic stantibus rebus*, dice infatti: "Un ulteriore punto qualificante del decreto legislativo è costituito dalla revisione dei sistemi di accesso alla dirigenza, con conferma ed estensione a tutte le amministrazioni del doppio canale di accesso, in cui un evidente *favor*

APPROFONDIMENTI

viene espresso dal legislatore nei confronti del corso-concorso, aperto a tutti, rispetto al quale il concorso interamente riservato assume carattere residuale”.

Ma, come abbiamo detto, quelli che sono veramente residuali, fatti per un numero limitatissimo di candidati, sono proprio i corsi-concorsi. Né possiamo sperare che essi coprano le esigenze delle amministrazioni senza una profonda revisione delle strutture e delle risorse necessarie.

In conclusione il **peccato originale** del provvedimento è quello di quasi tutte le riforme, anche del tutto positive come obiettivi e principi, messe in campo dal governo Renzi: il “miraggio del legislatore” di cui abbiamo altre volte parlato. Per riforme così ambiziose, che si configurano come vere e proprie rivoluzioni, è necessario mettere in campo investimenti importanti in risorse umane, tecnologiche e finanziarie, nuove strutture organizzative dedicate e indipendenti, forme intelligenti e permanenti di accompagnamento. Le riforme, non

ci stancheremo mai di ripeterlo, richiedono cura e costanza nello sforzo, al di là dei passaggi politici, e massima attenzione verso i comportamenti delle persone piuttosto che verso la lettera delle norme.

Come la tragica cronaca estiva ci ricorda ogni anno, scalare ghiacciai senza attrezzatura e attenzione al meteo porta a sicure e tragiche scivolate. Dire che non abbiamo soldi o tempo per comprare i ramponi (*leggi modelli organizzativi, persone, competenze, investimenti*) e insistere a voler salire in vetta in scarpe da ginnastica non solo è velleitario e foriero di sicuri fallimenti, ma ci mette a rischio di cadere in un qualche crepaccio da cui sarà impossibile uscire. Fuor di metafora tanti sono i trabocchetti messi in campo da chi non vuole cambiare: il più efficace è far avanzare una riforma senza mezzi e senza accompagnamento e poi constatare, con finta meraviglia e vera soddisfazione, che non può funzionare perché è sbagliata, perché *era meglio prima*.

VECCHI, MALDISTRIBUITI E SFIDUCIATI: I DIPENDENTI PA SECONDO LA RICERCA FPA 2016

|

di **Redazione FPA**

Hanno una media di cinquant'anni, sono mal distribuiti e sfiduciati. Ma costano 7 miliardi in meno dell'anno scorso, 120 miliardi meno che in Francia e 75 miliardi meno che nel Regno Unito. È la fotografia dei dipendenti pubblici italiani, messi a confronto con i colleghi francesi e britannici, scattata dalla ricerca di FPA in occasione della ventisettesima edizione della Manifestazione, che si è svolta dal Palazzo dei Congressi di Roma dal 24 al 26 maggio. L'indagine si concentra sui cambiamenti avvenuti nei tre Paesi dal 2007 a oggi.

Sono numerosi gli ambiti indagati dalla ricerca, che evidenzia diverse problematiche in Italia. Tra queste, l'**invecchiamento degli impiegati**, che sfiorano i 50 anni di età media e non vedono entrare giovani: quelli con meno di 35 anni erano il 10,3 % nel 2011 e ora sono l'8%, contro il 25% del Regno Unito e il 27% della Francia. In più, gli impiegati sotto i 25 anni, ossia assunti direttamente dall'Università, sono praticamente assenti (0,9% e quasi tutti nelle carriere militari).

Altro fattore rilevato dall'indagine è la **riduzione delle spese per gli stipendi** dei dipendenti pubblici, che sono infatti diminuiti dai 171,6 miliardi del 2009 a 164,26 miliardi nel 2015, mentre sono cresciuti in Francia (da 254,1 a 281,7 miliardi) e in UK (da 186,7 a 238,82); la media dei Paesi UE è passata da 115,3 miliardi nel 2009 a 130 miliardi nel 2015. I dipendenti pubblici italiani costano molto meno che nei due Paesi di confronto per via del blocco dei contratti e della riduzione del personale, ma la tenuta del rapporto tra costo del personale pubblico e PIL, che si è ridotto dal 10,9% nel 2007 al 10,6% nel 2015, non è stata pagata da una profonda riorganizzazione della macchina pubblica, come è invece avvenuto, per esempio, in UK. Così, la situazione non è più sostenibile. In più, se in alcuni comparti, come

la scuola, si sono persi circa centomila dipendenti dal 2007 e nelle Regioni e negli Enti locali, gli impiegati si sono ridotti di oltre 43mila unità, sono cresciuti invece di oltre 23mila unità quelli delle Regioni a Statuto speciale. I dipendenti pubblici italiani non sono quindi troppi: sono il 14,7% rispetto al totale degli occupati italiani (erano il 15,1% nel 2007) e sono in numero minore sul totale degli occupati se raffrontati agli altri Paesi (Francia 21,9%, Regno Unito 17,7%). Sono però mal distribuiti: si passa dai 95 impiegati pubblici per 1000 abitanti in Valle d'Aosta ai 41 in Lombardia; inoltre calano dove il numero era già basso (in Campania, -13% dal 2007 al 2014) e crescono dove erano già molto sopra la media (+10% in Trentino, dove erano già oltre 76 per 1000 abitanti).

In controtendenza è la crescita per la "**Spesa per incarichi libero professionali di studio, ricerca e consulenza**": è aumentata di circa il 21% dal 2007. Fallimentari si sono rivelate sino ad ora (ma i numeri consolidati si fermano al 2014) le **politiche di mobilità**: in tutto, gli spostamenti nel 2014 sono stati 27.421, cioè meno dell'uno per mille. L'indagine nota anche un crollo della stabilizzazione del lavoro flessibile, ma non dei lavoratori a tempo determinato, che sono ancora circa il 10%. Il lavoro flessibile conta circa 300mila persone, di cui 150mila nella scuola (in via di stabilizzazione, con i provvedimenti de "La buona scuola"), quasi 43mila nelle Regioni e negli Enti locali, oltre 32mila in sanità. A oggi tuttavia il rapporto tra lavoro flessibile e occupazione a tempo indeterminato è pari a 0,1 (ovvero un lavoratore flessibile ogni 10 dipendenti a tempo indeterminato). Ma a quanto ammonta la spesa per il lavoro flessibile in Italia? Nel 2014 è pari a 4.475 milioni di euro, con il maggior peso costituito dai contratti a tempo determinato e formazione lavoro (69%). Di fronte a questa situazione dell'amministra-

zione pubblica riscontriamo un tragico **tasso di sfiducia** degli italiani nell'ultimo periodo: l'Eurobarometro evidenzia una fiducia del 19% verso amministrazioni locali e regionali, contro il 63% della Germania e il 45% della Francia, ed è addirittura al 16% nei confronti del Governo, seguita solo dal 13% della Spagna. Tassi però in lieve crescita, a oggi, proprio per la speranza delle riforme.

"Il Paese che cambia impone di cambiare anche alla PA e nessuna riforma è possibile senza questa trasformazione – commenta Carlo Mochi Sismondi, Presidente di FPA e curatore della ricerca presentata in occasione di FORUM PA 2016 – ma per parlare d'innovazione è necessario aprire la porta ai giovani e alle nuove professionalità. Sperare di portare la PA a rispondere ai nuovi bisogni del Paese con un'amministrazione fatta di vecchi giuristi, e per di più immaginare di fare questo passaggio attraverso le leggi, ci destina ad un inevitabile fallimento. Servono meno leggi e più manuali; meno giuristi e più ingegneri economisti ed esperti di lavoro in rete; meno adempimenti e più coraggio per un'apertura vera delle amministrazioni alla collaborazione con il mercato e con i cittadini. Dobbiamo insomma assicurare i dirigenti e i funzionari pubblici, affetti dalla paralizzante sindrome della "burocrazia difensiva", attraverso un puntuale accompagnamento al cambiamento, come per altro ha fatto qualsiasi organizzazione complessa".

E' necessario **guardarsi dalla "illusione del legislatore"**, che pensa basti una legge per attuare un cambiamento. Una buona legge può abilitare una possibilità, che però va sfruttata poi dal lavoro di accompagnamento al cambiamento nelle amministrazioni. Servono nuovi modelli di amministrazione, che vedano protagonisti i territori e che si fondino sulle quattro "E" individuate da FPA: Endorsement (formazione e impegno della classe politica); Empowerment (formazione e commitment degli operatori della PA a vari livelli); Engagement (coinvolgimento degli attori del territorio e avviamento alla collaborazione); Enforcement (impegno e misure di verifica dell'attuazione). Infine, serve la digitalizzazione dell'amministrazione che costringa tutta la macchina burocratica a ripensarsi. Un processo, questo, ritardato soprattutto dalla mancanza di competenze. Una PA che ha rinunciato all'inserimento di nuove professionalità e che ha tagliato la formazione e la consulenza si trova disarmata di fronte alle sfide della modernità.

Hanno una media di cinquant'anni, sono mal distribuiti e sfiduciati. Ma costano 7 miliardi in meno dell'anno scorso, 120 miliardi meno che in Francia e 75 miliardi meno che nel Regno Unito. È la fotografia dei dipendenti pubblici italiani scattata nel 2016 da FPA

LO STATO - PIATTAFORMA DI IMMAGINAZIONE CIVICA. LA POLITICA E LE ISTITUZIONI NEL SECOLO DEL "CO-"

|

di **Christian Iaione**

coordinatore *LABGOV - LABORatorio per la GOVERNance dei beni comuni*, *LUISS Guido Carli*

Sta finendo l'epopea di Barack Obama al vertice dello Stato ritenuto più efficiente e degno di emulazione. Una delle cose che non ho apprezzato delle politiche pubbliche di Barack Obama è l'idea di puntare, moltissimo e a volte in maniera acritica, sulla moda della *nudge regulation*. In estrema e forse troppo brutale sintesi, si tratta di diritto e politiche comportamentali che cercano dall'alto di stimolare e orientare il comportamento degli individui verso costumi e usanze che non confliggano con un interesse generale, sintetizzato in qualche ufficio di dirigente, assessore o ministro. La persona che decide di studiare o disegnare politiche pubbliche fortemente orientate al cambiamento, "innovatrici" o, come dirò meglio più avanti, "immaginatrici", deve avere timore di tutto ciò che tratta e trasforma le persone in tanti "criceti" da far girare in una ruota tanto ben congegnata da non consentire neppure al criceto di accorgersi che sta girando in tondo. E il meccanismo è già molto invalso, perché, a ben pensarci l'economia di mercato è congegnata per trasformare il **cittadino in consumatore**. Il marketing e la comunicazione vengono utilizzati per indurre le persone a fare determinate scelte, che in passato erano scelte di consumo, mentre oggi con la *nudge*, si dice, sarebbero scelte fatte nell'ottica dell'**interesse generale**. Ora, io non sono ideologicamente contrario a nulla, ma non vorrei ritrovarmi, da qui a dieci anni, in una situazione in cui, a fronte dell'attuale moda dello "spingere in maniera gentile" le persone verso obiettivi di politica pubblica, finiamo per dimenticarci di "chi" quegli obiettivi li deve definire. Queste teorie nascono in ambiente di conservatorismo compassionevole, in un'epoca in cui si tratta il cittadino come un "beota" cui

il politico o burocrate onnisciente deve indicare la strada giusta, indicare la direzione per evitare scelte sbagliate. Potrebbe trattarsi del mero aggiornamento di quei modelli razionalistici, che sono stati alla base dell'economia di mercato, i cui i meccanismi di funzionamento erano disegnati attorno alla figura astratta dell'*homo oeconomicus* che agisce solo in virtù di una presunta razionalità economica. Non è così. Allora che si faccia maggiore attenzione ai **modelli di comportamento reale**. Da studioso, ho approfondito questa direzione e mi sono reso conto che qui si nasconde un possibile pericolo per la democrazia e soprattutto per le libertà individuali. C'è la possibilità per chi governa di trincerarsi dietro un presunto astratto, teorico, **ideologico interesse generale** cui uniformare i comportamenti di tutti.

Quello che ho cercato di fare, negli ultimi dieci anni, è stato cercare di capire come essere utile all'amministrazione e alle comunità che intendono muovere anche solo primi timidi passi per **uscire dal paradigma statuale tradizionale**. Penso di aver capito che il varco per "**hackerare le istituzioni**" sta nell'abilitare le pratiche sociali innovative che generando innovazioni economiche stanno generando una pressione forte sulle istituzioni, inducendo quelle più attrezzate a imboccare la strada di **innovazioni istituzionali**, le altre a tentare di fare diga. Ormai si parla di economia della bellezza, economia della fiducia, della conoscenza, della cultura, della felicità, della collaborazione e della condivisione, di economia circolare, di economia sociale e solidale, di economia civile, finanche di economia della fiducia. Tutte queste "nuove" forme di economia hanno alla base un'**innovazione sociale**, cioè ruotano attorno alla figura centrale dell'individuo o cittadino che guadagna una nuova forma di protagonismo non più solo come autore di acquisti o consumo, bensì come autore di **risposte di interesse generale**. Tutti questi accor-

gimenti linguistici mi fanno poi pensare al fatto che siamo in fondo in un periodo non di crisi, bensì di **transizione** da un paradigma sociale, istituzionale, economico e giuridico ad un altro. E dovutamente scandisco questi passaggi perché vorrei che fosse chiara la *consecutio* logica. In questo il payoff di LabGov - LABoratorio per la GOVERNance dei beni comuni, il progetto di formazione-intervento e ricerca-azione sulla re-immaginazione civica delle istituzioni che dirigo alla LUISS Guido Carli di Roma, è piuttosto cristallino: *“La società corre, l'economia insegue, il diritto e le istituzioni (ri)disegnamole insieme”*. Ogni processo di innovazione è guidato da un cambiamento delle pratiche sociali. Il cambiamento è sempre e **prima di tutto un cambiamento sociale**. Gli studiosi della storia della tecnologia raccontano di come anche l'avanzamento tecnologico sia sempre frutto di un cambiamento nelle pratiche sociali, non viceversa. L'innovazione è una **“rottura gentile” di un paradigma dominante** fino a quel momento e cito qui un grande politologo, Edmond Burke, che dice che in realtà l'innovazione si caratterizza rispetto alla riforma – e questo ci deve aiutare a ripensare il ruolo del riformismo nel XXI secolo – per il carattere di forte discontinuità. Segnala un cambiamento qualitativo rispetto allo stato degli affari. Questa è l'innovazione. Allora nel XXI secolo forse la battaglia non sarà più fra riformisti e conservatori, ma **tra collaborativi e competitivi**, ossia tra individui ma anche attori economici, istituzionali, sociali, cognitivi, che si mettono in relazione su un piede di parità per superare i divide sociali, economici, tecnologici sfidando il paradigma esistente per re-immaginarlo, da un lato e soggetti che cercano di continuare a competere soprattutto per difendere privilegi e rendite acquisite, avendo d'occhio solo la massimizzazione del proprio utile individuale, dall'altro.

Veniamo così al tema del **cambio di paradigma istituzionale**, che stiamo ereditando dal cambio di paradigma economico e sociale, che secondo me sarà centrato sul concetto di collaborazione. Forse siamo nell'**età del “co-”**, in cui le parole chiave sembrano essere community, collaborazione, cooperazione, comunicazione, condivisione, conoscenza, commons, co-working, co-design, co-produzione, co-gestione, co-housing,

co-progettazione. Allora l'amministrazione, come organizzazione, deve ripensare se stessa intorno a questo concetto del “co-”. Del resto anche le grandi organizzazioni di impresa si stanno modellando in maniera diversa perché capiscono che la gran parte del valore della loro organizzazione può venire dalla leva sulle energie che stanno all'esterno, dalla condivisione di risorse e conoscenza e dalla collaborazione che questa condivisione può abilitare. Le istituzioni vanno ripensate in questa chiave, nell'ottica di diventare **amministratori di relazioni**, di circuiti o ecosistemi relazionali in cui la risposta non è più soltanto pubblica in senso soggettivo, è pubblica in senso oggettivo. In cui pubblico, privato, terzo settore, istituzioni culturali come scuola e università, cittadini singoli e innovatori sociali lavorano insieme per dare una risposta ai problemi della società, della collettività. L'ho definita la **governance a quintupla elica** perché costruisce e ribatte rispetto alla governance a tripla elica (anche qui in estrema e brutale sintesi pubblico-privato-università) forgiata a Stanford per spiegare il successo della Silicon Valley. Non può esistere Stato minimo o massimo in grado di dare risposta ai bisogni delle persone, che sono diventati **bisogni disomogenei**. L'amministrazione era stata concepita nell'800 come un corpo elitario, una scatola in grado di dare le risposte alla collettività, anch'essa concepita come non in grado, incapace, analfabeta, che non aveva conoscenza. Oggi è completamente diverso. È totalmente invertito il rapporto. L'istruzione, la conoscenza e le possibilità di risposta stanno fuori, non stanno all'interno e, quindi, ci ritroviamo con un'Amministrazione totalmente inequipaggiata, inadeguata a intercettare, assecondare e governare il cambiamento. Certo non per colpa di tutti coloro i quali lavorano per servire lo Stato e il cittadino. E per quanti corsi di formazione noi faremo, per quanti ringiovanimenti dei ranghi, che poi non facciamo, non saremo mai in grado di

Serve un programma di sperimentazione su larga scala per la rigenerazione istituzionale. Un programma che rafforzi la capacità delle amministrazioni di governare il cambiamento senza soffocarlo o volerlo dirigere

consegnare alla società delle istituzioni in grado di avere e dare tutte le risposte. Ecco perché va ripensata l'organizzazione e la cultura delle istituzioni in questa **ottica circolare**, open source: **uno Stato piattaforma** che si mette non alla guida del processo ma al di sotto e a sostegno di un circuito di relazioni e fa in modo che le persone diventino autori e attori di interesse generale. Uno Stato che **rompe il monopolio** della cura pubblica dell'interesse generale, non arretra nella cura degli interessi imprescindibilmente pubblici, e si fa amministratore di sistema come succede nel web. Da qui la necessità di ripensare il **diritto amministrativo italiano**, sbilanciato sulla legalità formale, sulla difesa della regolarità amministrativa, sulla produzione di atti e provvedimenti, sull'esecuzione a volte priva di intelligenza del comando e sull'assolvimento pedissequo ma cartolare di capitolati d'appalto e protocolli di servizio, raramente centrato sull'azione o produzione coordinata di risposte e di risultati che diano una soddisfazione completa, vera, misurabile e misurata ai cittadini. E allora **non atti ma azioni**. Questo vuol dire anche che, siccome siamo in una fase di transizione, ci dobbiamo rassegnare al fatto che **non esiste una soluzione valida per tutto**. Non esiste un modello pronto. Ci abbiamo messo venti, trenta anni per avere lo stato sociale che abbiamo ereditato, che è nato esattamente come sta nascendo lo stato collaborativo: nella società negli spazi di coworking, nelle imprese e cooperative di comunità, nei fablab, negli impact hub, nelle imprese o nei collettivi culturali e creativi, nelle gestioni collettive di beni comuni, e via dicendo. Sto parlando delle migliaia di persone che stanno cercando di fare non una cosa nuova bensì una cosa unica, che dovrebbe essere motivo di orgoglio e di rivalsa per l'Italia, perché stiamo settando uno standard di eccellenza a livello internazionale: queste persone stanno ricostruendo e rigenerando lo Stato riparando dalle sue fondamenta. Si tratta di capire come le istituzioni di oggi possono costruire su questo cambiamento che sta avvenendo perché, altrimenti, verranno trascinate via dalla corrente, travolte da quello che è successo in Grecia, Spagna, USA e forse succederà in Francia e Germania. Si tratta di capire come possiamo **sperimentare**, rassegnandoci al fatto

che sperimentare significa sbagliare. Che si può sbagliare, che l'errore non significa fallimento ma che può essere occasione di miglioramento nella comprensione del nuovo paradigma e nella identificazione delle soluzioni pratiche che possono implementarlo, spunto per l'avvio e il riavvio di cicli successivi e iterativi di politica pubblica.

Serve cambiare la morfologia dello Stato, finché nel design architettonico delle sue sedi. Meno sportelli burocratici, più spazi di coworking amministrativo mi verrebbe da dire. Meno presunzione di sapere come si fa perché ci si ritiene depositari di una razionalità legale, economica, burocratica. Più umiltà e inclinazione a lavorare intorno a un tavolo con chi nella società è portatore di questa capacità di immaginazione e re-immaginazione del paradigma, visto che non è la "razionalità" che distingue la specie umana dalle altre specie, bensì proprio la capacità di immaginare come sfidare i meccanismi stupidi della razionalità. Bisogna dunque trovare il modo per **liberare la creatività dei tanti immaginatori civili** che sono nei ranghi della nostra burocrazia e nelle comunità delle nostre città e dei nostri territori, chiedere al legislatore di fermarsi un attimo e, prima di legiferare, forgiare gli strumenti per liberare l'immaginazione di chi sta nelle amministrazioni e ha voglia di sperimentare. Queste persone devono avere la possibilità di sbagliare e **liberarsi dalla paura amministrativa** di sbagliare. C'è bisogno del coraggio di entrare in questa nuova logica, **controbilanciare la collaborazione con la massima trasparenza**, ben oltre il decreto 33/2013, mettere nell'ottica di collaborazione e co-progettazione le forze civiche e imprenditoriali. A Bologna come a Roma, a Reggio Emilia come a Battipaglia, in Toscana come a Palermo o a Terni abbiamo capito che le forze imprenditoriali locali che costruiscono la propria attività sul *genius loci*, sulla vocazione territoriale, non sono solo imprenditori, ma **attori di interesse generale** e sono disponibili ad avere una relazione pulita, adamantina, stabile e duratura con partner istituzionali e sociali credibili. Non si chiedono salti mortali all'amministrazione, solo di **essere utile**, di non essere protagonista del cambiamento solo di farlo succedere. Una delle cose che stiamo facendo come LabGov è dunque costruire dei **progetti adattivi e iterativi in giro per l'Italia**, con le

forze della società civile, del civismo, della cultura, dei saperi e dell'impresa locale sana che si vogliono incamminare su questo sentiero. In Italia sta nascendo **dalla periferia un nuovo metodo di governo**, centrato sulla collaborazione, il terzo pilastro di quello che è stato definito il governo aperto: lo stiamo interpretando, cercando, allo stesso tempo, di colmare il gap di pensiero su **come riorganizzare la comunità amministrativa** in funzione delle innovazioni tecnologiche che richiedono innovazioni organizzative. Le forze della collaborazione sono le migliori forze economiche e sociali sui territori e le migliori forze politiche, burocratiche e tecniche nelle istituzioni che si mettono insieme e lavorano fianco a fianco per l'interesse generale. Non ci devono stare tutti, non c'è bisogno di tutti. **Non è partecipazione, è collaborazione**, progettualità concreta per creare nuove forme di occupazione e lavoro sui territori. Perché ogni territorio deve trovare la propria strada verso la collaborazione e costruire sulle proprie vocazioni, **non esiste un principio uguale per tutti**. Dobbiamo applicare il **principio di differenziazione** interpretandolo come principio abilitante *l'auto-differenziazione* o "diversità istituzionale" - come

lo chiamava Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia grazie ai suoi studi sui beni comuni - per immaginare una nuova forma di Stato, uno Stato pluralizzato perché distribuito. Serve dunque un programma di sperimentazione su larga scala per la rigenerazione istituzionale. Un programma che rafforzi la **capacità istituzionale delle amministrazioni** di governare il cambiamento senza soffocarlo o volerlo dirigere. Uno Stato-piattaforma che metta a disposizione il tempo, le competenze, le risorse umane, tecniche e logistiche per organizzare **processi o laboratori territoriali** in cui le cose poi cominciano a succedere anche a prescindere dall'amministrazione, certo in maniera controllata e legittimata, più che legittima. Garantita la possibilità per tutti di sperimentare, consentito a tutti di conoscere quello che gli altri stanno facendo e di unire agli altri, verificato il rispetto di norme basilari su sicurezza e inclusione, si dovrebbe dare una **libera licenza di sperimentare e immaginare**. La messe di errori commessi e soprattutto le lezioni imparate dovrebbero essere la base per ripensare lo Stato nel XXI secolo. Le risorse ci sono, si chiamano **PON Governance**. Utilizziamole bene. Non avremo un'altra chance.

CAPACITY BUILDING E DIGITALIZZAZIONE PER MIGLIORARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di **Michela Stentella**

FPA



Atti on line "Capacity building e digitalizzazione per migliorare la pubblica amministrazione"



Toolbox "Quality of Public Administration - Guida pratica per una amministrazione di qualità"

Rafforzamento della capacità amministrativa e digitalizzazione devono andare di pari passo nel processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Se questa è la premessa, il passaggio successivo è chiedersi: ci sono gli strumenti perché questo avvenga? Guardando al quadro europeo si direbbe di sì. Questi temi, infatti, hanno assunto un'importanza strategica all'interno della **programmazione 2014-2020**: l'investimento sulla capacità istituzionale e amministrativa e sulla digitalizzazione e quindi sulla modernizzazione della pubblica amministrazione è tra le priorità per la crescita. Infatti, nei precedenti cicli di programmazione non esisteva un obiettivo tematico dedicato, come l'**OT11** "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione Pubblica efficiente". Inoltre la Commissione Europea ha messo a disposizione dei governi e delle pubbliche amministrazioni il **toolbox "Quality of Public Administration - Guida pratica per una amministrazione di qualità"**, quale strumento e risorsa comune

per sostenere e supportare il rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi membri. Il **toolbox** si focalizza sulle politiche UE esistenti in tema di qualità nella pubblica amministrazione, nonché su alcune prassi internazionali, accompagnate da quasi centosettanta casi. La guida è pubblicata in due versioni: quella ridotta fornisce una visione di insieme, illustra i principi e riassume i sette capitoli tematici (policy-making, etica e lotta alla corruzione, istituzioni, fornitura di servizi, ambiente di lavoro, sistemi di giustizia e di gestione delle finanze pubbliche), e definisce alcune considerazioni per un'attuazione efficace dell'Obiettivo Tematico nell'ambito della Programmazione 2014-2020. Il Dipartimento della Funzione Pubblica cura, nell'ambito delle attività del Comitato OT11 OT2, una versione italiana del toolbox (versione ridotta) disponibile on line. Nel nostro Paese cosa stiamo facendo per cogliere queste opportunità? "In Italia - risponde **Laura Massoli**, Dirigente del Servizio per la programmazione europea presso il Dipartimento della Funzione Pubblica - abbiamo un programma plurifondo FSE e FESR "PON Governance e Capacità istituzionale" che contribuisce agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa (OT11) e istituzionale e di digitalizzazione (OT2) della PA, oltre che di miglioramento della governance multilivello nei programmi di investimento pubblico. Il **PON Governance**, rivolto a tutto il territorio nazionale, è lo strumento che, in linea con le Raccomandazioni Specifiche Paese, supporta l'attuazione dei processi di riforma della pubblica amministrazione. Inoltre l'OT11 e l'OT2 (componente Agenda Digitale) assumono un peso importante in molti Piani Operativi nazionali e in tutti i Piani Operativi

regionali. Si tratta quindi di un insieme complesso e articolato di investimenti volti a modernizzare la pubblica amministrazione italiana”.

“In questo quadro – aggiunge Laura Massoli – l’approccio integrato e sinergico tra capacità amministrativa e digitalizzazione può rivelarsi strategico per un utilizzo efficace delle risorse. Da un lato infatti gli interventi di capacity building, che anche nella passata programmazione hanno spesso sofferto di un’attuazione frammentata, possono essere utilizzati a supporto della strategia attuativa di OT2 con particolare attenzione all’adeguamento delle competenze necessarie a implementare l’Agenda Digitale; dall’altro gli interventi di digitalizzazione possono essere anche visti come guida per azioni di capacity building mirate”.

Una strategia così articolata di rafforzamento della capacità amministrativa e digitalizzazione del settore pubblico - attuata in tutto il territorio nazionale e realizzata nel quadro di Programmi

Operativi Nazionali e Regionali - richiede necessariamente un forte coordinamento nazionale a garanzia dell’efficacia della programmazione e della complementarità e integrazione tra gli interventi.

Tale presidio è assicurato dal **Comitato di Pilotaggio** per il coordinamento degli

interventi OT11 OT2, previsto dall’Accordo di Partenariato e dal PON Governance e presieduto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che è quindi l’organismo permanente di riferimento per il coordinamento, l’indirizzo e il monitoraggio dei risultati attesi, in coerenza con gli obiettivi fissati nell’Accordo di partenariato e nei programmi operativi.

Una strategia così articolata di rafforzamento della capacità amministrativa e digitalizzazione del settore pubblico richiede un forte coordinamento nazionale a garanzia dell’efficacia della programmazione e della complementarità e integrazione tra gli interventi

“EmPAwer” ACADEMY. LA FORMAZIONE A FORUM PA 2016

|



Video Academy “Processi digitali:
eIDAS, CAD, Privacy”



Video Academy “PA Social e
Comunicazione Web”



Video Academy “Formazione
Giornalistica DIGIT”

EmPAwer Academy è il programma di formazione sui temi della riforma PA e della PA digitale a FORUM PA 2016, realizzato da FPA in collaborazione con i suoi partner.

La riforma della PA, per realizzarsi nella pratica quotidiana a beneficio dei cittadini, ha bisogno di persone formate, di operatori che siano messi in grado di esercitare il proprio “potere di cambiare le cose per il meglio”, non solo di adempiere a nuove norme e regolamenti. Obiettivo dell’EmPAwer Academy è offrire formazione su temi e strumenti specifici e trasferire competenze in relazione a innovazioni in atto o possibili nell’ambito della PA e dei territori. Insomma, mettere le persone in grado non solo di comprendere ma di iniziare a **progettare e realizzare** nuovi servizi e prodotti, **partecipando attivamente** alla creazione di valore pubblico.

EmPAwer Academy è il frutto del lavoro che FPA porta avanti, da anni, con i suoi **partner**. Per questo, il programma è diviso in appuntamenti formativi promossi e offerti dai soggetti maggiormente competenti e all’avanguardia in materia di innovazione nella PA e negli ecosistemi territoriali.

Per l’edizione 2016, il file rouge è stato ancora una volta **l’empowerment degli operatori**, declinato sulle tre linee tematiche del FORUM PA 2016 ovvero: Nuovi modelli di pubblica amministrazione per la crescita inclusiva; La pubblica amministrazione per lo sviluppo economico; Digital first, la PA digitale.

I **partner**: Anorc, ASVI - School of Social Change, Fondazione Mondo Digitale,



Foto di Stefano Corso per FPA

MappiNA, LibrelItalia, IWA Italia, PennaMontata, P4I - Partners4Innovation, OUIShare Italia, Università degli Studi di Padova, Stati Generali dell'Innovazione, Università degli Studi di Roma Torvergata, UNINFO, WiSTER. Una sezione speciale è stata dedicata alla **formazione giornalisti accreditata** dall'Ordine Giornalisti del Lazio, in collaborazione con DiGIT.

EmPAwer - Academy è articolata in sessioni della durata di cinquanta minuti ciascuna e si svolge in uno spazio dedicato all'interno della Manifestazione, allestito con il sostegno di uno o più partner. Vivissima nelle tre giornate di FORUM PA 2016 l'area Academy, che ha visto **38 sessioni formative** con oltre **5mila partecipanti** e oltre **40 specialisti** su temi e strumenti per costruire una nuova PA: dal software libero alla progettazione di siti web *citizen friendly*, dall'uso dei social network nel dialogo con il cittadino al *crowdfunding* civico, dalla scuola digitale alle novità derivate dall'adozione del regolamento europeo eIDAS, il sistema che regola le procedure di riconoscimento della firma digitale.

Dagli amministratori agli operatori della pubblica amministrazione, dalle aziende di servizi alle organizzazioni non profit, dagli operatori della comunicazione ai giornalisti fino agli insegnanti di vario ordine e grado, dagli studenti ai ricercatori, dagli imprenditori avviati a quelli in fase di start up, dai policy maker ai progettisti di sviluppo locale, ognuno ha potuto scegliere nel programma "*EmPAwer - Academy*" la proposta formativa più interessante.

Vi aspettiamo a FORUMPA 2017!



Video Academy "App
e Open Data"



Video Academy "PA,
strumenti e competenze
digitali"

FPA ACADEMY PREMIUM. LA PIATTAFORMA PER ACCRESCERE LE COMPETENZE DI OPERATORI PUBBLICI E SOGGETTI PRIVATI



▲
Per saperne di più "FPA Academy Premium. La piattaforma di formazione FPA"

La Pubblica Amministrazione vive un momento di grande trasformazione e il cambiamento passa in primo luogo attraverso le **persone** che lavorano con la PA e per la PA.

Per dare loro strumenti, spunti di riflessione, occasioni di confronto e di apprendimento, anche a distanza, FPA ha lanciato una nuova iniziativa denominata **FPA Academy Premium**.

FPA Academy Premium è un programma di formazione on line finalizzato all'*empowerment* degli operatori pubblici e privati che collaborano con la PA. L'azione di formazione proposta mira ad **accrescere le competenze**, fornendo la "cassetta degli attrezzi" e sapere utile, immediatamente spendibile all'interno delle proprie organizzazioni, su processi, norme, strumenti e tecnologie.

L'iniziativa nasce dall'esperienza di successo maturata nell'ambito delle Manifestazioni di FORUM PA e Smart City Exhibition durante le quali FPA ha proposto un ricco programma di formazione sui temi della riforma PA e della PA digitale che ha da subito registrato un alto tasso di interesse e partecipazione.



Foto di Stefano Corso per FPA

Forte di questa esperienza e consapevole dell'importanza dell'*empowerment*, FPA Academy Premium ha proposto da settembre 2016 un **calendario di 10 webinar (seminari on line)** sui temi chiave della digitalizzazione e innovazione nella PA che ha coinvolto oltre 100 persone. Le attività di formazione on line nell'autunno 2016 si sono concentrate su:

- **Nuovo Codice degli Appalti** e sulle modifiche che ha apportato in materia di affidamento dei contratti pubblici sotto soglia, modalità di partecipazione alle procedure di appalto, forme di collaborazione per realizzare progetti di innovazione ed acquistare beni e servizi tecnologici;
- **Regolamento eIDAS (UE/910/2014)** che a partire da luglio 2016 ha mutato sostanzialmente il quadro normativo europeo gettando le basi per la costruzione di un Mercato Digitale Europeo basato su fiducia e certezza delle transazioni commerciali on-line;
- **nuovo Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (UE 2016/679)** e sui nuovi adempimenti a carico delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese per la sicurezza dei sistemi informativi che esso introduce;
- **Nuovo Codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs 179/2016)** che, entrato in vigore lo scorso 14 settembre, modifica e integra aspetti irrisolti del processo di digitalizzazione della PA italiana, rappresentando un'opportunità per le imprese fornitrici di soluzioni tecnologiche.

L'intera iniziativa si rivolge ad amministratori e dipendenti pubblici, aziende di servizi e organizzazioni non profit, imprenditori, operatori e tutti coloro che vogliono rimanere al passo con il presente.

E **per il 2017**, FPA Academy Premium è già a lavoro sul nuovo calendario che sarà presto disponibile on line sul sito dedicato all'iniziativa.

I DIRIGENTI PUBBLICI PROTAGONISTI DI FORUM PA 2016

|

Nell'imminenza di una riforma radicale della dirigenza pubblica molte associazioni di dirigenti hanno scelto il palcoscenico di FORUM PA, che hanno riconosciuto come il "luogo di incontro degli innovatori" per dire la loro sulla riforma, ma anche per confrontarsi sull'urgenza di un cambiamento e sulla necessità di cavalcarlo per non doverlo poi subire.



Atti on line "La PA che vogliamo. Scriviamo insieme l'amministrazione pubblica di domani"



Atti on line "Innovatore, orientato ai risultati, dinamico: il nuovo dirigente dell'ente locale"

Così l'UNADIS ha promosso un convegno in cui dirigenti e competenze del settore pubblico (CODIRP) assieme alle organizzazioni della società civile si sono confrontati sull'Amministrazione di domani e sui servizi che la PA deve rendere in maniera efficace, efficiente, economica, etica. Il senso del convegno, che aveva come titolo **"La PA che vogliamo. Scriviamo insieme l'amministrazione pubblica di domani"** si può riassumere nello slogan "Cittadini protagonisti, sempre".

L'ANDIGEL, Associazione dei Direttori generali degli Enti Locali, in un convegno dal titolo **"Innovatore, orientato ai risultati, dinamico: il nuovo dirigente dell'ente locale"** ha messo in luce la specificità del vertice apicale di un Comune o di una Città metropolitana o di una Unione di Comuni e come questo debba essere il motore manageriale del cambiamento nell'ente. La



Foto di Stefano Corso per FPA

riforma ha in questo percorso una rilevante responsabilità: dalla definizione più accurata del profilo dei nuovi dirigenti, ai criteri per la selezione e per la valutazione del loro operato. La peculiarità degli enti locali è una ricchezza e può essere una opportunità per raggiungere questi obiettivi.

L'Associazione degli Ex Allievi della Scuola Superiore dell'Amministrazione Pubblica (SSPA ora SNA) "Dirigenti per l'Innovazione" ha realizzato a FORUM PA 2016 un convegno dal titolo stimolante e anche un po' provocatorio **"#dirigentestaisereno? – La dirigenza pubblica fra burocrazia e managerialità"**. Anche in questo caso l'Associazione ha messo sotto osservazione la riforma della dirigenza. Fra gli elementi che il convegno si è proposto di approfondire il meccanismo di assegnazione degli incarichi, la valutazione della performance, i poteri del dirigente, la prevenzione della corruzione.



Atti on line ["#dirigentestaisereno? – La dirigenza pubblica fra burocrazia e managerialità"](#)

Infine il Forum Nazionale dei Comitati Unici di Garanzia ha organizzato a FORUM PA 2016 un convegno **"I Comitati Unici di garanzia: da adempimento a investimento"**. Realizzare il cambiamento partendo dalle persone. Questo è stato il tema centrale dell'evento, nel quale si è dibattuto su come i "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e il contrasto alle discriminazioni" (CUG), presenti in ogni amministrazione pubblica, possano contribuire a rinnovare la PA. In questo contesto, il FORUM dei Comitati Unici di Garanzia, ovvero la rete spontaneamente costituita da oltre 50 CUG di pubbliche amministrazioni italiane, ha evidenziato l'importanza di lavorare insieme facendo squadra, superando le individualità delle singole organizzazioni e ottenendo un valore aggiunto sia in termini di benessere che di efficienza.



Atti on line ["I Comitati Unici di garanzia: da adempimento a investimento"](#)

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema della Riforma della pubblica amministrazione, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **“Lo Stato Innovatore”: verso una PA 4.0 in un’economia 4.0**
26 maggio 2016

in collaborazione con Cisco HP-Intel
SAS TIM



◀ **Digital first: costruire una vera cittadinanza digitale per cittadini e imprese**
25 maggio 2016

in collaborazione con A.C.I. - Automobile Club d'Italia Cisco EMC² HP-Intel IBM ITALIA Leonardo-Finmeccanica Poste Italiane Schneider Electric Sisal TIM



◀ **Valutazione delle performance della PA: prospettive future ed etica**
24 maggio 2016



◀ **Semplificazione amministrativa & Agenda Digitale**
25 maggio 2016

in collaborazione con P.C.M. Dipartimento della Funzione Pubblica



◀ **Il valore pubblico nella riforma della PA**
25 maggio 2016



◀ **Sviluppo delle competenze professionali della Pa per il cambiamento organizzativo**
25 maggio 2016

in collaborazione con P.C.M. Dipartimento della Funzione Pubblica



◀ **Le nuove regole per le “partecipate”: tagliare gli sprechi, non i servizi**
25 maggio 2016



◀ **Competenze digitali per la Pa - di base e di e-leadership**
24 maggio 2016



◀ **Conoscere la PA, misurare
l'innovazione: il Censimento
permanente delle istituzioni
pubbliche**

24 maggio 2016

in collaborazione con Istat – Istituto
nazionale di statistica

CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (CAD)

I

Il nuovo CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale è entrato in vigore il 14 settembre 2016 con D.lgs. 179/2016 e fa seguito a due precedenti emanazioni: del 2005 - D.lgs. 82/2005 - e 2010 - D.lgs. 235/2010.

È un "decreto attuativo" della legge delega 124/2015, la cosiddetta "Legge Madia" per la riforma della PA. L'obiettivo del nuovo CAD è esplicitato chiaramente già nell'articolo 1: abilitare nuovi diritti di "cittadinanza digitale" per cittadini e imprese.

Per far questo punta sull'individuazione del livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche; sulla ridefinizione e semplificazione dei processi amministrativi; su banda larga e ultra larga garantita; sulla ridefinizione del sistema pubblico di connettività; sulla razionalizzazione degli strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete.

È suddiviso in 8 capitoli per 66 articoli: i primi 59 articoli intervengono a modificare e/o abrogare i 92 articoli del CAD del 2010, mentre i restanti 7 danno disposizioni generali.

Le principali novità:

- Il **Domicilio digitale** su cui si fonda la digitalizzazione dei rapporti tra cittadini e PA è definito nell'articolo 1 come l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio di recapito certificato qualificato secondo le norme eIDAS, che consente la prova al momento della ricezione.
- Viene meglio precisata la funzione di **SPID**, il Sistema Pubblico di identità Digitale per le persone fisiche e le imprese attraverso cui è anche possibile accedere ai servizi ed inviare comunicazioni tramite il domicilio

digitale, aprendo la strada a Italia Login come punto unico di accesso.

- Viene istituita la figura del **Commissario governativo all'agenda digitale**. Il commissario potrà avvalersi dei soggetti pubblici e sostituirsi alle amministrazioni competenti ad adottare provvedimenti dovuti per l'attuazione degli obiettivi.
- Diversamente da quanto previsto per imprese e professionisti, la **Posta elettronica certificata** non è un obbligo per i cittadini, ma un domicilio digitale sarà comunque messo a disposizione sull'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr).
- Viene reintrodotta la definizione di **documento informatico**: è considerato tale l'atto che viene sottoscritto con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale che lo rende efficace ai fini probatori
- Il cittadino non è più obbligato alla **conservazione dei documenti informatici** che lo concernono che saranno conservati per legge dalle amministrazioni e può sempre e liberamente richiederne l'accesso.
- La **"moneta elettronica"** è il principale strumento di pagamento delle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi, per i micropagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico.

Tanti gli attori impegnati nella promozione del nuovo CAD: **l'AgID**, sarà incaricata di portare a compimento gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana lavorando in sinergia con il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro delegato) e l'Agenda Digitale Europea; lo Stato dovrà incentivare la **"cultura digitale"** attraverso gli strumenti a sua disposizione (come il servizio radiotelevisivo)

LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124
DELEGHE AL GOVERNO IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(G.U. N. 187 DEL 13 AGOSTO 2015)

|

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13 agosto 2015 la Legge 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", meglio conosciuta come Legge Madia di Riforma della PA. La legge è costituita da 23 articoli, così suddivisi: artt. 1-7: semplificazioni amministrative; artt. 8-10: organizzazione; artt. 11-15: personale; artt. 16-23: deleghe per la semplificazione normativa.

Il provvedimento contiene importanti **deleghe legislative**: dirigenza pubblica, riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, digitalizzazione della PA, semplificazione dei procedimenti amministrativi, razionalizzazione e controllo delle società partecipate, anticorruzione e trasparenza. Riportiamo in sintesi quelle di nostro interesse:

D.Lgs. 10/2016 – Taglialeggi

Il taglia-leggi, così come previsto dalla legge n. 246/05, è un processo suddiviso in tre fasi. Prima fase: ricognizione di tutte le norme in vigore, che serve a delimitare in maniera compiuta e con precisione il numero delle leggi esistenti. Seconda fase: i Ministeri, per i settori di propria competenza, sono tenuti ad individuare le norme antecedenti al 1 gennaio 1970 da mantenere in vigore. Le disposizioni non richiamate espressamente saranno automaticamente abrogate. La terza fase, infine, concerne la razionalizzazione e il riordino dell'intero panorama legislativo, attraverso l'accor-

pamento di norme omogenee per materia, al fine di raggiungere un maggiore grado di conoscibilità.

Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale

Viene stabilita l'aggregazione, su base territoriale, con la realizzazione dei cosiddetti "distretti", di competenza regionale. In caso di "inadempienza" da parte della Regione, sarà lo stesso C.d.M ad intervenire. Obiettivo: scendere fino a 1000 società pubbliche.

Schema di D. Lgs n. 328 Disciplina della dirigenza della Repubblica

Si introduce la possibilità per le amministrazioni pubbliche, in relazione alla loro complessità organizzativa, di articolare gli uffici dirigenziali in diversi livelli di responsabilità, anche introducendo la distinzione tra incarichi dirigenziali generali e altri incarichi.

E' prevista la creazione di ruoli unificati e coordinati statali, regionali e locali e l'eliminazione della distinzione in due fasce separate.

Si consente alle Amministrazioni di conferire gli incarichi dirigenziali corrispondenti agli uffici dirigenziali, definiti i requisiti necessari per ricoprire i relativi incarichi in termini di competenze ed esperienze professionali, a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali, mediante procedure selettive e comparative ed entro un determinato limite, gli incarichi non assegnati attraverso i concorsi. Ai sistemi di accesso agli alti gradi dirigenziali del concorso e del corso-concorso, quindi, si affianca la possibilità

di conferire a tempo determinato e previo esperimento di una procedura comparativa con avviso pubblico incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai suddetti ruoli. Viene istituita la Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di nomina delle commissioni per l'esame di conferma dei vincitori di concorso; di procedere alla preselezione dei candidati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali generali; di esprimere parere obbligatorio e non vincolante sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione. Si prevede la responsabilità dirigenziale in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, ma non si prescrive un sistema di valutazione della dirigenza.

D.Lgs. 97/2016 - Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza - Freedom of Information Act (FOIA)

Vedi scheda di approfondimento a pagina 97

D.Lgs. 116/2016 - Modifiche in materia di licenziamento disciplinare

Tutti i dipendenti pubblici che timbreranno il cartellino per poi assentarsi dal servizio o tutti quelli che verranno colti in flagranza a falsificare la rispettiva presenza sul lavoro, entro un tempo massimo di 48 ore verranno puniti con la sospensione dall'incarico e dalla retribuzione. Il procedimento dovrà chiudersi entro un mese, mentre ora può arrivare anche fino a 120 giorni. Inoltre qualora la Corte dei Conti dovesse ravvedere un danno di immagine per la pubblica amministrazione, il licenziato sarà tenuto a versare non meno di 6 mesi di stipendio.

Anche per i dirigenti che non denunciano tali illeciti aumentano le responsabilità: sono previste sanzioni che possono arrivare fino al licenziamento.

D.Lgs. 126/2016 - Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e D.Lgs. 222/2016 - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione

Prevede l'adozione (sentita la Conferenza unificata) di moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli dovranno prevedere, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione; tali moduli saranno pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni interessate.

D.Lgs. 127/2016 - Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi

Le nuove norme individuano due modelli di conferenza di servizi, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento, in relazione alla complessità della decisione da prendere o alla espressione, da parte delle amministrazioni coinvolte, di dissensi o di condizioni che richiedono una modifica progettuale: la **conferenza semplificata** (senza riunione), che prevede la semplice trasmissione per via telematica tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione, degli schemi di atto, degli atti di assenso ecc. e la **conferenza simultanea** (con la riunione). La seconda si svolge solo quando strettamente necessaria, in limitati casi indicati espressamente dalla leg-

ge (ad esempio decisioni o progetti complessi, casi di dissenso, VIA regionale). Si considera acquisito l'assenso senza condizioni dell'amministrazione che non si sia espressa entro i termini.

D.Lgs. 169/2016 - Norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali

Istituzione di due sportelli per lo svolgimento delle attività burocratiche: lo Sportello Unico Doganale per il Controllo sulla merce, che già si avvale delle semplificazioni attuate dall'Agenzia delle Dogane, e lo Sportello Unico Amministrativo per tutti gli altri procedimenti e per le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali. Inoltre semplificazioni sulle modalità di imbarco e sbarco passeggeri e misure di snellimento delle procedure e innovazione amministrativa per l'adozione dei Piani Regolatori Portuali. I 57 porti di rilevanza nazionale vengono riorganizzati in nuove 15 Autorità di Sistema Portuale, centri decisionali strategici con sedi nei porti definiti 'core' dalla Comunità Europea.

D.Lgs. 171/2016 - Dirigenza sanitaria

Per i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, si prevede l'istituzione presso il Ministero della salute di un elenco nazionale dei soggetti in possesso dei requisiti per la nomina di direttore generale, cui si accede mediante avviso pubblico di selezione per titoli. L'elenco unico è aggiornato con cadenza biennale, alimentato con procedure informatizzate e pubblicato sul sito internet del Ministero della salute.

Alla selezione sono ammessi i candidati che non abbiano compiuto il sessantacin-

quesimo anno di età e che siano in possesso della laurea magistrale e della comprovata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel campo delle strutture sanitarie o settennale negli altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie. Occorre anche il possesso dell'attestato rilasciato del corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria, organizzato e attivato dalla regione anche in ambito interregionale, la quale può avvalersi anche dell'apporto dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, tenuto conto della convenzione stipulata dalla medesima Agenzia con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

D.Lgs. 174/2016 - Codice di giustizia contabile

Composto di ben 219 articoli, racchiude le disposizioni processuali delle diverse tipologie di giudizi che possono instaurarsi innanzi alla Corte dei Conti – dai giudizi di responsabilità per danno erariale, ai giudizi di conto, sanzionatori e pensionistici – e nella sua impostazione ha seguito i principi che risultavano indicati nel comma 2 dell'art. 20 della legge Madia.

D.Lgs. 175/2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Le amministrazioni pubbliche, all'interno dell'attività di accertamento delle partecipazioni sono chiamate e cancellare tutte quelle che non risultano strettamente necessarie o che hanno più amministratori che dipendenti. La direttiva generale, infatti, risponde alla necessità dell'amministratore unico, laddove poi sia presente un cda questo non potrà essere composto da più di 5 membri. Tagli anche sulle società che hanno un fatturato sotto il milione.

D.Lgs. 177/2016 - Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato

Il Corpo forestale dello Stato confluirà nell'Arma dei carabinieri: la transazione farà riferimento alle funzioni e al personale, fatta eccezione alle competenze anti-incendio, che andranno assegnate al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Il decreto sulla forestale prevede, inoltre, anche la razionalizzazione delle funzioni di tutte le forze di polizia, attribuendo ad ognuna di esse specifici settori di specializzazione.

D.Lgs. 179/2016 - Modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale

Vedi scheda di approfondimento a pagina 54

D.Lgs Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

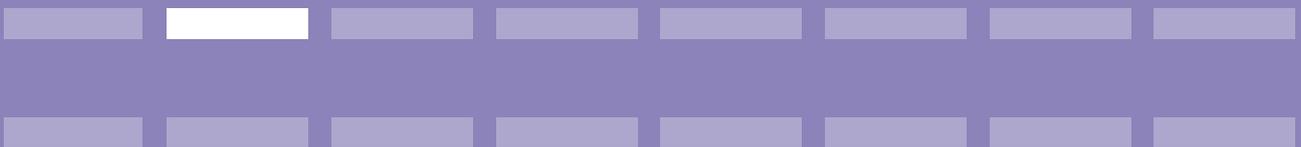
Il numero complessivo delle Camere si riduce dalle attuali 105 a non più di 60 nel rispetto dei seguenti vincoli direttivi: almeno una Camera di commercio per Regione; accorpamento delle Camere di commercio con meno di 75mila imprese iscritte. Il de-

creto prevede quattro ulteriori azioni che riguardano: la riduzione del diritto annuale a carico delle imprese del 50%; la riduzione del 30% del numero dei consiglieri; la gratuità per tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori; una razionalizzazione complessiva del sistema attraverso l'accorpamento di tutte le aziende speciali che svolgono compiti simili, la limitazione del numero delle Unioni regionali ed una nuova disciplina delle partecipazioni in portafoglio. Si prevede inoltre la rideterminazione delle dotazioni organiche di personale dipendente delle Camere di commercio.

D.Lgs Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca

Gli Enti pubblici di ricerca (Epr) avranno un riferimento normativo comune. Il decreto prevede autonomia gestionale e statutaria per gli Enti, il recepimento della Carta europea dei ricercatori e più libertà nelle assunzioni dei ricercatori. Come accade già per le Università, gli Enti che hanno risorse per farlo potranno assumere liberamente entro il limite dell'80% del proprio bilancio. L'unico vincolo sarà il rispetto del budget.

SHARING ECONOMY E PA COLLABORATIVA



Nella *top ten delle previsioni sugli sviluppi della sharing economy per il 2016* stilata dal magazine internazionale Shareable trovavamo lo sviluppo di piattaforme e cooperative di lavoratori, la crescente sensibilità al tema dei *commons*, l'evoluzione del *coworking*, una vera propria esplosione di servizi in condivisione abilitati dalle tecnologie. La promessa, insomma, di frontiere nuove ma decisamente sfidanti per l'ordine "costituito". E' stato così? Per discuterne e capire quali prospettive di applicazione si aprano per la pubblica amministrazione quest'anno, a FORUM PA 2016, abbiamo invitato Jeremy Rifkin, autore del saggio "La società a costo marginale zero", tra i massimi teorici della sharing economy e del nuovo ordine economico da essa generato. Secondo Rifkin, infatti, dall'avvento del capitalismo e del socialismo la scena mondiale è stata modificata da un nuovo paradigma, che trasforma l'economia globale in vista di una società più sostenibile dal punto di vista ecologico. Base di questa rivoluzione, da un lato la *sharing economy*, che ridefinisce il capitalismo senza però annientarlo, dall'altro l'*Internet of things* (Internet delle cose). E' proprio Rifkin ad introdurci in una riflessione sulla "PA nella terza Rivoluzione industriale".

Nel Vecchio Continente, il 2016 sembra essere stato l'anno delle regole per la sharing economy. A giugno, la Commissione ha pubblicato l'attesa Agenda europea dell'economia collaborativa,

mentre il legislatore italiano, precedendo Bruxelles, aveva già avviato i lavori sulla proposta di legge di iniziativa parlamentare "*Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione*". Proprio a partire dall'articolo 8 della proposta di legge, intitolato "*Linee Guida destinate agli enti locali, per valorizzare e diffondere le buone pratiche nell'ambito dell'economia della condivisione al fine di abilitare processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella PA*" abbiamo lavorato nel 2016 con tecnici, operatori e amministratori della PA e dell'ecosistema collaborativo per individuare le condizioni che permetterebbero alle piattaforme collaborative di avere un impatto sui processi della pubblica amministrazione. In sintesi, come fare per evitare che siano *solo* altre Linee guida? Si è aperto su questo fronte un interessante filone di lavoro con gli enti locali, nell'alveo della non facile riforma Delrio, tra Unioni di Comuni, Gestioni associate e Fusioni. Lavorando in quest'ottica abbiamo incontrato più di qualche progetto interessante sul territorio...

Last but not least, nel 2016 abbiamo intercettato un interessante movimento nella #PASocial. Non solo una più diffusa presenza, (per quanto ancora insufficiente) delle amministrazioni centrali e locali sui social network, ormai invasi dai cittadini, ma una vera e propria *nuova* comunicazione pubblica.

LA PA NELLA TERZA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE



di **Gianni Dominici**
Direttore generale FPA



Atti on line "Cambia la PA, cambia il Paese: nuovi modelli di amministrazione per una società che cambia. Incontro con Jeremy Rifkin"

Ad aprire la tre giorni di maggio che ogni anno dedichiamo all'innovazione nella PA e nei territori, quest'anno abbiamo invitato Jeremy Rifkin. Prima di lui, diversi sono stati gli esperti che abbiamo coinvolto a FORUM PA: dai premi Nobel Amartya Sen e Edward Prescott al padre del pensiero creativo e del pensiero laterale

Edward De Bono, fino al coinvolgimento di uno dei più grandi esperti a livello internazionale di Pubblica Amministrazione, William D. Eggers. Questo perché siamo convinti che, a fronte delle sfide sempre più complesse che la PA si trova ad affrontare, non basti solo migliorarne i livelli di funzionamento e l'efficacia dell'operare, ma sia anche necessario immaginare, sperimentare ed introdurre nuovi **modelli operativi** capaci di superare e sovvertire quell'approccio ancora prevalente di natura burocratica e verticale.

Nel 2016 abbiamo scelto di dare spazio all'analisi e al confronto sui temi legati alla **condivisione**, alla **rete**, alla trasparenza, alla **collaborazione**, seguendo la visione di "una **PA agile** per la crescita inclusiva" ispirata dai recenti documenti dell'OCSE sul tema.

E' in questo contesto che si inserisce la presenza di **Jeremy Rifkin** a FORUM PA 2016, per sostenere un confronto a più voci, partendo dal suo ultimo lavoro "La società a costo marginale zero", sui temi inerenti l'innovazione, l'economia colla-

borativa, il ruolo dell'amministrazione pubblica in una società ibrida in cui la produzione sarà in buona parte diffusa e basata sul "Commons collaborativo". Semplificando, sono tre gli aspetti su cui sono stati avviati importanti processi in chiave collaborativa ai quali il nostro continuo lavoro di analisi deve essere ricondotto.

In primis, le esperienze di **natura comunitaria**. Quelle forme di condivisione basate prevalentemente sull'economia del dono e dello scambio senza, quindi, implicazioni di natura commerciale. Gli esempi, anche in Italia, sono tantissimi: dai Gruppi di Acquisto Solidale, alle cooperative sociali fino ai portali di scambio-oggetti come "Te lo regalo se vieni a prenderlo".

In secondo luogo, le esperienze *peer to peer*. In questi casi lo scambio avviene dietro corrispettivo economico o, comunque, tramite una piattaforma commerciale che abilita la messa in comune di risorse, servizi e prodotti. In questo caso, gli esempi più noti sono quelli di BLABLAcAR, Dryfe, TaskRabbit e il più noto Airbnb.

Infine, le esperienze che ricondurei all'approccio **social business**, in cui la condivisione non segue più una logica tra pari ma un progetto imprenditoriale di tipo *Business To Consumer* e gli esempi sono quelli noti di Uber ma, soprattutto, i grandi progetti imprenditoriali legati alla mobilità, come Car2Go ed Enjoy.

In che modo queste esperienze si riflettono sull'e-

Siamo convinti che non basti solo migliorare i livelli di funzionamento e l'efficacia della pubblica amministrazione, ma sia anche necessario immaginare, sperimentare e introdurre nuovi modelli operativi capaci di superare e sovvertire l'approccio ancora prevalente di natura burocratica e verticale

voluzione che dovrebbe investire la nostra PA? Per prima cosa la PA dovrebbe assecondare e facilitare i processi in corso promuovendo al suo interno un **cambiamento di natura culturale** ed organizzativo ancor prima che normativo. L'economia della condivisione è incompatibile con la prassi, di gran lunga dominante, della PA burocratica e verticale che segue un approccio monopolistico per quanto riguarda l'erogazione dei servizi pubblici. Prendiamo l'esempio del **trasporto pubblico urbano**, per decenni appannaggio esclusivo del soggetto pubblico. Le nostre città stanno cambiando - alcune più velocemente, altre a passo incredibilmente lento - grazie alla comparsa di nuovi attori che offrono servizi complementari o alternativi a quelli pubblici. Con il car sharing, il bike sharing, lo scooter sharing, il ride sharing la mobilità si sta trasformando. E l'offerta sarà ancor più conveniente e completa quando, anche in questi settori, saranno rimossi gli ostacoli per le condivisioni *peer to peer*, ovvero tra pari.

La PA ha sicuramente davanti a sé la **sfida** di valorizzare questi apporti acquisendo gli strumenti e le competenze per governare la rete dei diversi attori nell'ottica di favorire la comparsa di nuove soluzioni.

Ma il soggetto pubblico non si può limitare a questa funzione abilitante: può e deve diventare esso stesso soggetto attivo nell'adozione della cultura della condivisione, creando le condizioni per la condivisione di beni e servizi tra enti pubblici al fine di eliminare gli sprechi e ottimizzare le risorse, andando a utilizzare e ottimizzare gli strumenti normativi già esistenti come le Unioni di Comuni e la gestione associata. Due aspetti, questi, compresi in maniera embrionale nella proposta di legge *"Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione"* su cui sono ancora in corso i lavori parlamentari e sui cui sviluppi ci impegniamo a lavorare per l'anno che verrà.

ECCO QUANTO (NON) È PRONTA LA PA ITALIANA ALLA RIVOLUZIONE SHARING ECONOMY

di **Gianni Dominici e Chiara Buongiovanni**

FPA

Il mondo non è più quello di un volta. E la pubblica amministrazione volente o nolente ci deve fare i **conti**. Nel bel mezzo della crisi economica, la febbre collaborativa sembra contagiare, come in un effetto domino, gli aspetti e le pratiche della vita dei cittadini – consumatori, mettendo al centro le reti e la comunità e scalzando i confini tra soggetto produttore e soggetto consumatore. Da un lato le ormai celeberrime piattaforme on line, basate su transazione economica o meno: dalle pionieristiche statunitensi Airbnb per affittare la stanza che non usiamo a Taskrabbit, per offrire/reperire manodopera per i servizi di tutti i giorni fino a Kickstarter per il finanziamento dal basso di progetti creativi o ancora l'europea Blablacar per offrire/prenotare un passaggio in macchina fino alle piattaforme di scambio che non prevedono transazioni economiche, da Couchsurfing per lo scambio gratuito di ospitalità all'italiana Reeose, per il baratto "asincrono", per non parlare delle numerose iniziative di formazione on line sotto il format MOOC (Massive Open On line Courses). Dall'altro le pratiche con forte radicamento territoriale, in cui l'elemento tecnologico è decisamente un acceleratore, ma la vera benzina è la comunità locale, in linea con la tesi di Henry Mintzberg, comparsa lo scorso autunno sull'Harvard Business Review secondo cui "abbiamo bisogno di reti ma anche di comunità", perché le reti connettono, ma sono le comunità a prendersi cura delle persone. Dall'energia di comunità di Melpignano in provincia di Lecce, dove i cittadini - soci autoproducono energia solare dai tetti delle proprie case alle leggendarie tages-mutter trentine che hanno fatto scuola esportando il modello della "mamma di giorno" in tutta Italia per ovviare alla scarsità di servizi per l'infanzia fino al neonato Ecomuseo Ca-

silino, frutto nella periferia romana di un processo di progettazione partecipata da cittadini, scuole, associazioni, imprese, parrocchie, passando dalla diffusione dei co-working (spazi di condivisione di attrezzature di lavoro, dal pc alla sala riunioni), 350 secondo gli ultimi dati Coworking Italia, che sempre più si propongono nei quartieri come spazi di animazione non solo professionale ma anche sociale.

Il minimo comune denominatore della grande trasformazione in atto è nella rottura, innescata e accelerata dalle dirimpenti innovazioni tecnologiche, del paradigma tradizionalmente bipolare tra proprietà e accesso, produzione e consumo, obblighi alla prestazione secondo procedura e diritto alla rivendicazione e al risarcimento, autorità e sottomissione in favore di una governance collaborativa che metta al centro l'interesse generale e sappia far leva su motivazioni, competenze e soddisfazione degli stakeholder, in termini non solo di risultato ma anche di processo.

Nel mezzo di questo cambiamento, di cui Jeremy Rifkin compare a pieno titolo tra i profeti, si trova la **pubblica amministrazione**. Solo due anni fa la sharing economy e la pubblica amministrazione non sembravano avere molto da dirsi, se non per l'enunciazione di principi più o meno riconducibili all'art. 118 della nostra Costituzione (sussidiarietà orizzontale o cittadinanza attiva) da un lato e per la gestione delle prime "emergenze da uberizzazione" dei servizi dall'altro (basti pensare alle

È necessario che la PA prenda atto della rapida trasformazione a cui sta andando incontro. Una trasformazione accelerata dall'elemento tecnologico, ma della quale la vera benzina è la comunità locale, perché le reti connettono, ma sono le comunità a prendersi cura delle persone

feroci proteste dei tassisti nelle città italiane contro l'utilizzo dell'app che permette di prenotare in tempo reale auto con conducente o, nella sua declinazione "pop", di scambiare passaggi tra privati in ambito urbano).

Con lo sviluppo ulteriore delle piattaforme collaborative e con il conseguente aumento di offerta e soluzioni, sono senza dubbio esplose le "emergenze", forzando il legislatore ad avviare confronti e lavori orientati alla regolazione o quantomeno all'armonizzazione degli interessi, ma al tempo stesso sono emerse con più evidenza le opportunità. In questa direzione va la proposta di legge di iniziativa parlamentare sulla *sharing economy* attualmente in discussione, che non a caso dedica un articolo alla pubblica amministrazione, stabilendo un processo di scrittura di Linee Guida finalizzate ad "abilitare processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella pubblica amministrazione".

La realtà è che **la pubblica amministrazione** vive un momento di trasformazione obbligata, prima ancora che dalla norma, dalla realtà socio-economica a cui si riferisce. E' pronta?

Un recentissimo **studio di Accenture** su "*L'innovazione del settore pubblico (statunitense) al tempo della We Economy*"; mette in evidenza come l'amministrazione sia – anche oltreoceano - ancora disallineata rispetto ai cittadini: a fronte di percentuali che arrivano all'87% tra i cittadini che si dicono favorevoli all'adozione di questi modelli da parte del settore pubblico, meno della metà dei dirigenti pubblici afferma che ne prenderà in considerazione l'utilizzo nel corso dei prossimi 10 anni. Meno di 1 su 5 afferma di essere disposto a considerarlo allo stato attuale, pur se la larga maggioranza degli intervistati ne riconosce gli effetti positivi.

Bisogna però rendersi conto che il mondo non è più quello di una volta, e la PA deve farci i conti: "siamo dei follower, non degli innovatori" la conclusione condivisa dal primo tavolo di lavoro sulla proposta di legge *sharing economy act*, organizzato a maggio 2016 da FPA, alla presenza dell'on. Veronica Tentori e dell'on. Ivan Catalano, che ne hanno recepito le istanze.

È necessario dunque che la PA prenda atto della rapida trasformazione a cui sta andando incontro.

LEGGE SHARING ECONOMY E PA COLLABORATIVA: L'ART. 8 PER LA CONDIVISIONE DI RISORSE UMANE E BENI STRUMENTALI

di Chiara Buongiovanni

FPA



Per saperne di più "Legge Sharing Economy: riscriviamo l'articolo sulla PA collaborativa" Tavolo di lavoro FORUM PA 2016

Applicare i principi e gli strumenti dell'economia collaborativa alla pubblica amministrazione, a partire dall'utilizzo delle piattaforme: si può fare? Il legislatore ci sta lavorando, con il contributo e gli input dei soggetti che in questo anno di intensi lavori sul tema hanno detto la loro sull'argomento nel Tavolo

"Piattaforme della Sharing Economy e PA Collaborativa", coordinato da FPA, confrontandosi a più riprese con gli onorevoli Catalano e Tentori, tra i promotori della proposta di legge.

Il contesto è appunto quello dei lavori parlamentari sulla **Legge sulla Sharing Economy**, in dirittura d'arrivo in Aula per la fase emendativa e, in particolare, il suo **articolo 8**, intitolato: *"Linee Guida destinate agli enti locali, per valorizzare e diffondere le buone pratiche nell'ambito dell'economia della condivisione al fine di abilitare processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella PA"*.

A che punto siamo? "La proposta che entro fine anno sarà sul tavolo delle Commissioni Attività Produttive e Trasporti – spiega l'on. Catalano – è di sostituire il precedente testo dell'art. 8 prevedendo la possibilità per la pubblica amministrazione di **condividere risorse umane e beni strumentali** attraverso piattaforme digitali con procedura semplificata". "Le indicazioni che ho ricevuto dal Tavolo FPA - precisa - sono state molto utili per l'elaborazione della proposta che ho inserito nel testo base, ora in discussione presso il Comita-

to ristretto. Le richieste sono semplici ma difficili da attuare nel dettaglio. A questo stadio è infatti possibile inserire delle **norme di principio**, ma per dettagliarle chiederò la collaborazione dei colleghi della Commissione Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio e interni." E aggiunge:

"Del resto, abbiamo rilevato la necessità di intervenire non solo in termini di promozione delle piattaforme ma **anche in ambito normativo**".

Le esigenze emerse sono infatti diverse e non sempre di diret-

ta e semplice soluzione. "E' evidente – conferma Catalano – che ci sono **diverse esigenze** da parte delle Amministrazioni a cui corrispondono finalità diverse dell'intervento normativo. Per questo dovremo valutare interventi differenziati, non necessariamente tutti interni alla proposta di legge sulla sharing economy da cui la discussione è nata". Andiamo per gradi e per possibili soluzioni normative. Un primo aspetto: permettere agli enti pubblici di **utilizzare piattaforme di sharing economy anche private**, per intenderci Blablacar e similia. "A questo livello – sostiene l'on. Catalano – non vedo grosse difficoltà perché ci riferiamo in ogni caso *all'utente*, sia esso pubblico o privato. In sintesi non credo ci siano problemi rispetto al testo che stiamo elaborando". Un secondo livello è consentire alle Amministrazioni di **creare delle piattaforme e condividere**, attraverso di esse, beni strumentali o personale, per intenderci dai vigili urbani al palco della festa patronale. A questo livello aumenta la complessità. "Al momento – specifica Catalano – i rapporti tra gli enti locali sono gestiti attraverso Protocolli, Convenzioni tra enti o con forme più istituzionalizzate qua-

Il nuovo testo riformula l'art 8, dando la possibilità alle Amministrazioni di condividere beni strumentali e risorse umane con una certa flessibilità

li Unioni e Consorzi. Insomma la norma che c'è non consente di usare gli strumenti della sharing economy in modo flessibile". Emerge una terza esigenza o, come sottolineato da più di qualcuno, una nuova opportunità per le PA: poter rivestire il ruolo di utente - operatore. In altri termini la possibilità per un ente pubblico di **entrare nel mercato** abilitato dalle piattaforme: ad esempio poter organizzare un car pooling in cui il Comune metta a disposizione le proprie macchine, anche a privati, su una piattaforma gestita da privati. "Per percorrere questa strada - precisa Ivan Catalano - occorre lavorare a un testo a parte. Per prima cosa bisogna capire su quali norme intervenire, a partire dalle questioni legate al bilancio". E sottolinea: "Anche su questo punto, le sollecitazioni che abbiamo ricevuto dagli Enti locali a partire dal Tavolo FPA vanno nella direzione dello **snellimento delle pratiche** e dei processi burocratici".

Infine e non da ultima, emerge l'opportunità di "abbinare l'utilizzo diffuso delle piattaforme di condivisione alla **riforma degli enti locali** che dovrebbe prendere piede entro fine anno, anche se quasi tutti sperano in una nuova proroga e la cui piena realizzazione sembra realisticamente

lontana". In questo caso, l'on. Catalano fa riferimento alla realizzazione delle **Unioni di Comuni**, vero e proprio obbligo per i Comuni sotto i cinquemila abitanti. "Su questo scenario - specifica - si solleva anche un problema di competenza perché

ci spostiamo in **Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni**, mentre ad oggi stiamo lavorando in *Attività produttive e Trasporti*. Magari nella fase emendativa, in Aula, si affronterà anche questo aspetto, che riconosciamo

tanto promettente quanto complesso".

"In generale - sottolinea - credo che in questa fase dobbiamo lavorare **senza cadere in eccessive semplificazioni**, per evitare di inciampare successivamente nelle interpretazioni e nei dubbi interpretativi e mettere così i Comuni nella posizione di dover tornare indietro rispetto a una scelta fatta".

Alla luce di ciò, il nuovo testo **reformula l'articolo** inserendo una norma che dia la possibilità alle Amministrazioni di procedere alla condivisione di beni strumentali e risorse umane con una certa flessibilità, in alcuni casi e a date condizioni. In particolare, il **nuovo testo** suggerisce la possibilità di usare l'istituto del comando, per la condivisione di risorse umane, per il limite di sei mesi. In termini di procedure precisa Catalano "l'idea è di prevedere l'**autorizzazione con una firma digitale** dell'organo monocratico dell'ente, per il Comune si tratta del Sindaco, senza passare dalle Convenzioni e dai Protocolli tra enti".

La condivisione di risorse umane e beni strumentali, in questa nuova edizione dell'art. 8, rimane dunque confinata in un arco del tempo limitato e occasionale. Con una precisazione, come suggerito dagli stessi enti locali a FORUM PA 2016: se dovesse protrarsi nel tempo la necessità di condividere beni o risorse si potrà fare ricorso alle già esistenti Convenzioni tra Enti. "Nell'immediato - spiega l'onorevole - ritengo che sia opportuno dare risposta all'esigenza chiaramente emersa di poter condividere in maniera occasionale e attraverso procedure agili".

Se questa linea passerà nel Comitato ristretto, da lì uscirà un testo che andrà in Commissione dove saranno prodotti gli emendamenti di natura tecnica, per poi essere sottoposto all'Aula. "Il mio auspicio - conclude - Catalano - è di arrivare a gennaio con il testo base e il termine degli emendamenti in Commissione. Spero di discuterli velocemente e di approdare in Aula il prima possibile. I tempi cominciano a diventare stringenti".

L'idea è di prevedere l'autorizzazione con firma digitale del Sindaco o dell'organo monocratico dell'ente, senza dover passare da Convenzioni o Protocolli tra enti

L'EVOLUZIONE DELLA PA DIGITALE IN CHIAVE COLLABORATIVA. UN ESEMPIO DAL TERRITORIO TRENINO



di **Gianmarco Guazzo**

data journalist consulente Opengov



▲
Video "Dammi tre parole": progetto Comunweb visto da analisti e stakeholder"

Ci sono esperienze che, più di altre, sono capaci di raccontare il potenziale evolutivo del rapporto tra PA e cittadino, grazie alla sperimentazione di nuovi modelli e strumenti operativi che, se opportunamente diffusi e riadattati su scala nazionale, possono costituire una enorme spinta propulsiva

alla PA collaborativa, efficiente, inclusiva.

Con la sua offerta di servizi innovativi, il suo impianto open source e il suo modello di governance collaborativa ad elevata sostenibilità e adattabilità, la piattaforma Comunweb emerge sul panorama nazionale come una risposta completa all'esigenza delle PA locali di offrire servizi efficaci e innovativi a cittadini e imprese, abilitando la partecipazione civica nelle scelte dell'Amministrazione e creando nuove opportunità di sviluppo attraverso gli Open Data, assicurando al tempo stesso conformità alla normativa e abbattimento dei costi. A proposito di quest'ultimo punto, dalla ricerca condotta con FPA "**OBIETTIVO COMUNWEB: ottimizzare le risorse, generare valore.** Da progetto tecnologico a modello di piattaforma territoriale", presentata lo scorso ottobre a Trento, è emerso che il risparmio stimato nell'arco di tre anni, nel caso di utilizzo delle soluzioni Comunweb, ammonterebbe a circa 1,4 milioni di euro.

Nata nel 2012, nella Provincia Autonoma di Trento, da una domanda reale raccolta sul territorio, ideata e gestita dal **Consorzio dei Comuni Trentini**, la piattaforma Comunweb è progettata se-

condo il **paradigma del riuso** e caratterizzata da componenti assemblabili e adattabili alle esigenze specifiche di ogni singolo ente, con l'obiettivo di facilitare e migliorare i processi di **comunicazione digitale** degli enti verso il cittadino, nel rispetto delle linee guida per i siti web della PA e delle leggi vigenti in materia di trasparenza. Con il suo set di strumenti e applicativi legati ai servizi al cittadino e alle possibilità di coinvolgimento diretto nei processi decisionali – da "SensorCivico" a "Dimmi 2.0" fino ai nuovi sviluppi della "Stanza del Cittadino" – Comunweb offre nuovi canali di dialogo tra cittadini e PA, in particolare attraverso lo sviluppo delle po-

tenzialità connesse ai **media civici**. Soluzioni che permettono di coinvolgere i cittadini come protagonisti nella valutazione di servizi e progetti della PA, nella segnalazione di criticità e malfunzionamenti, nella manifestazione di esigenze e bisogni e nella formulazione di proposte per soddisfarli, per esempio attraverso indagini sul territorio, sondaggi, segnalazioni e consultazioni pubbliche. Come nel caso delle **fusioni dei Comuni** avvenute di recente nel territorio trentino: un momento di transizione particolarmente delicato, al quale Comunweb ha offerto il suo rilevante contributo mediante l'implementazione *ad hoc* dei suoi applicativi di consultazione civica.

Attorno a Comunweb si è costituita, negli anni, **una community** che si riconosce in un vero e proprio ecosistema. Ne fanno parte utenti, esperti di co-

Attorno a Comunweb si è costituita, negli anni, una community che si riconosce in un vero e proprio ecosistema. È questo il fulcro valoriale del progetto: un sistema di competenze, istanze ed esperienze, animato dai soggetti che immettono contenuti, informazioni, idee nel progetto in continua evoluzione

municazione, tecnici con competenze specifiche sui sistemi di gestione dei dati nella PA, esperti delle normative vigenti nella PA, amministratori pubblici. È questo il fulcro valoriale del progetto: un sistema di competenze, istanze ed esperienze, animato dai soggetti che, a vario titolo e secondo diverse prerogative e propensioni, immettono contenuti, informazioni, idee nel progetto in continua evoluzione.

Sul fronte **Open Data**, Comunweb si posiziona tra i primi posti a livello nazionale in termini di numero di adesioni e documenti gestiti, conseguenza di una forte sinergia con il portale dei dati aperti della Provincia autonoma di Trento, da cui deriva un'offerta di dataset che sfiora i cinquemila in totale.

Se la community rappresenta il principale elemento di valore di Comunweb, il **paradigma del riuso** costituisce il pilastro essenziale della sua struttura.

Il riuso è costante e trasversale a tutti i momenti di vita del progetto (ideazione, release, distribuzione, promozione, manutenzione correttiva ed evolutiva), e rappresenta un elemento di adattabilità e sostenibilità della piattaforma in diversi contesti, sia a livello territoriale sia nazionale. Non a caso, sono numerosi i casi di riuso della piattaforma anche al di fuori del territorio. Sono già sul tavolo Accordi con il Comune di Bolzano e con il Comune di Ricadi per il riuso di Sensorcivico e con il BIM Piave Belluno (sessantadue comuni) e con l'Anci Friuli Venezia Giulia per il riuso di Comunweb. Inoltre, è prossimo alla sottoscrizione il Protocollo d'Intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Affari Regionali) per la diffusione a livello nazionale della soluzione trentina.

Insomma, un progetto da monitorare per chi si occupa di PA collaborativa su scala territoriale e non solo.

COSÌ CAMBIA LA PA. IL PERCORSO #PASOCIAL E UN NUOVO RUOLO PER IL COMUNICATORE PUBBLICO

di **Francesco Di Costanzo**

promotore #PASocial e direttore cittadiniditwitter.it



Dossier "La PA diventa social, strategie di comunicazione pubblica e buone pratiche"

Il mondo della nuova comunicazione pubblica è in movimento. A poco più di un anno dalla nascita del gruppo di lavoro #pasocial, formato dai comunicatori del Governo, possiamo senza dubbio dire che c'è una nuova consapevolezza all'interno della Pubblica Amministrazione sull'utilizzo di web e social

come strumenti di servizio pubblico e nuova modalità di dialogo e contatto con il cittadino. Un passaggio importante. Una strada giusta, sulla quale dobbiamo proseguire, con ancora tanto lavoro da fare. Chi lavora in uffici stampa, uffici comunicazione, urp, social media team, sa che questo passaggio non è stato per niente facile e che restano ancora parti della PA che guardano ai social con diffidenza e, a volte, paura.

Si tratta di un passaggio soprattutto culturale, i cambiamenti spaventano e la PA sta imparando a parlare con i cittadini, se possibile in tempo reale e con nuovi strumenti e linguaggi. Proprio da qui siamo partiti nel novembre 2015, quando, per la prima volta in Italia, a Palazzo Chigi abbiamo organizzato gli **Stati Generali della nuova comunicazione pubblica** con un'ampia partecipazione da parte del mondo della pubblica amministrazione, delle aziende pubbliche, di giornalisti e comunicatori. Da quell'incontro è nato il **gruppo di lavoro #PASocial**, di cui fanno parte i comunicatori della Presidenza del Consiglio, di tutti i Ministeri e di tante strutture collegate (dall'Agenda per l'Italia Digitale alla Protezione Civile dai Carabinieri alla Polizia di Stato, dai Vigili del Fuoco al Poligrafico e Zecca

dello Stato fino all'Ice) con la partecipazione per ogni struttura di capo uffici stampa, comunicatori, social media manager, esperti di comunicazione. Non siamo soli, però, con il gruppo di Governo collaborano costantemente Regioni, Comuni, aziende pubbliche e aziende dei social. Si è creata una rete nazionale di comunicatori, con l'obiettivo condiviso di sviluppare la nuova comunicazione di PA e aziende pubbliche, sia a livello nazionale che sui territori. Pochi, ma fondamentali, i punti di partenza del nostro lavoro. La Pubblica Amministrazione deve stare dove stanno i cit-

tadini, se tutti noi scegliamo il web, i social e le chat per la nostra vita privata e ne facciamo un utilizzo quotidiano, la pubblica amministrazione non può non esserci, ma soprattutto deve rappresentare un punto di riferimento anche su questi strumenti. Smettiamola di considerare chi si occupa di social network come uno "smanettone", i social sono straordinari strumenti di servizio pubblico, possono essere fondamentali in tanti momenti delle nostre giornate. La PA deve utilizzarli per il servizio pubblico e deve farlo bene, in modo professionale e corretto. Per questo, oltre ad un'attività strutturale e costante di formazione per evitare improvvisazione e iniziative sporadiche, serve anche la condivisione di buone pratiche e il confronto continuo su risultati e problematiche.

Per questo dal novembre 2015 ad oggi sono stati organizzati tre seminari di approfondimento e formazione a Palazzo Chigi dedicati ai comunicatori del Governo con Facebook-Instagram, Twitter e Google. Numerosi convegni di approfondimento e condivisione di buone pratiche nazionali e locali: a

Si tratta di un passaggio soprattutto culturale, i cambiamenti spaventano e la PA sta imparando a parlare con i cittadini, se possibile in tempo reale e con nuovi strumenti e linguaggi

Roma (novembre 2015 Palazzo Chigi, **maggio 2016 FORUM PA**, settembre 2016 Social Media Week); a Pescara con la Regione Abruzzo ad aprile 2016; a Napoli con la Regione Campania a luglio 2016; a Catania con il Comune a settembre 2016; la seconda edizione degli Stati Generali della nuova comunicazione pubblica a Firenze, con il Consiglio Regionale della Toscana, a dicembre 2016. Sono già in programma nuove iniziative a Trieste (17 marzo 2017 con il Comune), Ancona, Aosta, Torino, Milano.

La **condivisione e il confronto costante** sono molto utili per chi fa il mestiere del comunicatore pubblico. Così si accelera l'arrivo di nuove esperienze e si migliorano quelle esistenti. In questo anno sono arrivati anche molti risultati, grazie all'ottimo lavoro di bravissimi comunicatori pubblici. Tra gli altri: la Presidenza del Consiglio, il Ministero Infrastrutture e Trasporti, la Farnesina e i Carabinieri sono arrivati su **Facebook**; il Ministero dei Beni Culturali e Turismo ha aperto l'account su **Instagram**; il Ministero dell'Economia e delle Finanze è arrivato su Flickr; per la prima volta dei Ministeri e strutture collegate sono in chat, su **Telegram**, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, primo a farlo, al Ministero degli Esteri, il Ministero Istruzione, Università e Ricerca, la struttura **#italiasicura** di Palazzo Chigi; le Politiche Agricole hanno promosso in più occasioni momenti di formazione per le aziende del settore con i grandi player del web e hanno organizzato su **Twitter** la Settimana del Cibo; molti ministeri e strutture collegate hanno cambiato e migliorato i loro siti web grazie alle linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale, perché va resa "comoda" e semplice l'esperienza del cittadino nel contatto con la Pubblica Amministrazione. Anche sui territori c'è movimento, ad esempio, la Regione Abruzzo ha fatto partire le **dirette Facebook** per condividere con i cittadini l'utilizzo dei fondi europei e ha attivato un percorso di formazione social per i propri uffici comunicazione e il pubblico. In tutta Italia c'è fermento e lavoro su questi temi, la strada è lunga, ma siamo in cammino. E tra le cose più belle del percorso #pasocial c'è l'aver incontrato **tantissimi professionisti**, persone molto preparate che sono in enti e aziende pubbliche e che hanno solo bisogno di essere spronate e "riconosciute" per quello che fanno ogni giorno.

La rete #PASocial ha dato impulso allo sviluppo della nuova comunicazione pubblica anche in altri settori,

sempre con l'obiettivo di sviluppare l'utilizzo dei social e delle chat a fini di servizio ai cittadini. E' nato il gruppo di lavoro **#socialbus** nell'associazione nazionale delle aziende del trasporto pubblico (Asstra); con **#socialutility** si è aperto il confronto tra le altre aziende di servizio pubblico (idrico, energia, igiene ambientale, edilizia residenziale pubblica). Enel e Anci, in collaborazione con cittadiniditwitter.it, hanno fatto partire il percorso **#socialcity** dedicato ai Comuni e all'integrazione tra l'infrastruttura di banda ultralarga e i nuovi servizi ai cittadini via web e social. Ricordiamoci sempre che quando parliamo di social non raccontiamo solo un gioco o un passatempo, ma affrontiamo temi importanti come il lavoro, i nuovi servizi ai cittadini, l'innovazione, l'utilizzo di nuovi linguaggi. Con web, social e chat sono nate **nuove figure professionali**, quasi sempre non riconosciute all'interno del settore pubblico e spesso frutto di una sana improvvisazione. C'è un grande lavoro da fare sui profili professionali e sul ruolo del comunicatore pubblico. Le leggi esistenti sono superate dai fatti e il comunicatore pubblico, oggi, ha tempi, strumenti, modalità e organizzazione del lavoro completamente diversi. Dobbiamo tenerne conto. I social rappresentano un'occasione di lavoro per i giovani, ma anche di reinserimento professionale per persone, anche meno giovani, che per vari motivi sono inutilizzate nella propria PA o azienda pubblica.

Gli strumenti di nuova comunicazione danno la possibilità di offrire nuovi servizi ai cittadini. Sono un grande strumento di innovazione e danno gambe e motore al concetto di smart city: risolvere anche un piccolo problema quotidiano con un tweet, un post o un messaggio in chat è una grande rivoluzione per il rapporto PA-cittadino. Con i social e le chat sono arrivati anche nuovi linguaggi, è importante che la PA mantenga il proprio ruolo istituzionale, ma anche che sappia comunicare nel modo giusto su questi strumenti. Meno burocrazia e formalità, tono più colloquiale e un corretto e spesso positivo utilizzo di emoticon, immagini, video, gif. I cittadini apprezzano e ringraziano una PA che risponde in **tempo reale** e magari lo fa con un linguaggio più "vicino". Il mestiere del comunicatore pubblico è bello e ti dà la possibilità di dare un servizio alla comunità di riferimento, non sprechiamo l'occasione di rendere la nostra Pubblica Amministrazione davvero a portata di cittadino.

MUSEI E CULTURA DIGITALE: DAI DATI APERTI DEL MINISTERO AL BOT MUSEI ITALIANI

di **Francesco Piero Paolicelli (Piersoft)**
consulente Opengov



Prova @museimibactbot

Mi sono sempre interessato della sfera del mondo digitale, da quando a nove anni mi hanno soprannominato "Piersoft". In un certo senso ho sempre amato il mondo attorno a me con un **punto di vista non-convenzionale**, cercando sempre di contaminare il modo

classico di concepire la vita con l'aggiunta - mai con la sostituzione - di **competenze digitali**.

Quando guardo all'attuale momento storico, per me, il punto centrale è accendere i riflettori su una generazione che, benché sembri avere competenze digitali, si fossilizza spesso sugli strumenti, senza riuscire ad unire i puntini della conoscenza. Per raccontare l'interessante storia del bot @museimibactbot vorrei partire con qualche domanda. Sapete quanti sono i musei in Italia? Sapete quanti ce ne sono attorno a voi, nel vostro paese o città? Conoscete le loro opere? Sapete, d'altro canto, che il Mibact ha una banca dati centralizzata che si chiama DBUnico e che censisce non solo i Musei, ma tutti i luoghi della cultura? E infine, sapete qual è il compito di una Sovrintendenza Museale? La Conservazione delle opere d'arte, mi direte. Ma io specificherei: la **conservazione delle opere d'arte per renderle fruibili**.

Siamo sicuri di avere idea dell'immenso patrimonio museale italiano? A parte i musei più blasonati come gli Uffizi o gli scavi di Pompei, quanti luoghi della cultura ciascuno di noi ha visitato? E se dico "Ministero dei Beni Culturali" quale è la percezione più diffusa? Lo percepiamo ancora come un'isti-

tuzione lontana e immobile, quasi ottocentesca, oppure termini come *Invasioni Digitali*, *ArtBonus*, *Domenica al Museo* ci suggeriscono una trasformazione "sociale" che coinvolge i luoghi della cultura in Italia e di conseguenza le istituzioni che le gestiscono?

A mio avviso, questo è un momento molto felice. Le affluenze ai poli museali più grandi, ma anche a quelli minori, sono tutte in aumento. La gente torna a visitare e a volte anche a "vivere" diversamente l'esperienza museale. Potrei citare a tal proposito tutta la rete

Twitter dei **@museidigitali** o le iniziative di alternanza scuola-lavoro di tanti musei fino alle gare a "quiz" su Instagram con i ragazzi liceali.

C'è un'attenzione crescente da parte dei musei a entrare *in contatto* con la gente e la gente apprezza, entrando in contatto con i musei. Tutto questo **"frizzante" risveglio** mi ha contagiato molto. Mi sono impegnato nel trovare punti di contatto tra argomenti apparentemente distanti, per poterli promuovere meglio. E così sono arrivato al piccolo **esperimento di riuso** (così si dice) degli open data del Mibact, il DBUnico sopra citato.

In questo periodo ho fatto decine di automi tramite la piattaforma "Telegram", per permettere alle persone di chattare come se dall'altra parte ci fosse un umano, usando alcune regole che permettono all'automa (si chiama Bot, da Robot) di rispondermi. Tra i Bot che ho realizzato, ne ho fatto uno per i Musei Italiani censiti dal Mibact, proprio usando il DBUnico, banca dati aperta a tutti, i cui dati sono liberamente utilizzabili con il solo obbli-

Un'istituzione si accorge che dal basso succede qualcosa che è funzionale alla divulgazione del proprio lavoro. Apprezza il fatto che siano stati utilizzati i propri dati e promuove una buona pratica di riuso

go di citare la fonte, secondo la Licenza CC-BY. Ho "semplicemente" messo a sistema con il mondo Telegram il grandissimo lavoro che il Mibact ha fatto negli anni e l'ho portato, così, nelle "mani" della gente. Gli open data, per parlar chiaro, sono dati grezzi, non nati per gli uomini (*human readable*) ma per le macchine (*machine readable*). Il formato XML, in cui i dati sono resi disponibili, è infatti un formato scomodo per noi umani ma **decisamente ottimo** per rendere i dati leggibili da app, website ed automi. Compresi i bot.

Il vantaggio di Telegram è che può essere usato su qualsiasi dispositivo, fisso o mobile. E' gratuito e veloce. Immaginiamo di essere in vacanza o di volerne pianificare una. A parte goderci il mare o la montagna, immaginiamo di voler visitare qualcosa di caratteristico nella località dove arriviamo. Magari anche un Museo dei Balocchi o della Tradizione Contadina.

A questo punto ci viene in aiuto il bot *@musei-mibactbot*, semplicemente scrivendo la città di interesse o attraverso la georeferenziazione il bot ci restituisce i siti censiti dal Ministero che si trovano nelle vicinanze. E, ulteriore, passaggio, se riscontriamo errori possiamo segnalarli al Museo in questione, cosicché sia possibile aggiornare il DBUnico. Questa è la forza degli open data gestiti, in questo caso, a livello centrale. Fin qui, un servizio social utile e che funziona. Ma la

vera novità è stata che l'account social ufficiale del Mibact su Twitter, ha rilanciato il bot come buona prassi di riuso. La cosa è diventata virale. In molti hanno pensato che io avessi "venduto" il bot al Mibact, quando invece la cosa è più profonda e, per alcuni versi, più "ricca": un'istituzione si accorge che dal basso succede qualcosa che è funzionale alla divulgazione del proprio lavoro. Non cerca al solito di fare appalti, per comprare l'ennesimo software. Apprezza il fatto che siano stati utilizzati i propri dati (che non saranno costati poco) e promuove una buona pratica di riuso. Questa cosa fino a poco tempo fa era impensabile. Qui si chiude il cerchio con l'incipit della mia riflessione. La promozione della cultura passa dal digitale, dagli open data, dai casi di riuso. Arriva nelle mani dei cittadini, viene promossa dal Ministero che ha faticosamente costruito negli anni il database per poter "conservare" il patrimonio e renderlo "fruibile". Questo è il nostro ruolo. Noi sviluppatori, addetti ai lavori, aziende, startup, dobbiamo fare da cerniera e **trasformare il dato in servizio utile** per la collettività, facendo crescere in questo caso l'orgoglio di appartenere ad un Paese così ricco di arte e cultura e, oserei dire, addirittura il **senso civico**. Mentre le Istituzioni, dal canto loro, devono produrre sempre più dati e dare giusta evidenza ai casi felici di loro riuso. Con poco, ma con grande passione e professionalità.

PA SOCIAL È LA RISPOSTA. MA QUAL È LA DOMANDA?

|

di Chiara Buongiovanni

FPA

Partiamo dai fondamentali. Dalle basi della psicologia dei nuovi media all'esperienza di tutti noi emerge che non tutte le tecnologie sono un "mezzo" e nel momento stesso in cui lo diventano sono sempre e comunque un mezzo "situato". In sintesi, ciò che rende la tecnologia un mezzo è la sua **utilità** in un dato contesto. Quando parliamo di *PA social* parliamo della presenza e (si spera) dell'utilizzo dei social media da parte della Pubblica Amministrazione.

Dunque, prima domanda: *nel contesto della comunicazione pubblica i social sono un mezzo per fare cosa?*

I social media rispondono alla funzione di **mettere in relazione** e condividere. Punto centrale: non possiamo pensare ai social media senza tenere conto della loro funzionalità. In particolare, i social media permettono alla PA di creare un nuovo ecosistema di relazioni da attivare e sviluppare su una serie di dimensioni: la dimensione peer-to-peer (per cui non c'è solo la PA che parla a molti o il singolo cittadino che parla alla PA ma ci sono anche i cittadini che "parlano tra loro" e con la PA); la dimensione quotidiana (per cui i social sono un luogo da abitare costantemente); le conversazioni, non solo da presidiare ma da abilitare e a cui partecipare; le interconnessioni tra comunità differenti (chi frequenta un ambiente social ne frequenta anche altri entrando in relazione con diverse comunità e gruppi).

I social media sono e funzionano come delle **piattaforme**, non sono canali monodirezionali né bidirezionali. Parafrasando Simone Cicero e il suo ragionamento sul *Platform Design*, se una piattaforma è un mezzo che ci permette di offrire supporto ai processi di generazione, estrazione e scambio di valore, la presenza della PA sui social

dovrebbe essere orientata ad abilitare specifici **"flussi di valore"**. Se questo sembra appropriato in ambito *market* dovrebbe esserlo ancora di più se riferito alla comunicazione pubblica, attività giustificata nella misura in cui genera valore, altrimenti spreco di risorse pubbliche.

Dunque cosa garantisce che la PA social sia orientata alla creazione di valore e non alla mera promozione del politico di turno o a un *maquillage* generazionale dell'organizzazione?

Ci aiuta a rispondere Luca **Zanelli**, del team Comunicazione Pubblica e Social Media del Comune di Bologna, in arte *@CapitanAchab*. "Parlando di comunicazione pubblica è indiscusso – conferma Luca – che *PA Social* sia un termine acquisito ma è innegabile che le pratiche non siano ancora abbastanza diffuse e anche sui profili attivi delle Pubbliche Amministrazioni, facendo riferimento soprattutto a Twitter e Facebook, ci sia ancora molto da interrogarsi sul senso e sulle modalità di comunicare e interagire".

"A **livello centrale** – continua Luca Zanelli – sento di poter affermare da cittadino e professionista che, tranne in rarissimi casi, i social dei Ministeri *funzionano* praticamente come profili dei Ministri. Per capire cosa intendo basti pensare al caso, per me un vero e proprio *epic fail*, dell'account della Farnesina durante gli attacchi terroristici di Parigi: mentre tutte le ambasciate europee davano informazioni utili il primo tweet della Farnesina riguardava la dichiarazione del Ministro Gentiloni sugli attentati. A livello regionale la commistione tra politico e amministrativo è ancora abbastanza forte, mentre incide decisamente meno nei Comuni. Forse perché più vi-

Se considerassimo la PA social
un servizio collaborativo
di comunicazione pubblica
cosa succederebbe?

cini ai cittadini, gli enti locali sui social assolvono maggiormente la funzione di comunicazione pubblica”.

A quanto pare due i principali rischi a cui la retorica dominante della PA Social può esporre le Amministrazioni: adottare un modello orientato alla propaganda più che al servizio; isolare la comunicazione social dal resto della comunicazione pubblica dell'ente. In particolare sul secondo punto, Luca sottolinea il rischio di rendere la presenza sui social una **mera operazione di svecchiamento** di immagine e linguaggi della PA. “Non a caso - sottolinea - spesso si tende a valutare la giovane età del Social Media Manager come un requisito positivo *di-per-sé*, sottovalutando la competenza di saper integrare la comunicazione social all'interno di una strategia di comunicazione pubblica complessiva e dunque collegarla all'intera organizzazione e operatività dell'ente”. Bene ricordare, infatti, che non può esistere una PA Social che funziona in una PA che non funziona.

Chi dunque potrà salvare la PA Social dalla retorica della PA Social? Per Luca Zanelli, il compito spetta alla **dirigenza**, avendo ben chiari gli obiettivi della legge 150/2000 e del CAD e avendo gli strumenti per connettere la comunicazione social con la complessità dell'organizzazione retrostante. La mancanza di connessione con la complessità retrostante è del resto ben evidente nella gran parte delle situazioni di emergenza, tema di lavoro privilegiato per Luca e il suo team. “Il punto centrale - sostiene - è che la PA Social è un servizio. Perché funzioni è necessario lavorare al coinvolgimento *massivo* delle Pubbliche Amministrazioni, immaginando anche forme e programmi di tutoraggio tra le stesse PA. Ad esempio, mi domando in base a cosa la Questura di Taranto e quella di Treviso sono su Twitter mentre non c'è quella di Bologna? Alla fine è una volontà personale che determina o meno la presenza sui social e per me questo è inaccettabile”. In materia di sicurezza ed emergenze ambientali e non, il fatto che una Questura sia su Twitter o meno può fare la differenza anche per le altre amministrazioni. “Ad esempio - spiega - se la Questura di Genova non fosse su Twitter, in caso di emergenza il Comune dovrebbe prima o poi farsi carico di veico-

lare informazioni con *fonte Questura*, senza avere un ritorno con la Questura stessa”. “In questo - continua - è esemplare il sistema nordamericano, dove dalla FBI al 911 le agenzie pubbliche sono tutte presenti nell'ecosistema social, pronte ad interagire con i cittadini e tra loro”.

Quello della compresenza delle Amministrazioni sui social è un tema evidentemente centrale per costruire una rete che funzioni in termini di servizio di comunicazione pubblica, altrimenti il rischio è di avere una serie di esperienze spot e molto parziali.

“Ad oggi - conclude Luca - è finito il tempo iniziale della sperimentazione, tempo in cui le aspettative erano ovviamente più elementari. Sono molto più evidenti le critiche e le contraddizioni, perché i sistemi diventano maturi ma non è matura l'organizzazione. Non è un caso che, tornando alle emergenze e ai tragici fatti della scorsa estate in Puglia, la governance della gestione dell'emergenza sui social, in questo caso in particolare su Twitter, si muova primariamente a livello orizzontale, partendo e diffondendosi attraverso account di cittadini o organizzazioni della società civile”. “Il disastro ferroviario in Puglia - afferma - ha dimostrato che potrebbe servire una mini grammatica per disastri non ambientali”.

In questo ambito sono diverse le posizioni perché c'è chi sostiene che dovrebbe essere l'istituzione a prendere in mano la situazione e avviare la comunicazione di emergenza sui social.

“Il mio approccio - continua - è un po' diverso, perché di fatto sui media sociali il confine non c'è e il tempo è pressoché istantaneo, ancora di più quando si tratta di emergenze. Secondo elemento da considerare: sui social la PA deve essere abbastanza autorevole per avere la regia, in Italia ancora non è così”.

A quanto pare la PA social rende ben evidente il ridisegno dei confini, fino allo sconfinamento vero e proprio, tra Amministrazione e cittadini in rete rispetto ai modelli tradizionali, richiamando il modello dell'Amministrazione condivisa e (più recente) quello della PA collaborativa. Alla domanda iniziale possiamo rispondere con una nuova domanda di lavoro: se considerassimo la PA social un servizio collaborativo di comunicazione pubblica cosa succedrebbe?

TAVOLO PIATTAFORME DELLA SHARING ECONOMY E PA COLLABORATIVA

|



▲
Report "Legge sharing economy: riscriviamo l'articolo sulla PA collaborativa - Proposte al legislatore"

Tecnici, operatori e amministratori della PA e dell'ecosistema collaborativo si sono ritrovati a FORUM PA 2016 al **Tavolo Piattaforme della Sharing Economy e PA Collaborativa**. Obiettivo: individuare le condizioni che permetterebbero alle piattaforme collaborative di avere un impatto dirompente sull'innovazione della nostra Pubblica Amministrazione, alla luce dell'art. 8 della proposta di legge "Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione".

Nell'ambito della consultazione pubblica sulla proposta di legge, i discussant hanno lavorato per proporre al legislatore indicazioni di modifica e integrazione all'articolo 8 laddove si stabilisce che il *Mise, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentite l'AGM e l'ANCI, emana "Linee Guida destinate agli enti locali, per valorizzare e diffondere le buone pratiche nell'ambito dell'economia della condivisione al fine di abilitare processi sperimentali di condivisione di beni e servizi nella PA"*.

La discussione è stata incentrata principalmente su **quattro punti**: approccio generale; strumento normativo; governance; collegamento con altre riforme e normative vigenti. Ciascun discussant ha presentato proposte e punti di vista su uno o più di questi aspetti.

A raccogliere i punti di vista e le proposte, l'on. Ivan Catalano dell'Intergruppo parlamentare per l'innovazione tecnologica e tra i primi firmatari della proposta di legge. Il coordinamento FPA ha prodotto il **Report dei lavori**, con una sintesi generale e con il dettaglio singoli contributi e lo ha consegnato al legislatore. Nei successivi sviluppi parlamentari il lavoro del Tavolo è diventato il principale punto di riferimento per le modifiche all'art. 8, in tema di piattaforme della sharing economy nella PA.

Hanno partecipato ai lavori del Tavolo: Gianni Dominici, Direttore Generale FPA (introduzione dei lavori); Chiara Buongiovanni, FPA (coordinamento); Ivan Catalano, deputato, Intergruppo Innovazione; Flavia Marzano, Presidente Stati generali dell'Innovazione e fondatrice WISTER (e ora Assessora Roma Semplice); Massimiliano Arena, ViceSegretario Generale del Comune di Niscemi; Ercole Balliana, Assessore al territorio, mobilità, protezione civile, innovazione e reti tecnologiche del Comune di Sarre; Sara Branchini, Centro Antartide Bologna; Mauro Bussone, Vicepresidente Uncem Piemonte; Paolo Cavoretti, Project Manager e Account Manager di Umbria Digitale; Luca Chiantore, Dirigente servizio progetti telematici, comunicazione e città intel-

"Le indicazioni che ho ricevuto dal Tavolo FPA - precisa - sono state molto utili per l'elaborazione della proposta che ho inserito nel testo base, ora in discussione presso il Comitato ristretto". On. Ivan Catalano

ligente del Comune di Modena; Mario Collevocchio, Presidente del Comitato scientifico di ANDIGEL; Giovanni Formiglio, Ufficio Trasformazione Organizzativa e Gestione del Cambiamento dell'Agenzia del Demanio; Gabriele Francescotto, Consorzio dei Comuni Trentini; Francesco Raphael Frieri, Direttore Generale, Risorse Europa

Innovazione Istituzioni della Regione Emilia-Romagna; Marzia Gandiglio, ricercatrice Fondazione Astrid; Claudio Marciano, Assessore Sostenibilità Urbana Smart City del Comune di Formia; Marco Pierani, Responsabile Relazioni Istituzionali di Altroconsumo; Cino Repetto, Ingegnere esperto evoluzione sistemi complessi di Tbridge; Chiara Rinaldi, Drafter legislativo della Camera dei Deputati; Mauro Savini, Anci.



Foto di Stefano Corso per FPA

SHARING CITY DALLA VISIONE ALLE REALTÀ. ESPERIENZE E SOGGETTI DELL'ECONOMIA COLLABORATIVA A CONFRONTO



▲
Gli atti on line: "Sharing City, dalla visione alle realtà. Esperienze e soggetti dell'economia collaborativa a confronto sulla proposta di legge"



▲
Il report visuale "Sharing cities: le esperienze e le istanze in immagini e parole"

Il 25 maggio 2016, nell'ambito del FORUM PA 2016 si è svolto il laboratorio "Sharing City, dalla visione alle realtà. Esperienze e soggetti dell'economia collaborativa a confronto sulla proposta di legge", un'occasione che, partendo dalla proposta di legge sulla sharing economy ha permesso di indagare alcuni punti importanti relativi all'economia collaborativa.

Le **esperienze di sharing economy** attualmente attive sui territori in ambiti diversi - dalla filiera agro-alimentare al lavoro e artigianato, dal living all'energia - hanno consentito, infatti, di riflettere su cosa la sharing economy possa fare per i territori e cosa la PA possa fare per la sharing economy. Ad ognuna delle esperienze è stato chiesto di indicare **opportunità e criticità normative** riscontrate, le modalità di **coinvolgimento della PA**, i motivi per cui **la PA dovrebbe interessarsi** alla singola esperienza e **cosa chiederebbero alla PA** per sviluppare ulteriormente il progetto. La domanda di lavoro è se e come la PA può contaminarsi con tali realtà per costruire un network di servizi che valorizzi tali esperienze?

L'introduzione di Gianni Dominini, Direttore Generale di FPA, ha dato inizio ai lavori al centro dei quali sono state le singole esperienze di sharing economy, organizzate in tre blocchi: **da esperienze a modelli** - ovvero esperienze già consolidate, i cui risultati possono rappresentare la base per ripensare ad un nuovo patto tra PA e cittadino - **sperimentazioni** - esperienze in corso di sviluppo, da cui emergono alcune questioni utili a valutare le possibilità di intervento della PA -, **piattaforme emergenti** - esperienze che aiutano ad



Foto di Stefano Corso per FPA

individuare come la PA possa essere efficacemente coinvolta in queste ed in future soluzioni -.

Al termine di ogni blocco di presentazioni sono stati presentati i feedback forniti dai tre discussant: Veronica Tentori dell'Intergruppo Innovazione della Camera dei Deputati e prima firmataria della proposta di legge sulla Sharing Economy, Marco Pierani, Responsabile Relazioni Esterne Istituzionali per Altroconsumo, e Rossana Torri del Settore Innovazione economica, Smart City e Università del Comune di Milano.

Le **esperienze collaborative** al centro dei lavori: Associazione Tagesmutter – DOMUS; Common Net; Progetto OZ - Officine Zero; Associazione EcoMuseo Casilino Roma; Banca del Tempo Comune di Sarre; So Lunch; Social Lending Italia; Guide me right; Sharing public transport - un modello.

Il laboratorio è stato organizzato da FPA, con la collaborazione di OuiShare Italia e il LIS - Laboratorio di Innovazione Sociale «Margherita Hack» della Link Campus University.

FORUM PA CALL4IDEAS 2016: LE STARTUP PER INNOVARE LA PA



Scopri i protagonisti

Entusiasmo, idee e innovazione. Queste le parole chiave della seconda edizione di Call4Ideas 2016, iniziativa promossa da FPA in collaborazione con Startupbusiness, la testata dedicata all'ecosistema startup del gruppo Digital360, PoliHub, l'incubatore del Politecnico di Milano e Camera di Commercio di Roma, finalizzata a individuare e supportare nel loro sviluppo i progetti imprenditoriali più interessanti e innovativi che propongono tecnologie e soluzioni per la Pubblica Amministrazione italiana. La call era aperta a startup, gruppi di lavoro e progetti di ricerca.

Dieci sono stati gli ambiti in cui i partecipanti hanno potuto proporre soluzioni volte a soddisfare le esigenze di modernizzazione del sistema pubblico:

- Cloud computing e razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale
- Dematerializzazione e digitalizzazione dei processi amministrativi
- Controllo e monitoraggio della spesa pubblica
- Il digitale per la promozione del settore turistico e dei beni culturali
- Internet of Things
- Mobile Payment & Commerce
- Sanità elettronica
- Soluzioni per gli enti pubblici locali
- Soluzioni per migliorare la comunicazione tra Amministrazioni locali e centrali e cittadini e imprese
- Soluzioni basate sul Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID)

Tutte le proposte ritenute in linea con le finalità della call sono state pubblicate sul portale FORUM PA Challenge, al fine di massimizzare la portata comunicativa del progetto, mentre una giuria composta da esponenti di FPA, PoliHub, Startupbusiness e Partners4Innovation ha selezionato le dodici soluzioni ritenute più interessanti. Queste sono state invitate a partecipare a FORUM PA 2016 e nel corso dell'evento *Le startup per innovare la PA* tenutosi lo scorso 26 maggio, hanno potuto presentare la propria soluzione ad una platea di esperti e rappresentanti del mondo pubblico, **di potenziali clienti e investitori**, mettendo in luce i vantaggi del connubio startup - PA.

Con la moderazione di Giovanni **lozzia**, Direttore responsabile di EconomyUp, l'appuntamento ha permesso di approfondire il rapporto tra mondo delle startup e Pubblica Amministrazione, di mettere a confronto esigenze e idee di due mondi che appaiono ancora distanti e favorire la nascita di nuove opportunità per lo sviluppo dei territori e per il miglioramento del rapporto della PA con cittadini e imprese.

Dai dati sull'ecosistema delle startup alle dritte su come diventare startup di successo: nel corso dell'evento si sono alternati al microfono Mattia **Corbetta** (Ministero dello Sviluppo Economico), Andrea **Cavallaro** (Osservatori

Polimi), Stefano **Mai-**
netti (PoliHub), Anto-
nella **De Ritis** (Camera
di Commercio Roma),
Miriam **Cipriani** (Lazio-
Creativo), Carlo **Sciu-**
to (Park Smart), Dome-
nico **Caminiti** (Conso-
zio Nazionale Gestori
CarSharing)

Nel corso dell'appun-
tamento la soluzio-
ne **ConvidiPA ha ri-**
ricevuto anche il Premio
Incubatori, per cui ha
avuto accesso a un
periodo di incubazione
gratuito e della durata di tre mesi presso il PoliHub.



Foto di Stefano Corso per FPA

Giovanni **Ioazia**, direttore di EconomyUp, ha commentato così l'assegnazio-
ne: *"La storia di ConvidiPa, che arriva da un piccolo centro della Sicilia, confer-
ma che l'innovazione può nascere ovunque e ovunque può essere sperimentata.
Sono sempre più numerose le esperienze di lavoro tra Pubbliche Amministrazioni
e startup, da Nord a Sud. Ma spesso gli enti locali non lo sanno. È importante
quindi che queste esperienze siano condivise e comunicate, insieme con i risultati,
per vincere i comprensibili timori e le resistenze culturali che non sono certo un'e-
sclusiva della Pubblica Amministrazione"*.

Ecco i **dodici progetti selezionati** dalla Call e presentati nel corso dell'appun-
tamento del 26 maggio al FORUM PA 2016:

Farmosa: immagina un magazzino virtuale dei prodotti dei reparti ospeda-
lieri. Grazie alla scansione dei codici a barre dei medicinali, il personale sani-
tario, inserendo con computer, smartphone o tablet le terapie dei pazienti,
potrà essere sempre aggiornato sulle disponibilità dei medicinali ed essere
avvisato quando è necessario inviare un ordine alla farmacia centrale.

MyMealHospital, l'app che permette di gestire diete e pasti dei degenti
mettendo in rete infermieri, dietisti, amministratori, cuochi e responsabili
del magazzino: i primi inseriscono la dieta, gestita dai secondi, mentre l'am-
ministrazione monitora costi e approvvigionamenti; la lista di questi ultimi
arriva direttamente al magazzino, mentre le "ordinazioni" del giorno arriva-
no alla mensa. Ottimizzando la gestione delle informazioni e migliorando il
servizio offerto, riducendo anche i costi del personale.

Chimpa si rivolge alla scuola e mira a risolvere le difficoltà nell'adozione delle
nuove tecnologie tra i banchi. Chimpa permette all'insegnante di gestire i
tablet in classe, e offre una tecnologia semplice, come l'appello automatico,
con l'app che rileva la presenza dei tablet degli alunni, o gli esercizi e docu-
menti inviati contemporaneamente a tutti i dispositivi. E un'apposita scher-
mata richiama anche gli studenti disattenti.

Sense4Green, la start up che con il sistema di monitoraggio SmartWater
mira a migliorare l'efficienza delle reti idriche, risparmiare acqua, ridurre

anidride carbonica. SmartWater permette tra le altre opzioni di rilevare e localizzare perdite d'acqua, prevedere i consumi, pianificare gli interventi di manutenzione degli impianti.

GreenBag ottimizza la raccolta differenziata. Con il contenitore intelligente che riconosce il rifiuto e chi lo ha gettato, le PA possono accedere ai dati raccolti; e i cittadini che gestiscono i rifiuti in maniera sostenibile se ne vedranno riconosciuto il merito, grazie al sistema di tracciabilità che permette di risalire a chi ha gettato quale rifiuto e come.

Geteasybike – Bike Sharing Free Floating intende invece fornire il bikesharing alle stazioni di cambio bici virtuali, permettendo soluzioni di mobilità a due ruote a basso costo e facilmente sostenibili. Grazie all'app Geteasybike, il ciclista può prenotare il mezzo più vicino grazie al sistema di geolocalizzazione, scegliendo anche l'area di parcheggio più comoda, mentre il gestore monitora i mezzi.

GisHosting è il servizio di hosting che consente di pubblicare dati geospaziali in pochi passi, ottenendo facilmente un portale cartografico web moderno e accattivante. Così, gli addetti ai lavori, ma anche i meno esperti in ambito di pubblicazione web potranno gestire e pubblicare dati geospaziali sul web in maniera sicura e autonoma.

CondividiPA la Sharing Economy si applica a Enti Locali e altre PA. Infatti, gli Enti prima, le altre PA poi, potranno condividere beni materiali, servizi o informazioni, come già accade in molti settori privati. CondividiPA metterà in contatto un Ente con una particolare necessità con un altro in grado di risolverla, promuovendo la nascita di una community di Enti locali.

SPERO è invece lo Sportello web a impatto e km ZERO, a cui i cittadini potranno rivolgersi direttamente da casa: niente auto dunque, quindi niente inquinamento, e il disbrigo delle pratiche amministrative e burocratiche si può gestire da remoto. Un modello di business ecosostenibile, che prevede anche moduli di verifica dell'identità digitale e costante assistenza online.

+R3:MORE REALITY/REALIZATION/RESILIENCE amplifica percezione e comprensione delle trasformazioni territoriali connesse alla realizzazione di progetti, piani o programmi dal significativo impatto ambientale, grazie alla realtà aumentata. Si intendono stimolare così i feedback delle componenti del sistema territoriale (PA e popolazione), mettendo a loro disposizione le informazioni ambientali che le riguardano.

Botteega abilita al commercio online mercati e botteghe cittadini, con consegna in tempi rapidi; inoltre, grazie a una rete di collaboratori detti "Shopper", Botteega aggrega i fornitori tra loro più vicini, offrendo agli utenti un "centro commerciale virtuale" da cui gli acquisti arrivano con una sola spedizione. Il mercato locale si trasferisce e dalla piazza arriva nel computer.

SRS-Smart Rainfall System, è, infine, l'"Idea" che monitora il rischio idrogeologico e permette ai decisori di fronteggiare in maniera ottimale gli eventi piovosi estremi. SRS può stimare entità e localizzazione delle piogge in tempo reale e fornire una mappa pluviometrica, permettendo alle autorità di gestire opportune precauzioni e interventi.

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale sui temi della Sharing economy e PA collaborativa. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Le startup per innovare la PA**

26 maggio 2016

in collaborazione con
Startupbusiness, Camera di Commercio
di Roma, PoliHub, Economy Up, P4I.



◀ **Social network, sentiment analysis, piattaforme di comunicazione interattiva: nuovi strumenti per l'ascolto dei cittadini**

24 maggio 2016

in collaborazione con BBS



◀ **L'esperienza di #pasocial. Il Governo e la nuova comunicazione pubblica**

24 maggio 2016

in collaborazione con
#Italiasicura Presidenza del Consiglio
dei Ministri

FREEDOM OF INFORMATION ACT



I VOLTI DELLA TRASPARENZA DOPO IL D.LGS. 97/2016



di **Fernanda Faini**

Presidente Circolo dei Giuristi Telematici

Con il d.lgs. 97/2016 cosa cambia nel nostro Paese? Perché si parla di *Freedom of Information Act* italiano? Avremo un autentico "diritto a conoscere"?

Il d.lgs. 97/2016 cambia significativamente la disciplina della trasparenza e gli strumenti per garantirla.

Prima della riforma, l'ordinamento giuridico italiano non prevedeva un vero e proprio diritto all'informazione nei confronti delle istituzioni: il legislatore si affidava esclusivamente a un meccanismo di pubblicità obbligatoria di specifici documenti, dati e informazioni, garantiti dalla possibilità di azionare il diritto di accesso civico, sprone per le amministrazioni, in quanto strumento azionabile dai cittadini in caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione. Ma al di fuori dei confini disegnati dal legislatore per mezzo della definizione dei casi di pubblicazione obbligatoria "fortificati" da strumenti come l'accesso civico, la trasparenza restava facoltativa, a scelta discrezionale dell'amministrazione, e l'unico modo per conoscere era consegnato allo strumento del diritto di accesso della legge 241/1990, che prevede, però, la necessità di una legittimazione soggettiva e di una motivazione.

Pertanto, prima di oggi, avevamo una trasparenza procedimentale e un "diritto a conoscere" condizionato.

In considerazione di questi limiti e alla luce della tutela del *right to know* nei cosiddetti *Freedom of Information Act* in molti Paesi del mondo, anche a seguito delle sollecitazioni della società civile, l'Italia ha approvato il decreto legislativo 97/2016 che, in virtù della delega di cui all'art. 7 della legge 124/2015, ha modificato il d.lgs. 33/2013, al fine di garantire un autentico "**diritto a conoscere**"

della collettività nei confronti delle istituzioni.

La riforma cerca di far diventare la trasparenza "*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni*" sostanzialmente (e non solo lessicalmente, come nel passato quando "totale" certo non era), con l'esplicitato scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

E così, accanto alla "trasparenza proattiva" (*proactive disclosure*), realizzata con la pubblicazione di documenti, informazioni e dati, viene fortificata la "**trasparenza reattiva**" (*reactive disclosure*), che si ottiene in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati. Sotto questo profilo il d.lgs. 97/2016 introduce significative novità: il nuovo diritto di accesso civico "generalizzato" fa parlare di *Freedom of Information Act* (FOIA) italiano.

A seguito della riforma, di conseguenza, nell'ordinamento giuridico italiano vigente si trovano a convivere diverse forme di accesso, quali strumenti di "trasparenza reattiva": l'accesso ai sensi della legge 241/1990, che non viene modificato, e l'accesso civico "generalizzato" ai sensi del d.lgs. 33/2013, che viene introdotto dal d.lgs. 97/2016 e si affianca adesso all'accesso civico "semplice", strumento già previsto come risposta all'inadempimento degli obblighi di pubblicazione.

La riforma si è resa necessaria per **tutelare il *right to know***. Infatti il diritto di accesso della legge

Ci sono alcuni problemi aperti e
possibili criticità.

Ma una cosa è certa: esiste una
libertà di accesso finora inedita
nell'ordinamento. E avere o
meno una libertà fa
in ogni caso la differenza

241/1990 prevede un diritto a conoscere condizionato, dal momento che sono necessari alcuni requisiti per poterlo esercitare: la legittimazione soggettiva, che spetta a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 22) e la motivazione, in quanto l'istanza deve essere motivata (art. 25). La distanza dalla *freedom of information* si coglie anche nel limite al controllo generalizzato: *"non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"* (art. 24, comma 3, legge 241/1990). Il **diritto di accesso**, ai sensi della legge 241/1990, si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi (la norma parla solo di documenti): l'amministrazione ha un termine di trenta giorni per rispondere, altrimenti la richiesta si intende respinta; vige di conseguenza il cosiddetto silenzio diniego. Sono previste ampie esclusioni e limitazioni nell'art. 24, relative alla difesa di interessi pubblici e privati.

Si attegga in modo significativamente diverso il **diritto di accesso civico "generalizzato"**, previsto nell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016.

Il principio, posto già dalla legge delega, è il riconoscimento della libertà di informazione, garantita non solo dalla pubblicazione, ma anche dall'accesso civico "generalizzato", che permette a chiunque senza motivazione di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria: oltre al diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati di cui sia stata omessa la pubblicazione obbligatoria (accesso civico "semplice"), l'ordinamento prevede oggi il diritto di accesso civico su documenti e dati diversi e ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (accesso civico "generalizzato"). Chiara ed esplicita la **ratio della disposizione**: lo strumento è teso a *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e nell'utilizzo delle risorse pubbliche"* e a *"promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*. L'esercizio del diritto di accesso civico cosiddetto

"generalizzato", a differenza del diritto di accesso della legge 241/1990, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non richiede motivazione e non prevede il limite del controllo generalizzato. L'istanza di accesso identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, può essere trasmessa in via telematica e presentata alternativamente a una pluralità di uffici dell'amministrazione, previsti dalla norma. A seguito di istanza, il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni (non è ammesso il silenzio diniego) e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti: grava, di conseguenza, sull'amministrazione provare l'esistenza di motivazioni che impediscono di soddisfare l'istanza. La normativa dispone che questo possa avvenire per evitare un "pregiudizio concreto" alla tutela degli interessi pubblici e privati protetti dall'ordinamento e previsti dall'art. 5-bis: da più parti è stato sollevato che le eccezioni disposte sono numerose, ampie e talvolta indeterminate e generano la necessità di operare difficili bilanciamenti fra interessi contrapposti, che potrebbero limitare le concrete possibilità di conoscere. Proprio ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico, è prevista l'approvazione di **Linee guida recanti indicazioni operative, adottate dall'Anac**, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata: alle Linee guida, che a novembre sono state oggetto di un processo di consultazione, è attribuito un ruolo particolarmente significativo nell'attuazione concreta della riforma.

In conclusione, la riforma del d.lgs. 97/2016 dà vita nell'ordinamento a volti diversi della trasparenza, che dovranno coesistere. Nelle fattispecie concrete di accesso civico, le amministrazioni sono tenute a svolgere **complessi bilanciamenti fra interessi contrapposti** senza la presenza di sanzioni a tutela dei richiedenti, perché seppur previste nella delega, sono state "dimenticate" nel decreto legislativo: certo esistono vari rimedi a iniziativa del richiedente in caso di diniego (riesame del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ricorso al difensore civico, in

APPROFONDIMENTI

caso di atti locali e regionali, e ricorso al TAR), ma non sono presenti sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso (che opportunamente l'art. 7 della legge delega 124/2015, invece, aveva previsto). Il d.lgs. 97/2016 pone un collegamento stretto fra trasparenza e apertura, fra diritto a conoscere e diritto a riutilizzare, anche per dati, informazioni e documenti oggetto di accesso civico ulteriori rispetto agli obblighi di pubblicazione (art. 3 d.lgs. 33/2013), operando sicuramente in

linea con la filosofia di open government e quindi in modo apprezzabile, ma provocando, altresì, alcune riflessioni sulle modalità di concreta applicazione anche nel bilanciamento fra interessi in gioco.

Questi sono alcuni problemi aperti e **possibili criticità**.

Ma una cosa è certa: esiste una libertà di accesso (secondo le parole che usano le norme stesse) finora inedita nell'ordinamento.

E avere o meno una libertà fa in ogni caso la differenza.

LINEE GUIDA ANAC SUL FOIA, TRA LIMITI ALLA DISCREZIONALITÀ E MAGGIORI MARGINI DI ARBITRIO

di **Morena Ragone e Vitalba Azzolini**
giuriste

A novembre è stato pubblicato e aperto alla consultazione on line lo schema di *"Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013"*. Lo schema ha ad oggetto le indicazioni operative per la definizione delle esclusioni e dei limiti, previsti dalla legge, all'accesso da parte di "chiunque", configurando così un diritto a titolarità diffusa. Tale diritto non è condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e ha ad oggetto tutti i dati, i documenti e le informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, con il rovesciamento della precedente prospettiva, che consentiva l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione.

Le Linee Guida sono adottate d'intesa con il Garante Privacy e poste in consultazione, nonostante la presenza nel testo - usando le parole di Anac - di alcune riserve da sciogliere, alla cui definizione contribuiranno, si spera, le osservazioni e i commenti dei contributori esterni, oltre alla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali, che dovrà essere obbligatoriamente sentita.

L'"accesso civico generalizzato" è una delle principali novità introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, riprendendo i modelli del *Freedom Of Information Act* di origine anglosassone.

Le Linee Guida chiariscono preliminarmente - per chi avesse ancora dubbi a riguardo - che il nostro ordinamento conosce ora ben tre tipi di accesso: l'art. 5, co. 2 e ss. del d.lgs. 33/2013 introduce l'accesso civico generalizzato, volto a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse

pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, in attuazione del principio di trasparenza (art. 1, co.1) quale strumento di tutela dei diritti dei cittadini; l'accesso civico già disciplinato dal medesimo decreto; l'accesso agli atti *ex lege* 241/1990.

La generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati. Le eccezioni sono di due tipi: assolute, cioè le esclusioni all'accesso nei casi in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, disponga la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni per tutelare interessi prioritari e fondamentali (art. 5-bis, co.3); relative, che si configurano laddove le amministrazioni dimostrino che la diffusione dei dati, documenti, e informazioni richieste possa determinare, con valutazione di probabilità e non di semplice possibilità, un pregiudizio concreto ad alcuni interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico, individuati dal legislatore ed elencati all'art. 5-bis, co. 1 e 2 del d. lgs. 33/2013.

A partire dal 23 dicembre 2016, deve essere data immediata applicazione all'istituto dell'accesso generalizzato, con la valutazione caso per caso delle richieste presentate. L'Anac formula subito l'auspicio che le amministrazioni adottino nel più breve tempo possibile, e comunque: entro il 23 dicembre 2016, soluzioni organizzative per coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso, vale a dire la concentrazione della competenza a decidere sulle relative richieste in un unico ufficio che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti; entro il 23 giugno del 2017, una disciplina sull'accesso, che provveda, tra l'altro, per l'accesso documentale, all'attuazione dell'art. 24, comma 2 della legge 241/1990, ossia alla individuazione delle categorie di documenti formati dalle amministrazioni o comunque rientranti nella loro disponibilità sot-

tratti all'accesso ai sensi del comma 1 dell'art. 24, per l'accesso generalizzato, al rinvio alle esclusioni all'accesso disposte in attuazione dell'art. 24, commi 1 e 2. Inoltre le amministrazioni adotteranno un registro delle richieste di accesso presentate, per tutte le tipologie di accesso.

Nelle more della predisposizione di quanto indicato, le sole amministrazioni che abbiano adottato i regolamenti di attuazione del d.P.R. n. 352 del 1992, possono applicare, ove necessario e fino al 23 giugno 2017, le esclusioni disposte per l'accesso documentale anche ai fini dell'accesso generalizzato.

Invece, i regolamenti previsti ex novo dall'Anac forniranno alle amministrazioni elementi per la valutazione dell'esistenza di pregiudizi agli interessi tutelati dall'art. 5 co. 1 e 2 del decreto trasparenza. Tali pregiudizi - lo si ribadisce - in caso di diniego dovranno essere dimostrati come probabili e concreti ai sensi della disciplina sull'accesso generalizzato, e mai assunti presuntivamente. Il nuovo diritto di accesso generalizzato prevede l'accesso da parte di chiunque, cioè l'assenza di specifica legittimazione attiva; l'assenza di motivazione; il contraddittorio in presenza di controinteressati. E' *"espressione di una libertà"* che incontra, quale unico limite, il rispetto della tutela degli interessi indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2 - pubblici o privati che siano - e delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-bis, comma 3). La legittimazione passiva (*rectius*: ambito soggettivo di applicazione) di cui all'art. 2 viene interpretata estensivamente dall'Anac: non vale, ad esempio, ad escludere i soggetti di cui ai punti 2 e 3 solo perché la disciplina vi si applica *"in quanto compatibile"*. Infatti, l'Anac finalmente chiarisce che *"il principio della compatibilità (...) concerne la sola necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle caratteristiche organizzative e funzionali dei citati soggetti"*. Con buona pace degli ordini professionali, i quali confidavano in un'interpretazione diversa e più restrittiva.

Né l'Anac riduce il campo di applicazione dell'istituto per i soggetti indicati al comma 3 dell'art. 2 bis del decreto trasparenza ai soli dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse. In merito, l'Autorità chiarisce che *"l'intento del legislatore è quello di garantire che la cura concreta di inte-*

ressi della collettività, anche ove affidati a soggetti esterni all'apparato amministrativo vero e proprio, rispondano comunque a principi di imparzialità, del buon andamento e della trasparenza", e che, pertanto, devono considerarsi ricomprese anche *"le attività che pur non costituendo diretta esplicazione della funzione o del servizio pubblico svolte sono ad esse strutturali"*. Il rinvio è alle future Linee guida di adeguamento al d.lgs. 97/2016 della delibera Anac 8/2015, in corso di adozione.

Stranamente, le Linee Guida reputano non ammissibili richieste meramente esplorative o generiche, tali da consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione (quest'ultima contemplata dall'art. 5, c. 3) su cui si chiede trasparenza. Al riguardo, sembra opportuno evidenziare che il Consiglio di Stato, nel parere reso a febbraio sul testo del decreto in discorso, aveva reputato *"incongruo che l'istanza di accesso civico, considerati i suoi presupposti e le sue finalità, debba essere già in grado di identificare chiaramente i dati, le informazioni o i documenti richiesti"*. Il Collegio aveva, quindi, invitato a non imporre la precisazione in dettaglio di quanto richiesto, che talvolta può non essere *"specificamente"* noto all'istante prima dell'accesso: ciò al fine di garantire *"un più ampio soddisfacimento dell'esigenza di partecipazione e conoscenza dei cittadini al funzionamento delle amministrazioni e una attuazione più completa della legge delega"*. Per tale motivo, l'avverbio *"chiaramente"*, quale sinonimo di specificatamente, era stato espunto dal testo finale del documento normativo. Le Linee Guida, quindi, sembrano non tenere conto delle osservazioni del Consiglio di Stato, suggerendo di non dare corso a domande di accesso che non individuino con sufficiente certezza ciò che ne costituisce l'oggetto. L'anac prevede, inoltre, l'ipotesi in cui venga richiesto al destinatario dell'accesso *"un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare,*

La trasparenza verrà sacrificata ogni volta che possa risultare scalfito un altro interesse tutelato: in nome, oltretutto, di normative spesso vetuste, sorte su diverse e precedenti esigenze, che dovrebbero cedere il passo ai nuovi diritti

in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione": in questo caso, "la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione". A parte l'impatto destabilizzante - in quanto del tutto indefinito nella sua portata - del riferimento generico ad un "numero manifestamente irragionevole di documenti", appare evidente il margine di discrezionalità concesso in questo modo agli uffici istruttori.

La "manifesta irragionevolezza" circa il numero di atti richiesti, infatti, andrà sempre e comunque valutata in ragione dei dipendenti in forza all'ufficio istruttore dell'ente destinatario della richiesta, del numero di istruttorie e adempimenti da cui esso è gravato, di altre eventuali scadenze cui debba assolvere prioritariamente e di molto altro. Si teme, pertanto, che la precisazione fornita dall'Anac potrà funzionare come una sorta di "via di fuga" per quegli uffici che, volendo evitare l'esame della pratica sulla *disclosure*, dimostrino che le richieste loro avanzate non possano essere soddisfatte a risorse date.

Proseguendo nell'esame, le Linee Guida contengono una estesa trattazione sulle eccezioni, assolute e relative (tra

le prime: il Segreto di stato; altri casi previsti dalla legge e limiti di cui all'art. 24, comma 1 della legge n. 241/90). Per le eccezioni relative, il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una

attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanti validi interessi considerati dall'ordinamento. Qui risiede il forte limite della disciplina che dovrebbe chiarire - o me-

glio doveva, ma non chiarisce - l'atteggiarsi in concreto della ricorrenza di ipotesi di eccezione, invece si limita a demandare la valutazione caso per caso ad ogni singola amministrazione. Peraltro, non di vero e proprio bilanciamento si tratta, considerato che comunque la trasparenza verrà sacrificata ogni volta che possa risultare scalfito un altro interesse tutelato: in nome, oltretutto, di normative spesso vetuste, sorte su diverse e precedenti esigenze, che dovrebbero - oggi e sovente - cedere il passo ai nuovi diritti.

La stessa Anac, sottolinea che "occorre prendere atto della condizione di oggettiva incertezza in cui si possono trovare le amministrazioni in sede di prima applicazione del nuovo istituto", in quanto "le amministrazioni devono applicare un meccanismo innovativo, che presenta profili di complessità in ragione della convivenza con il più risalente e consolidato accesso documentale in funzione difensiva di cui alla legge 241/1990, nonché con il più recente accesso civico connesso all'adempimento degli obblighi di pubblicazione".

Caso per caso, quindi, le decisioni potranno essere difformi sul territorio nazionale e a seconda delle amministrazioni interessate.

L'amministrazione deve procedere, quindi, verificando l'assenza di eccezioni assolute, nonché la presenza o meno di eccezioni relative, indicando chiaramente quale tra gli interessi elencati all'art. 5, co. 1 e 2 viene pregiudicato; dimostrare che il pregiudizio prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta; dimostrare che il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Al riguardo, si impongono alcune considerazioni. Nonostante il fine dichiarato di circoscrivere gli ambiti oggetto di eccezione, le Linee Guida paiono soffrire di quella impostazione "normativistica" che suole caratterizzare la regolazione nazionale: le indicazioni fornite minuziosamente dall'Anac al fine di ridurre gli eventuali spazi di incertezza nelle valutazioni delle domande in materia di trasparenza se, da un lato, non sono atte ad esaurire le fattispecie oggetto di futuro esame, dall'altro potranno fornire molti alibi per ricondurre le relative istanze sotto i casi di eccezione ivi esposti, motivando la lesione in "concreto" di uno degli interes-

Il FOIA italiano è dotato della ormai solita clausola di invarianza finanziaria, disponendo che debba provvedersi "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"

si tutelati mediante i numerosi appigli contenuti del documento.

Di certo l'Anac, mediante le Linee Guida, avrebbe anche dovuto ovviare alla carenza di un'adeguata formazione del personale che dovrà istruire le pratiche inerenti alle richieste di *disclosure*, offrendo esemplificazioni fondate su richiami normativi e giurisprudenziali. Del resto, detto personale non potrebbe essere formato altrimenti, dato che il *FOIA* italiano è dotato della ormai solita clausola di invarianza finanziaria, disponendo che debba provvedersi "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente": non vi sono fondi disponibili per impartire preventivamente al personale una preparazione adeguata nelle singole discipline di settore menzionate dal decreto. Non sembra, pertanto, raggiunto lo scopo di fornire indicazioni certe ai funzionari pubblici, che si troveranno ad applicare la normativa proprio in quella valutazione "caso per caso" più volte sottolineata senza, tuttavia, essere stati provvisti della preparazione a ciò necessaria.

E' opportuno, comunque, evidenziare come l'Anac riconosca la valenza limitata nel tempo delle specificazioni dettagliatamente fornite, affermando che le indicazioni contenute nella bozza di documento non possono considerarsi cristallizzate, in quanto soggette a continua interpretazione evolutiva. Vale a dire, quindi: le Linee Guida non hanno valore assoluto, né sono destinate a permanere valide indefinitamente, dovendo, comunque, le amministrazioni prestare la massima attenzione all'evolversi del diritto in ordine agli ambiti oggetto delle eccezioni. Si tratta di un'affermazione essenziale e di buon senso con la quale, evidentemente, l'Autorità per l'Anticorruzione ha inteso sottolineare la non esaustività delle proprie indicazioni, nonostante la rilevata minuziosità che le connota: così facendo, tuttavia, essa potrebbe aumentare i dubbi nell'operatività concreta. Peraltro, detta minuziosità – a maggior ragione stante il *caveat* dell'Autorità – non solo non riduce le incertezze delle amministrazioni coinvolte, ma può addirittura aumentarne i margini di arbitrio: da un lato, fornendo loro una serie di appigli normativi e giurisprudenziali in base ai quali motivare "in concreto" dinieghi di accesso, come accennato; dall'altro, lasciando comunque

aperta la strada alle interpretazioni più varie nei casi non specificamente contemplati dalle Linee Guida. Il rischio sopra evidenziato di istanze di accesso trattate difformemente da parte di amministrazioni diverse è, quindi, oltremodo alto. Continuano e continueranno ad applicarsi le limitazioni alla conoscibilità previste da normative di settore (Archivi di Stato e altri Archivi disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, per esempio). Risultano sottratti in termini assoluti all'accesso generalizzato solo i documenti, i dati e le informazioni di cui all'art. 24, co. 1: pertanto, in via generale, per l'accesso generalizzato sono applicabili le sole esclusioni contemplate nell'art. 24, co. 1, della legge 241/90, mentre non trovano applicazione le altre esclusioni contemplate nel medesimo articolo.

Molto spazio è dato alla trattazione del differimento dell'accesso, soprattutto quando esso coincide con l'adozione di un provvedimento pubblico: per i procedimenti tributari (con differimento all'atto finale), o per gli atti di pianificazione generale; permane, invece, l'esclusione assoluta per i procedimenti selettivi, nella parte coperta dal diritto alla riservatezza.

Possibile una *disclosure* parziale in tutti gli altri casi. Anche qui, un forte punto di criticità è nella comprensione, da parte della PA destinataria della richiesta di accesso generalizzato, di quali dati è opportuno omettere. Ove ci si trovi in situazioni del genere, e ove questo non comporti la rivelazione di informazioni protette, è quantomeno opportuno indicare le categorie di interessi pubblici o privati che si intendono tutelare, e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso da cui dipende la scelta dell'amministrazione – con esclusione, quindi, di una motivazione puntuale, che sembra andare in controtendenza rispetto al generale obbligo di motivazione che grava sugli atti adottati dalle amministrazioni.

In sintesi, sembra essere ancora molto, troppo ampia l'interpretazione che l'amministrazione destinataria della richiesta deve effettuare, con una valutazione caso per caso ed eventualmente senza necessità di dettagliare il diniego/differimento, limitandosi a indicare le fonti normative che legittimano l'esclusione.

Se gli interessi pubblici alla base delle eccezioni relative sono facilmente individuabili, e in molti casi contigui alle ipotesi di esclusione assoluta vere e proprie, gli interessi privati sono molteplici e riguardano, per esempio, i dati personali: in tal caso, la ritenuta sussistenza di tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato (l'art. 5-bis, comma 2, lett. a, contiene un richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali), con obbligo di riferimento ai principi generali di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza.

Infine, le Linee Guida suscitano alcune perplessità per profili non strettamente attinenti alle eccezioni ivi contemplate. In occasione dell'emanazione del decreto, era stato rilevato che l'annunciata "rivoluzione" del FOIA si sarebbe dovuta accompagnare alla redazione di un unico *corpus normativo* contenente il complesso di prescrizioni in tema di trasparenza (come peraltro auspicato – in linea generale e per ogni argomento settoriale – dalla Commissione per la Semplificazione, nel 2014). Infatti, come accennato, le disposizioni in materia sono attualmente contenute in parte nel d.lgs. 33/2013, integrato e modificato dal nuovo decreto legislativo 97/2016, e in parte nella legge 241/90, sul procedimento amministrativo. Il riordino dell'intera materia avrebbe non solo agevolato i destinatari e gli interpreti della relativa disciplina, ma anche comportato la necessaria armonizzazione delle regole dettate dalle leggi richiamate, ora parzialmente sovrapponibili e per alcuni profili non chiaramente delimitate. Quanto osservato in ordine alla necessità di un testo uni-

co non era evidentemente infondato, considerato che l'Anac invita le amministrazioni interessate a provvedere alla formulazione, "*anche nella forma di un regolamento*", di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore". Non si tratta delle soluzioni organizzative, cui pure si è fatto cenno, con cui l'Anac invita a rendere più efficiente l'attività degli uffici istruttori, concentrando in capo a taluni la competenza a decidere le istanze di trasparenza, ma di una vera e propria riorganizzazione sistematica della normativa esistente, ai fini di una migliore operatività concreta. Se a tale riorganizzazione avesse provveduto il legislatore, la soluzione sarebbe stata di certo più efficiente e soprattutto unitaria per tutte le amministrazioni, le quali attualmente potranno provvedere con modalità disomogenee l'una dall'altra, come più volte sottolineato nel corso della presente trattazione. Il rischio sopra paventato per altri profili, vale a dire quello di amministrazioni che adottino soluzioni frammentarie idonee a disorientare coloro i quali rivolgano istanze di accesso a enti diversi, si evidenzia quindi anche per il motivo appena indicato. Qualche perplessità si nutre, infine, sul fatto che uno strumento di *soft law*, pur limitandosi a suggerire la mera "opportunità" di adottare il citato regolamento per la riorganizzazione delle disposizioni in materia di accesso, possa fissare un termine preciso per la sua emanazione (23 giugno 2017), differendone, di fatto, la completa entrata in vigore: com'è noto, le Linee Guida non hanno efficacia vincolante, né dalla loro violazione potrebbe scaturire qualsivoglia conseguenza in punto di diritto. Tuttavia, non si esclude che la loro inosservanza possa essere considerata in sede di valutazione giurisdizionale.

IL GOVERNO DEGLI AMBIENTI URBANI È UNA QUESTIONE DI FOIA E BIG DATA



di **Michele Vianello**
Digital Evangelist

Gli ambienti urbani sono dei formidabili “generatori” di dati. Uso il termine ambiente urbano e non quello di città, per dare una accezione più ampia, che rappresenti più efficacemente la complessità del luogo.

I dati strutturati, generalmente, non sono utilizzati, meglio, non sono conosciuti come uno strumento indispensabile per favorire il governo degli ambienti urbani.

La figura di *data scientist* a sostegno dei pianificatori urbani o del governo di una città non è prevista. Nella migliore delle ipotesi il *data scientist* è concepito come una branca dell’informatica o della statistica.

Un ambiente urbano non va considerato come un *unicum*, bensì come un insieme di sottosistemi che dovrebbero dialogare tra di loro. In Italia, seguendo questo ragionamento possiamo individuare tre fonti di dati in un ambiente urbano.

In primis le “smart grid”, considerate come le piattaforme in grado di veicolare e di strutturare i dati che provengono dalla gestione delle principali “public utilities”. La gestione dell’efficienza energetica, delle reti idriche, del ciclo dei rifiuti, della qualità dell’aria, del traffico urbano possono essere migliorate dalla capacità di sfruttare la potenza predittiva dei dati. Questi dati, pur essendo di “interesse pubblico”, sono spesso nella disponibilità di soggetti privati. Pensiamo, su tutti, all’Enel. La seconda fonte di dati è rappresentata da tutto ciò che viene prodotto dalle attività della pubblica amministrazione. In questo caso per pubblica amministrazione intendiamo, oltre agli Enti Locali, anche gli enti che operano in ambiti quali sanità, cultura, ambiente e così via. Spesso sono dati non strutturati, grezzi, che provengono da fonti diverse, non necessariamente da sensori. Sono quasi sempre

dati di grande valore. Pensiamo ad esempio ai dati anagrafici, alla cartografia, ai dati sulla salute, ai dati sull’evoluzione dei fattori economici, al fisco.

L’accesso e l’utilizzo di questi dati è normato dalla moderna legislazione su trasparenza e open data, da ultimo il cosiddetto FOIA, che facilita o meglio, impone la liberazione dei dati generati dalle attività delle Istituzioni pubbliche. L’utilizzo dei dati, in questo caso, è positivamente limitato dalla normativa di tutela della privacy. La legislazione in tutti i casi afferma che questi dati possono essere utilizzati anche per “fini commerciali”.

La terza fonte di dati è generata, in modo del tutto inconsapevole, dalle attività delle persone. In questo caso il cittadino produce dati, informazioni e conoscenze che vengono raccolti, trattati, strutturati, utilizzati attraverso le piattaforme dei fornitori di un servizio. Si tratta delle nostre attività di social networking, delle attività generate dalle *wearable technologies*, dalla domotica.

Quelle descritte sono tutte attività che nei prossimi anni produrranno infinite quantità di dati. Commetteremmo tuttavia un errore gravissimo se scambiassimo questa infinita quantità di dati di per sé come una ricchezza o come un generatore di trasparenza nella gestione della pubblica amministrazione.

La strada per ottenere big data “cittadini” sarà lunga e tormentata.

Il nostro percorso sarà alimentato da quanto pre-

In tutti i casi, applicando quanto già previsto dalla giurisprudenza, i diversi gestori di dati pubblici dovrebbero essere obbligati ad uniformare i formati, a dotarsi di piattaforme comuni. Insomma ad utilizzare uniformemente il dato per raggiungere il “bene comune”

visto dalle norme sul FOIA e dal nuovo Codice dell'amministrazione digitale, ma l'esito non è assolutamente scontato.

Come si capirà bene - anche alla luce di quanto affermato più sopra - i dati sono generati da fonti assolutamente diverse.

Potenzialmente la conoscenza generata dalla pubblica amministrazione e dai gestori di public utilities, sottoforma di dati, è tracciabile. All'opposto, i dati generati dalle attività private sono difficilmente tracciabili ed utilizzabili perché intermediati da piattaforme proprietarie chiuse.

I sistemi domotici - che potrebbero fornire al pianificatore cittadino conoscenze essenziali - sono infatti raccolti da piattaforme proprietarie. Si viene, in questo caso, a verificare un paradosso, ovvero quello del cittadino che genera inconsapevolmente dati e non può utilizzarli. Il cittadino paga per fruire di una *utilities*, ma non può scontare il valore sotto forma di dati che ha generato.

Se la finalità del programmatore di ambienti urbani, cioè di una pubblica amministrazione è quella di avere a disposizione conoscenze necessarie a "predire" per utilizzare meglio le risorse a disposizione (per risorse intendiamo non solo quelle finanziarie, ma anche beni comuni come l'acqua, il suolo e le fonti energetiche) sarà necessario concentrarci, dandoci priorità precise, sui dati pubblici e su quelli delle public utilities.

Mi permetto a questo proposito di segnalare almeno due ordini di proposte di lavoro.

La prima è che la possibilità di fruire di capacità predittive da parte di un pubblico amministratore o di un pianificatore urbano, genera indubbiamen-

te un valore pubblico. In questo senso assume dignità, anche sotto il profilo giuridico, la rivendicazione di dati anche se prodotti da un gestore che abbia una forma giuridica privatistica (Enel *in primis*). La predizione di attività che favoriscano la sostenibilità ambientale, o l'efficienza energetica, o un miglior uso di risorse pubbliche è l'orizzonte al quale deve ambire un qualsiasi decisore in un ambiente urbano.

Questi soggetti (i Comuni) tuttavia dovranno dotarsi di team con competenze professionali molto definite. Alle tradizionali competenze urbanistiche, economiche o ingegneristiche andranno accompagnate figure professionali in grado di assemblare, di dare valore, di interpretare dati che provengono da fonti diverse.

In tutti i casi, applicando quanto già previsto dalla giurisprudenza, i diversi gestori di dati pubblici dovrebbero essere obbligati ad uniformare i formati, a dotarsi di piattaforme comuni. Insomma ad utilizzare uniformemente il dato per raggiungere il "bene comune".

Per finire. Per lungo tempo si è parlato di smart city come di un luogo intensivo nella presenza di tecnologie e *device* digitali. Un pensiero maturo sulla città smart dovrebbe invece dedicarsi alla produzione e alla classificazione dei dati.

Si deve cioè passare da una visione quantitativa dei sensori e dei device, ad una visione qualitativa nella predisposizione delle piattaforme. La pubblica amministrazione deve prendere il suo ruolo, che, alla luce della nuova normativa in materia di trasparenza, non può essere letto in una chiave di mero adempimento burocratico.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi momenti di confronto sul tema FOIA – Freedom of Information Act. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Un FOIA per l'Italia: prime reazioni e commenti**

26 maggio 2016



◀ **Dalle consultazioni all'empowerment dei cittadini: per una vera democrazia partecipata**

24 maggio 2016

FOIA FREEDOM INFORMATION ACT

I

Il FOIA è una legge dello Stato che, di fatto, rende libero l'accesso all'informazione pubblica e agli atti della PA, rendendolo gratuito e aperto a tutti.

Il FOIA è stato citato per la prima volta in un documento governativo italiano in occasione del DEF, il Documento di Economia e Finanza del 2015, dove non erano però previsti impegni concreti per la sua realizzazione. Nella riforma della pubblica amministrazione approvata dal governo nell'agosto 2015 un articolo assegnava al governo la delega per approvare un testo per la libertà di accesso all'informazione, cioè un FOIA, per l'inizio di marzo 2016. Il provvedimento è stato definitivamente adottato con decreto legislativo del 25 maggio 2016, n. 97, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale lo scorso 8 giugno ed è entrato in vigore il 23 giugno.

A partire dal 23 dicembre 2016 (a sei mesi dall'entrata in vigore del decreto) **tutti i cittadini**, avranno la possibilità di **richiedere documenti e atti della Pubblica Amministrazione** senza alcuna motivazione e, contestualmente, **non è prevista la possibilità di ricevere rifiuto alla rispettiva richiesta di informazioni se non motivato**. E' stato anche eliminato l'obbligo di identificare chiaramente dati o documenti richiesti ed è stata esplicitata la prevista gratuità del rilascio di dati e documenti (salvo i costi di riproduzione). Importante, l'articolo 9bis regola anche la pubblicazione delle banche dati e rende strutturale il sito <http://soldipubblici.gov.it/it/home>, piattaforma che consente l'accesso ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

E' un rovesciamento di prospettiva impor-

tante rispetto ad una disciplina degli atti amministrativi (Legge n. 241/1990) che, ad oggi, prevede che l'accesso possa essere richiesto solo da chi "vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti". Questo significa che per accedere alle informazioni della pubblica amministrazione non basta un interesse personale, ma occorre che il cittadino abbia, almeno potenzialmente, una base giuridica per farne richiesta.

L'articolo 5-bis dispone tuttavia alcuni casi di esclusione dell'accesso civico. Per questo motivo, presumibilmente, il diritto d'accesso sarà vagliato caso per caso, anche sulla base delle linee guida dell'Anac (Autorità Nazionale Anticorruzione) e del Garante della Privacy. In caso di mancata risposta entro 30 giorni (o qualora ci sia il diniego immotivato d'accesso) si profila il ricorso al TAR.

Per quel che riguarda i dati il legislatore ha, inoltre, previsto che le pubbliche amministrazioni provvedano a rendere "non intelligibili" quelli personali non pertinenti o non indispensabili rispetto alle finalità della trasparenza e della pubblicazione. Non sono mostrabili anche le notizie riguardanti le infermità o gli impedimenti personali che causino l'astensione dal lavoro, così come i dati riguardanti il rapporto di lavoro tra dipendenti e amministrazione.

Persiste il termine di 5 anni per la conservazione dei dati pubblicati, eccezion fatta per i casi che l'Anac provvederà a individuare. Proprio l'Autorità Nazionale Anticorruzione assumerà un ruolo più importante acquisendo nuovi compiti, come l'azione sanzionatoria o l'identificazione di dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2014-2020



La programmazione europea 2014-2020 (con la connessa politica di coesione) è un tema centrale per le strategie di sviluppo economico e sociale del nostro Paese: in un momento di crisi e transizione come quello che stiamo vivendo, rappresenta una grande opportunità, non solo in termini di risorse economiche, ma anche di nuove partnership per modelli e soluzioni innovative sui territori. Per questo, a ragion veduta, il sistema di governance collegato è stato, a vari livelli, al centro di analisi e dibattiti nell'anno appena trascorso.

Cosa si è mosso? Cosa è stato migliorato? Su cosa dobbiamo fare decisamente di più nell'anno nuovo? "Al di là dell'aspetto più propriamente tecnico dell'implementazione della politica di coesione, quel che interessa nella nostra analisi è da una parte il cambiamento nel metodo di lavoro, dall'altra la capacità delle organizzazioni pubbliche ad adattarsi a questo mutamento" conferma Carlo Mochi Sismondi, presidente di FPA nella riflessione che apre questo capitolo. E, a quanto pare, più di qualcosa è stato fatto – dal cambio di paradigma di valutazione maggiormente orientato agli outcomes alle novità in materia di governance fino al consolidamento di una visione sistemica di tutti i Fondi. Permangono tuttavia importanti aree di criticità su cui agire con urgenza. Non da ultimo il forte ritardo nell'attuazione del "PON Governance e capacità istituzionale", su cui (abbastanza intuitivamente) siamo particolarmente sensibili e che, a fronte degli interventi di riforma che hanno attraversato il 2016, risulta essere un

elemento chiave per muovere oltre il mero "dettato normativo".

Interessanti le aperture disegnate da Claudio De Vincenti, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, intervenuto a FORUM PA 2016 nel convegno dedicato a "La politica di coesione costruisce il futuro" organizzato in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale. Quello di cui si deve tener conto, sottolinea il Sottosegretario, è che non esiste un "pianificatore onnisciente", ragion per cui non è più possibile mettersi a tavolino per studiare una strategia applicativa a priori. Così motiva l'apertura da parte del Governo di tavoli in cui potersi confrontare direttamente con i responsabili rappresentanti delle comunità locali. Nello stesso convegno tra gli speaker, tutti di altissimo livello, anche Charlina Vitcheva, membro della Commissione Europea e Direttore generale Crescita intelligente e sostenibile e Europa Meridionale. Nel suo intervento, diversi i punti-guida da cogliere per una riflessione più ampia sulle strategie di sviluppo del nostro Paese. Nel periodo 2014/2020 è, infatti, previsto che all'Italia arrivino oltre 42 miliardi di euro, capitale disponibile grazie a diversi strumenti finanziari comunitari.

Infine uno zoom sul PON Città Metropolitane 2014-2020: a quanto pare, ci sono gli elementi perché venga attuato efficacemente e contribuisca ad accelerare lo sviluppo dei sistemi urbani metropolitani attraverso idee e investimenti. Insomma, più di qualche occasione da cogliere nell'ormai imminente 2017.

LA POLITICA DI COESIONE PER COSTRUIRE IL FUTURO

di **Carlo Mochi Sismondi**

Presidente FPA

La programmazione europea 2014-2020 e la politica di coesione che questa rende possibile sono uno snodo centrale per lo sviluppo e la crescita del benessere equo e sostenibile, ma sono anche una **prova dirimente** per la capacità dell'amministrazione pubblica di passare dalle parole ai fatti e dai programmi astratti alla soluzione dei problemi, specie nelle aree del Paese ancora più indietro.

FPA ha seguito quindi con grande attenzione quest'anno di lavoro che, pur essendo il terzo della programmazione, è stato in effetti quello di partenza dopo che nel 2015 era profondamente mutata la governance attraverso l'effettivo inizio di attività dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e del Dipartimento per le Politiche di Coesione.

Al di là dell'aspetto più propriamente tecnico dell'implementazione della politica di coesione, quel che interessa nella nostra analisi è da una parte il cambiamento nel **metodo di lavoro**, dall'altra la capacità delle organizzazioni pubbliche di adattarsi a questo mutamento.

Quattro sembrano essere le aree in cui c'è stata una maggiore discontinuità.

La prima area pare senz'altro essere il **cambio di paradigma** da un'ossessiva attenzione all'ammontare della spesa, usata come parametro per il successo o meno delle azioni e come indicatore principe del buon utilizzo delle risorse, al criterio dell'efficacia delle misure, dove l'attenzione è tutta volta ai risultati in termini non di *outputs* (quanto abbiamo speso, quanto ci rimane da spendere), ma di *outcomes* (se e come è cambiata la vita dei cittadini e delle imprese nelle regioni e nelle aree territoriali interessate dalle misure). Questa attenzione alla performance si sposa bene sia con le verifiche richieste dalla Commissione europea,

sia con le esigenze di una nuova accountability che vengono dal Paese e che pongono nuovi obiettivi alla trasparenza. E' necessario infatti non solo conoscere ammontare e localizzazione degli investimenti, ma anche e soprattutto i loro esiti in termini di sviluppo e benessere (che molto spesso nell'Italia di oggi vuol dire posti di lavoro).

Una seconda importante discontinuità l'avevamo già accennata in partenza ed è stata la **riforma completa della governance** con la partenza effettiva delle due strutture di Governo che hanno la respon-

sabilità della politica di coesione: l'Agenzia per la sua attuazione, il Dipartimento per la strategia complessiva. In effetti le due strutture sono funzionanti dall'inizio del 2015, ma solo dopo l'approvazione del regolamento di funzionamento, avvenuta alla fine dell'anno scorso, l'Agenzia è nel pieno della sua operatività. Il **dualismo Agenzia-Dipartimento** aveva suscitato non poche perplessità negli osservatori per il rischio di sovrapposizione o di competizione tra le due strutture. La pratica, pur senza dissipare i maggiori dubbi, ha visto meno problemi del previsto. Forse non tanto per una coerente suddivisione dei compiti, che ci sembra ancora embrionale, quanto per la mole enorme del lavoro da fare che ha portato i due Enti a non sovrapporsi nei fatti.

La programmazione 2014-2020 è caratterizzata, tra l'altro, anche da una **visione sistemica di tutti i Fondi**: FSE (Fondo Sociale Europeo) e FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) devono quindi lavorare in stretta sinergia e senza

Al di là dell'aspetto più tecnico dell'implementazione della politica di coesione, quel che interessa è da una parte il cambiamento nel metodo di lavoro, dall'altra la capacità delle organizzazioni pubbliche di adattarsi al mutamento

sovrapposizioni e a questi deve associarsi anche il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), in un'ottica di complementarietà piuttosto che di sommatoria di interventi nelle stesse zone. Dal punto di vista delle amministrazioni questo vuol dire **rompere i silos** delle politiche settoriali per vedere il complesso degli interventi mettendo al centro non gli strumenti, ma gli obiettivi finali e i territori.

Infine quarta e più importante area di discontinuità su cui misurarsi è quella del **colloquio continuo con i territori** in una dialettica centro-periferia basata su un ciclo virtuoso di co-progettazione, fissazione degli obiettivi, verifica in itinere, modulazione degli obiettivi, successive verifiche.

Questo ha portato l'Agenzia a uscire dagli uffici di via Sicilia e mettersi continuamente in gioco nelle città e nelle regioni stabilendo in molti casi (non sempre purtroppo) fattive collaborazioni.

Alla fine di un anno così importante non possiamo che constatare importanti **traguardi** raggiunti, ma anche **aree di ombra** dove ancora c'è molto lavoro da fare.

Tra le cose che sono andate bene o addirittura molto bene ci pare di poter citare per prima la chiusura della programmazione 2007-2013 che aveva visto, alla fine del 2011, il disastroso indicatore di un 15% di risorse impiegate e che, con quest'anno, chiude invece una rendicontazione in cui praticamente tutte le risorse sono state investite.

Anche alcuni grandi Piani sembrano ben avviati: quello del PON Città metropolitane, dove si è creata una solida rete di collaborazione tra l'Agenzia e le Autorità di gestione nelle grandi città; quello della SSS (Smart Specialization Strategy) che ha visto le Regioni impegnate a valorizzare ciascuna le proprie competenze e le proprie specificità; quello di Patti per il Sud.

In effetti **lo strumento dei Patti** è stato una buona prova di necessaria negoziazione del Governo centrale con le otto Regioni del Sud e con le sette Città metropolitane meridionali a cui si è aggiunta, per la sua particolare situazione, Taranto. Sedici Patti, quindi, stipulati con una metodologia nuova che ha portato per ciascun Patto a definire: la visione che la Regione o la Città ha del proprio futuro e che condivide con il Governo; la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale col Fondo Sviluppo e Coesione, Accordi di Programma e Contratti di Sviluppo con le imprese del territorio); gli interventi prioritari perché rappresentativi della nuova direzione di marcia che si vuole imprimere alla regione o alla città e della potenzialità nell'attrazione di capitali privati nonché della tempistica di realizzazione; la governance del processo, snellimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Piano. Un nuovo metodo di lavoro quindi che lascia ben sperare.

Accanto a questi progressi non possiamo non notare invece che alcuni Piani, altrettanto importanti, sono ancora molto indietro. Per primo quello a cui noi siamo molto sensibili che è il **"PON Governance e capacità istituzionale"**. Sempre fondamentale per poter realizzare un vero salto di qualità nell'azione pubblica, lo è a maggior ragione ora quando l'amministrazione italiana deve fare i conti con un'impressionante mole di riforme. L'attuazione di questo Piano Operativo appare ancora molto faticosa, tanto da chiedersi se e come ci si sta organizzando per non mancare un obiettivo così importante. Altrettanto indietro sembra il PON Ricerca e Innovazione che, dopo circa un anno e mezzo dall'approvazione del Piano, non pare ancora essere effettivamente partito.

DE VINCENTI: “IL GOVERNO STA LAVORANDO CON LE COMUNITÀ LOCALI PER L’UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI”

|

dall'intervento a FORUM PA 2016 di **Claudio De Vincenti**

*Sottosegretario di Stato alla Presidenza
del Consiglio dei Ministri
(a cura di Redazione FPA)*



Atti on line “La politica di coesione costruisce il futuro”

“La politica per la coesione territoriale rappresenta una componente importante nel complesso della spesa pubblica italiana per gli investimenti”. Queste le parole con cui Claudio De Vincenti, Sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei Ministri, ha chiuso i lavori del convegno

“La politica di coesione costruisce il futuro”, che si è svolto il 24 maggio a FORUM PA 2016.

De Vincenti ha sottolineato come l'Italia sia uno dei Paesi leader dell'Unione Europea, nonché contributore netto nell'ambito dei Fondi strutturali. Questo ruolo fa sì che il Paese debba prendersi le sue responsabilità, soprattutto per quel che riguarda l'attuazione di una strategia comunitaria efficiente ed efficace in tema di coesione. “Negli ultimi due anni”, ha tenuto a evidenziare il Sottosegretario, “il Governo italiano ha raccolto questa sfida, attraverso la costituzione del Dipartimento per le Politiche di Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale”. Questi due organismi permettono un rapporto continuo con la Commissione Europea e con Regioni, Comuni e Città metropolitane.

Oltre a lavorare sul recupero Fondi strutturali 2007-2013 - e sulla nuova programmazione 2014-2020 - il Governo si è mosso anche per l'implementazione del sistema di banda ultra larga, il cui comitato (il Cobul) è stato istituito appo-

sitamente dalla Presidenza del Consiglio per l'attuazione della strategia. Nell'ambito del progetto sono stati aperti cantieri in oltre settecento comuni d'Italia, i cui lavori finiranno entro il 2016, fermo restando che altri bandi sono stati aperti per raggiungere più municipalità.

Quello di cui si deve tener conto, fa notare De Vincenti, è che **“non esiste un pianificatore onnisciente”**, ragion per cui non è più possibile mettersi a tavolino per studiare una strategia applicativa a priori. In tal senso il Governo ha deciso di aprire dei tavoli in cui potersi confrontare direttamente con i responsabili rappresentanti delle comunità locali, al fine di raccogliere le esigenze e le necessità di tutti i territori.

Chiaramente l'agire anziché il pianificare porta con sé una problematica non banale, ossia quella della **possibilità di commettere errori**. Muoversi nonostante tutto e tutti significa quindi accettare queste imperfezioni, realizzare l'intervento, correggerlo, far quadrare nuovamente i conti economici e le coerenze programmatiche. Questo è però l'iter da seguire per non rimanere impanzanati nei paludosi terreni della pianificazione. E qui sta anche il compito della politica, come rileva il Sottosegretario, dal momento che la volontà di quest'ultima sta proprio nel far ritrovare a tutti “il gusto del fare”, senza paura di prendersi le proprie responsabilità. L'Unione Europea, d'altra parte, non valuterà l'operato del Governo sulla base delle intenzioni, ma su ciò che è stato fatto. Affinché tutto ciò venga reso possibile non basta solo la volontà. “Quando parliamo di infrastrutture, di trasporti e di energia, noi abbiamo biso-

Non esiste un “pianificatore onnisciente”, ragion per cui non è più possibile mettersi a tavolino per studiare una strategia applicativa a priori

gno non solo della voglia di fare, ma della voglia di ritrovare la razionalità dell'azione umana". Per razionalità s'intende non uno schieramento aprioristico su questa o quella posizione, ma un'analisi ragionata in base alla quale ci si po-

siziona all'interno del dibattito. Appare dunque chiaro che la possibilità di incappare in problematiche varie sia molto concreta, ma questo non deve fermare né tanto meno rallentare il "Governo del fare". Ne va delle sorti del Paese.

VITCHEVA: "PER LO SVILUPPO FONDAMENTALI DIALOGO, STRUMENTI FINANZIARI ADEGUATI E SEMPLIFICAZIONE"

|

dall'**intervento a FORUM PA 2016 di Charlina**

Vitcheva

membro della Commissione Europea e Direttore generale Crescita intelligente e sostenibile e Europa Meridionale

(a cura di Redazione FPA)

Charlina Vitcheva, è stata una dei protagonisti del convegno "La politica di coesione costruisce il futuro" che si è svolto il 24 maggio a FORUM PA 2016.

Negli ultimi ventuno anni, nell'ambito della programmazione relativa ai Fondi strutturali e d'investimento europei, l'Italia ha attinto 63 miliardi. Nel settennato 2007-2013 si è classificata terza nel ranking dei Paesi che hanno ottenuto più finanziamenti, alle spalle solo di Polonia e Spagna. Nel periodo 2014-2020 è previsto invece che l'Italia salga di una posizione, sorpassando la Spagna all'interno di questa speciale classifica. Nel periodo in questione all'Italia arriveranno, infatti, **oltre 42 miliardi in sette anni**, capitale disponibile grazie a diversi strumenti finanziari comunitari; per avere un'idea della consistenza dei Fondi basti pensare che questa cifra corrisponde a più del 15% degli investimenti pubblici europei in Italia.

I Fondi messi a disposizione dall'Europa non hanno solamente il fine di rendere competitive le aziende, ma perseguono come obiettivo principale quello del **miglioramento delle condizioni di vita** di tutti i cittadini dell'Unione. Con questa logica si stanno muovendo anche le altre dirette, come il supporto ad oltre quattromila e cinquecento startup, i seimila progetti in Ricerca e Sviluppo e i duemila e cinquecento progetti che coinvolgono, in un rapporto di mutuo scambio, il mondo della ricerca e le aziende. Due milioni e trecentomila persone coperte dalla banda larga e ancora tantissime che, grazie ai lavori che sono

stati fatti e che verranno fatti, hanno migliorato o miglioreranno la propria mobilità urbana. Certamente i risultati di questi corposi interventi potranno vedersi pienamente solo nel 2023.

L'Unione Europea, per quel che riguarda la nuova programmazione, ha intenzione di muoversi in maniera più strategica rispetto a quanto fatto finora. L'intento è quello di adottare un **quadro**

di lettura sinergico

e complementare di tutte le dinamiche. Lavorare per tutti e non per uno solo, dunque. In questa ottica non ha più senso l'esistenza di due strategie d'investimento diverse, una nazionale e una europea; tutto deve ricondursi a una sola.

Altro aspetto cardine attorno al quale ruota il modello di crescita è quello della **chiarezza**: bisogna aver chiari quali sono i migliori investimenti in grado di implementare la competitività a livello sia europeo che globale. L'economia globale si sta sviluppando davvero molto velocemente, ragion per cui bisogna procedere rapidamente con l'innovazione.

Inoltre, oggi si tende a concentrare i fondi su poche priorità. La crescita però non può che passare da una multi-concentrazione, nel senso che gli investimenti vanno diversificati su almeno **quattro aree** diverse: ricerca, sviluppo e innovazione, competitività del mercato e, a fare da collante tra tutti questi elementi, la **digital economy**.

Perseguire una crescita completa e continua significa anche orientarsi al risultato. Per questo motivo la Vitcheva chiede che ci si dimentichi dei

I Fondi messi a disposizione dall'Europa non hanno solamente il fine di rendere competitive le aziende, ma perseguono come obiettivo principale il miglioramento delle condizioni di vita di tutti i cittadini dell'Unione

soldi per concentrarsi sui risultati, un aspetto che troppo spesso viene posto in secondo piano. Per quel che riguarda lo sviluppo ci sono due **condizioni** che l'Europa ritiene indispensabili: gli strumenti finanziari e la semplificazione. I primi vanno coordinati tra loro e con quelli nazionali, mentre per quel che riguarda la semplificazione la stessa Vitcheva afferma che stanno facendo

di tutto per semplificare tutti i procedimenti; un primo passo è stato quello di uniformare le regole per l'accesso a tutti i Fondi. Quanto detto è fondamentale per sviluppare una strategia europea di sviluppo unitaria, senza mai dimenticare che tutto passa necessariamente dal dialogo tra le varie comunità e dalla cooperazione tra territori.

PON METRO: RISORSE, DATI E CONOSCENZA PER IL DECOLLO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

di **Massimiliano Roma**

FPA



Atti on line "La smart city del PON Metro 14-20: agenda digitale, sostenibilità urbana e inclusione sociale"

Tredici anni e un faticoso percorso legislativo segnano l'introduzione delle Città metropolitane nel nostro ordinamento, a partire dalla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 fino alla loro effettiva istituzione con la Legge Delrio del 2014. Nonostante il dibattito e le incertezze pluriennali, la creazione di un livello di governo

ottimale per le grandi aree urbane appare una necessità per **le opportunità di crescita** dell'intero Paese. Nelle quattordici aree metropolitane vive il 37% della popolazione, qui si concentrano gran parte del prodotto interno lordo e degli investimenti pubblici e privati, qui risiede il vantaggio competitivo per attrarre risorse e talenti rispetto alle altre grandi città del nostro continente e a livello globale.

Tuttavia, se ci attendiamo che le Città metropolitane rappresentino un'avanguardia nei processi di innovazione e sviluppo rispetto ai comuni ed alle città più piccole, consideriamo che oggi tale ruolo è sostanzialmente tutto da costruire come dimostra il Rapporto ICity Rate 2016, la classifica delle città intelligenti stilata annualmente da FPA, che pone nei primi sei posti della classifica nazionale soltanto Milano, Bologna, Venezia, Firenze e Torino. Le altre nove città risultano ben lontane da un ranking in linea con la definizione di metropoli e tale divaricazione è ancora più accentuata per le città del Sud Italia, la cui posizione in graduatoria

- per il Mezzogiorno la casella più vicina a quella di vertice è quella di Cagliari al 54° posto - rivela una fragilità ed un dualismo che purtroppo ben conosciamo.

I presupposti normativi, l'approvazione di un proprio Statuto, l'attribuzione di funzioni sono passaggi necessari, ma non sufficienti per affrontare la sfida che le Città giocheranno sul saper impostare e condurre una strategia di attuazione su alcuni **punti chiave:**

programmazione delle reti infrastrutturali, organizzazione dei servizi pubblici digitali, scelte di specializzazione territoriale per la promozione della crescita economica e sociale.

La necessità di concepire le **città come driver di sviluppo territoriale** risulta peraltro ben presente all'attenzione della politica di coesione formulata da Governo e Commissione Europea in questi anni. Novità assoluta nel panorama della programmazione europea è il PON Città Metropolitane 2014-2020 (PON Metro), attualmente l'unico programma operativo nazionale dedicato allo sviluppo urbano. Il PON Metro, con un finanziamento complessivo di 892 milioni - 90 milioni per le città del Sud e 40 milioni le città del centro-nord e Sardegna - supporterà i sindaci metropolitani nella definizione di azioni integrate per promuovere la cittadinanza digitale, l'inclusione sociale, la sostenibilità energetica ed ambientale, la mobilità intelligente.

Il PON Metro è stato approvato dalla Commissione il 14 luglio 2015, oggi a **che punto siamo?** Seppure con alcuni ritardi, le quattordici Città hanno tutte già definito e approvato un proprio documento strategico, elaborato attraverso un lavoro

**Elemento chiave
è la conoscenza:
quale ruolo possono giocare
i dati in questa partita?**

di progettazione integrato tra i vari settori della Città metropolitana. Tredici città su quattordici hanno stipulato l'atto di delega con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, con il quale la Città viene riconosciuta Autorità Urbana e le vengono conferite le funzioni in merito alla gestione e attuazione degli interventi previsti dal Programma. Tutto è pronto, quindi, per vedere quanto prima la pubblicazione dei primi bandi e la realizzazione dei primi interventi che come vantaggio non secondario avranno il merito di stimolare proposte di sviluppo urbano da parte delle aziende più innovative che operano nel nostro Paese. L'importanza del PON Metro, tuttavia, deriva non soltanto dalla quantità di risorse disponibili ma anche dalla metodologia utilizzata, che ha visto una stretta "co-progettazione strategica" tra l'Autorità di Gestione e le Autorità Urbane, che ne fa il luogo privilegiato nel quale discutere ed elaborare una policy nazionale sull'Agenda Urbana. Se tale approccio verrà sviluppato, il PON Metro ha tutte le carte in regola per riuscire a fare sistema e rafforzare i diversi sistemi territoriali, attraverso l'individuazione di **buone prassi** e lo scambio di esperienze tra città o tra gruppi di città.

Altro elemento chiave è la conoscenza: **quale ruolo possono giocare i dati** in questa partita? Un ruolo fondamentale visto che i dati trasformati in informazioni sono serviti e serviranno ad orientare le scelte degli amministratori e a misurare l'impatto reale degli interventi, punto attorno al quale si sono manifestate tutte le criticità della precedente programmazione europea. La crucialità del tema è ben presente nel Programma che prevede esplicitamente azioni per rendere interoperabili i sistemi informativi di 678 comuni interessati e lo sviluppo di un sistema informatizzato di gestione e monitoraggio dei risultati che le Autorità Urbane saranno chiamate ad alimentare in maniera siste-

matica e continuativa. Il Programma, inoltre, si è dotato di un **Piano di Valutazione** particolarmente articolato costruito per permettere un'analisi dell'attuazione che non si riduca a quanto si riesce a spendere, mantra ricorrente nella precedente programmazione, ma fornisca dati misurabili attraverso un set di indicatori definiti. Sono previste due famiglie di indicatori: indicatori di risultato e indicatori di output. Gli indicatori di risultato misurano e fotografano i diversi fenomeni - ad esempio incremento dei flussi del trasporto pubblico locale o riduzione dei consumi energetici - che possono mutare non solo grazie alle risorse del PON Metro ma che sono legati a molti altri fattori: finanziamento da parte di altri Programmi Operativi, finanziamenti regionali, modifiche legislative o regolatorie, mutamenti nei comportamenti dei cittadini. Il PON Metro può contribuire a migliorare le performance di tali indicatori ma non è l'unico fattore ad incidere. Cosa diversa invece per gli indicatori di output i quali misurano la realizzazione di quanto effettivamente finanziato dal programma (es. il numero di punti luce riqualificati in una città). Il Piano di Valutazione, attraverso una serie di indagini e approfondimenti tematici, va oltre e si pone un obiettivo molto più ambizioso e cioè la produzione di un'analisi di impatto finalizzata a stabilire il contributo "netto" del PON Metro rispetto un fenomeno in un determinato territorio. Novità questa molto più difficile da realizzare dal punto di vista metodologico, ma che dà l'idea di quanto una valutazione rigorosa attraverso i dati sia rilevante rispetto al passato.

Strategia condivisa, risorse, piani di azione e strumenti di valutazione. Sulla carta ci sono tutti gli elementi perché il PON Città Metropolitane 2014-2020 venga attuato efficacemente e contribuisca ad accelerare lo sviluppo dei sistemi urbani metropolitani attraverso idee e investimenti.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema della programmazione europea, FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **"Un'ora con..." Sandro Gozi**
25 maggio 2016



◀ **I Conti Pubblici Territoriali alla prova dell'open government: Easy CPT e OpenPartecipate**
25 maggio 2016

in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **TASK FORCE EDILIZIA SCOLASTICA "Affiancare gli Enti attuatori e presidiare gli interventi sul territorio"**
24 maggio 2016

in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Servizi pubblici locali, rischio idrogeologico e Numero Unico di Emergenza**
25 maggio 2016

in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Imprese e competitività: gli obiettivi della programmazione 2014-2020 per lo sviluppo del Mezzogiorno**
25 maggio 2016

in collaborazione con Ministero dello Sviluppo Economico



◀ **Il modello della città metropolitana 2.0 per uno sviluppo urbano sostenibile**
26 maggio 2016

in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Tessera professionale europea, innovazione e opportunità**
25 maggio 2016

in collaborazione con Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Europee



◀ **I finanziamenti diretti dell'UE: a chi sono rivolti e come si accede**
26 maggio 2016

in collaborazione con Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Europee



◀ **I criteri generali di selezione e ammissibilità per gli interventi programmati nel PON "Città Metropolitane 2014-2020"**

26 maggio 2016

in collaborazione con Agenzia per la Coesione Territoriale

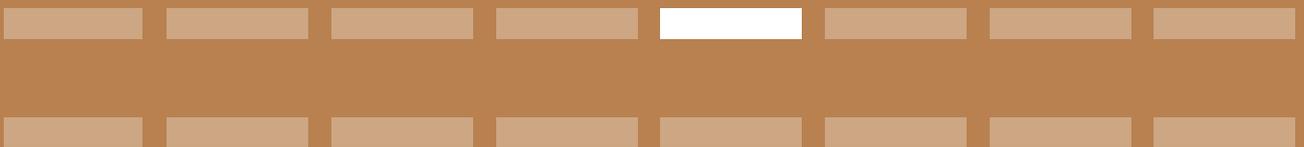


◀ **La modernizzazione degli aiuti di Stato e il nuovo ruolo dei Paesi UE**

26 maggio 2016

in collaborazione con Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Europee

TERRITORI E CITTÀ



“A volte si ha difficoltà a crederlo ma poi, girando per l’Italia, ci si rende conto che è possibile. Sì, una pubblica amministrazione reattiva, visionaria, agile e flessibile può esistere”. Così Gianni Dominici, direttore generale FPA commenta il lavoro svolto nel 2016 in tema di città e territorio. Il 2016 ha confermato la tendenza, attiva negli ultimi anni, a spostare l’accento dall’innovazione tecnologica all’innovazione sociale, al co-design e alla gestione dei beni comuni. In questa direzione sono andate le strategie europee della nuova programmazione e, in questa direzione, stanno andando le politiche locali. Il riflesso di questa evoluzione ha portato all’introduzione di nuove variabili nell’*ICity Rate 2016*, la Ricerca FPA sulle città italiane, presentata a ottobre, che quest’anno ha visto sul podio Milano, Bologna, Venezia. Diventa centrale, infatti, poter misurare la capacità delle città di accogliere e saper gestire i flussi migratori; attrarre cervelli e talenti e generare imprese innovative; attrarre finanziamenti europei per la ricerca e l’innovazione; rendere disponibili i dati pubblici; agevolare le pratiche d’uso sociale degli spazi pubblici; attivare reti e relazioni per la sostenibilità e la gestione delle politiche smart; garantire gli adeguati livelli di sicurezza e legalità. Al primo posto della classifica nel 2016 troviamo, dunque, Milano, città in cui la nuova Giunta e l’Assessorato alla Trasformazione digitale e Servizi civici, raccoglie e rilancia una sfida importante

in prospettiva internazionale. E anche se il Sud non scala la classifica, è interessante osservare Lecce, Matera e Reggio Calabria che mostrano un’accelerazione che fa ben sperare. Proprio sulle dinamiche Nord – Sud, in tema di innovazione urbana, si concentra l’analisi e il lavoro di Anci che guarda con attenzione sia le dinamiche che interessano le Città metropolitane, sia quelle che caratterizzano le “piccole capitali” italiane. Nel dibattito sulle città entra di prepotenza e con urgenza il tema della “resilienza”. A fronte di eventi tragici e difficoltà strutturali, come siamo andati avanti a livello nazionale e internazionale nel 2016? E soprattutto, cosa ci prepariamo a fare nei prossimi mesi?

Infine, ripercorriamo in questo capitolo le prime tappe della nuova avventura FPA sui territori, con i FORUM PA Regionali che nel 2016 hanno visto protagoniste, in ordine cronologico, la Lombardia, la Sardegna e la Toscana. Importantissima a questo stadio delle politiche di innovazione la funzione della Regione, in termini di raccordo territoriale, politico e amministrativo. Costruire momenti di confronto di respiro nazionale sulle principali politiche d’innovazione delle Regioni, in cui si possano incontrare gli innovatori e le forze attive provenienti dalla politica, dalle amministrazioni, dalle imprese, dalla cittadinanza organizzata, dall’accademia e dai centri di ricerca è la *mission* che porteremo con noi nel nuovo anno.

LA PA CHE INNOVA C'È, BASTA ANDARLA A CERCARE



di **Gianni Dominici**

Direttore generale FPA

A volte si ha difficoltà a crederlo ma poi, girando per l'Italia ci si rende conto che è possibile. Sì, una **pubblica amministrazione reattiva, visionaria, agile e flessibile** può esistere. La PA non è solo quel corpaccione pigro e un po' arrogante con il quale spesso ci troviamo a convivere. Non è fatta solo di dirigenti che dedicano la propria vita a rinnovare codici.

Guardando alle città, ai territori dal Nord al Sud, troviamo campioni di vitalità, energie che cercano di fare sistema. La ricerca che abbiamo presentato a Bologna lo scorso ottobre ci restituisce un Paese pieno di contraddizioni ma anche di iniziative e di proposte. Abbiamo Milano, grande città di caratura internazionale che fa da apripista a Torino, Bologna, Venezia, Firenze non più isolate fra di loro ma collegate grazie al tessuto di connessione costituito dalle città medie di Padova, Parma, Trento, Modena e Ravenna. Una vera piattaforma territoriale abilitante di iniziative economiche, sociali e culturali come lo Smart City Lab milanese, l'incubatore del Comune di Firenze, il progetto Smart Living di Brescia, il progetto SMILE della città di Torino, e così via.

Ma il buon governo delle città non è solo del Nord, pur nell'ancora distante Sud ci sono forti elementi di reazione. Città che stanno investendo su se stesse inaugurando inediti percorsi basati sulla sostenibilità e sull'innovazione sociale.

Sono città come Cagliari, Matera, Lecce e Siracusa con iniziative e progetti come "Lecce social innovation city".

E ancora, l'innovazione passa per una nuova cultura della gestione del territorio che fa propri quei principi di partecipazione e di collaborazione che abbiamo trovato nella provincia di Trento con la **ricerca Obiettivo Comunitario: ottimizzare le risorse, generare valore. Da progetto tecnologico a modello di piattaforma territoriale**. Qui le parole chiave della cosiddetta *riforma Delrio* sono diventate realtà, grazie al Con-

sorzio dei Comuni Trentini, in una gestione associata dei servizi web condivisi da quasi duecento enti locali, facendo risparmiare così, alle casse pubbliche, un milione e mezzo di euro in tre anni. Ma non è solo risparmio economico, **governare il territorio in logica collaborativa** significa infatti anche far crescere competenze e comunità locali. Forse proprio da queste esperienze dobbiamo ripartire, lasciando per un po' da parte la politica nazionale e romana e investendo su questi baluardi del cambiamento, avamposti, spesso trascurati, di un nuovo rapporto cittadini-istituzioni.

Dobbiamo ripartire dalle esperienze locali, lasciando per un po' da parte la politica nazionale e romana e investendo su questi baluardi del cambiamento, avamposti, spesso trascurati, di un nuovo rapporto cittadini-istituzioni

ICITY RATE2016: MILANO, BOLOGNA, VENEZIA LE PIÙ SMART

di **Redazione FPA**

Milano sempre più internazionale e in volata rispetto alle altre, Bologna salda al secondo posto e punta



Report "ICity Rate 2016. La classifica delle città smart d'Italia"

di diamante nella smart governance e Venezia, la new entry che sale sul podio spingendo Firenze in quarta posizione: sono queste le città più smart d'Italia. A rivelarlo è **ICity Rate 2016**, l'indagine realizzata da FPA che stila la classifica delle città italiane analizzando **106 Comuni**

capoluogo sulla base di 105 indicatori statistici e sette dimensioni tematiche: Economy, Living, Environment, People, Mobility, Governance e Legality. "Quest'anno più che in passato ICity Rate va a misurare, unitamente alla qualità del vivere urbano, la capacità delle città di farsi **piattaforma abilitante**, di guardare a traguardi lunghi facendo scelte e investimenti che puntano sui nuovi driver di sviluppo – commenta Gianni **Dominici**, Direttore di FPA e curatore della ricerca – Il paradigma della Smart City negli ultimi anni ha sempre di più spostato l'accento dall'innovazione tecnologica all'innovazione sociale, al co-design, alla gestione dei beni comuni. In questa direzione sono andate le strategie europee della nuova programmazione e in questa direzione stanno andando le politiche locali".

Il riflesso di questa evoluzione del concetto di smart city e della sua traduzione nelle politiche urbane ha portato all'introduzione nell'ICity Rate di **nuove variabili** che vanno a misurare la capacità delle città di accogliere e saper gestire i flussi migratori; attrarre cervelli e talenti e generare imprese innovative; attrarre finanziamenti europei per la ricerca e l'innovazione; rendere disponibili i dati pubblici; agevolare

le pratiche d'uso sociale degli spazi pubblici; attivare reti e relazioni per la sostenibilità e la gestione delle politiche smart; garantire gli adeguati livelli di sicurezza e legalità.

Milano tiene stretta la testa della classifica e registra un'ulteriore fuga in avanti, determinata dall'eccellenza nelle dimensioni Economy, People e Living. Nella dimensione Economy il capoluogo lombardo si distanzia dalle altre città in maniera decisa: è il luogo con il più alto valore aggiunto pro capite, la maggiore intensità brevettuale, la principale sede di imprese di grandi dimensioni e ha visto nascere negli ultimi anni il maggior numero di fablab e maker space. Gli artigiani digitali scelgono Milano e soprattutto la città sceglie di investire su un **modello nuovo di innovazione urbana** che sposta l'asse della strategia di sviluppo verso forme nuove di economia collaborativa e social innovation; un modello che si realizza attraverso la concessione di spazi, il sostegno economico a progetti e imprese, la creazione di reti di innovatori e la definizione di nuove ed articolate politiche urbane.

Bologna, che pure vede allargarsi la forbice che la separa da Milano (60 punti di distanza contro i 25 del 2015), conferma il secondo posto nella classifica generale grazie soprattutto all'eccellenza nella Governance (dimensione che la vede al primo posto), fatta di partecipazione, open data, nuovi strumenti di programmazione, stabilità economica e capacità gestionale. Ottime le prestazioni anche nella dimensione Living: opportunità di lavoro offerte nel territorio provinciale, servizi di cura dell'infanzia, bassa incidenza delle persone a basso reddito sui residenti. Infine, confermata l'alta attrattività urbana: chi nasce o arriva a Bologna difficilmente se ne va.

Al terzo posto della classifica compare **Venezia**, che cresce di due posizioni rispetto al 2015 per effetto, oltre che dell'ottimo posizionamento nella Mobilità (dove è 2^a), di un miglioramento significativo nelle

dimensioni del capitale umano (People), della Governance e della struttura economica (Economy). Un terzo posto sul quale senza dubbio influisce l'unicità del suo dualismo, con le due anime complementari di Venezia e Mestre che si compensano reciprocamente nelle varie dimensioni oggetto dell'indagine: dualismo da un lato, dunque, virtuoso, dall'altro foriero di spinte secessioniste che restano sempre all'ordine del giorno nell'agenda politica.

Firenze scende di una posizione ma la sua distanza da Venezia è veramente minima: la capitale toscana è prima nella dimensione People, nella quale supera Milano e Torino, ma perde terreno sulle aree dell'ambiente e della legalità.

Dopo le quattro città metropolitane arrivano nel top della classifica **Padova** e **Torino**, seguite a ruota dalle piccole capitali: Parma, Trento, Modena e Ravenna. Sono cinque le città metropolitane e cinque le città medie nella parte alta del rating, tutte del Nord-Est tranne Milano e Torino del Nord-Ovest e Firenze che con la sua quarta posizione è unica rappresentante del Centro.

Per quanto riguarda le altre aree metropolitane, **Roma** e **Napoli** continuano a restare arretrate dal gruppo di testa, mentre la Capitale è ferma in 21^a posizione, Genova sale di tre posizioni e arriva al 26^o posto e poi le città del Sud, con Cagliari in 54^a posizione, Bari 65^a, Palermo 86^a. Napoli scende in 89^a posizione, seguita solo da Catania (95^a) e Reggio Calabria (104^a).

Inevitabile una riflessione su quali città hanno ereditato i sindaci usciti dall'ultima tornata elettorale. Le indicazioni sono abbastanza nette: Sala si trova a gestire l'importante eredità costituita da una città sempre più di caratura internazionale e che si sta completando in tutte le sue dimensioni. Le due sindache pentastellate si trovano in una situazione, evidente anche dalla cronaca, completamente differente: una città in forte crescita e completamente la Appendino, una città ferma al palo, sempre più lontana dalle dinamiche economiche e sociali nazionali, la Raggi. Particolare la situazione di De Magistris, che con questo nuovo mandato si trova a gestire una città che non regge il ritmo delle altre (Napoli è in 89^a posizione).

Tre sono le fenomenologie prevalenti che emergono.

Il **dualismo tra Milano e Roma**. Milano rimane ben

salda in vetta alla classifica mentre Roma è bloccata al 21^o posto, ma il distacco tra le due città in termini di punteggio aumenta: la distanza tra le due città era di 127 punti lo scorso anno, quest'anno sale a 155. Una forbice che si allarga sempre di più a discapito della Capitale che non riesce a raggiungere il capoluogo lombardo in nessuna delle dimensioni analizzate, tenendo testa a Milano solo per la qualità del proprio capitale umano.

Il **rafforzamento del sistema urbano del nord** e la dicotomia con le città metropolitane del sud. Le cinque aree metropolitane più performanti sono del Nord: Milano, Bologna, Venezia, Firenze e Torino, che si configurano sempre di più come un sistema grazie alla forte crescita dei centri urbani di medie dimensioni come Padova, Parma, Trento, Modena e Ravenna (tutte fra le prime dieci città del rating generale) che fungono da elementi di connessione tra le diverse polarità. Le città metropolitane al Nord rafforzano dunque il proprio ruolo guida nello sviluppo del paese, fungendo da hub per il territorio circostante e creando piattaforme territoriali abilitanti, in un circolo virtuoso che alimenta la competitività e l'innovazione di intere aree del Paese. Le città metropolitane da Roma in giù sembrano invece vivere isolate, senza riuscire ad innescare meccanismi virtuosi di sviluppo delle aree circostanti.

Le energie del Sud: si consolida la dinamica di crescita. Il Sud è ancora lontano dalla top ten, ma la distanza con le altre aree geografica si è ridotta. A partire dal dato di Cagliari, la prima città del meridione (che sale di sei posizioni rispetto al 2015) grazie ad un miglioramento significativo in diverse aree (People, Governance, Living e Legalità), per continuare con Matera (+12), Pescara (+5), Bari (+4), Lecce (+5), Oristano (+1), Potenza (+2). Appare, inoltre, tra le prime 15 città del Sud, una città siciliana: Siracusa, che sale di ben sedici posizioni dall'anno passato superando Palermo e Catania ed esprimendo le migliori performance in indicatori quali la dispersione idrica, l'equilibrio occupazionale di genere, l'accessibilità degli istituti scolastici, la bassa presenza di giornalisti e amministratori minacciati. Una crescita, quella del Sud, che sopperisce alle carenze infrastrutturali attraverso dinamiche che afferiscono al capitale sociale, con esperimenti di innovazione sociale che vengono messi a sistema e creano sviluppo.

MILANO: APERTA, INTERCONNESSA, SOLIDALE

Intervento ad ICity Lab 2016 di Roberta Cocco

Assessora Trasformazione digitale e Servizi civici
Comune di Milano



▲
Atti on line "Conoscere, collaborare e realizzare nelle città dei dati. Presentazione dei risultati di ICity Rate 2016"

Dopo 25 anni all'interno di Microsoft, oggi mi trovo in un mondo completamente nuovo. Il mio primo passo è stato quello di conoscere le strutture, le persone e i processi della pubblica amministrazione, che spesso sono tutt'altro che semplici. "Milano, numero uno non solo in Italia ma in Europa" è la mia grandissima sfida, da realizzare insieme ad Anci, Agid e alla nuova struttura governativa che sta creando Diego Piacentini.

In occasione di ICity Lab ho condiviso con le colleghe Flavia Marzano, Assessora alla Roma Semplice e Paola Pisano, Assessora all'innovazione di Torino, punti di vista e prospettive future da attuare insieme. Flavia mi ha raccontato i progetti che vorrebbe realizzare e mi sono sembrati illuminanti e spero di portarli avanti insieme a lei. Per questo motivo invito chiunque abbia voglia di far parte di un asse a farsi avanti, magari insieme agli enti di riferimento, per capire concretamente **cosa possiamo fare tutti insieme** per l'Italia.

A me non piacciono i *claim*: vengo da un mondo privato dove è necessario essere concreti. Quindi se dovessi scegliere un *claim* per descrivermi sarebbe "concretezza", perché mi piace sempre porre l'attenzione sugli obiettivi. Il **primo obiettivo** che ho come Assessora alla Trasformazione digitale e Servizi civici di Milano è riuscire a ribaltare la relazione Comune/cittadino, dove per cittadino in-

tendo ogni singolo individuo, che sia un manager, una mamma, un papà, un anziano o un ragazzo. Il **secondo obiettivo** è capire quali sono le esigenze della città e come si stanno evolvendo. Milano è una città che si sta trasformando in modo radicale. Io sono residente a Milano da tempo, ma negli ultimi quattro anni ho avuto ruoli internazionali che mi hanno portato a essere spesso fuori dall'Italia. Adesso ho l'ufficio in via Larga, in pieno centro storico spesso mi trovo a raggiungere Palazzo Marino e durante il tragitto mi guardo attorno. Quello che vedo è una città completamente diversa da quella che conoscevo e vivevo anni fa. Una **città in trasformazione**: è sufficiente attraversare la Galleria Vittorio Emanuele II per notare la quantità di turisti che ci sono in qualsiasi momento della giornata e in qualsiasi periodo, che sia estate o una uggiosa giornata autunnale. Milano oggi è un'importante meta turistica, in pochi si sarebbero aspettati di raggiungere questo traguardo. Il prossimo passo adesso è lavorare per mettere davvero il **cittadino al centro**. Come possiamo farlo con l'aiuto della tecnologia? **Agendo su tre assi**. Il primo: fornire **a tutti l'accesso a tutte le informazioni**. Che si tratti di un cittadino, di un pendolare, di un residente della città metropolitana o di un turista, tutti devono ricevere dal Comune tutte le informazioni di cui hanno bisogno. Il secondo asse è rappresentato dai servizi. I servizi civici rappresentano per me il front end di tutto quello che posso realizzare grazie all'infrastruttura tecnologica. Non è necessario che tutti conoscano il tipo di infrastruttura che ha il Comune, ma **tutti devono beneficiare dei servizi** che offriamo. In questo campo il Comune di Milano ha già fatto molto: il 40% dei servizi al cittadino a Milano sono già disponibili on line. Questo dato, seppur buono, non ci basta: mi piacerebbe arrivare al 100% e mi rendo conto di quanta ambizione ci sia in questa affermazione. Mi piacerebbe riuscire a ren-

dere disponibili online tutti i servizi del Comune, sempre nel rispetto di quella parte di popolazione che non ha accesso alla Rete. Nessuno deve essere lasciato indietro e per questo lavorerò per offrire gli strumenti necessari affinché i servizi siano egualmente accessibili a tutti i cittadini. Il terzo asse è la **partecipazione**. Il Comune di Milano può contare su un altro assessore, Lorenzo Lipparini, a cui è stata affidata la delega agli open data e alla partecipazione. Il mio collega sarà il nostro portavoce su questi temi. Io, però, ho il dovere di offrirgli le piattaforme adeguate per permettere ai cittadini di essere davvero ascoltati e di collaborare con la città.

La nostra missione è quindi usare la tecnologia per fornire tutte le informazioni, i servizi e le modalità di partecipazione e mettere tutto a fattor comune: le strutture tecnologiche, il sistema di applicativi, le infrastrutture, l'hardware, i dipartimenti che lavorano sull'interoperabilità, la componente di dataset e l'importantissima divisione che si occupa di cybersecurity. Proprio per questo motivo il mio piano di mandato parte dall'**interoperabilità**: è essenziale, infatti, che tutti i compartimenti su cui stiamo lavorando abbiano un linguaggio comune. Quali sono le mie sfide? La prima è "**mettere il cittadino al centro**". Questa è una rivoluzione copernicana. Spesso io stessa quando parlo dico "il Comune racconta", "il Comune fa il portale", "il Comune dà una chiave", ma questa prospettiva deve essere ribaltata in modo trasparente. E' il cittadino che ha bisogno di questo servizio e io Comune glielo metto a disposizione, è il cittadino che mi sta segnalando una necessità e io

attraverso la tecnologia glielo offro. La seconda sfida è direttamente collegata alla prima. Il mio lavoro ha una componente esterna e una grandissima componente interna. Se dovessi disegnare il mio lavoro lo immaginerei come un iceberg: la punta è ciò che si vede all'esterno, ma chi di voi lavora in questo ambito sa che la parte più importante del mio compito consiste nell'**armonizzare le strutture interne**. Una definizione apparentemente innocua che nasconde il vero obiettivo: lavorare affinché gli oltre cento database presenti in Comune prima o poi possano confluire in un solo hub. Ultima sfida: Milano vuole **collaborare con le altre città** per portare l'Italia in alto, ma deve anche guardare alle eccellenze internazionali. Sono molto orgogliosa di lavorare per la città più smart d'Italia ma vorrei che Milano diventasse la migliore città europea, vorrei che venisse citata come migliore esempio di città innovativa a livello mondiale. Questa è una sfida importante e per vincerla abbiamo bisogno di creare partnership con le eccellenze internazionali per poter imparare dagli altri e al tempo stesso mettere in condivisione le nostre buone pratiche. Non ci resta che incrociare le dita.

Sono molto orgogliosa di lavorare per la città più smart d'Italia ma vorrei che Milano diventasse la migliore città europea, vorrei che venisse citata come migliore esempio di città innovativa a livello mondiale

DIVARIO NORD – SUD, CITTÀ METROPOLITANE E PICCOLE CAPITALI: UN COMMENTO AI DATI ICITY RATE 2016

|

Intervento ad ICity Lab 2016 di Paolo Testa

Capo Area Studi e Ricerche Anci e responsabile Osservatorio Nazionale Smart City Anci

Commentare i dati emersi dal Rapporto ICity Rate 2016 mi consente, in primo luogo, di esprimere la soddisfazione e il piacere di essere parte di questo processo che, come ricercatore, trovo molto interessante e di grande valore per le nostre città. Voglio qui sottolineare **tre elementi di significatività**. Il primo è quello più evidente, anche solo in termini visuali: il divario tra Sud e Nord. Tutte le cartine "Italia" di tutti i valori, di tutti gli item, mostrate nel Rapporto disegnano un'**Italia spaccata in due**. Non lo scopriamo nel 2016 grazie a ICity Rate, ma questa situazione viene qui messa in un'evidenza drammatica. Non è quest'evidenza che vorrei sottolineare, ma piuttosto soffermarmi sulle "macchie" che su ogni cartina troviamo all'interno dei monocolori che caratterizzano (a valori invertiti) Nord e Sud: credo che questi siano i territori da tenere sotto massima osservazione. Da una parte perché al Nord mostrano zone di sofferenza che rischiano di sganciarsi dagli esempi positivi che le circondano. Prendiamo ad esempio il fattore "legalità": non scopriamo certo oggi che si sta alzando "la linea della palma", ma drammaticamente vediamo che fenomeni di criminalità organizzata, riciclo di denaro e inferenze sul ciclo dei rifiuti si stanno radicando al Nord e portano alcuni territori a peggiorare progressivamente le loro performance complessive. Dall'altra parte, in termini positivi, al Sud si riconoscono (soprattutto all'interno di singoli item) delle "isole" di eccellenza che, anche se non si esprime in valori assoluti, evidenziano territori che vanno incoraggiati e protetti, costruendo le condizioni affinché questi fungano da volano ed esempio per le macroregioni di riferimento.

Il secondo tema di riflessione riguarda le **città**

metropolitane. La loro nascita e il loro avvio si sta rivelando un processo delicatissimo. Come Anci lavoriamo molto con le città metropolitane, abbiamo investito molto sia a livello politico attraverso il Coordinamento dei sindaci metropolitani, sia a livello tecnico con il Tavolo di lavoro dei responsabili dei piani strategici metropolitani e viviamo giorno per giorno le difficoltà e le tensioni che in quei territori si stanno vivendo per "passare il crinale" verso il pieno compimento della riforma. Credo che, in questa fase delicata, non ci si debba troppo soffermare sulla definizione amministrativa dei confini, ma guardare piuttosto al lavoro che le città metropolitane stanno già facendo soprattutto riguardo l'organizzazione territoriale in Ambiti omogenei e in Unioni di Comuni.

Terzo elemento di commento è su quelle che nel rapporto sono chiamate le "**piccole capitali**", città di medio-grandi dimensioni che raggiungono delle performance di eccellenza su molte leve e in molti ambiti. La questione delle ex province, oggi Aree vaste, e della riorganizzazione del territorio anche al di fuori delle città metropolitane, ha le stesse dinamiche, anche se non sempre ha le stesse leve normative, che sono a disposizione delle città metropolitane. La riorganizzazione delle Aree vaste è un tema che va messo bene a fuoco anche perché, e qui entro nella seconda fase di commento più tecnico, i dati dell'ICity Rate sono riferiti quasi sempre a livello provinciale e quindi ciascuna città trova un posizionamento che è spesso riferito al territorio della provincia di riferimento e non solo alla città capoluogo. Un limite, questo, del come i dati si raccolgono e vengono messi a disposizione in questo Paese: chi si occupa, come me, di analisi del territorio accoglie volentieri l'indirizzo dell'Istat, confermato anche da grandi investimenti che sono in corso, di georiferire il dato, di collegarlo all'elemento geografico. La questione dei **microdati** è in Italia, per i

pochi appassionati del tema, assai rilevante perché abbiamo pochissimi dati, spesso sono dati amministrativi, quindi dati che vengono messi a disposizione con una certa lentezza rispetto al manifestarsi dei fenomeni e sono a livello comunale, se non a livello provinciale o addirittura a livello regionale. In questo abbiamo tanta strada da fare rispetto ai Paesi anglosassoni - dove, invece l'attenzione al microdato è quasi maniacale. È molto importante per l'Anci, in particolare per l'Ufficio Studi che, in occasione del Rapporto ICity Rate, si ritorni a parlare dell'importanza dei dati, un po' perché appunto cerchiamo attraverso questo movimento di anticipare alcuni grandi cambiamenti che sono ormai dentro le amministrazioni comunali: mi riferisco all'internet delle cose, alla sensoristica, alla comunicazione *machine to machine*, a tutti quegli strumenti, logiche e paradigmi che, attraverso i big data, stanno già investendo come un diluvio le amministrazioni e che rarissimamente siamo in grado di sfruttare in pieno. Ancora troppo spesso le decisioni nei contesti urbani vengono prese su diretta pressione dell'opinione pubblica, sulla contingenza quotidiana piuttosto che su questioni territoriali, economiche, sociali più profonde e radicate, ma magari poco evidenti. Invece sappiamo bene quanto i dati, la loro analisi, la loro comprensione ci aiuterebbero ad alzare un po' lo sguardo oltre il traguardo della giornata, del mese o, al massimo, del mandato del sindaco. Anche perché i problemi che abbiamo di fronte richiedono delle risposte di periodo lungo e questo lo scopriamo ogni giorno di più. L'allargamento del numero degli indicatori, che ha caratterizzato quest'anno il Rapporto io credo che sia di grande importanza e mi piace molto l'**approfondimento sul tema della legalità** perché, è chiaro, non esistono territori sviluppati senza una cultura della legalità che sia patrimonio collettivo della comunità locale. In termini generali, più che sul rating, credo sia **importante soffermarsi sui trend** che caratterizzano le performance delle città. Credo sia molto importante, per il decisore pubblico, comprendere se la propria città si stia muovendo in

senso positivo o negativo rispetto alle singole leve, perché questo andamento testimonia i risultati ottenuti sul territorio e evidenzia eventuali aree di criticità meglio di quanto possa fare la posizione nella classifica assoluta delle città. Il ruolo che Anci ha assunto nella partecipazione al gruppo di lavoro per la realizzazione del Rapporto è coerente con l'impegno più ampio che l'Associazione ha preso in questa direzione. Per consolidare e sviluppare la conoscenza del sistema delle autonomie, Anci punta molto sulle **comunità di pratiche**, cioè su quegli insiemi di persone che si occupano delle stesse materie, che hanno problemi comuni e cercano soluzioni condivise adattandole alle singole realtà. Tutti concordiamo sull'importanza dell'integrazione di questi dati quantitativi con l'analisi dei fenomeni che giornalmente accadono sul territorio, quindi con la conoscenza dei progetti e dei processi che sono in corso. In Anci stiamo raccogliendo questi percorsi, questi processi d'innovazione e li mettiamo a disposizione di tutti i Comuni (e non solo) attraverso una piattaforma web che ha l'ambizione di costituire il luogo dove i progetti in corso nelle nostre amministrazioni, siano essi di rigenerazione urbana o d'innovazione sociale, di sostegno all'economia o di trasformazione digitale, abbiano una visibilità utile al loro riuso. Questa **piattaforma** (www.agendaurbana.it), inoltre, ha l'obiettivo di garantire a livello nazionale l'accumulazione, l'elaborazione e lo scambio di dati raccolti su scala locale, di avere visibilità "in tempo reale" sui problemi e, ancor di più, sulle soluzioni in essere nei comuni e, attraverso la definizione degli indirizzi prioritari di intervento, di orientare i comportamenti dei diversi attori in campo.

Credo sia molto importante, per il decisore pubblico, comprendere se la propria città si stia muovendo in senso positivo o negativo rispetto alle singole leve, perché questo andamento testimonia i risultati ottenuti sul territorio e evidenzia le aree di criticità

RESILIENZA, UN PARADIGMA DI POLICY PER LE AGENDE URBANE

di **Massimo Allulli**

Anci Area Studi, Ricerche, Banca Dati delle Autonomie Locali



▲
Atti on line "Garantire la sicurezza del territorio: verso una città resiliente"

Con il 2016 si chiude un anno cruciale per le città in Italia e non solo. Le pressioni che i sistemi urbani subiscono in ragione dei processi globali di mutamento climatico, economico, demografico si sono rese evidenti attraverso eventi calamitosi, fenomeni conflittuali, atti di violenza. Nel caso italiano, eventi climatici estremi ed improvvisi, i drammatici eventi sismici che hanno coinvolto l'Italia centrale, ma anche i fenomeni migratori e la relativa pressione sulle città hanno messo al centro del dibattito la questione relativa alla capacità dei sistemi urbani di **dare risposta a sfide vecchie e nuove**. È anche per la dimensione intrinsecamente urbana di queste sfide che il 2016 è stato l'anno in cui le città sono tornate ad essere protagoniste dell'agenda politica internazionale. È stato siglato il 31 maggio il documento "Urban Agenda for the EU", più noto come **Patto di Amsterdam**, che, sottoscritto dai Governi di tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, propone un'agenda per le politiche urbane che metta al centro ambiente, sviluppo e qualità della vita. Agenda Urbana che è stata anche al centro della conferenza ONU Habitat III, che ha avuto luogo a Quito dal 17 al 20 ottobre 2016. E, in ultimo, il 2016 è stato l'anno in cui sono state avviate le azioni per l'implementazione dell'Agenda 2030 e dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) approvati nel settembre del 2015 dall'ONU.

L'esplicitazione della **dimensione urbana nelle agende politiche** si è accompagnata con l'affermazione di quello che può essere definito come un paradigma emergente nelle politiche urbane: il concetto di **resilienza**. Un paradigma è, nello studio delle politiche pubbliche, un principio che guida il processo di policy a partire dall'identificazione dei problemi, orientando le scelte, offrendo strumenti e definendo soluzioni. Quello di resilienza è un concetto che gli SDGs legano esplicitamente alla dimensione urbana dell'Agenda 2030 attraverso il goal 11 "**Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili**". A questo goal, non casualmente, fa esplicito riferimento il Patto di Amsterdam, che dedica al tema "*climate resilience and risk management*" una delle partnership tematiche in corso di attivazione. Quello di resilienza è un concetto ricorrente anche nell'Agenda Urbana adottata dall'assemblea delle Nazioni Unite a seguito di Habitat III, nella quale si legge che "date le tendenze demografiche delle città e il loro ruolo nell'economia globale, negli sforzi per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, e nell'uso delle risorse e degli ecosistemi, il modo in cui esse sono pianificate, finanziate, sviluppate, costruite, gestite e governate ha un impatto diretto sulla sostenibilità e la resilienza ben oltre i confini urbani" (*Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*, on line su www.habitat3.org)

Il concetto di resilienza, come noto, è mutuato dalle scienze naturali e adattato agli studi e alle politiche urbane. Quella relativa alla resilienza, hanno scritto Pendall, Foster e Cowell, è una "metafora-guida per la pianificazione e le policy" (Pendall, R., Foster, K. A., & Cowell, M., 2009, *Resilience and regions: building understanding of the metaphor*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*). Secondo Pendall e gli altri autori (la

traduzione è di chi scrive) “si può precisamente definire una regione resiliente quando, di fronte a una sfida, risponde in modo tale da preservare o incrementare i risultati positivi”. Questo significa, concludono, che “una misura di resilienza di una regione di fronte a una de-industrializzazione sul lungo periodo può essere una re-industrializzazione (magari con salari migliori), come successivi cicli migratori possono essere un indicatore della resilienza di una regione all’immigrazione passata”. Gli stessi studiosi evidenziano tuttavia come le città, e in particolare le aree metropolitane, siano sistemi complessi nei quali le analisi e le conseguenti politiche di resilienza devono tenere conto di due variabili cruciali: il tempo e lo spazio. La variabile temporale attiene all’esigenza per le istituzioni (politiche e non) di adattarsi rapidamente ai mutamenti, laddove la resilienza complessiva del sistema è rilevabile solo su periodi superiori alla decade. La variabile spaziale attiene all’identificazione dei confini dei sistemi urbani (o regionali), non sempre coincidenti con i confini istituzionali. Se le città esprimono un fabbisogno di resilienza, la complessità della programmazione e delle politiche da mettere in campo richiede la mobilitazione di risorse cognitive, economiche, organizzative di cui non sempre i singoli Comuni dispongono. È questa la ragione cui ricondurre l’attivazione negli ultimi anni di un grande numero di programmi e progetti orientati ad accompagnare i Comuni nel loro percorso verso la resilienza. Nel 2014 UNISDR - United Nations International Strategy for Disaster Reduction - ha attivato il programma “**Making Cities Resilient: my City is Getting Ready**”, al quale hanno aderito 138 Comuni italiani. L’agenzia ONU per le città, UN Habitat, ha attivato il *City Resilience Profiling Programme*, utile ad accompagnare le città nella misurazione e valutazione della propria resilienza. La rete globale ICLEI, attiva nel campo della sostenibilità urbana, organizza annualmente il *Global Forum on Urban Resilience & Adaptation*. La Banca Mondiale a sua volta ha creato il **Resilient Cities Programme**, che finanzia progetti per la riduzione dei rischi in ambito urbano. Al livello europeo, molti sono i progetti finanziati dall’Unione e dagli Stati membri in materia di resilienza urbana. Il progetto **RAMSES – Science for Cities in Transition**, finanziato dalla *Joint Programme*

Initiative Urban Europe, ha recentemente lanciato il portale www.on-urban-resilience.eu che, attraverso centinaia di video organizzati in una mappa cognitiva, mette a confronto le iniziative di resilienza portate avanti dalle città europee. Nell’ambito del programma URBACT è attiva la rete *Resilient Europe*, tramite cui le città partner stanno sperimentando l’adozione del *Transition Management*. Il progetto **Derris** del programma Life+, che tra i suoi partner vede l’Anci, Unipol e il Comune di Torino, ha l’obiettivo di fornire ai Comuni gli strumenti necessari per ridurre i rischi. E per fare ciò intende trasferire co-

noscenze alla PA e alle PMI su *risk assessment* e *risk management* di eventi legati al cambiamento climatico. Azioni significative sono state attivate anche da istituzioni private. Tra queste la Rockefeller Foundation, che ha finanziato il programma **100 Resilient Cities**. Attivato nel 2013, il programma ha gradualmente coinvolto un numero crescente di città nella formulazione di un proprio piano di resilienza sulla base di un *Resilient City Framework* comune. Il framework individua **quattro dimensioni** fondamentali: leadership e strategia, infrastrutture e ambiente, economia e società, salute e benessere. L’analisi del grado di resilienza rappresenta la base per la formulazione di un piano che, a differenza della pianificazione settoriale, sia in grado di rappresentare **una guida per politiche integrate** di lungo periodo.

I **Comuni italiani** non sono rimasti fermi di fronte alla sfida della resilienza. In questo quadro rientrano le azioni condotte da **Anci** per promuovere politiche di resilienza, da ultimo il protocollo di intesa firmato con Enel nell’ottobre 2016 per mettere in campo “sinergie ed opportunità di tutela del territorio e azioni di aumento della resilienza all’insegna della sostenibilità ambientale, sociale ed economica”. Sempre di più, agli strumenti tradizionali e obbligatori di pianificazione, si affiancano **nuovi piani di resilienza** che i Comuni attuano volontaria-

Se le città esprimono un fabbisogno di resilienza, la complessità della programmazione e delle politiche da mettere in campo richiede la mobilitazione di risorse cognitive, economiche, organizzative di cui non sempre i singoli Comuni dispongono

mente. È questo il caso dei **Piani di Adattamento ai Cambiamenti Climatici** come quelli adottati dai Comuni di **Bologna** e di **Ancona** (attraverso il contributo del programma europeo Life), dei tanti piani di efficientamento energetico prodotti nel quadro del Patto dei Sindaci, delle adesioni dei Comuni italiani al programma "Making Cities Resilient". I Comuni italiani partecipano alla rete *Resilient Europe* (**Potenza**) e a 100 Resilient Cities (**Roma e Milano**). La resilienza è un concetto che è stato introdotto nei processi di pianificazione strategica metropolitana. È in particolare il **Piano Strategico Metropolitano di Milano**, il primo ad essere stato approvato

in Italia a seguito della legge 56/2014 che li ha resi obbligatori, a porsi l'obiettivo di "creare le condizioni per un territorio che sappia essere sempre più resiliente, capace di adattarsi al mutare continuo delle condizioni". Quella relativa alla resilienza dunque non è una policy aggiuntiva, che si affianca ai settori esistenti, né un capitolo di spesa da inserire nei bilanci comunali. È piuttosto un paradigma che può avere un impatto sulle politiche urbane nel loro insieme, per accompagnarne formulazione e valutazione sul medio e lungo periodo, necessario per implementare nel contesto italiano, adattandole, le agende urbane globale ed europea.

E' PARTITO IL VIAGGIO DI FORUM PA NELL'INNOVAZIONE REGIONALE. E NON SI FERMERÀ



di **Carlo Mochi Sismondi**
Presidente FPA

Milano, Cagliari, Prato sono le tre tappe che hanno segnato il viaggio dei FORUM PA Regionali nel 2016. Con questa collana di eventi abbiamo inaugurato una nuova e ambiziosa impresa: costruire momenti di confronto di respiro nazionale sulle principali politiche d'innovazione delle regioni, in cui si possano incontrare gli innovatori e le forze attive provenienti dalla politica, dalle amministrazioni, dalle imprese, dalla cittadinanza organizzata, dall'accademia e dai centri di ricerca.

A guidarci è la convinzione che l'innovazione non possa che procedere in un moto circolare che, partendo dai territori, dove i bisogni dei cittadini diventano domanda di servizi e dove le istituzioni debbono fornire risposte e opportunità, porti poi a scelte nazionali che tornino infine sul territorio sotto forma di grandi progetti-Paese. È solo così che le mille esperienze positive, di cui pure l'Italia è ricca, possono fare sistema e costruire valore sociale e quindi essere effettivamente percepite dai contribuenti, favorendo la ripresa di quella fiducia che sembra essere oggi l'ingrediente mancante nello sviluppo.

Già la prima tappa è stata quanto mai significativa per dimostrare subito la rilevanza sia dell'iniziativa sia dei temi trattati. Con **FORUM PA Lombardia**, a gennaio, siamo infatti partiti dalla più grande regione d'Italia mettendo in campo il tema che maggiormente sta a cuore ai cittadini, quello della **qualità della vita e del welfare** inteso come complesso delle politiche che rendono possibile il "prendersi cura" dei cittadini. È proprio il passaggio dal "curare" al "prendersi cura" che - come evidenziato negli interventi dei vertici politici e amministrativi della Regione, dal Presidente **Maroni**, ai suoi Assessori è al centro della riforma lombarda della sanità e del welfare, una riforma

che coinvolge non solo il sistema sanitario regionale, ma anche le politiche sociali, le politiche per l'autonomia, le politiche per l'ambiente e per migliori stili di vita.

Siamo partiti quindi come meglio non si poteva, ma tappe successive, altrettanto importanti, hanno segnato il passo.

Ad aprile, con **FORUM PA Sardegna** abbiamo messo insieme molti temi, tutti coerenti con un concetto fondamentale: non esiste sviluppo se tale **sviluppo** non è equo, sostenibile e in grado di cambiare la vita di cittadini e imprese. Tutto il resto non ci interessa: la parte più attiva del Paese riconosce nella qualità della vita, nell'innovazione, nello sviluppo sostenibile, le vere priorità politiche e questo deve essere vissuto in un clima di trasparenza e integrità. Così l'appuntamento di Cagliari è stato un'occasione di confronto tra istituzioni, operatori pubblici, cittadini e imprese. Ma anche e soprattutto un momento privilegiato per fare il punto sugli strumenti e le politiche di innovazione necessarie per affrontare le sfide poste da **Sardegna 2020**. Lo abbiamo fatto con rappresentanti delle realtà territoriali, dalle imprese alle organizzazioni della società civile e alle Università in un confronto aperto con le istituzioni regionali, alla presenza, tra gli altri, del vicepresidente della Regione Raffaele **Paci** e degli Assessori regionali Gianmario **Demuro**, Affari Generali, Personale e Riforma e Virginia **Mura**, Lavoro, Formazione

A guidarci è la convinzione che l'innovazione non possa che procedere in un moto circolare che, partendo dai territori, dove i bisogni dei cittadini diventano domanda di servizi e dove le istituzioni debbono fornire risposte e opportunità, porti a scelte nazionali che tornino infine sul territorio sotto forma di progetti-Paese

Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale. Infine, ma non certo da ultimo, a giugno, all'indomani di FORUM PA 2016 abbiamo fatto tappa a **Prato** con il **FORUM PA Toscana**, organizzato in collaborazione con Anci Toscana e Anci Innovazione all'interno della Manifestazione Dire e Fare. Al centro i temi della **cittadinanza digitale**, su cui la Toscana si posiziona come eccellenza nazionale: dal piano per la Banda Ultra Larga alle competenze digitali, dal ruolo delle Regioni per la trasparenza e la partecipazione all'innovazione nella fiscalità locale, FORUM PA Toscana ha rappresentato un momento di sintesi importante tra il processo di innovazione territoriale e quello di riforma della PA, con la partecipazione, tra gli altri dei Sottosegretari **Rughetti**, Presidenza del Consiglio dei Ministri e **Giacomelli**, Ministero Sviluppo Economico, dell'Assessore regionale alla

partecipazione e all'innovazione, Vittorio **Bugli** e dell'Assessora del Comune di Prato all'Innovazione tecnologica e Agenda digitale, Benedetta **Squittieri**.

Tre tappe importanti, dunque, che hanno dato il via a **un viaggio che continuerà nel 2017**.

Il movimento circolare dell'innovazione tra centro e territorio è per noi un *must* sia perché crediamo che è nei sistemi regionali, lì dove le amministrazioni hanno sul collo il fiato dei cittadini e delle imprese, che si trova l'innovazione più spinta sia perché siamo convinti che, se bisogna far conoscere al Governo nazionale quel che accade nelle regioni allargando quello sguardo "*palazzo-chigi-centrico*" che a volte affligge la politica romana, è allo stesso tempo necessario che i provvedimenti nazionali siano presentati e chiariti direttamente a contatto con chi li deve mettere in pratica.

LA RIFORMA DEL WELFARE PASSA DA UNA NUOVA PA

di **Michela Stentella**

FPA



Dossier "FORUM PA Lombardia: due giorni di lavoro sul nuovo welfare regionale"

Con il FORUM PA Lombardia è stato inaugurato il percorso dei FORUM PA regionali, un ciclo di eventi ideato da FPA che, nel corso del 2016, ha messo in primo piano le iniziative di innovazione avviate nelle regioni italiane. Come ha sottolineato Carlo **Mochi Sismondi**, Presidente di FPA: "Questa prima

tappa che ha visto due giorni di intenso lavoro e confronto su un tema così importante, quello della qualità della vita e del welfare inteso come complesso delle politiche che rendono possibile il "prendersi cura" dei cittadini, ha confermato il valore di questi appuntamenti. È infatti sempre più **necessario mettere a fattor comune** le migliori esperienze del nostro Paese, raccontandole attraverso casi concreti, numeri e risultati e mettendo allo stesso tavolo tutti gli attori: PA, imprese, mondo della ricerca e del non profit". Si tratta di creare un **nuovo modello di PA**: una PA che abbatta i muri, in cui tutti i soggetti (dal centro ai territori) collaborano tra loro. Una **PA abilitante** che offra ai cittadini i prerequisiti e le condizioni per dare il meglio di sé.

Questi aspetti sono stati sottolineati anche dal Presidente della Regione Roberto **Maroni**, che chiudendo i lavori del FORUM PA Lombardia e ringraziando FPA per aver scelto la sua regione per cominciare questo viaggio ha ribadito che "La **Legge regionale 11 agosto 2015 n. 23** disegna un'evoluzione, non una riforma del sistema

socio-sanitario: il sistema già funziona quindi non va riformato, ma un'evoluzione è necessaria tenendo conto dell'evoluzione della società, in vista ad esempio dell'aumento dell'età e dei problemi di cronicità. Per realizzare questa evoluzione verso un nuovo modello di welfare è necessario **ascoltare il territorio**, questo è lo sforzo maggiore da fare. È poi fondamentale la collaborazione tra i diversi settori dell'amministrazione, tenendo presente che non si può lavorare a compartimenti

stagni, perché il riferimento deve essere sempre il cittadino. Ecco quindi l'**integrazione** tra salute, sociale, lavoro, politiche attive, territorio e ambiente".

Ancora sull'approccio del nuovo welfare lombardo, l'Assessore al Reddito di autonomia e Inclusione sociale di Regione Lombardia, Giulio **Gallera** che ha sottolineato: "Stiamo mettendo in campo un nuovo modello di welfare, una grande rivoluzione, che mette al centro i cittadini, con le Istituzioni, Regione, Comuni ed Enti territoriali, attente a dare **risposte personalizzate** ai loro bisogni".

Regione Lombardia ha scelto come principio guida per l'evoluzione delle sue politiche quello della '**welfare society**', in contrapposizione con il 'welfare state', perché come ha spiegato nel convegno conclusivo di FORUM PA Lombardia l'Assessora all'Istruzione, Formazione e Lavoro Valentina **Aprea** "oggi più che mai è necessario insistere sulla centralità della persona, sui suoi bisogni e aspirazioni". "Per la **valorizzazione del capitale umano** – ha spiegato – ci siamo dati un obiettivo di legislatura che può sembrare uno slogan ma

Si tratta di creare un nuovo modello di PA: una PA che abbatta i muri, in cui tutti i soggetti collaborano tra loro. Una PA abilitante che offra ai cittadini i prerequisiti e le condizioni per dare il meglio di sé

non lo è: *Studiare in azienda, trovare lavoro a scuola* e cercheremo di dimostrarlo con le politiche che abbiamo messo in campo.”

Non da ultimo a FORUM PA Lombardia ha preso il palco la tematica ambientale. “Il principio ispiratore del Welfare si è evoluto nel tempo, allargando i diritti e servizi sociali che con esso ci si pro-

pone di garantire: assistenza sanitaria, pubblica istruzione, sussidi familiari e di disoccupazione, previdenza sociale, ma anche, e sempre più, accesso alle risorse culturali e oggi più che mai anche la **difesa dell’ambiente**”. Così l’assessore lombardo all’Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile Claudia Maria **Terzi** in chiusura dei lavori.

IN SARDEGNA, L'INNOVAZIONE PASSA DAL SISTEMA REGIONALE

di **Redazione FPA**



▲
Dossier "FORUM PA Sardegna: due giorni di lavoro su Agenda digitale, prevenzione della corruzione, sviluppo locale, efficienza degli enti locali"

La firma ufficiale del Patto d'Integrità tra il Presidente di Transparency International Italia, Virginio **Carnevali**, e i rappresentanti di Arst Trasporti Regionali della Sardegna per la realizzazione del collegamento Repubblica/Stazione RFI della metropolitana leggera di Cagliari è stato uno dei momenti in primo piano a FORUM PA Sardegna, organizzato da

FPA e dalla Regione Autonoma della Sardegna che si è svolta Cagliari nel mese di aprile.

Un evento che ha visto 600 partecipanti, 60 relazioni, oltre alla presenza di Raffaele **Paci**, Vicepresidente della Regione e di 4 Assessori della Giunta regionale. Sono intervenuti inoltre Antonio **Bartolini**, Assessore Innovazione e Agenda Digitale della Regione Umbria, Barbara **Argiolas**, Assessore alle politiche per lo sviluppo economico e turistico del Comune di Cagliari, Paola **Piras**, Commissario Straordinario della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Cagliari e Filippo **Romano**, Dirigente Ufficio Piani di Vigilanza e Vigilanze speciali dell'Anac.

Il percorso di approfondimento sul fronte della **trasparenza**, della **legalità** e della **prevenzione della corruzione** – dal Protocollo di Intesa stipulato tra Regione Sardegna, Transparency e Anci, al Protocollo di Vigilanza Collaborativa tra Regione e Anac fino al ruolo dell'Organismo Unico di Valutazione e alle esperienze di divulgazione nelle scuole – si è affiancato a una riflessione intorno

ai progetti già in atto sul territorio e a quelli da realizzare attraverso gli **oltre 300 milioni di euro di investimento** previsti per l'attuazione dell'Agenda Digitale regionale: big e open data, democrazia partecipata, social network come driver strategici per una PA agile e inclusiva sono solo alcuni degli spunti che hanno animato il dibattito.

"FORUM PA Sardegna mette insieme molti temi, tutti coerenti con un concetto fondamentale: non esiste sviluppo se tale sviluppo non è equo e sostenibile. La parte più attiva del Paese riconosce nella qualità della vita, nell'innovazione e nello sviluppo sostenibile

le vere priorità e questo deve essere vissuto in un clima di trasparenza e integrità". Lo ha detto Carlo **Mochi Sismondi**, il Presidente di FPA illustrando il ricco programma congressuale.

La manifestazione di Cagliari si è confermata un'occasione di confronto tra istituzioni, operatori pubblici, cittadini e imprese ma soprattutto un palcoscenico privilegiato per fare il punto sugli strumenti e le politiche di innovazione necessarie per affrontare le sfide poste da **Sardegna 2020**.

"Lavoriamo a una **pubblica amministrazione più semplice** e più vicina al cittadino: digitalizzazione, trasparenza e anticorruzione, semplificazione delle procedure per lo sviluppo e internazionalizzazione delle imprese. Stiamo lavorando sin dal primo giorno in questa direzione, per promuovere una cittadinanza digitale, garantire servizi rapidi, sostenere l'occupazione e la competitività delle

La manifestazione di Cagliari si è confermata un'occasione di confronto tra istituzioni, operatori pubblici, cittadini e imprese ma soprattutto un momento privilegiato per fare il punto strumenti e politiche di innovazione per affrontare le sfide di Sardegna 2020

imprese promuovendo così la cultura della partecipazione che passa ormai inevitabilmente da quella Banda Ultra Larga che è ormai una realtà e segna una vera svolta per la Sardegna". È il commento del Vicepresidente della Regione Raffaele **Paci** che ha aperto i lavori della prima giornata durante la quale sono intervenuti tra gli altri, Gianmario **Demuro**, Assessore degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione e Virginia **Mura**, Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale. **Internazionalizzazione delle imprese** e Social Impact Investing i nodi centrali delle sessioni dedicate alla PA come motore dello sviluppo

economico: "Abbiamo voluto presentare il nostro **Social Impact Investing** nel contesto di FORUM PA Sardegna per condividere questa esperienza che, con un po' di spirito da esploratori, stiamo portando avanti in Sardegna. Questo innovativo strumento di ingegneria finanziaria è stato adottato dalla Giunta regionale in anticipo rispetto ad altre amministrazioni pubbliche e perfino allo stesso legislatore, che ancora non ha regolato questo tipo di strumenti a impatto sociale" ha commentato l'Assessore Mura.

Crescita e benessere, infine, le parole chiave della riflessione sull'efficienza degli Enti locali alla luce della legge Regionale n.2 del 4 febbraio 2016.

INTEGRAZIONE E COMPETENZE, LE CHIAVI DEL CAMBIAMENTO DEI TERRITORI

di **Chiara Buongiovanni**

FPA



Dossier "Dal Governo ai territori: integrazione e competenze le chiavi da FORUM PA Toscana"

Lo aveva promesso in apertura il Presidente di FPA Carlo Mochi Sismondi e lo hanno confermato gli animati tavoli di discussione sui temi di **innovazione, partecipazione e sviluppo**. Sono l'integrazione tra le diverse politiche territoriali e il raccordo tra il livello nazionale e quello re-

gionale a fare la differenza in termini di impatto e sviluppo sostenibile anche a livello locale. Quattro, nello specifico, i temi di lavoro del FORUM PA Toscana, tappa dedicata all'innovazione regionale e ospitata dalla città di **Prato**: cittadinanza, servizi, fiscalità locale e sviluppo. La posizione emersa è che senza una strategia politica capace di integrare questi aspetti, agendo sul locale ma guardando al tempo stesso alla strategia nazionale, non si andrà lontano. Centrale in questo il ruolo delle Regioni.

E proprio la Regione Toscana può fare scuola. Tra le prime ad investire nell'e-gov la Toscana è stata la prima Regione a partire con i servizi SPID mentre continua a ritmi sostenuti la lotta alla digital divide e l'impegno sul fronte open gov, basti vedere l'esperienza e i numeri di Open Toscana. Ma l'innovazione non si arresta e così anche i policy maker e gli operatori territoriali devono tenere il passo. Ne è ben consapevole Laura **Castellani**, Responsabile Infrastrutture e Tecnologie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione - Regione Toscana quando afferma: "Siamo tra gli ultimi Paesi nell'utilizzo dei servizi on line

della PA. Dove occorre lavorare affinché il sistemi migliori? Bisogna agire non soltanto sulle **competenze digitali** dei cittadini, ma anche su quelle del personale della PA; ripensare i processi interni degli Enti pubblici e non digitalizzare l'esistente; è necessario **un cambio organizzativo** della PA; ripensare l'architettura di delivery dei servizi. Non dovrebbe essere più la PA a sviluppare i servizi, ma dovrebbero essere messi a disposizione dal mercato. Infine occorre un utilizzo delle **piattaforme abilitanti regionali** interconnesse con quelle nazionali e front-end unificati con utilizzo di SPID per autenticazione".

Quello delle competenze digitali è decisamente il tema caldo del FORUM PA Toscana. Lo stesso Sottosegretario per Semplificazione e pubblica amministrazione Angelo **Rughetti**, riportando lo sconcertante dato per cui un terzo delle famiglie italiane non ha mai avuto accesso ad internet, ha affermato l'urgenza di riaprire concorsi per far entrare i nativi digitali nella PA, oltre all'opportunità di predisporre un importante investimento pubblico per **ridurre il gap** tra chi è abilitato a usare le tecnologie e chi non lo è. "Il dato peggiore - sostiene il Sottosegretario - è che l'intero sistema digitale non è ancora pensato come il canale di accesso primario ai servizi. Non si tratta solo di registrare quanto la PA spenda in innovazione digitale ma di quanto negli anni abbia speso male, senza avere una visione d'insieme". "C'è una frammentazione

La Regione Toscana può fare scuola. Tra le prime ad investire nell'e-gov la Toscana è stata la prima Regione a partire con i servizi SPID mentre continua a ritmi sostenuti la lotta alla digital divide e l'impegno sul fronte open gov. Ma l'innovazione non si arresta e così anche i policy maker e gli operatori territoriali devono tenere il passo

nell'accesso ai sistemi informativi della PA - continua - che non è più un problema tecnico e neanche istituzionale ma riguarda il **diritto di accesso a beni pubblici**, sancito dalla stessa Costituzione". Dall'intervento di Rughetti emerge come l'approccio governativo vada nella direzione di lavorare non all'ennesimo Piano per la digitalizzazione del Paese, ma a una **strategia**. "Dobbiamo avere - conclude - una visione complessiva del sistema pubblico. Non dobbiamo confondere l'effervescenza dei progetti sul territorio con la strategia che deve essere nazionale. Dobbiamo lavorare spingendo per la crescita omogenea nel Paese e dunque spingendo soprattutto chi è rimasto più indietro".

Riportando la voce dei territori, Il Sindaco di Prato e Presidente Anci Toscana, Matteo **Biffoni** ha ribadito come l'innovazione sia fondamentale da un lato per disporre di una PA efficace, vicina ai cittadini, capace di dare delle risposte, dall'altro per **accrescere lo sviluppo dei territori e delle imprese**. "A Prato - ha precisato - quasi ottocento aziende si occupano di innovazione e questo rappresenta un'occasione di ricchezza, a cui si collega uno sforzo importante che l'amministrazione di Prato, la Regione e l'intero sistema locale stanno compiendo per dare slancio a un settore molto dinamico".

L'innovazione sui territori nasce inevitabilmente da una **partnership tra pubblico, privato e cittadinanza**. Conferma l'impegno di un big player di mercato, Marco **Vergani** di Microsoft Italia quando afferma: "La PA è al centro della nostra azione quotidiana. La sfida è rispondere alle esigenze delle pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle locali, in modo da dare un contributo per lo sviluppo del Paese".

Fondamentale una regia, come quella che l'Agid sta cercando di costruire, come spiegato da Ma-

ria Pia **Giovannini**, Responsabile Area Pubblica Amministrazione - Agenzia per l'Italia Digitale: "Il cambiamento del Paese va fatto con una modalità precisa, che definirei "scientifica" e il territorio deve essere parte integrante e guida di tale processo. Gli indicatori sono, purtroppo, ancora troppo bassi; infatti si stanno incrementando soltanto quelli che misurano l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, ma non quelli capaci di produrre ricchezza per il Paese. Si stanno compiendo dei significativi passi avanti dal punto di vista dell'impianto normativo".

A confermare il lavoro del Governo nazionale nella costruzione delle infrastrutture abilitanti per l'innovazione sui territori, in chiusura di giornata, arriva il sottosegretario Ministero Sviluppo Economico, Antonello **Giacomelli** che ha riportato l'impegno a investire **5 miliardi per portare fibra in 7.300 Comuni** delle zone cosiddette a fallimento di mercato. Giacomelli ritorna sulla strategia unica per l'Agenda digitale e la banda ultra larga in Italia. "Dobbiamo lavorare sui 100 mega al secondo e riscaldare le classifiche europee" ha affermato. "In questa direzione - spiega - vanno i 5 miliardi di euro stanziati dal CIPE e va anche la scelta di lavorare a una rete pubblica con il contributo delle Regioni". "Interessante - conclude - che per una volta il rapporto Nord - Sud sia invertito. Dalla mappatura dei bisogni eseguita dal governo emerge infatti che le aree bianche, ovvero a fallimento di mercato sono per il 90% posizionate nelle Regioni del Nord e solo per il 10% al Sud, a causa del maggiore afflusso di fondi europei nelle regioni meridionali".

Un dato che fa onore ai governatori delle Regioni è l'accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni proprio per assicurare che le risorse messe in comune da Stato e Regioni confluiscano nelle zone a più alto bisogno.

IL FORUM PA LOMBARDIA VERSO UN NUOVO MODELLO DI WELFARE

|

Si è svolto a Milano il 28 e 29 gennaio 2016, presso il Palazzo Lombardia, il FORUM PA LOMBARDIA. Organizzato in partnership con la Regione Lombardia, il Forum è stato la prima tappa del **progetto FORUM PA Regionali**. Ben **sessantadue** relatori, provenienti dal mondo delle Istituzioni, delle Aziende del Sistema Sanitario Nazionale, ma anche esperti, associazioni e organizzazioni sindacali si sono confrontati sui quattro temi guida della manifestazione: nuovo welfare, innovazione organizzativa, reddito di autonomia, sostenibilità ambientale.

Tra i tanti intervenuti, segnaliamo: Roberto **Maroni**, Presidente, Regione Lombardia; Walter **Bergamaschi**, Direttore Generale Welfare, Regione Lombardia; Giovanni **Bocchieri**, Direttore Generale Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia; Gian Angelo **Bravo**, Direttore Generale Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle Imprese, Regione Lombardia; Roberto **Cova**, Direttore Generale Agricoltura, Regione Lombardia; Giovanni **Daverio**, Direttore Generale Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale, Regione Lombardia; Mario **Nova**, Direttore Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile, Regione Lombardia; Carlo **Mochi Sismondi**, Presidente FPA; Valentina **Aprea**, Assessore Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia; Giulio **Gallera**, Assessore Reddito d'Autonomia e Inclusione Sociale, Regione Lombardia; Claudia **Terzi**, Assessore Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile, Regione Lombardia; Angelo **Capelli**, Presidente Commissione Sanità e Politiche Sociali, Consiglio Regionale della Lombardia; Fabrizio **Piccarolo**, Direttore Generale Fondazione Lombardia per l'Ambiente; Dario **Butitta**, Direttore Generale Divisione Pubblica Amministrazione e Sanità, Engineering Ingegneria Informatica; Giovanna **Camorali**, Direttore Pubblica Amministrazione Locale, Sanità e Università, IBM Italia; Federico **Descalzo**, Chief Marketing & Technology Officer, Italtel; Gastone **Nencini**, Country Manager, Trend Micro Italia; Fulvio **Barbarito**, Direttore Salute e Socio Sanità, Lombardia Informatica; Angelo Lino **Del Favero**, Direttore Generale Istituto Superiore di Sanità; **Loredana Luzzi**, Direttore Sociosanitario ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda; Gabriella **Monolo**, Direttore Sociosanitario ASST Vimercate; Luigi **Pellegrini**, Direttore Centrale Operation, Lombardia Informatica; Giuseppe **Rossi**, Direttore Generale ASST Lodi; Giuseppe **Sgorbati**, Responsabile Direzione Tecnico-Scientifica, ARPA Lombardia, Roberto **Benaglia**, Segreteria Regionale, CISL; Maria **Berri**, Amministratore Unico, Agenzia Mobilità Ambiente Territorio di Milano.



Foto di FPA

IL FORUM PA SARDEGNA LE SFIDE PER LA SARDEGNA 2020

I

Si è svolto a Cagliari nell'ambito della Fiera Internazionale della Sardegna, nelle giornate del 28 e 29 aprile, il FORUM PA SARDEGNA organizzato da FPA in partnership con la Regione Autonoma della Sardegna. **Sessanta** relatori si sono confrontati sugli strumenti e le politiche di innovazione necessarie per affrontare le sfide poste da "Sardegna 2020", e su temi quali trasparenza, legalità e prevenzione della corruzione. Durante la manifestazione sono stati, peraltro, stipulati significativi atti istituzionali: il Protocollo di Intesa tra Regione Sardegna, Transparency e Anci ed il Protocollo di Vigilanza Collaborativa tra Regione e Anac.

La manifestazione ha consentito una ragionata riflessione intorno al ruolo dell'Organismo Unico di Valutazione, alle esperienze di divulgazione nelle scuole, ai progetti già in atto sul territorio a quelli da realizzare, attraverso gli oltre 300 milioni di euro di investimento previsti per l'attuazione dell'Agenda Digitale regionale.

Tra i numerosi relatori appartenenti al mondo delle Istituzioni, dell'Università, delle imprese, ma anche esperti, operatori pubblici e Associazioni, segnaliamo: Raffaele **Paci**, Vice Presidente Regione Autonoma della Sardegna; Gian Mario **Demuro**, Assessore Affari Generali, Personale e Riforma, Regione Autonoma della Sardegna; Cristiano **Erriu**, Assessore Enti Locali, Finanze e Urbanistica, Regione Autonoma della Sardegna; Francesco **Morandi**, Assessore Turismo, Artigianato e Commercio, Regione Autonoma della Sardegna; Virginia **Mura**, Assessore Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, Regione Autonoma della Sardegna; Francesco **Agus**, Presidente Commissione Autonomia ed Ordinamento Regionale, Consiglio Regionale della Sardegna; Eugenio **Annichiarico**, Direttore Generale Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, Regione Autonoma della Sardegna; Antonella **Giglio**, Direttore Generale Enti Locali e Finanze, Regione Autonoma della Sardegna; Michela Laura **Melis**, Direttore Generale per la Comunicazione, Regione Autonoma della Sardegna; Antonello **Pellegrino**, Direttore Generale Affari Generali e Società dell'Informazione, Regione Autonoma della Sardegna; Roberto **Saba**, Direttore Generale Industria, Regione Autonoma della Sardegna; Graziella **Pisu**, Autorità di Gestione POR FESR 2014-2020, Regione Autonoma della Sardegna; Nicola **Sanna**, Sin-



Foto di FPA

daco, Comune di Sassari; Piersandro **Scano**, Presidente, Anci Sardegna; Massimo **Zedda**, Sindaco, Comune di Cagliari; , **Barbara Argiolas**, Assessore Politiche per lo Sviluppo Economico e Turistico, Comune di Cagliari; Virginio **Carnevali**, Presidente Transparency International Italia; Elisabetta **Gola**, Docente Teoria dei Linguaggi e della Comunicazione, Università degli Studi di Cagliari; Alessandro **Lovari**, Docente di Strategie di Comunicazione Pubblica, Università degli Studi di Sassari; Filippo **Romano**, Dirigente Ufficio Piani di Vigilanza e Vigilanze Speciali, Anac; Giovanna **Melandri**, Presidente Human Foundation; Paola **Piras**, Commissario Straordinario, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Cagliari; Sabrina **Mingarelli**, Soprintendente, Soprintendenza Archivistica per la Sardegna; Riccardo **Gualini**, Direttore Progetti Pubblica Amministrazione e Sanità, Engineering; Monica **Pileddu**, Responsabile Architetture Digitali PA, Poste Italiane; Salima **Salis**, Project Manager, Formez PA, Sede di Cagliari e Valter **Songini**, Responsabile Comunicazione e Divulgazione Scientifica, Sardegna Ricerche.

IL FORUM PA TOSCANA



Non solo nella pubblica amministrazione, ma anche nei territori e nelle imprese deve consolidarsi il processo di innovazione digitale. Questo il messaggio emerso dal FORUM PA TOSCANA, organizzato da FPA con la Regione Toscana ed Anci Toscana, il 9 giugno 2016 presso la storica sede di Palazzo Banci Buonamici. **Settantadue** relatori e **duecentocinquanta** partecipanti hanno animato il dibattito sui quattro temi chiave della manifestazione: cittadinanza, servizi, sviluppo e fiscalità locale.

Dai lavori è risultato chiaro che senza una strategia politica capace di integrare cittadinanza, servizi, fiscalità locale e sviluppo, non si potrà andare lontano.

Idea condivisa, inoltre, è che solo innovando si potranno rendere le regioni ed i comuni più efficienti, migliorare la qualità della vita dei cittadini, sviluppare i territori e creare posti di lavoro. Ma per far questo c'è bisogno di un impegno comune, a tutti i livelli, anche in una Regione che per molti versi è all'avanguardia in Italia, come la Toscana.

Tra i numerosi relatori appartenenti al mondo delle Istituzioni, dell'Università, delle imprese, ma anche esperti, operatori pubblici e associazioni, segnaliamo: Antonello **Giacomelli**, Sottosegretario di Stato, Ministero dello Sviluppo Economico; Angelo **Rughetti**, Sottosegretario di Stato alla Semplificazione e Pubblica Amministrazione; Maria Pia **Giovannini**, Responsabile Area Pubblica Amministrazione, AgID; Laura **Castellani**, Responsabile Settore Infrastrutture e Tecnologie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione, Regione Toscana; Benedetta **Squittieri**, Assessore Personale, all'Organizzazione, ai Servizi Demografici, Sistemi Informativi, Innovazione Tecnologica e Agenda Digitale, Comune di Prato; Mariano **Corso**, Responsabile Scientifico Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità, Politecnico di Milano; Matteo **Biffoni**, Sindaco di Prato e Presidente ANCI Toscana; Carlo **Mochi Sismondi**, Presidente FPA; Marco **Vergani**, Direttore Mercato Pubblica Amministrazione Regionale e Locale, Microsoft Italia; Lorenzo **Perra**, Assessore Innovazione Tecnologica e Sistemi Informativi del Comune di Firenze; Enrico **Cecchetti**, Assessore al Bilancio, Finanze e Tributi del Comune di Lucca; Maria Luisa **Chiofalo**, Assessore alla Promozione delle Tecnologie Digitali per l'Informazione, Comune di Pisa; Andrea **Sassetti**, Direttore Servizi di Certificazione Gruppo Aruba, Aruba PEC; Flavia **Marzano**, Presidente, Associazione Stati Generali dell'Innovazione; Antonio Ponso **Pellegrini**, Assessore Suap, Commercio, Agricoltura, Attività Produttive, Smart City, Comune di Empoli; Andrea **Di Benedetto**, Vice Presidente Nazionale, CNA; Stefano **De Capitani**, Amministra-



Foto di FPA

tore Delegato Ancitel; Alfredo **Fioritto**, Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Pisa; Francesco **De Luca**, Presidente, Consiglio Comunale di Follonica; Roberto **Barontini**, Direttore Master Mains, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; Grazia **Ugolini**, Responsabile di Posizione Organizzativa Piattaforme e Infrastrutture per i Servizi Online e la Cittadinanza Digitale, Regione Toscana; Andrea **Taddei**, Assessore al Bilancio, Comune di Empoli; Francesco **Cappellini**, Responsabile U.O. Gestione IMU-ICI, Comune di Pistoia; Luca **Della Bitta**, Presidente Commissione Innovazione Tecnologica e Attività Produttive, ANCI; Paolo **Cerza**, Responsabile Servizi digitali per la PA, Poste Italiane; Luigi **Idilli**, Direzione Programmazione Finanziaria e Finanza Locale, Regione Toscana e Ina **Dhimgjini**, Assessore al Sociale, Terzo Settore, Sanità, Politiche della Casa, Comune di Livorno.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale dedicati ai temi dell'innovazione urbana e territoriale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **L'intelligenza della città partecipata: competenze, risorse e regole per l'innovazione urbana.**

24 maggio 2016



◀ **Innovatore, orientato ai risultati, dinamico: il nuovo dirigente dell'ente locale**

25 maggio 2016



◀ **Le priorità nazionali di intervento per Smart Cities & Communities**

26 maggio 2016

in collaborazione con
SmartCommunitiesTech



◀ **La smart city del PON Metro 14-20: agenda digitale, sostenibilità urbana e inclusione sociale**

20 ottobre 2016

in collaborazione con
Unione Europea PON Città Metropolitane, Agenzia per la coesione territoriale

NUOVA GOVERNANCE DEL LAVORO



“Il cambiamento dell’organizzazione della pubblica amministrazione in direzione di una maggiore efficacia delle politiche che da essa vengono erogate è una delle riforme strutturali più importanti per portare l’Italia a competere in ambito europeo e in un mondo globalizzato” così, con il contributo di Paolo Reboani, esperto in diritto del lavoro e già presidente e AD di Italia Lavoro, apriamo questo capitolo dedicato alle politiche del lavoro con un punto di vista del tutto particolare: quello della governance della pubblica amministrazione.

Primo punto: capire quali attori sono coinvolti - dalla nuova ANPAL alle Regioni, dalle Associazioni delle imprese al sistema scolastico fino all’INPS e all’INAIL - con quali ruoli e con quale modello di interazione.

Proprio in quest’ottica, del resto, il Jobs Act ha ridisegnato il quadro delle politiche attive per il lavoro, sia per quanto riguarda gli strumenti e per le risorse messe in campo, sia per la governance istituzionale e la relazione tra i soggetti che dovranno collaborare nell’ambito della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. Coerente con il nuovo approccio l’obiettivo che guida le attività dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro: “operare in maniera unitaria rispondendo alle logiche di frammentazione che per anni

hanno contraddistinto gli enti adibiti al controllo sul lavoro”. Così lo ha sintetizzato il Direttore Generale, Paolo Pennesi che ha presentato la neonata Agenzia nel corso del convegno “Le nuove politiche attive del lavoro: il progetto e le istituzioni” a FORUM PA 2016.

Altri elementi imprescindibili nel nuovo modello organizzativo a supporto della riforma del lavoro: la capacità di utilizzo delle tecnologie digitali, la realizzazione di interconnessione reale ed efficiente tra amministrazioni, con un’attenzione speciale al tema delle banche dati. Da sottolineare, ancora, la necessità di lavorare sul rapporto della PA con il territorio e sulla sua capacità di interagire con attori diversi, nell’ottica di costruire partnership che agevolino l’ingresso nel mondo del lavoro e la nascita di progetti validi di alternanza scuola - lavoro. A questo proposito proponiamo l’esperienza di “Allenarsi per il futuro”, il progetto lanciato da Randstad e Bosch in collaborazione con le scuole.

Parlando di una nuova governance a sostegno di nuove politiche del lavoro, non potevamo non aprire una finestra sul futuro dedicando un approfondimento al Lavoro Agile o smart working nella PA. Il 2016 è stato un anno importante in questo ambito, dunque facciamo qui un punto preparandoci (si spera) a raccogliere nel 2017 i frutti delle innovazioni non ancora avviate.

LE POLITICHE DEL LAVORO, UN ESEMPIO DI RIFORMA STRUTTURALE



di **Paolo Reboani**

esperto in diritto del lavoro



Dossier "L'Italia cambia il lavoro: Welfare e futuro a FORUM PA 2016"

Il **cambiamento dell'organizzazione** della Pubblica Amministrazione in direzione di una maggiore efficacia delle politiche che da essa vengono erogate è una delle riforme strutturali più importanti per portare l'Italia a competere in ambito europeo e in un mondo globalizzato. Lo è sia dal punto di

vista del guadagno di produttività e competitività che il Paese deve conseguire, sia per la maturazione verso una democrazia più partecipata e consapevole, che sola può fare evolvere verso una società più giusta. Su questo si sta esercitando il governo Renzi che ha promosso nel primo biennio di amministrazione **un piano molto ambizioso e vasto di riforme strutturali**, la cui attuazione e implementazione devono essere seguite quotidianamente per evitare che le speranze di un cambio di passo non vadano deluse. In questo quadro si colloca anche il complesso delle **riforme del lavoro, il cosiddetto Jobs Act**, la cui implementazione è riuscita in alcune parti mentre ancora fatica ad essere acquisita in altri ambiti, in particolare quello delle politiche attive. Occorre ricordare, anzitutto, che con il Jobs Act il governo Renzi ha proseguito e dato consistenza allo sforzo già intrapreso nel corso del primo decennio di questo secolo per realizzare una riforma strutturale della regolazione del mercato del lavoro, in un'ottica di maggiore semplificazione e di facilitazione nelle transizioni da lavoro a non-lavoro. Allo stesso tempo la riforma ha sottolineato l'importanza dell'adozione di

un sistema di ammortizzatori sociali e di sussidi alla disoccupazione fondati sulla maggiore responsabilità dell'individuo e con l'obiettivo di aiutare effettivamente i processi di ristrutturazione aziendale. La politica di Governo ha inoltre riaffermato l'importanza della **formazione** e della valorizzazione del **capitale umano**, agevolando tutti i processi che possono intervenire all'interno delle aziende e contrastando la dispersione scolastica. In sostanza, un rafforzamento delle scelte che erano state delineate nel Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001.

Il disegno di riforma ha egualmente interessato le politiche attive del lavoro, incrociandosi con il progetto di riforma costituzionale, con l'obiettivo di riportare a livello di governo nazionale centrale il controllo degli strumenti fondamentali per l'erogazione delle politiche attive, per costruire un sistema più efficace di erogazione di servizi da parte degli attori del mercato del lavoro, col fine di garantire trasparenza e omogeneità delle regole a tutti e per tutti, pur nel rispetto delle pratiche avviate nelle singole realtà territoriali. Un disegno altrettanto ambizioso, forse ancor di più, perché per la prima volta è stato deciso di creare una Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL), di consegnare a essa parte delle attività svolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in materia di occupazione, con l'obiettivo di ristrutturare – almeno parzialmente – il sistema delle agenzie e degli enti che si occupano di politiche attive (Italia Lavoro e Isfol), e di recuperare alcune delle competenze delle Regioni. In definitiva,

Il cambiamento dell'organizzazione della PA in direzione di una maggiore efficacia delle politiche erogate è una delle riforme strutturali più importanti per portare l'Italia a competere in ambito europeo e in un mondo globalizzato

si è cercato di **allineare l'Italia** al resto dei Paesi dell'Unione europea, e non solo.

Il risultato della nuova macchina amministrativa, ma direi il nuovo modello di erogazione dei servizi che si delinea, è certamente quello di una maggiore vicinanza ai cittadini – lavoratori o disoccupati che siano – e alle imprese, unitamente alla necessità di una gestione della spesa più attenta ed efficace, capace di promuovere comportamenti attivi sia da parte delle persone sia da parte delle aziende. Quello che voglio sottolineare è che, al di là degli obiettivi in termini di politiche del lavoro che hanno propri strumenti di monitoraggio, una riforma strutturale deve essere valutata attraverso il **risultato in termini di erogazione e fruizione di servizi**; dunque il miglioramento delle strutture pubbliche e il recupero di efficacia delle politiche attive per il lavoro deve essere il metro sul quale andremo a valutare la nuova struttura organizzativa.

In quest'ottica sarà fondamentale la capacità di utilizzo delle **tecnologie digitali** e di **interconnessione tra le diverse banche dati** per garantire trasparenza, velocità e accessibilità alle informazioni nei processi di ricerca di lavoro; sarà determinante il ruolo dei servizi privati che dovranno agire in complementarità, ma anche in concorrenza, con i Centri per l'impiego per coprire quanta

più porzione possibile del territorio nazionale, ma anche soddisfare quante più esigenze possibili delle imprese e delle persone; avranno rilevanza i metodi con cui verranno remunerati agli operatori – sia pubblici sia privati - i servizi forniti: non più un generico "a piè di lista" ma in base ai risultati ottenuti. Tutti indicatori importanti per un'amministrazione moderna e vicina alle esigenze della società e dell'economia.

E' evidente che il **miglioramento dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione** consentirà di promuovere politiche attive del lavoro più efficienti e di conseguire risultati significativi per la promozione dell'occupazione. Un tasso di occupazione più alto, un tempo più ridotto per il reinserimento lavorativo, una diminuzione dei sussidi di disoccupazione, il calo della disoccupazione: sono tutti indicatori il cui miglioramento comunque dipenderà dalle condizioni economiche di contesto ancor prima che dalla diversa capacità di incidere della macchina amministrativa. Ma è altrettanto chiaro che senza di essa non si potranno conseguire quegli obiettivi che il governo si è prefissato nell'ambito dell'agenda Europa 2020, che coniugano attenzione all'amministrazione pubblica e alla sua efficacia con capacità di nuove politiche del lavoro.

ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO NELLA PA, PROVE TECNICHE DI SMART WORKING

I

di **Mariano Corso**

responsabile scientifico Osservatorio Smart Working, School of Management del Politecnico di Milano

Nel settore privato il modello dello smart working si sta diffondendo rapidamente, conquistando sempre più consensi tra imprese, lavoratori e sindacati. Gli *smart workers* in Italia – ossia quei lavoratori che godono di discrezionalità nella definizione delle modalità di lavoro in termini di luogo, orario e strumenti utilizzati – sono già oggi oltre 250 mila e sono cresciuti del 40% rispetto al 2013. Nell'ultimo anno ben il 30% delle grandi imprese ha realizzato progetti strutturati di smart working, con una crescita significativa rispetto al 17% dell'anno precedente. Assai meno positivo, purtroppo è lo scenario all'interno della pubblica amministrazione nella quale, pur a fronte di un interesse crescente e di alcuni lodevoli esperienze, lo smart working è nei fatti assente.

Eppure lo stesso disegno di legge sul "lavoro agile", inizialmente proposto dal Governo e poi ulteriormente ampliato e migliorato dalla Commissione Lavoro del Senato, fa esplicito riferimento alla possibilità di applicazione ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche. La stessa riforma "Madia" della Pubblica Amministrazione all'art. 14, nel quadro della "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche", chiede di adottare misure organizzative per "per la sperimentazione ... di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera." Per rinforzare l'indicazione il testo precisa che l'adozione delle misure organiz-

zative e il raggiungimento degli obiettivi devono costituire "oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale" attraverso l'utilizzo di "specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate...".

A dispetto della scarsissima diffusione attuale nel settore pubblico, dunque, lo smart working nella PA da oggi non solo è possibile, ma diventa un **obiettivo da raggiungere**. Niente più vincoli né alibi normativi, ma una chiara volontà del legislatore a spingere l'adozione di un'organizzazione del lavoro che coniughi anche nel pubblico impiego stabilità e tutela nei contratti, con una maggiore **flessibilità e responsabilizzazione** nella gestione del rapporto di lavoro.

Tutto bene dunque? Abbiamo una PA pronta alla rivoluzione copernicana del lavoro senza più vincoli di luogo ed orario? Non proprio. Denigratori del sistema pubblico e pessimisti avranno buon gioco nel ricordare come già in passato sono stati fatti proclami ed indicati obiettivi relativi all'adozione di misure di flessibilità e responsabilizzazione nella PA, obiettivi che poi, alla prova dei fatti, si sono dimostrati irraggiungibili quando non velleitari. Lo stesso recentissimo pronunciamento della Consulta che, accogliendo parzialmente il ricorso della Regione Veneto, boccia alcuni dei principali decreti attuativi tra cui quello sulla dirigenza, sembra dimostrare una sostanziale impossibilità di introdurre cambiamenti rilevanti nell'organizzazione del lavoro all'interno del pubblico impiego.

Del resto non è certo la prima volta che gli entusiasmi riformisti finiscono per infrangersi sul muro di gomma del pubblico impiego: già con la riforma Bassanini, il legislatore aveva provato a introdurre misure di flessibilità e responsabilizzazione coerenti con la disponibilità della "rete" e delle nuo-

ve tecnologie. Gli obiettivi posti erano ambiziosi, i risultati conseguiti sono stati drammaticamente scarsi. Tante le cause del fallimento tra cui una **scarsa propensione all'innovazione** e alla assunzione di responsabilità, una **cultura manageriale povera**, un conformismo consolidato dal pregiudizio e dal sospetto di una **cultura burocratica e legalista** in cui ciò che importa non è davvero il risultato, né il servizio al cittadino, ma l'adempimento prudente e formale della norma.

Lo **smart working non è il telelavoro**, ma per quale motivo dovrebbe funzionare? Perché non dovrebbe confermarsi l'opinione di chi, per ideologia o per interesse, insiste a dipingere la PA Italiana come ipertrofica e irriformabile?

A dispetto di ogni pessimismo noi pensiamo che il cambiamento dei modelli organizzativi all'interno della pubblica amministrazione si possa e si debba fare. Pensiamo anche che quello attuale sia proprio il momento migliore e questo proprio a causa della difficile situazione in cui la nostra PA oggi versa. Per rendersi conto di quanto pesante sia la realtà del pubblico impiego oggi e di come, dopo anni di tagli acritici, sia necessaria una svolta organizzativa e culturale, bastano pochi dati oggettivi. Sebbene l'opinione pubblica continui a pensare che i dipendenti della PA in Italia siano troppi, il loro numero è oggi sceso a 3.300.000, circa 58 ogni 1.000 abitanti contro i 94 della Francia i 92 del Regno Unito e addirittura i 135 della Svezia. Complice il lungo blocco del turnover, la loro anzianità è preoccupante: gli under 35 sono solo il 10% contro il 30% della Francia e il 35% del Regno Unito; nonostante la seniority elevata, le **retribuzioni sono basse** sia in assoluto che in rapporto al nostro PIL: pesano oggi l'11,1% del PIL contro il 13,4% della Francia e il 19,4% della efficientissima Danimarca.

Oggi dunque, a dispetto dei tanti falsi miti, **i dipendenti della PA in Italia sono pochi, anziani e mal pagati**. In questa situazione ci sono per lo meno **tre buoni motivi** per prendere sul serio questo nuovo impulso normativo e puntare sullo smart working per dare una scossa culturale ed organizzativa alla pubblica amministrazione.

In primo luogo, lo smart working nella PA sarebbe **un buon affare per i conti pubblici**. L'esempio

delle imprese che l'hanno attuato mostra come la sua applicazione consenta di risparmiare costi e aumentare la produttività. I soli risparmi alla riduzione dei costi di mantenimento degli spazi potrebbero portare un risparmio per i conti dello stato stimabile tra 1 e 3 miliardi di euro. Con lo smart working, dunque, si può creare efficienza senza incidere ulteriormente sull'occupazione, creando le premesse di un miglioramento della produttività che si traduca in un aumento della **qualità dei servizi**.

In secondo luogo, estendendo lo smart working ai lavoratori del pubblico impiego si evita di creare nei loro confronti una forma di discriminazione, riducendo quel clima di sospetto e pregiudizio che sta avvelenando i rapporti tra politica, opinione pubblica e parti sociali. Nella PA gli effetti positivi dello smart working in termini di conciliazione tra lavoro e vita privata, miglioramento del clima organizzativo, diffusione di competenze digitali e valorizzazione dei talenti, potrebbero far riscoprire giacimenti di **entusiasmo ed energia** sopiti da decenni di gestione manageriale burocratica e svogliata, contribuendo a dare alle tante persone valide e volenterose che operano nella PA l'occasione di ritrovare il senso di **orgoglio e responsabilità** legato all'essere al servizio della collettività. Infine con lo smart working è possibile introdurre anche nella PA il **principio della meritocrazia e della valutazione** basata sui risultati e sui livelli di servizio più che sul presenzialismo o sull'adempimento di procedure burocratiche. Questa cultura nuova, molto più dei tornelli e dei controlli ossessivi sulla presenza, può scardinare comportamenti scorretti e irresponsabili tristemente diffusi tra manager e dipendenti della PA e recentemente venuti alla ribalta in casi eclatanti come quello del comune di San Remo. Puntando sulla fiducia e la responsabilizzazione si può fermare la logica del pregiudizio e del sospetto ed iniziare a scrivere le regole per chi le vuole seguire e non per chi intende comunque aggirarle. Resteremo allora stupiti da quanto i primi, le persone di buona volontà, siano più numerosi e potenzialmente influenti degli altri. Solo allora, **con il supporto della coesione sociale e dello stesso sindacato**, sarà più facile isolare e sanzionare furbetti e fannulloni.

ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, PENNESI: “LAVORIAMO SU PARAMETRI STANDARD DI VALUTAZIONE FENOMENI E COMPORTAMENTI”

|

dall'intervento a FORUM PA 2016

di Paolo Pennesi

Direttore generale Ispettorato Nazionale del Lavoro
(a cura di Redazione FPA)



Atti on line “Le nuove politiche attive del lavoro: il progetto e le istituzioni”

Operare in maniera unitaria rispondendo alle logiche di frammentazione che per anni hanno contraddistinto gli enti adibiti al controllo sul lavoro. È questo l'obiettivo dell'**Ispettorato Nazionale del Lavoro**, agenzia nata nell'ambito del Jobs Act e presentata dal Direttore Generale Paolo Pennesi

nel corso del convegno “Le nuove politiche attive del lavoro: il progetto e le istituzioni”, che si è svolto il 24 maggio a FORUM PA 2016.

Già il 14 settembre scorso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Capo dell'Ispettorato nazionale avevano sottoscritto un protocollo d'Intesa, che riconosceva all'Ispettorato la definizione delle linee di indirizzo in riferimento al coordinamento nazionale della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Con la circolare n. 29 del 2016 ha preso ufficialmente il via la sua attività.

L'Agenzia nasce per controllare le eventuali patologie nell'ambito della gestione dei rapporti nel mercato del lavoro, quindi per **monitorare la legalità**. Fino a questo momento l'attività di controllo sulle condizioni del lavoro nelle aziende italiane era demandata a cinquemila uomini, che però potevano effettuare accertamenti per un numero irrisorio di aziende rispetto al milione e quattrocentomila censite. “La vigilanza non può essere fatta se non a campione a causa della dimensione delle forze in campo”, lamenta Pennesi, affermando che il qua-

dro dei controlli - fino all'istituzione dell'Agenzia - prevedeva l'opera di soggetti diversi tra loro, come il Ministero del Lavoro, l'INPS e l'INAIL. Chiaramente questi non rispondevano a un'attività integrata di *intelligence*, muovendosi autonomamente sulla base di strutture, metodi e *mission* diverse.

L'Ispettorato Nazionale del lavoro agisce con lo scopo di non disperdere le risorse in controlli che, il più delle volte, finiscono con l'andare a “disturbare” aziende totalmente regolari. Negli ultimi anni i controlli sono stati fatti a campione, andando così a ispezionare realtà delle quali non si erano raccolti dati preliminari; sarebbe invece ideale una vigilanza che in-

dichi eventuali anomalie, incongruità, richieste d'intervento a priori, così da orientare al meglio le circa duecentocinquanta verifiche annuali. Indispensabile in tal senso è la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, al fine di creare “liste di aziende che già da un'analisi documentale presentano vistosi fattori di non congruità e di non correttezza”.

Un altro terreno sul quale dovrà muoversi l'Ispettorato è quello delle fattispecie di rapporti di lavoro; ad oggi le forme contrattuali sono infatti aumentate e hanno invaso il mercato. Lo stesso ha subito un ulteriore cambiamento anche per quel che riguarda la natura degli accertamenti, dal momento che il diritto penale del lavoro è “morto” - come afferma Pennesi - lasciando spazio alle sole sanzioni amministrative.

Interfacciarsi con il mutante e mutevole mercato del lavoro significa anche fare i conti con quelle che, fino all'istituzione dell'Ispettorato, sono state le diversità di vedute delle varie realtà pro-

L'Agenzia nasce per controllare le eventuali patologie nell'ambito della gestione dei rapporti nel mercato del lavoro, quindi per monitorare la legalità

vinciali. Spesso è capitato che in territori limitrofi si siano sviluppate diverse chiavi di lettura per quel che riguarda le normative, attraversate evidentemente da amplissimi margini di discrezionalità. Per esempio quasi otto anni fa, ricorda Pennesi, si fece un'operazione "volta a censire capillarmente tutte le aziende che svolgevano un'attività di call center nel nostro Paese"; su tutte le regioni si fece un lavoro a tappeto, con l'eccezione della Sicilia, i cui ispettori (che rispondono a logiche regionali e non statali) decisero che non avrebbero fatto "questo tipo d'attività". Il risultato fu che ci fu un picco di spostamenti e di concentrazione di call center proprio in Sicilia.

"Uno degli elementi fondamentali che in Agenzia bisognerà sviluppare è proprio quello di una **omogeneità di valutazione** dei fenomeni e dei comportamenti", dice Pennesi. Dunque univocità nella lettura delle dinamiche e delle disposizioni in materia previdenziale, in tutto ciò che necessita un adattamento interpretativo, nell'analisi delle fattispecie amministrative; senza dimenticare anche il controllo sui temi d'attualità, come quello dei voucher o del caporalato. Solo un'Agenzia così strutturata può svolgere un lavoro migliore e più efficace di quello che, fino a questo momento, è stato fatto dagli altri soggetti in maniera troppo discontinua e frammentata.

“ALLENARSI PER IL FUTURO”: UN PROGETTO CHE PREPARA I GIOVANI AL MONDO DEL LAVORO

|

dall'intervento a FORUM PA 2016

di Roberto Zecchino

Direttore delle risorse umane, Bosch Italia

(a cura di Redazione FPA)

Come rispondere alle sfide di innovazione del nostro Paese, essendo una multinazionale – di successo – ma tedesca? A questa domanda ha risposto Roberto **Zecchino**, direttore delle risorse umane di Bosch Italia, intervenuto a FORUM PA 2016 in occasione del convegno “Le nuove politiche attive del lavoro: il progetto e le istituzioni”. “Allenarsi per il futuro” è il progetto lanciato da Randstad (Agenzia per il lavoro specializzata nella ricerca e selezione del personale e nella formazione) e Bosch per combattere la disoccupazione giovanile in Italia attraverso l’orientamento scolastico e l’alternanza scuola-lavoro. Come fa notare Zecchino, nelle multinazionali la decisione di crescere o decrescere è sempre legata a fattori economici, e in particolare al **costo del lavoro**. Sebbene questo sia oggi un problema facilmente aggirabile grazie alla delocalizzazione dei processi produttivi (che però talvolta incidono sulla qualità), in nessun modo si può evitare la **lungaggine dell’apparato burocratico**; questa difficoltà viene percepita come ostacolo talvolta insormontabile dalle aziende e le devia verso gli investimenti in altri Paesi. Eppure qualcosa si muove. Zecchino sottolinea che le esperienze di Bosch con i funzionari pubblici e con le amministrazioni italiane sono state spesso positive, e che proprio questi rapporti hanno aiutato l’azienda a crescere. Per questo motivo la multinazionale ha scelto di “**restituire qualcosa al territorio italiano**” portando avanti “delle azioni al fine di dare un piccolo contributo al problema della disoccupazione giovanile”.

“Allenarsi per il futuro” è un progetto che prevede la **cooperazione costante e continua** tra amministrazioni, istituti formativi e aziende. Dal momen-

to però che le competenze (anche digitali) mutano di giorno in giorno, nessuno conosce quelli che saranno i lavori del domani; tuttavia sono note le costanti imprescindibili e invariabili che affiancheranno ognuno di questi lavori nel futuro, ossia le attitudini e i valori dei ragazzi. Su queste serve quindi - oltre al lavoro della famiglia - l’impegno delle aziende e della scuola, affinché trasmettano un esempio positivo ai giovani occupati di domani. L’esempio positivo si trasmette evidentemente anche

grazie alla **pratica nelle aziende**, un allenamento che - grazie al progetto - servirà a colmare quel gap che al momento ancora relega scuola e lavoro in due camere stagni lontane tra loro.

Bosch e Randstad stanno attualmente stipulando i Protocolli d’intesa con tutte le Regioni d’Italia, alcune delle quali sono state più recettive rispetto ad altre nella definizione dei termini. Una mail al Presidente della Giunta regionale e all’Assessore del lavoro in cui si chiede di andare nelle scuole per offrire tirocini formativi: questo il semplicissimo iter - evidenziato da Zecchino - attraverso cui le aziende stanno tentando di inserirsi nel sistema formativo. Chiaramente la “**scommessa positiva**” di Bosch e Randstad richiede che le amministrazioni siano rapide nella stipulazione dei Protocolli di cui sopra, ragion per cui la **collaborazione tra pubblico e privato** resta la chiave di volta di tutto il sistema.

Ad agosto 2016 il dato della disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni si attestava quasi al 39% (Fonte: Istat); si contavano circa 3 milioni di *neet* (ragazzi che non hanno né cercano un impiego e che non frequentano una scuola né un corso di

“Allenarsi per il futuro” è un progetto che prevede la cooperazione costante e continua tra amministrazioni, istituti formativi e aziende

formazione o di aggiornamento professionale). La disoccupazione giovanile è un problema gravoso per il singolo ma anche per la collettività, per chi opera nel pubblico ma anche per le aziende private: un Paese con un alto tasso di disoccupazione è infatti un Paese con meno opportunità di mercato. Per questo motivo bisogna investire nel mercato del lavoro, e bisogna farlo a partire dalla scuola, dall'orientamento, cioè da lì dove si formano le fi-

gure professionali del futuro. "Le politiche attive", chiude Zecchino, "noi le interpretiamo come allenamento a partire dalla scuole. Ovviamente non ci dobbiamo sostituire a nessuno: noi siamo un'azienda privata e dobbiamo fare l'azienda, la scuola deve fare la scuola e l'apparato pubblico deve fare l'apparato pubblico. Ci vuole quindi una forte **consapevolezza del proprio ruolo**, ma poi dobbiamo dialogare insieme".

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi e momenti di confronto e lavoro collaborativo, sul tema "Nuove politiche del lavoro e nuovi modelli di governance". In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Un'ora con... "Luigi Bobba"**
24 maggio 2016



◀ **La vigilanza documentale, l'INPS e le nuove sfide nella lotta all'evasione ed elusione contributiva**
26 maggio 2016



◀ **Il nuovo Inail tra tecnologia, ricerca e servizi alla persona**
25 maggio 2016



◀ **Smart Working per la Pubblica Amministrazione: uno sguardo sullo stato della normativa**
24 maggio 2016

in collaborazione con P4I



◀ **Il Welfaredigitale**
26 maggio 2016
in collaborazione con Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



◀ **Smart working: lavorare in mobilità**
aprile 2016

in collaborazione con Microsoft

SANITÀ



La spesa sanitaria in Italia è tra le più basse di Europa; a fronte di nuova media europea in rapporto spesa/Pil del 10,3% quella italiana è, infatti, calata nel 2015 al 9,1%, terzultima in Europa e molto lontana da quella dei Paesi Bassi, Francia e Germania. Non dovremmo quindi chiederci come ridurla, ma come questa dovrebbe modularsi per rispondere a nuove esigenze di assistenza che tra dieci o venti anni ci troveremo di fronte. Se pensiamo che nel 2015 gli investimenti per la digitalizzazione della Sanità si sono attestati a 1,34 miliardi di euro, circa 22 euro per abitante ovvero l'1,2 per cento della spesa sanitaria pubblica (dati dell'Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità della School of Management del Politecnico di Milano), ci dimostriamo meno lungimiranti di altri Paesi europei dove gli investimenti si sono fatti più cospicui, consci delle grandi opportunità che l'innovazione può portare in termini di risparmio e efficienza: 40 euro per abitante in Francia, 60 nel Regno Unito, 70 in Danimarca. Nonostante la *Strategia per la crescita digitale 2014-2020* riconoscesse la necessità di accelerare su il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), la dematerializzazione delle cartelle cliniche e la ricetta elettronica, l'attuazione è ancora modesta. Poche Regioni ad esempio hanno attivo il FSE: secondo i dati dell'Agenzia per l'Italia Digitale, ad aprile 2016 sono solo Emilia-Romagna, Lombardia, Tosca-

na, Sardegna, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento, mentre in altre undici è in via di implementazione. Un'attuazione disomogenea che non risponde alle tre sfide, che più di altre, si stanno facendo emergenti nel settore: **Fascicolo Sanitario elettronico; Prescrizione Medica Digitale; Telemedicina**. A queste di aggiunge una sfida di contesto, quella legata all'aspetto culturale del cambiamento: la necessità di una gestione strategica in grado di dimostrare i benefici derivanti dall'adozione dell'innovazione ai manager pubblici; benefici per i pazienti, ma anche per i medici. L'innovazione non è solo tecnologica, è nei sistemi di gestione e clinici, sull'interazione paziente-operatore sanitario e sul comportamento. Una **sfida culturale** anche per il **cittadino**, come dimostra la rilevazione Doxa e Politecnico di Milano. Su un campione di mille cittadini l'83% non ha mai sentito parlare di FSE. Un numero ancora superiore, l'88%, non sa se nella propria Regione è attivo e il 95% dei cittadini non ha mai cercato informazioni sul Fascicolo.

E' evidente la necessità di una governance partecipata e responsabile ai diversi livelli che gestisca il cambiamento. Il Ministero e l'AgID giocano un ruolo chiave, ma servono anche politiche regionali coerenti tra loro, in grado di guidare e supportare gli attori del sistema, fornendo competenze e servizi condivisi.

CASCIELLO: “ECCO COME IL PATTO PER LA SALUTE STA CAMBIANDO LA SANITÀ ITALIANA”

|

di **Massimo Casciello**

Direttore Generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica, Ministero della Salute

Il Patto per la sanità digitale (PSD) costituisce il piano strategico unitario e condiviso per il conseguimento degli obiettivi di efficienza, trasparenza e sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, attraverso l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in sanità. Il suo scopo è di individuare gli obiettivi strategici da raggiungere, il processo da adottare per il loro raggiungimento, il ruolo degli attori, le priorità di azione, il come governare il sistema e il cambiamento.

L'obiettivo è di promuovere in modo sistematico l'innovazione digitale e non lasciare che questa sia realizzata in modo sporadico, parziale, non replicabile e non conforme alle esigenze della sanità pubblica (con le diseconomie conseguenti). L'impegno maggiore sarà quello della condivisione culturale dell'innovazione, come anche quella di portare a modelli di struttura e organizzativi condivisi da tutti. In sostanza cercare di creare un sistema nazionale partendo da una varietà di modelli già presenti, che contengono comunque esperienze di valore, ma che rischiano di non superare i loro perimetri. L'urgenza è assoluta considerando la stabilizzazione delle risorse, il progressivo invecchiamento, l'aumento della fragilità e della cronicità e l'introduzione di terapie e procedure diagnostiche ad alto assorbimento di risorse. Per tale motivo è necessario puntare ad un aumento dell'efficienza, della qualità delle prestazioni, misurando sempre ed in continuità, i reali vantaggi in termini clinici, economici, sociali. Tutto deve essere misurabile e confrontabile utilizzando le consuete procedure HTA. Sono necessarie conversioni della spesa e non risorse economiche aggiuntive: l'adozione di piattaforme e di soluzioni capaci di supporta-

re un nuovo modello di servizio sanitario basato sui pilastri della continuità assistenziale, del care management, della deospedalizzazione e della piena cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera della salute e del benessere consente risparmi che dovranno rimanere disponibili all'innovazione. E' possibile immaginare eventuali fonti aggiuntive di finanziamento come i fondi strutturali, con particolare riferimento alle Regioni Convergenza, quelli delle azioni di Procurement Pre-Commerciale (PCP) e di sviluppo dell'Agenda Digitale, fondi ad hoc stanziati da Stato, Regioni, Unione europea in ambito H2020, della Banca Europea Investimento (BEI), nel quadro di iniziative di Partenariato Pubblico Privato (PPP), capaci di fungere da moltiplicatori delle risorse disponibili; sono previste anche iniziative private, attraverso modelli di project financing e/o di performance based contracting (i fornitori vengono remunerati sulla base di obiettivi predefiniti e misurabili, in termini di condivisione dei vantaggi in termini di qualità, facilità di accesso di tutti i cittadini, tempestività della presa in carico e dei minori costi conseguiti).

Gli obiettivi in sintesi sono: la sperimentazione di soluzioni finalizzate a un rafforzamento del sistema a saldo zero (generazione di risparmi attraverso la razionalizzazione e il reinvestimento nel potenziamento delle prestazioni erogate e della qualità di servizio reso all'utenza); usare model-

L'adozione di piattaforme e di soluzioni capaci di supportare un nuovo modello di servizio sanitario basato sui pilastri della continuità assistenziale, del care management, della deospedalizzazione e della piena cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera della salute e del benessere consente risparmi che dovranno rimanere disponibili all'innovazione

li per misurare la sanità in termini di appropriatezza, efficienza ed efficacia; fare ciò che serve (appropriatezza clinica), nel setting più corretto (appropriatezza organizzativa); sviluppare e perseguire una visione di servizio sanitario fortemente attrattivo e competitivo.

Tutto quanto precede è frutto di studi sperimentali o già fatti (acquisizione delle esperienze di successo per renderle disponibili) o nuovi che debbono essere ancora validati. Sono privilegiate le iniziative di sistema, avviando quando possibile la normativa nazionale per le procedure di messa in riuso delle soluzioni sviluppate (ovviamente quelle non coperte da copyright) e favorendo lo sviluppo di piattaforme integrabili di cui la Cabina di Regia NSIS curerà la diffusione. Sono di proprietà degli sperimentatori anche le linee guida che regolano il processo organizzativo e funzionale. Pertanto non solo il riuso della tecnologia, ma anche quello della esperienza del personale dell'SSN partecipante al progetto, esperienza che deve essere spesa per far penetrare il digitale nell'uso quotidiano (ad esempio affiancando direttamente i colleghi – pari tra pari).

Le Regioni approvando il patto hanno inteso assumersi il controllo delle iniziative sul loro territorio e la loro determinazione è evidente quando, nell'ambito della contrattualistica che regola il rapporto negoziale con i direttori generali delle ASL o AO, inseriscono la clausola in cui si vi è l'obbligo di informare la Regione di qualsiasi iniziativa progettuale riguardante il patto della sanità digitale, riconoscere, ove necessario, una tariffa iniziale provvisoria o altro sistema di remunerazione e di informare la Cabina di Regia NSIS. Questa, entro 60 giorni, verifica e indica se vi siano sperimentazioni già avviate ed eventualmente già concluse o soluzioni già operative, la completezza dei progetti preliminari in termini di interoperabilità e di ricadute economiche sul SSN. La Cabina di Regia NSIS può predisporre visite per la presa visione sul campo della sperimentazione valutata. Gli esperti devono formulare un parere motivato con le eventuali criticità o pregi della sperimentazione; questo sarà pubblicato sul sito web.

In sostanza la cabina di regia (insieme ai gruppi di lavoro previsti) deve occuparsi di armonizzare le

infrastrutture e i processi con modelli e standard condivisi e soprattutto prevedere un disegno modulabile. E' importante che si possa invadere, sistematicamente e progressivamente, con il digitale, spazi e servizi partendo dalle soluzioni più semplici a quelle assolutamente complesse. Le priorità sono definite dalla Cabina di Regia, che deve predisporre il Master Plan a valenza triennale, dove sono comprese le indicazioni su priorità, tematiche urgenti in ragione delle aspettative dei cittadini, il possibile cronoprogramma degli interventi, modelli di copertura finanziaria; inoltre possono essere costituiti gruppi di lavoro tematici estesi – su chiamata specifica – a tutti gli stakeholder interessati e alle Istituzioni come anche ai ricercatori di chiara fama. Ci si può avvalere anche di singoli esperti in relazione alle esigenze e alle priorità progettuali. Il tutto in modo trasparente (è pubblicato sul sito e le sedute sono in diretta web) e costruttivo (assieme ad AgID il data base delle iniziative esistenti, validate e disponibili per il riuso). La presenza di Consip deve garantire la rapida disponibilità sul mercato delle soluzioni adottate.

Credo che dal punto di vista concettuale il PSD sia un passo avanti. E' comunque necessario considerare come è attualmente il mercato. L'85% della spesa (fonte osservatorio politecnico di Milano, totale centro periferia: 1,3 MLD di euro) è in periferia e questo non ha certo agevolato la coerenza. Di fatto ogni azienda ha fatto secondo la propria cultura che in ogni caso, salvo eccezioni, è diversa da quella di un'altra. Se poi si considera la diversità su un territorio si comprende anche come esista una difficoltà oggettiva ad avere dati di risorse o attività o altro condivisi e confrontabili sia a livello Regionale che Nazionale. Pertanto ogni gara è stata diversa dall'altra nei contenuti pur volendo il medesimo risultato. Ma in assenza di riferimenti nazionali o regionali ogni soluzione era quella giusta. E' altrettanto vero che anche i fornitori hanno partecipato con soluzioni aziendali proprie, certamente adattabili e affidabili, che rispondono però ad esigenze valide per alcuni ma non per altri. Per questo è necessario licenziare modelli e standard condivisi senza voler assolutamente interferire con il mercato. Ogni fornitore saprà quali questi sono

ed adatterà il prodotto. Il centro aggregatore una gara selezionerà i vincitori. E' però necessario che i fornitori privati partecipino alla ricerca di nuove soluzioni assumendosene in parte il rischio e sottoponendole (software, hardware, organizzazione, formazione) a processi di validazione validi e certificabili. Questa è la sfida cioè quella di intercettare le esigenze del cittadino portando il SSN alla sua abitazione sia in termini di cura che

di prevenzione. Un SSN nato per la gente e vicino alle persone. Questo genererà maggiore fiducia e maggiore coerenza nei processi preventivi e terapeutici. Per concludere dobbiamo essere spinti dall' "ottimismo della volontà e dal pessimismo della ragione" ma dobbiamo comunque rispondere, è imperativo, al cambiamento sociale, a quello delle cure e dei processi diagnostici e preventivi.

FEDERSANITÀ: “LEGGE DI STABILITÀ RIMETTE AL CENTRO LE POLITICHE SANITARIE, ECCO GLI STRUMENTI DI CAMBIAMENTO”

di **Angelo Lino Del Favero**

Presidente di Federsanità Anci

Da una prima lettura della legge di Stabilità, sembra che questa rimetta al centro della discussione le politiche sanitarie, che guardano alla qualità dell'assistenza e alla prevenzione, dopo molti anni in cui ci si era concentrati prettamente sull'aspetto economico.

Ovviamente l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del sistema devono essere il punto fermo da cui partire per avviare la programmazione sanitaria e riorganizzare i modelli di offerta, spesso inadeguati, partendo dal principio che quello che si risparmia sarà reinvestito in sanità; tanta è la riconosciuta esigenza di ammodernare le strutture

e le tecnologie.

In questo contesto Federsanità-Anci prosegue la collaborazione con le Istituzioni offrendo la propria capacità di elaborare modelli e soluzioni che superino la dicotomia “sistema socio-sanitario” e “sistema sanitario” attraverso

sistemi di “reti cliniche integrate”. Laddove i posti letto socio-sanitari sono minori, maggiore è la difficoltà a intervenire nella razionalizzazione della rete ospedaliera. Inoltre occorre implementare in maniera puntuale i requisiti di valutazione dei risultati (esiti) e della qualità nell'assistenza socio-sanitaria (deospedalizzazione e cure domiciliari). Rimane ovviamente la necessità di avviare un'analisi sempre più approfondita di omogeneizzazione (maggior coordinamento e contestuale velocizzazione) di taluni fabbisogni sanitari e socio-sanitari (ancor di più socio-assistenziali), per

garantire i livelli essenziali di assistenza per tutta la popolazione; a fronte di ciò sarebbe importante garantire la presenza dei cittadini nella manifestazione dei propri bisogni attraverso il rafforzamento della loro presenza sia attraverso forme istituzionalizzate (enti locali), sia attraverso forme associative volontarie.

Per Federsanità Anci è ovvio che l'innovazione organizzativa passi anche attraverso gli strumenti tecnologici e una forte governance di questi processi. Già negli ultimi anni, grazie agli sforzi dello Stato e delle Regioni confluiti nell'Agenda Digitale, cominciano ad essere disponibili le principali infrastrutture per la salute in rete: CUP, certificati on-line, fascicolo sanitario, ricetta digitale, referti on-line.

Adesso è arrivato il momento di usare le tecnologie digitali per gestire meglio la componente clinico-sanitaria dei processi di assistenza, partendo dal punto di vista del paziente e della gestione della sua salute: i modelli innovativi per prendersi cura delle persone, basati sulle tecnologie digitali, portano benefici significativi per i pazienti, per il sistema e per l'industria.

In sostanza bisogna consolidare con le tecnologie digitali il profondo cambiamento in corso verso l'integrazione tra ospedale e territorio, e verso l'integrazione tra sanitario e sociale per soddisfare le necessità organizzative e informative delle Case della Salute, delle UCCP, delle AFT, delle reti di patologia.

Le soluzioni tecnologiche in gran parte ci sono ed il Patto per la Sanità Digitale potrà essere un volano virtuoso per accelerare il cambiamento. In estrema sintesi, siamo di fronte ad una operazione di promozione del riuso coordinata dal Ministero della Salute con l'obiettivo di premiare le buone pratiche trasferendole al maggior numero di utenti possibili in un contesto di continua misurazione dei risultati conseguiti, espressi in termini

E' arrivato il momento di usare le tecnologie digitali per gestire meglio la componente clinico-sanitaria dei processi di assistenza, partendo dal punto di vista del paziente e della gestione della sua salute

APPROFONDIMENTI

di miglioramento complessivo delle performances nell'erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, e di successiva incentivazione del riuso fra Regioni.

Anche in questo caso Federsanità Anci ha offerto il proprio contributo attraverso due pubblicazioni: il quaderno di Innovazione e Salute, intitolato "Le tecnologie digitali nei modelli innovativi di Integrated Care ed, in collaborazione con l'Istituto Tecno-

logie Biomediche del CNR, il Libro Verde "Cronicità, invecchiamento e tecnologie digitali. Predisporre il cambiamento, acquisire innovazione".

Siamo certi che portare a sistema le esperienze positive, con un triplice impatto: sulla qualità della vita dei cittadini, sulla sostenibilità del Sistema Salute e sul mercato delle tecnologie digitali, sia la strada da perseguire per garantire la sostenibilità del nostro SSN.

POLIMI: “LA SANITÀ NON S’INNOVA CON QUALCHE MILIARDO IN PIÙ, ECCO I TRE PILASTRI DIGITALI MANCANTI”

di **Marco Paparella**

Senior Advisor, Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità, Politecnico di Milano

La prima bozza della **legge di Bilancio 2017 alza l’asticella del Fondo Sanitario Nazionale**, che passa a 113 miliardi di Euro per il 2017, a 114 miliardi per il 2018 e a 115 miliardi per il 2019. Ma basterà per garantire la sostenibilità del sistema? Probabilmente no. Anche perché non va dimenticato che il livello a cui si è assestata la nostra spesa sanitaria negli ultimi anni è molto più basso di quello di tanti altri Paesi. I dati OCSE relativi ai trend di spesa sanitaria riferiti all’anno 2015 dicono che nel nostro Paese la spesa pro capite per la salute ammonta a 3.272 \$ (valori ponderati per parità di potere d’acquisto - PPP), di cui circa i 3/4 (2.470 \$) derivano dal finanziamento pubblico e 802 \$ sono invece spesa out of pocket. Numeri che ci collocano di ben 600 \$ sotto la media Ocse, pari a 3.814 \$ PPP, e al 20° posto in questa graduatoria, con tutti i principali Paesi Ue che ci sopravanzano. Lasciando, infatti, perdere gli Stati Uniti, che guidano la classifica con una spesa pari a 9.541 \$ per ogni residente (dovuta, per oltre il 50%, alla componente privata), anche i Paesi europei a noi più comparabili si attestano su valori decisamente più alti dei nostri: la Germania, ad esempio, spende 5.267 \$ PPP, la Francia 4.407 \$, UK 4.003 \$. A spendere meno dell’Italia: Spagna (3.153 \$), Grecia (2.245 \$) e poche altre.

Evitare di tagliare la spesa sanitaria è quindi un buon punto di partenza, ma da solo non basta. Quello che serve è un profondo **rinnovamento organizzativo e tecnologico**.

I dati relativi alla diffusione delle soluzioni digitali nel nostro settore sanitario, però, ancora stentano. E così anche quelli relativi alle spese in innovazione digitale. Il dato relativo alla spesa ICT in Sanità, stimato dall’Osservatorio Innovazione Di-

gitale in Sanità del Politecnico di Milano nel 2015, è pari a 1,34 miliardi di euro, circa l’1,2% della spesa sanitaria pubblica, corrispondente a 22 euro per abitante e in lieve diminuzione rispetto alla stima relativa al 2014, che si attestava a 1,37 miliardi. Si tratta di un ammontare di risorse ancora troppo basso perché possa fungere da driver del cambiamento. Altri Paesi europei, con sistemi sanitari confrontabili al nostro, dedicano alla sanità digitale budget di gran lunga superiori: la Gran Bretagna, ad esempio, spende in sanità digitale circa 60 euro ad abitante e la Danimarca addirittura 70 euro.

Guardare tutto in negativo, però, non serve e, in effetti, qualche buona notizia nel corso degli ultimi mesi c’è stata. Innanzitutto va letto con positività l’approvazione in Conferenza Stato-Regioni, avvenuta a cavallo dell’estate, di due importanti documenti di indirizzo redatti dal Ministero della Salute: il Piano delle Cronicità – che focalizza l’attenzione sul grande tema della gestione dei percorsi per i pazienti cronici ed indirizza gli strumenti, organizzativi e tecnologici, a supporto – e il Patto per la Sanità Digitale – che declina, seppur ad alto livello, le priorità di innovazione in materia di sanità elettronica a cui tutti gli attori del sistema devono tendere.

Tra le molte azioni indicate, tre sono forse quelle che meritano la maggiore attenzione e su cui i diversi attori, ognuno per il proprio ruolo, dovrebbero concentrarsi prioritariamente:

1. Il Fascicolo Sanitario Elettronico: ribadito come prioritario anche nella già citata bozza della Legge di Bilancio 2017, in cui è previsto che l’Agenzia per l’Italia Digitale curi – con una dotazione di 2,5 milioni l’anno a partire dal 2017 e in accordo con il Ministero della Salute, il Mef e le Regioni – la progettazione dell’infrastruttura nazionale necessaria a garantire l’interoperabilità dei FSE. La disposizione è diretta a superare le criticità di

implementazione del FSE, prevedendo l'utilizzo dell'infrastruttura e dei dati delle prestazioni già esistenti nel Sistema Tessera Sanitaria, gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché le modifiche alla gestione del consenso dell'assistito in fase di alimentazione del FSE. Ciò, al fine di rendere disponibile al FSE i dati risultanti negli archivi del medesimo Sistema Tessera Sanitaria relativi alle esenzioni dell'assistito, prescrizioni e prestazioni erogate di farmaceutica e specialistica a carico del Servizio sanitario nazionale, certificati di malattia telematici, prestazioni di assistenza protesica, termale e integrativa, ecc. Affinché, però, il Fascicolo si diffonda in tutte le Regioni italiane, risultando un'iniziativa davvero di successo, è fondamentale che venga sviluppato non come un obbligo formale fine a se stesso, ma come un'opportunità da non perdere per garantire al cittadino una migliore continuità di cura, grazie a una più efficace comunicazione e integrazione tra tutti gli attori del sistema sanitario, e per offrire attraverso piattaforme digitali servizi informativi, amministrativi e di cura più comodi, efficienti ed accessibili. Proprio i servizi digitali apparentemente banali, come il ritiro dei referti on line, la prenotazione e il pagamento di prestazioni mediche e le ricette e i certificati medici on line, rappresentano quick win in grado al tempo stesso di aumentare la soddisfazione del cittadino, educarlo ad una gestione autonoma on-line e portare da subito importanti risparmi alle strutture sanitarie.

2. La Cartella Clinica Elettronica: è un investimento essenziale per modernizzare le strutture sanitarie e prepararle a mettere in rete processi e servizi riducendone tempi, costi e rischi di inadeguatezza. La Cartella Clinica Elettronica consente infatti di razionalizzare i flussi di informazioni e le

attività degli operatori sanitari, di evitare costi di stampa e gestione delle cartelle cliniche e di rendere più controllabili le prestazioni e le decisioni cliniche.

3. La Telemedicina e le soluzioni ICT per l'assistenza domiciliare e sul territorio: le nuove tec-

nologie sono una leva fondamentale per accompagnare una revisione del modello sanitario e socio-assistenziale che sposti le cure dall'ospedale verso il territorio, facendo così fronte alle sfide della cronicità e garantendo sostenibilità economica e sociale al sistema. La Telemedicina consente di interagire con i pazienti più fragili direttamente presso il loro domicilio e di dare un ruolo sempre più attivo e integrato ai pazienti e alle loro famiglie.

Se il ruolo di guida e di indirizzo del livello centrale è importante, **affinché queste azioni siano concretamente portate avanti è però indispensabile che siano declinate in maniera appropriata nei diversi contesti regionali.** Sono le Regioni, infatti, gli attori fondamentali che governano il sistema sanitario, quelli a cui è demandato il compito di tradurre gli indirizzi nazionali in piani e progetti concreti, definendo roadmap di evoluzione coerenti con il punto di partenza (diverso da Regione a Regione) e guidando lo sviluppo delle soluzioni nelle singole strutture sanitarie sul territorio.

Il dato relativo alla spesa ICT in Sanità, stimato dall'Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità del Politecnico di Milano nel 2015, è pari a 1,34 miliardi di euro, circa l'1,2% della spesa sanitaria pubblica, corrispondente a 22 euro per abitante e in lieve diminuzione rispetto alla stima relativa al 2014, che si attestava a 1,37 miliardi

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE SANITÀ DIGITALE

I



Scopri i protagonisti del tavolo di lavoro

LO SCENARIO

Pur in un quadro di governance ancora fortemente distribuita e frammentata, è ormai evidente la sostanziale convergenza tra decisori, operatori ed esperti della sanità italiana nel ritenere che, senza una effettiva trasformazione digitale, il Sistema Sanitario Nazionale non potrà reggere alle grandi sfide che gli si pongono di davanti: invecchiamento della popolazione, conseguente aumento della domanda di salute, pressante necessità di razionalizzazione della spesa pubblica. Una consapevolezza che si sta finalmente traducendo in una spinta riformista, come dimostrato dall'adozione nel luglio scorso di due fondamentali documenti strategici da parte della Conferenza Stato-Regioni: il **Patto per la Salute digitale** e il **Piano Nazionale delle Cronicità**.

Eppure il passaggio dai Piani all'effettiva attuazione della *digital transformation* della sanità italiana risulta ancora difficile, lento e non privo di incertezze.

IL TAVOLO

È in questo contesto che si inserisce il tavolo di lavoro del **Cantiere Sanità digitale**, promosso da **FPA**, con il sostegno di **Hewlett Packard**, **Enterprise**, **Santer Reply** e **TrendMicro Italia** con l'obiettivo di contribuire a rendere più efficace l'attuazione delle strategie di digitalizzazione della sanità attraverso il confronto aperto tra i principali attori del processo di innovazione.

Il gruppo di lavoro ha visto la partecipazione di una platea ristretta di interlocutori qualificati, composta da dirigenti delle Amministrazioni centrali (**Ministero della Salute**, **AgID**, **Garante Privacy**, **AIFA**) e delle **Regioni**, da Direttori Generali e CIO delle **Aziende Sanitarie e Ospedaliere**, da esponenti del **mondo accademico** e della **ricerca**, delle **associazioni dei medici e dei cittadini**, da rappresentanti delle imprese partner del Cantiere.

Il tavolo ha avviato la sua attività nell'aprile del 2016, sotto la supervisione scientifica del Prof. **Mariano Corso**, uno dei massimi esperti italiani sul tema e da anni Responsabile dell'Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità del Politecnico di Milano.

I lavori del tavolo - animati e facilitati da **Antonio Veraldi**, Direttore Marketing Strategico di FPA - si sono articolati lungo tutto il corso dell'anno, in occasione di quattro incontri di lavoro collaborativo, con l'obiettivo di individuare le principali barriere al processo di innovazione e delle possibili azioni per superarle.

I TEMI

Nel corso del 2016 l'analisi del cantiere si è focalizzata su alcuni temi cruciali, per assicurare la sostenibilità nel medio-lungo periodo del nostro SSN

e rivitalizzare il mercato delle soluzioni e dei servizi digitali per la salute. In sintesi a seguire.

La **governance del sistema sanitario**, frammentata e caratterizzata dalla presenza di una molteplicità di attori collocati a diversi livelli di governo, rappresenta ancora oggi una delle principali cause dello sviluppo disomogeneo della sanità digitale nei diversi



Foto di Stefano Corso per FPA

territori. Un sistema di governance che, pur in presenza di obiettivi miglioramenti introdotti dai Piani del Ministero (ad es. la Cabina di Regia NSIS) richiederebbe forme di programmazione a livello regionale tra le ALS/AO del territorio, raccordata al livello nazionale e proporzionata ai diversi livelli di maturità raggiunti da ciascuna Regione nel processo di sviluppo verso il digitale.

Il **Fascicolo Sanitario Elettronico**, fondamentale acceleratore del processo di delivery dei servizi sanitari digitali, il cui sviluppo “a macchia di leopardo” (solo sette Regioni operative, ben dieci ancora in fase di implementazione) rischia di costituire un freno all’effettiva *execution* dei progetti di innovazione di Regioni e Aziende Sanitarie.

Lo sviluppo di **servizi condivisi** (CUP, PACS, gestione amministrativa, ritiro referti, prenotazioni e pagamenti, ecc.) con livelli di interoperabilità definiti a livello centrale, una delle priorità strategiche nei piani di innovazione del governo, che dovranno tuttavia tener conto dei bisogni effettivi dei cittadini di ciascun territorio e di alcuni elementi abilitanti, quali l’adozione di un approccio che garantisca *by design* la sicurezza e la protezione dei dati personali del paziente.

I **meccanismi di procurement pubblico**, che in una situazione di vincoli di finanza pubblica (“clausola di invarianza finanziaria” prevista dallo stesso Patto per la Sanità digitale) assumono una rilevanza cruciale, ma che scontano oggi un’applicazione di tipo “difensivo” da parte delle Amministrazioni, a causa dell’incertezza normativa legata alla transizione dal vecchio al nuovo Codice degli appalti. Una situazione che penalizza soprattutto il ricorso a strumenti innovativi di procurement.

S@LUTE 2016. IL FORUM DELL'INNOVAZIONE PER LA SALUTE

|



▲
Atti on line "S@lute 2016. Il forum dell'innovazione per la salute"

LO SCENARIO

Nel Rapporto BES 2015 dell'ISTAT, la salute è definita come la condizione indispensabile del benessere individuale e della prosperità delle comunità. Anche per l'Organizzazione Mondiale della Sanità un buono stato di salute rappresenta una risorsa preziosa: è essenziale per lo sviluppo economico e sociale, riveste un'importanza vitale per la vita di ogni singola persona, per tutte le famiglie e per tutte le comunità. La salute è influenzata da alcuni fattori che cambiano in virtù della costante ricerca di innovazione che coinvolge Istituzioni, strutture della sanità pubblica e privata, professionisti della cura e dell'assistenza, imprese produttrici di beni e servizi. Si innovano stili di vita e comportamenti, modalità di erogazione dei servizi, tecnologie disponibili per dare risposte concrete ai crescenti bisogni di salute della nostra società.

L'EVENTO

Questa costante ricerca di innovazione è stata al centro di **S@lute2016**, primo grande evento interamente dedicato all'innovazione per la salute - Milano, Palazzo Lombardia, 10-11-12 novembre 2016. Luogo di aggregazione e di riflessione per tutta la filiera, su come innovare il sistema per rispondere ai nuovi bisogni dei cittadini, S@lute2016 si è caratterizzata per l'ampia offerta di seminari, laboratori, presentazioni la cui qualità è stata assicurata da un Comitato Scientifico composto da prestigiose personalità. Più di centotrenta relatori, trenta momenti di dibattito e confronto distinti in tre percorsi tematici: Salute e sviluppo; Salute e innovazione organizzativa; Salute e innovazione tecnologica.

I TEMI

Nei singoli appuntamenti, i protagonisti dell'innovazione per la salute hanno presentato scenari, visioni esperienze di cambiamento sui modelli innovativi nella gestione della salute; l'uso strategico dell'innovazione tecnologica nei processi clinici e gestionali, orientati alla continuità delle cure e alla centralità del paziente; la collaborazione tra gli operatori e il coinvolgimento del cittadino e dei *caregiver*; la governance integrata dei servizi sanitari e sociali; la Telemedicina moderna (*telehealth, telecare*); l'insieme delle informazioni clinico-assistenziali e operative che confluiscono nel Fascicolo Sanitario; la trasformazione del nostro SSN in chiave *digital first*; l'igiene e la sicurezza degli alimenti; l'accesso ai servizi sanitari; la logistica sanitaria; le app, i portali e i servizi e-health; la comunicazione in ambito socio-sanitario; il risk management; l'ingegneria clinica; l'*Evidence Based Medicine*; la medicina di precisione; il dato in sanità.

S@lute è stata realizzata in collaborazione con Regione Lombardia, promos-

sa da Allea e FPA, con Motore Sanità, con il patrocinio del Ministero della Salute e della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e in partnership con Edra e il Corriere della Sera. La Manifestazione è stata il risultato dell'impegno progettuale e del sostegno dei maggiori stakeholder della filiera della sanità e dell'IT:

- Main Partner: MSD, Teva
- Main Sponsor: AbbVie
- Key Partner: Dedalus, GPI, IBM, INAIL, Medionalum Farmaceutici, Microsoft, Roche
- Partner: Azienda Sanitaria Bolzano, Grifo, IPSA, Mitel, Santer Reply, SincoS, SoftJam, Università degli Studi di Torino, Wolters Kluwer.



Foto di Rina per FPA

Si ringraziano ISS e Farindustria.

Hanno concesso il patrocinio scientifico AIIC (Associazione Italiana Ingegneri Clinici), Assinform, Assogenerici, Cittadinanzattiva, Confindustria Digitale, Federfarma, Federsanità Anci, FIASO, FISM, Istituto Mario Negri, Italia Longeva e Osservatorio Nazionale Sanità Elettronica e Telemedicina.

II PREMIO

Per il **Premio Innovazione S@lute2016** alle migliori pratiche, sono stati presentati da imprese fornitrici di beni o servizi, ASL/AO, altri operatori del SSN (ospedali privati, centri di diagnostica), startup, Regioni ed Enti locali oltre cento progetti nei seguenti ambiti:

- comunicazione con i cittadini e gli utenti;
- integrazione socio-sanitaria, medicina di prossimità e presa in carico degli anziani, dei cronici e delle fasce deboli;
- educazione alla salute e al wellbeing (educazione alimentare, fitness, monitoraggio, wearable, ecc.);
- innovazione nel campo clinico-sanitario;
- ambito amministrativo/gestionale/logistico;
- infrastruttura di comunicazione e collaborazione tra strutture, professionisti e Amministrazioni.

Trentadue progetti sono stati premiati con targhe e diplomi nel corso di una cerimonia presieduta dall'assessore Gallera della Regione Lombardia.

SMART HEALTH: L'INNOVAZIONE NECESSARIA

|



▲
Atti on line "L'innovazione digitale al servizio della salute"

LO SCENARIO

Ripensare in digitale il sistema socio-sanitario è un'occasione di trasformazione essenziale e significa scommettere su servizi più efficienti e trasparenti, su nuovi modelli di cura a misura di paziente, su risparmi di lungo periodo per il sistema sanitario; allo stesso tempo, significa investire in un mercato che può fare da volano allo sviluppo economico del Paese. Una scommessa che in Italia siamo pronti a giocare?

L'EVENTO

Questa la domanda al centro della mattinata di lavori organizzata da **FPA** con il sostegno non condizionato di **Fondazione MSD**, il 23 febbraio 2016 a Roma presso il museo Maxxi.

All'evento, concluso dall'intervento di Beatrice **Lorenzin**, Ministro della Salute e facilitato da Carlo **Mochi Sismondi**, Presidente FPA, hanno partecipato Fabio **Pammolli**, Presidente - Fondazione MSD; Giovanna **Camorali**, Sales Unit Manager Enterprise, Regional Government and Public - IBM Italia; Gianluca **Gala**, Direttore Generale - Vree health; Egidio **Murru**, Head of digital sales training - Axélero; Paolo **Bonaretti**, Consigliere - Ministero Sviluppo Economico; Massimo **Casciello**, Direttore Generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica - Ministero della Salute; Angelo Lino **Del Favero**, Direttore Generale ISS - Istituto Superiore di Sanità e Presidente nazionale FederSanità ANCI; Federico **Gelli**, Membro della XII Commissione Affari Sociali - Camera dei Deputati; Itzhak **Yoram Gutgeld**, Commissario per la revisione della spesa - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I TEMI

Dal dibattito è emerso che il sistema sanitario deve riorganizzarsi e che l'adozione di tecnologie digitali è un passaggio fondamentale per garantire la sostenibilità del SSN lo confermano i numeri. Secondo le stime dell'Osservatorio Netics, presentate a settembre 2015, dall'applicazione delle tecnologie digitali alla sanità potrebbero derivare risparmi per le casse pubbliche di 6,9 miliardi di euro l'anno. Cifre simili arrivano anche dalla Ricerca 2015 dell'Osservatorio School of Management Politecnico di Milano, da cui emerge come l'adozione della cartella clinica elettronica consentirebbe risparmi fino a 1,6 miliardi di euro l'anno (in caso di dematerializzazione completa delle cartelle); la diffusione di servizi digitali per i cittadini (come il download dei referti via web, la prenotazione online di esami/visite o degli accessi al centro prelievi, anche tramite App e totem self service all'interno di strutture come farmacie e supermercati) permetterebbe un risparmio fino a 350 milioni di

euro all'anno alle strutture sanitarie, e ben 4,9 miliardi di euro ai cittadini; infine importanti benefici si otterrebbero dai servizi web che consentono alle ASL e alle farmacie territoriali di gestire la distribuzione dei presidi di assistenza integrativa (in pratica i pazienti che ne hanno diritto possono ritirare i prodotti di cui necessitano e non tutta la quantità prescritta): si è stimato un risparmio, per i soli prodotti per diabetici, fino a cento milioni di euro all'anno se il servizio fosse esteso a tutte le ASL sul territorio italiano.

Non dobbiamo dimenticare che per non perdere questa occasione è necessario superare sia una visione frammentata che una visione centralista dell'innovazione, per andare verso un modello partecipato, in cui le Regioni svolgono un ruolo centrale portando le loro esperienze e mettendole a sistema.

Partecipazione e collaborazione, quindi, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori interessati: istituzioni, imprese, enti di ricerca, cittadini. Queste le parole chiave per lo sviluppo di un settore, quello sanitario, che è uno dei pochi in crescita costante per impatto su PIL, innovazione e occupazione. Cresce infatti attorno al 4% anche negli anni di crisi, del 20% negli anni più favorevoli. Un settore, quindi, capace di attrarre sviluppo economico e che non è abbastanza valorizzato. L'Euro Health Consumer Index ci dice che, tra il 2010 e il 2014, abbiamo perso sette posti e siamo passati dal quindicesimo al ventiduesimo posto su trentaquattro per la qualità percepita del nostro sistema sanitario, in particolare siamo percepiti deboli su temi quali la prevenzione, la gestione degli anziani e l'introduzione di cure innovative. Il nostro Paese su questi temi sta quindi perdendo posizioni di competitività.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema della Sanità, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ Il piano per la "salute digitale" a sostegno dell'integrazione sociosanitaria

26 maggio 2016

in collaborazione con EMC²

◀ Colloquio italiano per la logistica sanitaria

25 ottobre 2016

in collaborazione con TIM



◀ Il nuovo ruolo dei Direttori Generali delle aziende sanitarie

24 maggio 2016



◀ Tecnologie per la sanità digitale: una scelta necessaria per rispondere alla nuova domanda di salute

31 marzo 2016

in collaborazione con Microsoft



◀ Mappare, organizzare, innovare. La strategia per far crescere le risorse umane

25 maggio 2016



◀ Con la tele-collaborazione la sanità del futuro è già qui: scenari, strumenti ed esperienze di telemedicina applicata

28 giugno 2016

in collaborazione con Microsoft



◀ Sanità a km zero: la prossimità digitale

25 maggio 2016

in collaborazione con Arsenal.it e la Fondazione Censis

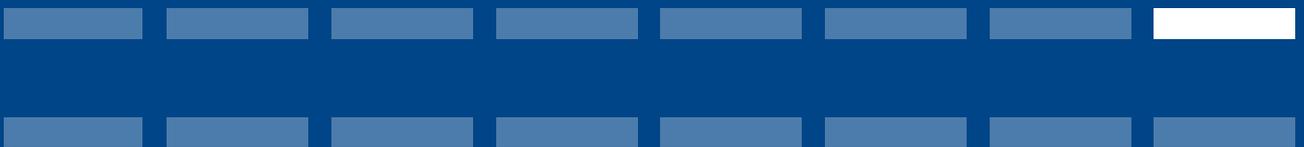


◀ Modello organizzativo innovativo. Le aziende sanitarie tra riduzione della spesa ed efficiente qualità dell'assistenza

27 settembre 2016

in collaborazione con Wolters Kluwer - UpToDate

PROCUREMENT



La pubblicazione ad aprile di quest'anno del nuovo codice Codice dei Contratti pubblici (D.lgs n.50/2016) ha segnato una profonda rivisitazione del quadro normativo in materia di procurement, con uno scopo piuttosto ambizioso: accogliere gli obiettivi fissati dalle direttive europee, orientate alla sostenibilità ambientale, all'occupazione e alla premialità delle imprese, e al contempo rilanciare il settore degli appalti pubblici con una disciplina moderna, agile e chiara. Il settore, che da anni chiedeva una revisione delle normative e soprattutto una semplificazione delle procedure di gara e una maggiore apertura al mercato, alla lettura del testo ha dimostrato reazioni contrastanti. Sul piatto tanti gli elementi nuovi: la digitalizzazione degli atti di gara, la centralizzazione della committenza e la qualificazione obbligatoria per le amministrazioni, che volessero svolgere funzioni di stazione appaltante. Su questa linea anche l'introduzione di rating di legalità e criteri reputazionali, al fine di individuare le imprese più affidabili, e il ruolo "rafforzato" riconosciuto ad ANAC, a cui è demandata l'intera vigilanza e controllo del settore.

Un impianto complesso che va ad agire sia sulla domanda che sull'offerta. Da una parte riconoscendo maggiore flessibilità e responsabilità alle stazioni appaltanti, che dovranno dotarsi di tec-

nologie telematiche per la gestione delle procedure di gara, dall'altra richiedendo alle imprese di attestare il possesso di requisiti morali, tecnici e finanziari. Ma il Codice introduce anche due importanti schemi procedurali alternativi per lo sviluppo del mercato e della concorrenza: l'appalto pubblico **pre-commerciale** e il **partenariato per l'innovazione**. Questi nascono come strumenti per promuovere la ricerca applicata nella risoluzione di questioni di primario interesse pubblico per le quali non esiste ancora una soluzione (soddisfacente) sul mercato. A fare da comune denominatore tra tutti questi elementi: la necessità di rafforzare le **competenze** interne alla stazioni appaltanti, perché il passaggio da un sistema atomistico, in cui ciascun ente si occupava dei propri acquisti, a un sistema a rete in cui le stazioni appaltanti sono chiamate a collaborare e a specializzarsi, per funzionare richiede un disegno strategico che non può limitarsi alle esigenze di controllo dei comportamenti individuali – corruzione – e della spesa e che osservi anche dati di processo (costi totali di possesso) e di performance.

Il miglioramento dei processi di acquisto passa attraverso un nuovo livello organizzativo e culturale, in termini di riqualificazione delle risorse umane e di innovazione nella gestione dei processi di approvvigionamento.

MANZIONE: "ECCO COME SEMPLIFICHIAMO LE PROCEDURE APPALTI CON IL NUOVO CODICE"



di **Antonella Manzione**

capo ufficio legislativo Palazzo Chigi

La legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, approvata in via definitiva dalle Camere il 14 gennaio 2016 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2016 contiene due termini per il relativo esercizio: uno, fissato al 18 aprile 2016, finalizzato al recepimento delle tre direttive del Parlamento europeo (la 2014/23/UE, sui contratti di concessione; la 2014/24/UE, sugli appalti pubblici nei settori ordinari, e, infine, la 2014/25/UE, per i settori speciali); l'altro, fissato al 31 luglio 2016, finalizzato al riordino dell'intera disciplina vigente in un unico testo denominato "codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione".

Per la redazione del testo è stata nominata un'apposita Commissione consultiva che, malgrado la ristrettezza dei tempi, preso atto dell'auspicio in tal senso da parte della Commissione UE, nonché della vicinanza tra i due termini che avrebbe generato possibile incertezza normativa, ha optato per la redazione di un unico decreto legislativo. In pratica, **diversamente da quanto già avvenuto in altri Paesi europei, non si è scelta la tecnica del copy out**, ma ci si è prefissi l'obiettivo, assai più sfidante e ambizioso, di esercitare la delega con unico atto, nel primo termine fissato dal Parlamento, recependo le direttive, appunto, ma nel contempo approvando l'annunciato codice.

E così, con lavori a ritmi forzati, è stato sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri, che l'ha approvato nella seduta del 3 marzo 2016 in via preliminare, poi trasmesso alla Conferenza Unificata, nonché alle Camere per le relative osservazioni.

L'importanza della materia della contrattualistica pubblica è stata da sempre evidenziata da tutti, tanto che gli effetti della stessa sul PIL ne fanno una riforma strutturale di indubbia rilevanza. D'altro canto, una delle principali criticità ascritte al

sistema italiano, che di sicuro costituisce ostacolo alla crescita economica, era innegabilmente **l'ipertropia normativa del settore**: per limitarsi a codice e regolamento, 273 articoli l'uno (ed oltre 1500 commi) più 38 allegati, 359 articoli l'altro, oltre a 14 allegati.

Giustamente veniva rilevato anche in sede di audizione parlamentare come il legislatore tedesco avesse per contro recepito le direttive del 2004 con 38 articoli, quello britannico con 97, quello francese con 295. L'instabilità del testo normativo si era poi manifestata in uno stratificarsi di modifiche e integrazioni: qualcuno ha conteggiato in **oltre cento gli interventi**

di modifica in otto anni di vita, interventi spesso mal coordinati, cui è venuta ad aggiungersi una legislazione emergenziale per sopperire a situazioni di interesse pubblico ritenute via via meritevoli di tutela (si pensi alle misure straordinarie che hanno consentito, pur in presenza di procedimenti giudiziaria ad alta risonanza mediatica, la prosecuzione, con tutte le cautele del caso, delle attività finalizzate a realizzare l'area destinata ad ospitare EXPO, contenute nel decreto legge 90 del 2014). In questo contesto, la giustizia amministrativa è stata spesso percepita come ostacolo alla celerità dei procedimenti, essendo innegabile l'incidenza del contenzioso in questa materia, sia presso il Consiglio di Stato che presso i Tribunali Amministrativi Regionali.

L'impianto deve funzionare da subito in maniera semplificata, per questo si è cercato di ridurre e razionalizzare il complesso delle disposizioni legislative primarie, demandando alla cosiddetta soft law l'individuazione delle disposizioni di dettaglio per guidare le stazioni appaltanti ed omogeneizzarne la condotta

In realtà, sulla base dei dati disponibili, i giudizi in questi ambiti parrebbero assai celeri, pur dovendo fronteggiare una mole di ricorsi innegabilmente corposa e presumibilmente indotta proprio dall'eccesso di normazione (basti pensare a mero titolo di esempio alle problematiche inerenti la valutazione della completezza documentale e all'istituto, di derivazione giurisprudenziale, del c.d. soccorso istruttorio, che nel nuovo codice trova nuova collocazione e chiarimento, da un lato mediante riduzione dell'importo delle sanzioni previste per regolarizzare, dall'altro con l'esatta individuazione dei soggetti tenuti al versamento in coloro che decidono di avvalersene, con ciò eliminando contrasti già emersi in particolare in ambito di giustizia contabile). Non a caso fu valutata con favore proprio dai giudici amministrativi la disposizione, introdotta dall'art. 40 del già citato decreto legge 90 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge 114 dello stesso anno, che ha stabilito termini più stringenti per la definizione del merito di questi giudizi.

Il nuovo codice è ispirato dunque prioritariamente dall'obiettivo di ridurre e razionalizzare il complesso delle disposizioni legislative primarie, demandando alla cosiddetta *soft law* **l'individuazione delle disposizioni di dettaglio per guidare le stazioni appaltanti ed omogeneizzarne la condotta. Non è previsto espressamente un regolamento di esecuzione del Codice.**

Nulla vieta, ovvio, che nel rispetto delle regole generali sull'attuazione di dettaglio del procedimento normativo si addivenga all'adozione di regolamenti in futuro; ma **l'impianto deve funzionare da subito in maniera semplificata**, celere, focalizzata sulla digitalizzazione delle procedure e l'interoperabilità delle banche dati. Ciò che viene percepito, ad una lettura superficiale, come una lacuna è scelta consapevole. Il salto culturale sta nella maggior discrezionalità all'interno di poche regole certe che verranno via via puntualizzate attraverso le linee guida assegnate ad ANAC nel suo duplice ruolo di garante della legalità delle procedure e di erede della ex AVCP. Sbagliato cercare nella disciplina transitoria necessariamente un richiamo alle disposizioni del vecchio regolamento: dove ciò è stato avvertito come indispensabile, lo si è fatto; diversamente,

si è tentato di individuare i paletti all'interno dei quali comunque la stazione appaltante - accresciuta in professionalità e trasparenza - dovrà sapersi "destreggiare".

Tratteggiata sinteticamente la cornice, possono solo focalizzarsi singoli istituti pur rischiando di enfatizzarne alcuni a discapito degli altri e soprattutto a discapito della scelta sistemica intuibile già dalla diversa organizzazione dell'articolato intorno ad un indice volutamente di tipo manualistico per agevolare la consultazione.

Abbiamo già detto dell'importanza data alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti, cui si aggiunge la crescita della **figura del Responsabile unico del procedimento**, del quale diventa obbligatorio l'ufficio, ma anche la formazione; tornano ovviamente i criteri di riduzione di stazioni appaltanti e centrali di committenza, ma contemperando le esigenze di *spending*, innegabili a fronte del pregresso proliferare dei soggetti che fanno gare, con quelle già menzionate della qualità; **resta la certificazione delle SOA per i lavori sopra i 150.000 euro**, ma con prospettive di analisi della funzionalità del sistema anche in vista di una sua rivisitazione e nel contempo paletti più stringenti per l'accesso e il mantenimento del relativo ruolo, da accertare a cura di ANAC. Con questo ben si sposa il **requisito della premialità**, i cui criteri verranno fissati da ANAC allo scopo di garantire, con una sorta di virtuosa partita di giro, che gli introiti sanzionatori correlati a condotte non virtuose di amministrazioni ed enti aggiudicatori tornino a quelli che, viceversa, avranno dimostrato capacità aggiuntive, in un'ottica di trasparenza e meritocrazia. Il criterio del prezzo più basso scompare nella misura in cui non si concilia con la qualità del prodotto.

Ecco dunque che l'affermazione della scomparsa del criterio del prezzo più basso, estrapolata dal contesto, rischia di essere fuorviante: nel mondo dei lavori, ad esempio, questo criterio resta per l'evidente ragione che il risparmio ha ora senso in **procedure che valorizzano la progettualità e il dettaglio contenutistico** della stessa, che non ammettono come regola l'appalto integrato e impongono che la gara si basi sul progetto esecutivo, tale per dettaglio da garantire, ove i relativi requisiti vengano soddisfatti, la qualità

del risultato. E ancora: l'importanza dei rimedi alternativi alla giurisdizione, con finalità deflattiva del contenzioso, per altro conforme ad un generale orientamento dell'Unione Europea che si è espressa in materia civile e commerciale con la direttiva n. 52 del 2008 sulla mediazione e si è tradotto in numerosi interventi in materia di *adr* (*alternative dispute resolution*, secondo l'acronimo anglosassone).

Valore aggiunto del testo, pur nella già ricordata ristrettezza doverosa dei tempi di gestazione, la **previa consultazione di stakeholders** sulla base di preventiva nota metodologica, che ha consentito una visione prospettica arricchita e sicuramente in via di perfezionamento *in itinere*: trenta sono i soggetti che hanno partecipato alla prima consultazione, a seguito della quale diciassette soggetti hanno inviato contributi.

Esemplificativa al riguardo la tematica del subappalto, sulla quale oggettivamente la scelta del Governo si è discostata dalle indicazioni dei maggiori *stakeholders* e del legislatore del 2006: per non incorrere in ipotetico divieto di *gold plating* si è al momento **optato per la non introduzione di limitazioni al subappalto**, scelta criticata per la possibile creazione delle cosiddette scatole vuote e del "mercato delle aggiudicazioni". In realtà, la neutralità delle direttive sul pun-

to potrebbe portare *melius re perpensa* durante l'iter del provvedimento ad una rivisitazione del principio, reintroducendo **limiti percentuali**, oggi previsti soltanto per le opere con inclusa parte ad alta specializzazione.

Molto si potrebbe aggiungere sul **superamento della "legge obiettivo"** e sull'importanza per il Paese di una ripartenza, anche di termini di concretezza finanziaria, della programmazione delle opere pubbliche; nonché del superamento del modello del contraente generale, che da modalità procedurale tipica delle opere strategiche, assurge a metodica astrattamente generale e ricondotta, anche in termini di qualificazione, alle regole altrettanto generali della SOA, superando la pregressa competenza del Ministero delle infrastrutture.

La riflessione tuttavia è ancora in corso e il dibattito, se costruttivo su questo come su altre tematiche, potrà portare a cambiamenti e arricchimenti, senza alterare la semplicità voluta di una struttura codicistica ispirata a criteri di riconosciuta **maggior discrezionalità**, ma altrettanto forte trasparenza e responsabilizzazione degli operatori, per un effettivo rilancio dell'economia: senza tuttavia danneggiare le regole di trasparenza e di legalità che devono ispirare il settore.

ACQUISTI ICT, EU: “ RICERCA APPLICATA E APPALTO PRE-COMMERCIALE PER LO SVILUPPO DEL MERCATO”

di **Sara Bedin**

esperto europeo in materia di innovation procurement e di politiche di domanda di innovazione, membro dell'iniziativa EAFIP della Commissione Europea (DG-Connect)



Dossier “Speciale Codice Appalti: a cinque mesi dall’entrata in vigore, il commento degli esperti”

Vi sono aree di intervento pubblico ove, alla luce di una diligente analisi dello stato dell’arte ed indagine di mercato, i fabbisogni tecnologici non possono realmente essere soddisfatti ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, ma pongono in essere le basi per progetti di ricerca e sviluppo altamente

innovativi e finalizzati al raggiungimento di scopi obiettivamente ed intrinsecamente aleatori (non si è certi della effettiva riuscita della ricerca), non riscontrabili e non perseguibili con mere attività di integrazione, personalizzazione, adattamento o miglioramento incrementale dei prodotti o dei processi esistenti.

Da un punto di vista macro-economico, per il corretto funzionamento del mercato è imprescindibile un’azione della domanda (pubblica e/o privata) di ricerca e sviluppo, volta a sostenere i percorsi di innovazione. I due schemi procedurali alternativi, rispettivamente rafforzati ed introdotti nel nuovo Codice degli Appalti: i) l’appalto pubblico pre-commerciale (art. 158 D.Lgs. 50/2016), eventualmente seguito da un appalto di fornitura e ii) il partenariato per l’innovazione (art. 65 D.Lgs. 50/2016), che combina in un’unica procedura la fase pre-commerciale e commerciale, nascono come strumenti per promuovere la ricerca appli-

cata nella risoluzione di questioni di primario interesse pubblico per le quali non esiste ancora una soluzione (soddisfacente) sul mercato.

All’origine delle sopra citate procedure si trova dunque la deliberata volontà di una Pubblica Amministrazione di promuovere l’innovazione per innalzare la qualità, l’efficienza e la sostenibilità dei servizi pubblici, ricomprendendo in questa categoria tutti i servizi destinati al pubblico e non solo i servizi pubblici in senso stretto. Ciò considerato, gli appalti pre-commerciali sono finalizzati all’acquisizione, non in esclusiva, delle conoscenze necessarie per individuare le migliori soluzioni che il mercato potrà (eventualmente) offrire nella fase della produzione commerciale, prima (e senza) impegnare la PA nell’acquisto di una fornitura di massa, oltre che senza comportare aiuti di Stato unilaterali a favore delle imprese. Le attività di R&S oggetto dell’appalto pre-commerciale non comprendono in alcun modo le attività di sviluppo commerciale, quali la produzione o la fornitura in massa per stabilire la redditività commerciale o recuperare i costi di R&S, che invece rappresentano l’oggetto integrato ai servizi di R&S del partenariato per l’innovazione.

Congiuntamente all’appalto di servizi di R&S è quindi possibile una limitata fornitura, costituita unicamente dai prodotti scaturiti dalle attività di ricerca, a condizione che tali prodotti abbiano un valore minoritario (non superiore al 49% del valore complessivo dell’appalto) e che la produzione abbia lo scopo di incorporare i risultati delle prove sul campo e di dimostrare che il prodotto o il servizio è idoneo per una produzione o una fornitura di massa conforme a norme di qualità accettabili. Il campo di applicazione degli appalti pre-commerciali è quindi, per ulteriore chiarezza, limitato ai servizi di R&S necessari per l’ideazione, la realizzazione (sotto forma di prototipo) e la sperimentazione di soluzioni nuove, ossia non dispo-

nibili o non pienamente disponibili sul mercato. I servizi di R&S devono essere resi alla stazione appaltante in cambio di una remunerazione a prezzi di mercato, ossia che riflette il costo del lavoro dei ricercatori e del personale assegnato allo svolgimento delle attività di ricerca oggetto del contratto. Ne deriva che il contratto di appalto pre-commerciale non sia, di norma, remunerativo per le imprese contraenti, giacché queste debbono farsi interamente carico dei costi sopravvenuti durante l'erogazione del servizio di ricerca e sviluppo.

Bisogna altresì considerare che il margine di remunerazione che l'impresa trae dalla partecipazione ad un appalto pre-commerciale, potrebbe risultare ridotto anche in ragione della clausola con la quale la stazione appaltante può imporre all'impresa aggiudicatrice di fornire a terzi - a condizioni di mercato eque e ragionevoli - i risultati della propria ricerca, laddove si manifesti il rischio per la pubblica amministrazione di un potenziale restringimento del (futuro) canale di approvvigionamento.

Più propriamente, visto che l'attività di R&S ha una intrinseca aleatorietà e non necessariamente conduce ad un risultato, sia esso un'opera dell'ingegno ovvero un prodotto brevettabile, la remuneratività del servizio di R&S per l'impresa si atteggia come futura ed incerta, nel senso che essa si manifesterà nel momento in cui il servizio abbia (eventualmente) condotto alla realizzazione di una soluzione commercializzabile.

E' proprio il fatto di non aver alcuna garanzia in ordine all'ottenimento di future commesse a spingere le imprese aggiudicatarie di un appalto pre-commerciale ad interpretare le richieste del Committente per traguardare un mercato di sbocco più ampio, per promuovere condizioni di interoperabilità ed intercambiabilità delle soluzioni, preservando indirettamente condizioni di competitività e contendibilità del mercato.

Inoltre, negli appalti pre-commerciali l'amministrazione aggiudicatrice non avoca a sé lo sfruttamento esclusivo (a fini propri) dei risultati e dei benefici di R&S scaturiti dall'appalto (quali i diritti di proprietà intellettuale e/o industriale), ma li condivide con altri soggetti, consentendo alle imprese di realizzare profitti dalla commercializzazione di nuovi prodotti/servizi risultanti dalla

R&S e ottenendo, in contropartita, di remunerare meno la ricerca rispetto all'ipotesi di sviluppo esclusivo.

Una soluzione di questo tipo incentiva una diffusa commercializzazione del prodotto scaturito dalla ricerca; la maggiore commercializzazione a sua volta determinerà una diminuzione dei prezzi per l'acquirente pubblico che debba reperire sul mercato il prodotto e, contestualmente, maggiori profitti per il privato aggiudicatario dell'appalto pre-commerciale, perché maggiore sarà il valore dei diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale.

Proprio al fine di potenziare la dimensione competitiva del mercato, sebbene il numero di imprese ammesse ad ogni fase derivi dagli esiti della valutazione intermedia, oltre che dalla disponibilità finanziaria allocata, (anche) nella fase finale dell'appalto pre-commerciale si confrontano almeno due distinte soluzioni ed operatori economici concorrenti, a differenza del partenariato per l'innovazione che può tecnicamente risolversi con un affidamento unico.

Gli appalti pre-commerciali rappresentano quindi, in modo sostanzialmente difforme dal partenariato per l'innovazione, un approccio all'aggiudicazione di appalti dei servizi di R&S che si basa: i) sulla separazione tra la fase di R&S e la fase di commercializzazione dei prodotti finali, ii) sul (necessario e non facoltativo come nel caso del partenariato per l'innovazione) affidamento plurimo e sullo sviluppo competitivo in fasi, oltre che iii) sulla condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato, in modo che entrambe le parti traggano vantaggio dalla commercializzazione ed ampia diffusione delle nuove soluzioni sviluppate. La particolare spinta competitiva dell'appalto pre-commerciale consente dunque di pre-determina-

I due schemi procedurali alternativi, rafforzati ed introdotti nel nuovo Codice degli Appalti: l'appalto pubblico pre-commerciale e il partenariato per l'innovazione nascono come strumenti per promuovere la ricerca applicata nella risoluzione di questioni di primario interesse pubblico per le quali non esiste ancora una soluzione (soddisfacente) sul mercato

re condizioni di concorrenza sul futuro mercato di approvvigionamento, oltre che di incentivare l'interoperabilità e l'intercambiabilità delle soluzioni alternative in corso di elaborazione, preparando il terreno a standard aperti ed evitando che i primi ad adottare soluzioni innovative siano favoriti assumendo posizioni dominanti o penalizzati con l'onere supplementare di dover adeguare la loro soluzione a standard fissati a posteriori. La stessa Pubblica Amministrazione può contribuire in modo decisivo al processo di standardizzazione attraverso la definizione di standard tecnici da sottoporre alla successiva validazione degli enti di normazione tecnica.

In definitiva, alla luce delle diverse caratteristiche degli strumenti considerati, è necessario di volta in volta valutare in che misura i risultati del progetto hanno la potenzialità di generare valore economico in ragione delle dimensioni del mercato di approvvigionamento potenziale.

Qualora il risultato atteso della R&S: i) abbia un carattere di industrialità, ii) risulti potenzialmente assoggettabile alla tutela brevettuale, oppure in un'opera dell'ingegno o ancora in un know-how tutelabile in modo negoziale, iii) sia suscettibile di applicazioni ripetute e quindi di uno sfruttamento commerciale in un mercato più esteso rispetto a

quello rappresentato dalla domanda della stazione appaltante, l'implementazione dell'appalto pre-commerciale e dunque la separazione netta con la fase commerciale risulta più efficace, come evidenziato in una recente ricerca scientifica condotta su incarico della Commissione Europea al fine di misurare gli impatti economici comparati. Con gli appalti pubblici pre-commerciali, tenuti quindi distinti e separati dall'appalto di innovazione, la Commissione Europea ha inteso promuovere la creazione di un mercato unico europeo dell'innovazione, enfatizzando la dimensione competitiva degli appalti anche e soprattutto durante e dopo l'esecuzione della prestazione contrattuale, ovviando a situazioni di blocco del mercato e di restringimento del canale di approvvigionamento, abilitando una efficiente allocazione dei rischi e dei benefici connessi all'innovazione ai fini di un'ampia commercializzazione e diffusione dei risultati della R&S. Non è quindi un caso che il Programma di ricerca Horizon 2020 incentivi l'implementazione degli appalti pre-commerciali e non il partenariato per l'innovazione, che meglio si presta a risolvere esigenze particolari di personalizzazione dei risultati della R&S, qualora il fabbisogno espresso dalla stazione appaltante tenda a coincidere con il mercato di sbocco.

IL PROCUREMENT NON SIA MAI PIÙ UNA BARRIERA ALL'INNOVAZIONE DIGITALE

|

di **Mariano Corso, Luca Gastaldi, Paola Olivares**
Osservatorio Agenda Digitale

Gli acquisti della PA italiana valgono 130 miliardi di euro, pari all'8,4% del PIL. Una cifra importante a fronte della quale è fondamentale intervenire per eliminare o quanto meno ridurre quei fenomeni di frammentazione e mancata organizzazione che in passato hanno minato l'efficienza della PA ed hanno costituito un humus ideale per nascondere fenomeni più o meno espliciti di clientelismo o corruzione. Il digitale può fare tantissimo per trasformare i processi di procurement pubblico in ogni loro fase rendendoli più veloci, efficienti e trasparenti. Ma la relazione tra procurement e digitalizzazione è ben più complessa: oltre ad essere leva di trasformazione del procurement, il digitale è esso stesso oggetto di procurement pubblico. Gli acquisti di tecnologie digitali per la PA valgono oggi 5,6 miliardi di euro una cifra che di per sé vale poco più del 4% totale degli acquisti, ma la cui efficacia è essenziale per abilitare quella modernizzazione di cui la nostra PA ha profondamente bisogno per garantire la sua qualità e sostenibilità. Per questi motivi tutti gli addetti ai lavori hanno seguito con molto interesse l'iter che ha portato all'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici lo scorso 18 aprile per comprenderne novità e implicazioni sui processi di acquisto del Digitale. Il Codice rappresenta in realtà un tassello di una più ampia strategia che mira a riqualificare la spesa in tecnologie digitali della PA italiana, introducendo quattro importanti novità:

1. Istituzione dei soggetti aggregatori: viene adottato un modello di centralizzazione obbligatoria di alcune tipologie di acquisti per conciliare lotta alla corruzione, efficienza e innovazione; tale modello è basato su trentatré soggetti che aggregano e gestiscono le esigenze di acquisto.

2. Finanziaria 2016: stabilisce il passaggio obbligato attraverso i soggetti aggregatori di tutti gli acquisti pubblici di tecnologie digitali, con l'obiettivo di risparmiare entro il 2018 il 50% delle spese correnti in tecnologie digitali da investire in innovazione digitale.

3. Nuovo codice dei contratti pubblici: introduce nuove procedure per l'acquisto di innovazione, spinge verso una migliore qualificazione di domanda e offerta, rafforza il modello di centralizzazione della domanda, pone l'obbligo di digitalizzare i processi di acquisto pubblico e cerca di stimolare una maggiore collaborazione tra PA e imprese.

4. Piano triennale per l'informatica nella PA: di prossima introduzione e a regime dal 2017, definirà una roadmap di investimenti da realizzare, obiettivi di spesa da raggiungere e indicazioni per riqualificare, in investimenti a valore aggiunto, il taglio delle spese correnti in tecnologie digitali.

Tante opportunità che però in questo momento rischiano di essere controbilanciate da una sostanziale paralisi dei processi di acquisto a seguito di tutti questi cambiamenti. L'introduzione del nuovo codice dei contratti pubblici sembra infatti aver provocato dei **rallentamenti** nelle procedure di gara italiane. Considerando uno stesso periodo temporale – dal 18 aprile (data di recepimento del codice) al 18 ottobre (6 mesi dopo) – per gli ultimi tre anni si rileva che: nel 2014 sono stati emessi 4.837 bandi di gara, nel 2015 i bandi sono 5.084 e nel 2016, 3.682. Andamento analogo si riscontra sui bandi relativi a servizi digitali che hanno subito un **calo del 30%** rispetto al 2015.

Per evitare che tale situazione perduri nel tempo, facendoci perdere per l'ennesima volta il treno della digitalizzazione, è necessario che ogni attore giochi bene la sua parte.

Le istituzioni centrali devono eliminare le ambi-

guità normative e definire regole che incorporino *by design* i controlli. I controlli ex post devono poi essere mantenuti veloci e comunque non bloccanti in modo da trasferire una cultura della fiducia e della responsabilizzazione. Più in particolare: l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (Anac) deve certamente vigilare che non ci siano fenomeni corruttivi, ma deve farlo in una logica di proattività e collaborazione supportando imprese e PA con linee guida, pareri e attività di vigilanza collaborativa.

Consip deve realizzare un programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici di beni/servizi e agire come centrale di committenza per alcune PA centrali o per alcuni ambiti specifici.

AglD deve definire un piano triennale che orienti le scelte di innovazione ed eviti comportamenti e scelte incoerenti da parte delle PA.

Le PA, in quanto stazioni appaltanti devono sviluppare nuove competenze, imparando a utilizzare in modo efficace i nuovi strumenti che le direttive europee raccomandano e che lo stesso nuovo Codice dei contratti mette a disposizione. In particolare devono garantire, **maggiore qualificazione**: il Codice prevede l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che verifichi la loro capacità di svolgere le diverse tipologie di procedura di affidamento, lo svolgimento di percorsi di formazione, l'esistenza di strutture dedicate ai processi di approvvigionamento e la qualità delle risorse impegnate.

Maggiore capacità di gestione e governo dei processi: la PA deve essere in grado di padroneggiare l'intero ciclo di approvvigionamento; in questo contesto assume un ruolo particolarmente rilevante il *responsabile unico del procedimento* che deve essere un vero e proprio project manager in grado di coordinare tutte le attività del processo (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo dei lavori).

Capacità di esercizio corretto della discrezionalità: il nuovo quadro normativo valorizza l'elemento della discrezionalità amministrativa, ovvero la capacità delle stazioni appaltanti di comprendere gli obiettivi e i bisogni dell'amministrazione e identificare gli elementi che permettano di assolverli.

Oltre a tutto ciò, è necessario che sia favorita la

collaborazione tra PA simili per scambiarsi competenze e best practices, definire architetture e standard comuni e interoperabili, realizzare gare condivise e *shared services*.

Le imprese private, infine, devono investire in iniziative precompetitive di qualificazione della domanda e definizione di architetture condivise in modo da poter progressivamente industrializzare soluzioni riutilizzabili. Questo comporta forti cambiamenti: se finora le imprese sono state abituate a rispondere a richieste pubbliche mal definite e ad adeguarsi al criterio del massimo ribasso, prescindendo dall'innovazione e dalla qualità della proposta, oggi ad esse sono richieste una maggiore capacità innovativa: che rappresenterà uno dei principali driver su cui si baseranno le aggiudicazioni delle gare una volta che il nuovo Codice sarà completamente operativo. Maggiore competizione su qualità e rispondenza agli standard: il passaggio a un sistema in cui l'aggiudicazione è basata sul miglior rapporto qualità/prezzo, la maggior qualificazione delle stazioni appaltanti e la definizione di standard più completi ed efficaci, richiederanno alle imprese di proporre offerte che rispondano con maggior qualità alle esigenze della PA, con la sicurezza che tali investimenti risulteranno poi utili, ed anzi essenziali, non solo all'aggiudicazione della singola gara, ma anche per rimanere competitivi in un mercato della PA sempre più qualificato ed esigente. Maggiore attenzione alla fase esecutiva nel rispetto delle "promesse": il nuovo Codice prevede il rafforzamento dei controlli in fase esecutiva e la valorizzazione, attraverso il rating di impresa, dell'affidabilità dell'operatore economico; le imprese dovranno quindi porre maggiore attenzione alla qualità e rispondenza degli output rispetto a quanto specificato nel documento di gara per non incorrere in penali, risoluzione dei contratti o esclusione da gare successive. Senza questo sforzo da parte di tutti gli attori del sistema il nuovo Codice dei Contratti Pubblici rischia di essere non soltanto l'ennesima occasione sprecata per promuovere la digitalizzazione del nostro Paese, ma persino un ulteriore pericolosissimo fattore di ritardo e complessità. E' un rischio che il nostro Paese non può permettersi.

NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI IL RUOLO CHIAVE DI PATRIMONIPA NET

|



Atti on line "10° Forum Nazionale Patrimoni Pubblici. Il nuovo codice degli appalti: avanzamenti, problemi aperti e prospettive per il mercato dei servizi per i patrimoni pubblici"

Per il mercato dei servizi il nuovo Codice dei Contratti pubblici è un testo innovativo che rappresenta un segno di netta discontinuità rispetto al passato, perché per la prima volta considera in modo reale e specifico le esigenze e le istanze di questo comparto e, in particolare, della filiera dei servizi di *Facility & Energy Management* per i patrimoni pubblici.

IL CONTRIBUTO DI PATRIMONI PA net

E' stato anche grazie all'impegno sistematico di **PATRIMONI PA net, il laboratorio di TEROTEC e FPA**, che si è arrivati alla sua approvazione. Infatti, attraverso il percorso di redazione del "Manifesto del mercato dei servizi per i patrimoni immobiliari e urbani pubblici", PATRIMONI PANet è riuscito a rendere concretamente sinergiche le principali Associazioni imprenditoriali di categoria - Afidamp, Anip, Assisat, Fnip e Legacoop Servizi - prospettando, condividendo e segnalando con esse una piattaforma organica di proposte. L'obiettivo è stato quello di introdurre specifiche e più adeguate norme per gli appalti di servizi e fornire così concrete risposte ad istanze strategiche di tutti gli operatori pubblici e privati del comparto.

Tale piattaforma di proposte ha trovato sostanziale accoglimento dapprima nella Legge delega al Governo da parte del Parlamento ed infine nel nuovo Codice degli appalti di cui al citato Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile di recepimento e riordino della normativa sugli appalti.

Il programma di attività ed iniziative promosse da PATRIMONI PA net ha visto la creazione e la moderazione di un apposito Tavolo di lavoro "Stazioni appaltanti & Imprese", la stesura di proposte tecniche e emendamenti legislativi, la partecipazione ad audizioni presso il Parlamento e l'Anac, la promozione di convegni e seminari in materia, la sensibilizzazione degli organi istituzionali competenti e di altri importanti stakeholder pubblici e privati.

Un lungo e impegnativo percorso che ha visto PATRIMONI PA net impegnato in prima linea per contrastare il rischio di una nuova "merlonizzazione" delle disposizioni di legge in materia di appalti pubblici di servizi. Il termine "servizi" neppure compariva nella prima versione del disegno di Legge, mentre ora vi è un riconoscimento significativo delle esigenze del comparto, che potrà trovare una specificazione ancor più rilevante nella fase della **regolamentazione flessibile** (la c.d. *soft law*), cui PATRIMONI PA net parteciperà attivamente con ogni strumento a propria disposizione.

IL LABORATORIO

Il Laboratorio PATRIMONI PA net nasce dall'alleanza tra FPA e TEROTEC con la duplice finalità di promuovere sul campo:

- la diffusione di una **cultura e prassi manageriale** del programmare e governare consapevolmente ed eticamente i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici nell'ottica di una partnership tra Enti Pubblici (Amministrazioni Pubbliche centrali e locali ed Enti di Interesse Pubblico) ed operatori privati (imprese di servizi integrati di Property & Facility Management, di Global Service, di costruzioni, di finanza e gestione immobiliare, ecc.);
- la rappresentazione e la condivisione di **istanze e problematiche irrisolte** del mercato dei servizi settoriali nell'ottica di un superamento della forbice di approcci/comportamenti/interessi/rapporti tra operatori pubblici e operatori privati e di un corretto sviluppo dello stesso mercato in qualità e secondo regole condivise.
 Rispetto a queste finalità, il Laboratorio PATRIMONI PA *net* intende svolgere un duplice ruolo:
- di **motore di saperi**, in grado di attivare processi e strumenti innovativi di acquisizione, distribuzione e condivisione di un corredo comune di conoscenze specialistiche per la diffusione e il radicamento di una nuova cultura e prassi del management dei servizi per i patrimoni, così come di una *competitive intelligence* da parte delle committenze pubbliche e delle imprese private.
- di **catalizzatore della partnership pubblico-privato**, in grado di attivare, indirizzare e presidiare tavoli permanenti di confronto e interfacciamento tra committenze pubbliche e imprese (a livello di singoli soggetti e di Associazioni di rappresentanza) per favorire la discussione e la risoluzione dei nodi e dei problemi aperti del mercato, così come la condivisione di best practice, linee guida, standard e modelli di riferimento.



Foto di Stefano Corso per FPA

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE PROCUREMENT DELL'INNOVAZIONE

|



Scopri i protagonisti del tavolo

LO SCENARIO

Il percorso che ha condotto alla recente riforma della normativa sugli appalti ha rinvigorito il dibattito sulle tecniche e gli strumenti innovativi per il public procurement management, andando ad arricchire l'altro tema che, negli ultimi tempi, aveva catalizzato l'attenzione di studiosi e operatori del settore, vale a dire quello degli appalti di innovazione. Tematiche distinguibili ma non del tutto separabili, non essendo l'una avulsa dall'altra, come dimostrato anche dalla *public procurement strategy* dell'UE, che contempla entrambe le prospettive.

IL TAVOLO

È in questo contesto che si inserisce il tavolo di lavoro del Cantiere Procurement dell'Innovazione, promosso da **FPA** con il sostegno di **Bravo Solution, Studio Amica e VeniceCom**. Nato con l'obiettivo di analizzare lo stato dell'arte in materia, anche alla luce delle novità introdotte dal nuovo codice degli appalti, ha attivato un confronto aperto tra i principali attori pubblici e privati del processo di innovazione del sistema degli appalti pubblici.

Il gruppo di lavoro ha visto la partecipazione di una platea ristretta di interlocutori qualificati, composta da dirigenti delle Amministrazioni centrali e regionali, vertici dei soggetti aggregatori, esperti del settore, rappresentanti del mondo dell'accademia, della ricerca e delle aziende private partner del cantiere.

Il tavolo ha avviato la sua attività nell'aprile del 2016, sotto il coordinamento dell'Ing. **Mauro Draoli**, Responsabile Servizio strategie di procurement e innovazione del mercato di AgID, nonché referente per la gara pre-commerciale *Cloud for Europe*, vincitrice del Premio Nazionale per l'Innovazione 2016.

I lavori del tavolo - animati e facilitati da **Antonio Veraldi**, Direttore Marketing Strategico di FPA - si sono articolati lungo tutto il corso dell'anno, per un totale di quattro incontri di lavoro collaborativo, con l'obiettivo di individuare i principali ostacoli al cambiamento e le possibili leve su cui agire per liberare, definitivamente, le potenzialità del procurement pubblico quale fondamentale driver di innovazione.

I TEMI

Nel corso 2016 l'analisi del Cantiere si è focalizzata in particolare su alcuni temi di rilevanza strategica, riconducendo - per quanto possibile - a un ragionamento comune aspetti connessi all'innovazione dei processi di acquisto (e-procurement) e agli strumenti innovativi di procurement (PCP, PPI, PPP, ecc.).

Strategie di procurement e new demand management.

Il quadro attuale richiede un superamento dell'approccio complessivo finora adottato dalle PA rispetto al tema del procurement, spesso caratterizzato da una mancanza di coordinamento tra gli attori istituzionali, dalla carenza di progettualità degli acquisti, da un deficit di domanda innovativa e dalla scarsa attenzione all'offerta di innovazione. È quindi evidente la necessità di assicurare la programmazione degli acquisti, transitando verso l'*e-procurement end-to-end*, favorire lo sviluppo di modelli di misurazione delle performance non solo dei fornitori, ma anche dei soggetti aggregatori, nonché valorizzare gli strumenti di procurement dell'innovazione previsti dal nuovo Codice degli appalti.



Foto di Zaira Biagini per FPA

Esigenza insoddisfatta di change management.

Lo sviluppo di strategie innovative nel campo del procurement non può prescindere da un processo di cambiamento delle PA e in particolare delle centrali di acquisto, a livello organizzativo e culturale, in termini di riqualificazione delle risorse umane e di innovazione nella gestione dei processi di approvvigionamento. Rispetto a queste azioni risultano fondamentali le attività di *benchmarking* e di condivisione delle best practice, nonché i meccanismi di incentivazione per gli innovatori.

Contrasto al lock-in e contendibilità del mercato.

I meccanismi di accentrimento degli acquisti delineati dalle nuove norme del Codice, specialmente quelle in ambito IT, comportano il rischio di escludere dalla competizione le PMI e le start up. Un problema rispetto al quale si rende necessario mettere in campo azioni volte ad assicurare una maggiore contendibilità del mercato.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema del Procurement, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Le nuove regole, le competenze e le piattaforme tecnologiche per un efficiente e trasparente procurement pubblico**

26 maggio 2016

in collaborazione con Poste Italiane
Studio Amica



◀ **I costi dei servizi di gestione per i Patrimoni Pubblici. Tra spending review e nuovo Codice degli appalti**

30 novembre 2016



◀ **10° Forum Nazionale Patrimoni Pubblici: le "practice degli Enti Pubblici" a FORUM PA 2016**

26 maggio 2016

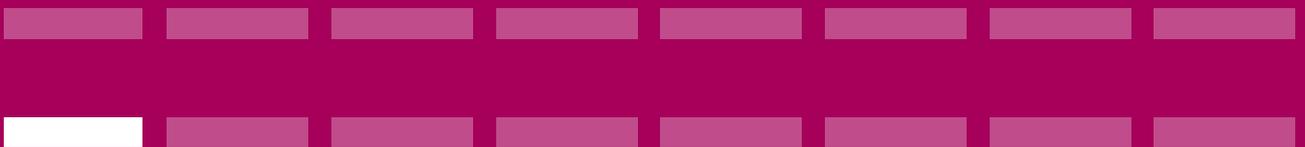


◀ **Sicurezza informatica, tracciabilità, trasparenza e interoperabilità nei processi di appalto del settore pubblico**

11 ottobre 2016

in collaborazione con BravoSolution

DOCUMENTI DIGITALI



Due importanti novità normative in materia di documenti digitali hanno caratterizzato il 2016: il testo di riforma del CAD e l'entrata in vigore dal primo luglio 2016 del nuovo regolamento eIDAS, che ridefinisce il quadro normativo in materia di servizi fiduciari, introducendo un'innovazione rispetto alla Direttiva Europea 1999/93/EC. Entrambi i provvedimenti segnano un passaggio fondamentale per l'amministrazione digitale; non è un caso che molti dei nostri collaboratori si siano soffermati su come l'uno sia influenzato dall'altro, mettendo in luce le criticità contenute nella normativa italiana e i conseguenti impatti per il nostro Paese.

Il testo riformato del CAD – Codice dell'amministrazione digitale, pubblicato in GU il 13 settembre 2016 e entrato in vigore il giorno successivo, detta la road map per digitalizzare la PA, dando indicazioni di metodo e modalità per trasformare i processi, ma soprattutto l'interazione tra cittadino e pubblica amministrazione. Entro il 14 gennaio 2017 sarà emanato il decreto ministeriale di coordinamento con le attuali regole tecniche. Una riforma attesa da tempo e che, dopo aver incassato i pareri del Consiglio di Stato e del Garante per la protezione dei dati personali, è arrivata sul tavolo delle commissioni parlamentari, che hanno avviato una serie di incontri con gli stakeholders per raccogliere commenti e proposte per il miglioramento del testo. Ne è uscito un parere lungo ed articolato in trentasei punti. Non tutte le

raccomandazioni risultano recepite, ma la riforma si conferma comunque molto importante. Soprattutto perché le nostre pubbliche amministrazioni dovranno abbandonare processi e strumenti utilizzati da decenni per passare a procedimenti totalmente digitali, diversi e dei quali la conoscenza e l'abitudine all'uso è scarsa per molti dipendenti. E secondo perché il nuovo CAD recepisce le normative comunitarie, primo fra tutti il regolamento eIDAS, che ha dettato indicazioni precise in materia di firme e sigilli elettronici.

Il regolamento eIDAS garantisce la piena interoperabilità a livello comunitario non solo della firma elettronica, ma dell'insieme dei servizi fiduciari di terza parte e dei servizi di identificazione e di autenticazione. Firme elettroniche, sigilli, validazioni temporali elettroniche, servizi elettronici di recapito certificato e certificati di autenticazione di siti web potranno, infatti, essere usati ovunque nell'UE da cittadini, aziende e pubbliche amministrazioni e godranno dello stesso effetto giuridico aumentando di fatto la certezza legale e la sicurezza delle transazioni elettroniche e favorendo conseguentemente la realizzazione di un mercato unico digitale. L'idea del mercato unico digitale è la vera protagonista di questa piccola rivoluzione. L'interoperabilità delle tecnologie digitali, infatti, permetterà alla ricerca di sviluppare un mercato aperto a nuove e più semplici economie di scala, che agevoleranno la trasformazione delle fabbriche, avviando concretamente il progetto Industria 4.0.

IL PROCEDIMENTO DIGITALE IN ITALIA ED EUROPA: SCENARI 2016 E PROSPETTIVE PER IL 2017

I

di **Giovanni Manca**

Presidente Associazione nazionale per operatori e responsabili della Conservazione Digitale

L'anno 2016 è stato molto ricco di novità nell'ambito della digitalizzazione, sia in materia normativa che organizzativa, sia a livello nazionale che internazionale. Con le sempre presenti polemiche a tutto campo.

Il 1 luglio 2016 è divenuto operativo il Regolamento (UE) n. 910/2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari, per le transazioni elettroniche nel mercato interno, che abroga la direttiva 1999/93/CE.

E' stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale anche l'atteso Regolamento Europeo 679/2016 sul trattamento dei dati personali a livello europeo. L'entrata in vigore è a maggio del 2018, ma già le strutture nazionali sono molto attive e i privati già partecipano a corsi di formazione ampiamente diffusi.

Il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 ha novellato il Codice dell'amministrazione digitale e ha introdotto alcune specificità nel suo articolato, come ad esempio la nomina del Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale e la sospensione dell'attuazione del procedimento completamente digitale prevista per il 12 agosto 2016.

A metà marzo è partito il rilascio delle credenziali agli utenti del sistema SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale).

Infine nel corso dell'anno si sono consolidati i progetti della Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), dei pagamenti elettronici (PagoPA) e del fascicolo sanitario elettronico (FSE). Come al solito in tante novità, si riscontrano luci e ombre.

Qualche dettaglio in più è analizzato nel seguito. Successivamente qualche breve considerazione sul 2017, certamente anno di passaggio alla fase

di attuazione. Continuare a fare piani, magari perfetti, non serve a nulla senza applicazioni pratiche e obiettivi deterministici, soprattutto in termini temporali.

Per il nostro ordinamento la novità più importante in materia di digitale è stata l'immediata entrata in vigore del D.Lgs 179/2016 il 14 settembre (giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale).

Presentato come foriero di importanti novità in verità è, alla data di pubblicazione, bloccato dalla mancanza delle nuove regole tecniche (nuove nel senso che non ci sono). Queste incidono all'incirca al 50% delle previsioni dell'articolato del nuovo CAD. L'altro 50% dovrebbe essere aggiornato e meglio coordinato come stabilito dallo stesso legislatore.

Fuori dalla novella del CAD è stabilita la sospensione postuma dei termini per la digitalizzazione della PA (in scadenza il 12 agosto 2016) che ha creato stupore e incertezza nelle amministrazioni già adeguate e soddisfazione nei numerosi settori che si affidano alla proroga di turno (questa volta indicata, peraltro come una sospensione).

Delle novità del CAD si è scritto molto, con considerazioni positive, negative, dubbi e perplessità. Sul piano oggettivo si può dire che il testo presenta novità organizzative interessanti, come il difensore civico per il digitale e il nuovo profilo per il dirigente responsabile per la transizione al digitale. Nei principi generali l'identità SPID è molto sostenuta, ma desta perplessità la scelta di rendere facoltativo l'accesso ai servizi in rete

L'attuazione dell'agenda digitale italiana deve proseguire prescindendo da disomogeneità e perplessità normative, operando su macro obiettivi deterministici e di chiara responsabilità

tramite Carta Nazionale dei Servizi e nuova Carta d'Identità Elettronica. Soprattutto vista l'intensa distribuzione (decine di milioni) in corso di Tessere Sanitarie con CNS a bordo (TS-CNS).

Nel CAD novellato troviamo la nuova formulazione del domicilio digitale, cruciale per l'interazione digitale con i cittadini e le imprese.

Altresì importante la nuova formulazione delle regole del Sistema Pubblico di Connettività con l'aggiornamento dei concetti di interoperabilità e cooperazione applicativa, al fine di assicurare regole per la creazione del procedimento amministrativo digitale complesso ovvero per limitare al massimo l'interazione di dati tra cittadino e pubbliche amministrazioni, perché finalmente sono le amministrazioni in grado di scambiarsi direttamente i dati senza dover ricorrere all'input del cittadino utente. Infine la novella del CAD ha aggiornato le previsioni in materia di sottoscrizioni digitali e documento informatico in coordinamento obbligatorio con il Regolamento 910/2014. Compaiono quindi nel nostro ordinamento, tra l'altro, i prestatori di servizi fiduciari, i servizi elettronici di recapito certificato e i sigilli elettronici. L'aggiornamento doveroso delle regole tecniche (in particolare il DPCM 22 febbraio 2013) chiarirà i nuovi scenari che si possono sviluppare nei procedimenti digitali in chiave comunitaria.

I numeri di riferimento (ben aggiornati) sui risultati ottenuti in materia di crescita digitale sono disponibili sul sito di AgID [<http://www.agid.gov.it/monitoraggio>].

Appaiono evidenti le difficoltà nel portare a regime il progetto dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e la distanza tra le credenziali SPID rilasciate (poco meno di 300.000, ma in rapida crescita) e i numeri auspicati (tra le varie dichiarazioni almeno 3.000.000 entro l'anno).

Per quanto concerne l'organizzazione delle PPAA non si ha notizia di nuove nomine in linea con quanto stabilito nel nuovo vigente CAD.

I processi di digitalizzazione proseguono in attesa che siano "aggiornate e coordinate le regole tecniche previste dall'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82". Questo dovrebbe avvenire entro il 14 gennaio 2017.

Le amministrazioni comunque possono adeguarsi anteriormente. Comunque è ben noto che la facoltà nelle norme è pleonastica e di scarsa utilità. Ulteriori aspettative derivano dalla reiterazione dei meccanismi di incentivi e sanzioni previsti nell'articolo 60 del 179/2016, da coordinare con lo sviluppo da parte di AgID di uno specifico portale delle performance entro il 14 marzo 2017.

Il Commissario straordinario Diego Piacentini ha iniziato ad operare dando evidenza degli obiettivi di massima che intende raggiungere e provvedendo al riempimento delle caselle dell'organigramma della struttura coordinata, che è denominata ufficialmente come team digitale.

Le non poche novità sintetizzate portano ad ipotizzare alcuni scenari del 2017 (al netto di una minima stabilità politica). Per prima cosa tutti i certificatori accreditati per la firma digitale devono, entro il 1 luglio 2017, iscriversi all'elenco di fiducia tenuto da AgID come prestatori di servizi fiduciari, per l'emissione di certificati digitali per la firma qualificata (o digitale). In questi profili il legislatore nazionale deve valutare se far evolvere le norme sulla Posta Elettronica Certificata (PEC) nella direzione di quelle dei servizi fiduciari di recapito certificato. Sarebbe utilissimo che la PEC scomparisse per assorbimento nei servizi di natura comunitaria.

L'attuazione dell'agenda digitale italiana deve proseguire rapidamente prescindendo da disomogeneità e perplessità normative, operando su macro obiettivi deterministici e di chiara responsabilità. Il centro gravitazionale di questo nuovo ecosistema digitale sembra essere la cosiddetta *Italia Login* ovvero "il punto unico di accesso telematico", mediante il quale i soggetti ai quali si applica il CAD rendono fruibili i propri servizi in rete (art. 64-bis del CAD). Un sistema di tale complessità e ambizione può essere l'occasione per valutare gli impatti economici e organizzativi del nuovo trio paradigmatico *cloud*, CED, procurement pubblico. La voglia di standard e risparmi può portare alla deprimente scelta di grandi, pochi contratti aggiudicati al massimo ribasso. Ciò è da evitare per ovvi motivi, in un paese di PMI.

Ovviamente l'ICT non è più una commodity da

acquisire al minimo prezzo e a specifiche omogenee, ma deve essere all'interno di precise strategie pluriennali dove le centrali acquisti operano in concertazione con le strategie stesse (dettate a normativa vigente da AgID).

Dall'entrata in vigore del primo CAD il primo gennaio del 2006 si parla di migrazione al digitale, governo elettronico, agenda digitale e altro. Sembra che si parli dell'araba fenice "che ci sia ciascun lo dice, dove sia nessun lo sa (cit.)".

Realisticamente il nuovo piano AgID non ci sarà prima di febbraio 2017, *Italia Login* ha dimensioni e previsioni di investimento tali da richiedere tempi decisamente medio – lunghi, insomma siamo di fronte all'ennesima sensazione di annuncio o *déjà vu* teorico con la quale chi scrive

convive da almeno un decennio.

E' pleonastico dire che dobbiamo procedere con l'attuazione a tappe forzate di programmi chiari, duraturi e condivisi dalla classe politica nel modo più ampio possibile.

Le pubbliche amministrazioni devono abbandonare la mentalità dell'adempimento e della sanzione e passare a quella dell'opportunità di efficienza e della qualità del servizio.

Ma pubblica amministrazione è tutto: il legislatore, lo stratega, l'organizzatore, l'attuatore e il personale tutto. Cambiare continuamente le regole (che alla fine sono le stesse riassemblate), brandeggiare sanzioni e promettere incentivi è già visto e non sorprende più.

Abbiamo bisogno di risultati e non è la prima volta che un articolo sul tema si conclude in tal modo.

PA SENZA CARTA, PENZO DORIA: "BASTA STOP&GO. UNA TREGUA NORMATIVA PER FARE SISTEMA"

|

di **Gianni Penzo Doria**

*Direttore generale dell'Università
degli Studi dell'Insubria*

Il digitale non ha mai avuto bisogno di normativa speciale, se non cenni di carattere generale, peraltro contenuti già nella Costituzione e nella normativa primaria. Semmai, ha sempre avuto la necessità imprescindibile di regolamentazione tecnica, adeguata ai principi internazionali e aggiornata alle nuove tecnologie. Anzi, per come è stato modificato e integrato dopo il D.Lgs. 179/2016, il Codice dell'amministrazione digitale poggia le proprie basi più solide nel Codice civile, che rimane tuttora la norma fondamentale per l'introduzione dell'informatica nelle amministrazioni pubbliche e nei rapporti con cittadini e imprese. La rivoluzione digitale ha bisogno, in primo luogo, di certezze giuridiche e tecnologiche. Le seconde ci sono e ci dicono che un documento digitale si trasforma continuamente nel tempo, in una sorta di mutazione genetica che serve a preservarne il contenuto indipendentemente dalla forma. Per la tradizione scritta si tratta di un cambio epocale, ma inevitabile. Le certezze giuridiche, invece, continuano a dare segni di cedimento e di incoerenza. In poco più di dieci anni, ad esempio, gli artt. 20-23 del CAD sono stati oggetto ossessivo di riformulazione compulsiva, addirittura in modo ciclico. Il legislatore, infatti, spesso è tornato sui propri passi e ha lasciato pochi mesi per far sedimentare le novelle per poi rinnegarle o per modificarle. Abbiamo assistito a un bradisismo normativo che è proseguito non tanto con una logica incrementale, quanto piuttosto per approssimazioni successive in maniera scomposta.

Per fortuna oggi abbiamo un insieme di regole tecniche che hanno messo un punto fermo nella produzione, nella gestione e nella conservazione dei documenti digitali e, soprattutto, degli archivi

come complessi unitari inscindibili. In particolare mi riferisco al DPCM 13 novembre 2014 (Produzione), al DPCM 3 dicembre 2013 (Gestione) e all'altro DPCM 3 dicembre 2013 (Conservazione). Senza questa regolamentazione, redatta in maniera puntuale e accurata, avremmo un'amministrazione digitale allo sbando e alla ricerca dell' *ubi consistam*. Abbiamo anche un presidio autorevole, o meglio, lo avremmo in AgID. Per farlo il Governo dovrebbe scegliere la rotta e affidarla a un unico comandante, limitando gli interventi della Funzione pubblica e del Legislativo allo stretto necessario e potenziando le risorse umane di AgID, attualmente molto qualificate, ma esigue.

Abbiamo, ora, un nodo da sciogliere. Uno strappo alla tradizione non accompagnato da formazione e da un tempo di sedimentazione adeguato. Il DPCM 13 novembre 2014, art. 9, comma 2, ha previsto il digitale nativo, cioè la produzione esclusivamente digitale dei documenti delle amministrazioni pubbliche dal 12 agosto 2016. Come sappiamo la scadenza è stata posticipata al gennaio 2017, ma con ragionevole certezza, sarà prorogata. In primo luogo perché il digitale non si introduce a colpi di Gazzetta ufficiale, ma attraverso la formazione del personale. In molti hanno gridato alla scandalo, alla beffa del rinvio; in moltissimi hanno tirato un sospiro di sollievo per lo scampato pericolo. Invece è stato saggio differire una norma che avrebbe messo "fuori norma" il 90% delle amministrazioni pubbliche (detto in difetto e con eufemismo). In seconda battuta, il fattore tempo in maniera diacronica (pochi mesi) e sincronica (sotto Ferragosto) non ha giocato a favore. Ad esempio il regolamento che ha introdotto, a pena di nullità, il protocollo informatico (DPR 20 ottobre 1998, n. 428, poi confluito nel DPR 28 dicembre 2000, n. 445) aveva assegnato un termine di cinque anni (1° gennaio 2014) per eliminare i repertori cartacei. Si trattava solo di un

registro, non dell'intero complesso documentale prodotto da tutte le amministrazioni pubbliche. E' vero che a volte serve uno strappo, ma questo deve essere credibile, non un insieme di stop&go all'ultimo secondo. In caso contrario finisce con il diventare uno spot boomerang. Già, perché questa fenomenologia altro non fa che alimentare le convinzioni dei digital-scettici, in una sorta di resilienza negativa, di involuzione accompagnata da autocompiacimento emotivo. Accadde così anche alla norma, contenuta nella legge 69/2009 art. 32, sull'albo on-line, differita un paio di volte proprio perché non accompagnata da formazione e dalla variabile tempo. E così anche per la fatturazione elettronica, scaglionata in base delle tipologie di ente. Nel caso in commento, inoltre, dovremmo anche risolvere una questione giuridica di non poco conto. Il D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 art. 3 comma 1, recita: *"Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati"*. Già immagino i sofisti sottigliare su quel "predisporre" in luogo di "formare", ma la sostanza non è apparenza formale. Sappiamo, inoltre, che il D.Lgs. è norma di rango superiore al DPCM e che quel "di norma", tanto amato quando fa comodo, mette il cuore in pace. Già, perché l'Italia oltre a essere il Paese in cui tutto è prorogabile perché abbiamo inventato una norma pigliatutto che si chiama, appunto, Milleproroghe, è anche il Paese del "di norma". Ma come? Quel sintagma dovrebbe avere – letteralmente – un significato opposto a quello comune. Dovrebbe, infatti, significare "lo prevede la norma" e non "lo prevede la norma, ma è possibile derogare". Stranezze italiane. Sullo sfondo, infine, rimane anche il DPCM 21 marzo 2013, che permette alle amministrazioni pubbliche di continuare a formare gli originali su supporto tradizionale. E si tratta di una norma di pari rango a quella che ha previsto il digitale nativo, non in contrasto, ma in affiancamento equilibrato. Insomma,

abbiamo un fuoco di fila di norme e contro-norme, ma ora l'amministrazione digitale italiana ha estremo bisogno di una tregua normativa, di un cessate il fuoco.

Cosa fare prima della scadenza del gennaio 2017? La prima cosa da agire è fare sistema. Gli enti devono aggregarsi e redigere piani comuni e condivisi di digitalizzazione nativa. Quanti enti pubblici hanno oggi un Manuale di gestione adeguato e allineato alle nuove normative appena entrate in vigore? Nessuno. Bene, allora risulta necessario proporre modelli per trovare una massa critica di soluzioni, di

buone pratiche e tentare di andare nella stessa direzione. Esiste una mappatura dei documenti vitali (intesi in senso tecnico)? Ne ho viste poche e tutte approssimative. Anche in questo caso, serve capacità di lavorare insieme, di *cum-laborare* e di trovare la quadra su questioni strategiche.

Esistono piani di conservazione, *rectius* Massimari di selezione, che prevedano lo scarto dei documenti digitali dichiarati inutili? Conserviamo troppo e molto male. Invece il digitale, soprattutto in virtù di una massa ingente e informe di dati, deve essere selezionato per la conservazione a lungo termine. Abbiamo una mappatura dei procedimenti amministrativi tipici per tipologia di ente, adeguata e non redatta con mentalità pragmatica ma giuridica? Poche, pochissime. E in molti casi le procedure, le attività e i processi si confondono con i procedimenti amministrativi, che sono azione-funzione delineata con rigore dall'ordinamento giuridico. Solo così arriveremo pronti alla scadenza del 2017 o a quella probabilmente contenuta nel prossimo Milleproroghe.

Gli enti devono aggregarsi e redigere piani comuni e condivisi di digitalizzazione nativa. Quanti enti pubblici hanno un Manuale di gestione adeguato normative appena entrate in vigore?
Nessuno

DOCUMENTO INFORMATICO E FIRME ELETTRONICHE, COSA CAMBIA NEL NUOVO CAD

di **Giusella Finocchiaro**

avvocato, docente di Diritto di internet e di Diritto privato, Università di Bologna



▲
Dossier "Speciale Cad. Inizia la fase attuativa, l'analisi di FPA e dei nostri esperti"

Come cambia la disciplina delle firme elettroniche nel nuovo CAD? Come si sa, si tratta di un percorso lungo e complesso, cominciato nel '97, che ha visto tante modifiche e aggiustamenti e oggi le riformulazioni che in parte sono riconducibili al Regolamento eIDAS.

Nel nuovo CAD sono state soppresse le definizioni di firma elettronica, firma elettronica avanzata e firma qualificata che sono invece contenute nel Regolamento eIDAS cui si rinvia all'art. 1, comma 1- bis. Resta invece la definizione di firma digitale, benché corretta, tutta italiana.

Il cambiamento più significativo interessa l'art. 21 dedicato al documento informatico sottoscritto

con firma elettronica. Il nuovo comma 1 dispone che *"il documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, soddisfa il requisito della forma scritta e sul piano probatorio è liberamente valutabile in giudizio, tenuto conto delle sue*

caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immutabilità". Dunque, a differenza del CAD vigente prima della riforma, il legislatore ha disposto che il requisito della forma scritta è soddi-

sfatto dal documento recante la firma elettronica semplice. Si torna alla versione del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10. Come allora, sarebbe dunque lecito chiedersi se il requisito della forma scritta sia richiesto *ad substantiam* oppure *ad probationem*. Sul punto il legislatore non ha dipanato i dubbi che erano stati precedentemente sollevati in relazione alla versione presentata a inizio anno. Permangono infatti margini di incertezza circa la reale portata del requisito della forma scritta e cioè se questa venga richiesta ai fini della validità dell'atto, a fini probatori ovvero ancora a fini informativi. A ben vedere, i contratti formali sono già disciplinati nelle norme che richiamano l'art. 1350 c.c., richiedendo la firma digitale, la firma qualificata o la firma elettronica avanzata. Dunque si ritiene che questa novella si riferisca alla firma semplice a fini informativi.

Sotto il profilo probatorio, invece, la disciplina rimane invariata e resta ferma la regola del libero apprezzamento del giudice. È evidente la differenza rispetto allo schema di modifica presentato a gennaio ove il documento informatico sottoscritto con firma elettronica veniva equiparato alla scrittura privata attraverso il richiamo all'art. 2702 c.c. Dopo un certo dibattito e anche qualche nostro intervento a FORUM PA, quella proposta di modifica è stata superata attraverso l'eliminazione del richiamo alla disposizione civilistica. Peraltro si ricorda che il Regolamento eIDAS adotta il principio di non discriminazione – in virtù del quale non può essere negato valore giuridico ad un documento informatico per il solo fatto che è in forma elettronica – e non richiede pertanto l'associazione dell'efficacia probatoria della scrittura privata a un documento con firma semplice.

Sempre ponendo a confronto la versione di gennaio con quella in esame, si segnala che – con una scelta condivisibile – è stato eliminato anche il riferimento alle regole tecniche (si prevedeva che la

E' lecito chiedersi se il requisito della forma scritta sia richiesto ad substantiam oppure ad probationem. Sul punto il legislatore non ha dipanato i dubbi

formazione del documento informatico con firma elettronica dovesse rispettare appunto nuove regole tecniche). Quel vincolo a prestabiliti requisiti tecnici avrebbe modificato la natura tecnologicamente neutra della firma elettronica, che invece così si mantiene fedele al principio di neutralità tecnologica come previsto a livello europeo e internazionale. Nessuna novità, invece, nella disciplina dei documenti informatici sottoscritti con firma avanzata, qualificata e digitale. In relazione a questi, si può positivamente notare che il legislatore ha provveduto alla correzione di alcuni errori presenti nella prima bozza del decreto: al comma 2 sono stati infatti aggiunti i richiami all'art. 2702 c.c. e alla presunzione di utilizzo del dispositivo di

firma per i documenti con firma elettronica qualificata e digitale. Analogamente non si riscontrano particolari cambiamenti con riferimento all'art. 20, la cui rubrica "Documento informatico" viene solamente sostituita dalla dicitura "*Validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici*". Dal punto di vista sostanziale la disciplina rimane invariata, prevedendo dunque che il documento informatico senza firma sia valutabile in giudizio sotto ogni profilo.

Dunque, in estrema sintesi: nuovo valore giuridico del documento con firma elettronica, ma stessa efficacia probatoria. Nulla muta, invece, per firma elettronica avanzata, firma qualificata e firma digitale.

COSA CAMBIA CON EIDAS PER LE REGISTRATION AUTHORITY

|

di **Massimiliano Nicotra**

avvocato, membro Comitato Scientifico Unappa



Dossier "Speciale EIDAS: in vigore dal primo luglio, ecco l'impatto sull'Italia. Grandi firme commentano"

Il Regolamento (UE) n. 910/2014 (Regolamento eIDAS), introducendo un'innovazione rispetto alla direttiva n. 99/1993/CE che precedentemente aveva disciplinato in maniera uniforme le firme elettroniche nell'ambito dell'Unione Europea, prevede espressamente all'art. 24 le modalità

e gli obblighi di verifica da parte dei prestatori di servizi fiduciari qualificati dell'identità del soggetto (persona fisica o persona giuridica) a cui è rilasciato il certificato.

Tale articolo stabilisce le modalità con cui si deve identificare il richiedente del servizio fiduciario qualificato: a) mediante la presenza fisica concreta del soggetto; b) a distanza, mediante mezzi di identificazione elettronica rilasciati in presenza concreta del soggetto e che soddisfano il livello di garanzia "significativo" o "elevato" di cui all'art. 8 del medesimo Regolamento eIDAS; c) mediante un certificato di firma elettronica qualificato o di un sigillo rilasciati in base alle due modalità precedenti; d) mediante altri metodi di identificazione riconosciuti a livello nazionale, che forniscano garanzia equivalente, sotto il profilo dell'affidabilità, alla presenza fisica. In tali ipotesi la garanzia equivalente deve essere confermata da un organismo di valutazione della conformità.

Il richiamo ai livelli di garanzia previsti dall'art. 8, se da una parte consente di escludere che un servizio fiduciario qualificato possa essere rilasciato sulla base di un'identificazione di livello basso del

richiedente, dall'altra parte impone un approfondimento sui requisiti necessari affinché un'identificazione possa essere ritenuta di livello "significativo" o "elevato". A ciò soccorre il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1502 della Commissione Europea dell'8 settembre 2015, il cui allegato agli articoli 2.1.2 e 2.1.3 disciplina nel dettaglio le modalità con cui controllare e verificare l'identità delle persone fisiche e giuridiche che richiedono uno strumento di identificazione elettronica (controlli e verifiche che, per il richiamo operato dall'art. 24, devono ritenersi imposti anche in caso di rilascio di un servizio fiduciario qualificato).

Sintetizzando il livello "significativo" richiede, oltre a quanto richiesto dal livello "basso", in alternativa: la verifica del possesso di una prova dell'identità del richiedente e l'adozione di misure idonee a ridurre al minimo il rischio che tale identità non corrisponda a quella dichiarata (ossia la verifica che la prova esibita sia valida); l'esibizione di un documento di identità di cui sia verificata la validità; l'utilizzo di procedure già utilizzate da altro soggetto (pubblico o privato) per un fine diverso dal rilascio dell'identità elettronica, che diano garanzie equivalenti a quello significativo; il rilascio tramite altro mezzo di identificazione notificato di livello significativo o elevato.

A sua volta, il livello "elevato" si basa sui seguenti requisiti alternativi (oltre a quelli previsti dal livello "basso" e "significativo"): la verifica di una fotografia o di una prova biometrica di identificazione, riconosciute nello Stato membro, con verifica della validità in virtù di una fonte autorevole nonché il confronto di una o più caratteristiche fisiche del richiedente; l'utilizzo di procedure già utilizzate da altro soggetto (pubblico o privato) per un fine diverso dal rilascio dell'identità elettronica, che diano garanzie equivalenti a quello elevato, adottando azioni che convalidino i risultati di dette procedure; il rilascio tramite altro mezzo di identi-

ficazione notificato di livello elevato con adozione di azioni per convalidare i risultati della precedente procedura di rilascio; infine, se non è presentata fotografia o prova biometrica, l'adozione di procedure analoghe a quelle utilizzate nello Stato membro per l'ottenimento della fotografia o della prova biometrica.

Il quadro normativo eIDAS in tema di identificazione del soggetto che richiede servizi fiduciari qualificati (o che richiede mezzi di identificazione elettronica) appare quindi completo e rimane da verificare l'impatto del medesimo sulla normativa italiana.

Com'è noto, in Italia fino ad oggi i certificatori accreditati avevano quale principale obbligo quello di *"identificare con certezza"* il richiedente del certificato, formulazione che nel nostro Paese è stata introdotta dapprima dal D.P.R. n. 513/1997 e poi trasfusa e ripresa nelle varie normative che si sono succedute in tema di firma digitale e firme elettroniche in genere.

E' facile comprendere che nell'impianto generale dei servizi di certificazione l'identificazione del richiedente il certificato assume un ruolo cardine, dato che il grado di fiducia riconosciuto agli strumenti di identificazione a distanza, quali firme elettroniche o altri mezzi, risiede proprio nell'accuratezza ed affidabilità della procedura di identificazione del titolare.

La struttura organizzativa che è stata storicamente adottata dai certificatori accreditati, pur non essendo espressamente stabilito nella normativa italiana, ha ricalcato quanto previsto dalla letteratura tecnica in tema di Public Key Infrastructure (PKI) nella quale a fianco di una Certification Authority (che provvede alla emissione e gestione dei certificati) vengono individuate una o più Registration Authority (ossia soggetti che identificano e registrano i richiedenti i certificati).

Tutti i manuali operativi dei certificatori italiani prevedono la possibilità di individuare dei soggetti (denominati Uffici di Registrazione, Centri di Registrazione e così via) ai quali, attraverso appositi mandati vengono affidate una serie di attività propedeutiche all'emissione dei certificati digitali, tra le quali, appunto, l'identificazione certa del richiedente il certificato. Coloro che svolgono materialmente tali attività assumono varie denominazioni (Registration Authority Officer (RAO),

Incaricati alla Registrazione, etc.) e ricevono una formazione specifica da parte dei certificatori.

Tale situazione di fatto è stata indirettamente riconosciuta dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 recante *"Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*, che all'art. 32 stabilisce infatti che *"Il certificatore è responsabile dell'identificazione del soggetto che richiede il certificato qualificato di firma anche se tale attività è delegata a terzi"*. La disciplina della responsabilità dell'identificazione del soggetto in caso di delega a terzi di tale attività conferisce, indirettamente, legittimità per l'ordinamento italiano a detta delega, ossia all'affidamento a terzi soggetti dell'attività tipica di una Registration Authority.

La possibilità di delegare a terzi l'attività di identificazione dei soggetti richiedenti una firma elettronica qualificata è confermata dal Regolamento eIDAS, il cui articolo 24, 1° comma, secondo paragrafo, stabilisce che *"Le informazioni di cui al primo comma sono verificate dal prestatore di servizi fiduciari qualificato direttamente o ricorrendo ad un terzo conformemente al diritto nazionale"*, con ciò consacrando anche in ambito europeo lo schema delle PKI già da tempo in uso in Italia.

Lo strumento più utilizzato, ad oggi, è il mandato da parte del certificatore al terzo soggetto con cui, appunto, lo si incarica di compiere una serie di atti idonei ad identificare i richiedenti, nel rispetto della normativa, dei Manuali Operativi e delle istruzioni specifiche contenute nell'incarico. Per la normativa italiana la responsabilità dell'identificazione rimane comunque, anche in caso di mandato, in capo al certificatore che potrà essere chiamato a rispondere verso i terzi che abbiano fatto affidamento sulla validità del documento sottoscritto. La presenza del mandato, però, rende possibile al certificatore agire in via di regresso nei confronti del mandatario che nello svolgimento delle attività di identificazione non si sia attenuto alle prescrizioni indicategli.

A chiudere il cerchio, anche il sistema penale tutela la correttezza del processo di identificazione punendo, sia il soggetto che fornisce false informazioni al momento della richiesta della firma elettronica (art. 495 bis c.p.), sia il certificatore che *"viola gli obblighi previsti dalla legge per il rilascio di*

un certificato qualificato” (art. 640 quinquies c.p.). A questo punto non ci si può esimere dal presentare alcune considerazioni sul futuro dei soggetti che svolgono le attività di identificazione per conto delle Certification Authority. Tenendo a mente che secondo il Regolamento eIDAS ciascun servizio dovrà essere qualificato mediante apposite relazioni ed audit da organismi di valutazione della conformità, appare evidente che anche le procedure con cui è effettuata l’identificazione dei richiedenti dovranno essere oggetto di tali valutazioni, includendo anche la verifica di requisiti organizzativi, di professionalità (ed onorabilità) adeguata di coloro che materialmente pongono in essere dette procedure.

I prestatori di servizi fiduciari italiani, quindi, dovranno quantomeno adottare delle procedure di selezione e formazione specifica per coloro che delegheranno a svolgere tali attività, in modo da poter garantire il corretto svolgimento delle stesse. Ciò a maggior ragione tenendo conto della normativa europea, che prevede specifiche caratteristiche dei riconoscimenti effettuati per garantire i livelli di identificazione *“significativo”* ed *“elevato”*.

Tutto ciò implica il superamento delle attuali modalità con cui si è proceduto ad individuare tali soggetti, dato che in questi anni si è verificato un ampliamento delle categorie a cui sono stati materialmente affidati tali compiti alcune volte anche a discapito della certezza della procedura (i casi più frequenti di abusi relativi alle firme digitali riguardano ipotesi in cui il soggetto delegato dal certificatore ha dolosamente rilasciato un certificato qualificato a chi non lo aveva richiesto).

I tempi e le normative, invece, sembrano essere maturi per poter delineare in maniera più precisa la figura della Registration Authority, ossia di un soggetto che professionalmente svolge l’attività di identificazione dei richiedenti i servizi fiduciari, o comunque servizi relativi all’identità elettronica,

che abbia requisiti di professionalità più elevati, una struttura organizzativa adeguata ed onorabilità idonei a garantire quantomeno la correttezza del suo operato e che, anche da un punto di vista patrimoniale, possa effettivamente dare sicurezza di poter essere chiamato a rispondere dei propri errori od omissioni.

La necessità di dover verificare tali condizioni nelle Registration Authority è stabilita nello stesso Regolamento eIDAS, il cui art. 24, 2° comma, lett. b) prevede che il prestatore dei servizi fiduciari è tenuto ad impiegare *“subcontraenti”* dotati delle competenze, dell’affidabilità, dell’esperienza e qualifiche necessarie, i quali devono aver ricevuto apposita formazione in materia di norme di sicurezza e di protezione dei dati personali.

I maggiori vincoli imposti in materia di qualificazione dei prestatori fiduciari e delle procedure da essi applicate, la delicatezza che assume l’accertamento dell’identità per il rilascio degli strumenti elettronici di identificazione, la necessità che tali procedure siano idonee a garantire i livelli previsti in ambito europeo, richiedono che i soggetti chiamati al loro compimento abbiano requisiti organizzativi, professionali e morali tali da poter garantire il loro corretto, valido e veritiero svolgimento. In sintesi, soggetti che operino quali Registration Authority assumendo le relative responsabilità verso i prestatori dei servizi e verso i consociati e garantendo l’adeguatezza del profilo professionale rispetto al compito che sono delegati a svolgere.

D’altra parte, solo figure di tal genere potranno assolvere all’ulteriore e delicato compito di informare correttamente ed esaurientemente i richiedenti sulle caratteristiche degli strumenti di identificazione elettronica e sui servizi fiduciari richiesti, agevolando il diffondersi di una cultura digitale tra gli utenti che richiedono tali servizi per farli diventare consapevoli utilizzatori degli stessi.

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE DOCUMENTI DIGITALI



Scopri i protagonisti del tavolo

LO SCENARIO

L'obbligo di Fatturazione Elettronica verso la PA ha rappresentato un momento significativo nel processo di evoluzione e digitalizzazione del nostro Paese. Processo che promuove e auspica un più complesso e ambizioso orizzonte: la ponderata digitalizzazione di tutti i processi documentari e conservativi, interni ed esterni alla PA. In questo senso, non sembra sufficiente tradurre in digitale strumenti analogici e documenti cartacei; occorre, piuttosto, ridefinire consapevolmente i paradigmi e i modelli di gestione finora adottati dalle Pubbliche Amministrazioni.

II TAVOLO

In questo contesto si colloca il tavolo di lavoro del **Cantiere Documenti Digitali**, promosso da **FPA** con il sostegno di **Poste Italiane**, con l'obiettivo di analizzare le specifiche esperienze ed esigenze degli attori che guidano e sostengono questo cammino verso il digitale, nel tentativo di far emergere priorità d'intervento e prospettive di sviluppo.

Il tavolo ha visto la partecipazione di una platea di interlocutori qualificati composta da dirigenti, referenti per i progetti di dematerializzazione e responsabili della gestione documentale della PA centrale e locale; esponenti del mondo dell'accademia e della ricerca, rappresentanti delle associazioni professionali della conservazione e dell'archivistica e dell'azienda partner del cantiere.



Foto di FPA

Il tavolo ha avviato la sua attività nel settembre del 2016 sotto la supervisione scientifica della Prof.ssa **Giusella Finocchiaro**, professore ordinario di diritto privato e di diritto di Internet nell'Università di Bologna, nonché Presidente del gruppo di lavoro Uncitral e tra i massimi esperti italiani sul tema. I lavori del tavolo - animati e facilitati da **Massimo Laurenzi**, rappresentante Juniores nel consiglio Direttivo Nazionale di Anai - si sono articolati in tre incontri di lavoro collaborativo.

I TEMI

Il focus è stato sugli elementi normativi e tecnologici che definiscono il nuovo concetto di documento e lo collocano al centro di un processo che ne regola la sua produzione quanto la sua conservazione.

Grande importanza è stata ovviamente riservata all'impatto del nuovo **Codice dell'Amministrazione Digitale**: la complessità dell'impianto normativo in materia di gestione e conservazione dei documenti digitali, l'attribuzione di responsabilità e vincoli di adeguamento che investono le PA, i privati e gli stessi cittadini, hanno costituito, infatti, i principali argomenti del dibattito.

Un secondo elemento di confronto è stato, poi, rappresentato dall'incertezza di fondo che caratterizza ancora oggi le linee programmatiche: alla complessità di una gestione documentale ibrida e liquida, che pone interrogativi di fondo sulla produzione stessa del documento, sulla sua originalità e sulle necessità e vincoli conservativi, si sommano, infatti, le difficoltà di coordinare sistemi informativi spesso dissimili e non sempre in grado di essere interoperabili.

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno sul tema dei Documenti digitali, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ Documenti digitali e firma elettronica alla luce del regolamento eIDAS

24 maggio 2016

in collaborazione con Automobile Club d'Italia IDM Poste Italiane



◀ Cosa cambia col Regolamento eIDAS: impatti sul CAD, opportunità e obblighi

25 maggio 2016

in collaborazione con UNINFO



◀ Conservazione e archiviazione a norma: chiave di volta per una PA senza carta

24 maggio 2016

in collaborazione con IDM Microsoft Poste Italiane Vecomp Software



◀ Come il Regolamento Europeo eIDAS cambierà la gestione di documenti, fatture elettroniche ed e-procurement

24 maggio 2016

in collaborazione con UNINFO



◀ La Fatturazione Elettronica B2B

24 maggio 2016



◀ I professionisti della digitalizzazione documentale e della privacy

24 maggio 2016

in collaborazione con Anorc



◀ Il manuale di gestione del protocollo informatico

25 maggio 2016



◀ La corretta gestione della Fatturazione Elettronica verso la PA: aspetti civilistici e tributari

24 maggio 2016



◀ **Flussi documentali e Protocollo informatico: la PA tende la mano al cittadino**

17 febbraio 2016

in collaborazione con Poste Italiane



◀ **Cosa cambia col Regolamento eIDAS: impatti sul CAD, opportunità e obblighi**

12 maggio 2016



◀ **Flussi documentali e Protocollo informatico: la PA tende la mano al cittadino**

8 marzo 2016

in collaborazione con Poste Italiane



◀ **Servizi digitali nativi per semplificare la vita dei cittadini. Come e perché partire dalla gestione documentale**

18 ottobre 2016

in collaborazione con KDM



◀ **Protocollo informatico: come cambia la gestione documentale nel settore sanitario**

23 marzo 2016

in collaborazione con Microsoft

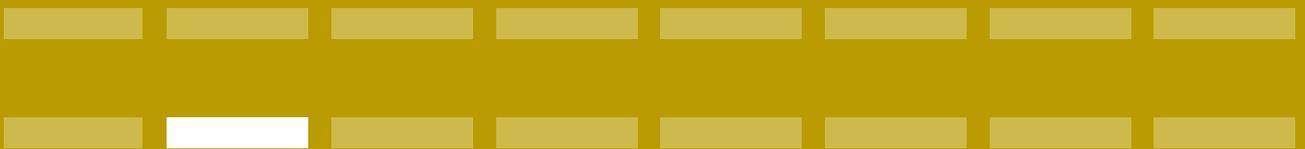


◀ **Non solo dematerializzazione. Come digitalizzare i processi dell'ente locale per semplificare servizi e risparmiare risorse**

14 dicembre 2016

in collaborazione con KDM

CITTADINANZA DIGITALE



I principi enunciati nell'articolo 1 - *Carta della cittadinanza digitale*, della legge del 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", hanno riconosciuto un allargamento alla dimensione digitale degli ambiti in cui esercitare la cittadinanza. Ha anche evidenziato la necessità che ogni cittadino, per essere incluso e attivo, sia formato e accetti l'impegno di essere competente digitale. A cittadini e imprese la legge garantisce inoltre il diritto di accedere a tutti i dati, ai documenti e ai servizi di loro interesse in modalità digitale, riducendo così la necessità di recarsi di persona presso gli uffici pubblici e semplificando l'accesso ai servizi. In questa cornice si inseriscono le due importanti piattaforme su cui sta lavorando AgID: il **Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID)** e l'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)**. A queste si affiancano anche la **Coalizione per le Competenze digitali**, strumento principale della *Strategia per la crescita digitale* per il sostegno alle iniziative di alfabetizzazione informatica e **Le linee guida dei siti web della PA**, modello di design dei siti web pubblici che ha lo scopo di migliorare la navigazione degli utenti. Tutti questi tasselli andranno a completare un ecosistema di informazioni e di servizi, come previsto dal programma di attuazione della piattaforma **Italia Login**.

Tuttavia non si può pensare che esista un citta-

dino digitale *tout court*, quanto piuttosto cittadini che usano di volta in volta, a seconda di come conviene loro, canali diversi per interloquire con la PA. Grande attenzione va, quindi, impiegata nel definire i punti di contatto. Al centro c'è sempre la **catena del valore**, la qualità del servizio e il livello di valore pubblico che ad esso viene attribuito. I servizi devono essere resi davvero convenienti per l'utente. Lo strumento per la sua *delivery* è funzione del target, del tipo di servizio, delle opzioni possibili. Ricordiamoci inoltre che l'Italia è il Paese europeo in cui il gap tra disponibilità di servizi ed effettivo uso è il più grande, è fondamentale che il cittadino sia in condizione di usare lo stesso sistema di infrastrutture immateriali sia nei suoi rapporti con la PA sia in quelli con i privati e il mondo dei servizi. Per far questo è necessario definire con chiarezza standard validi per tutti e impostare un dialogo continuo con il mondo dei professionisti e degli intermediari. Un'azione che si deve affiancare a un'opera di avvicinamento delle fasce deboli della popolazione, quelle che hanno un contatto molto marginale con le tecnologie.

La cittadinanza digitale non è per altro possibile senza la partecipazione attiva dei cittadini. I nuovi modelli di amministrazione devono considerare i cittadini e le imprese come co-designer di servizi e istituire strumenti e luoghi della partecipazione e dell'ascolto.

TORTORELLI: "ECCO LA ROADMAP PER L'IDENTITÀ DIGITALE"

di **Francesco Tortorelli**
Agenzia per l'Italia Digitale



▲
 Dossier "Speciale Cantieri, i protagonisti raccontano Spid: cosa è ora, come sarà"

Rimandando al sito AgID per una descrizione di SPID, il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale, ritengo utile parlare di SPID raccontando l'esperienza di progetto e fornendo una visibilità del piano di sviluppo. Nel corso degli ultimi 22 mesi AgID ha portato avanti SPID secondo un modello partecipativo

al quale da subito si sono associate amministrazioni centrali, Regioni ed una rappresentanza di comuni che hanno lavorato insieme ad AgID. La posizione che gli Enti centrali (Inps, Inail e Agenzia delle Entrate) hanno deciso di adottare, ha reso possibile avviare un modello che separasse il ruolo delle amministrazioni come fornitori di servizi da quello degli identity provider, lasciando quest'ultima attività al mercato. La convinta adesione dei tre Enti ha consentito a Inps e a Inail di avere, sin dalla partenza, la disponibilità dell'accesso tramite SPID a tutti i servizi online oggi attivi sui loro portali, indice di una razionalizzazione interna dei sistemi di accesso e anche di un atto di forte *commitment* nell'affrontare questa innovazione. Rappresenta analogo dimostrazione, la scelta dell'Agenzia delle Entrate di avviare l'introduzione di SPID con il servizio più visibile per i cittadini (il 730 precompilato). Insieme con l'Anci è stata selezionata una rappresentanza di Comuni che partivano ciascuno da esperienze di servizi *online* e di sistemi di credenziali distribuite agli utenti. Tali realtà (Firenze, Lecce, Milano ai quali

si è aggiunto il comune di Venezia) rappresentano un esempio dei tanti Comuni che hanno intrapreso la digitalizzazione dei servizi verso cittadini ed imprese.

Da parte delle Regioni si è registrata una entusiastica adesione. L'introduzione di SPID in tali Enti pone ulteriori sfide circa la sostenibilità dei progetti di digitalizzazione della PA, secondo una visione Paese che non può essere parcellizzata per territori o ridotta al solo ambito di interazione con la PA. Va riconosciuto alle Regioni di aver convintamente portato avanti il modello di gestione federata delle identità digitali, definito nel relativo documento dell'allora Cnipa; modello adottato anche tra alcune amministrazioni centrali e che è stato ripreso per la realizzazione di SPID. Il protocollo definito in tale documento è lo stesso di quello adottato nei progetti europei che hanno ampiamente influenzato, in ambito eIDAS, proprio la definizione di un modello europeo di identità digitali. Su tali basi ci si aspetta che le Regioni assicurino un sostegno concreto, anche con azioni sussidiarie nell'ambito del proprio territorio.

Occorre tuttavia sottolineare il **divario tra il centro-nord e il resto del Paese**. Infatti, a parte la quasi totalità di adesioni da parte delle regioni del centro-nord, in alcune (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e immediatamente a seguire anche un paio di altre regioni) l'accesso ai servizi delle PA vedrà coperti tutti gli enti del territorio. Al Sud e nelle isole al momento vi sono solo poche adesioni. Va ricordato che il periodo di convergenza è di due anni e che, secondo il *Piano Crescita Digitale 2014 -2020*, possono essere utilizzati anche i fondi della programmazione 2014-2020. Quindi sussistono le condizioni di base per garantire la convergenza nei due anni, se i territori destinatari dei fondi comunitari sapranno cogliere questa ulteriore opportunità.

Il Governo italiano con l'introduzione di SPID ha

inteso rilasciare ad una non predefinita rappresentanza di privati un ruolo che altri Paesi hanno attribuito, ad esempio, ad un unico soggetto o ad alcuni soggetti del mondo bancario. L'apertura verso soluzioni di mercato è stata seguita anche dal Regno Unito, che al momento risulta avere quattro IdP. Occorre ricordare che per norma l'Italia, in questo processo di apertura verso il mercato, ha mantenuto in maniera prudente una soluzione pubblico-privato. Su tale aspetto si è preferito agire con *moral suasion* e separazione dei ruoli (PA come *service provider-SP*, lasciando al mercato il ruolo di IdP). In questo modo la previsione normativa mantiene un puntatore su una possibilità futura di intervento diretto della PA.

Si aggiunge che non riteniamo verosimile e fattibile un'ipotesi che veda un ordine di decine di IdP o numeri addirittura superiori. Nei regolamenti è inoltre chiaramente indicata la separazione dei ruoli IdP ed SP, anche quando essi coincidano con lo stesso soggetto, mentre la profilatura degli utenti è vietata. Tali condizioni, unite ai requisiti e al modello di business, dovrebbero fornire elementi di riflessione per coloro che intendano candidarsi per tale ruolo. La solidità degli IdP sotto i vari profili definiti nelle norme e nei regolamenti e i comportamenti che devono assumere, sono regolati inoltre anche da principi e norme generali quali ad esempio quelli relativi ai gestori di pubblici servizi. Gli schemi di convenzione evidenziano obblighi e garanzie anche in termini di *service level* minimi che devono essere rispettati.

A giudizio di chi scrive non si può considerare come unico obiettivo di SPID quello della sostituzione dei sistemi di accesso delle singole PA, benché rivesta un notevole carattere di razionalizzazione dei costi diretti e indiretti, di semplificazione per i cittadini, di velocizzazione dei processi di integrazione dei servizi delle diverse PA. Già oggi il numero di interazioni che richiedono autenticazioni effettuate verso i privati è enormemente superiore a quelle che un cittadino effettua verso le PA; un discorso un po' diverso è quello relativo ai professionisti. Verrebbe quindi da pensare che l'utilizzo di SPID nel privato sia cosa ardua.

Provo quindi a spiegare perché tale target è importante per il nostro Paese e perché non è velleitario.

E' noto che nel nostro Paese la fiducia verso i servizi on line è mediamente più bassa di quella relativa ad altri Paesi europei, pur avendo una eccellente distribuzione di smartphone ed un ottimo utilizzo di social network, inoltre le nostre imprese sono molto indietro nei settori del commercio elettronico e nell'esposizione di servizi su internet. In un tale scenario avere una base clienti di milioni di cittadini, con trend sfidanti in un breve lasso temporale, costituisce un patrimonio per i fornitori di servizi privati. Il paragone con contesti più leggeri (vedi il caso dei servizi privati che sono accessibili con la funzione "Accedi con facebook o con google") dimostra la tesi. Nel caso SPID, a parte gli elementi di qualità, sicurezza e privacy, va sottolineato che la base utenti SPID condivide una *user experience* e può scegliersi la credenziale di accesso più vicina alle proprie esigenze tra quelle proposte dai vari IdP.

Con tali presupposti riteniamo che un'identità digitale forte, con credenziali prodotte via via dal mercato, un sistema di regole pubbliche ed una vigilanza sul settore, possa costituire un'attrazione per settori quali il mondo bancario, i trasporti e i media. Al tempo stesso riteniamo che l'utilizzo di SPID possa favorire le startup o le imprese innovative e che diverse applicazioni della cosiddetta *sharing economy* possano avvantaggiarsi di un riconoscimento certo dell'utente. Per non parlare della possibile offerta di servizi e contenuti profilati, preservando privacy e sicurezza perché si consentire l'accesso solo a soggetti qualificati. L'adesione dei privati non è solo un auspicio, rafforzato dalle precedenti considerazioni, ma è confermato dalle concrete manifestazioni di interesse ricevute e da alcune significative esperienze estere.

La normativa che ha introdotto SPID ha il grande merito di avere una visione *future proof*, avendo separato il modello dalla tecnologia. Infatti l'evoluzione della tecnologia, essendo molto più veloce di qualunque regolamento tecnico (figuriamoci le norme), deve avere un'introduzione regolamentata nel processo di adozione, ma non nella soluzione. La scelta del legislatore in questo caso è stata lungimirante. Diversamente l'impatto sistemico di una trasformazione di questo tipo non è stato parimenti valutato ed affrontato. Durante questo

periodo, proprio dallo stimolo dell'interazione con i privati, si sono evidenziati due elementi principali sui quali occorrerà intervenire:

- tra gli strumenti previsti nel riconoscimento a distanza della clientela bancaria vi è la firma digitale (con la quale peraltro si può ottenere un'identità digitale), ma non è previsto l'uso di SPID che garantirebbe una facile acquisizione di un nuovo cliente, la mobilità della clientela bancaria e quindi una maggiore concorrenza;
- il legislatore ha previsto l'integrazione di diverse banche dati anche attraverso interfacce specifiche per contrastare le frodi, anche dovute a furto di identità, nel credito al consumo. Evidentemente rispetto alla previsione di controlli su *n* banche dati, la cui lettura incrociata è lasciata alla responsabilità del gestore di identità, una visione integrata con interrogazioni predefinite su un insieme di banche dati garantirebbe una maggiore robustezza dei controlli. E pertanto, il caso utilizzato per il credito al consumo andrebbe specializzato per tutti i (*trusted*) servizi pubblici che richiedono il riconoscimento di un'identità, favorendo una visione integrata delle principali banche dati.

Inoltre il legislatore, pur avendo in maniera lungimirante individuato nella messa in rete dei gestori di attributi qualificati un elemento di grande valore per SPID, non ha tenuto conto di un fattore di scala, per cui sono ben oltre il migliaio i soli soggetti individuati di diritto dalla normativa. Tale fattore rende complesso l'inserimento degli ordini e collegi professionali. AgID ha evidenziato le problematiche suddette confrontandosi con gli stakeholder coinvolti e proponendo le modifiche necessarie. Attraverso l'adozione di un sistema unico di identità digitale il legislatore si è posto due obiettivi: la razionalizzazione dei sistemi di accesso ai servizi on line della PA; la semplificazione dal lato del cittadino, favorendo quindi un utilizzo dei servizi on line.

E' evidente che SPID da solo non basta e che occorrerà lavorare, come peraltro si sta facendo, secondo un disegno unitario, sulla semplificazione dei servizi stessi e su una maggiore usabilità dei siti, favorendo l'utilizzo dei servizi in mobilità. Al tempo stesso, la crescita delle competenze digi-

tali di base, l'informazione e la formazione dei cittadini è un passo necessario per promuovere l'adozione di SPID. Accanto a campagne di comunicazione è necessario sviluppare azioni sussidiarie, sia per l'ascolto delle problematiche di adozione di SPID, sia per l'individuazione di azioni di sostegno, soprattutto per quei settori di popolazione che si trovano in digital divide per motivi culturali e socio-economici, settori che rischiano di essere tagliati ancor più fuori dai benefici della digitalizzazione. In tali ambiti sono state pianificate concrete iniziative.

Con SPID, per la prima volta tra i servizi vigilati destinati agli utenti, sono previste procedure di conciliazione che devono essere messe a punto con le associazioni di consumatori. L'occasione del rinnovo delle tessere sanitarie è stato, nel caso di alcune Regioni, un momento per comunicare il prossimo avvio di SPID, comunicazione che è stata gestita d'intesa con AgID.

Non ultimo va sottolineato il rapporto con il Garante per la protezione dei dati personali, non solo in fase di approvazione dei regolamenti. Con il Garante, infatti, è stata condivisa l'idea che SPID sia dalla parte della soluzione di diversi problemi che impattano la privacy dei cittadini, dalla duplicazione incontrollata dei propri dati personali, al loro utilizzo, alla tracciatura delle operazioni in rete e così via. Insieme con il Garante saranno coordinate le azioni di vigilanza sul sistema.

Fin qui, pur limitandomi agli aspetti principali di questa fase, già si è visto un ruolo articolato dell'Agenzia e gli ambiti nei quali è stato svolto e si sta svolgendo il lavoro progettuale per lo sviluppo di SPID. Sotto il profilo normativo ad AgID sono attribuiti i seguenti ruoli:

- Definizione delle regole tecniche.
- Accredimento dei gestori di identità e di attributi qualificati.
- Sottoscrizione e gestione delle convenzioni

Attraverso l'adozione di un sistema unico di identità digitale il legislatore si è posto due obiettivi: la razionalizzazione dei sistemi di accesso ai servizi on line della PA; la semplificazione dal lato del cittadino, favorendo quindi un utilizzo dei servizi on line

con i soggetti pubblici e privati fornitori di servizi, con i gestori di identità e con i gestori di attributi qualificati.

- Realizzazione e gestione del registro SPID e dei connessi servizi, quale riferimento e garanzia dei soggetti che, con i diversi ruoli, partecipano a SPID.
- Vigilanza sul settore.

Mi soffermo, per necessaria brevità, sul primo ruolo (definizione delle regole tecniche). Per loro natura le regole tecniche sono un elemento in costante evoluzione e per questo vanno tenuti in conto aspetti di ricerca, evoluzione tecnologica, legami e vincoli derivanti da altre legislazioni (comunitarie e settoriali), la gestione della *compliance* verso le regole medesime, la predisposizione di meccanismi di aggiornamento e così via. Con tale visione, prima ancora della pubblicazione del DPCM, AgID ha reso pubblica la bozza di regole tecniche (un anno prima della loro emanazione), al fine di raccogliere suggerimenti. Sul piano della ricerca AgID ha partecipato ai progetti Stork e Stork 2.0 relativi alle identità digitali, partecipa ad un progetto europeo di ricerca in tema di furto di identità (Eksistenz), si è aggiudicato, con il progetto FICEP, una call per l'integrazione di SPID nei building block di interoperabilità definiti per questo settore nell'ambito dei precedenti progetti ed insieme ad altri partner nazionali pubblici e privati sta partecipando ad altre call in tale ambito.

L'ambito dei regolamenti eIDAS, che prevedono tra i servizi anche le identità digitali, viene seguito con l'obiettivo di contribuire alla definizione di modelli di attuazione del regolamento, al quale SPID è conforme, anche grazie alla partecipazione di AgID ai tavoli europei. Per il monitoraggio del dispiegamento di SPID utilizzeremo il sito tematico, sul quale verranno forniti sia i dati di adesione sia quelli di esercizio provenienti dai gestori di identità e dai fornitori di servizio.

Per quanto concerne i costi finora sostenuti da AgID, possiamo dire che sono stati utilizzati quattro anni uomo complessivi e, come quota parte per l'hardware e il software di base, circa 50.000 euro per il registro, l'ambiente di staging ed altre facilities. La norma stabilisce che le pubbliche amministrazioni non pagano per l'attività di au-

tenticazione degli utenti e, non dovendo effettuare l'identificazione e l'attribuzione delle credenziali, non hanno costi per tali attività e per tutto ciò che comporta il ciclo di vita delle identità. Con una certa ipocrisia, si può sostenere che fino ad oggi i cittadini abbiano usufruito gratuitamente delle identità digitali rilasciate dalle singole amministrazioni, dimenticando che i costi (e l'inefficienza) di un tale sistema hanno trovato copertura nella fiscalità generale.

A titolo di esempio, un insegnante romano può avere oggi identità e credenziali presso Miur, Inps, Agenzia Entrate, Equitalia, Motorizzazione civile, Regione Lazio, Comune di Roma, per non parlare delle municipalizzate.

Stando alla norma, i costi del sistema, considerando anche che ad AgID è dovuta da parte dei gestori di identità una *fee* a copertura dei costi di accreditamento e vigilanza, devono essere sostenuti dagli utenti finali dei servizi (cittadini, professionisti ed imprese) nonché dai privati che vogliono utilizzare SPID come sistema di accesso ai propri servizi. Si ritiene che un'enorme massa di utenti digitali, al crescere dei servizi ne richiederà di ulteriori agli identity provider, ma soprattutto i fornitori privati potranno trovare una convenienza economica nell'adozione di SPID nella mera riduzione dei costi, pur corrispondendo ai gestori di identità una *fee* per i servizi forniti; senza contare i vantaggi di migliori prospettive di business che ne ricaverebbero.

Nel convincimento che, come il modello internet in molti casi ha già dimostrato, è possibile la sostenibilità di servizi *free of charge* per i cittadini, con opera di *moral suasion* si è riusciti a riportare nelle convenzioni l'impegno per ciascun Identity Provider di fornire gratuitamente, per i cittadini che lo richiedono entro il 31 dicembre del 2016, un'identità digitale e credenziali di livello 2, mantenendole attive per un periodo di due anni. Ogni IdP, secondo una propria politica commerciale, in alcuni casi opportunamente pubblicizzati, potrà richiedere il pagamento di un corrispettivo per talune modalità di attribuzione dell'identità digitale ovvero per talune tipologie di credenziali anche di livello 2 nel corso del primo periodo. Il livello 3 e le altre categorie (professionisti ed imprese) sono esclusi da questa politica. Su questo tema AgID è

impegnata per assicurare il mantenimento delle condizioni di avvio.

Le politiche di *pricing* relative ai service provider privati seguiranno criteri stabiliti da AgID. Sugli utenti finali (cittadini, professionisti ed imprese) ci siamo già soffermati. Alle sfide del deployment del sistema, sul piano delle amministrazioni e dei cittadini, si aggiungono una serie di attività di completamento del sistema tra le quali: la definizione degli schemi di convenzione con: i privati fornitori di servizi in rete, i gestori di attributi qualificati; la messa in esercizio del registro; l'accreditamento dei fornitori di attributi qualificati, primo tra tutti il registro imprese, attraverso i soggetti responsabili della gestione; l'accreditamento dei laboratori per l'emissione dei certificati di conformità dei meccanismi utilizzati per l'autenticazione. Contemporaneamente, si perseguirà l'obiettivo di aggiungere il maggior numero di servizi (e *killer application*) pubblici e privati.

Si lavorerà anche sul recupero delle identità pregresse. Al momento sono state già autorizzate quelle rilasciate da uno degli IdP, secondo un processo conforme alle regole SPID. Purtroppo moltissime Identità rilasciate in passato dalle amministrazioni non rispondono ai canoni di sicurezza SPID, sia per la parte relativa all'identificazione dell'utente, sia per la documentazione conservata comprovante tale identificazione. Il nuovo CAD ha disciplinato tale ambito.

Ci si aspetta che il mercato ICT sappia cogliere le numerose opportunità che l'introduzione di SPID può offrire. Nessun obbligo di dismissione di preesistenti sistemi è richiesto per i privati, ma anche le campagne di sensibilizzazione e comunicazione possono essere un'occasione di stimolo e ci si aspetta che sia sempre più pressante la richiesta dei cittadini di non usare altri pin e altri sistemi di credenziali.

Portare avanti progetti come SPID, come accennato nei paragrafi precedenti, richiede un approccio multidisciplinare (normativo, mercato, comu-

nica, tecnica, regolamentazione europea, etc) e multidimensionale (PAC, PAL, privati in genere, banche, startup, mercato ICT).

Il metodo di lavoro che abbiamo via via costruito, pur mantenendo dritta la barra sull'obiettivo, ha garantito ampia partecipazione. E' doveroso da parte mia evidenziare, con profonda gratitudine, un riconoscimento ai colleghi AgID innanzitutto e a tutti coloro, precedentemente citati in via diretta e indiretta, che con sincera condivisione degli obiettivi, superando anche interessi di parte, hanno contribuito ad arrivare dove siamo. Nel rispetto dei ruoli e pur avendo registrato punti di vista talvolta molto differenti, si è instaurato un buon clima di collaborazione con gli IdP (tra i quali includo anche alcuni candidati per tale ruolo), che ha favorito la standardizzazione dei processi e del comportamento ai morsetti, a vantaggio dell'adesione dei service provider e anche dei futuri identity provider.

Riassumendo, abbiamo oggi quattro IdP accreditati, un quinto che ha appena presentato domanda ed un sesto che ha annunciato la presentazione della richiesta di accreditamento. Gli attuali IdP hanno presentato per le valutazioni di AgID nuovi tipi di credenziali e nuovi canali per il riconoscimento e l'attribuzione di identità SPID, in aggiunta a quelle già autorizzate. A novembre 2016 sono 3719 amministrazioni attive e 4215 i servizi online accessibili attraverso il nuovo sistema di login. Inoltre hanno già aderito a SPID le 99 Camere di Commercio italiane.

Possiamo prudentemente stimare che le pubbliche amministrazioni citate rappresentino tra l'80% ed il 90% degli utenti profilati sui portali delle PA che accedono a servizi con identificazione, quindi con lo switch off dei sistemi di dette amministrazioni, attraverso l'attribuzione di un'identità SPID, si otterrà la massa numerica di utenti adeguata per fare da volano anche verso i privati, e si potranno verificare i vantaggi per utenti e amministrazioni.

COLLABORAZIONE STRUTTURATA TRA IMPRESE E PA: L'ANELLO MANCANTE PER CAMBIARE L'ITALIA

di **Giulia Marchio e Luca Gastaldi**

Politecnico di Milano

La collaborazione strutturata tra operatori economici e pubblica amministrazione accelera il processo di digitalizzazione del Paese, sia attraverso il *know how* che i privati portano in dote, fornendo soluzioni innovative acquistate dalla PA, sia attraverso l'investimento di risorse economiche, a fronte dell'apertura di nuovi mercati abilitati dagli interventi istituzionali che i privati possono "aggredire" secondo le normali regole competitive.

Importanti passi in questa direzione sono stati fatti attraverso il piano nazionale per il dispiegamento della banda ultra larga che propone un

mix virtuoso di investimenti stimolato dal pubblico, ma in cui l'attore principale per l'implementazione della strategia è il mercato. Le stime indicano che, qualora i privati investissero in misura uguale al pubblico, l'obiettivo raggiungibile sarebbe superiore a quello fissato dall'Europa per il 2020.

Simili riflessioni possono essere fatte allargando il perimetro di intervento dei pri-

vati dalle infrastrutture al più ampio mondo degli strumenti abilitanti e dei servizi pubblici. L'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano ha stimato che l'implementazione del Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) potrebbe abilitare diversi mercati per i privati. Solo con riferi-

mento a quello relativo alla gestione delle autenticazioni sono stati stimati, dal 2016 al 2018, **introiti** complessivi che vanno da un minimo di 160 **fino** a un massimo di **400 milioni di euro**, da distribuire tra gli identity provider. Ovviamente tali numeri presuppongono la presenza di diversi servizi digitali accessibili tramite SPID e dinamiche di diffusione dei meccanismi di autenticazione digitale che — senza una massiccia adozione del pubblico, forzata dal regolatore — non abiliteranno l'intervento privato e non concretizzeranno nessun potenziale.

A fronte di queste ambiziose sfide, è importante sottolineare che gli strumenti attualmente a disposizione per incentivare l'intervento privato nell'ammodernamento tecnologico del Paese risultano ancora non pienamente utilizzati o maturi. È sufficiente considerare i risultati di un'indagine condotta dall'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano sulle piattaforme di eProcurement. In primo luogo, l'utilizzo di tali piattaforme presenta oggi delle grandi barriere all'ingresso per gli operatori economici, dato confermato dal fatto che le imprese che lavorano molto con le PA (oltre il 75% del fatturato derivante da questo mercato) utilizzano le piattaforme per la maggior parte delle transazioni (oltre il 50%), mentre chi ha poche interazioni, utilizza ancora il canale offline. Inoltre, le funzionalità offerte dalle principali piattaforme sono spesso legate alla semplice fase di gara e non estese all'intero ciclo d'acquisto: gli strumenti per la raccolta dei fabbisogni sono presenti in meno del 50% delle piattaforme e spesso gestiti attraverso applicativi esterni; l'Albo fornitori è presente in meno del 30% delle piattaforme, mentre è più frequente il ricorso a indirizzari che non prevedono un percorso di qualifica strutturato del fornitore.

A fronte di importanti potenzialità legate al coin-

L'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano ha stimato che l'implementazione del Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) potrebbe abilitare diversi mercati per i privati. Solo con riferimento a quello relativo alla gestione delle autenticazioni sono stati stimati, dal 2016 al 2018, introiti complessivi che vanno da un minimo di 160 fino a un massimo di 400 milioni di euro

APPROFONDIMENTI

volgimento dei privati nel processo di innovazione della PA, gli strumenti offerti e i meccanismi di reciproco ingaggio risultano ancora inadatti o poco utilizzati. È presto per dire se il nuovo codice degli appalti cambierà significativamente il quadro. Appare in ogni caso evidente come lo studio

di opportuni modelli di partecipazione dei privati nella progettazione, realizzazione e gestione di servizi pubblici sia oggi un elemento prioritario, che può rappresentare uno stimolo ad accelerare e garantire il successo e la sostenibilità dell'innovazione del Paese.

TOMASINI, SPID: "ECCO LA NOSTRA STRATEGIA, PER IL CIRCOLO VIRTUOSO DEL DIGITALE"

di **Stefano Tomasini**

Direttore Centrale per l'Organizzazione Digitale Inail e Michele Mellone, Ufficio Strategie digitali, Architettura IT e Sicurezza Inail

Se ne parlava da tempo, era previsto dal CAD e soprattutto se ne sentiva il bisogno. Si tratta del Sistema Pubblico delle Identità Digitali. In sintesi, del sistema che permette a cittadini e imprese di utilizzare le stesse credenziali per l'accesso ai servizi on line di tutta la pubblica amministrazione, centrale e periferica.

Il decreto della Presidenza del Consiglio che definisce il sistema è di ottobre 2014. A luglio 2015 sono stati emanati i regolamenti che riguardano le regole tecniche, le modalità attuative e di accreditamento, le procedure che consentiranno ai gestori di rilasciare l'identità digitale. Da marzo il servizio è in produzione e sono attivi i primi quattro identity provider (TIM, Poste, Infocert e Sielte). In generale, le PA avranno due anni di tempo per conformarsi. Inail ha rilasciato l'accesso tramite SPID il 9 aprile scorso. Da quella data, il portale istituzionale permette di accedere in questo modo a tutti i servizi erogati. Ad oggi sono 4400 utenti totali dall'inizio di SPID, 250 login medi quotidiani e 85 utenti medi quotidiani. I cittadini e i lavoratori possono accedere automaticamente ai servizi relativi alle proprie pratiche personali o a quelle associate al medesimo codice fiscale dell'identità SPID. Le ditte - e gli intermediari che operano per loro conto - devono invece disporre anche dello specifico profilo, che prevede informazioni che SPID non è ancora in grado di veicolare.

Non si sono rese necessarie attività di adeguamento sui servizi: Inail è dotato di un gateway di accesso unico e unificato, un sistema di identity management compatibile con il protocollo SAML 2.0 utilizzato da SPID e integrato con tutti i servizi on line erogati dall'Istituto. Disporre di un sistema

di questo tipo - integrato con tutti i servizi applicativi - permette di veicolare tutte le informazioni necessarie, sia quelle identitarie provenienti da SPID, sia quelle profilate e relative a ruoli e autorizzazioni specifiche dell'utente in sessione, già note a Inail e conservate sui sistemi di sicurezza.

Inail aveva già implementato e rilasciato in produzione la federazione degli utenti Inps, che ricalca fedelmente il modello SPID. Nella federazione Inps svolge il ruolo di identity provider: tutti i cittadini dotati di credenziali Inps possono quindi accedere anche ai servizi Inail. La federazione, potenzialmente, ingloba nel sistema informativo 18 milioni di cittadini dotati di pin Inps. Se SPID, al momento, rappresenta un'iniezione di poche migliaia di utenti, in prospettiva dovrebbe e potrebbe quindi raggiungere numeri ben maggiori.

SPID rappresenta certamente un'opportunità di innovazione per l'Istituto, in diversi modi. Per esempio, si potrebbero ricevere alcune istanze degli utenti chiedendo solo le credenziali SPID, semplificando così la complicata gestione di uno specifico profilo da ottenere in anticipo e da gestire nel tempo.

L'utente che accede con SPID potrebbe autocertificarsi (ad esempio, al profilo "datore di lavoro" per accedere alla denuncia d'infortunio), superando così l'impossibilità di utilizzare il servizio proprio nel momento in cui ne ha bisogno. La sicurezza sarebbe garantita dal fatto che l'identità del soggetto è certa: SPID, usato per un'istanza verso una PA, è equipollente alla firma digitale. Inoltre la presentazione di un'istanza non significa l'acquisizione di un diritto (l'erogazione di una prestazione scaturisce dall'istruttoria), né permette un accesso a dati.

L'introduzione di SPID solleciterà sicuramente sviluppi virtuosi in tutte le PA. Una prima evoluzione quasi naturale riguarda il rilascio del documento di riconoscimento digitale da parte di soggetti isti-

tuzionali (si pensi agli uffici di stato civile che già rilasciano la carta d'identità ai cittadini). Per fare in fretta, questa possibilità è stata per il momento scartata, ma non si vede perché tali uffici non possano un giorno rilasciare anche il documento di identità digitale, magari contestualmente a quello cartaceo. Quando questo dovesse avvenire, sarà necessario affrontare il problema della coesistenza con i soggetti privati che si stanno costituendo e che già ora fanno fatica ad individuare il modello di business.

Come noto si è scelto, in qualche modo, di assegnare ai privati il ruolo di identity provider, soprattutto perché l'Italia è in ritardo rispetto all'uso di internet ed è alle porte l'obbligo di integrarsi rapidamente con i meccanismi europei (vedi eIDAS). Anche AgID riflette su come reperire una fonte di remunerazione per i privati, come leva per mantenere vivo il servizio nel tempo e per scongiurare il rischio che si trasformi prima o poi in un costo a carico del cittadino.

Un altro prossimo passo, già previsto nel DPCM e a cui già si sta lavorando, riguarda il mondo delle aziende, dove le modalità di accesso ai servizi sono molto variegate e sistemi di autorizzazione talora molto complessi rappresentano un problema comune tra le diverse PA.

Ai servizi della PA accedono organizzazioni, aziende, associazioni di categoria e tutti coloro che offrono, per mandato e per legge, intermediazione. A questi utenti va riconosciuto un ruolo specifico, che comporta un'autorizzazione raccolta e riconfermata nel tempo e un esercizio della delega sicuro e trasparente. Se l'obiettivo dell'identificazione e dell'autenticazione unificate, a carico degli identity provider, sembra però raggiunto, quello

dell'autorizzazione, teoricamente a carico degli *attribute provider*, appare ancora dai contorni sfumati e le PA potrebbero essere costrette a farsene carico ancora a lungo.

In ogni caso, là dove l'accesso ai servizi rappresenta un nodo, SPID ora non solo mette a disposizione uno snodo, ma può rappresentare anche l'innescio di un vero e proprio circolo virtuoso. Alla popolazione fa certo piacere ridurre il tempo da dedicare agli adempimenti ed è utile che venga facilitata la gestione delle credenziali di accesso ai servizi. Così come una maggiore sicurezza rafforza la fiducia e la tranquillità di cittadini e imprese. Tuttavia, si tratta solo di un normale e dovuto miglioramento. I dati e i servizi della PA devono invece cogliere l'obiettivo, tecnologicamente alla portata, di cambiare in meglio la vita delle persone e in futuro le PA dovranno concentrare i loro sforzi su un'offerta di servizi sempre più specializzata.

I dati e i servizi della PA devono invece cogliere l'obiettivo, tecnologicamente alla portata, di cambiare in meglio la vita delle persone e in futuro le PA dovranno concentrare i loro sforzi su un'offerta di servizi sempre più specializzata.

Si pensi al lavoro dei giovani, ai problemi quotidiani legati a viabilità e trasporti, alla dematerializzazione. Si pensi al tema della sanità e della prevenzione e a quanto sarebbe importante disporre di strumenti per intervenire operativamente, ad esempio, sulla prevenzione oncologica. Non a caso il fascicolo sanitario elettronico è un punto certamente prioritario dell'agenda digitale. E potrà avere in SPID un facilitatore importante.

I dati e i servizi della PA devono invece cogliere l'obiettivo, tecnologicamente alla portata, di cambiare in meglio la vita delle persone e in futuro le PA dovranno concentrare i loro sforzi su un'offerta di servizi sempre più specializzata

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE CITTADINANZA DIGITALE



Scopri i protagonisti del tavolo

LO SCENARIO

La **legge 124/2015 (c.d. "legge Madia")** ha dettato deleghe al Governo per una robusta e ambiziosa riforma dell'intera amministrazione pubblica, con innovazioni importanti sul lato istituzionale, organizzativo e tecnologico. I principi enunciati dal primo articolo della legge - intitolato **Carta della cittadinanza digitale** - rispondono tutti a un obiettivo centrale: quello di **garantire ai cittadini e alle imprese l'accesso a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale**.

Un obiettivo ambizioso e sicuramente necessario, ma ancora molto lontano dall'essere raggiunto, se raffrontato allo stato non certo incoraggiante dello sviluppo dell'e-government nella PA italiana. Un quadro ben descritto dai dati del DESI, *Indice dell'Economia e della Società Digitale* definito dalla Commissione Europea, in base al quale l'Italia si avvicina complessivamente alla media europea per la disponibilità di servizi pubblici digitali, mantenendo tuttavia livelli ancora molto bassi rispetto al loro effettivo utilizzo da parte di cittadini e imprese.

IL TAVOLO

È in questo contesto che si colloca il tavolo di lavoro del **Cantiere Cittadinanza digitale**, promosso da **FPA** con il sostegno di **Poste Italiane** e **Whitehall Reply** con l'obiettivo di monitorare e supportare le principali iniziative volte ad abilitare una radicale semplificazione nei rapporti tra PA, cittadini e imprese.

Il gruppo di lavoro ha visto la partecipazione di una platea ristretta di interlocutori qualificati tra dirigenti e referenti per i progetti di innovazione digitale della Pubblica Amministrazione Centrale e Locale, esponenti del mondo dell'accademia e della ricerca, rappresentanti delle aziende partner del Cantiere.

Il tavolo ha avviato la sua attività nell'aprile del 2016, con la supervisione scientifica del Prof. **Giuliano Noci**, uno dei massimi esperti del tema e da anni coordinatore dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano. I lavori, animati e facilitati da **Carlo Mochi Sismondi**, Presidente di FPA, si sono articolati lungo tutto il corso dell'anno, in occasione di **quattro incontri di lavoro** che hanno avuto l'obiettivo di individuare i principali ostacoli all'effettiva attuazione delle iniziative sopra elencate e di elaborare alcune possibili soluzioni.

I TEMI

L'attenzione del tavolo si è focalizzata in particolare sullo stato di avanzamento delle principali piattaforme per la cittadinanza digitale (**SPID** e **ANPR**),

nonché su temi di cruciale importanza quali il **domicilio digitale dei cittadini**, gli standard e il design dei **servizi online**, le iniziative in tema di **e-participation** e **alfabetizzazione digitale**. Tutti i temi sono stati trattati alla luce delle novità introdotto dal nuovo **Codice dell'Amministrazione Digitale**, il cui percorso di riforma ha proceduto parallelamente ai lavori del Cantiere.



Foto di Stefano Corso per FPA

I contributi del tavolo del Cantiere Cittadinanza digitale si sono concentrati in particolare su quattro filoni tematici relativi al processo di innovazione dell'amministrazione pubblica.

La digitalizzazione della PA come processo di *change management*.

E' necessario prendere atto che non ci troviamo di fronte ad un tema tecnologico, ma ad un grande processo di cambiamento della PA, che deve tradursi in un ripensamento degli assetti organizzativi interni, nella creazione di capitale umano orientato al cambiamento, nella reingegnerizzazione dei processi interni e dell'intera catena dei servizi che parta dall'analisi dei veri bisogni del cittadino.

Il ruolo delle community nell'abilitare il riuso e trasferimento delle buone pratiche.

Il processo di digitalizzazione della PA non può prescindere da un intelligente e pervasivo trasferimento delle buone pratiche tra pubbliche amministrazioni. A fronte dell'eccessiva personalizzazione delle soluzioni che ha caratterizzato gli ultimi 10 anni, sembra evidente la necessità di procedere nell'ottica di una ri-omogeneizzazione e una standardizzazione delle soluzioni afferenti allo stesso filone amministrativo. Un ruolo fondamentale, in tal senso, possono giocare le comunità tematiche chiamate a governare le soluzioni tecnologiche e organizzative adottate in un determinato contesto territoriale.

Cluster e sistemi di produzione e di delivery dei servizi online.

Il processo di design e sviluppo dei servizi online deve porre la massima attenzione sull'architettura di delivery e sui touch point per i cittadini e le imprese. In tal senso diventa centrale definire le dimensioni ottimali degli ambiti in cui questi servizi vengono offerti, nonché il ruolo del mercato nel fornire i servizi stessi sulla base di regole certe e di dati messi a disposizione dalle amministrazioni secondo una moderna API economy.

La sostenibilità finanziaria del processo di innovazione.

Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione è un processo estremamente costoso. Garantire la sostenibilità finanziaria del processo di innovazione, definendo programmi di risorse certe e definite nel tempo e nelle scadenze, è un'esigenza non più rinviabile. Giocano così un ruolo fondamentale i meccanismi di raccordo tra piani per il digitale e programmazione europea da un lato; e le iniziative volte ad abilitare il ruolo dei mercati privati e lo sviluppo di nuovi modelli di business, dall'altro.

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno sul tema della Cittadinanza digitale, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ Digital first: costruire una nuova cittadinanza digitale per cittadini e imprese

25 maggio 2016

in collaborazione con Automobile Club d'Italia Cisco EMC² Hewlette Packard Enterprise Intel IBM Leonardo Poste Italiane Sisal Pay Tim Schneider



◀ Le linee guida del design dei siti web della PA

25 maggio 2016



◀ Competenze digitali per la Pa - di base e di e-leadership

24 maggio 2016



◀ E-participation: le tecnologie digitali e mobile per rinnovare l'alleanza tra cittadini e pubblica amministrazione

11 febbraio 2016

in collaborazione con Posteltaliane



◀ Le infrastrutture immateriali per garantire la cittadinanza digitale: SPID, ANPR, Domicilio digitale, nuova usabilità dei servizi

26 maggio 2016

in collaborazione con Aruba Pec Infocert Posteltaliane Sielte TIM



◀ SPID: speranze e prospettive per la dorsale digitale del paese

22 marzo 2016

in collaborazione con Posteltaliane



◀ Nuovi servizi basati su SPID

26 maggio 2016

in collaborazione con Finsa Microsoft Posteltaliane

PAGAMENTI DIGITALI



Il passaggio definitivo ai pagamenti elettronici rappresenta uno snodo cruciale del percorso di innovazione della PA, sia dal punto di vista della domanda (cittadini e PA) che dal punto di vista dell'offerta (impresa e banche). Mai come nel 2016 il tema è stato al centro delle riflessioni degli amministratori pubblici, complice, prima la scadenza del 31 dicembre 2015, data entro cui tutte le amministrazioni erano tenute ad aderire alla piattaforma PagoPA messa a punto da AgID per assicurare l'interoperabilità tra pubbliche amministrazioni e Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP), poi il termine del **31 dicembre 2016 per l'attivazione dei servizi di pagamento**. Quest'ultima si presenta come il giro di boa di un percorso di cambiamento in seno alle amministrazioni che va a toccare processi interni e modalità di interazione con i cittadini.

Al 30 ottobre 2016, secondo i dati forniti da AgID, risultano aderenti al sistema dei pagamenti elettronici 14.454 amministrazioni, mentre gli enti attivi sul nodo sono 9.758, per un totale di 661.809 operazioni di pagamento con PagoPA.

Una grande novità per il nostro Paese, storicamente fedele al contante, anche alla luce degli ultimi dati del Politecnico di Milano che confermano un trend positivo: i New Digital Payment - le modalità più innovative di pagamento digitale - cresceranno tra il 22 e il 25% superando così i 26

miliardi di euro. Per quanto riguarda i **pagamenti verso la PA** il valore del transato di ePayment nel 2015 raggiunge i 3 miliardi di euro ed è cresciuto del 20%. Il 55% del transato è riconducibile ai pagamenti di Utility o verso la Pubblica Amministrazione (bollette, tasse, multe, ecc.), in crescita rispetto al 2014. Dati che però potrebbero darci un'idea eccessivamente positiva dello stato dei pagamenti digitali nel nostro Paese. Se infatti guardiamo il tasso di crescita nazionale medio negli ultimi 3 anni, questo non ci fa nemmeno avvicinare al valore medio di transato pro capite attualmente registrato nell'area euro (in crescita del 7,8%). Con questa andatura, per eguagliare la media europea servirebbero almeno 5 anni, addirittura 14 per raggiungere i top performer (Svezia, Danimarca e Finlandia).

Il quadro in cui ci muoviamo non è quindi semplice, perché richiede un cambio culturale profondo. Alle amministrazioni infatti si chiede di ripensare i loro sistemi informativi, ma soprattutto i loro processi per poter aderire a questa infrastruttura, fatta di regole, standard e strumenti definiti dall'AgID e accettati dalla Pubblica Amministrazione e dai PSP aderenti.

Un passaggio fondamentale, perché assicura alle PA certezza ed automazione nella riscossione degli incassi, riduzione dei costi e standardizzazione dei processi interni.

CAD, BOCCADUTRI: “I PAGAMENTI DAI CIRCUITI INTERNAZIONALI SONO UNA RIVOLUZIONE PER LA PA, ECCO PERCHÉ”

|

di **Sergio Boccadutri**

Deputato, coordinatore innovazione PD



Atti on line “Speciale Cad. Inizia la fase attuativa, l’analisi di FPA e dei nostri esperti”

Tra le novità del nuovo CAD c’è il fatto che tutte le carte di pagamento, comprese quelle appartenenti ad un circuito internazionale, dovranno essere accettate dalla Pubblica amministrazione. Questo è uno degli effetti dell’attuazione del primo articolo della Legge 124 del 2015.

Per il mondo dei pagamenti digitali, il Codice rappresenta il presupposto normativo per una rivoluzione attesa da diversi anni. L’articolo 5 prevede, infatti, almeno tre novità interessanti per il futuro dei pagamenti digitali. In primo luogo, emerge la scelta di proseguire lungo il tracciato concettuale del *digital first* anche in questo settore. Ne è il segno la conferma della centralità del Nodo dei Pagamenti - realizzato dall’Agenzia per l’Italia Digitale - nella visione del Governo, senza per questo escludere altre piattaforme.

Un secondo aspetto degno di rilevanza è la concretizzazione del principio di integrazione dei telefonici nel mondo dei pagamenti, seguendo ciò che prevede la Payment Service Directive 2 (PSD2). Con il comma 1 si dà infatti attuazione ad un principio contenuto già nella legge delega, ossia prevedere per i micro-pagamenti verso la PA, la possibilità di avvalersi del credito telefonico.

La novità più dirompente è probabilmente però quella esposta in premessa, all’inizio di questo articolo. Finora infatti gli uffici pubblici, nei loro rapporti con la clientela, avevano un ingiustifica-

to potere discriminatorio: per accettare i pagamenti loro spettanti gran parte delle tesorerie richiedeva ai cittadini l’utilizzo di carte appartenenti al circuito domestico, escludendo di fatto milioni di utenti possessori di carte internazionali. Senza l’accettazione dei circuiti internazionali (Visa, Visadebit, MasterCard, Maestro, American Express) vi sono decine di milioni di italiani impossibilitati ad utilizzare le loro carte presso gli uffici della PA. Su **circa 95 milioni** di carte presenti in Italia, sono infatti circa 60 milioni quelle internazionali.

La volontà di interrompere questo ingiustificato ostacolo è emersa nel corso dell’esame alla Camera dello schema di provvedimento. La Camera ha approvato un parere nel quale si richiedeva espressamente al Governo di eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti dei cittadini e possessori di carte, parere perfettamente recepito dal Ministero della Funzione Pubblica.

Lo sforzo normativo era doveroso per mettere fine ad una discriminazione ingiustificata che trova la sua logica all’interno di contratti di *acquiring* spesso troppo datati siglati dalle tesorerie locali. Tali contratti non tengono conto delle recenti novità normative riguardo alle tariffe legate all’accettazione dei pagamenti. Lo scorso 9 Dicembre è entrato in vigore anche in Italia la normativa europea (Regolamento UE n. 751 del 2015) che impone il tetto unico alle commissioni interbancarie. Il tetto è fissato allo 0,3% del valore dell’operazione per le transazioni con carta di credito e 0,2% per i pagamenti per le carte di

Senza l’accettazione dei circuiti internazionali vi sono decine di milioni di italiani impossibilitati ad utilizzare le loro carte presso gli uffici della PA. Su circa 95 milioni di carte presenti in Italia, sono infatti circa 60 milioni quelle internazionali

debito. Con l'entrata in vigore del Regolamento e la riduzione dei costi lato *merchant*, è caduto pertanto anche l'ultimo alibi.

Manca ancora un altro importante passo. La Legge di delegazione europea 2015, anch'essa appena pubblicata in Gazzetta ufficiale, **contiene i criteri per il recepimento della PSD2**. Tra questi criteri è stato ribadito il principio, già presente nel nostro ordinamento, del divieto di *surcharge*: ovvero della possibilità di scaricare sul pagatore (il cittadino) i costi della transazione, non solo alla luce del citato regolamento europeo che ne ha ridotto una delle componenti principali, ma anche per incoraggiare la concorrenza e di promuovere l'uso di strumenti di pagamento efficienti.

Il problema è che la PA finora è sfuggita a questo principio, facendo pagare al cittadino i costi della transazione disincentivando di fatto, anche laddove accettati, l'utilizzo dei pagamenti elettronici. Eppure la diffusione dell'epayment nella PA, oltre che introdurre elementi di maggiore efficienza e trasparenza, avrebbe effetti economici rilevanti in termini di riduzione dei costi per la stessa PA. Basti pensare ai costi di riconciliazione o a quelli legati al trasporto, custodia e vigilanza dei contanti. Questo è il prossimo obiettivo, superando i limiti di carattere normativo prima che di natura economica, per rafforzare ancora di più una cultura digitale dei pagamenti a tutto tondo.

DALLA PSD2 AL NUOVO CAD, COME CAMBIERANNO I PAGAMENTI DIGITALI IN ITALIA

I

di **Roberto Garavaglia**

*Management Consultant & Innovative Payments
Strategy Advisor*

Siamo ormai giunti al capolinea di un anno impegnativo, che ha saputo suggerire, con alterna determinazione, non pochi orientamenti a supporto dello sviluppo di strumenti di pagamento diversi dal contante. L'innovazione nel comparto dei sistemi di pagamento digitali, in particolare quelli più innovativi, è destinata a produrre un impatto significativo sul mercato europeo dei pagamenti al dettaglio, con evidenti riflessi anche sulle Pubbliche Amministrazioni, impegnate nel più ampio processo di digitalizzazione.

Con queste brevi righe accetto la sfida di raccontare, in sintesi, quanto è occorso sul piano legislativo europeo e nazionale, quali saranno le prossime azioni (o, perlomeno, quelle attese) e verso quali obiettivi di migliore diffusione degli strumenti di pagamento elettronico potremmo porci come paese Italia, laddove ricorressero alcuni presupposti.

Il nuovo quadro normativo comunitario

Il 23 dicembre 2015 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la **PSD2** (direttiva UE 2015/2366 del 25 novembre 2015), la nuova norma comunitaria che abroga le precedenti disposizioni sui servizi di pagamento. Il testo, entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione, prevede che gli Stati membri abbiano tempo sino al **13 gennaio 2018** per recepirlo e trasporlo nei propri ordinamenti, dandone così attuazione.

Unitamente a tale direttiva, il nuovo *corpus* legislativo comunitario, chiamato più comunemente **Payment Legislative Package**, comprende anche l'IFR, ossia il regolamento sulle Interchange Fee dei pagamenti con carte (regolamento UE 2015/751 del 29 aprile 2015), con disposizioni progressivamente cogenti in un arco temporale di

circa dodici mesi.

Tra i punti essenziali che sottolineano il cambiamento evocato nell'incipit, giova ricordare l'introduzione di nuovi soggetti – anche non bancari – **TPP** (Third Party Payment Services Provider) chiamati **AISP** (Account Information Service Provider) e **PISP** (Payment Initiation Service Provider), dalla PSD2 abilitati alla prestazione di: servizi online che forniscono informazioni consolidate relativamente a uno o più conti di pagamento detenuti dall'utente di servizi di pagamento, presso un altro prestatore di servizi o presso più prestatori (attività esercitata dai primi); servizi online che dispongono ordini di pagamento su richiesta dell'utente relativamente a un conto di pagamento detenuto presso un altro prestatore di servizi di pagamento (servizio offerto dai PISP).

Con l'IFR sono in vigore le norme che pongono un limite alle commissioni dei pagamenti con carte di credito e debito. Un intervento che può (almeno in teoria) riverberarsi positivamente sulle imprese, pubblica amministrazione ed esercizi commerciali, che accettano tali strumenti per la negoziazione dei propri beni e servizi con un'utenza consumer o cittadino.

Il nuovo quadro legislativo comunitario, testé ripreso, pone, nella propria visione complessiva

Alcun decreto attuativo fra quelli citati è, alla data in cui scrivo questo articolo, ancora stato promulgato. Una strada, dunque, tuttora impervia ed in salita, che lascia intravedere crinali sdruciolevoli. Non solo il ritardo dell'unica previsione che, ipso iure, indicava un termine di emanazione chiaro, ma una contorta articolazione della norma primaria che, come detto, non depone a favore di quella chiarezza

e coordinata, le necessarie “condizioni a contorno” per delimitare uno spazio all’interno del quale vengono garantite pari condizioni di accesso ed esercizio (il c.d. *level playing field*). In tal senso, le dinamiche di sviluppo che potranno esercitarsi sulle effettive catene del valore, dovranno essere di tipo “coopetitivo”, e tutti gli intermediari abilitati dovranno essere in grado di controllarle e gestirle, efficacemente ed in modo efficiente. Il primo settembre 2016, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Legge di delegazione europea 2015, che impegna il Governo a recepire la PSD2 e a dare attuazione al regolamento IFR entro dodici mesi (Legge **12 agosto 2016, n. 170**).

Per quanto concerne la PSD2, il Governo è incaricato di adottare, **entro il 16 settembre 2017**, un decreto legislativo recante l’attuazione della PSD2, impegnandosi ad intervenire sul decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 (il dispositivo con cui è stata recepita l’attuale PSD in Italia) e sul decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (il c.d. “TUB Testa Unico Bancario”), con le modifiche e le integrazioni necessarie al corretto e integrale recepimento della direttiva, avendo, nel contempo, il duplice obiettivo di favorire l’utilizzo di strumenti di pagamento elettronici e promuovere lo sviluppo di un mercato concorrenziale dei servizi di pagamento. Ove opportuno, sarà previsto il ricorso alla disciplina secondaria della Banca d’Italia che, nell’esercizio dei poteri regolamentari, terrà conto delle linee guida emanate dall’EBA (Autorità Bancaria Europea).

In relazione al regolamento sulle Interchange Fee dei Pagamenti con carta, il Governo è delegato ad adottare, entro il 16 settembre 2017, un decreto legislativo che reca le norme occorrenti ad adeguare il quadro normativo vigente a fronte dell’entrata in vigore del regolamento (UE) 751/2015.

La Legge di Stabilità 2016 ha previsto che, dal 1° gennaio 2016, l’onere in capo a commercianti e professionisti di accettare anche le carte di pagamento, quale strumento alternativo al contante, sia esteso alle carte di credito (non solo PagoBancomat®, dunque) e reso applicabile a qualsiasi importo.

Esonero dall’onere di accettazione dei pagamenti con carta per cause tecniche oggettivamente bloccanti, promozione delle operazioni di micro-

pagamento (al di sotto di 5 Euro) mediante la corretta e integrale applicazione dell’IFR, sanzioni amministrative, sono i tre punti cardine su cui ci si sarebbe atteso maggiore chiarezza, mediante l’emanazione di opportuni decreti interministeriali.

Il decreto MEF-MISE di attuazione del regolamento sulle Interchange Fee, riferito a transazioni di micro-importo, **che avrebbe dovuto essere emanato entro il 1° febbraio 2016**, infatti, non era ragionevolmente il solo provvedimento che avrebbe potuto chiarire, allorquando emanato, anche gli altri due aspetti concernenti la *oggettiva impossibilità tecnica* e l’applicazione di sanzioni.

Orbene, alcun decreto attuativo fra quelli citati è, alla data in cui scrivo questo articolo, ancora stato promulgato. Una strada, dunque, tuttora impervia ed in salita, che lascia intravedere crinali sdruciolevoli. Non solo il ritardo dell’unica previsione che, *ipso iure*, indicava un termine di emanazione chiaro (1° febbraio 2016), ma una contorta articolazione della norma primaria che, come detto, non depone a favore di quella chiarezza (sulle tempistiche e sui contenuti) continuamente auspicata.

Il nuovo CAD

Con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il 13 settembre 2016, viene riformato il Codice dell’amministrazione digitale. Il novellato art. 5, in vigore dal 14 settembre 2016, individua nei pagamenti digitali i principali strumenti di incasso delle pubbliche amministrazioni che sono tenute ad accettare, tramite il Nodo dei Pagamenti-SPC, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico.

Rispetto al testo precedentemente in vigore, il nuovo CAD apre ad una maggiore **inclusione** degli strumenti di incasso per la Pubblica Amministrazione alternativi al contante, introducendo il concetto di **neutralità** degli strumenti di pagamento digitale e prevedendo anche la possibilità di impiego del credito telefonico per il pagamento di piccoli importi. Nell’attesa di un’attuazione che si spera rapida e certa, fra i punti nevralgici rilevano il problema dei costi dei pagamenti con carta e il tema del *Surcharging*, ovvero la sovra tassazione del servizio di pagamento trasferita sul cittadino contribuente. Tra gli aspetti che, ad avviso di chi scrive, appaiono più interessanti, vi è la previ-

sione d'impiego dello SPID (Sistema Pubblico d'Identità Digitale), per l'**autenticazione dei soggetti** coinvolti in un'operazione di pagamento.

Alcuni numeri e qualche previsione ... ma a patto di un impegno

Secondo gli ultimi dati di Banca d'Italia (Relazione annuale della Banca d'Italia sul 2015), nel 2015 i pagamenti digitali con carta a livello nazionale hanno raggiunto quasi i **175 miliardi di euro** (+12,2% rispetto al 2014), pari ad oltre il 22% dei consumi delle famiglie. Lo strumento preferito dagli italiani continua però ad essere il contante (430 miliardi di euro), con cui si pagano il 56% dei consumi, ma che in numero di transazioni rappresenterebbe oltre l'80% delle transazioni.

Dai una recente ricerca dell'Osservatorio Mobile Payment & Commerce del Politecnico di Milano (con cui collaboro dal 2008), emerge che buona parte dell'incremento registrato è dipeso dai *New Digital Payment*, ossia dai pagamenti attraverso canali online (pc, tablet, mobile) e dai pagamenti in punto vendita attraverso carte contactless o su Mobile POS. I New Digital Payment rappresentano il 12% del transato complessivo con carta, percentuale in crescita del 22% rispetto al 2014, per un valore di 21,5 miliardi di euro nel 2015.

Nel 2018, stima il Politecnico di Milano, i pagamenti con carta potranno crescere fino a 246 miliardi di euro (CAGR 12,1%) grazie al contributo

dei New Digital Payment (CAGR 33%) in particolare del Mobile Payment & Commerce (CAGR 55%), ipotizzando però una proposizione commerciale più decisa lato offerta e auspicando un sistema di incentivi da parte del Governo.

Su questo ultimo punto penso ci si debba tutti (istituzioni e cittadini) impegnare con maggiore determinazione e serenità di pensiero. La previsione della c.d. *lotteria nazionale degli scontrini*, inserita nel Disegno di Legge di Bilancio 2017 attualmente in discussione al Senato, rappresenta senz'altro un'opportunità per combattere l'evasione fiscale. L'emendamento approvato alla Camera che aumenta del 20% la possibilità di vittoria dei premi in palio e che anticipa al 1° marzo 2017 l'avvio dell'iniziativa in via sperimentale, se alla cassa si preferiscono al contante le carte di credito o debito, è un intervento a favore dell'incentivazione della diffusione di sistemi di pagamento elettronico.

Tuttavia, atteso l'*iter legis* tuttora *in itinere*, un triplice auspicio chiosa questo mio breve contributo: che al DDL non siano apportati emendamenti "detrattivi" lo sforzo sin qui espresso, che i termini indicati non siano prorogati dall'ennesimo decreto milleproroghe (puntualmente in arrivo a fine di ogni anno) e che, soprattutto, i decreti attuativi (anche in questo caso interministeriali MEF-MISE) siano effettivamente emanati per tempo.

L'EVOLUZIONE NEL MONITORAGGIO DELLA FINANZA PUBBLICA: DAL SIOPE AL SIOPE+

|

di **Cinzia Simeone e Pasquale Ferro**

Banca d'Italia

La possibilità di disporre di informazioni tempestive sui pagamenti e gli incassi degli enti pubblici costituisce il presupposto per il monitoraggio della finanza pubblica. A tale scopo, la Ragioneria Generale dello Stato ha affidato alla Banca d'Italia la realizzazione e la gestione del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), avviato nel 2006 con l'obiettivo di verificare l'andamento dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche e di supportare la costruzione tempestiva e coordinata dei conti pubblici.

SIOPE acquisisce le informazioni riguardanti le operazioni di cassa delle Pubbliche Amministrazioni "automaticamente", dalle segnalazioni effettuate dai tesoriери che le eseguono, senza chiedere agli enti l'elaborazione di appositi dati e prospetti. Tale caratteristica ha contribuito in misura significativa a migliorare il monitoraggio e la trasparenza della finanza pubblica, consentendo, inoltre, di contrarre i tempi di redazione dei documenti sui dati di cassa e di accelerare il processo di digitalizzazione e armonizzazione delle procedure di bilancio degli enti.

A decorrere dal 2017 la rilevazione SIOPE sarà estesa a nuove categorie di enti (i Consigli regionali, le Istituzioni degli enti locali, i consorzi di enti locali e tutti gli enti regionali in contabilità finanziaria) e adotterà la codifica del piano dei conti integrato prevista dalla riforma contabile degli enti territoriali (circa 3.500 voci).

Dal 2015, con l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica per i fornitori delle amministrazioni pubbliche, il quadro informativo della spesa pubblica si è arricchito con l'istituzione della Piattaforma di Certificazione dei Crediti (PCC), la base dati della Ragioneria Generale dello Stato che riceve, censisce e controlla le fatture elettro-

niche emesse, mettendole a disposizione delle amministrazioni debitorie.

I dati sulle fatture presenti nella piattaforma PCC non consentono - in assenza di apposite segnalazioni da parte degli enti sui pagamenti effettuati - la verifica dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, sottoposti a una speciale disciplina comunitaria, che prevede che gli stessi vengano estinti entro 30-60 giorni. Le segnalazioni dei tesoriери a SIOPE, concepite per un monitoraggio macroeconomico della finanza pubblica, sono effettuate, invece, su base aggregata e non contengono riferimenti alle fatture poste in pagamento. In un quadro più in generale, la crescente esigenza di rendere più efficace e trasparente la finanza pubblica genera fabbisogni informativi sempre nuovi, legati, ad esempio, alla qualità della spesa e all'efficienza delle amministrazioni, alla trasparenza e alla confrontabilità dei conti pubblici, al rispetto della normativa sugli appalti.

Le novità di SIOPE+

In tale contesto, il progetto SIOPE+ introduce un'importante innovazione nella gestione delle informazioni utili al monitoraggio dei flussi finanziari pubblici. Inserendosi nell'ordinario iter di erogazione delle spese e di acquisizione delle entrate, SIOPE+ avrà a disposizione il massimo livello di dettaglio informativo, contenuto nei documenti emessi dagli enti per contabilizzare pagamenti (mandati) e incassi (reversali).

A tal fine, il disegno di legge di bilancio, in fase di discussione parlamentare, ha previsto che le amministrazioni pubbliche siano tenute a ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriере o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito dall'AgID e trasmessi per il tramite dell'infrastruttura SIOPE+. L'integrazione di tali dati con quelli in possesso dalla piattaforma PCC permetterà di monitorare i tempi di pagamento delle fatture, di

fornire informazioni più generali sulla classificazione economica delle spese e, in prospettiva, di seguire il ciclo attivo e passivo delle PA nelle diverse fasi.

SIOPE+ conserva la caratteristica di acquisire informazioni “automaticamente”, liberando gli enti dall’obbligo di provvedere alla continua trasmissione di dati, che costituisce la principale criticità dell’attuale sistema di monitoraggio dei debiti commerciali e dei relativi tempi di pagamento e richiede la comunicazione, da parte di ciascuna PA, dei dati riferiti ai pagamenti eseguiti, tramite appositi canali trasmissivi previsti dal sistema PCC. Presupposti per il funzionamento del sistema sono la dematerializzazione e la standardizzazione del colloquio tra AP e tesoriere, previsti dal disegno di legge di bilancio. A tal fine, l’AgID sta aggiornando le regole tecniche per l’emissione dell’ordinativo informatico di pagamento e incasso (OPI) per tener conto delle novità introdotte a tale proposito dal SIOPE+. Per rendere effettivo il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, il nuovo standard OPI introduce un set di dati più ampio che comprende i riferimenti alla fattura in pagamento.

Agli enti che non fossero in grado di aggiornare i propri sistemi informatici in tempo per l’adozione OPI, saranno messe a disposizione gratuitamente le funzionalità necessarie per aderire al sistema (predisposizione dell’ordinativo informatico e trasmissione a SIOPE+).

Oltre che sulla qualità delle informazioni utili all’osservazione della finanza pubblica, SIOPE+ potrà avere impatti positivi anche sull’efficienza del sistema dei pagamenti pubblici: attraverso la completa dematerializzazione del colloquio ente-tesoriere potrà migliorare, in linea generale, la qualità dei servizi di tesoreria, favorendo l’ulteriore integrazione tra sistemi contabili degli enti e procedure di pagamento, e supportando lo sviluppo di servizi di pagamento digitali. L’adozione di uno standard unico a livello nazionale può, inoltre, favorire l’eliminazione di eccessive personalizzazioni nel rapporto ente – tesoriere rendendo meno onerosa, per le banche l’erogazione di tali servizi, e più contendibile il relativo mercato.

La realizzazione del progetto prevede un avvio sperimentale su un gruppo pilota di banche ed enti, e la partenza a regime di regioni, province e comuni dal gennaio 2018, attraverso un rilascio scaglionato nel corso dell’anno per le diverse categorie di enti. Gradualmente, attraverso successivi decreti del Ministero dell’economia e delle finanze, SIOPE+ sarà esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche.

In una prima fase, l’intermediazione di SIOPE+ non dovrà incidere sulla natura del rapporto tra ente e tesoriere, per cui i controlli effettuati dall’infrastruttura gestita dalla Banca saranno prevalentemente “non bloccanti”; eventuali anomalie riscontrate nei dati saranno segnalate al mittente attraverso *warning* per la successiva regolarizzazione. Tale scelta rispecchia l’esigenza di privilegiare, soprattutto nella fase di avvio, l’efficienza operativa del nuovo sistema. Successivamente si potrà valutare, sulla base dell’esperienza maturata, se rendere alcuni di questi controlli “bloccanti”, al fine di elevare la qualità dei dati raccolti. SIOPE+ è un progetto ad alta valenza innovativa che, in coerenza con lo spirito dell’agenda digitale, realizza un nuovo modello operativo per il sistema dei pagamenti pubblici, con rilevanti impatti sul *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche. La complessità del disegno e la rilevanza degli obiettivi strategici di cui il progetto si fa portatore suggeriscono un attento monitoraggio delle fasi di implementazione e l’attivazione di ogni strumento utile a facilitare gli adempimenti in carico alle amministrazioni pubbliche e ai relativi tesorieri.

SIOPE+ potrà migliorare la qualità dei servizi di tesoreria, favorendo l’ulteriore integrazione tra sistemi contabili degli enti e procedure di pagamento e supportando lo sviluppo di servizi di pagamento digitali. L’adozione di uno standard unico a livello nazionale può favorire l’eliminazione di eccessive personalizzazioni nel rapporto ente – tesoriere rendendo meno onerosa, per le banche l’erogazione di tali servizi, e più contendibile il relativo mercato

PAGOPA, L'ESPERIENZA DI UNIONCAMERE: "IL DIGITALE GENERA VALORE"

|

di **Andrea Sammarco**

Vice Segretario Generale Unioncamere

La rete delle Camere di commercio italiane opera al fianco dell'Agenzia per l'Italia digitale per l'implementazione dell'Agenda Digitale italiana ed in particolare anche attraverso la diffusione massiva del sistema di pagamento elettronico (PagoPA) e del sistema pubblico di identità digitale (SPID). Attraverso l'ampliamento esecutivo di questi importanti fattori abilitanti cresce più rapidamente l'impatto sui servizi digitali e sulle competenze digitali. Il sistema camerale punta così ad ampliare e qualificare la gamma dei servizi pubblici per le imprese che la Pubblica amministrazione nel suo complesso rende accessibili online.

Il DESI europeo, l'indice che monitora il livello di digitalizzazione dei Paesi membri, ci posiziona tuttavia ancora in zona di retroguardia nella graduatoria dei Paesi aderenti, pur avendo misurato in valore assoluto un incremento del livello dei servizi offerti e dell'utilizzo di internet. E il ritardo digitale si sconta sia sul versante dei servizi offerti (accessibilità, efficacia, qualità) sia - ed ancor più - sul versante della loro fruizione da parte di cittadini ed imprese. E un **cluster strategico** è proprio quello di intervenire sui **servizi alle imprese** (oltre sei milioni di posizioni al Registro delle Imprese, banca dati nazionale detenuta e sviluppata dalla rete delle camere di commercio) per diffondere incisivamente la cultura digitale verso dieci milioni di cittadini che hanno ruolo nella governance di impresa e di cui oltre due milioni di persone sono imprese individuali.

Con lo SPID sono divenuti accessibili, dal mese di luglio, i servizi telematici erogati dai 3.369 sportelli unici (dato al 30 giugno 2016) per l'avvio delle attività produttive, accessibili attraverso il portale impresainungiorno.gov.it frutto della collaborazione tra Camere di commercio e Comuni.

I servizi di accompagnamento allo svolgimento degli adempimenti autorizzativi per l'avvio delle attività produttive (prevalentemente SCIA) quasi sempre comportano un pagamento verso i vari centri di competenza (ASL, Vigili del fuoco, Catasto, ad esempio) coinvolti nel processo e interfacciati dallo sportello unico (SUAP). Aver impostato l'accesso tramite SPID e, alla fine del procedimento digitale, aver impostato anche la possibilità di effettuare il pagamento elettronico attraverso il nodo PagoPA è un importante progresso del livello qualitativo del servizio ed una importante innovazione di integrazione sistemica.

I servizi di pagamento elettronico sugli adempimenti che interfaccia il SUAP (punto unico di accesso) è un'operazione complessa che sta sviluppandosi con gradualità, considerato l'ampio numero di amministrazioni locali e centrali coinvolte. Tuttavia già sono stati attivati e completati numerosi collegamenti ai processi di pagamento. L'approccio guidato dalla piattaforma per la gestione dei SUAP, impresa in un giorno, ha favorito **l'adesione più agevole dei Comuni e delle altre amministrazioni coinvolte**, mostrando una interessante capacità di essere motore di innovazione nella pubblica amministrazione.

Con riguardo allo SPID il coinvolgimento del sistema camerale ha trovato un punto di partenza nella convenzione siglata a luglio tra AgID e Unioncamere a nome di tutte le Camere di commercio italiane. L'Accordo, infatti, oltre ad accrescere di cento enti pubblici l'elenco delle amministrazioni che utilizzano l'identità digitale, ha consentito dal 20 luglio l'accesso, ancora più semplice, al servizio gratuito di fatturazione elettronica, previsto da una collaborazione tra AgID e Unioncamere e messo a punto da InfoCamere, la società informatica delle Camere di commercio italiane. Il servizio di fatturazione elettronica, che incorpora anche la conservazione a norma dei documenti digitali, è

già utilizzato al 30 giugno 2016 da oltre 62mila imprese.

Un servizio che, proprio grazie allo SPID, diventerà ancora più "smart". Con il sistema di identità digitale il servizio di fatturazione elettronica diverrà ancora più accessibile e si aprirà anche ai dispositivi mobili, assicurando così piena complementarietà tra attività di ufficio - dove per lo più si utilizza la Carta nazionale dei servizi (Cns) e la firma digitale - e tablet, dai quali sarà possibile compilare online le fatture elettroniche, oppure da smartphone, attraverso il quale si potranno controllare le notifiche sulla presa in carico delle fatture e dei pagamenti.

A partire dallo scorso 15 luglio, rivolgendosi alle Camere di commercio, le imprese possono così ottenere un vero e proprio *Kit di identità digitale* - composto da certificato SPID, Dispositivo CNS (Carta Nazionale dei Servizi) e Firma Digitale - da usare per accedere ai servizi on line della pubblica amministrazione e sottoscrivere documenti digitali con strumenti differenti a seconda del livello di sicurezza richiesto e del tipo di periferica utilizzata (pc, smartphone, tablet).

Il sistema camerale a fine luglio aveva già distribuito, attraverso i punti di rilascio delle Camere di commercio, circa 1,5 milioni di Carte nazionali dei servizi CNS che incorporavano le firme digitali (livello di accesso più alto previsto dall'approccio SPID). Con la firma della Convenzione con AgID, il sistema camerale collabora anche alla diffusione dello SPID, in linea con le politiche messe a punto dal Governo per semplificare la vita delle imprese

e rendere più snello e fluido il rapporto con la PA. Ma forse il segnale più forte, ancorché ancora molto poco conosciuto, la rete delle Camere di commercio l'ha data nel mese di giugno scorso quando è stato attivato il sistema di pagamento elettronico per il diritto annuale (legge 580/93) dovuto dalle imprese alle Camere di commercio. Ciò ha significato che, con l'attivazione di PagoPA, tutte le imprese possono scegliere un'alternativa alla compilazione di un F24 in banca per pagare il tributo dovuto. Il servizio di pagamento elettronico ha consentito da subito di assimilare al pagamento il calcolo del diritto dovuto, calcolo che, incrociando dati fiscali e scaglioni, non raramente ha generato errori e conseguenti sanzioni per le imprese. E' fondamentale quindi il ripensamento in chiave digitale del procedimento di pagamento perché genera un valore che si espande fino alla valorizzazione del rapporto con l'utente e ha la forza di avviare una interazione più qualitativa tra erogatore del servizio e fruitore del servizio.

L'innovazione digitale nei servizi pubblici crea cultura digitale e una interazione più qualitativa con i cittadini e le imprese. Ecco l'esperienza delle Camere di commercio con i sistemi di pagamento elettronici e lo Spid, che dimostra come il ripensamento in chiave digitale genera un valore che si espande fino alla valorizzazione del rapporto con l'utente

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE PAGAMENTI DIGITALI

I



Scopri i protagonisti del tavolo

LO SCENARIO

Una scadenza importante ha guidato il lavoro delle Amministrazioni nell'anno che sta per finire. Entro il 31 dicembre 2016, infatti, le Amministrazioni aderenti alla piattaforma **PagoPA** dovranno necessariamente attivare i propri servizi di pagamento. Un passaggio cruciale nel percorso di innovazione che tocca sia la Pubblica Amministrazione che i cittadini, perché influenza il modo in cui si sono rapportati finora, ma influenzerà anche il business di imprese e banche. Un tema, quindi, al centro delle riflessioni degli amministratori pubblici, che si dimostra essere molto più complesso e non si esaurisce con la scadenza di dicembre, perché passa necessariamente per un cambio di abitudini e cultura amministrativa.

II TAVOLO

Il tavolo di lavoro del Cantiere dedicato al tema **Pagamenti Digitali** promosso da FPA, con il sostegno di **Poste Italiane** e **Sisal** nasce con l'obiettivo di supportare e stimolare tale cambiamento, attraverso il confronto tra pari tra i principali attori del mondo pubblico e privato.

Il gruppo di lavoro ha visto la partecipazione di una platea ristretta di interlocutori qualificati, composta da dirigenti e funzionari delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali maggiormente attive sul tema, rappresentanti del mondo dell'accademia e della ricerca, esponenti delle associazioni di categoria e rappresentanti dei PSP (Prestatori di Servizi di Pagamento) partner del Cantiere.

Il tavolo ha avviato la sua attività nel settembre del 2016, con il coordinamento e la supervisione scientifica dell'Ing. **Roberto Garavaglia**, consulente di sistemi di pagamento elettronico e monetica e tra i massimi esperti italiani sul tema. I lavori si sono articolati lungo **quattro incontri di lavoro a porte chiuse**.

I TEMI

L'obiettivo del tavolo in questo primo anno di attività è stato quello di delineare lo stato dell'arte dei pagamenti online in Italia e dei servizi di pagamento verso la PA, individuare i principali ostacoli al loro sviluppo e proporre alcune azioni concrete per superarli. In particolare il tavolo del cantiere ha focalizzato la sua analisi su alcuni focus tematici di particolare rilevanza strategica.

La normativa abilitante: il lavoro del tavolo ha preso le mosse dall'analisi delle principali novità legislative intervenute nel corso dell'anno, sia a livello comunitario che nazionale. Quanto al primo punto, il tavolo ha analizzato l'importanza della nuova Direttiva Europea sui servizi di pagamento (c.d. PSD2), ap-

profondendo gli scenari connessi al suo recepimento e individuando i possibili passi volti a prevenire i rischi derivanti da un'eventuale ritardo nella sua attuazione o dal mancato coordinamento con altre normative nazionali. Quanto a quest'ultime, grande attenzione è stata riservata all'impatto del nuovo CAD sulla Piattaforma PagoPA. Particolare attenzione è stata posta



Foto di FPA

sul novellato art. 5 (*Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche*), sui dubbi emersi riguardo al combinato disposto dei commi 1 e 2 e sulla possibilità di pervenire a un'interpretazione coerente.

La centralità di SPID e la sua integrazione con PagoPA: il nuovo CAD riconosce a SPID un ruolo centrale nell'operatività del Nodo dei Pagamenti, assicurando l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione di pagamento verso l'Ente Creditore in tutta la gestione del processo. Visto il rischio di introdurre (ulteriore) ritardo nel percorso di completa digitalizzazione dei pagamenti verso la PA, laddove l'integrazione fra SPID e la piattaforma messa a disposizione da AgID dovesse far registrare rallentamenti, il tavolo ha lavorato all'individuazione delle possibili modalità di impiego di SPID a supporto di PagoPA volte a semplificare maggiormente la *user experience* del cittadino.

La PA come volano per lo sviluppo dei pagamenti elettronici: la PA può ricoprire un ruolo chiave nello sviluppo dei pagamenti elettronici, essendo al tempo stesso volano di innovazione (per volume di pagamenti e utenti) e potenziale beneficiaria della strategia. Il tavolo ha, quindi, lavorato all'individuazione dei possibili passaggi da compiere al fine di conseguire tale obiettivo in termini di attivazione dei cittadini, informazione, comunicazione e semplificazione, servizi di assistenza all'utenza, sistemi di pagamento più innovativi e sostenibili, perfezionamento di PagoPA, ecc.

Il problema dei costi e l'opportunità degli investimenti: la PA può e deve investire in nuovi servizi, nella consapevolezza che questo può comportare un miglioramento in termini di efficienza. I costi per la realizzazione e il mantenimento di nuovi servizi di pagamento può apparire alto inizialmente, ma a regime può costituire un notevole risparmio. In questo senso, per le PA assume importanza cruciale l'attività di *benchmarking* volta al confronto con altre Amministrazioni e, in particolare, con quelle identificabili come best practice, a partire da quelle presenti al tavolo del cantiere.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema dei Pagamenti digitali, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ Moneta digitale e la sua diffusione per i pagamenti dei servizi della PA

24 maggio 2016

in collaborazione con MasterCard



◀ Mobile payment & Banking

25 maggio 2016

in collaborazione con Poste Italiane



◀ Pagamenti elettronici: un'occasione per la semplificazione dei rapporti con i cittadini e le imprese e per ripensare i processi amministrativi

25 maggio 2016

in collaborazione con Poste Italiane TIM

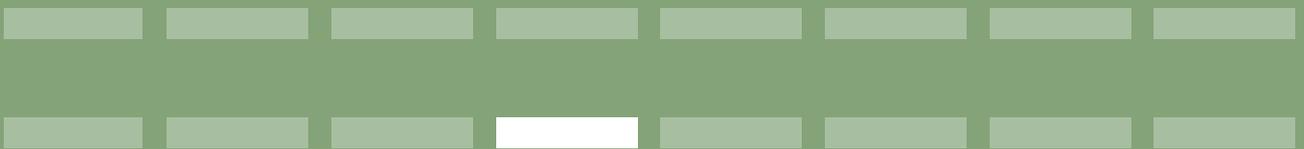


◀ Pagamenti elettronici: quali strumenti per le PA

10 maggio 2016

in collaborazione con MasterCard

SICUREZZA DIGITALE



Sicurezza e privacy sono i principi più importanti; mai, per nessuna ragione, scenderemo a compromessi. Questo è il punto primo del decalogo- **manifesto dei principi tecnologici e operativi** a cui si ispira il Team per la trasformazione digitale, guidato da Diego Piacenti, con l'obiettivo di rendere i servizi pubblici per i cittadini e aziende accessibili nel modo più semplice possibile. Più che un segnale, una conferma della nuova consapevolezza maturata nel settore pubblico sull'esigenza di designare una policy nazionale su come rispondere agli attacchi informatici e più in generale al furto o manipolazione di dati da parte del cybercrime.

Già nel 2013 l'Italia si era dotata di due documenti importanti nella definizione della governance e degli obiettivi strategici e operativi in tema di cyber security. Parliamo del **Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico** e del **Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica**, elaborati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri come il documento Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020. Pubblicato a marzo 2015 questo ultimo riconosce tra le azioni da intraprendere per la crescita digitale il progetto **Digital Security per la PA**, il cui fine ultimo è tutelare la privacy, l'integrità e la continuità dei servizi della PA. In questo progetto rientra anche il CERT-PA.

L'Italia quindi non si è fatta trovare impreparata quando, a luglio di quest'anno, il Parlamento

europeo ha approvato la **Direttiva NIS (Network and Information Security)**, che stabilisce un primo pacchetto comune di regole e impone obblighi non solo per le PA, ma anche ai fornitori di servizi digitali e ai gestori delle infrastrutture critiche, al fine di garantire un livello di sicurezza adeguato.

A questa si aggiunge un altro importante tassello: la pubblicazione ad inizio anno del **Framework Nazionale per la Cyber Security**, realizzato dal CIS-Sapienza e dal Laboratorio Nazionale di Cyber Security del Cini, che ha tentato di dare indicazioni operative condivise alle PA e aziende italiane alle prese con il proprio piano di sicurezza, definendo le priorità e le aree di intervento, indipendentemente dal settore di appartenenza o dalle dimensioni dell'organizzazione. Anche l'AgID si è mossa su questa direzione elaborando un documento sulle **Misure minime per la sicurezza ICT delle pubbliche amministrazioni**.

In tema di sicurezza digitale non partiamo da zero, ma è comunque necessario lavorare per un adeguamento tecnologico dei sistemi informativi; per un accrescimento della consapevolezza e dello sviluppo delle competenze all'interno della PA. Anche sul versante organizzativo lo sviluppo di CERT dotati capacità di prevenzione e reazione deve costituire elemento prioritario, perché mentre il CERT-PA (AgID) e il CERT-Nazionale (Mise) sono pienamente operativi, lo sviluppo dei CERT delle amministrazioni centrali e locali sono ancora da farsi.

COMPETENZE, STANDARD E ORGANIZZAZIONE: LE AZIONI PER UNA CYBERSECURITY NAZIONALE



di **Andrea Rigoni**
Intellium - Deloitte

Senza grande sorpresa da parte degli addetti ai lavoro, il 2016 è stato un anno estremamente denso di accadimenti legati alla cyber security. Fin troppi per essere elencati tutti.

Da un punto di vista degli eventi internazionali, il 2016 si è aperto con la notizia del grande attacco filo-governativo ai danni dell'infrastruttura elettrica ucraina che ha sollevato grandi preoccupazioni sulla convergenza tra cyber e fisico. La scena è poi stata rubata dal dibattito scatenato dal caso FBI-Apple, che ha aperto numerosi interrogativi sulla tensione tra privacy e security, tra governi e industria e il corretto bilanciamento di questi ai fini di sicurezza nazionale. Ancor più rilevanti sono state le notizie legate al conflitto US-Russia legato alle elezioni presidenziali americane, sul quale stanno pesando dubbi sulla possibile interferenza esterna sul voto elettronico. Non solo: è emerso un possibile ruolo dei social utilizzati ai fini di manipolazione del voto, attraverso un hacking degli elettori perpetrato attraverso la manipolazione delle informazioni. Quest'ultimo punto non è assolutamente nuovo per gli esperti di Cyber, in quando anche i sistemi completamente disconnessi, in realtà sono connessi attraverso operatori umani che a loro volta sono collegati ai social network e i cui comportamenti possono essere influenzati attraverso una manipolazione di contenuti. Per chiudere con i grandi eventi internazionali, va ricordato il massivo attacco contro alcuni siti globali (news, commerce, social) effettuato attaccando una componente vitale di Internet, il DNS, ricordando a tutti la grande vulnerabilità dell'intero sistema Internet, aumentato anche dall'entrata di miliardi di device dell'*Internet of Things* che stanno cominciando a dimostrare il grande potenziale di rischio che introducono. A livello Italiano van-

no invece menzionati numerosi attacchi a danno di siti delle pubbliche amministrazioni che hanno portato a disservizi evidenti (indisponibilità di siti e servizi). In generale, il numero di incidenti a danno di obiettivi Italiani sono stati proporzionalmente minori rispetto a quelli rilevati da altri Paesi. Questo dato può essere

letto in due modi: siamo stati più fortunati oppure abbiamo una capacità minore di rilevazione e gestione degli attacchi.

Sul fronte regolatorio, le due più importanti novità sono state la GDPR - General Data Protection Regulation, regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali, e la direttiva NIS - Network and Information Security Directive, che sarà re-

cepita in Italia entro il 2018. Si tratta di due interventi importanti che avranno un impatto rilevante nel breve e lungo termine. La GDPR essendo un regolamento ha effetto immediato e obbligherà in tempi brevi tutte le aziende a migliorare i loro piano di protezione dei dati personali. La direttiva NIS avrà tempi più lunghi, ma potrebbe comunque sortire effetti importanti: il condizionale è d'obbligo, poiché trattandosi di una direttiva, gli Stati membri avranno un certo margine di manovra e questo è un aspetto dirimente in quanto necessitiamo di soluzioni globali a problemi globali. Una delle più importanti ripercussioni della direttiva NIS sarà la creazione di CERT (Computer Emergency Readiness Team) presso i fornitori di servizi

**Gli amministratori delegati/
consiglieri di amministrazione
e direttori generali hanno
una responsabilità implicita e
inalienabile, già sancita dalle
leggi, ma che quasi sempre
non è percepita quando si
parla di Cyber. Inoltre è chiave
l'individuazione di una figura
di riferimento, che fuori Italia è
definita CISO - Chief Information
Security Officer**

essenziali (ad esempio energia, trasporti, servizi finanziari, telecomunicazioni, difesa, istituzioni pubbliche, ecc.) e di CERT di settore al fine di favorire il coordinamento sia nazionale che internazionale.

Nel Summit NATO di Ottobre 2016 a Varsavia, i Paesi alleati hanno concordato sulla necessità di dichiarare lo spazio Cyber come quinto spazio operativo, comparandolo ad aria, spazio, terra e mare e aprendo le porte a scenari ibridi sia di minaccia che di difesa. A sostegno di questa visione, è anche stato emesso il Cyber Defence Pledge nel quale si richiamano tutti i Paesi alleati a potenziare le loro difese Cyber, adottando approcci inclusivi che mirino alla protezione non solo dei sistemi di difesa, ma anche del governo e dei servizi essenziali. Su questo fronte, anche a seguito delle elezioni presidenziali americane, l'Europa ha finalmente avviato una riflessione seria sul modello di difesa europeo e nell'incontro di Novembre tra tutti i ministri della difesa si è convenuto che l'Europa dovrà puntare a sviluppare un modello di difesa cooperativa e che la Cyber Defence è un elemento portante di tale strategia.

Sul fronte italiano a inizio 2016 è stato lanciato il **Framework Nazionale di Cyber Security**, che mutuando l'impostazione proposta dal NIST americano, fornisce un quadro di riferimento standard per tutti i settori. Si tratta di un elemento chiave per le future iniziative del governo, poiché servirà da base per la creazione di un modello di standard e requisiti per la sicurezza sia del settore pubblico che privato. Su questa linea, AGID ha prodotto i **requisiti minimi di sicurezza ICT per la pubblica amministrazione** e sono ora in fase di pubblicazione.

Cosa ci aspetta per il 2017? Fare previsioni puntuali in questo settore non è facile, ma ci sono alcuni aspetti dove purtroppo l'analisi delle tendenze vale e ci dà risultati preoccupanti. L'aggressività degli attacchi sta aumentando, le organizzazioni criminali e le capacità ostili di altri governi stanno progredendo molto rapidamente e il livello di sofisticazione degli attacchi è aumentato enormemente. Nel 2017 ci aspettiamo attacchi ancora più sofisticati che faranno leva su dimensioni multiple: sicurezza fisica, tecniche sociali e comportamentali, codici malevoli di nuova generazio-

ne alimentati da intelligenza artificiale e quindi in grado di aggirare le più comuni contromisure. Aumenteranno gli attacchi invisibili: è evidente che molti attori di minaccia hanno l'obiettivo di continuare ad operare in modo invisibile, pertanto sarà sempre più complesso identificare per tempo queste tipologie di attacchi. Inoltre, la rilevazione è resa più complessa dall'aumentare del numero di nodi e dalle diversità di protocolli e di trame di interconnessione, fenomeni accentuati dall'esplosione di *Cloud*, *Internet of Things* e a breve dalle *connected cars*. Le barriere tra pubblico e privato saranno ancor più messe in discussione da attacchi provenienti da forze governative ostili a danno di operatori privati e che apriranno sempre più interrogativi sul ruolo (indispensabile) dei governi nella difesa del Paese, dei servizi essenziali, ma anche dei cittadini nel digital single market.

Per poter fronteggiare questo scenario, l'attenzione del governo e degli operatori dovrebbe essere focalizzata su poche, ma importanti azioni. **Assunzione di esperti** e loro mantenimento all'interno delle amministrazioni, centri di ricerca e aziende Italiane. Questo implica la creazione di corsi di laurea (sia breve che magistrale) che possa produrre rapidamente il numero sufficiente di esperti richiesti dalla PA e dal Settore Privato; di percorsi privilegiati per permettere a questi esperti di entrare direttamente nelle amministrazioni, nella difesa, nell'intelligence e nei grandi operatori di infrastrutture critiche; di ipotizzare fondi di ricerca destinati in via prioritaria a partnership pubblico - private finalizzate allo sviluppo di eccellenze e prodotti e soluzioni che arricchiranno il patrimonio intellettuale del nostro Paese. Andrebbero inoltre pensati degli incentivi al fine di creare poli di ricerca di valenza internazionale.

Individuazione di responsabilità certe e chiare: è fondamentale investire delle corrette responsabilità tutte quelle figure che giocano un ruolo chiave nella Cyber security delle organizzazioni. A partire dagli amministratori delegati/consiglieri di amministrazione e direttori generali. Hanno una responsabilità implicita e inalienabile, già sancita dalle leggi, ma che quasi sempre non è percepita quando si parla di Cyber. Inoltre è chiave l'individuazione di una figura di riferimento, che fuori Italia è definita CISO - Chief Information Security

Officer. Il CISO coordina tutte le iniziative, facendo da tramite tra il top management e tutte le funzioni operative coinvolte nella security. Il ruolo del CISO è un ruolo delicato e trasversale, che deve disporre anche delle leve giuste affinché i dettami degli amministratori (e dello Stato) vengano rispettati.

Proteggere un moderno servizio critico è diventato compito arduo, per l'elevata complessità, dinamicità e personalizzazione dei servizi informativi e tecnologici. Pertanto non esistono ricette fisse per la loro messa in sicurezza. Ogni organizzazione può mettere in campo migliaia di controlli diversi e ogni controllo può essere personalizzato a seconda del settore, della cultura aziendale, delle tecnologie impiegate, dei processi in atto. Per aiutare le organizzazioni nel definire piani solidi intervengono i **framework e gli standard**, che forniscono un catalogo di contromisure finalizzate a mitigare un ampio spettro di rischi. E' compito dell'organizzazione, valutati i rischi specifici a cui si è esposti, gli eventuali impatti e la propensione al rischio, di selezionare le contromisure più

indicate. Gli standard aiutano in questo, poiché forniscono indicazioni specifiche sull'adozione dei controlli. In alcuni settori, come la pubblica amministrazione o gli operatori di servizi critici, è indispensabile introdurre un processo di compliance, ovvero di obbligo di aderenza agli standard con verifiche periodiche effettuate da soggetti terzi.

La creazione di **Computer Emergency Readiness Team** è una pratica adottata da molti Paesi e da molti settori per avviare capacità avanzate di rilevazione e risposta ad incidenti informatici. Il vero scopo non è tanto quello di gestire l'incidente, poiché quando avviene è spesso troppo tardi per intervenire efficacemente, ma per imparare dagli incidenti minori. Ogni grande azienda e amministrazione dovrebbe disporre di un proprio CERT, ricorrendo a servizi esterni laddove non sia in grado di sostenere autonomamente le necessità di competenze e strutture specializzate.

Il nostro Paese ha cominciato a cogliere le sfide poste dal digitale e dall'innovazione. Sebbene con ritardo sono state fatte manovre importanti, adesso è d'obbligo accelerare.

CYBERSECURITY, AGID: “DALLE MISURE MINIME AL PIANO TRIENNALE PER UNA NUOVA STRATEGIA PAESE”

di **Mario Terranova**

Agenzia per l'Italia digitale

All'inizio del 2015 il CIS-Sapienza ha presentato il *2014 Italian Cyber Security Report*, realizzato in collaborazione con AgID, nel quale veniva misurata in modo oggettivo la realtà, ampiamente nota, di una pubblica amministrazione che considerava la sicurezza informatica come un problema essenzialmente tecnologico, convinta che fosse sufficiente l'installazione di un buon firewall ed un valido antivirus per contrastare delle minacce legate più allo hacktivism, che alla cybercriminalità. Di fatto il rapporto individuava correttamente nell'eccessiva polverizzazione dei sistemi informatici all'interno della PA, quella che esso chiama *estensione della superficie di attacco*, e nella mancanza di strutture organizzative per la risposta agli attacchi le principali criticità.

In questi due anni AgID, che istituzionalmente ha un ruolo di primo piano nella gestione della sicurezza informatica della pubblica amministrazione italiana, ha profuso notevoli energie ed effettuato significativi investimenti per innalzare il livello di sicurezza cibernetica della PA e, di riflesso, dell'intera nazione.

In primo luogo ha realizzato e reso operativo il CERT-PA (Computer Emergency Response, o meglio Readiness Team) che oggi sorveglia la Rete alla ricerca dei segnali legati agli attacchi specificamente indirizzati contro le amministrazioni pubbliche, erogando servizi di allertamento specifico verso la propria constituency e di supporto alla gestione degli incidenti verso le amministrazioni che lo richiedono.

Tuttavia è il **Piano Triennale**, con le sue attività ed i suoi progetti coerenti ed integrati, il principale strumento atto a innalzare il livello generale di sicurezza della PA italiana. In primo luogo la razionalizzazione dei sistemi informativi e delle basi

di dati, anche supportata dagli strumenti messi a disposizione con la gara Cloud di Consip recentemente aggiudicata, sono la base per ridurre effettivamente la “superficie di attacco”.

Inoltre bisogna considerare che il presupposto principale per realizzare qualsiasi forma di sicurezza informatica è l'autenticazione. Solo attraverso la garanzia che le azioni possono essere attuate esclusivamente da chi ha l'autorità per eseguirle che si riesce a garantire l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni. Da qui l'importanza di un progetto quale SPID, che mira a realizzare un sistema di autenticazione standardizzato, coerente ed ubiquitario. Abbattendo, per gli utenti la complessità di dover gestire centinaia di sistemi di autenticazione diversi, la maggior parte dei quali utilizzati sporadicamente, e per i fornitori di servizi la necessità di dover realizzare autonomamente un sistema di autenticazione che deve essere contemporaneamente semplice, usabile e sicuro.

Tuttavia questi due anni hanno visto anche una rapida mutazione del panorama delle minacce cibernetiche, anche e forse soprattutto nei confronti dell'amministrazione pubblica. Si sono infatti moltiplicati gli eventi che hanno visto come scopo degli attaccanti il furto di informazioni e si è evidenziata anche una preoccupante evoluzione nella natura degli attaccanti stessi che arriva a coinvolgere anche i governi. Per questa ragione è diventato urgente fornire alle amministrazioni un riferimento pratico sulle azioni che possono e devono essere poste in campo per innalzare il livello di protezione contro gli attacchi informatici. In tale senso ha preso posizione anche il Presidente del Consiglio, che poi è l'Autorità Nazionale per la Sicurezza, che con la Direttiva 1 agosto 2015 ha sollecitato in particolare l'Agenzia ad individuare gli standard di riferimento.

L'Agenzia, prendendo le mosse dai SANS 20, generalmente riconosciuti come utile raccolta di azioni

concrete atte a contrastare gli attacchi informatici, ha sviluppato una proposta che è stata valutata e discussa nell'ambito della struttura cui è attualmente affidata la cura della sicurezza cibernetica nazionale, producendo le **Misure Minime di Sicurezza ICT per le Pubbliche Amministrazioni**.

I controlli originali sono stati analizzati alla luce della realtà italiana ed adattati alle esigenze della Pubblica Amministrazione, vagliando con cura anche il loro impatto economico e l'adattabilità dell'implementazione a realtà per dimensioni, tecnologia e rilevanza economica molto diverse. Ciò ha portato all'individuazione di una scala di livelli di attuazione, alla quale corrispondono livelli di sicurezza ed impatti economici e organizzativi crescenti.

Sebbene l'implementazione delle misure possa sfruttare tecnologie anche sofisticate, è facile osservare che queste sono organizzative prima che tecnologiche. Normalmente il loro scopo primario è esercitare uno stretto controllo sui processi che gestiscono gli strumenti informatici; nella convinzione che solo assicurando che colui che compie un'azione è il soggetto effettivamente autorizzato ad effettuarla si riesce a prevenire l'intrusione e l'incidente.

Ovviamente le misure indicate come minime costituiscono una base assolutamente essenziale, che può e deve essere implementata, con strumenti e procedure elementari, anche nelle realtà più piccole. Ciascuna Amministrazione, sulla base della valutazione della criticità dei dati da essa gestiti e dei rischi ai quali è effettivamente esposta, valuterà la necessità e l'opportunità di attuare misure di livello più elevato, scegliendo le strategie implementative più idonee nella propria realtà.

Il Report 2015 del CIS - Sapienza (successivo a quello citato in apertura) ha proposto il **Framework**

Nazionale per la Cyber Security, che trae ispirazione da quello del NIST statunitense. Questo propone una metodologia per valutare ed incrementare il livello di sicurezza di un'organizzazione, ma non scende nel dettaglio delle azioni concrete da mettere in campo per ottenere questo risultato. Lungi dall'essere una contestualizzazione del Framework per la PA, le Misure Minime sono però inquadrabili al suo interno, tanto che per ciascuna misura sono individuati e riferiti gli elementi (le "Subcategory") da essa indirizzate.

In questi giorni si sente frequentemente e pericolosamente parlare di un ritorno alla guerra fredda, di cui la generazione degli anni '50 conserva un vivido e triste ricordo. È tuttavia opportuno tenere presente che con tale termine veni-

va indicata una guerra condotta nell'ombra, senza esclusione di colpi, ma sostanzialmente priva di spargimento di sangue per l'assenza di battaglie cruenti sul campo. Queste caratteristiche si adattano perfettamente ad una guerra cibernetica condotta sul campo del ciber spazio; ma attenzione che i danni che possono essere prodotti senza bisogno di provocare vittime sono enormi e la possibilità di causare o meno vittime è solo un'opzione. Sarà opportuno non farsi trovare impreparati.

Il Report 2015 del CIS- Sapienza ha proposto il Framework Nazionale per la Cyber Security, che trae ispirazione da quello del NIST statunitense. Questo propone una metodologia per valutare ed incrementare il livello di sicurezza di un'organizzazione, ma non scende nel dettaglio delle azioni concrete da mettere in campo

SOGEI: “ECCO LE MISURE NECESSARIE PER AVERE UNA PA (CYBER) SICURA”

|

di **Fabio Lazzini**

responsabile Security Governance e Privacy, Sogei

Dopo alcuni anni di gestazione la Commissione Europea, conscia del fatto che una protezione informatica, frammentata e non organica, renda tutti gli Stati membri vulnerabili e, rappresenti un grande rischio per la sicurezza dell'Europa intera, ha finalmente emanato lo scorso luglio la Direttiva NIS (Network Information Security). Tale Direttiva ha l'obiettivo di stabilire un comune, quanto elevato, livello di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri, al fine di prevenire futuri attacchi informatici ad importanti e strategiche infrastrutture interconnesse in Europa. Il livello di sicurezza informatica negli Stati Membri, infatti, è molto diverso da nazione a nazione, il che comporta capacità di protezione variabili e non omogenee. Questo livello di frammentazione ed eterogeneità che emerge a livello comunitario, nella protezione delle infrastrutture primarie, è ancora più reale se ricondotto a livello nazionale, ed in particolare nella Pubblica Amministrazione italiana.

Ad oggi il processo di trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione ha ancora davanti un lungo percorso, nonostante gli ottimi progressi fatti in termini di *digital government*. L'Italia, in un'ottica maggiormente orientata allo snellimento ed armonizzazione dei propri processi produttivi e amministrativi ha compreso da tempo le opportunità e le sfide legate alla digitalizzazione, sia pur rallentate da molteplici fattori sistemici, che di fatto vanificano gli stimoli e le iniziative adottate quali il CAD, l'Agenda Digitale Italiana, SPID, l'open data, la fatturazione elettronica, il FSE.

Tali fattori, che potremmo definire strutturali, richiedono ampi interventi volti principalmente a facilitare l'incremento di fondi, ovvero di investi-

menti adeguati per sostenere la crescita digitale, la rimozione delle resistenze da parte di Enti e Amministrazioni, la formazione di skill e competenze adeguate verso le nuove tecnologie e i processi digitali, la collaborazione tra le istituzioni attraverso una condivisione delle esperienze, la semplificazione della complessità e l'attuazione dei processi di acquisti in linea attraverso tempistiche e modalità richieste dal mercato digitale.

A quanto sopra esposto, si aggiunge l'assenza di regole precise, ovvero la carenza di controlli. Un passo avanti in questa direzione è stato fatto, quest'anno, attraverso la predisposizione e divulgazione del Framework Nazionale per la Cyber security a cura del CIS-La Sapienza. Si tratta del primo tentativo a livello nazionale di offrire alle organizzazioni un approccio volontario e omogeneo e strutturato per affrontare la cyber security. Sfortunatamente per la mancanza di un coordinamento e di una *governance* centralizzata, la sicurezza è interamente nelle mani dei singoli responsabili IT/sicurezza dei diversi Enti e Dicasteri, i quali operano con le capacità ed i mezzi a loro disposizione per mitigare i crescenti rischi informatici. La carenza di un coordinamento centrale forte e autorevole e la mancanza di modelli e riferimenti comuni all'interno delle Amministrazioni sono probabilmente tra le cause primarie dei limitati progressi in questo ambito e pertanto causa di un rallentamento generale della crescita digitale. In questo contesto si inserisce la Strategia per la Crescita Digitale, fortemente voluta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che oltre a fornire un quadro piuttosto completo sul livello di digitalizzazione in Italia traccia obiettivi ed azioni, volte proprio a ridurre nel tempo le barriere che agiscono da freno per la crescita digitale.

Tra le azioni considerate trasversali rispetto a tutte le altre vi sono sicuramente gli interventi volti a ridurre il rischio cibernetico ed abilitare un utilizzo

“fiducioso” dei servizi digitali da parte di cittadini ed imprese.

Prima di qualsiasi altro elemento, ciò che dovrebbe cambiare è il modo con cui viene spesso considerato il cyber space o in generale la protezione delle infrastrutture e dei servizi ICT. La Pubblica Amministrazione, così come il settore privato, spesso non considera che il livello di sicurezza risultante in un determinato settore, non è dato dalla semplice somma dei rischi mitigati da ciascun soggetto di quel settore. Nel caso della Pubblica Amministrazione infatti, l'elevato livello di interconnessione esistente tra Enti, Ministeri, Istituzioni di ogni ordine e grado, nonché degli infiniti fornitori e terze parti, in mancanza di strategie e capacità di protezione omogenee, rende di fatto vulnerabile l'intero sistema, soprattutto se uno o più operatori risultano particolarmente compromessi.

Un tale cambio di prospettiva dovrebbe comportare una successione di interventi che, soprattutto nel contesto della PA italiana, si dovrebbero affrontare con la massima priorità ed attenzione. Potremmo suddividere i provvedimenti in categorie ben distinte tra loro, inclusive di standard normativi ed attuativi, di istituzioni di modelli e logiche, di network informativi, di percorsi formativi. A titolo esemplificativo e non esaustivo:

- L'obbligo, su base normativa o comunque a carattere mandatario, da parte di ciascuna Amministrazione di nominare un **referente per la sicurezza ICT/Cyber, CISO (Chief Information Security Officer)** o ruolo equivalente (ad esempio il **Digital Security Champion**), con deleghe decisionali e piena responsabilità di intervento su tali tematiche.
- L'istituzione di un **modello di governo della sicurezza** a livello nazionale, che chiarisca i ruoli, i compiti e le attività operative richieste a ciascun soggetto coinvolto nella protezione delle infrastrutture pubbliche ed essenziali del Paese: dal ruolo di Agid, a quello delle Regioni, per passare dalle società ICT in-house, fino ai singoli Dicasteri e Ministeri, nell'ottica di garantire un livello di **sicurezza minimo ed omogeneo** per tutti gli operatori rilevanti.
- L'obbligo di recepire ed aderire a **standard, linee guida** e **regolamenti** emanati da Agid

o altri soggetti a cui si attribuisce un ruolo operativo di governance centralizzata per la sicurezza, pur nell'ambito dei parametri di discrezionalità garantiti dagli standard stessi e dettati dalle logiche di valutazione dei rischi specifici per ogni organizzazione.

- L'istituzione di logiche di **vigilanza sulla corretta attuazione** degli standard e dei regolamenti di cui al punto precedente, funzionali a garantire un livello di sicurezza essenziale o minimo, sempre in funzione dei criteri di valutazione del rischio e discrezionalità attribuiti a ciascun soggetto. L'obbligo per tutte le **terze parti** che operano come fornitori della Pubblica Amministrazione di adottare gli standard ed i **regolamenti di sicurezza** definiti a livello nazionale, con un processo di **accredimento** di tali soggetti sulla falsa riga di quanto già accade da diversi anni nel Regno Unito con lo schema “Cyber Essential”.
- La creazione di una rete di **cooperazione e scambio informativo** tra soggetti della Pubblica Amministrazione che sia fondato sulle logiche del CERT (**Computer Emergency Response Team**), nell'ottica di prevenire e gestire tempestivamente incidenti di sicurezza e tentativi di compromissione, aumentando complessivamente la capacità dell'intera Pubblica Amministrazione di intervenire in caso di eventi critici e di operare costantemente nell'ottica preventiva. Anche le capacità minime da attribuire a ciascun CERT dovrebbero essere frutto di specifica regolamentazione, analogamente a quanto suggerito per gli altri ambiti di sicurezza.

Fattori strutturali, richiedono ampi interventi volti principalmente a facilitare l'incremento di fondi, ovvero di investimenti adeguati per sostenere la crescita digitale, la rimozione delle resistenze da parte di Enti e Amministrazioni, la formazione di skill e competenze adeguate verso le nuove tecnologie e i processi digitali, la collaborazione tra le istituzioni attraverso una condivisione delle esperienze

- La definizione di **percorsi formativi obbligatori** per i referenti IT/sicurezza e per i “key user” della Pubblica Amministrazione, selezionati sulla base di un processo di responsabilizzazione dei singoli dirigenti, volti ad accrescere il livello di **cultura e conoscenza** rispetto ai rischi ed alle tematiche di Cyber Security.
- La formalizzazione di **regole e criteri** per la creazione di PPP (**Public Private Partnership**) in grado di incentivare le logiche di condivisione delle esperienze e delle best practice tra industria ed istituzioni, anche nell’ottica della ricerca e dell’innovazione e contribuendo alla crescita dell’intero settore.

MISE: "ECCO COME LAVORA IL CERT NAZIONALE: ALCUNI ESEMPI DI ATTIVITÀ QUOTIDIANA"

I

di **Rita Forsi e Sandro Mari**
Ministero dello Sviluppo Economico

Nel contesto delle diverse attività operative svolte dal **CERT Nazionale** conseguenti sia agli impegni internazionali che a quelle assegnati per legge a livello nazionale, si vogliono qui descrivere alcune di queste attività che, svolte su base pressoché giornaliera, costituiscono un servizio offerto ad una vasta platea di Internet Service Provider per la riduzione del rischio di incidenti.

Tali servizi sono resi possibili dal fatto che il CERT Nazionale può a propria volta beneficiare di altri servizi svolti da associazioni internazionali che forniscono informazioni in via esclusiva ad alcuni soggetti con rilevanza nazionale. La *Shadowserver Foundation*, nata nel 2004, è una di queste associazioni avente come missione quella di ricercare e fornire informazioni utili all'intera comunità di soggetti che si occupano di sicurezza delle informazioni e delle reti.

Shadowserver ricerca e fornisce informazioni di particolare interesse per la sicurezza informatica dell'intera community, attraverso l'analisi della rete, compresa la cosiddetta *dark internet*, avvalendosi di collaborazioni volontarie di esperti di sicurezza di tutto il mondo. Le attività di analisi si sviluppano su diverse direttrici: e-fraud, botnet intelligence, analisi di malware e di comportamenti malevoli in rete, attraverso l'impiego di honeypot estese, scansioni specifiche della rete e reti di sinkhole.

Tra gli obiettivi della struttura alcuni sono di grande interesse per i CERT nazionali, anche in considerazione dei risultati e della profondità delle analisi effettuate e messe a disposizione. In particolare le indagini sulle nuove tecnologie per il controllo delle reti di bot, unitamente allo sviluppo di tecniche per la raccolta e l'analisi di dati relativi alle botnet stesse ed ai flussi di traffico, rappre-

sentano una fonte informativa di grande efficacia, soprattutto quando correlata ad altre fonti.

Shadowserver fornisce al CERT Nazionale, in virtù del ruolo istituzionale da questo ricoperto, informazioni riguardanti l'intero spazio di indirizzamento italiano, che vengono quindi utilizzate sia per la prevenzione di incidenti che per la bonifica di eventuali compromissioni rilevate in rete.

Le informazioni ricevute sono infatti di varia natura, ma classificabili in due macro categorie: quelle che si riferiscono a vulnerabilità o a configurazioni scorrette di apparati in rete e quelle che si riferiscono a compromissioni vere e proprie rilevate in rete, quali l'appartenenza di macchine a

particolari botnet ed utilizzate dai relativi sistemi di Command and Control per attività illecite, prime fra tutte l'invio di spam o il furto di credenziali. L'affidabilità dei dati forniti da *Shadowserver*, sulla base delle analisi del CERT Nazionale e dei ritorni degli operatori, è risultata estremamente elevata. Si vogliono qui descrivere alcune attività condotte dal CERT Nazionale che, basate sui dati ricevuti da *Shadowserver*, hanno come obiettivo la riduzione del rischio di vedere macchine italiane utilizzate per attacchi di incidenti di tipo DDoS. In particolare si tratta di azioni che mirano a segnalare configurazioni scorrette (o comunque sconsigliate) di sistemi di rete e potenzialmente sfruttabili per condurre attacchi di tipo DDoS ai danni di terze parti.

Con la campagna informativa di fine marzo, relativa all'esposizione del protocollo NTP - in particolare per richieste di tipo *Version*, che assicurano il coefficiente di amplificazione maggiore - sono state circa 500 le macchine segnalate, appartenenti ad oltre 40 operatori

Al riguardo *Shadowserver* ha attivato, fra gli altri, due progetti denominati *Open NTP Version Scanning* e *Open Chargen Service Scanning* che, attraverso estese campagne di scansione sulla rete, vanno ad individuare, rispettivamente, macchine pubblicamente accessibili che rispondono ad interrogazioni sul protocollo NTP oppure hanno attivo il servizio *Chargen - Character Generator*. In tali condizioni le macchine potrebbero essere utilizzate per attacchi di tipo DDoS Reflection and Amplification ai danni di terze parti. La tecnica impiegata prevede che una serie di macchine compromesse, verosimilmente appartenenti a qualche botnet, vengano istruite ad inviare richieste di tipo NTP o *Chargen* fingendosi la macchina vittima - tecnicamente si parla di spoofing di indirizzo; le macchine mal configurate inviano a questo punto le risposte - reflection - alla macchina vittima. Le risposte, sia per la loro numerosità che per le loro dimensioni, molto più grandi di quella delle richieste, data la natura dei protocolli esposti, creano un effetto di "amplification" con conseguente denial of service per la vittima. L'utilizzo di macchine con protocollo NTP o *Chargen* aperto da parte dei criminali risulta particolarmente appetibile per l'elevato coefficiente di amplificazione che si può raggiungere, ovvero per il volume dei pacchetti di risposta all'interro-

gazione. In definitiva, per evitare l'utilizzo sopra descritto, tali protocolli dovrebbero essere configurati per l'accesso solo da reti autorizzate.

Il CERT Nazionale si è fatto promotore di **campagne informative** ai relativi Operatori ed Internet Service Provider che risultano avere macchine esposte ed utilizzabili per questo tipo di attacchi. Con la campagna informativa di fine marzo, relativa all'esposizione del protocollo NTP - in particolare per richieste di tipo *Version*, che assicurano il coefficiente di amplificazione maggiore -, sono state circa cinquecento le macchine segnalate, appartenenti ad oltre quaranta operatori. Di queste solo un centinaio sono le macchine segnalate già nella prima campagna di settembre 2015, a conferma di una risposta positiva da parte degli Operatori interessati.

Analogamente le macchine con protocollo *Chargen* esposto sono risultate, nell'ambito dell'ultima campagna di maggio, oltre seicento, appartenenti a circa trenta reti differenti. In questo caso ben duecentocinquanta sono state segnalate già nell'ambito della prima campagna (aprile 2015), con una percentuale di risposta inferiore. Nuove campagne saranno avviate con l'obiettivo di sensibilizzare gli amministratori per una corretta configurazione dei sistemi, laddove utilizzabili per attività malevole in rete.

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE SICUREZZA DIGITALE

I



Scopri i protagonisti del tavolo di lavoro

LO SCENARIO

Il patrimonio informativo ed i servizi che a partire da esso vengono erogati, rendono la Pubblica Amministrazione una vera e propria infrastruttura critica della quale occorre assicurare la sicurezza ICT, la continuità operativa e la resistenza ai disastri. Un tema che ha ormai assunto una rilevanza cruciale nei piani strategici del governo, come dimostrato dall'adozione nel 2013 del **Piano Nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica** e dall'introduzione del progetto **Digital Security per la PA** all'interno della *Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020* adottato nel marzo 2015.

Seppur nel quadro di una governance definita e di priorità ben chiare, le pubbliche amministrazioni italiane scontano ancora pesanti deficit in termini strategici, organizzativi e culturali che rendono difficoltosa l'effettiva realizzazione delle condizioni necessarie a fornire una risposta adeguata alle odierne sfide della cyber security.

IL TAVOLO

È in questo contesto che si colloca il tavolo di lavoro del **Cantiere Sicurezza digitale**, promosso da **FPA** con il sostegno di **BT, Cisco, Fastweb, Huawei, IBM, KPMG, Leonardo e TrendMicro** con l'obiettivo di delineare alcune possibili soluzioni volte a garantire una maggiore sicurezza dei sistemi informatici e dei dati pubblici.

Il gruppo di lavoro ha visto la partecipazione di una platea ristretta di interlocutori qualificati, composta da rappresentanti degli attori chiave della governance nazionale della sicurezza informatica (AgID, MISE, MEF, Polizia delle Comunicazioni), da dirigenti dei sistemi informativi e referenti per la sicurezza informatica delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e loro società ICT, da esponenti del mondo dell'accademia e della ricerca, da esperti del settore e rappresentanti di alcuni tra i maggiori player del settore privato.

Il tavolo ha avviato la sua attività nel marzo del 2016, in occasione di un incontro di kick-off ospitato dall'Università Sapienza di Roma e aperto da un keynote sul **Framework Nazionale per la Cyber Security** a cura del Prof. **Roberto Baldoni**, direttore del Centro di Ricerca di Cyber Intelligence and Information Security (CIS) e del Cyber Security National Lab del CINI.

I lavori del tavolo - coordinati da **Andrea Rigoni**, Managing Partner e Chairman di Intellium - si sono articolati lungo tutto il corso dell'anno, in occasione di **quattro incontri di lavoro**, con l'obiettivo di individuare alcune le principali aree di criticità e delle possibili azioni da intraprendere.

I TEMI

Nel corso del 2016, l'analisi del tavolo si è focalizzata in particolare su quattro linee d'azione volte a facilitare la costituzione, all'interno delle PA centrali e locali, di organizzazioni in grado di gestire la sicurezza delle informazioni e di assicurare un'adeguata capacità di prevenzione e risposta agli eventi cibernetici.



Foto di FPA

Framework Nazionale, Standard e Compliance: il processo verso la definizione di un linguaggio comune in tema di sicurezza informatica ha compiuto un importante passo con l'adozione del Framework Nazionale di Cyber Security, lanciato dal Laboratorio Nazionale di Cyber Security del CINI nel febbraio 2016. Tuttavia, per sfruttare appieno le potenzialità del Framework, è necessario che questo venga utilizzato per far evolvere e allineare gli standard di sicurezza della Pubblica Amministrazione, anche al fine allinearli a quelli internazionali già ampiamente utilizzati in altri Paesi o altri settori.

Formazione e consapevolezza: la formazione del personale della PA, sia quello impiegato direttamente nella gestione della sicurezza, sia di quello che accede ai servizi informativi in qualità di utente, è un tema di rilevanza cruciale. In particolare è indispensabile fornire al personale tecnico le competenze di base che consentano una gestione della sicurezza in tutto il ciclo di vita del sistema informativo, dal suo disegno alla sua gestione.

Ruolo dei CERT, cooperazione e Information Sharing: da anni l'Unione Europea promuove l'adozione dei CERT (*Computer Emergency Response Team*) al fine di coordinare, supportare e monitorare le attività di prevenzione e risposta agli incidenti critici di tipo cyber. Un'esigenza ribadita di recente con l'adozione della direttiva NIS, ma individuata anche dal governo italiano, che ha inserito la costituzione dei CERT tra gli undici indirizzi operativi del Piano Nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica. Eppure l'avviamento dei CERT nelle Pubbliche Amministrazioni procede a rilento e non senza difficoltà. È quindi necessario fornire alla PA risorse e supporto specialistico, in modo da accelerare e agevolare la creazione dei CERT, che costituiscono il presupposto per l'avvio dei processi di Information Sharing tra le varie Amministrazioni.

Istituzione del ruolo del *Chief Information Security Officer*: una delle principali criticità in tema di assetti organizzativi risiede nell'assenza in molte PA di un interlocutore chiaro per la sicurezza informatica. Manca cioè una figura chiave per interfacciare i vertici dell'Amministrazione e tutte le strutture operative sia interne che esterne, al fine di definire, gestire e monitorare il piano di sicurezza. Tale figura si adopera per garantire la corretta implementazione dei controlli, di identificare le risorse necessarie e fornire il coordinamento in caso di incidenti di sicurezza. Sarebbe opportuno che tale figura fosse istituita almeno nelle amministrazioni più grandi e comunque separata da chi ha la responsabilità dei sistemi informativi, al fine di evitare possibili conflitti di interesse.

CYBER SECURITY 360 | SUMMIT

UNA STRATEGIA NAZIONALE

ALLA LUCE DELLA DIRETTIVA EUROPEA NIS



Scopri i protagonisti

LO SCENARIO

Con l'adozione a luglio della Direttiva europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, nota anche come Direttiva NIS (Network and Information Security), l'Italia deve ora accelerare su una strategia nazionale per la cyber security, a tutela degli interessi del Paese e delle singole aziende. La Direttiva, infatti, dovrà essere recepita dagli Stati Membri entro maggio 2018 e impone l'adozione di una serie di misure di sicurezza comuni e adeguate, imponendo anche una serie di obblighi di sicurezza e di notifica per gli operatori di servizi essenziali e di infrastrutture critiche e per i fornitori di servizi digitali.

IL SUMMIT

Su questo tema il 21 novembre 2016 presso la Camera dei Deputati FPA e Cor.Com hanno organizzato, col supporto di Accenture, Almaviva, BT, Business-e, Check Point e Cisco, un convegno a cui hanno partecipato i maggiori rappresentanti del mondo pubblico e imprenditoriale al fine di delineare lo stato di avanzamento della strategia nazionale in materia e di definire gli strumenti adottati, alla luce degli obblighi imposti dal nuovo quadro regolatorio europeo.

Al Cyber Security 360 Summit sono intervenuti: Antonio Samaritani, Direttore Agenzia per l'Italia Digitale; Gabriele Faggioli, Presidente del Clusit (Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica) e Associate Partner di Partners4Innovation; Vincenza Bruno Bossio, membro dell'Intergruppo parlamentare Innovazione, Camera dei Deputati; Rocco Panetta, Equity Partner NCTM Law Firm and Legal Advisor Italian Government on Internet; Andrea Rigoni, Partner di Intellium, Deloitte; Andrea Servida, Head of Unit "eGovernment and Trust", DG CONNECT, European Commission; Ruggiero Di Biase, Direttore del IV Reparto Coordinamento dei Programmi di Armamento, Segretariato generale della Difesa/Direzione nazionale degli armamenti; Roberto Di Legami, Capo della Polizia Postale; Rita Forsi, Direttore Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione, Ministero dello Sviluppo Economico; Gianfranco Incarnato, Vice Direttore Generale e Vicario del DG/ Direttore Centrale per la sicurezza, il disarmo e la non proliferazione, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale; Francesco Paolo Schiavo, Capo della Direzione dei sistemi informativi e dell'innovazione del MEF; Mario Terranova, Dirigente Responsabile Area Sistemi, tecnologie e sicurezza informatica, Agenzia per l'Italia Digitale; Romolo Buonfiglio, Responsabile Cyber Security Practice, Almaviva; Andrea Costa, Responsabile Business, Marketing Infrastructure Solutions, TIM; Simone Posti, Security Account Manager Center-South Italy, Cisco Systems; Rosario Sorrentino, Head of BT Security Business Italy; David Gubiani, Security Engineering

Manager Italy, Check Point Software Technologies; Loredana Mancini, Chief Operating Officer, Business-e; Gastone Nencini, Country Manager, Trend Micro Italia; Rodolfo Rotondo, Business Solutions Strategist, VMware.

I TEMI

Tra i diversi temi emersi dalla discussione, si possono sintetizzare così i principali: consapevolezza dei rischi, atteggiamento proattivo che valorizzi la prevenzione accanto alla soluzione, execution efficace e veloce delle strategie e collaborazione tra player pubblici e privati. Fin dall'apertura dei lavori Gabriele Faggioli, Presidente del Clusit e Associate Partner di Partners4Innovation, aveva osservato: "Bene la normativa Ue, ma ribadisco che è fondamentale l'approccio culturale; norme e sanzioni non sono l'elemento primario - anzi, direi che abbiamo troppe norme sui dati personali e troppo poche su altri settori della cyber-sicurezza: la normativa è un po' squilibrata verso la difesa della privacy"

PER SAPERNE DI PIÙ |

Nel corso dell'anno sul tema della Sicurezza digitale, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Verso un Framework nazionale per la Cybersecurity: fornire la PA di tecnologie e competenze abilitanti in un quadro di governance definita**

25 maggio 2016

in collaborazione con Cisco Leonardo VMware



◀ **Disaster Recovery & Business Continuity: come garantire la sicurezza dei sistemi informativi e la protezione dei dati della PA con le soluzioni in Cloud**

12 ottobre 2016

in collaborazione con Interact – Play Innovation

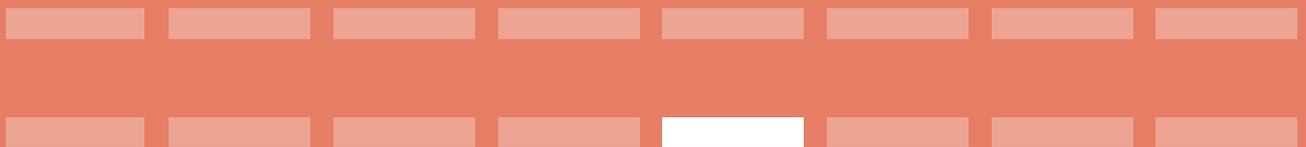


◀ **Sicurezza informatica, tracciabilità, trasparenza e interoperabilità nei processi di appalto del settore pubblico**

11 ottobre 2016

in collaborazione con BravoSolution

SCUOLA DIGITALE



Il 2016 è stato per la Scuola digitale un anno determinante, perché molte delle azioni previste dal **Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD)**, in riferimento a strumenti, competenze e contenuti, formazione e accompagnamento, sono state impostate. È stato evidente che l'innovazione che si vuole realizzare debba riguardare tutte le aree, dalla didattica all'organizzazione dei tempi e degli spazi, dai contenuti alla digitalizzazione dei processi amministrativi e alla trasformazione organizzativa, con cambiamenti significativi sul fronte delle competenze del personale.

Il PNSD si pone infatti come ambito di intervento per la definizione degli indirizzi e degli interventi (anche in termini di risorse e tempi), ma si realizza capillarmente con le azioni dei singoli docenti e delle singole scuole. Ad esempio l'anno scolastico 2016/17 è stato il primo avviato con i nuovi piani di offerta formativa, in cui si è vista anche l'impronta chiara degli animatori digitali.

In questo quadro l'accompagnamento e ascolto diventano ingredienti essenziali, anche in un'ottica di progettazione collettiva, dove le prassi si affinano

e con il riuso e l'esperienza diventano patrimonio comune, conoscenza condivisa.

Il cambiamento culturale di dirigenti e docenti è alla base del successo del programma e così, anche, il monitoraggio sistematico dal punto di vista dell'efficacia e della qualità dei risultati. Un programma così complesso e ambizioso ha necessità di basarsi su un quadro chiaro di bilanciamento tra coordinamento centrale e autonomia locale progettuale e attuativa, agevolata da strumenti e processi digitali che superino l'ingolfamento burocratico e mirino a semplificare le azioni specifiche in carico alle scuole. Un rischio anche per la qualità formativa, per la quale si rendono necessarie delle azioni di accompagnamento dei Dirigenti scolastici, che non si limitino a momenti di formazione e verifica, ma che si pongano come supporto al cambiamento.

Se il digitale è pervasivo, le competenze digitali sono necessarie per tutti i nuovi cittadini e a maggior ragione per i loro formatori. Per questa ragione l'educazione digitale è tanto più profondamente realizzabile e attuabile quanto più diventa prospettiva organica della Scuola.

PIANO SCUOLA DIGITALE, A CHE PUNTO SIAMO. MIUR: "65% DELLE AZIONI AVVIATE, 500 MLN INVESTITI"

di **Sabrina Bono, Miur**

Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali



Atti on line "Il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD): prime esperienze operative"

Il Piano Nazionale per la Scuola Digitale (PNSD) ha costituito un cambiamento di paradigma culturale sul tema dell'innovazione digitale, perché con il PNSD, anche l'Italia si è dotata di una policy strutturale pluriennale per innovare la Scuola dal punto di vista del digitale e con risorse finanziarie significative dedicate.

Si tratta di un piano strutturato in aree, ciascuna delle quali è caratterizzata da settori in cui confluiscono gli interventi veri e propri: le azioni. Tutto questo per dire che il piano è complesso ed è attuato "in parallelo", ovvero più azioni sono attuate nello stesso periodo lungo diverse direttrici.

In questa realtà valutare lo stato di avanzamento della diffusione dell'innovazione nella scuola è particolarmente impegnativo, in quanto il processo è ancora in atto e ogni valutazione sarebbe parziale e poco scientifica. Il PNSD ha comunque una sua azione specifica di monitoraggio che servirà come base per una analisi scientifica dei risultati raggiunti al termine del triennio. Ma è comunque possibile fare già un punto sullo stato di avanzamento del Piano, rilevando che oltre il 65% delle azioni sono state già avviate e sono stati investiti 500 milioni di euro su 1,1 miliardi di euro stanziati per lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, il potenziamento degli strumenti didattici e laboratoriali, la formazione dei docenti.

Cito in particolare gli 88,5 milioni di euro stanziati per il cablaggio interno di 6.600 scuole, che stanno per-

mettendo alle scuole italiane di dotarsi di una infrastruttura moderna in grado di soddisfare le esigenze di connettività delle scuole stesse. Questo è un primo, ma importante risultato. Inoltre sono stati assegnati 140 milioni per la realizzazione di ambienti digitali per la didattica integrata in oltre 5.500 scuole, che significa che in una gran parte della scuola italiana esistono ambienti nei quali è possibile fare una nuova didattica, laboratoriale e collaborativa. Poi ci sono i laboratori territoriali per l'occupazione, per i quali sono stati stanziati 58 milioni e che costituiscono strutture di eccellenza che coniugano la didattica laboratoriale con l'innovazione e la creatività. Voglio, infine, citare i 1.800 atelier creativi creati con lo stanziamento di 28 milioni di euro e nei quali è possibile mettere in moto la creatività digitale e il *making*, usando strumenti tecnologici avanzati. Anche le biblioteche scolastiche sono state innovate in chiave digitale e aperte al territorio con uno stanziamento 7,5 milioni di euro.

Certo l'intrinseca complessità del piano, dovuta sia all'alto numero di azioni sia ai diversi destinatari delle azioni stesse, porta con sé delle criticità, ma un piano così articolato come il PNSD non potrebbe non averne. Vale quindi la pena soffermarsi, invece, sui numerosi aspetti positivi offerti dal PNSD che si aggiungono a quelli sopra menzionati e che, anche se non ancora giunti a completa realizzazione, rappresentano una finestra di confronto culturale. Vorrei a tal proposito sottolineare come il Piano favorisca l'apertura della scuola alle esperienze di alta formazione all'estero, attività che consentono esperienze

Oltre il 65% delle azioni previste dal PNSD sono state già avviate e sono stati investiti 500 milioni di euro su 1,1 miliardi di euro stanziati per lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, il potenziamento degli strumenti didattici, la formazione dei docenti

formative a docenti, dirigenti scolastici e mobilità Erasmus+ agli animatori digitali. Ciò rende il nostro sistema educativo più aperto al confronto con il mondo. Inoltre, con 2 milioni di euro a valere su fondi di Ricerca si finanzieranno i *Challenge Prizes* (premi "incentivo") mediante i quali si offrirà una ricompensa in denaro a chiunque riesca più efficacemente a risolvere un determinato problema. L'obiettivo sarà sempre quello di stimolare l'innovazione e trovare soluzioni sempre più innovative, che rispondano a problemi rilevanti per la scuola. Infine sarà costituita una *research unit* per le Competenze del 21mo secolo: ci sarà una *call* per ricercatori ed esperti, a cui potranno fare seguito interventi mirati per la costruzione di progetti di ricerca.

Fino ad ora ho evidenziato l'evoluzione dell'attuazione del PNSD attraverso dati relativi ai finanziamenti per processi, ma ritengo fondamentale a questo punto parlare di chi ha contribuito a rendere possibile la realizzazione dei processi stessi: la figura dell'animatore digitale. Amplificatore di innovazione nonché testimone di quanto il digitale abbia moltiplicato e continui a moltiplicare l'efficienza dell'informazione, della didattica, della comunicazione, è stato "portatore sano" di entusiasmo e attenzione verso le nuove tecnologie e metodologie didattiche, tanto da portare il Ministero a prevedere per ogni scuola un team per l'innovazione.

Il Ministero ha accompagnato queste nuove figure attraverso una formazione continua rivolta all'innovazione. Con l'individuazione della figura dell'animatore digitale da parte delle scuole è stata, infatti, avviata anche la misura relativa all'ambito della "Formazione e Accompagnamento", grazie alla quale si stanno formando gli 8300 animatori digitali. L'animatore dovrebbe influenzare le scelte innovative partendo dall'osservazione e dalle esigenze della sua realtà scolastica e coglierne le aspettative. Da ciò, quindi, la necessità di puntare sulla formazione,

che impegni sì l'animatore, ma con lui anche tutti i docenti con connettività e ambienti digitali flessibili consentano di attuare didattiche collaborative e laboratoriali che fanno acquisire agli studenti competenze del *problem solving*, ma anche la creatività, amministrazione digitalizzata ed efficiente, docenti e personale motivato e aggiornato. Ma tutto quanto appena detto è ormai molto chiaro al personale della scuola: ad oggi le iscrizioni per partecipare alle iniziative di formazione hanno raggiunto numeri molto elevati, ed è previsto un ulteriore incremento. Tali azioni formative propongono offerte calibrate alle diverse specificità. Per i dirigenti scolastici la proposta formativa ruota infatti, intorno al tema "Dirigere l'innovazione" che diventa invece "Abilitare l'innovazione" per i direttori dei servizi generali e amministrativi. Il personale amministrativo è coinvolto nel decisivo tema dell'"Amministrazione digitale". È prevista per la prima volta una formazione foriera di innovazione rivolta all'assistenza tecnica per le scuole del primo ciclo (con diverse peculiarità anche quelle del secondo) sulle tematiche relative alle tecnologie per la scuola digitale.

È passato solo un anno da quando il PNSD era un documento programmatico; oggi è un piano di lavoro per l'innovazione digitale della scuola italiana, che ha aderito con molto entusiasmo, producendo risultati di innovazione notevoli.

Vorrei concludere con una osservazione sulla struttura del PNSD: un piano con tante azioni è intrinsecamente difficile da attuare, in quanto richiede attività di *planning* e *scheduling* notevoli, ed è quindi difficile da valutare in corsa. Ma la complessità è necessaria se si vuole innovare la scuola, in quanto complesso è il sistema, con una miriade di attori con compiti e responsabilità differenziati e con attività (amministrative e didattiche) che non si possono fermare. Bisogna lavorare in un cantiere aperto. È anche questa la sfida dell'innovazione.

DALLA FORMAZIONE DEGLI INSEGNATI AL DIGITALE, PERCHÉ È NECESSARIO LAVORARE INSIEME AI DIRIGENTI SCOLASTICI



di **Nello Iacono**

Stati Generali dell'Innovazione

Il 2016 è stato per la Scuola (digitale) un anno determinante, perché, seguendo le previsioni del **Piano Nazionale Scuola Digitale** (PNSD), molte delle azioni previste sui diversi capitoli (strumenti, competenze e contenuti, formazione, accompagnamento) sono state impostate (il 65%), e così anche sono stati affrontati i punti chiave del PNSD. In particolare, l'anno scolastico 2016/17 è stato il primo avviato con i nuovi piani di offerta formativa, in cui si è vista anche l'impronta chiara degli animatori digitali (la cui istituzione è forse l'azione che ha riscosso i maggiori consensi).

La sfida e l'ambizione del PNSD sono notevoli, perché l'obiettivo dell'innovazione che si vuole realizzare pervade tutte le aree, dalla didattica **all'organizzazione dei tempi e degli spazi**, dai contenuti alla **digitalizzazione dei processi amministrativi** e alla trasformazione organizzativa, con cambiamenti significativi sul fronte delle competenze del personale e sul loro modo di relazionarsi con il territorio e con le altre scuole.

È, in altri termini, un piano che si propone di **proiettare la scuola nel pieno della trasformazione digitale** della nostra società, ed è quindi, come naturale conseguenza, un piano che deve tener conto di agire in un sistema complesso come la scuola. Per questa ragione, si pone come ambito di intervento per la definizione degli indirizzi e degli interventi (anche in termini di risorse e tempi), ma si realizza capillarmente con le azioni dei singoli docenti, delle singole scuole. È così che accompagnamento e ascolto diventano ingredienti essenziali di questo percorso, anche in un'ottica di progettazione collettiva, dove le prassi si affinano e con il riuso e l'esperienza diventano patrimonio comune, conoscenza condivisa.

Tutto questo si realizza non solo nell'area didattica e di innovazione degli ambienti di apprendimento,

dove la condivisione ha un valore enorme per la possibilità di fare emergere prassi che possano diventare riferimento comune (e di cui qualche esempio viene dalla forma degli "Schoolkit", lanciata quest'anno sul sito del PNSD) ma anche, ad esempio, nelle diverse iniziative dell'area formativa, dove è utile trovare rapidamente un bilanciamento tra coordinamento centrale e autonomia progettuale dei poli e degli snodi formativi, così da evitare frammentazioni, ridondanze ma anche contraddizioni tra le attività messe in campo.

In questo senso il cambiamento culturale di dirigenti e docenti è alla base del successo del programma e così, anche, il monitoraggio sistematico dal punto di vista dell'efficacia e della qualità dei risultati. Un programma così complesso e ambizioso ha necessità di basarsi su un quadro chiaro di bilanciamento tra coordinamento centrale e autonomia locale progettuale e attuativa, agevolata da strumenti e processi digitali che superino l'ingolfamento burocratico e mirino a semplificare le azioni specifiche in carico alle scuole. E questo è ancora un quadro in divenire. Probabilmente anche uno dei nodi sul quale è maggiormente importante intervenire, proprio per rendere esplicito che il binomio innovazione-semplificazione è la chiave per superare inefficienze e dispendio di energie. E in questo, diventa utile rivedere la scelta delle azioni avviate attraverso bandi, che in ogni caso diventano impegno burocratico e rischia-

Si rendono necessarie delle azioni di riallineamento, anche per il monitoraggio sulla qualità e sull'efficacia del cambiamento. È sempre auspicabile che siano previste attività di accompagnamento dei DS e delle scuole che non si limitino a momenti di formazione e verifica, ma che si pongano come supporto al cambiamento. Affermando nuovi schemi e nuovi valori

no di rallentare l'attuazione delle azioni stesse e di legare la capacità innovativa delle scuole alla loro capacità amministrativa.

Il piano formativo non ha fin qui prodotto in modo omogeneo i risultati auspicati, non soltanto in termini di contenuti e modalità del percorso formativo per docenti, Dirigenti scolastici e DSGA, ma anche di governo amministrativo. Oggi il rischio è di una qualità formativa (e di una conseguente preparazione delle scuole) ancora a macchia di leopardo. Per questa ragione si stanno rendendo necessarie delle azioni di **riallineamento**, anche per il monitoraggio sulla qualità e sull'efficacia del cambiamento. È, però, sempre auspicabile che siano previste attività di accompagnamento dei Dirigenti scolastici e delle scuole che non si limitino a momenti di formazione e verifica, ma che si pongano come supporto al cambiamento. Affermando nuovi schemi e nuovi valori. Un accompagnamento che consenta un confronto continuo (in presenza e online) e che quindi contribuisca a rendere patrimonio comune lo stesso processo di cambiamento, con un coordinamento e un supporto da parte delle organizzazioni territoriali (USR, Reti) e centrale.

A ottobre 2016 è stato approvato anche il **Piano Nazionale per la Formazione degli insegnanti**, che va in questa direzione. Insieme alle linee guida emanate dall'Autorità di Gestione per la definizione dei corsi formativi, il piano dimostra la capacità di ascolto e reazione anche rispetto a problemi di attuazione del PNSD.

La formazione entra in una dimensione più strutturata e organica, vicina alle reali esigenze espresse del personale scolastico e degli istituti, espresse nei Piani Triennali di Offerta Formativa e si apre anche alle risorse del territorio, oltre che ponendo in primo piano lo strumenti delle reti di scuole. In più, va nella dimensione della formazione continua anche la previsione di task force permanenti negli Uffici Scolastici Regionali (USR) finalizzate ad accompagnare scuole e reti di scuole nell'attuazione del piano di formazione.

In quest'ottica diventa sempre più importante l'attivazione di community territoriali che permettano di

costruire reti di esperienze partendo dai framework di competenza digitale che sono alla base dei corsi (come DIGCOMP, l'e-leadership) e che quindi consentano di rendere omogeneo e allo stesso tempo velocizzare i percorsi di cambiamento, l'attuazione del PNSD, l'innovazione della scuola.

Il 2017 si apre così con un sistema chiaramente in movimento e proiettato sul completamento delle azioni del PNSD, oltre che a riorientare quegli interventi che non hanno ancora raggiunto un impatto significativo.

In particolare le attese sono su aree come:

- a) l'avvio e il dispiegamento di tutte le azioni del PNSD, che proprio per il suo carattere e la sua strategia richiede l'attuazione organica degli interventi (pensiamo ad esempio alle azioni del capitolo "Accompagnamento", come il monitoraggio del Piano, e gli interventi specifici sulle reti di scuole);
- b) il completamento e l'attuazione delle azioni avviate nel 2016, come ad esempio quelle, molto innovative ma ancora sulla carta, degli atelier creativi;
- c) l'attuazione organica del modello che si vede in nuce nel Piano Nazionale della Formazione, con un livello intermedio di supporto e coordinamento sempre più visibile a livello territoriale, con gli Usr e le reti di scuole, per un accompagnamento non solo sul fronte della formazione e della didattica, ma anche su quello, molto importante, della digitalizzazione amministrativa;
- d) l'intervento sull'autonomia e sui contratti, in grado di dar concreta attuazione a principi come quello della formazione obbligatoria, ma anche di rendere possibile una misurazione e una incentivazione del merito.

Il processo di cambiamento è complesso, e perché abbia impatti significativi è necessario che sia profondo e insieme capillare. L'attuazione pervasiva e tenace di quanto indicato nelle premesse del PNSD: "il Piano è, attraverso le sue azioni, una richiesta di sforzo collettivo" richiede necessariamente e nativamente, una governance che questo agire collettivo sappia favorire, coltivare, valorizzare.

FORMAZIONE, CAMBIAMO APPROCCIO O RISCHIAMO UN FLOP

|

di **Giovanni Biondi**
Presidente Indire

L'aggettivo "digitale", che in questi anni abbiamo usato spesso per qualificare parole come scuola o apprendimento o didattica, rappresenta una modalità, una dimensione di ognuno di questi termini. E' chiaro che si apprende attraverso molteplici e spesso inaspettati percorsi e inedite e personali metodologie. Ma apprendere, in senso stretto, è solo una delle facce dell'educazione. E' chiaro infatti che la scuola è prima di tutto un ambiente sociale dove è certamente importante accrescere le proprie competenze e conoscenze, ma è altrettanto fondamentale crescere nelle relazioni. Ridurre la scuola alla "fabbrica degli apprendimenti" significa rinnegare tutta la nostra tradizione educativa, il DNA della nostra didattica. E' un tema importante che non dobbiamo mai perdere di vista, meno che mai quando si parla di nuove metodologie didattiche, di futuro e di innovazione. Tutte questioni importanti, ma solo alcuni dei tasselli.

Dico questo perché è importante conoscere il punto di partenza quando vogliamo definire dove vogliamo andare. Seneca avrebbe detto che *non esiste vento favorevole per il marinaio che non sa dove andare*. Abbiamo il dovere di far crescere la nostra scuola senza rinnegarne i caratteri originali, che non sono quelli "dell'addestramento", ma quelli dello sviluppo del pensiero critico, dello sviluppo delle competenze di base, insomma della crescita individuale non solo come potenziali pedine del mercato del lavoro, ma anche come persone.

Questa flessibilità di pensiero, questo eclettismo culturale, questa capacità di risolvere i problemi anche con una certa dose di creatività (spesso definita come la capacità di arrangiarsi) che viene riconosciuta ai nostri laureati deriva proprio dai caratteri originali della nostra scuola. Caratteri che

non dobbiamo dimenticare. Alla luce di questo, la vision che ci deve guidare è proprio quella dello sviluppo di questi fondamentali in cui è un dovere utilizzare tutte le opportunità, tutte le risorse, tutti gli strumenti anche tecnologici che oggi sono disponibili, ma allo stesso modo è anche un dovere conservare la capacità di scegliere sapendo dove andare. Il vento oggi è favorevole per un cambio di rotta, ma è fondamentale non lasciarsi trasportare quanto piuttosto darsi un obiettivo preciso. Come si collocano le ICT e più in generale tutte le opportunità offerte dal digitale in questa prospettiva?

Se perdiamo di vista presupposti e obiettivo rischiamo di aprire un dibattito su questo o quel software, su questa o quella piattaforma oppure su una particolare metodologia didattica.

Certamente la navigazione verso nuove rotte va impostata e non è più rimandabile: stiamo uscendo faticosamente da un sistema scolastico costruito per un obiettivo che oggi non è più valido, un modello di società che oggi non c'è più. Agli inizi del Novecento abbiamo fatto transitare nelle classi una intera società costituita di analfabeti, figli di analfabeti, indirizzandoli verso una nascente società industriale che richiedeva conoscenze di base sintetizzate dal famoso "leggere, scrivere e far di conto". Un obiettivo comune a tutti gli stati occidentali: *writing, reading, arithmetic* (le tre R), si diceva in altri paesi. Intorno a questo obiettivo è stata costruita la scuola che nei suoi

Il digitale offre oggi alla scuola la possibilità concreta di uscire da un modello organizzativo dello spazio e del tempo ed andare con decisione verso la costruzione di ambienti centrati e costruiti per l'apprendimento, per imparare facendo (learning by doing), per dare centralità e valore all'attività degli studenti

connotati fondamentali è arrivata fino ad oggi con pochissime variazioni strutturali. Nel loro libro sulle Flipped Classroom, Jonathan e Aaron, dicono quasi con meraviglia: "Sfortunatamente in qualche punto della storia umana la lezione frontale si è insinuata nella nostra scatola degli strumenti educativi: le scuole di oggi sono chiamate a sfuggire alla sua oppressione". Non si è trattato però di sfortuna ma di una modalità razionale, quasi "industriale", pensata come una vera e propria catena di montaggio, dove il tempo (quello della lezione), lo spazio (quello dell'aula) e il metodo (quello dell'insegnamento basato sulla centralità della lezione) sono stati funzionali al raggiungimento degli obiettivi di questi grandi sistemi di istruzione. Oggi semplicemente siamo in un'altra epoca. Il digitale offre alla scuola la possibilità concreta di uscire da un modello organizzativo dello spazio e del tempo ed andare con decisione verso la costruzione di ambienti centrati e costruiti per l'apprendimento, per imparare facendo (learning by doing), per dare centralità e valore all'attività degli studenti. Un obiettivo che, è bene ricordare, ha attraversato in modo carsico tutta la storia della nostra scuola e che oggi grazie alle potenzialità del digitale forse è possibile raggiungere. Ecco, questa è la dimensione del digitale nella scuola, questa la rivoluzione che può realizzare: trasformare il tempo e lo spazio della scuola, la sua organizzazione, i suoi strumenti e perfino il ruolo dei suoi attori.

Se questa è la prospettiva e la dimensione del cambiamento allora diventa centrale la formazione del milione di persone che ogni giorno portano avanti la scuola italiana. Ma non basta anche in questo caso avere il vento favorevole, i finanziamenti importanti che sono stati stanziati, bisogna prima di tutto sapere dove andare. Detto in altre parole una formazione frammentata in centinaia di iniziative locali gestite autonomamente corre un rischio altissimo: quello di esaurirsi nella illustrazione di questo o quel software o di affidare il risultato dell'innovazione all'adozione di una piattaforma o di un libro digitale. Solo per fare un esempio, anche un tema potenzialmente innovativo come la *Flipped Class* può essere centrato sulla produzione dei video, sulla ricerca in rete delle risorse per costruire la lezione, sulla post-

produzione dei video realizzati, sulla gestione del cloud, quindi sugli aspetti tecnologici. Ma come dicono gli autori delle Flipped: "Se considerate che il video sia lo strumento efficace per esprimere gli obiettivi, fatelo, ma se non è così, evitate di farlo solo per il piacere che vi dà produrre video". La flipped non coincide con un aspetto tecnologico. La semplice sostituzione di una lezione in presenza con una registrata non porterebbe in sé grandi vantaggi. La possibilità invece di riorganizzare il tempo ("vi accorgete di quanto tempo extra vi rimane") e poi lo spazio ("per favorire lo spostamento del focus educativo dall'insegnante agli studenti abbiamo cominciato a riferirci alle nostre classi come a degli *spazi di apprendimento*"). La parola "classe" porta con sé un pesante fardello, enfatizza il fatto che il docente ne sia il centro, evoca l'immagine di un insegnante di fronte a un gruppo di ragazzi mentre con il gesso in mano distribuisce il sapere alle masse. Nella classe il docente parla e gli studenti ascoltano.

Quando, come educatori, abbiamo cominciato a chiamare la nostra classe "spazio di apprendimento", siamo stati obbligati a cambiare il modo di vedere cosa accade al suo interno. Quando abbiamo comunicato questo cambiamento di nome agli studenti, loro hanno compreso che la cosa principale della scuola è apprendere e non ricevere insegnamenti. Ed è quando i ragazzi comprendono la potenza dell'apprendimento, che le nostre scuole diventano veri spazi di apprendimento. Quindi il valore aggiunto che si determina mettendo le lezioni sul cloud, realizzandole attraverso linguaggi digitali non è tecnologico o digitale, ma è pedagogico: la riorganizzazione del tempo e dello spazio per recuperare un rapporto educativo, rendere possibile una personalizzazione dei percorsi di apprendimento (Flipped Mastery) che comporta anche un cambio di ruolo degli insegnanti, di orari, strumenti e perfino sistemi di valutazione. Tutto, come si vede, molto poco tecnologico.

Quindi una formazione affidata necessariamente, dati i numeri e la distribuzione geografica delle scuole, a insegnanti promossi sul campo magari solo per la loro passione per la tecnologia o peggio ad agenzie formative fino ad allora impegnate in corsi di alfabetizzazione informatica o di informatica professionale, ha scarsissime e casuali possi-

bilità di successo almeno nella prospettiva dell'innovazione nella quale il digitale si inserisce. Non esiste infatti in Italia un albo di formatori, come non esistono in numero sufficiente insegnanti-formatori in grado di indirizzare anche la conoscenza degli strumenti verso principi educativi di più ampio respiro. Mantenere un collante culturale comune, in grado di sfruttare il vento favorevo-

le e andare in una direzione precisa, richiede una impostazione diversa da quella che è stata data a questo primo avvio della formazione. Siamo però solo all'inizio e quindi comunque quello che è stato impostato rappresenta un passo in avanti, verso la trasformazione di una scuola basata ancora sugli stessi strumenti (libri, lezioni, lavagne e banchi).

IL TAVOLO DI LAVORO DEL CANTIERE SCUOLA DIGITALE



Scopri i protagonisti del tavolo

LO SCENARIO

Il **Piano Nazionale per la Scuola Digitale** (PNSD) è stato presentato dal MIUR alla fine di ottobre 2015. Si tratta di un piano articolato e complesso, composto da ben trentacinque azioni interconnesse tra loro, con l'obiettivo ambizioso di innovare tutte le aree nel campo della scuola. Dalla didattica all'organizzazione dei tempi e degli spazi, dai contenuti alla digitalizzazione dei processi amministrativi, il testo apporta cambiamenti significativi sul fronte delle competenze del personale, sul loro modo di operare e nelle relazioni con il territorio e con le altre istituzioni scolastiche.

IL TAVOLO

In questo contesto nasce il tavolo di lavoro del **Cantiere Scuola Digitale** promosso da **FPA** con il sostegno di **EPSON** e **Hewlett-Packard Enterprise** con l'obiettivo di fornire il proprio supporto al percorso di attuazione delle iniziative istituzionali avviate e in corso di definizione nel quadro del PNSD.

Il tavolo ha visto la partecipazione di una platea di interlocutori qualificata composta da dirigenti scolastici, docenti e formatori digitali, professori universitari, referenti degli Uffici Scolastici Regionali, dirigenti e funzionari delle strutture regionali responsabili dei progetti relativi alla scuola digitale, rappresentanti della cittadinanza organizzata e delle aziende partner del cantiere.

Il tavolo ha avviato la sua attività nel maggio del 2016, sotto il coordinamento scientifico del Prof. **Paolo Paolini**, docente di Design di Applicazioni Web e Applicazioni Ipermediali e di *Human Computer Interaction* al Politecnico di Milano e coordinatore scientifico del laboratorio HOC-LAB.

I lavori - animati e facilitati da **Nello Iacono**, Presidente di Stati Generali dell'Innovazione - si sono articolati, lungo tutto il corso dell'anno, in occasione di **quattro incontri di lavoro** in presenza intervallati da momenti di lavoro collaborativo a distanza.

I TEMI

L'analisi condotta dal tavolo si è focalizzata su quattro focus di particolare valenza strategica, oggetto di approfondimento attraverso un percorso teso a valutare lo stato dell'arte (in termini di piani, azioni avviate e riscontri), le aree strategiche di interesse e gli scenari di evoluzione da considerare, la presenza delle condizioni per l'attuazione (in particolare per le azioni di accompagnamento), gli ostacoli che possono rendere problematico il cambiamento, la correlazione con le altre iniziative strategiche nazionali e locali.

Gli ambienti e l'organizzazione dei processi di apprendimento: ritenuto

uno dei maggiori punti di forza del Piano, risulta ormai evidente la necessità di abbandonare lo stereotipo “cattedra e banchi schierati”, riconfigurando gli spazi fisici in modo più flessibile e coinvolgente, nonché di una loro armonizzazione con i processi virtuali.



Foto di Stefano Corso per FPA

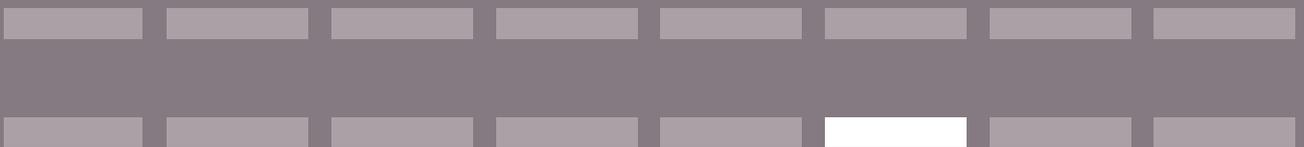
La formazione del personale e gli interventi di accompagnamento alle istituzioni scolastiche per l'innovazione:

la formazione del personale scolastico rappresenta il tema centrale del Piano. Un aspetto sicuramente importante, ma rispetto al quale sono evidenti i rischi connessi alla frammentazione dei piani formativi (con necessità di indicazioni più specifiche anche sui contenuti, sul metodo e sui requisiti dei formatori), alla mancanza di un modello per assicurare formazione di qualità per lo sviluppo di una cultura digitale a tutti gli insegnanti (non solo a dirigenti e animatori digitali), alla mancanza di una formazione specifica manageriale per la dirigenza (DS e DSGA).

I contenuti e i materiali didattici digitali: non ci può essere processo di apprendimento senza contenuti. La possibilità di produrre contenuti digitali e metterli in rete in maniera semplice, anche senza elevate competenze tecniche, e l'opportunità offerte dai corsi online e dai MOOC rappresentano oggi elementi di grande rilevanza per integrare e rafforzare i percorsi scolastici tradizionali. Opportunità che necessitano di linee guida e indicazioni adeguate sia per quanto concerne l'autoproduzione, la condivisione e la fruizione dei contenuti, sia per i contenuti e le piattaforme proposte dagli editori.

La governance del PNSD e il collegamento con la ricerca e gli ambienti internazionali: un argomento non esplicitamente affrontato dal PNSD, ma sottointeso in vari punti, e che sembra invece opportuno far emergere in modo esplicito, coinvolgendo tutta la filiera della scuola e altri stakeholder quali mondo della ricerca, territori ed amministrazioni, famiglie.

DATA MANAGEMENT



Il buon governo deve avere la capacità di prendere decisioni sulla base dell'esatta conoscenza di quello che avviene nel territorio stesso. È ciò che viene chiamato **data driven decision** o anche Data driven economy ed è la conseguenza virtuosa di un processo in grado di trasformare i dati grezzi in informazioni, queste in conoscenza su cui prendere, infine, decisioni.

Ma la PA è pronta a trasformare l'enorme mole di informazioni a sua disposizione in buon governo? Le potenzialità sono enormi: si va dall'analisi dei bisogni, per offrire servizi migliori ai cittadini, ad una maggiore razionalizzazione della spesa pubblica. Come è enorme la mole di dati, sempre più dettagliati, a nostra disposizione. Alle fonti istituzionali, infatti, si sono aggiunte le informazioni che provengono dai diversi device che popolano le città (l'Internet delle cose), dalle segnalazioni dei cittadini o dal funzionamento stesso della macchina amministrativa (ad esempio dai processi di fatturazione elettronica). In questo contesto, però, se solo guardiamo ai drammatici eventi di questo 2016, capiamo che dal punto di vista amministrativo e politico resistono ancora forti limiti operativi. La tecnologia da sola non basta. È necessario un forte cambio culturale sia a livello amministrativo

sia politico. Abbiamo bisogno di una PA disposta a introdurre innovazioni organizzative al suo interno, con una migliore definizione dei ruoli e delle competenze, una PA che dia il giusto spazio alla formazione e alla sensibilizzazione. Al tempo stesso abbiamo bisogno di una classe politica in grado di metabolizzare e di utilizzare al meglio le informazioni per elaborare una conoscenza sempre più precisa del territorio.

Un tema, quello dei dati, che è sempre più importante non solo per l'analisi dei fenomeni e la programmazione degli interventi, ma, più in generale, perché informazione e conoscenza sono alla base della crescita delle economie. Un esempio è quello dei **Big Data satellitari**: quando i dati possono essere utilizzati per generare informazioni e conoscenza che qualcuno è disposto a pagare, nascono attività economiche che creano nuove opportunità di lavoro.

Deve quindi aumentare l'attenzione su Big Data e Open Data, traducendosi in programmi coordinati e conseguenti che vedano il ruolo chiave di professionisti, Università e ricerca. Non è un caso che si stia affermando una figura nuova nelle pubbliche amministrazioni: il **Chief Data Officer**. Un passo importante verso la trasformazione digitale della PA.

E-LEADERSHIP, COME SVILUPPARE LA CULTURA DEL DATO PER IL GOVERNO DELLE PA

|

di **Salvatore Marras**

responsabile ufficio per l'Innovazione digitale, FormezPA

Ormai è evidente come tutti i dipendenti pubblici debbano avere una chiara idea di quale deve essere il bagaglio professionale che un'amministrazione moderna richiede. Non si tratta solo di accendere un personal computer, ma di vedere come l'innovazione tecnologica e organizzativa può cambiare il modo di lavorare e di produrre servizi per il cittadino, come la gestione dei dati cambia i processi interni.

Questo è il senso della parola emergente, nel quadro delle competenze digitali della PA: *e-leadership*. Lo sviluppo della *e-leadership* coinvolge capacità personali, organizzative, di contesto e digitali in cui la cultura del dato è fondamentale. Ogni dirigente e funzionario pubblico deve combinare attitudini personali, capacità manageriali e competenze digitali per portare l'innovazione nella Pubblica Amministrazione. La *e-leadership*, essendo la combinazione di conoscenze, capacità e comportamenti, non solo digitali, costituisce un modello di identità del funzionario pubblico.

Dai dati aperti ai sistemi decisionali, dai servizi online alla partecipazione, dalle infrastrutture abilitanti all'*accountability*, si apre un panorama di nuovi concetti che tutti devono capire e collocare in un processo di cambiamento che non è più riservato ai soli specialisti. Il concetto di *e-leadership* aiuta a definire il profilo di chi ha il compito di progettare e decidere sui processi di innovazione: un combinatore di risorse che coglie le opportunità che l'innovazione tecnologica offre e le sa calare con successo nel contesto organizzativo e amministrativo del settore pubblico.

L'*e-leader* combina abilità digitali di base con capacità personali e organizzative, con la conoscenza del contesto e delle opportunità dell'ego-

vernment e dell'*open government*. All'*e-leader* si richiede la capacità di indirizzare il miglioramento dei processi, un miglioramento che punti innanzitutto a fare in modo che i dati siano correttamente strutturati, continuamente aggiornati ed effettivamente utilizzati nei processi decisionali, nel governo dei processi, nella valutazione delle performance organizzative. Solo così la PA diventa in grado di *dar conto di quello che fa*, secondo il principio dell'*accountability*.

Accountability che dipende dalla disponibilità di dati, aperti e di qualità, da analizzare, monitorare e valutare, in modo da agire con l'adeguata informazione. Per queste ragioni la cultura del dato è fondamentale per l'*e-leader*. Quando l'azione formativa si centra sulle competenze digitali, il modello di apprendimento deve fare il miglior uso possibile delle opportunità offerte dalle tecnologie. In altre parole, non si può fare formazione sulle competenze digitali in modo tradizionale.

La *e-leadership* si costruisce con un percorso lungo tutta la vita professionale, fatto di apprendimento formale, informale e non formale. Per preparare questo percorso non basta la formazione tradizionale, ma non è nemmeno sufficiente la formazione on line massiva (MOOC).

Il sistema formativo pubblico deve sviluppare la capacità di combinare in modo flessibile e integrato le modalità di intervento (informazione, formazione, assistenza), con le forme di erogazione

Ogni dirigente e funzionario pubblico deve combinare attitudini personali, capacità manageriali e competenze digitali per portare l'innovazione nella Pubblica Amministrazione. La *e-leadership*, essendo la combinazione di conoscenze, capacità e comportamenti, non solo digitali, costituisce un modello di identità

(corsi, seminari, conferenze, laboratori, coaching), con gli strumenti e le tecnologie (aule tradizionali, aule virtuali, piattaforme di e-learning). Conseguentemente l'ambiente di apprendimento deve adattarsi agli obiettivi didattici e organizzativi, al livello e alle specificità dei contenuti, al numero e alle caratteristiche dei destinatari, al rapporto tra costi e benefici. Si deve costruire un sistema per l'apprendimento permanente che metta in rete i formatori pubblici e li orienti verso un obiettivo e un modello formativo comune, con metodologie condivise, con la co-produzione aperta dei format e dei contenuti.

Un modello di intervento formativo basato su percorsi che combinano apprendimento autonomo e massivo, con apprendimento assistito mirato alle specificità delle diverse amministrazioni; con apprendimento sul lavoro per unità organizzative o per gruppi di progetto, con affiancamento personalizzato per i decisori. Un sistema che adatta le proprie modalità di intervento alle esigenze e alle condizioni della PA centrale, regionale e locale, ma che mantiene un filo comune in un quadro condiviso delle competenze digitali e nella e-leadership che può diventare l'elemento unificante di tutta la PA.

GLI OPEN DATA FATICANO A DECOLLARE, PER LA PA SONO UN “DOVERE MORALE”

di **Maurizio Napolitano**

Fondazione Bruno Kessler

Open Data e pubblica amministrazione spesso sembrano “andare a braccetto”, tant’è che quando si parla di open data si pensa solo ed esclusivamente a quelli della pubblica amministrazione, senza farsi tante altre domande. In realtà chiunque può offrire open data, visto che si parla di definire regole che ne permettono il più alto riuso. Il concetto di riuso si esprime di fatto su tre variabili: permesso di uso, uso di standard che garantiscano interoperabilità e neutralità tecnologica e documentazione necessaria per comprendere i dati.

Il **permesso d’uso** deve essere il più libero possibile e, in particolare, offrire la possibilità di usare i dati anche a fini commerciali, applicando una licenza. **L’interoperabilità** è un passaggio cruciale e la **neutralità** tecnologica deve essere il volano di questo. Da ormai molti anni si parla di formati aperti e della necessità di fare uso di standard per favorire il riuso. Gli esempi si moltiplicano anche al di fuori del mondo digitale: basti pensare alle lampadine o alle prese di corrente che quando non sono (appunto) standard creano non pochi problemi.

Infine l’aspetto più importante, quello della documentazione. Documentare è ancora più cruciale dei due casi sopra esposti e spesso si pensa che il nome di un campo sia più che sufficiente a capire il significato del suo contenuto. Per quanto possa sembrare banale, invece, è opportuno spiegarlo dando evidenza di quali sono i valori attesi. Ad esempio un campo come “nome” potrebbe contenere il nome di battesimo di una persona, ma potrebbe contenere anche il cognome.

Celebre è il caso “Chi è Giancarlo?” segnalato nel 2013 dagli amici del blog *Tanto*. L’articolo riportava un dataset open data rilasciato da un comune italiano dove, sulla etichetta di una colonna, compariva la voce “Giancarlo”. Tutt’ora rimane un mistero da

scoprire, ma la metafora usata da Andrea Borruso fu particolarmente azzeccata: è come quando non metto l’etichetta sul vasetto che contiene lo zucchero e su quello che contiene il sale, facendo poi l’errore di scambiare l’uno per l’altro.

Una ricca documentazione che sia in grado di evidenziare da subito le caratteristiche di una tabella spiegando il significato di ciascuna colonna, i valori attesi in esse, il motivo per cui quella tabella nasce, la frequenza di aggiornamento, i referenti a cui rivolgersi e quant’altro (quello che in gergo sono più comunemente chiamati metadati) sono un lavoro che richiede molta attenzione. Ancora di più quando la tabella diventa un oggetto ancora più complesso come file xml, rdf o servizi

online di distribuzione dati. L’open data, per come lo stiamo interpretando attualmente, sta facendo molta fatica a decollare. Il ruolo della PA è cruciale, perché fra i vari attori che possono offrire open data è quella a cui spetta un dovere morale. La pubblica amministrazione gestisce molti beni comuni e lo fa anche attraverso i dati, di conseguenza i dati sono a loro volta beni comuni a cui tutti dovrebbero poter accedere. Si tratta del ruolo sociale che questo attore ricopre. Ruolo che in altri casi è interpretato anche da grandi aziende o enti no profit che usano gli open data come mezzo per evidenziarlo.

Questa è una visione corretta, ma a tratti miope, in quanto l’apertura dei dati entra nel merito dei processi di produzione e gestione del dato. Quindi,

La pubblica amministrazione gestisce molti beni comuni e lo fa anche attraverso i dati, di conseguenza i dati sono a loro volta beni comuni a cui tutti dovrebbero poter accedere. Si tratta del ruolo sociale che questo attore ricopre, ruolo che in altri casi è interpretato anche da grandi aziende o enti no profit che usano gli open data come mezzo per evidenziarlo

oltre al dovere che un attore ha nel suo ecosistema, le motivazioni dell'apertura dei dati devono essere accompagnate da vantaggi. Un "open data di qualità" è quello che mette al centro il riuso. Un riuso che a sua volta deve essere guidato dalla sostenibilità e percepito come un momento di crescita. Aprire dati non può essere visto come un semplice atto normativo, se poi questo non viene incontro a delle reali opportunità. L'articolo *A calculus for open data*, scritto da Anrandu Sahueget e David Sangokoya del GovLab di New York, semplifica in una formula quelle che sono le variabili da tenere in considerazione qualora si volessero aprire i dati.

La formula non è altro che un confronto fra benefici e costi, ma è il modo con cui questi vengono considerati che è affascinante e aiuta a riflettere. In particolare l'aspetto dei benefici non è guidato esclusivamente dal "dovere", che nel caso di una pubblica amministrazione può essere morale, per quello che le spetta come ruolo nell'ecosistema o di rispetto nelle norme (si pensi al caso degli obblighi di trasparenza). La formula parla in particolare di opportunità.

E' sulle opportunità che una PA deve realmente riflettere. L'open data deve essere visto, prima di tutto, come un momento importante di crescita e di vantaggio per la stessa pubblica amministrazione. Il semplice motivo di avere un unico punto di accesso (i cataloghi open data) ai dati pubblici è una ottima soluzione per gli uffici stessi che, a loro volta, possono informarsi di cosa è disponibile e confrontarsi con gli altri. Spesso ci sono dati (come quelli statistici) che vengono sovente richiesti agli uffici. In molti hanno optato per metterli online, onde evitare le continue richieste per telefono o email. E già qui si ha un primo beneficio. Ma il beneficio di avere i dati della pubblica amministrazione disponibili, per rendere efficiente il lavoro stesso di una PA, non è assolutamente una novità.

Nel dicembre del 1965, lo statistico italiano Bruno De Finetti, al decennale della fondazione Aldo della Rocca, mostrava una lavagna. Su quella lavagna era rappresentato uno schema di come le varie banche dati delle pubbliche amministrazioni dovevano cooperare fra di loro. Si tratta di una immagine che ha 50 anni. Una esigenza del XX secolo che ora, nel XXI, appare realizzabile. La stessa AgID attualmente sta lavorando su quello schema. Sicu-

ramente c'è molto a cui lavorare e, dovendo l'open data confrontarsi anche con i vincoli di legge quali privacy, segreto statistico, flora e fauna protetta ecc..., il lavoro diventa ancora più complesso. Ma quella immagine, quello schema, tocca nel cuore qualsiasi funzionario pubblico.

Chiunque lavori nella PA, ogni giorno si trova davanti a queste esigenze. Sfruttare l'open data, pertanto, vuol dire cominciare a fare ordine, guardare quello che si ha in casa, risistemare i processi che raccolgono e gestiscono dati. Ragionare in un'ottica di interoperabilità che non si fermi solo allo scambio di dati, ma che entri anche nei contenuti. Non c'è ombra di dubbio che le tecnologie più di avanguardia come i Linked Data offrano soluzioni incredibili, ma necessitano anche di molta conoscenza.

È da chi lavora ogni giorno in trincea che questa rivoluzione può partire, nel confronto con gli altri e nello scambio di buone pratiche. Questo è quello che accade all'interno di OpenSIPA, la comunità e l'associazione dei Sistemisti Informatici della Pubblica Amministrazione dove, ogni giorno, oltre mille operatori pubblici si confrontano su questioni tecniche. Il Codice dell'Amministrazione Digitale, anche se criticabile, ha delle norme importanti per implementare l'open data. L'articolo 52 offre delle grandissime opportunità. Si tratta solo di coglierle, di implementarle partendo prima di tutto dalle azioni che possono essere realizzate dalla singola pubblica amministrazione. Per ora ci sono tante promesse, e troppe sono state annunciate senza arrivare a dei risultati.

Le linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico offrono moltissimi spunti da elaborare. In particolare offrono anche una categorizzazione su formati di dati accompagnati da metadati che, se rispettata, potrebbe permettere piccoli salti di qualità. Purtroppo, però, siamo ancora fermi. Siamo ancora fermi alle promesse dell'agenda open data 2014 e al suo monitoraggio. Si vedono piccoli passi, ma ancora non bastano. E' necessario che la rivoluzione parta dall'interno delle PA, cogliendo prima di tutto l'enorme vantaggio che l'open data può offrire a loro stesse. Piccoli passi per grandi risultati. Cerchiamo di avere fiducia e di non gettare alle ortiche questa opportunità.

PERCHÉ ABBIAMO BISOGNO DI UN PROGRAMMA OPEN DATA NAZIONALE

di **Vincenzo Patruño**

Stati Generali dell'Innovazione

Credo sia arrivato il momento di cominciare a porci qualche domanda un po' più seria a riguardo degli Open Data. La prima domanda che ci dobbiamo porre è se le varie iniziative Open Data stanno effettivamente producendo degli effetti concreti di qualche tipo. Abbiamo ad esempio sempre supposto che gli Open Data potessero in qualche modo essere un elemento per contrastare corruzione e malaffare. È davvero così? Possiamo dire che da quando abbiamo cominciato a introdurre gli Open Data in Italia ci sia stato un ridimensionamento del malaffare della corruzione?

E che dire a proposito dell'impatto economico? Abbiamo sostenuto che gli Open Data fossero la nuova materia prima, il nuovo petrolio per generare servizi a valore aggiunto sui dati. E' veramente così? In merito al controllo sociale delle politiche pubbliche, del monitoraggio dell'azione e delle policy della Pubblica Amministrazione, dell'accountability e della possibilità che attraverso i dati potesse essere ridisegnato il rapporto tra cittadini e Stato?

Quello che di sicuro possiamo dire è che dopo 6 anni da quando abbiamo introdotto l'idea che fare Open Data fosse cosa buona e giusta, delle idee di cui vi ho appena parlato se ne sono viste molto poche. E voglio essere buono e generoso. Di certo non aiuta il fatto che negli ultimi tempi si è banalizzata di molto l'idea stessa di Open Data. Li abbiamo diluiti nella loro narrazione e fare Open Data è diventato sempre più spesso un modo per ritagliarsi uno spicchio di visibilità sul mondo dell'innovazione, che per farla sul serio. E va detto che questo è accaduto specialmente negli enti locali. La banalizzazione degli Open Data sta facendo in modo che l'idea che "sta passando" è quella secondo cui i dati aperti siano quelli sui tombini o gli

elenchi delle farmacie o dei musei. Ma è la stessa cosa che guardare il dito anziché la luna.

Quello che serve è riappropriarsi di una *vision*. Serve capire che Open Data non è il numero di dataset che vengono pubblicati da un ente, ma è essenzialmente l'impatto sociale ed economico che questi dati possono e riescono a generare. Se non c'è nessun impatto, allora probabilmente serve rivedere profondamente quanto fatto e come, perché Open Data diventerà sempre più simile a una *città fantasma di portali obsoleti e applicazioni abbandonate*, come ammonisce l'ultima edizione dell'Open Data Barometer.

Ma veniamo a noi e al titolo di questo articolo. Partiamo dal fatto che tutte le iniziative Open Data che sono state messe in campo fino ad ora dalle varie pubbliche amministrazioni sono state condotte da queste in modo del tutto autonomo. Questo fatto non solo ha generato ad oggi un totale di oltre 26000 dataset disponibili come Open Data, ma li ha generati in modo arbitrario e confuso. La conseguenza è che diventa difficilissimo se non impossibile ricomporli in qualche modo. Ora, una delle cose fondamentali da poter fare con i dati è quella di "metterli assieme", e una delle "dimensioni" essenziali con cui i dati possono essere messi assieme è quella relativa al territorio. Un dato disponibile per un comune è utile solo per quel comune. Lo stesso dato disponibile per am-

Da una parte c'è la necessità di avere lo stesso dataset prodotto da soggetti analoghi per territori diversi. Dall'altra la possibilità di spingere su dataset contenenti dati che abbiano possibilità concrete di riuso. E' tendenza diffusa, infatti, rendere pubblici dati per lo più "innocui", come appunto i tombini e le farmacie, anziché dati che possano generare effetti concreti per i cittadini, per le stesse pubbliche amministrazioni e per il mercato

pie porzioni di territorio diventa un dato che vede amplificate le proprie potenzialità di riuso. Avere lo stesso dato per ampie porzioni di territorio significa avere una massa critica di dati tale da poter giustificare investimenti ad esempio per generare servizi sui dati. Pensiamo ad esempio alla infomobilità e alla differenza che c'è tra l'aver i dati dei trasporti di un singolo comune e quelli del trasporto integrato di una intera area metropolitana o di tutta una regione o meglio ancora di tutta Italia. La fase di integrazione di dati, sempre più spesso fatta da soggetti terzi (data broker) diventa un passaggio essenziale nella catena di valore del dato e ha l'obiettivo di generare dataset ad alta potenzialità su cui andare a generare servizi al cittadino, sistemi di supporto alle decisioni, monitoraggio delle policy e così via. Ovvero tutte quelle cose di cui abbiamo parlato all'inizio dell'articolo. E' quello che accade ad esempio quando proprio sui trasporti andiamo a "regalare" i dati a transit.land o a moovit, che fanno data broking a livello mondiale proprio sui dati dei trasporti.

E se il problema della copertura territoriale del dato riguarda solo marginalmente la pubblica amministrazione centrale che pubblica per definizione dati con copertura nazionale, lo stesso non si può dire degli Enti Locali. Buona parte dei 26000 dataset sono infatti generati da Enti Locali che, agendo autonomamente, hanno prodotto una quantità di dati che nella migliore delle ipotesi, e cioè quando lo stesso dato è disponibile per territori diversi, si fa molta fatica a mettere assieme a causa della quanto meno diversa struttura del dataset.

Un **Programma Open Data Nazionale**, che possiamo immaginare triennale con revisione annuale, andrebbe nella direzione di dare indicazioni precise agli enti locali su cosa pubblicare e come. Da una parte c'è infatti la necessità di avere lo stesso dataset prodotto da soggetti analoghi per territori diversi. Dall'altra anche la possibilità di spingere su dataset contenenti dati che abbiano possibilità concrete di riuso. E' tendenza diffusa, infatti, rendere pubblici dati per lo più "innocui", come appunto i tombini e le farmacie, anziché dati che possano generare effetti concreti per i cittadini, per le stesse pubbliche amministrazioni e per il mercato.

Poter guidare attraverso un programma nazionale il rilascio di una parte di dataset ritenuti strategici, indicando come questi devono essere strutturati con quale frequenza vanno aggiornati, andrebbe nella direzione di armonizzare la produzione di Open Data o di una parte significativa di essi da parte dei tanti Enti Locali che stanno dedicando risorse a queste iniziative. Non solo Enti locali però. Il Programma Open Data Nazionale sarebbe anche l'occasione per rivedere il ruolo e gli impegni della pubblica amministrazione centrale nel rilascio costante di nuovi dati e di aggiornamento di quelli già pubblicati. Il rischio è infatti che pubblicare dati venga visto come una attività spot. Fatta una volta si può stare tranquilli per un po'. Magari per sempre. Mentre invece la produzione e il rilascio di dati aperti deve diventare una attività strutturale e costante di tutta la pubblica amministrazione.

ICITY LAB

|



Scopri i protagonisti

Dopo quattro edizioni di Smart City Exhibition, quest'anno abbiamo cambiato sostanzialmente format e programma, focalizzandoci sugli strumenti di **analisi e governance degli ecosistemi urbani**. Una sorta di spin off interno per cui quella che prima era una linea di lavoro che avevamo chiamato ICityLab cresce e diventa il tema principale fino a dare il titolo all'intera Manifestazione. Il 20 e 21 ottobre a Bologna, nell'ambito del SAIE e Smart City Conference, FPA ha dato vita ad un appuntamento volto a offrire supporto a tutti coloro che, ai diversi livelli, lavorano per rendere le nostre città più "intelligenti", ovvero più vivibili, sostenibili, inclusive, competitive. ICity Lab – dove la "I" evoca **Innovazione, Inclusione, Interazione, Intelligenza** – si è rivolto ad **amministratori politici, imprese, associazioni, cittadini**, offrendo a tutti loro strumenti, **spunti di lavoro e occasioni di confronto** sui diversi temi e ambiti che caratterizzano, a livello nazionale e internazionale, la discussione sulle città.

Con ICityLab FPA ha messo al centro, in maniera ancor più decisa, **il ruolo dell'informazione e della conoscenza** nella gestione e nella crescita dei territori, perché alla base del buon governo e dello sviluppo locale ci deve essere la capacità di prendere decisioni (politiche, imprenditoriali, civiche) sulla base dell'esatta conoscenza di quello che avviene nel territorio stesso. È **il Data driven decision making** – o se preferite la **Data driven economy** – ed è la conseguenza virtuosa di un processo in grado di **trasformare i dati grezzi in informazioni**, queste in **conoscenza** su cui prendere, infine, **decisioni**.

L'evento di apertura, *Conoscere, collaborare e realizzare nelle città dei dati*, partendo dalla presentazione dei risultati del **Rapporto ICity Rate 2016** (di cui parliamo nel capitolo Città e Territorio di questo Annuario) è stata l'occasione per un confronto con le Amministrazioni locali e le aziende più innovative per rilanciare una visione strategica e un piano di interventi e investimenti dedicati alle Smart City.

Il convegno nel pomeriggio del 20 ottobre dal titolo *La smart city del PON Metro 14-20: agenda digitale, sostenibilità urbana e inclusione sociale* ha visto protagonisti l'Agenzia per la Coesione Territoriale, le città metropolitane di Torino, Genova, Cagliari, Venezia, Roma, Reggio Calabria e Bologna ed esperti dei territori, con l'obiettivo di restituire quanto si sta facendo per raggiungere gli obiettivi fissati nell'ambito del Programma europeo dedicato allo sviluppo delle realtà urbane metropolitane.

A valle dei due convegni plenari si sono svolti **sette incontri riservati** a Dirigenti, Assessori ed operatori privati volti ad approfondire in maniera aperta e collaborativa i diversi ambiti di sviluppo urbano legati al paradigma delle città intelligenti:

- IOT alla base della PA 4.0
- Big Data & Analytics - tecnologie ed esperienze a supporto delle politiche territoriali
- Nuovi strumenti e opportunità per la cittadinanza digitale nelle comunità locali
- Efficienza energetica e riduzione dei consumi: dati e informazioni per lo sviluppo sostenibile delle città
- Homeland Security: sistemi, metodi e strumenti per la Security e il Crisis Management
- Garantire la sicurezza del territorio: verso una città resiliente
- Intelligent Transportation System: la mobilità nella città intelligente



Foto di Adriana Tuzzo per FPA

La qualità dei contributi emersi e i numeri di partecipazione testimoniano il successo dell'iniziativa. ICity Lab 2016 ha, infatti, suscitato l'interesse della stampa, dei politici e degli operatori: 35 tra sindaci ed assessori, 54 città rappresentate tra cui 22 comuni capoluogo e 10 città metropolitane, 12 regioni. 9 uscite sulla stampa quotidiana nazionale, 3 servizi sulla RAI e 2 su Radio24, 59 uscite cartacee e 98 online nella stampa locale di tutte le regioni italiane. 1000 contributi twitter con quasi 1 milione di reach per oltre 2 milioni di impressions.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema del Data management, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Data Driven Decision: Open data, Business Intelligence, Big data & Analytics come guida alle politiche**

24 maggio 2016

in collaborazione con Microsoft Comedita Dedagroup ETI³ SAS Progesoftware



◀ **Big Data & Analytics - tecnologie ed esperienze a supporto delle politiche territoriali**

20 ottobre 2016

in collaborazione con A2A Linea Com



◀ **Geographical Information System: i dati geografici come asset per lo sviluppo dei territori**

26 maggio 2016

in collaborazione con Microsoft Esri Italia



◀ **Intelligent Transportation System: la mobilità nella città intelligente**

21 ottobre 2016



◀ **Conoscere, collaborare e realizzare nelle città dei dati**

20 ottobre 2016

in collaborazione con Vodafone A2A Linea Com

GIUSTIZIA DIGITALE



A ottobre 2016 sono oltre quattro milioni di provvedimenti nativi digitali e 8 milioni i depositi giudiziari. Diciotto milioni le notifiche effettuate nell'anno, con un risparmio per la macchina della Giustizia di 1,7 milioni al mese, mentre 27 milioni i pagamenti effettuati per via telematica. Questi alcuni dei dati diffusi dal Ministero della Giustizia – DGSIA in relazione al settore civile che nel 2016 ha consolidato le sue procedure e raggiunge (con qualche aggiustamento) una normativa completa e collaudata. La digitalizzazione del processo penale procede invece più lentamente, rispetto a quella del processo civile. La ragione sta nella profonda differenza strutturale dei due sistemi processuali. Tuttavia una cultura giuridica digitale si sta ormai affermando tra i professionisti del settore, grazie anche ai percorsi di formazione avviati dalle associazioni di categoria. I ritardi quindi che gli altri processi registrano, non possono imputarsi semplicemente a una mancanza di competenze, pur queste spesso carenti all'interno dei tribunali, ma ad un sistema che non sembra in grado di cogliere quanto di buono l'esperienza nel civile ha prodotto. E' così che a

differenza del Processo Contabile Telematico, a cui si applicano – se non previsto diversamente – le disposizioni di legge e le regole tecniche del civile, il **Processo Amministrativo Telematico**, scegliendo un'infrastruttura ad hoc e molto diversa dal suo predecessore, è stato vittima di ritardi (ricordiamo che il suo avvio è stato posticipato dal 1 luglio 2016 al gennaio 2017) e forti critiche da parte degli addetti ai lavori. Anche il **Processo Tributario Telematico** è ancora in via di sperimentazione in Abruzzo, Molise, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto.

La strada verso la completa digitalizzazione della giustizia è perciò in salita e le ragioni trovano radice in un male noto della nostra PA: la mancanza di una cultura manageriale o come ha scritto sulle nostre pagine Enrico Consolandi (magistrato, Tribunale di Milano): "Assenza di programmazione ed ancora prima di una effettiva governance dell'innovazione".

La Giustizia digitale richiede infatti una pianificazione di investimenti costanti e il coinvolgimento di esperti in innovazione digitale e processi di cambiamento nel settore.

BANKITALIA: “IL DIGITALE, OLIO PER LA MACCHINA GIUDIZIARIA”

di **Salvatore Rossi**

Direttore generale Banca d'Italia

Ricorre nel comune sentire dei cittadini e delle imprese un'idea del giudice amministrativo come di colui che “blocca”: gli appalti, la localizzazione e la realizzazione di opere pubbliche. D'altra parte si sostiene che ricorrere al TAR è uno strumento troppo comodo: usarlo per impugnare qualunque decisione amministrativa non gradita, tanto per provarci o anche solo per infastidire un concorrente costa poco, tenuto conto degli interessi in gioco.

Ne discende una diagnosi di “patologia del giudizio amministrativo”: da una parte, il proliferare dei ricorsi allunga i tempi e rischia di rendere disomogenee le decisioni; dall'altra, il profluvio di pronunce giurisdizionali può andare al di là della necessaria tutela del cittadino e delle imprese, frenando lo sviluppo economico. Questo è tutto vero?

Le evidenze disponibili sono limitate e **non è possibile sostenere in termini netti e generali che la giustizia amministrativa è un fattore di blocco dello sviluppo economico** del Paese. Anche se a volte l'impressione che ciò accada è fondata. A mio parere, il problema è triplice e riguarda il funzionamento della macchina giudiziaria, quello delle amministrazioni il cui operato viene sindacato e lo stesso ordinamento. La piaga della durata eccessiva dei processi che ancora affligge la giustizia civile sembra meno grave nel caso della giustizia amministrativa, ma non bisogna trarne la conclusione che non vi siano correttivi da apportare. L'arretrato è ancora cospicuo, i giudizi durano comunque troppo in molti casi. Sono senz'altro da perseguire soluzioni organizzative che consentano di accrescere la **produttività** dei giudici e degli uffici e che valorizzino le loro **competenze** specialistiche, un uso più sistematico delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Sotto quest'ultimo profilo, l'imminente avvio del **processo amministrativo telematico** (posticipato dal 1° luglio 2016 al 1° gennaio 2017) potrebbe portare, come sta avvenendo nella giustizia civile, a notevoli miglioramenti. La forte litigiosità giudiziaria, soprattutto nelle regioni meridionali, discende anche dal malfunzionamento, più accentuato al Sud, delle amministrazioni pubbliche. Su quest'ultimo tante analisi sono state fatte. Qualche passo avanti nel recupero di efficacia dell'azione pubblica è stato già compiuto. L'attenzione è ora appuntata sulla riforma generale della pubblica amministrazione varata recentemente dal Parlamento, in corso di definizione attraverso una molteplicità di decreti attuativi, da cui si attende la svolta decisiva. Ma l'eccesso di litigiosità dipende anche, da un lato, dall'inquinamento normativo, cioè dalle tante **norme mal scritte** e continuamente cambiate; dall'altro, da calcoli opportunistici da parte di chi promuove l'azione giudiziaria, che fanno leva proprio sull'inefficienza della giurisdizione. A disincentivare questi ultimi basterebbe un uso più rigoroso da parte del giudice amministrativo di strumenti già previsti dal nostro sistema, come le condanne per lite temeraria e la rifusione delle spese giudiziali. Insomma, per attenuare, se non per risolvere, il conflitto fra la tutela dei singoli e quella dell'interesse generale nell'esercizio della giustizia amministrativa andrebbe adoperata una giusta combinazione di pragmatismo e auto-moderazione del giudice, buona regolazione, buona amministrazione. Una strada semplice, eppure impervia.

Il problema è triplice e riguarda il funzionamento della macchina giudiziaria, quello delle amministrazioni il cui operato viene sindacato e lo stesso ordinamento

COME IL PCT HA CAMBIATO (E CAMBIERÀ) I TRIBUNALI: UN'ANALISI IN 3 PUNTI

|

di **Giovanni Xilo**

esperto politiche di riordino e riorganizzazione dei servizi locali e dei servizi della giustizia

Il rapporto tra l'organizzazione pubblica dei servizi e le tecnologie utilizzate è un tema ben noto, ma poco affrontato negli ultimi anni, nonostante la progressiva attenzione alla dimensione organizzativa della giustizia mostrata sia dal corpo della Magistratura sia dal Ministero della Giustizia.

Peraltro, mentre non possiamo ancora dire molto sugli effetti organizzativi che avrà il processo amministrativo telematico, sappiamo bene quali conseguenze, problemi e prospettive dal punto di vista organizzativo, ha determinato il Processo Civile Telematico (PCT), dopo anni di volontarietà nel suo utilizzo e soprattutto ora che per buona parte degli atti e procedimenti è diventato obbligatorio. Se infatti il PCT non è ancora diventato oggetto ed occasione per una riflessione complessiva e nazionale sulle conseguenze che potrà determinare sull'organizzazione giudiziaria e sulle prospettive di sviluppo organizzativo che questa tecnologia abilita, salvo alcune qualificate eccezioni che tratteremo alla fine di questo articolo, le conseguenze micro e macro dell'introduzione del PCT sull'organizzazione dei tribunali sono invece state oggetto di progettazione e sviluppo di numerose innovazioni realizzate a livello locale ovvero a livello di singolo ufficio giudiziario. Per vedere come il sistema dell'organizzazione della giustizia italiana assomigli tuttora ad un attivissimo laboratorio permanente, basta osservare la vivacità e la varietà di contenuti delle numerose liste e newsletter specializzate attivate dai magistrati negli ultimi anni per rendersene ben conto. Di conseguenza in questo breve articolo, tratteremo solo di alcuni effetti organizzativi che il PCT sta prefigurando a livello generale e nazionale facendo tesoro proprio delle esperienze e dei risultati

pioneristici di innovazione ottenuti dai tribunali italiani che hanno affrontato il tema dell'innovazione tecnologica come leva per innovare anche dal punto di vista organizzativo i loro servizi. In particolar modo concentreremo la nostra attenzione su alcune dimensioni di "frontiera" partendo dalle conseguenze organizzative sui singoli uffici per concludere con una vista di natura territoriale più ampia. Le dimensioni di sviluppo organizzativo che tratteremo sono tre: l'impatto del PCT sull'organizzazione dei singoli tribunali, l'evoluzione (o l'auspicata rivoluzione) del sistema delle interdipendenze tra uffici giudiziari e la prospettiva territoriale della Giustizia.

Come noto PCT non nasce con l'intento prioritario di recuperare efficienza operativa, ma efficacia dell'azione processuale, ovvero con l'obiettivo di liberare all'interno dei tribunali risorse professionalmente specializzate (cancellieri ed addetti amministrativi) da attività di natura archivistica e di imputazione dati a basso o bassissimo valore aggiunto per l'esito del processo civile, per destinarle alla gestione del contenzioso civile a supporto diretto dell'attività dei magistrati e nel contempo per potenziare le capacità di lavoro dei giudici semplificando la redazione degli atti sviluppando nel contempo ausili a supporto dei processi decisionali. Ovviamente le finalità specifiche del PCT erano molto più numerose e per esempio affrontavano anche il tema della riduzione degli oneri di accesso alla giustizia da parte degli avvocati e dei professionisti in genere, ma nella sostanza, come ha ricordato anche recentemente nell'ambito dell'incontro di Agenda Digitale Giustizia 2015 Pasquale Liccardo, PCT nasce per semplificare ed automatizzare le attività connesse con la gestione cartacea del processo al fine di restituire centralità nel contenzioso civile alla dimensione orale ovvero di confronto in udienza tra le parti in causa e il giudice. Come sappiamo PCT ha avuto invece

ben altre conseguenze ed in primis è servito a garantire gli stessi standard prestazionali degli uffici giudiziari nonostante il sistematico calo di personale causato dal blocco del turn over delle figure amministrative iniziato nel 1999 e conclusosi solo nel 2015, tutto ciò riducendo significativamente, come previsto, gli oneri di accesso e di fruizione delle informazioni da parte dell'utenza professionale, non più obbligata a recarsi fisicamente negli uffici giudiziari per depositare e ritirare copie degli atti processuali e delle informazioni inerenti l'iter del contenzioso.

Contrariamente a quanto paventato da alcuni, il corpo professionale della magistratura e degli apparati amministrativi ha risposto molto positivamente alla sperimentazione prima ed all'obbligatorietà poi del PCT senza cadute di prestazione o crisi significative a livello di singolo ufficio giudiziario. Ciò non toglie che il livello di efficacia e di qualità del servizio a parità di sistema software abbia sortito risultati molti diversi da tribunale a tribunale a seconda di come questa innovazione tecnologica sia stata affrontata se solo dal punto di vista tecnologico o anche più sistematicamente anche dal punto di vista organizzativo. Gli uffici che hanno offerto le migliori performance (ad esempio maggior numero di atti nativi digitali prodotti dai magistrati, tempi brevi e certi di accettazione degli atti, banche dati informative aggiornate e presidiate, ecc.) sono quegli uffici che hanno associato all'introduzione del processo civile telematico interventi di riorganizzazione dei servizi di cancelleria, al fine di sviluppare servizi di assistenza per gli utenti specializzati sull'utilizzo della strumentazione telematica e nel contempo per costruire servizi di back office non più a contatto con l'utenza, per gestire la completezza e pulizia delle banche dati, per garantire tempi certi di gestione dei flussi in ingresso ed uscita degli atti processuali e delle decisioni, per supportare il lavoro dei magistrati ed assisterli nelle attività ben più complesse di gestione del fascicolo telematico. In alcuni uffici la rivoluzione del PCT è stata occasione per sviluppare nuovi ruoli e nuove competenze gestionali al fine di accompagnare e monitorare il processo di innovazione. Tra tutte le esperienze di sviluppo organizzativo, si cita la progressiva nascita e consolidamento dei servizi di staff all'in-

novazione, primi esempi non solo di un presidio reale dei processi organizzativi di cambiamento ma anche prime esperienze sistemiche di collaborazione continua e paritaria tra magistrati addetti amministrativi, tecnici informatici e spesso utenti professionali. Questo ha permesso a numerosi uffici di recuperare una visione unitaria ed integrata dell'azione del tribunale, una organizzazione da sempre caratterizzata da processi di differenziazione e di separazione autonoma delle attività sotto prodotto imprevisto e problematico dell'autonomia di ogni singolo magistrato e di ogni singola sezione giudicante di un tribunale. Gli staff ed uffici innovazione, laddove sono stati attivati, hanno potenziato le capacità del vertice dell'organizzazione (Presidente del Tribunale e Dirigente Amministrativo) di presidiare l'organizzazione stessa dell'ufficio moltiplicando le capacità di intervento e di supporto al lavoro delle linee del tribunale. PCT come noto è tecnologia sistemica, totalmente sostitutiva (delle prassi operative basate su scambi informativi cartacei), non sostituibile (se non con gravi cadute di efficacia ed alti costi di ripristino) ed abilitante di nuove funzioni e servizi. La sua caratteristica sistemica richiede forte coerenza ed integrazione nei continui processi di input-output ovvero comporta la necessità continua di presidiare che i processi a monte ed a valle siano sempre adeguati alle esigenze degli attori coinvolti, pena cadute di efficienza ed efficacia del lavoro dei diversi professionisti pubblici e privati coinvolti o la vanificazione degli investimenti tecnologici e di conoscenza effettuati. Per questo, una volta avviato il PCT, occorre che progressivamente tutte le fasi di lavoro dei processi di produzione documentale siano ricondotti alla stessa

Alcuni tribunali italiani hanno affrontato l'innovazione tecnologica come leva per innovare dal punto di vista organizzativo i loro servizi. In particolare sono tre le dimensioni di sviluppo: l'impatto del PCT sull'organizzazione dei singoli tribunali, l'evoluzione del sistema delle interdipendenze tra uffici giudiziari e la prospettiva territoriale della Giustizia

tecnologia. La presenza di fasi di lavoro ancora “cartacee” di fatto richiede operazioni aggiuntive di registrazione di dati e di scannerizzazione che rallentano i flussi di lavoro, aumentano il rischio di errore, rendono meno fruibili dal punto di vista digitale i fascicoli processuali. PCT insomma, agendo secondo flussi di lavoro di input – output, ignora i confini organizzativi o meglio è produttivo se questi confini tali non sono. Questo comporta una necessità del tutto inedita da parte degli uffici giudiziari a livello circondariale e distrettuale, ovvero la necessità di affrontare in maniera sinergica ed unitaria i continui flussi documentali e di scambio tra di loro. Oggi il tema riguarda in prevalenza il primo e secondo grado civile ed anche il lavoro dei sostituti procuratori sui numerosi atti di natura civile, ma domani riguarderà tutti gli scambi informativi e documentali di tutte le tipologie di procedimenti e riti di tutti gli uffici giudiziari. All'apparenza può sembrare una banalità, ma nei fatti ogni singolo ufficio giudiziario è autonomo ed indipendente dagli altri ovvero non ha nessun obbligo apparente a concordare prassi e procedure di scambio informativo ed organizzativo.

La necessità di costruire un flusso coerente nei tempi e nei modi dell'evoluzione del fascicolo telematico tra primo e secondo grado sta sviluppando ovviamente a livello locale processi di reingegnerizzazione dei flussi di lavoro tra uffici giudiziari diversi, ma in realtà il Processo Civile Telematico ha messo in luce esigenze e possibilità di collaborazione e riorganizzazione dei servizi tra gli uffici di grado e tipo diverso ben più ampi della semplice gestione integrata dei flussi processuali. Ne sono un esempio lo sviluppo di URP e sportelli polifunzionali dedicati in particolar modo all'utenza non professionale di palazzo ovvero realizzati in collaborazione tra tutti gli uffici giudiziari che operano all'interno di un palazzo di giustizia, oppure lo sviluppo di uffici di staff comuni quali quelli per la gestione della bonifica ed aggiornamento delle banche dati processuali ed i già citati staff di innovazione, costruiti in alcuni casi non per ufficio ma per gruppi di uffici giudiziari.

La disponibilità di sistemi informatici ed informativi univoci distribuiti dal Ministero della Giustizia su tutto il territorio nazionale, l'evidenziazione delle numerose interdipendenze operative che

caratterizzano l'ambiente di lavoro di tribunali, procure, corti e procure generali, ed anche la presenza in ogni ufficio giudiziario, a prescindere dalle dimensioni e dal livello di criticità degli affari trattati, degli stessi identici staff a supporto dell'attività caratteristica, hanno in messo in luce numerosi spazi di sviluppo organizzativo anche solo intervenendo con azioni organizzative volte alla razionalizzazione dei sistemi distrettuali e circoscrizionali.

In realtà oggi non ha più alcun senso immaginare uffici giudiziari indipendenti l'un l'altro, ciascuno monarca assoluto nella determinazione delle modalità di interrelazione con altri uffici che sono sempre in buona parte destinatari o fornitori dei flussi di lavoro che dovranno essere trattati. Occorre rivedere, approfittando anche delle diversissime dimensioni delle singole organizzazioni degli uffici giudiziari, il sistema di allocazione dei dirigenti amministrativi, dirigenti che devono sempre essere previsti (ed assegnati), ma che devono assumere dirigenze di più uffici giudiziari fortemente interrelati tra loro (tribunali e procure a titolo di esempio) prevedendo la dirigenza di singolo ufficio solo per le realtà con dimensioni veramente complesse. Dirigenti con responsabilità organizzative di flusso di lavoro, e non solo di singola struttura, avranno finalmente la possibilità di superare barriere organizzative artificiali, inutili ed anacronistiche, estremamente costose, inutilmente ridondanti e, in regime di forte carenza di personale ed in particolar modo di specifiche professionalità, potranno non solo ottimizzare le interdipendenze procedurali e documentali ma anche sviluppare staff amministrativi ed a supporto dei processi di informatizzazione e organizzazione del lavoro per più uffici giudiziari, potendo operare su scala più ampia e quindi anche con maggiore possibilità di qualificazione delle professionalità.

L'ultima dimensione di sviluppo organizzativo che qui si prospetta apre il mondo della Giustizia e degli uffici giudiziari al loro ambiente territoriale di riferimento, spostando l'attenzione al sistema di interrelazioni in essere e potenziali con tutti gli attori locali e regionali che direttamente ed indirettamente influiscono sul sistema delle performance della giustizia stessa e soprattutto sulla

capacità complessiva di offrire una risposta efficace ai problemi ed alle domande degli utenti della giustizia. Quando si parla di giustizia si pensa esclusivamente ad un contenzioso civile o ad un processo penale. In realtà il campo di azione della giustizia è enormemente più ampio ed abbraccia centinaia di problemi, procedure e certificazioni che attengono alla vita dei cittadini, delle famiglie dei professionisti e delle imprese che nulla hanno a che fare con un "contenzioso" tradizionale o con un processo di natura penale. Stiamo parlando per lo più del vasto ed indistinto mondo che nella Giustizia viene comunemente etichettato come Volontaria Giurisdizione, ma che nel concreto della vita di un cittadino e di una famiglia significano, ad esempio, domande e problematiche a tutela dei minori, per la loro adozione, per la gestione di una eredità, per l'attivazione e gestione di un'amministrazione di sostegno oppure ancora per l'ottenimento di certificati del casellario giudiziario, o per procedure post fallimento. Si tratta spesso di procedimenti che coinvolgono altri attori locali, primi fra tutti i comuni, oppure ancora le Camere di Commercio (per la gestione del registro delle imprese) o indirettamente i servizi socio sanitari delle ASL (ad esempio per la gestione dei trattamenti sanitari obbligatori). Un mondo di potenziali relazioni oggi curate secondo modalità e tempi "cartacei" dove ancora una volta i costi di integrazione dei diversi scambi documentali ed informativi o sono completamente a carico degli utenti dei servizi oppure sono a carico di ogni singola amministrazione pubblica, con una duplicazione di costi amministrativi per il trattamento delle informazioni e dei processi di input – output che nessuna organizzazione oggi potrebbe più permettersi.

Lo sviluppo negli anni a livello locale di *tavoli, patti* ed altro tipo di accordi fra gli uffici giudiziari e le amministrazioni locali hanno permesso agli uffici giudiziari di ottenere risorse aggiuntive per gestire i servizi per attivare i loro progetti di innovazione ed oggi per esportare la logica di azione del Processo Telematico anche alle procedure amministrative che coinvolgono gli enti locali territoriali, sperimentando flussi di lavoro istantanei e concentrando le scarse risorse pubbliche sulle attività core di istruttoria e decisione. E' il caso

della pluripremiata, anche a livello europeo, esperienza del Tribunale di Monza il quale ha decentrato e moltiplicato gli sportelli di assistenza alle amministrazioni di sostegno ai comuni della propria provincia, oppure il caso pilota della gestione informatizzata dei trattamenti sanitari obbligatori che connette il Comune di Bologna, l'ASL ed il Tribunale eliminando tempi morti, accelerando la procedura e semplificando notevolmente le attività della Polizia Municipale, oppure ancora il caso del Tribunale di Torino in accordo con l'Unione dei comuni di Moncalieri, Trofarello e La Loggia per l'apertura di uno sportello di prossimità sui servizi della giustizia a favore degli abitanti dell'unione stessa. E, infine, il caso del progetto Migrantes promosso dal Tribunale di Catania ed oggi diventato progetto nazionale, per affrontare il drammatico aumento delle procedure di impugnazioni dei provvedimenti di diniego della protezione internazionale delle Commissioni Territoriali di Catania e di Siracusa, impugnazioni che per numero e criticità del tipo di procedimento hanno in breve tempo appesantito in maniera rilevante il carico di attività dell'ufficio giudiziario stesso, digitalizzando e telematizzando i flussi di scambio informativo con le commissioni stesse. Esempi probabilmente non esaustivi delle decine di esperienze e sperimentazioni che a livello distrettuale e circondariale si sono sviluppate aprendo l'organizzazione degli uffici giudiziari ad una visione più ampia ma anche più circostanziata ed adatta al contesto territoriale e della comunità locale servita. Un'innovazione tecnologica ed organizzativa, fatta peraltro propria dal Ministero della Giustizia quando tra gli obiettivi strategici del fondo PON Governance dedicato proprio alla Giustizia ha individuato nella creazione di sportelli di prossimità, presso gli uffici dei giudici di pace e presso i comuni interessati, uno degli obiettivi strategici più rilevanti, per riavvicinare e semplificare l'accesso e la fruizione dei servizi della giustizia laddove vivono ed operano i cittadini. Una strategia ministeriale e nazionale che ha voluto fare tesoro dei cento cantieri che in Italia in questi anni si sono sviluppati sul tema dei servizi della giustizia per supportarne una modellizzazione nazionale ed un supporto forte per la sua diffusione in tutto il paese.

ECCO PERCHÉ I TRE PROCESSI TELEMATICI HANNO BISOGNO DI REGOLE COMUNI

di **Mario Cavallaro**

Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria

Il processo telematico è una grande opportunità per l'intero settore della giustizia. Sebbene non vadano mai scambiati i mezzi, ancorché tecnologicamente raffinati ed aggiornati, con il fine di una giurisdizione terza efficace ed efficiente, certamente la digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia può contribuire con grande consistenza alla realizzazione di questo scopo.

Le esperienze in corso, non tutte soddisfacenti ma certo sicuramente utili, dimostrano che vanno semmai messi a punto strumenti ancor più pre-

cisi e razionali e soprattutto che i principi generali a cui si ispira la giurisdizione debbono essere tenuti in considerazione nel progettare, realizzare e far funzionare gli strumenti informatici. In particolare, dall'esperienza degli operatori che in concreto si sono cimentati con le procedure informatiche, emergono alcune semplici esigenze. Il processo deve rimanere tale: non si tratta di un procedimento amministrativo, seppur complesso o spe-

ciale, ma di un luogo virtuale che deve garantire il processo come confronto fra parti arbitrato da un giudice.

I diritti delle parti, e la signoria anche sulla prova

delle stesse, e da ultimo del giudice che su di esse decide, non può essere sostituita da automi giuridici o da regole informatiche, che possono coadiuvare gli operatori, proteggerne l'attività e renderla proficua, ma non possono sostituirsi agli stessi.

Il processo telematico deve sempre più divenire un mezzo virtuale unitario, una stilizzazione delle regole processuali adatta alla loro utilizzazione informatica, che deve essere sempre più improntata ad unità fra le varie giurisdizioni.

Non si tratta solo di pur utili necessità di sinergia e di concisione, essendo assolutamente inaccettabile l'attuale situazione che prevede l'esistenza di troppe piattaforme telematiche, praticamente una per ciascuna giurisdizione ed improntate ciascuna a filosofie e criteri diversi, ma anche e soprattutto della crescita di un sistema di regole processuali e garanzie per le parti, per il Giudice ed i soggetti del processo, che consenta loro la totale dematerializzazione del processo senza però minimamente intaccarne la sostanza.

Non ci sarà da scandalizzarsi se anche talune regole dei processi attuali, specie la gran parte delle norme di attuazione saranno riviste alla luce delle esigenze che l'informatizzazione inevitabilmente comporta.

Tutt'altro che impossibile, dunque, una prospettiva che consenta di inquadrare il processo telematico non in una semplice pur opportuna modernizzazione della pubblica amministrazione impegnata in ambito giudiziario, ma nella ricerca di una sintesi sempre avanzata fra mezzi e fini, fra contenuti e contenitore, che mai come in questi tempi di vorticoso sviluppo proprio delle comunicazioni e della relazione informatica è necessario.

Al momento, occorre dirlo, non si può essere soddisfatti: i tre processi civile, amministrativo e tributario percorrono ciascuno una propria strada - peraltro ispirata a regole e filosofie procedurali diverse - e ciò è inammissibile; non bastano le

**Non si può essere soddisfatti:
i tre processi, civile,
amministrativo e tributario,
percorrono ciascuno una propria
strada - peraltro ispirata a
regole e filosofie procedurali
diverse - e ciò è inammissibile.
E' necessario coniugare lo
sviluppo dell'informatizzazione
processuale con quello della
digitalizzazione delle PA di
riferimento e di rendere anzi i
due campi sempre
più in relazione**

volenterose, ma finora pressoché inutili ricerche di armonizzazione, mentre del processo contabile non si è ancora alla fase di attuazione, neppure sperimentale.

Il sistema penale percorre sue proprie strade, nello specifico le uniche che, per specialità della materia e dei procedimenti, possono essere sottratte alla ricerca – almeno in parte, si badi – di regole comuni.

Nel caso del processo tributario, ma a ben vedere anche di quello amministrativo e civile, si pone infine l'esigenza ancor più avanzata di coniugare lo sviluppo dell'informatizzazione processuale con quello della digitalizzazione delle PA di riferimento e di rendere anzi i due campi sempre più in relazione, come è nell'interesse del cittadino,

di volta in volta parte processuale, utente, contribuente, amministrato, e della stessa PA che può aumentare il grado della sua cognizione dei fenomeni, anche quando sono regolati in sede processuale, e gli effetti virtuosi di una relazione efficiente fra deliberazioni giudiziarie ed attività amministrativa. Un cantiere aperto dunque, da aprire di più anche al partenariato pubblico – privato senza perseguire antistoriche pretese di autosufficienza pubblica, utilizzando al servizio della pubblica amministrazione, le risorse e le energie che gli operatori professionali nel settore del trattamento dei dati, specie quelli specializzati, possono mettere a disposizione dell'amministrazione e dei cittadini in positiva competizione economica.

GIUSTIZIA DIGITALE, UNA RIVOLUZIONE A METÀ: A CHE PUNTO SONO I CINQUE PROCESSI

di **Valentina Carollo**

avvocato e Presidente del Centro Studi Processo Telematico

Il settore della Giustizia Civile telematica è stato caratterizzato nel 2016 da due parole d'ordine: stabilizzazione ed evoluzione.

Dopo le numerose modifiche normative avvenute negli anni 2014 e 2015, all'inizio del 2016 abbiamo assistito principalmente ad una modifica delle specifiche tecniche del **Processo Civile Telematico** (Provvedimento del 28 dicembre 2015 pubblicato in GU l'8 gennaio 2016 che tratta le modalità di attestazione di una copia conforme nel PCT) e ad una timida partenza del Processo Civile

Telematico presso la Corte di Cassazione (Decreto 19 gennaio 2016 pubblicato in GU il 21 gennaio 2016 relativo all'avvio delle notificazioni e comunicazioni telematiche presso la Corte di Cassazione – Avviso del febbraio 2016 relativo all'attivazione della consultazione dei Registri Civile e Penale della Corte di

Cassazione). A giugno 2016 il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha anche emesso una circolare in cui ammette l'invio telematico a mezzo PEC, in alternativa al fax, delle istanze non aventi immediata incidenza sul processo, con onere di stampa da parte della cancelleria.

Il processo Civile Telematico risulta, allo stato attuale, dotato di una normativa piuttosto completa e collaudata, anche se polverizzata in molteplici provvedimenti, e anche il DDL per l'efficientamen-

to del processo civile, in corso di approvazione, prevede "l'adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico". Ci si è, dunque, soffermati sulle misure evolutive dei sistemi per il primo e secondo grado della Giustizia Civile.

Moltissimi sono stati, infatti, gli interventi sui software che hanno permesso al sistema di reggere la sfida digitale del 2016 consolidando l'esistente. Sono state effettuate modifiche: ai sistemi di deposito (iscrizione a ruolo telematica su istanza di soggetti diversi dal creditore; iscrizione sul SICID del procedimento ex. art. 492 bis - ricorso in merito alla ricerca telematica dei beni da pignorare promossa dal creditore; supplementi relativi ai procedimenti particolari – art. 35 del D.lgs 25/2008; *translatio* in sede arbitrale e legge Pinto); alla Consolle del Magistrato (visualizzazione dello storico degli invii delle comunicazioni telematiche effettuate dalla cancelleria; revisione del pannello relativo alle informazioni di verifica delle firme; ottimizzazione dei tempi di scarico dei fascicoli e di apertura della consolle; modifiche nella visualizzazione degli atti e istanze da esaminare; introduzione del riconoscimento univoco dei creditori esteri per le procedure concorsuali; modifiche evolutive per la gestione delle assegnazioni e deleghe e altri diversi miglioramenti nella gestione dei provvedimenti per semplificare l'attività del Giudice tra cui il *visto agli atti* e il *visto si autorizza* che permettono al Giudice di approvare delle istanze in modo semi automatico; vari interventi di ottimizzazione della Consolle del Magistrato di Appello); ai sistemi di cancelleria (modifiche relative all'iscrizione a ruolo del fascicolo di secondo grado e trasferimento del fascicolo tra primo e secondo grado).

Tutti questi miglioramenti, insieme ad una cultura giuridica che si sta trasformando, lentamente, in digitale, hanno certamente giovato al settore civile.

Diciotto milioni di notifiche effettuate nell'anno, con un risparmio per la macchina della Giustizia di 1,7 milioni al mese; sette milioni di accessi al giorno per la consultazione dei fascicoli e quasi ventisette milioni di pagamenti effettuati per il tramite dei canali telematici

I numeri diffusi dal Ministero della Giustizia – DGSIA a ottobre 2016 ne sono la prova: otto milioni di depositi, con un incremento mensile rispetto all'anno precedente del 44%; aumento delle PA iscritte nell'apposito registro PEC per le comunicazioni e notificazioni di atti giudiziari (oggi 61%); oltre quattro milioni di provvedimenti nativi digitali, con un incremento mensile rispetto all'anno precedente del 32%; riduzione dei giorni necessari all'emissione dei decreti ingiuntivi telematici nei Tribunali sotto sorveglianza speciale, arrivando quasi al dimezzamento dei tempi su Roma (media a luglio 2016, 28 giorni con una riduzione rispetto ai 12 mesi precedenti l'introduzione dell'obbligo dei decreti ingiuntivi telematici del 41%); e ancora, diciotto milioni di notifiche effettuate nell'anno, con un risparmio per la macchina della Giustizia di 1,7 milioni al mese; sette milioni di accessi al giorno per la consultazione dei fascicoli e quasi ventisette milioni di pagamenti effettuati per il tramite dei canali telematici.

Non è stato certamente semplice produrre questi risultati e non sono mancati blocchi di sistema (tra cui uno molto grave ad aprile 2016 che ha interessato per oltre una settimana le regioni Sicilia e Calabria), ma non c'è dubbio sul fatto che il percorso intrapreso possa portare solo miglioramenti.

Se nell'anno 2016 il processo civile ha potuto così affermarsi come leader incontrastato della digitalizzazione, così non può dirsi per gli altri processi telematici che, lontani dal voler sfruttare le competenze acquisite del "fratello maggiore", hanno continuato sulle loro strade dimostrando inevitabili inefficienze e ritardi.

Il 2016 sarà ricordato come l'anno della beffa in merito al **Processo Amministrativo Telematico**. Già rinviato in mancanza di regole tecniche (pubblicate a marzo 2016 – DPCM 16 febbraio 2016) e pronto ai nastri di partenza per il 1 luglio 2016, il PAT è stato rinviato di nuovo a gennaio 2017 con il decreto legge n. 117/2016 pubblicato in Gazzetta Ufficiale a soli 56 minuti dall'entrata in vigore dell'obbligo del deposito telematico.

Ovviamente mancavano diverse modifiche normative (e mancano tuttora nonostante quelle introdotte dal DL 168/2016 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 197/2016) che possono realmente permettere una serena gestione dell'iter

telematico del processo amministrativo. In ogni caso la sperimentazione prosegue, apparentemente, senza problematiche rilevanti, ma non vi è dubbio che il PAT sarà certamente un osservato speciale dal primo gennaio 2017.

Anche il **Processo Tributario Telematico** non ha retto nel 2016 la sfida col PCT. Seppur esteso alle Regioni di Abruzzo, Molise, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto a decorrere da ottobre-novembre 2016 (a dicembre 2015 era stato introdotto in Toscana e Umbria) è un processo telematico che stenta a decollare, soprattutto in virtù della mancanza di obbligatorietà nell'utilizzo dello stesso.

La digitalizzazione del **Processo Penale** è lenta ma, si può dire, costante. Dopo aver uniformato su tutto il territorio nazionale il Sistema dei registri informatici (SICIP- Sistema Informativo della Cognizione Penale) e attivato il sistema delle notifiche penali a persona diversa dall'imputato (SNT – Sistema Notifiche Telematiche Penali), si attendono ora i bandi per la realizzazione del vero e proprio **Processo Penale Telematico** e il relativo progetto sottostante.

Per il **Processo Contabile Telematico** è stato pubblicato a settembre il Nuovo Codice di Giustizia Contabile (D.Lgs. n. 174/2016) che riordina la disciplina processuale dei giudizi davanti alla Corte dei Conti e conferma la prosecuzione della digitalizzazione applicando, ove non previsto diversamente, le disposizioni di legge e le regole tecniche del processo civile telematico (art. 6).

Anche nel settore della giustizia il 2016 sarà ricordato per l'introduzione di due rilevanti normative: il regolamento eIDAS e il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale che, pur non modificando il quadro normativo del processo telematico, introducono rilevanti mutamenti per il giurista chiamato, sempre più, ad operare tramite strumenti informatici.

E il 2017 cosa ci riserverà? Si attendono rilevanti novità, come già accennato, per i processi telematici amministrativo, tributario, penale e contabile.

Il settore civile resterà, ad ogni buon conto, protagonista di questo percorso ed il *disegno di legge delega per l'efficientamento del processo civile* (provvedimento all'esame del Senato per la

seconda volta dal 9 novembre u.s.) può rappresentare una vera e propria rivoluzione che produrrà molteplici effetti sul processo telematico; quest'ultimo sarà, necessariamente, tenuto ad adeguare e semplificare i propri sistemi, nonché a riorganizzare e razionalizzare la propria normativa.

In conclusione, mi sento di affermare e auspicare, che l'anno nuovo porterà notevoli mutamenti

volti ad efficientare ulteriormente l'intero sistema Giustizia sulla linea tracciata dai numerosi, ancorché talvolta caotici e atomistici, interventi legislativi già operati. Il *telematico* rappresenterà, senz'altro, lo strumento maggiormente adeguato a convogliare le iniziative in tal senso e sarà compito di tutti gli interpreti ed operatori del diritto contribuire a far sì che si prosegua sulla rotta intrapresa.

GLI ALGORITMI PREDITTIVI CAMBIERANNO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

|

di **Monica A. Senior**

Avvocato

Nel febbraio 2013 Eric Loomis, cittadino statunitense, veniva arrestato per due reati che in Italia potremmo qualificare come ricettazione e resistenza a pubblico ufficiale.

Per tali fatti Loomis veniva condannato alla pena di sei anni di reclusione, una pena particolarmente severa determinata sulla scorta dell'alto punteggio risultante a suo carico da COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions), un algoritmo predittivo di valutazione del rischio di recidiva.

Loomis impugnava la sentenza della corte distrettuale sostenendo che l'utilizzo da parte del Giudice di primo grado di un algoritmo predittivo per addivenire alla decisione di condanna avesse violato le garanzie del giusto processo (*right to due process*) in quanto COMPAS è un algoritmo proprietario, il cui meccanismo di funzionamento - che si basa sulla raccolta e sull'elaborazione dei dati emersi dal fascicolo processuale e dall'esito di un test a 137 domande a cui viene sottoposto l'imputato riguardanti età, attività lavorativa, vita sociale, grado di istruzione, legami, uso di droga, opinioni personali e percorso criminale - non è pubblicamente noto e dunque la sua validità scientifica non accertabile.

Lo scorso luglio la Corte Suprema del Wisconsin, pronunciandosi sul ricorso, ha dichiarato, all'unanimità, la legittimità dell'uso giudiziario di algoritmi che misurano il rischio di recidiva specificando, tuttavia, che lo strumento non può essere l'unico elemento su cui si fonda una pronuncia di condanna: "... while our holding today permits a sentencing court to consider COMPAS, we do not conclude that a sentencing court may rely on COMPAS for the sentence it imposes".

Il caso in esame consente di fare alcune riflessioni

sull'utilizzo sempre più prorompente degli algoritmi predittivi nell'amministrazione della Giustizia. I primi studi sulla calcolabilità del ragionamento giuridico possono essere ricondotti a Leibniz, più precisamente alla sua *Ars combinatoria*, pubblicata nel 1666, ma ovviamente è solo dagli anni '60, con lo sviluppo dell'informatica, che è cominciata l'elaborazione di programmi tesi a riprodurre in maniera automatizzata la logica giuridica.

Sebbene nel nostro Paese la questione venga ancor oggi affrontata solo a livello teorico, in ambito europeo e, soprattutto, americano gli algoritmi predittivi trovano largo impiego e da meri strumenti di lavoro di supporto alle professioni legali essi

si stanno sempre più trasformando in veri e propri agenti di intelligenza artificiale in grado di sostituirsi al giudice nella decisione dei casi. È, per esempio, di pochi giorni fa la notizia di un algoritmo sviluppato dalla University College di Londra e dall'Università di Sheffield che, nell'ambito di una ricerca sperimentale, è risultato capace di predire i verdetti della Corte europea dei Diritti dell'Uomo con un grado di precisione pari al 79%.

Rimanendo nell'ambito penale, negli Stati Uniti gli algoritmi predittivi del rischio di recidiva vengono da decenni abitualmente utilizzati nella fase preliminare al giudizio per la determinazione della cauzione, in fase decisoria per la valutazione dell'eventuale definizione del procedimento con

Sebbene nel nostro Paese la questione venga affrontata solo a livello teorico, in ambito europeo e americano, gli algoritmi predittivi trovano largo impiego e, da meri strumenti di lavoro di supporto alle professioni legali, si stanno sempre più trasformando in veri e propri agenti di intelligenza artificiale in grado di sostituirsi al giudice nella decisione dei casi

una sentenza di *probation* (simile, ma non del tutto sovrapponibile, al nostro istituto della messa alla prova) ed in fase esecutiva per la valutazione della concessione delle parole (equiparabile alla nostra liberazione condizionale).

La profonda novità della recente pronuncia della Corte Suprema del Wisconsin sta nel fatto che il programma COMPAS è stato utilizzato dalla Corte distrettuale nel percorso valutativo a fondamento di un giudizio di condanna quale elemento determinante per quantificare (inasprendola) la pena inflitta all'imputato. È evidente come l'incidenza dell'algoritmo nella vita dell'uomo in questa ultima ipotesi sia di gran lunga maggiore rispetto all'uso che veniva fatto in precedenza e, conseguentemente, i suoi effetti siano potenzialmente molto più pericolosi.

I fautori dell'uso degli algoritmi predittivi nell'amministrazione della Giustizia penale sottolineano come essi siano in grado di razionalizzare il processo decisionale estrapolando tutte le informazioni pertinenti al caso in modo più efficiente rispetto al cervello umano, garantendo in tal modo un migliore equilibrio tra le contrapposte esigenze di riduzione della carcerazione e sicurezza pubblica. Non solo, i promotori sostengono che gli strumenti informatici di valutazione del rischio possano efficacemente contribuire a frenare la storia di razzismo e discriminazione insita nel sistema giudiziario penale americano.

Paradossalmente, l'argomento razziale vale anche in senso opposto atteso che da alcune analisi sul funzionamento degli algoritmi predittivi, in particolare proprio di COMPAS, è emerso che gli imputati neri sono risultati avere uno score più alto rispetto a quello reale e che i non recidivi neri hanno quasi il doppio delle probabilità di essere erroneamente classificati come a rischio

più elevato rispetto ai loro omologhi bianchi.

È stato inoltre osservato che il più grosso limite degli algoritmi predittivi è rappresentato dal fatto che si basano su un metodo statistico, per cui i punteggi di rischio sono correlati ad una probabilità di recidiva generica (calcolata su casi simili) ed non alla probabilità specifica che quel determinato soggetto a cui l'algoritmo viene applicato commetta in futuro un altro reato.

Quest'ultima considerazione coglie l'essenza del problema, il quale può essere ricondotto ad un'unica domanda: è accettabile depersonalizzare il procedimento che conduce ad una sentenza penale di condanna, ovvero sia una delle decisioni (unitamente a quelle mediche) che più profondamente incidono sulla vita dell'uomo?

Per fortuna il sistema giudiziario italiano rifugge sia il cd. diritto penale d'autore che qualsiasi tipo di processo decisionale automatizzato.

Il riferimento è, da un lato, all'art.220, comma 2, del codice di procedura penale, secondo cui non è ammessa perizia per stabilire l'abitudine o la professionalità nel reato, la tendenza a delinquere, il carattere e la personalità dell'imputato e in genere le qualità psichiche dell'imputato indipendenti da cause patologiche, dall'altro, all'art.14 del codice privacy (trasfuso nell'art. 22 del nuovo Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali che entrerà in vigore in tutta l'UE il 25 maggio 2018) il quale stabilisce che nessun atto o provvedimento giudiziario o amministrativo, che implichi una valutazione del comportamento umano, può essere fondato unicamente su un trattamento automatizzato di dati personali volto a definire il profilo o la personalità dell'interessato. Vedremo nei prossimi anni quale sarà l'effettiva resilienza del nostro sistema giuridico agli algoritmi predittivi giudiziari.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema della Giustizia digitale, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **I processi telematici civile e amministrativo: organizzazione e tecnologie**

25 maggio 2016

in collaborazione con Microsoft
Polycom Wolters Kluwer Leggi d'Italia



◀ **Il processo tributario telematico: prime linee guida e casi pratici**

26 maggio 2016

in collaborazione con Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Dipartimento delle Finanze
e Dipartimento del Tesoro

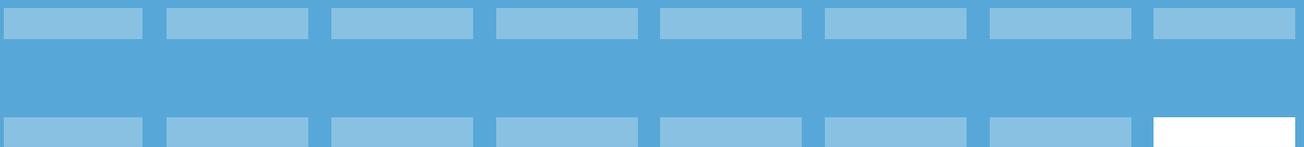


◀ **"Processo Tributario Telematico. Il Ministero presenta i primi risultati delle procedure telematiche"**

25 maggio 2016

in collaborazione con Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Dipartimento delle Finanze
e Dipartimento del Tesoro

INFRASTRUTTURA DIGITALE



In materia di infrastrutture digitali, la strategia dell'Agenda digitale italiana si appoggia su due documenti che abbiamo imparato a conoscere: *Strategia per la crescita digitale 2014-2020* e *Piano strategico Banda Ultralarga*. A questi si aggiunge il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, testo guida per ridefinire le regole tecniche per l'ammodernamento dei Sistemi Informativi nelle Pubbliche Amministrazioni. Tracciata quindi la cornice programmatica che dovrà accogliere il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), ovvero l'infrastruttura di accesso per le Amministrazioni, condivisa e accessibile anche ai cittadini che vivono i luoghi pubblici, passiamo al vero protagonista del 2016: il cloud. A luglio sono stati aggiudicati i primi due lotti, relativi al cloud e alla gestione delle identità digitali e sicurezza applicativa, delle gare per la fornitura di servizi innovativi alle amministrazioni predisposte da AgID, insieme a Consip. La scelta del Governo di virare verso il cloud consentirà di migliorare l'efficienza operativa e di raggiungere significative economie di scala per i costi dei servizi IT, razionalizzando i data center in cui sono ospitati sistemi, applicazioni e banche dati. Di particolare rilevanza, inoltre, è la spinta verso la semplificazione e la

revisione dei processi amministrativi che deriva dall'adozione di modalità innovative, reale fattore abilitante per una concreta modernizzazione della pubblica amministrazione. Secondo dati recenti dell'Osservatorio Cloud & ICT as a Service della School of Management del Politecnico di Milano, il 66% degli enti pubblici italiani utilizza già modelli di cloud computing, anche se la diffusione appare frammentata, con strategie variegata, spesso in assenza di un obiettivo definito. Pesa infatti l'assenza di una strategia condivisa e di collaborazione fra gli enti: i progetti sono legati soprattutto alla buona volontà delle singole amministrazioni, che invece chiedono strategia unitaria di lungo periodo a livello centrale, di un sistema di connettività efficiente e la definizione di standard di sicurezza elevati e condivisi.

Rimane centrale il tema della governance, che preveda anche l'adozione di modelli collaborativi fra pubblico e privato. Le risorse ci sono, i fondi strutturali europei sono uno strumento fondamentale in questo senso, bisogna quindi lavorare su nuovi progetti e su una maggiore diffusione dell'utilizzo di internet, perché la domanda di servizi rimane fortemente condizionata dalla possibilità o meno di accedervi.

DATACENTER, QUANTO ABBIAMO FATTO NELL'ANNO E QUANTO ANCORA DA FARE

I

di **Luca Rea**

Fondazione Ugo Bordoni

Siamo a fine anno e dopo un lungo percorso di iniziative, dichiarazioni e leggi, finalmente si approda ad una svolta: razionalizzazione data center, c'è una strategia e c'è una capitolato di spesa.

Le iniziative si accompagnano al recepimento da parte della Commissione Europea del documento *Strategia per la crescita digitale 2015-2020* di recente disponibile sul sito di AgID. Nella Strategia vengono riportate in modo chiaro tutte le iniziative necessarie al rilancio dell'intero comparto digitale della pubblica amministrazione. Ciò che appare evidente è che la razionalizzazione del patrimonio ICT è un passaggio fondamentale e propedeutico a tutte le altre iniziative. Ripercorrendo a ritroso le azioni già intraprese dal governo e dall'Agenzia ci troviamo alle strette finali, all'alba di un tanto atteso rilancio che, se non troverà seguito immediato, corre il rischio di essere superato dai fatti e in particolare dalle iniziative locali.

Ripercorriamo i fatti che hanno caratterizzato il 2016 e che partono dall'anno precedente:

- a) **Aprile 2015** - Aggiudicazione dei **servizi SPC**: dopo un iter molto travagliato finalmente viene pubblicato il listino SPC2 per i servizi di connettività rivolti alle Pubbliche Amministrazioni.
- b) **Dicembre 2015 - Legge di stabilità**: si dà il via nei fatti alla razionalizzazione del comparto, mettendo le amministrazioni nelle condizioni di dover risparmiare, essendo previsti tagli del 50% sulla spesa, corrente ICT nel triennio 2016-2017. Il vantaggio è lo stimolo all'efficienza, il rischio è che i tagli si trasformino in tagli ai servizi offerti ai cittadini.
- c) **Aprile 2016 - Regolamento Europeo (2016/679)** sul trattamento dei dati personali e la libera circolazione dei dati: si gettano le basi per l'interoperabilità dei sistemi informativi del-

le pubbliche amministrazioni e per la concreta possibilità di adottare servizi in Cloud.

- d) **Luglio 2016** - Aggiudicazione dei lotti 1 e 2 di **SPC Cloud**: viene reso disponibile alle amministrazioni il listino dei servizi SPC Cloud; attraverso il listino è possibile cominciare un percorso di centralizzazione dei sistemi e degli applicativi.
- e) **Settembre 2016** - Testo del nuovo **Codice dell'Amministrazione Digitale**: riferimento per tutto il settore pubblico, getta le basi normative e, ancora in via di definizione, le regole tecniche per l'ammmodernamento dei Sistemi Informativi nelle pubbliche amministrazioni.
- f) **Settembre 2016** - Decreto di **Nomina del Commissario Straordinario per l'agenda Digitale** (Dott. Diego Piacentini): viene dato un nuovo impulso da parte del governo al settore ICT; il Commissario ha budget, autonomia, poteri, ma soprattutto idee molto chiare specie in materia di data center.
- g) **Ottobre 2016 - Dichiarazioni del Direttore Generale di AgID, Antonio Samaritani**: presso il convegno Ernest Young di Capri 2016, il DG di AgID dichiara di avviare il processo di razionalizzazione dei data center a valere sul PON eGovernance per 50 milioni di euro in una prima fase e per ulteriori 40 milioni (da destinarsi alle Amministrazioni più piccole) in una seconda fase.
- h) **Ottobre 2016 - Testo definitivo**, recepito dal-

Nella Strategia per la crescita digitale si parla di razionalizzazione/evoluzione in Cloud dei Data center; si mira infatti, nei prossimi quattro anni, a migrare in Cloud il 70% del nostro Patrimonio ICT, oggi stimato attorno agli 11.000 Data Center

la UE, della **Strategia per la crescita digitale 2014-2020**: già presentata il 3 marzo del 2015 assieme alla *Strategia per la banda ultralarga*, l'Italia incassa in estate il via libera dalla commissione.

Ma a che punto siamo? E soprattutto, a che punto è il piano triennale di AgID che dovrebbe dire alle Amministrazioni non solo le cose da fare, ma anche come farle? Del piano in effetti siamo ancora in attesa, tuttavia l'opportunità di accedere al fondo PON eGovernance per finanziare la razionalizzazione del Patrimonio ICT, offre buone speranze per il prossimo anno.

Il problema vero è che una manovra tanto ambiziosa, quella di razionalizzazione dei CED, che scardina un sistema di gestori locali stratificato negli anni, necessita di un'azione incisiva che deve superare la logica degli annunci lasciando spazio alle Leggi e alle Regole Tecniche.

Come già annunciato dalla stessa Agenzia, il processo di razionalizzazione passa dalla riduzione significativa delle infrastrutture materiali e immateriali, che spinge a ragionare (così cose si legge tra le righe del CAD) in termini di Poli Nazionali. Dunque una semplificazione fisica e logica, che prevede l'individuazione di pochi centri (pubblici o privati), suddivisi su base territoriale o su base tipologia di amministrazione. Lo scopo è quello di accentrare i sistemi, garantendo gli stessi servizi a tutte le amministrazioni e tutti i cittadini presenti sul territorio. Nella *Strategia per la crescita digitale* si parla di razionalizzazione/evoluzione in Cloud dei data center; si mira infatti, nei prossimi quattro anni, a migrare in Cloud il 70% del nostro Patrimonio ICT, oggi stimato attorno agli **11.000 data center**.

Una svolta epocale, per la quale ci domandiamo se sarà sufficiente il solo SPC Cloud, o se si renderanno necessarie nuove iniziative a vantaggio delle amministrazioni proprio a partire dall'anno venturo.

Nel documento *Strategia per la Crescita Digitale* tuttavia, gli obiettivi che si pone il Paese per i prossimi 4 anni sono decisamente ambiziosi. Non si tratta solo di razionalizzare i data center riducendo la spesa, ma di una vera e propria rivoluzione dei servizi che origina, a sua volta, da una necessaria riduzione dei processi e non da ultimo, da un cambio di atteggiamento da parte

dei cittadini e delle imprese. Una strategia trasversale, che impatta su tutto il settore, e coinvolge molteplici aspetti della vita delle Pubbliche Amministrazioni.

La prima rottura con il passato, prima che tecnologica, deve essere culturale. All'interno della Strategia sono infatti previste differenti leve, anche economiche, che mirano al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, primo tra tutti il concetto di inclusione. La digitalizzazione della PA e più in generale del Paese, dovrebbe essere infatti percepita da tutti, impiegati pubblici o cittadini, come uno strumento di semplificazione che aiuta la gestione del quotidiano; molto spesso invece, la percezione dei servizi digitali è quella di un ostacolo che si somma ai mille già presenti nel panorama della nostra burocrazia.

Vediamo meglio quali sono gli obiettivi della *Strategia per la Crescita Digitale* e come questi possono essere raggiunti tramite ulteriori iniziative. Obiettivi della Strategia (2014-2020): mettere a sistema tutte le iniziative ICT, già avviate e di prossima realizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni, determinando un rapido e progressivo abbandono dei servizi analogici; garantire la crescita economica e sociale del Paese, attraverso lo sviluppo di competenze digitali per i cittadini e per le imprese; rendere più efficiente il Paese, coordinando in materia unitaria la programmazione e gli investimenti pubblici in innovazione digitale e ICT

Agli obiettivi si affiancano poi gli strumenti già disponibili, tra questi: Sistema Pubblico di Connettività e SPC Cloud (Ilistini); Fondi Strutturali (PON FESR, POR FESR).

Certamente il nuovo Sistema Pubblico di Connettività rappresenta un enorme passo avanti per le amministrazioni in termini di velocità di connessione e di piattaforme disponibili.

L'SPC infatti costituisce l'infrastruttura di accesso per le amministrazioni, requisito minimo per la crescita digitale e necessario a tutte le iniziative di carattere ICT. La connettività disponibile tramite il nuovo SPC non riguarda solo gli impiegati dello Stato, ma sarà condivisa e accessibile anche ai cittadini che vivono in luoghi pubblici (scuole, ospedali, uffici comunali etc). La connes-

sione sarà inoltre accessibile tramite autenticazione SPID, innescando così un circolo virtuoso che avvicina cittadini e amministrazioni.

Il tema centrale rimane tuttavia la disponibilità e la facilità d'uso degli applicativi, in altri termini quello che può essere definito come il gradimento del servizio. Un sistema troppo complicato infatti, seppur sviluppato rispettando tutti i requisiti di interoperabilità, compatibilità e sicurezza, corre il rischio di non essere adoperato perché farraginoso o semplicemente perché troppo difficile da usare. La domanda di servizi on line rimane inoltre condizionata dalla diffusione dell'utilizzo di Internet che è ancora a livelli significativamente bassi, specie se paragonati con le medie Europee; aumentare la diffusione di Internet (vedi WI-FI Pubblici) non può che giovare ad aumentarne l'utilizzo e di conseguenza incentivare il processo di digitalizzazione del comparto ICT.

Un ulteriore passo verso il processo di digitalizzazione, è ripensare i processi ex novo, senza cercare di trasporli dal passato; ciò però implica di avere la forza di imporre i servizi digitali senza rappresentarli, come avviene oggi, solo come un mezzo alternativo a servizi già esistenti. In questa direzione una spinta importante può arrivare dal legislatore. E' noto infatti, che i processi di adozione dei servizi online della pubblica amministrazione, sono fortemente condizionati dal loro livello di obbligatorietà. Un altro strumento fondamentale (di cui si parla

poco), oltre alle leggi, è costituito dall'insieme di progetti, regionali, nazionali, locali, finanziabili con i fondi della Comunità Europea.

L'Italia purtroppo non brilla per le modalità con cui vengono sfruttati questi fondi, almeno così ci insegna la storia della vecchia programmazione 2007-2013, tuttavia i Fondi Strutturali Europei costituiscono uno strumento fondamentale per innescare il processo di digitalizzazione del Paese. Le piattaforme abilitanti infatti (ANPR, SPID, Sanità Digitale, Scuola Digitale, etc), possono essere in buona parte finanziate anche tramite progetti PON/POR (Programmi Operativi Nazionali/Regionali) a valere sui fondi comunitari e non solo con risorse dello Stato. Tali iniziative sono infatti previste nelle singole Agende Digitali regionali e nell'accordo di Partenariato notificato a Bruxelles. Il punto vero è che i fondi esistono, ma di progetti concreti sui temi ICT e più in particolare sulla digitalizzazione della PA ancora se ne vedono pochi, salvo nelle realtà eccellenti del Territorio.

La messa in campo di nuove iniziative a favore della digitalizzazione, che partano dalle amministrazioni stesse, oltre a quelle già portate avanti da Governo e Agenzia, sebbene sia una strada percorribile e forse l'unica, purtroppo stenta ancora a partire. Le premesse, tuttavia, anche se con un po' di ritardi accumulati, sembrano ancora buone. Non ci resta che sperare in uno *sprint* di iniziative locali e centrali, governate da un'unica regia.

DATA CENTER, L'IMPEGNO DI AGID PER LA RAZIONALIZZAZIONE

di **Giovanni Lerz Rellini**

Agenzia per l'Italia digitale

Il tema dei data center della pubblica amministrazione vive fasi alterne di interesse, talvolta con la sensazione di un prossimo avviamento di percorsi strutturati – o almeno della decisione di predisporre l'avviamento di questi percorsi- e di fasi di ritorno al silenzio sull'argomento, data anche l'importanza e l'attenzione per l'attuazione delle cosiddette "infrastrutture immateriali" (quali SPID, ANPR, PagoPA, NoiPA, conservazione documentale, ecc.). E' invece importante che sia dato avvio al percorso di razionalizzazione dei **punti di elaborazione infrastrutturali dell'IT pubblico**. Questa espressione, certamente un po' ostica, sembra meglio rappresentare la realtà dei sistemi di

elaborazione di grande parte delle Amministrazioni, dato che queste ultime spesso si avvalgono proprio di piccoli o piccolissimi centri di elaborazione, concettualmente più assimilabili a punti di elaborazione, che a data center per quanto di piccole dimensioni. Il numero di tali punti è presumibilmente **superiore ai 10.000**, ma naturalmente in questa cifra si comprendono

anche le realtà che effettivamente dispongono di veri e propri data center, in alcuni casi di più data center e di dimensioni notevoli.

Ecco che una prima esigenza è quella di categorizzare realtà più o meno complesse, riservando alle

prime interventi puntuali e guidando per le seconde, per esempio tramite AgID, l'incontro con le disponibilità dei servizi disponibili per le infrastrutture cloud, a cominciare naturalmente dal SPC.

In tale direzione si stimano circa 400 pubbliche amministrazioni di particolare complessità istituzionale e, quindi, sotto il profilo IT (PAC, Regioni ed Enti collegati, Città Metropolitane, ASL/AO, Comuni capoluogo rilevanti) quale riferimento per la pianificazione di interventi di razionalizzazione per le quali siano necessari percorsi progettuali dedicati. Questi interventi, mirati alla costituzione di poli a loro volta partecipati da un numero di data center, comprenderanno anche aspetti di connettività, soprattutto nei casi che siano necessarie caratteristiche trasmissive non comprese nell'attuale offerta SPC.

Detta questa premessa, è importante fare ora riferimento all'impianto normativo che può permettere di dare finalmente avviamento all'attuazione della razionalizzazione dei data center pubblici. Il primo riferimento è certamente costituito dal comma 514 della Legge di stabilità 2016 che affida ad AgID il compito della predisposizione del Piano triennale ICT delle pubbliche amministrazioni. E' naturale che il tema trattato troverà riscontro. D'altra parte vale la pena ricordare che è tuttora in vigore l'articolo 33-septies del DL 179/2012, che ha affidato ad AgID il compito di essere parte attiva del processo di razionalizzazione dei data center. Questa norma, sostanzialmente, ha previsto tre momenti per la definizione di questo percorso: il censimento dei data center delle pubbliche amministrazioni; la pubblicazione delle linee guida per la razionalizzazione delle infrastrutture IT; il piano triennale per la razionalizzazione dei data center pubblici.

Per quanto attiene ai due primi momenti (censimento e linee guida) il compito è affidato ad AgID che, entro la data termine del settembre 2013,

Si stimano circa 400 pubbliche amministrazioni di particolare complessità istituzionale e sotto il profilo IT per le quali siano necessari percorsi progettuali dedicati. Questi interventi, mirati alla costituzione di poli a loro volta partecipati da un numero di data center, comprenderanno anche aspetti di connettività

ha predisposto sulla base del censimento le linee guida. Relativamente al terzo adempimento, AgID ha predisposto una bozza di piano, che venne inviata all'allora Cabina di regia, recentemente soppressa, senza che ci fosse seguito normativo. Come detto, la prossima pubblicazione del piano triennale dell'IT pubblico rappresenta l'occasione per ricomprendere anche il percorso previsto dall'articolo 33-septies del DL 179/2012. Infatti se anche il piano triennale previsto dalla legge di stabilità 2016 non potrà dettagliare gli aspetti di questo processo, complesso e lungo, certamente in esso troveranno posto le necessarie indicazioni propedeutiche.

In questo senso assume un aspetto importante quello della verifica di conformità dei data center pubblici a precisi requisiti che garantiscano l'affidabilità strutturale e funzionale degli stessi, soprattutto nella prospettiva di diventare componenti dei poli. Al proposito le linee guida sulla

razionalizzazione, sopra richiamate, hanno fissato nella norma TIA-942 il riferimento per identificare questi requisiti. La TIA-942 stabilisce requisiti progressivamente stringenti e attribuisce, in funzione di questa progressione, livelli (*rating*, secondo la versione a oggi più recente della norma, del marzo 2014) di conformità successivi. Le linee guida per la razionalizzazione richiedono, per i data center ammessi al processo di razionalizzazione, almeno la conformità al livello 3. Ulteriormente, è necessario che un data center partecipante al processo di razionalizzazione fornisca anche adeguate garanzie circa le procedure di sicurezza, e in tal senso la certificazione ISO 27001 rappresenta il naturale riferimento. Riprendendo gli aspetti inerenti i requisiti previsti dalla TIA 942, trattandosi di percorsi particolarmente costosi e lunghi, sempre le citate linee guida richiedono, in prima istanza, una conformità – e non una certificazione piena – sotto forma di qualificazione a cura di AgID.

BELTRAME (MISE): “IL RUOLO DEI COMUNI PER IL PIANO BUL DEL GOVERNO”

di **Alessio Beltrame**

Ministero dello Sviluppo Economico

Il Piano nazionale per la Banda Ultra Larga arriverà ben presto alla fase della realizzazione. Dalla sua approvazione, nel marzo 2015, i passaggi chiave sono stati l'assegnazione delle risorse, gli accordi con le Regioni, il via libera della Commissione UE e la pubblicazione dei bandi di gara, tutt'ora in corso. Individuati il soggetto o i soggetti a cui sarà demandata la costruzione e gestione della rete pubblica, arriveremo quindi ben presto alla fase realizzativa, che vedrà l'apertura dei cantieri sui territori. In questa fase giocheranno un ruolo importante i Comuni, in quanto i

soggetti vincitori dei bandi dovranno ottenere i permessi necessari alla realizzazione delle operazioni di scavo dagli enti territoriali. Va ricordato che il piano per le aree bianche dovrà completarsi da qui al 2020 e che

interesserà circa 7.300 Comuni, per cui il fattore tempo di rilascio dei permessi è un fattore decisivo, tenendo anche conto che l'esperienza passata non aiuta. Basti pensare che secondo un monitoraggio di Infratel – società in-house del MISE, nonché soggetto attuatore della Strategia Italiana per la BUL – il tempo medio per ottenere un permesso da parte di una amministrazione locale oggi è pari a 170 giorni.

Ecco perché nei precedenti mesi sono state messe in campo due iniziative fondamentali per la

buona riuscita del piano. La prima è stata recepire - con il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 - la direttiva europea 61/2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. L'Italia in questa circostanza si è distinta in maniera positiva rispetto ai cugini europei per essere stata la prima ad aver recepito la direttiva, mentre l'Ue ha dovuto inviare 27 lettere di notifica agli altri Stati membri che ancora non avevano provveduto al recepimento. Con la Direttiva 2014/61/UE si introducono disposizioni per uniformare a livello nazionale il comportamento di ciascun Comune garantendo tempi certi per il passaggio alla fibra su tutto il territorio nazionale, il rilascio delle autorizzazioni ad opera dei Comuni e incentivi all'uso di tecniche di scavo a basso impatto ambientale.

La seconda iniziativa è stata l'approvazione, insieme agli accordi con le Regioni, di una Convenzione che dovrà essere firmata da ogni Comune interessato dagli interventi pubblici. In particolare la convenzione non fa altro che riportare i contenuti del DI 33/2016, impegnando così ogni Comune ad applicare comportamenti virtuosi che abbattano tempi e costi di realizzazione delle opere. E se un Comune non dovesse firmare questo impegno? Scalerebbe nell'ordine temporale dei comuni da infrastrutturare a beneficio di un altro Comune con priorità più bassa (secondo gli accordi con la singola Regione), ma che abbia però firmato la Convenzione. Insomma si premiano quei Comuni che si impegnano a facilitare l'infrastrutturazione del proprio territorio e si “penalizzano” quelle amministrazioni che non si faranno trovare pronte a questa sfida. Sperando che non ce ne sia bisogno.

Giocheranno un ruolo importante i Comuni, in quanto i soggetti vincitori dei bandi dovranno ottenere i permessi necessari alla realizzazione delle operazioni di scavo

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno sul tema delle Infrastrutture digitali, FPA ha realizzato diversi eventi pubblici o a porte chiuse, momenti di confronto e lavoro collaborativo, su tutto il territorio nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ Quale infrastruttura tecnologica per un'economia 4.0 basata su big data e IOT

26 maggio 2016

in collaborazione con Avaya EMC²
Schneider Electric Vodafone



◀ Accelerare la trasformazione della PA verso un Datacenter Moderno per una crescita agile e inclusiva

25 maggio 2016

in collaborazione con EMC² Lutech
Maticmind Sfera



◀ Opere pubbliche 2.0

25 maggio 2016



◀ Le infrastrutture immateriali per garantire la cittadinanza digitale: SPID; ANPR, Domicilio digitale, nuova usabilità dei servizi

26 maggio 2016

in collaborazione con Aruba PEC Info-
Cert Poste Italiane Sielte TIM



◀ Dalla datacenter consolidation alla virtualizzazione, all'hybrid IT: il percorso verso l'efficienza e l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni

24 maggio 2016

in collaborazione con Avaya Econocom
International Italia Fujitsu Microsoft Mitel



◀ I contratti di cloud computing: profili legali e contrattuali

26 maggio 2016



◀ Connettere l'Italia

25 maggio 2016



◀ Infrastrutture e servizi digitali: convergenza ed accessibilità nella PA 4.0

12 ottobre 2016

in collaborazione con Vodafone



**Razionalizzare e semplificare
l'IT della PA, per fare di più con
meno**

12 ottobre 2016

in collaborazione con HPE - Reimagine



**Infrastruttura e servizi: i nuovi
modelli di interazione tra PA e
Cittadini**

1 dicembre 2016

in collaborazione con Vodafone

FPA I NOSTRI ASSET



Da 28 anni FPA è leader in Italia nell'offerta a Pubbliche Amministrazioni e Aziende di servizi di comunicazione, eventi, contenuti editoriali, formazione, advisory e advocacy nell'ambito dell'innovazione della PA e dei sistemi territoriali.

Dal 2015 FPA è entrata a far parte del gruppo **Digital 360**, realtà di successo nell'ambito della ricerca e consulenza sui temi dell'innovazione digitale. L'azienda oggi può così contare su un ulteriore network di professionalità in ambito tecnologico, redazionale e legale nella progettazione e sviluppo dei propri progetti innovativi.

Mission: accompagnare i protagonisti pubblici e privati verso l'innovazione tecnologica, istituzionale e organizzativa di PA e territori.

FPA svolge il suo ruolo di accompagnamento all'innovazione attraverso:

- **Networking** per favorire relazioni e partnership tra amministratori, referenti politici, aziende e cittadinanza organizzata.
- **Capacity building** delle Amministrazioni e dei soggetti coinvolti nei processi di modernizzazione della PA: imprese, soggetti intermedi, università cittadini.
- **Rappresentazione dei fenomeni** emergenti per individuare, studiare e promuovere l'applicazione di nuovi modelli di government.
- **Valorizzazione delle best practice** sviluppate da imprese, amministrazioni e operatori territoriali, con lo scopo di favorirne la diffusione e il riuso.

Gli asset FPA

- **Reputazione** derivante da 28 anni di attività nel settore pubblico.
- **Relazioni istituzionali** con vertici e dirigenti di 70 Enti della PA Centrale, 20 Regioni, 110 comuni capoluogo e circa 120 aziende sanitarie.
- Il più ampio, completo e aggiornato **database** della **PA** con **100.000 nominativi** della dirigenza pubblica centrale, locale e regionale.
- **Comunicazione web e community on line.** FPA si conferma anche per il 2016 punto di riferimento sulle tematiche della Riforma della PA e dell'Agenda digitale con la testata giornalistica www.forumpa.it, la newsletter settimanale FPA net, i dieci canali tematici de "I Cantieri della PA digitale", la presenza sui principali social network e la repository degli atti on line degli eventi organizzati durante l'anno. I numeri sul web **nel 2016:** oltre **730.000** utenti unici, **76.000** iscritti alle newsletter, di cui **9.400** alle newsletter tematiche, con un incremento medio mensile del 3%.

FORUM PA (Roma, maggio 2017)

La convention di maggio rappresenta da 28 anni l'evento nazionale dedicato all'innovazione nella Pubblica Amministrazione e nei territori.

FORUM PA è il luogo delle relazioni istituzionali tra Governo centrale, Regioni, Comuni e Aziende Innovative.

FORUM PA è il luogo della formazione e del capacity building degli operatori pubblici e di chi collabora ai processi di modernizzazione della PA.

FORUM PA è il luogo della comunicazione a stakeholder ed opinione pubblica sull'execution di politiche e processi in atto, anche grazie alla copertura mediatica riservata alla Manifestazione.

I **numeri del 2016**: 131 Partner pubblici e privati; 14.000 partecipanti unici; 90 eventi tra conferenze, tavole rotonde e laboratori; 100 workshop di formazione e presentazione di best practice; 900 relatori pubblici e privati; 20 ore di diretta streaming su tre canali.

Eventi tematici e territoriali

Oltre alla Manifestazione di maggio, FPA sostiene durante tutto l'anno, con molteplici iniziative dedicate a temi specifici o focalizzate sui territori, l'azione di ricerca e confronto con gli stakeholder dell'innovazione:

- I **FORUM PA Regionali** sono eventi di uno o due giorni in collaborazione con l'amministrazione regionale, per promuovere le linee di innovazione del territorio specifico. Le aziende partner possono partecipare a una plenaria istituzionale in cui confrontarsi con il vertice politico della Regione e a sessioni parallele di lavoro su tematiche verticali. Le tappe già in programma per il 2017 sono: Emilia Romagna, Campania, Veneto, Marche.
- **ICity Lab** fornisce ad Aziende e Comuni gli strumenti per conoscere, misurare e confrontare il livello di smartness delle città italiane attraverso i dati. Icity Lab si compone di: un **evento nazionale** con Sindaci, Assessori e dirigenti a innovazione e smart city dei comuni; **ICity Rate**, la classifica delle smart city italiane e la piattaforma di data analysis che misura la smartness delle città.
- **S@lute** è una convention sull'innovazione tecnologica e organizzativa per la salute ed il benessere dei cittadini. Aderiscono gli Enti pubblici del SSN, le Regioni, le ASL/AO, le professioni sanitarie, le società scientifiche. Le imprese partner partecipano portando proposte di innovazione nella sessione congressuale e scegliendo tra i diversi livelli di partnership.
- **Roadshow territoriali** vengono progettati ed organizzati sulle specifiche esigenze dell'Ente. Nell'organizzazione FPA si occupa di tutti gli aspetti relativi a progettazione dei contenuti, coinvolgimento di stakeholder e pubblico di interesse, logistica e tecnologia, promozione e comunicazione dell'iniziativa a livello territoriale.
- **Tavoli di confronto e laboratori di advocacy** su temi specifici, aperti a esperti, sperimentatori e stakeholder.

Cantieri della PA Digitale: tavoli di lavoro e canali di approfondimento on line

Cantieri della PA digitale sono dieci "laboratori" in cui i più autorevoli operatori pubblici e privati disegnano i percorsi di attuazione della PA digitale in altrettante aree verticali e trasversali dell'informatica pubblica: sanità, giustizia, procurement, documenti, pagamenti, cittadinanza, scuola, data management, infrastruttura, sicurezza.

Ciascun Cantiere rappresenta un'area di lavoro multicanale, dedicata ad un tema specifico, volta a monitorare, stimolare e favorire l'effettiva execution dei progetti e delle iniziative d'innovazione attraverso attività di advocacy, networking e lavoro collaborativo.

I Cantieri operano attraverso **due modalità** principali:

- un tavolo di lavoro ristretto che esamina lo stato dell'arte del tema; gli ostacoli normativi, di risorse o di comportamenti che rendono problematico il cambiamento; le migliori esperienze italiane e straniere; gli scenari tecnologici più avanzati e le possibilità che questi possono aprire; le modalità di realizzazione dei progetti.
- Dieci canali on line che raccolgono opinioni, testimonianze, esperienze sul tema e costituiscono un repository di "saperi" da mettere in condivisione e veicolato attraverso newsletter tematiche quindicinali. Ciascun canale tematico si propone come il luogo di riferimento della digital transformation in ciascun campo trattato.

I webinar

I Webinar sono seminari on line della durata di un'ora basati su piattaforma specializzata che permette la comunicazione audio e video in modalità sincrona e la condivisione di materiali. Il webinar è un valore aggiunto per le organizzazioni che devono raggiungere attori diversi sul territorio nazionale. È lo strumento ideale per: informare su norme, determine e regolamenti; formare su adempimenti e processi amministrativi; favorire lo scambio di buone pratiche; promuovere temi di innovazione.

I **numeri** del **2016**: 21 webinar per un totale di oltre 7.300 partecipanti.

Advisory e Formazione

FPA vanta un team qualificato che si occupa della progettazione, gestione e realizzazione di **progetti di ricerca, analisi, formazione e community building** rivolti ad Aziende e PA. FPA co-disegna i singoli progetti in stretta collaborazione con le organizzazioni partner a partire da specifiche opportunità ed esigenze rilevate.

Academy Premium: i webinar formativi di FPA

Academy Premium è la **piattaforma di formazione** per accrescere le competenze degli operatori pubblici e dei soggetti privati che collaborano con la PA, fornendo una "cassetta degli attrezzi" e sapere utile, immediatamente spendibile all'interno delle proprie organizzazioni, su processi, norme, strumenti e tecnologie. Il programma di FPA Academy Premium è rivolto ad amministratori e dipendenti pubblici, aziende di servizi e organizzazioni non profit, imprenditori, operatori e studenti che vogliono rimanere al passo con il presente. Le iniziative all'interno del programma FPA Academy Premium prevedono una quota di partecipazione.

DIGITAL360 | Group

DIGITAL360 ha la missione di «*accompagnare imprese e pubbliche amministrazioni nella comprensione e nell'attuazione della Trasformazione Digitale e dell'Innovazione Imprenditoriale, e favorire l'incontro con i migliori fornitori tecnologici*», attraverso una **piattaforma multicanale unica in Italia** composta da **Contenuti Editoriali, Comunicazione, Lead Generation, Eventi, Advisory e Advocacy**.

Per far questo **DIGITAL360** integra un **mix multidisciplinare e multiculturale di professionalità e competenze**: professori universitari, giornalisti, consulenti, ricercatori, professionisti degli eventi ed esperti di comunicazione, tutti accumulati da una grande passione e missione: il digitale e l'innovazione, visti come i motori della crescita e dell'ammodernamento di questo Paese.

ALCUNI NUMERI

- 40 testate e portali B2B dedicati all'innovazione digitale e imprenditoriale, frequentati ogni mese da oltre 600 mila tra manager, professionisti e funzionari pubblici;
- 13.000 articoli, 600 white paper e 320 video realizzati nell'ultimo anno;
- 420 convegni/workshop e 110 webinar organizzati nell'ultimo anno;
- 36 giornalisti, che da sempre interpretano e commentano l'innovazione digitale e imprenditoriale di questo Paese;
- 44 professionisti specializzati nella comunicazione, nella gestione di eventi e nella lead generation;
- 40 consulenti, che tutti i giorni supportano, con un approccio fortemente basato su metodologie e dati, imprese e pubbliche amministrazioni in alcuni dei temi più rilevanti della trasformazione digitale e dell'innovazione, smart working, open innovation, digital capability, B2B e fatturazione elettronica, ICT governance, ICT legal & compliance.

I PROTAGONISTI

A



Allulli Massimo
Area Studi, Ricerche, Banca
Dati delle Autonomie Locali -
ANCI



Attias Luca
Direttore Direzione Generale
dei Sistemi informativi
automatizzati - Corte dei
Conti



Acanfora Stefano
Direttore Direzione -
Regionale "Centrale acquisti"
- Regione Lazio



Alvino Vittorio
Presidente - Associazione
Openpolis



Azzolini Vitalba
Giurista



Aceti Tonino
Coordinatore nazionale -
Tribunale dei diritti del
malato - Cittadinanzattiva



Amici Cinzia
Responsabile Sistemi
informativi per
dematerializzazione,
gestione dei flussi
documentali e trasparenza -
Regione Marche

B



Addone Agnese
Docente IC Alfieri - Lante
della Rovere e Coordinatore
CoderDojo Roma



Amorelli Elisa
Coordinatrice comunicazione,
rapporti istituzionali e
marketing sociale -
Fondazione Mondo Digitale



**Baldassarre
Andrea Ivan**
Project Officer, Cantieri della
PA digitale - FPA



Agrò Maria Ludovica
Direttore Generale -
Agenzia per la Coesione
Territoriale



Anessi Pessina Eugenio
Professore Ordinario -
Cergas Centro Ricerche
Gestione Assistenza
Sanitaria



Baldelli Fiorella
Dirigente Centro Unico
Gare ed Espropri, Sistemi
Informativi e Statistica -
Provincia di Lucca



Agus Francesco
Consigliere Regionale,
Presidente commissione
Autonomia ed ordinamento
Regionale - Consiglio
Regionale della Sardegna



Angeloni Giacomo
Assessore Innovazione,
semplificazione, servizi
demografici - Comune
di Bergamo



Baldoni Roberto
Direttore del Laboratorio
Nazionale di Cyber Security
- CINI e del Centro di Ricerca
in Cyber Intelligence e
Information Security -
Università di Roma Sapienza



Albertini Guido
Direttore Centrale Sistemi
Informativi e Agenda Digitale
- Comune di Milano



Aprea Valentina
Assessore Istruzione,
Formazione e Lavoro -
Regione Lombardia



Barbieri Domenico
Responsabile progetto
Pagamenti elettronici, Ufficio
Sviluppo ed esercizio servizi
digitali - INAIL



Alleva Giorgio
Presidente - ISTAT - Istituto
nazionale di statistica



Arfè Caterina
Funzionario archivista
Archivio Centrale dello Stato



Bartolini Antonio
Assessore Riforme della
PA, Innovazione e Agenda
Digitale - Regione Umbria



Basso Roberto
Portavoce del Ministro dell'Economia e delle Finanze



Benedetti Michele
Dipartimento di Ingegneria Gestionale - Politecnico di Milano



Biancato Laura
Dirigente Scolastico, distaccata all'Ufficio VI Innovazione Digitale della DGEFID - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



Bassoli Claudio
Vice President Enterprise Group Italy - Hewlett Packard Enterprise



Benelli Moira
Dipartimento Innovazione Tecnologica - ANCI



Bianco Amedeo
Senatore - Senato della Repubblica



Battaglia Rosy
Giornalista e attivista fondatrice dell'iniziativa Cittadini Reattivi



Bergamaschi Walter
Direttore generale, Università degli Studi di Milano - Regione Lombardia



Bianco Enzo
Sindaco - Comune di Catania



Battiferri Simone
Direttore ICT Solutions & Service Platforms - TIM



Bernava Maurizio
Segretario Confederale, Dipartimento Pubblico Impiego e politiche Sociali - CISL



Biffoli Claudia
Direttore Ufficio 4 - Sistema informativo, Direzione Generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica - Ministero della Salute



Bedin Sara
Esperto della Commissione Europea in materia di innovation procurement Commissione Europea



Bertola Michele
Presidente Andigel e Direttore generale del Comune di Bergamo



Biffoni Matteo
Sindaco - Comune di Prato



Belardinelli Andrea
Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi



Berutti Bergotto Carlo
Dirigente Responsabile Informatica e Telecomunicazioni - Ente Ospedaliero "Ospedali Galliera" Genova"



Biondi Giovanni
Presidente - Indire - Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa



Beltrame Alessio
Capo della Segreteria del Sottosegretario di Stato Antonello Giacomelli, Ministero dello Sviluppo Economico



Beulcke Alessandro
Presidente - ALLEA



Blandamura Giulio
Direttore Centrale Sistemi Informativi - INPS



Benassi Gabriele
Servizio Marconi T.S.I., Ufficio III - Tecnologie - Innovazione - Piano Nazionale Scuola Digitale - Ufficio Scolastico Regionale Emilia-Romagna



Bezzi Gabriele
Responsabile Conservazione e gestione dei rapporti con gli Enti produttori - Polo Archivistico Emilia-Romagna



Bobba Luigi
Sottosegretario di Stato Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

I PROTAGONISTI



Boccadutri Sergio
Deputato - Camera dei Deputati



Bono Sabrina
Capo Dipartimento Programmazione, Gestione Risorse Umane e Finanziarie Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



Bruno Bossio Enza
Deputata - Camera dei Deputati



Boggio Luigi
Presidente - Assobiomedica - Associazione nazionale tecnologie biomediche



Borghetti Carlo
Consigliere Regionale, componente III Commissione permanente - Sanità e politiche sociali - Regione Lombardia



Brusoni Manuela
Presidente - ARCA SpA - Azienda Regionale Centrale Acquisti Regione Lombardia



Boglietti Leda
Regional Technology Platforms and Projects Dept. Manager - ASTER



Boselli Luca
Partner IT Advisory - KPMG



Bucciarelli Fabio
Responsabile Coordinamento attività inerenti sicurezza informatica - Regione Emilia-Romagna



Bolzoni Fabrizio
Presidente - Legacoop Servizi



Botti Renato
Direttore Generale - programmazione sanitaria Ministero della Salute



Bugli Vittorio
Assessore Bilancio, Innovazione e Enti locali - Regione Toscana



Bonaretti Mauro
Capo di Gabinetto - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti



Bottini Bruno
Managing director - BBS Italia



Buongiovanni Chiara
Gare e Advisory - FPA



Bonaretti Paolo
Consigliere - Ministero dello Sviluppo Economico



Bottino Rosa Maria
Direttore - Istituto tecnologie didattiche di Genova



Buono Giuseppe
Direttore Centrale, Direzione Centrale Tecnologie e Innovazione - Agenzia delle Entrate



Bonelli Ugo
Consulente - DINTEC - Stati Generali Innovazione



Branchini Sara
Centro Antartide Bologna



Burinato Antonio
Manager of Strategic Initiatives, Division Enterprise Fastweb



Bonfanti Matteo
Research Fellow - Scuola Superiore Sant'Anna



Brianza Francesca
Assessore Reddito di autonomia e Inclusione sociale - Regione Lombardia



Busa Vincenzo
Consigliere della Corte dei Conti



Buttol Andrea
 Servizio sistemi informativi ed e-government - Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia



Campesato Gildo
 Direttore Responsabile - Corriere delle Comunicazioni



Caridi Andrea
 Cofounder & Head of Marketing - Artys

C



Campione Vittorio
 Direttore - Fondazione Astrid



Carlini Angelo
 Presidente - "Assistal - Associazione Nazionale Costruttori di Impianti e Servizi - Energetici e Facility Management"



Caccavello Fabrizio
 Consulente Area architetture, standard e infrastrutture - IWA Italy



Campora Andrea
 Senior Vice President Line of Business Cyber Security & ICT Solutions, Divisione Sicurezza e Sistemi per l'Informazione - Leonardo-Finmeccanica



Carollo Valentina
 Avvocato - Studio Carollo



Caliani Mauro
 Direttore Innovazione e Informatizzazione processi - Usl 7 Siena



Camporeale Rita
 Responsabile Ufficio Sistemi e Servizi di Pagamento - ABI - Associazione bancaria italiana



Caronna Leonardo
 Direttore Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti - Provincia Autonoma di Trento



Caligiuri Patrizio
 Capo segreteria tecnica del Ministro per la Semplificazione e la PA - Presidenza del Consiglio dei Ministri



Cannarsa Cristiano
 Presidente e Amministratore Delegato - Sogei



Carpani Guido
 Capo di Gabinetto - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare



Camasca Michele
 Direttore Generale - Arpa Lombardia



Canzian Alessandro
 Direttore Marketing & Vendite Corporate - Vodafone Italia



Casagrande Barbara
 Segretario Generale - CODIRP - Confederazione della dirigenza pubblica



Camorali Giovanna
 Sales Unit Manager Enterprise, Regional Government and Public - IBM Italia



Caporello Giuseppe
 Dirigente Settore Infrastrutture e Sicurezza - Agenzia delle Entrate



Casanova Massimo
 Dirigente Responsabile Direzione Sistema informativo, Innovazione - Comune di Bergamo



Campagna Cristian
 Funzionario Ministero dell'economia e delle finanze



Cardinale Ciccotti Giuseppe
 Direttore Ufficio Esercizio Infrastrutture IT, Direzione Centrale per l'Organizzazione Digitale - INAIL



Casciello Massimo
 Direttore Generale digitalizzazione, sistema informativo sanitario e della statistica - Ministero della Salute

I PROTAGONISTI



Casero Luigi
Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze



Cavallini Monica
Project Manager Scuola Digitale - Liguria Digitale



Cerrato Andrea
Assessore Turismo, Agricoltura e progetti speciali - Comune di Asti



Castellani Laura
Responsabile Settore Infrastrutture e tecnologie per lo sviluppo Società dell'Informazione - Regione Toscana



Cavallini Matteo
Responsabile Area Sicurezza e Sistemi Informativi interni - Consip



Chiofalo Maria Luisa
Assessora Promozione delle tecnologie digitali per l'informazione - Comune di Pisa



Castellano Andrea
Manager of Security Services Sales - IBM Italia



Cecchetti Enrico
Assessore Bilancio, Finanze e Tributi e innovazione tecnologica - Comune di Lucca



Cianfriglia Licia
Vicepresidente - ANP - Associazione Nazionale Dirigenti e Alte Professionalità della Scuola



Castellucci Giovanni
Amministratore Delegato - Autostrade per l'Italia e Atlantia



Ceccolini Marco
Responsabile Area Servizi Documentali Lombardia Informatica



Cignarelli Tiziana
Segretario Generale FLEPAR Inail - Associazione Avvocati e Professionisti Tecnici e Sanitari



Catalano Ivan
Deputato - Camera dei Deputati



Ceglie Giuseppe
Responsabile Dipartimento Esercizio - Lombardia Informatica



Cilla Mario
Dirigente Area Sicurezza ICT - INPS



Catania Elio
Presidente - Confindustria Digitale



Cella Claudio
Responsabile Marketing Poste Italiane



Ciocci Manuel
Agenzia per l'Italia Digitale



Catti Paolo
Associate Partner - P4I - Partners4Innovation



Cellesi Luca
Presidente - Associazione Allievi SSPA



Cipriani Antonino
Dirigente Ufficio Innovazione - Comune di Palermo



Cavallaro Mario
Presidente Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria



Centurelli Luca
Direttore Information and Communication Technology - Azienda Sanitaria Locale Roma 5



Cirillo Carolina
Capo dipartimento innovazione tecnologica - Roma Capitale



Civita Michele
Assessore Politiche del territorio, Mobilità - Regione Lazio



Conca Carla
Business Manager Visual Instruments - EPSON



Costantini Giacomo
Assessore Turismo, coordinamento eventi, smart city - Comune di Ravenna



Cobis Fabrizio
Dirigente Promozione e incentivazione della specializzazione, cooperazione e coesione territoriale della ricerca - Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca



Confalonieri Paolo
Assessore Mobilità - Comune di Monza



Crespi Daniele
Responsabile Funzione Service Management Servizi Innovativi - Lombardia Informatica



Coccia Rita
Dirigente Scolastico - ITT "A. Volta" Perugia



Conforti Diego
Responsabile Ufficio Innovazione e Ricerca, Dipartimento Salute e Solidarietà Sociale - Provincia Autonoma di Trento



Curcio Silvano
Direttore TEROTEC, Docente Sapienza Università di Roma



Cocco Roberta
Assessora Trasformazione digitale e Servizi civici - Comune di Milano



Conio Paola
Senior Partner - Studio Legale Leone



Cogo Gianluigi
Project Manager Agenda Digitale del Veneto - Regione Veneto



Conte Gabriele
Presidente - Consorzio ClioCom



Damiotti Antonella
Dirigente Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze



Colella Sergio
Vice Presidente e Direttore Generale - Hewlett-Packard Enterprise Services South



Coppola Paolo
Consigliere politico per l'Agenda Digitale del Ministro per la Semplificazione e PA



Dario Claudio
Direttore Sanitario - Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari della Provincia Autonoma di Trento



Colli Franzone Paolo
Direttore Generale - Netics



Cornero Alessandra
Responsabile Ufficio gestione documentale - Formez PA



Daverio Giovanni
Direttore Generale Welfare - Regione Lombardia



Comanducci Marcello
Assessore Attività produttive, Turismo, Innovazione tecnologica - Comune di Arezzo



Corso Mariano
Responsabile Scientifico Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità - Politecnico di Milano



Davoli Quirino
Responsabile Tecnologie Informatiche - ASL Roma 1

I PROTAGONISTI



De Bernardinis Bernardo

Presidente - ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale



De Ritis Antonella

Ufficio Promozione e sviluppo - Camera di Commercio di Roma



Del Pizzo Salvatore

Public Affair Sales Executive - VeniceCom



De Biasi Emilia Grazia

Presidente della Commissione Igiene e Sanità - Senato della Repubblica



De Santis Noemi

Amministratore - Farmosa



Del Turco Sauro

Responsabile Attuazione Agenda Digitale Toscana - Regione Toscana



De Felice Diego

Dirigente Generale Struttura di progetto Archivi e Dematerializzazione - INPS



De Toro Domenico

Responsabile Ufficio Assistenza sviluppo applicativi anagrafe immobiliare e fiscalità atti - Agenzia delle Entrate



Della Bitta Luca

Presidente della Provincia di Sondrio e Presidente Commissione Innovazione Tecnologica e Attività Produttive di ANCI



De Gaetano Angela Rita

Funzionario Ufficio Sistema informativo, DG digitalizzazione, sistema informativo sanitario e statistica - Ministero della Salute



De Vincenti Claudio

Sottosegretario di Stato - Presidenza del Consiglio dei Ministri



Dell'Aringa Carlo

Deputato - Camera dei Deputati



De Giorgi Marco

Direttore Ufficio Valutazione della Performance - Dipartimento della Funzione Pubblica



Dècina Matteo Maurizio

Esperto di economia digitale



Delli Noci Alessandro

Assessore Innovazione tecnologica, politiche comunitarie, politiche giovanili, Lavoro e formazione professionale - Comune di Lecce



De Luigi Fabio

Dirigente Servizio Sistemi Informativi Comune di Ferrara



Deidda Gagliardo Enrico

Direttore del Master Universitario di I livello "PERF.ET" - Università degli Studi di Ferrara



Dell'Oro Roberto

Partner - Santer Reply



De Nicola Rocco

Professore ordinario e direttore del SysMA - System Modelling and Analysis - IMT Institute for Advanced Studies



Del Conte Maurizio Ferruccio

Presidente - ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro



Delrio Graziano

Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti



De Rita Giuseppe

Presidente - Fondazione Censis



Del Favero Angelo Lino

Presidente nazionale FederSanità ANCI e Direttore Generale Istituto Superiore di Sanità



Demuro Gianmario

Assessore Affari generali, Personale e riforma - Regione Sardegna



D'Erasmo Pasquale
Responsabile Servizio Sanità
- InnovaPuglia



Di Legami Roberto
Direttore del Servizio di
Polizia Postale e delle
Comunicazioni - Ministero
dell'Interno



Dotto Sante
Direttore Progetti
per la PA - Consip



Desideri Enrico
Vice Presidente Federsanità
Anci e Commissario Area
Vasta Sud Est Toscana



Di Maio Francesco
Capo Dipartimento Sicurezza
- ENAV



Draoli Mauro
Responsabile Servizio
strategie di procurement e
innovazione del mercato -
Agenzia per l'Italia Digitale



Dhingjini Ina
Assessore Sociale, Terzo
settore, Sanità, Casa -
Comune di Livorno



Di Minco Lidia
Dirigente Ufficio 3 - Sistema
informativo sanitario
nazionale, DG della
digitalizzazione, del sistema
informativo sanitario e della
statistica - Ministero della
Salute



Di Blas Nicoletta
Ricercatrice - Politecnico
di Milano



Diacetti Roberto
Presidente - EUR S.p.A.



Epifani Stefano
Techeconomy



Di Cesare Ettore
Cofondatore e Direttore
dei progetti - Associazione
Openpolis



**Distefano Claudio
Gaetano**
Coordinamento progetto
Fatturazione elettronica
PA, Area Pubblica
amministrazione - Agenzia
per l'Italia Digitale



Erriu Cristiano
Assessore Enti Locali,
Finanze e Urbanistica -
Regione Autonoma della
Sardegna



Di Ciano Marco
Responsabile Ufficio Ricerca
e Sviluppo - InnovaPuglia



Dominici Piero
Docente universitario e
formatore professionista
- Università degli studi di
Perugia



Di Costanzo Francesco
Portavoce e responsabile
comunicazione web
#ITALIASICURA - Presidenza
del Consiglio dei Ministri



Dominici Gianni
Direttore Generale - FPA



Fabiani Guido
Assessore Sviluppo
Economico e Attività
Produttive - Regione Lazio



**Di Laura Frattura
Paolo**
Presidente - Regione Molise



Donato Vincenzo
Capo Dipartimento Politiche
di Coesione - Presidenza del
Consiglio dei Ministri



Faggioli Gabriele
Ceo - P4I -
Partners4Innovation

I PROTAGONISTI



Faini Fernanda

Presidente Circolo dei Giuristi Telematici



Fedeli Valeria

Vice Presidente - Senato della Repubblica



Fini Antonio

Dirigente Scolastico - Istituto Comprensivo di Arcola



Faltoni Monia

Assessore Bilancio e Programmazione finanziaria - Comune di Prato



Feliziani Sergio

Responsabile Area Centro Sud - EMC Italia



Finocchiaro Giusella Dolores

Professore ordinario Dipartimento di Scienze Giuridiche - ALMA MATER STUDIORUM - Università di Bologna e Presidente del gruppo di lavoro UNCITRAL



Fanzizzi Marco

Amministratore Delegato e Direttore Generale - EMC Italia



Ferranti Cinzia

Università degli Studi di Padova



Fiorini Luisanna

Dirigente Scolastico, Servizio provinciale valutazione per l'istruzione e la formazione in lingua italiana - Provincia autonoma di Bolzano



Fantacone Stefano

Presidente - Lazio Innova



Ferranti Ferruccio

Direttore Generale - CSI Piemonte



Flor Luciano

Direttore Generale Azienda Ospedaliera di Padova



Fava Giovanni

Assessore Agricoltura - Regione Lombardia



Ferrara Luigi

Presidente - Consip



Forsi Rita

Direttrice Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione - Ministero dello Sviluppo Economico



Faverin Giovanni

Segretario Generale CISL - Funzione Pubblica



Ferrari Ludovica Carla

Assessore Bilancio, Finanze, Sistemi informatici, Smart city, Personale, Riforma PA - Comune di Modena



Franceschi Simone

Vice Sindaco - Comune di Iglesias



Faverio Aurelio Maria

Dirigente Settore Sistema Informativo Integrato - Città Metropolitana di Milano



Ferro Pasquale

Banca di Italia



Francesconi Bruno

Responsabile PA di BancoPosta - Poste Italiane



Faviere Marcello

Direttore Audit e Compliance - ESTAR



Filippetti Ilenia

Responsabile Sezione Monitoraggio appalti di servizi e forniture - Regione Umbria



Franchina Luisa

Partner - Hermes Bay



Fratoddi Marco
Direttore La Nuova Ecologia
- Legambiente



Galdi Antonella
Vice Segretario Generale
- ANCI



Gelli Federico
Deputato - Camera dei
Deputati



Fregonara Medici Mario
Responsabile Informatica
e Telematica - Azienda
Ospedaliero-Universitaria
'Maggiore della Carità



Gallera Giulio
Assessore Welfare - Regione
Lombardia



Genovesi Leopoldo
Amministratore Delegato -
TI Trust Technologies



Frieri Francesco Raphael
Direttore Generale, Risorse
Europa Innovazione
Istituzioni - Regione Emilia-
Romagna



Garavaglia Roberto
Consulente sistemi di
pagamento elettronico e
monetica



Gentili Giovanni
Responsabile Settore
Politiche per la società
dell'informazione e
amministrazione digitale -
Regione Umbria



Fucci Fabio
Sindaco - Comune di
Pomezia



Gareri Raffaele
Direttore Area Innovazione
e Territorio - Provincia di
Brescia



Gervasi Osvaldo
Dipartimento di Matematica
e Informatica - Università
degli Studi di Perugia



Fuggetta Alfonso
Amministratore Delegato
e Direttore Scientifico -
CEFRIEL



Gasparri Marco
Direzione Sourcing ICT -
Consep



Giacomelli Antonello
Sottosegretario di Stato
- Ministero dello Sviluppo
Economico

I



Gastaldi Luca
Osservatorio Agenda Digitale
- Politecnico di Milano



Giannandrea Stefano
Responsabile Area
Monitoraggio - Lepida



Gabrielli Monica
Responsabile Strategia
e Innovazione, Direzione
Digital Organization - Sogei



Gaudino Giancarlo
ISCOM - Istituto Superiore
delle Comunicazioni e
delle Tecnologie e delle
Comunicazioni - Ministero
dello Sviluppo Economico



Giovannella Carlo
Direttore del Master in
Design of People Centered
Smart Cities - Università di
Roma Tor Vergata



Galardi Giancarlo
Direttore Unità Dirigenziale
per l'Information Technology
AIFA



Gelasi Leandro
Responsabile Settore IT
Operations - Corte dei Conti



Giovannetti Marco
Responsabile Piattaforme
e Procurement e fatturazione
elettronica - Regione
Toscana

I PROTAGONISTI



Giovannini Maria Pia
Responsabile Area Pubblica
Amministrazione - Agenzia
per l'Italia Digitale



Grasso Francesco
Dirigente Sistemi informativi
- Azienda Ospedaliera
'Policlinico Umberto I'



Gutgeld Itzhak Yoram
Commissario per la revisione
della spesa - Presidenza del
Consiglio dei Ministri



Giuliano Salvatore
Dirigente Scolastico
ITIS "Majorana" Brindisi



Grillo Francesco
Consigliere del Ministro -
Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca



Giustozzi Corrado
Membro del Permanent
Stakeholders' Group -
European Union Agency for
Network and Information
Security (ENISA)



Guasti Lorenzo
Tecnologo - Sistemi
Informativi - Indire
- Istituto Nazionale
di Documentazione,
Innovazione e Ricerca
Educativa



Iacono Giuseppe
Presidente Stati Generali
dell'Innovazione



Gola Franco
Direttore Governo Servizi e
Soluzioni Applicative per la
P.A. - CSI Piemonte



Guazzo Gianmarco
Giornalista, Ricercatore ed
Esperto di comunicazione
strategica e istituzionale



Iaione Christian
Professore di diritto pubblico
UniMarconi e coordinatore
del LABORatorio per la
GOVernance dei beni comuni
della LUISS Guido Carli



Golia Angelo
Responsabile Sistemi
Informativi e Sportelli
Polifunzionali - Comune di
Piacenza



Guerchio Mariella
Presidente - Associazione
Nazionale Archivistica
Italiana



Iaselli Michele
Docente - Università
Federico II di Napoli e LUISS
Guido Carli



Golzio Sandro
Direttore Centrale
Commercio, Lavoro,
Innovazione e Sistema
Informativo - Comune di
Torino



Guerrieri Gianpiero
Dirigente Ufficio VI, Direzione
sistemi informativi e
innovazione - Ministero
dell'Economia e delle
Finanze



Icardi Marco
Amministratore Delegato -
SAS Italia



Govoni Giovanni
Servizio Marconi T.S.I.,
Ufficio III - Tecnologie
- Innovazione - Piano
Nazionale Scuola Digitale -
Ufficio Scolastico Regionale
Emilia-Romagna



Gullo Elio
Direttore Ufficio innovazione
e digitalizzazione,
Dipartimento della Funzione
Pubblica - Presidenza del
Consiglio dei Ministri



Idromela Adriano
Responsabile Document
Marketing - Poste Italiane



Gozi Sandro
Sottosegretario di Stato con
delega agli Affari Europei -
Presidenza del Consiglio dei
Ministri



Gumina Andrea
Consigliere del Ministro -
Ministero dello Sviluppo
Economico



Iozzia Giovanni
Direttore Responsabile
EconomyUp



Isidoro Angela
Dirigente Settore Progetti
ICT - Agenzia delle Entrate



Leonardi Filippo
Direttore Generale
AIOP - Associazione Italiana
Ospedalità Privata



Lorenzin Beatrice
Ministro della Salute

L



Lipparini Lorenzo
Assessore Partecipazione,
cittadinanza attiva e open
data - Comune di Milano



Lucibello Giuseppe
Direttore Generale - INAIL



Lattuca Enzo
Deputato - Camera dei
Deputati



Lisi Elena
Rapporti Istituzionali -
ANORC - Associazione
Nazionale per Operatori
e Responsabili della
Conservazione Sostitutiva



Luzzo Valeria
Archivio Centrale dello Stato



Laurenzi Massimo
Rappresentante Juniores nel
Consiglio Direttivo Nazionale
- Associazione Nazionale
Archivistica Italiana



Lisi Andrea
Presidente
ANORC - Associazione
Nazionale per Operatori
e Responsabili della
Conservazione Sostitutiva

M



Lavacca Pasquale
Comandante delle Unità
Mobili e Specializzate
"Palidoro" - Arma dei
Carabinieri



Liuzzi Mirella
Deputata - Camera dei
Deputati



Macchi Paola
Consigliere Regionale,
componente III Commissione
permanente - Sanità e
politiche sociali - Regione
Lombardia



Lazzaro Francesco
Dirigente Centro interservizi
amministrativi cooperazione
internazionale - Ministero
degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale



Lolli Cataldo
Responsabile Marketing -
Studio A.M.I.C.A.



Madia Marianna
Ministro per la
Semplificazione e la PA



Lazzini Fabio
Responsabile Security
Governance e Privacy - Sogei



Longo Alessandro
Direttore Responsabile
- Agendadigitale.eu e
Forumpa.it



Majorino Pierfrancesco
Assessore Politiche sociali
Salute e Diritti - Comune
di Milano



Leggio Cristina
Assessora Programmazione
europea, Politiche giovanili,
Università - Comune di
Latina



Longoni Egidio
Assessore Innovazione ed
Agenda Digitale- Comune
di Monza



Malagnino Fabio
Digital Officer - Consiglio
Regionale del Piemonte

I PROTAGONISTI



Manca Giovanni
Presidente - ANORC -
Associazione Nazionale per
Operatori e Responsabili
della Conservazione
Sostitutiva



Marconi Pia
Capo Dipartimento della
Funzione Pubblica



**Massella Ducci Teri
Enrica**
Coordinamento progetti
sistemi di conservazione
dei documenti informatici -
Agenzia per l'Italia Digitale



Mancuso Fulvio
Vice Sindaco - Comune di
Siena



Mari Sandro
Ministero dello Sviluppo
Economico



Massimi Fabio
Agenzia per l'Italia Digitale



Mandelli Andrea
Senatore - Senato della
Repubblica



Maroni Roberto
Presidente - Regione
Lombardia



Mastrangelo Simon
Amministratore -
Ergoproject



Manzana Fausto
Presidente e Amministratore
delegato - GPI Group



Marras Salvatore
Responsabile Area
Innovazione Digitale -
Formez PA



Mastrogregori Luca
Responsabile Strategie
Innovative di Acquisto -
Consp



Manziona Antonella
Capo del Dipartimento per gli
Affari Giuridici e Legislativi
- Presidenza del Consiglio
dei Ministri



Marsala Antonella
Project manager Progetto
LaFemME - Italia Lavoro



Mattarella Bernardo
Direttore Business Unit
Incentivi e Innovazione -
Invitalia



Marani Giovanni
Assessore Sport, Politiche
Giovanili, Statistica,
Innovazione Tecnologica -
Comune di Parma



Martino Marco
Segreteria Tecnica - CISIS -
Centro Interregionale Sistemi
Informatici Geografici e
Statistici



Mattioli Lorenzo
Presidente - ANIP -
Confindustria



Marcantonio Caterina
Project Manager - Consip



Marzano Flavia
Assessora Roma Semplice -
Roma Capitale



Maule Chiara
Assessora Partecipazione,
innovazione, formazione,
amministrazione digitale,
Smart City - Comune di
Trento



Marciano Claudio
Assessore Acqua Pubblica,
Energia, Mobilità, Rifiuti,
Smart City - Comune di
Formia



Massafra Paolo
Sales Business Development
Manager
Cisco Systems Italy



Mazzoni Silvia
Dirigente Scolastico - I.C.
Torgiano-Bettona



Melandri Giovanna
Presidente - Human
Foundation



Michilli Mirta
Direttore Generale
Fondazione Mondo Digitale



Mochi Sismondi Carlo
Presidente - FPA



Melchionda Michele
Servizio gestione centro
unico servizi, Direzione
Generale Sistemi Informativi
Automatizzati - Cortei dei
Conti



Migliaro Anna
Direzione Sistemi Informativi
- Comune di Genova



Modafferi Francesco
Dirigente Dipartimento
libertà pubbliche e sanità
Autorità Garante per la
protezione dei dati personali



Melchionna Silvia
Responsabile Ufficio
segnalazioni reclami in
ambito sanitario - Autorità
Garante per la protezione dei
dati personali



Migliozi Alessandra
Capo Ufficio Stampa -
Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca



Mola Antonino
Responsabile Piani
e programmi società
dell'informazione - Regione
Veneto



Melzi Ezio
Consigliere delegato -
BravoSolution Italia



Milana Guido
Senior Manager - KPMG



Monchiero Giovanni
Deputato - Camera dei
Deputati



Menduni Giovanni
Professore Associato,
Dipartimento di Ingegneria
Civile ed Ambientale -
Politecnico di Milano



Minenna Mauro
Direttore Generale
ACI Informatica



Mondini Marco
Dirigente Settore
Innovazione Tecnologica
- Unione dei Comuni della
Bassa Romagna



Meneschincheri Emilio
Policlinico Universitario
'Agostino Gemelli'



Mirra Benito
Italy EBG Cyber Security
Office member - Huawei
Italia



Montanari Luca
Research Fellow, CIS -
Centro di Ricerca di Cyber
Intelligence and Information
Security "Sapienza"
"Università di Roma"



Meola Antonio
Segretario Generale - Città
Metropolitana di Napoli



Misericordia Paolo
Direttore Innovazione
- FIMMG - Federazione
Italiana Medici di Medicina
Generale



Montanari Valeria
Assessora Agenda
digitale, Innovazione
tecnologica, Trasparenza e
comunicazione - Comune di
Reggio Emilia



Mezzina Diego
ICT Security Manager
INSIEL



Moccia Francesca
Vicesegretario Generale-
Cittadinanzattiva



Montegiove Sonia
Presidente - Associazione
LibrelItalia

I PROTAGONISTI



Montesarchio Simona
Direttore Generale interventi in materia di edilizia Scolastica per la Gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



Musumeci Alessandro
Presidente - Club dirigenti tecnologie dell'informazione



Nicotra Ida Angela
Componente - ANAC - Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche



Morandi Francesco
Assessore Turismo, Artigianato e Commercio - Regione Autonoma della Sardegna

N



Nobile Mario
Direttore Generale per i sistemi informativi e statistici Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti



Moretti Marco
Group CIO di A2A e Presidente di A2A Smart City



Napolitano Maurizio
Technologist at Fondazione Bruno Kessler - Centre for Information Technology



Noci Giuliano
Professore Ordinario, Dipartimento di Ingegneria Gestionale - Politecnico di Milano



Moriondo Roberto
Direttore Generale - Comune di Novara



Nencini Gastone
Country Manager - Trend Micro Italia

O



Moruzzi Mauro
Direttore Scientifico - CUP 2000 e responsabile e-Health Academy AssinterItalia



Nepote Adriana
Assessora Università, Formazione e Ricerca, Ufficio progetti Europei, Innovazione - Comune di Mantova



Occhiuto Emilia
Responsabile Unità Organizzativa Soluzioni di gestione documentale e piattaforme Web - Sogei



Mosca Giorgio
Responsabile Analisi Competitiva, Strategie e Tecnologie - Divisione Sicurezza e Sistemi per l'Informazione - Leonardo-Finmeccanica



Nesi Paolo
Professore ordinario Dipartimento di Ingegneria dell'Informazione - Università degli Studi di Firenze



Occorsio Eugenio
Giornalista - La Repubblica



Mucci Mara
Deputata - Camera dei Deputati



Nicodemo Francesco
Consigliere per la Comunicazione - Presidenza del Consiglio dei Ministri



Oliverio Gerardo Mario
Presidente - Regione Calabria



Mura Virginia
Assessore Lavoro, Formazione Professionale, Sicurezza Sociale - Regione Autonoma della Sardegna



Nicolini Andrea
Project Manager ICAR - CISIS - Centro Interregionale Sistemi Informatici Geografici e Statistici



Orlio Imma
Dirigente Tecnologie Informatiche e Telecomunicazioni - ASL Napoli 2 Nord



Orsi Alessia
Responsabile Area ICT -
IntercentER



Palazzi Mattia
Sindaco - Comune di
Mantova



**Paolicelli Francesco
Piero**
Open Data - Comune di
Lecce



Ortali Alfiero
Responsabile UOSA
Tecnologia e Sistemi
Informatici Azienda
Sanitaria Locale Roma 1



Palermo Pietro
Responsabile Area Bilancio,
Procurement e Servizi al
personale - CSI Piemonte



Paolini Paolo
Professore Ordinario,
Dipartimento di Elettronica,
Informazione e Bioingegneria
- Politecnico di Milano



Ottanelli Carla
Ufficio Sistemi e Servizi
di Pagamento - ABI -
Associazione bancaria
italiana



Palmisano Riccardo
Presidente - Assobiotec
- Associazione Nazionale
Sviluppo biotecnologie



Paparella Marco
Senior Advisor Osservatorio
Innovazione Digitale in
Sanità - Politecnico di Milano

P



Palumbo Cristina
Coordinatore Struttura
stabile per la gestione
dell'archivio e del protocollo
e per il coordinamento
sull'applicazione del CAD
- Regione Autonoma Friuli-
Venezia Giulia



Paparo Silvia
Direttore Generale
Ufficio Semplificazione
amministrativa -
Dipartimento della Funzione
Pubblica



Paci Raffaele
Vice Presidente - Regione
Autonoma della Sardegna



Pammolli Fabio
Presidente - Fondazione
MSD



Parlangei Raffaele
Direttore Ufficio Smart City
- Europa 2020 - Open Data -
Comune di Lecce



Padoan Pier Carlo
Ministro dell'Economia e
delle Finanze



Pandolfi Luca
Corporate & PA Supervisor
Sales - EPSON



Parrella Monica
Direttore Ufficio in materia
di interventi di Parità e pari
opportunità, Dipartimento
Pari Opportunità -
Presidenza del Consiglio dei
Ministri



Padula Alberto
Docente di Economia e
gestione dei servizi pubblici -
Dipartimento Management e
Diritto - "Università di Roma"
"Tor Vergata"



Pani Marcello
Presidente - SIFO - Società
Italiana di Farmacia
Ospedaliera



Pasquarelli Diana
Responsabile U.O.C. Sistemi
ICT - ASL Roma 3



Paggetti Stefano
Dirigente Servizio Società
dell'informazione e Sistema
informativo regionale -
Regione Umbria



Pantera Marco
Responsabile Struttura
Sistemi Informativi del
Territorio Sanità
Lombardia Informatica



Patini Franco
Membro Comitato Direttivo
Formazione - Confindustria
Digitale

I PROTAGONISTI



Patruino Vincenzo
Coordinatore Open Data -
ISTAT - Istituto nazionale di
statistica



Perra Lorenzo
Assessore Bilancio, Fondi
europei, Sistemi informativi
Comune di Firenze



Piersanti Valentina
Osservatorio Nazionale
Smart City - ANCI



Pavan Laura
e-Procurement Senior
Consultant - VeniceCom



Perrone Pietro
Dirigente Ufficio Servizi
Amministrativi, Direzione
Centrale per l'Organizzazione
Digitale - INAIL



Pigliapoco Stefano
Direttore del Master in
Formazione, gestione e
conservazione di archivi
digitali in ambito pubblico
e privato - Università di
Macerata



Penello Chiara
Dirigente Processi e Sistemi
Applicativi, Direzione
Generale Welfare - Regione
Lombardia



Pesole Dino
Giornalista - Il Sole 24Ore



Pilleddu Monica
Responsabile Architetture
Digitali PA - Poste Italiane



Penna Augusto
Assessore Politiche
Ambientali ed Energetiche -
Comune di Avellino



Pestelli Nicolò
Direttore Generale - ESTAR



Pillon Sergio
Osservatorio Nazionale
di Telemedicina e Sanità
Elettronica - AO San Camillo-
Forlanini



Pennesi Paolo
Direttore Generale,
Ispettorato Nazionale del
Lavoro - Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali



Petitti Emma
Assessore Bilancio, risorse
umane e pari opportunità -
Regione Emilia-Romagna



Pimpinella Maurizio
Presidente - Associazione
Italiana Istituti di Pagamento
e di Moneta Elettronica



Penzo Doria Gianni
Direttore Generale -
Università degli Studi
dell'Insubria



Petralia Paolo
Direttore Generale - Istituto
Gaslini



Pinelli Nicola
Direttore - FIASO -
Federazione Italiana Aziende
Sanitarie e Ospedaliere



Pernice Maurizio
Direttore generale clima
ed energia - Ministero
dell'Ambiente e della Tutela
del Territorio e del Mare



Petrucco Corrado
Docente di Pedagogia
Sperimentale - Università
degli studi di Padova



Pisano Paola
Assessore Smart City e
Innovazione - Comune di
Torino



Perniconi Caterina
Capo Ufficio Stampa -
Ministero delle Politiche
Agricole, Alimentari e
Forestali



**Pincaldini Mario
Carmelo**
Co-coordinatore Forum
italiano Fatturazione
Elettronica e eProcurement
-Agenzia delle Entrate



Piscopo Andrea
Vice Direttore Aster e
Coordinatore sistemi
informativi- Comune di
Mantova



Pizzaleo Antonella Giulia
Responsabile Agenda Digitale Regionale e Internet Governance - Regione Lazio



Prinetto Paolo
Presidente - CINI - Consorzio Interuniversitario Nazionale per l'Informatica



Rafele Carlo
Dipartimento Ingegneria Gestionale - Politecnico di Torino



Plantemoli Stefano
Responsabile sicurezza IT - Dipartimento Politiche del personale dell'amministrazione civile e Risorse strumentali e finanziarie - Ministero dell'Interno



Puggelli Sergio
Local Gov. & Healthcare Management - Hewlett-Packard Enterprise



Ragone Morena
Giurista



Pò Mario
Esperto - Global Forum



Purassanta Carlo
Amministratore Delegato - Microsoft Italia



Rangone Andrea
CEO Digital360 e co-founder Osservatori Digital Innovation della School of Management Politecnico di Milano



Poggiani Alessandra
Direttore Generale - VENIS Spa - Venezia Informatica e Sistemi

Q



Rauso Fabrizio
Direttore Digital Organization - Sogei Spa



Polimeno Domenico
Co-ideatore della Piattaforma e-learning - Università di Perugia - CognitiveLab



Quattrociochi Maurizio
Direttore Ict e Business solutions - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato



Re Rebaudengo Agostino
Presidente - assoRinnovabili



Ponzo Pellegrini Antonio
Assessore Attività produttive, Smart City - Comune di Empoli



Quattrone Agata
Assessora Sviluppo urbano sostenibile, mobilità e trasporti, Smart city - Comune di Reggio Calabria



Rea Luca
Responsabile CCTI - Fondazione Ugo Bordoni



Praticò Paolo
Direttore Generale Dipartimento programmazione nazionale e comunitaria Regione Calabria

R



Rebecchi Iacopo
Assessore Legalità, Polizia Locale, Agenda Digitale, Smart City - Comune di Mantova



Presta Andrea
Servizio sistemi informativi ed e-government - Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia



Racca Annarosa
Presidente - Federfarma



Reboani Paolo
Esperto di diritto del lavoro

I PROTAGONISTI



Reggi Roberto
Direttore - Agenzia del Demanio



Roma Massimiliano
Responsabile Area Enti Centrali - FPA



Russo Franca
Dirigente Ufficio 1 - Direzione sistema informativo fiscalità Ministero dell'Economia e delle Finanze



Rellini Lerz Giovanni
Responsabile Servizio Monitoraggio Attività e Coordinamento, Agenzia per l'Italia Digitale



Romano Giuseppe
Direttore del Servizio Informativo Aziendale ASP Catanzaro



Ricci Matteo
Sindaco di Pesaro e Vice Presidente ANCI



Rosati Elio
Cittadinanzattiva



Saccone Luciana
Direttore Generale Dipartimento Politiche della Famiglia - Presidenza del Consiglio dei Ministri



Rifkin Jeremy
Economista, attivista e saggista statunitense. Guru della sharing economy



Rossi Ivo
Consigliere politico del Sottosegretario Gianclaudio Bressa



Sala Fabrizio
Vice Presidente e Assessore alla Casa, Housing sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle Imprese - Regione Lombardia



Righi Daniele
Network Manager - Invitalia



Rossi Mori Angelo
Direttore Area Innovazione e Sviluppo - Federsanità ANCI



Samaritani Antonio
Direttore Generale - Agenzia per l'Italia Digitale



Rigoni Andrea
Managing Partner & Chairman - Intellium Ltd.



Rossi Salvatore
Direttore Generale Banca d'Italia



Sammarco Andrea
Vice Segretario generale - Unioncamere



Rigoni Luca
Direttore - Assinter Italia - Associazione Società per l'Innovazione Tecnologica nelle Regioni



Rucci Alessandra
Dirigente Scolastica - IIS Savoia Benincasa



Sanna Nicola
Sindaco - Comune di Sassari



Rispoli Eduardo
Partner - Whitehall Reply



Rughetti Angelo
Sottosegretario di Stato - per la Semplificazione e Pubblica Amministrazione



Santacroce Maurizio
Direttore - Payments&Services Sisal Group



Santangelo Sabrina
Funzionario Archivista
Archivio Centrale dello Stato



Scaccabarozzi Massimo
Presidente - Farindustria



Sensini Francesca
Comunicazione e Web
Content Specialist



Santaroni Anna Paola
Direttore Generale -
Ospedale S.Giovanni Battista



Scaduto Alberto
Responsabile Incassi,
Bancoposta - Poste Italiane



Serani Maria Cristina
Regione Autonoma Friuli-
Venezia Giulia



Santoni Agostino
Amministratore Delegato -
Cisco Systems Italy



Scano Roberto
Presidente - IWA Italy



Serranò Giovanna
Direttore Responsabile
"Rivista " FMI Facility
Management Italia"



Sappino Carlo
Direttore Generale incentivi
alle imprese - Ministero dello
Sviluppo Economico



Schael Thomas
Direttore Generale - Azienda
sanitaria dell'Alto Adige



Servida Andrea
"Head of Task Force "
"Legislation Team" -
Commissione Europea



Sartori Pierluigi
Responsabile Sicurezza -
Informatica Trentina



Schatzer Christian
Responsabile Project
Management ed innovazione
- Azienda sanitaria dell'Alto
Adige



Sette Mario
Direttore Ufficio
Extradipartimentale della
Polizia Locale - Città
Metropolitana di Roma
Capitale



Sassano Anna Pia
Direttore Architetture Digitali
e Servizi per la PA -Poste
Italiane



**Schiavo Francesco
Paolo**
Direttore Generale
sistemi informativi e
innovazione, Dipartimento
Amministrazione Generale
e Personale - Ministero
dell'Economia e delle Finanze



Sgarbossa Chiara
Osservatorio Innovazione
Digitale in Sanità -
Politecnico di Milano



Sassetti Andrea
Direttore Servizi di
Certificazione Gruppo Aruba
Aruba PEC



Sculco Luigi
Area Datawarehousing,
Business intelligence e
Internal audit - INPS



Siccardi Giulio
Responsabile per la
Trasparenza - AGENAS-
Agenzia Nazionale per i
Servizi Sanitari Regionali



Sbroiavacca Fulvio
Direttore Divisione Sanità
- INSIEL



Semprini Gianluca
Giornalista - Sky TG24



Simeone Cinzia
Banca di Italia

I PROTAGONISTI



Simonetti Emilio
Servizio per la Comunicazione Istituzionale - Dipartimento della Funzione Pubblica



Squittieri Benedetta
Assessore Personale, Organizzazione, Sistemi informativi, Innovazione tecnologica e agenda digitale - Comune di Prato



Terranova Lorenzo
Direttore Rapporti Istituzionali - Assobiomedica



Siniscalchi Ermengelida
Capo Dipartimento Politiche della Famiglia - Presidenza del Consiglio dei Ministri



Storchi Marco
Coordinatore generale - Tavolo Stazioni appaltanti - Imprese Patrimoni PA net



Terzi Claudia Maria
Assessore Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile - Regione Lombardia



Sirchia Girolamo
già Ministro della Salute e Primario Ospedaliero



Surico Francesco
Direttore Divisione Consulenza e Assistenza Tecnica - InnovaPuglia



Testa Paolo
Capo ufficio studi - ANCI



Soj Roberto
Direttore Generale - Lombardia Informatica



Testa Federico
Presidente - ENEA



Soleti Pietro
Responsabile Istituto di Pagamento - Infocamere



Tartari Dimitri
Responsabile Coordinamento Agenda Digitale regionale - Regione Emilia-Romagna



Tilia Giuseppe
Responsabile Progetto Agenda Digitale - Telecom Italia



Sornaga Lorenzo
Dirigente Area Progettuale Sistemi Centrali e di Accesso per la Sanità - LAZIOcrea Spa



Tentori Veronica
Deputata - Camera dei Deputati



Tirincanti Luciano
Vice Sindaco - Comune di Riccione



Sorrentino Rosario
Head of BT Security Business Italy



Teodonna Francesco
Security Unit Leader - IBM Italia



Tiscar Raffaele
Vice Segretario generale - Presidenza del Consiglio dei Ministri



Spicola Mila
Responsabile Piano nazionale Scuola digitale - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca



Terranova Mario
Responsabile Area Sistemi, tecnologie e sicurezza informatica - Agenzia per l'Italia Digitale



Tomasini Stefano
Direttore Centrale Organizzazione digitale - INAIL



Torre Maurizio
Direttore Direzione
Amministrazione- Città
Metropolitana di Genova



Tumino Franco
Co-Presidente Patrimoni PA
net e Presidente Terotec



Vallicella Franco
Tesoriere - IPASVI -
Federazione Nazionale
Collegi Infermieri



Tortorelli Francesco
Responsabile Area
Architetture, standard e
infrastrutture - Agenzia per
l'Italia Digitale



Turatto Renzo
Docente di Innovazione
Tecnologica ed
e_government nella PA
- Scuola Superiore della
Pubblica Amministrazione



Van Der Byl Stefano
Project Manager -
Responsabile per il settore
e-health
Agenzia per l'Italia Digitale



Toselli Stefano
Project manager - Ancitel
Lombardia



Veiluva Enzo
Responsabile Sicurezza ICT
& Privacy - CSI Piemonte



Triola Roberto
Responsabile Ufficio Studi -
Confindustria Digitale



Ugenti Rossana
Direttore Generale, Direzione
Generale professioni
sanitarie e risorse umane del
SSN - Ministero della Salute



Ventre Giorgio
Professore Ordinario di
Ingegneria Informatica -
Università Federico II di
Napoli



Troia Valeria
Assessore Innovazione e
Smart City - Comune di
Siracusa



Ugolini Grazia
Responsabile Piattaforme e
infrastrutture servizi online
e cittadinanza digitale -
Regione Toscana



Venturi Stefano
Corporate Vice President e
Amministratore Delegato -
Hewlett Packard Enterprise



Troiano Guglielmo
Senior Legal Consultant - P4I
- Partners4Innovation



Urbani Giovanni
Dirigente Generale lavori
pubblici e trasporti -
Provincia di Mantova



Veraldi Antonio
Direttore Marketing
Strategico - FPA



Tucci Luigi
Direttore Area qualità,
servizi alle aziende sanitarie,
organizzazione, valutazione
e sviluppo percorsi
professionali - ESTAR



Verbaro Francesco
Docente - Scuola
Superiore della Pubblica
Amministrazione



Tumietto Daniele
Esperto UNINFO -
Ente Normazione
Informatica



Valeri Fabio
Public Sector Account
Executive - Hewlett-Packard
Enterprise



Vetrutto Giovanni
Coordinatore Ufficio per
l'attività internazionale
e la cooperazione
interistituzionale,
Dipartimento per gli Affari
Regionali - Presidenza del
Consiglio dei Ministri

I PROTAGONISTI



Viale Sonia
Vice Presidente e Assessore
alla Sanità, Politiche Sociali e
Sicurezza - Regione Liguria



Vianello Michele
Innovatore e Digital
Evangelist



**Zaccone Antonello
Paolo**
Dirigente Direzione Servizi
finanziari, Organizzazione
e personale, Sistema ICT -
Comune di Alessandria



Villa Stefano
Responsabile Area Progetti
e Area di competenza
Operations Management
- CERISMAS - Centro
di Ricerche e Studi in
Management Sanitario



Zanardo Damaso
Amministratore Delegato -
Zanardo Servizi Logistici



Vitcheva Charlina
Direttore Generale Crescita
intelligente e sostenibile
e Europa meridionale -
Commissione Europea



Zanetti Enrico
Vice Ministro dell'Economia
e delle Finanze



Volpe Luigi
Dirigente Servizi "Sviluppo
Applicativi" e "Reti
Tecnologiche" - Comune
di Napoli



Zecchino Roberto
Direttore Risorse Umane
e Organizzazione - Robert
Bosch Italia



Vulpiani Domenico
Responsabile Unico Centro
Elaborazione Dati - Ministero
dell'Interno



Zingaretti Nicola
Presidente - Regione Lazio



Xilo Giovanni
Esperto politiche di riordino e
riorganizzazione servizi locali
e della Giustizia

FPA RINGRAZIA I GRANDI PARTNER, PUBBLICI E PRIVATI, CON I QUALI NEL CORSO DELL'ANNO HA REALIZZATO PROGETTI COMPLESSI DI COMUNICAZIONE E RELAZIONI ISTITUZIONALI

Agenzia per la Coesione Territoriale



Lazio Innova



AgID



Leonardo



Almaviva



MasterCard



Arsenà.IT - Centro Veneto Ricerca
e Innovazione per la Sanità Digitale



Microsoft



Aruba PEC



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali



Automobile Club d'Italia



Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti



Bravosolution Italia



Ministero dell'Economia
e delle Finanze



Camera di Commercio, Industria,
Artigianato e Agricoltura di Roma



Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca



Cisco Systems Italy



Poste Italiane



Consorzio Cluster Tecnologico Nazionale
sulle Tecnologie per le Smart Communities



Presidenza del Consiglio
dei Ministri



EMC Computer Systems



Regione Calabria



Federsanità ANCI



Regione Lazio



Fondazione Lombardia per l'Ambiente



Regione Lombardia



HPE Hewlett-Packard Enterprise



Regione Puglia



Istat



Regione Sardegna



Regione Toscana		TEVA	
SAS		TIM	
Schneider Electric		Trend Micro Italy	
Sisal		Vodafone Italia	
SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione	 SNA <i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i> Scuola Nazionale dell'Amministrazione		

UN RINGRAZIAMENTO A TUTTI I PARTNER DI FPA

I

- A** AZA SMART CITY
ACER ITALY
AGENZIA DEL DEMANIO
AGENZIA INDUSTRIE DIFESA
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE
AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE
ALMAVIVA
AMAZON WEB SERVICES
ANCITEL
ANORC
ARPA LOMBARDIA
ARSENAL.IT - CENTRO VENETO RICERCA E INNOVAZIONE PER LA SANITA' DIGITALE
ARUBA PEC
ASVI SOCIAL CHANGE
AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA
AVAYA
AZIENDA SPECIALE FIERA INTERNAZIONALE DELLA SARDEGNA
- B** BBS
BEC'S
BIZMATICA SISTEMI
BRAVOLUTION ITALIA
BT ITALIA
- C** CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI ROMA
CAS.SA.COLF
CGK SOLUTIONS
CISCO SYSTEMS ITALY
CLIO
CLOUDERA ITALY
CNR CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE
COMEDATA
COMUNE DI CESENA
CONSIP
CONSORZIO CLUSTER TECNOLOGICO NAZIONALE SULLE TECNOLOGIE PER LE SMART COMMUNITIES
CONSORZIO DEI COMUNI TARENTINI
CONSORZIO S3LOG
COPMA
COVIP
- D** DEDAGROUP ICT NETWORK
DENTSU AEGIS NETWORK ITALIA
DIG.IT - GIORNALISMO DIGITALE
- E** ECOH MEDIA
ECONOCOM
ECONOMYUP
EMC COMPUTER SYSTEMS ITALIA
- ENEA AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE
ENGIE
ENGINEERING INGEGNERIA INFORMATICA
ENI
EPHESOFT
EPSON
ESET ITALIA
ESRI ITALIA
ESTAR
ETI3
EXITONE
- F** FARMINDUSTRIA
FASTWEB
FEDERSANITÀ ANCI
FIASO
FINSA
FONDAZIONE LOMBARDIA PER L'AMBIENTE
FONDAZIONE MONDO DIGITALE
FONDAZIONE MSD - MSD ITALIA
FUJITSU
- G** GETAC UK
- H** HALLEY INFORMATICA
HEWLETT PACKARD ENTERPRISE
HUAWAI TECHNOLOGIES ITALIA
- I** IBM ITALIA
IDM a CANON COMPANY
IL SOLE 24 ORE
INAIL
INFOCAD
INFOCERT
INFORMATION WORKERS GROUP
INNOWATIO
INPS
INTERACT
INTERNATIONAL DEFENCE ALLIANCE
INTERVIDEO
INTESI GROUP
ISFOL
ISS - ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ
ISTAT - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA
ITALIA LAVORO
ITALTEL
IWA ITALY

K	KDM KPMG ADVISORY		ROCHE
L	LAZIO INNOVA LEONARDO LIBREITALIA LINEA COM LUTECH		S S.A.C.C.I.R. SANTER REPLY SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA SAS INSTITUTE SCHNEIDER ELECTRIC SFERA SGI – STATI GENERALI DELL'INNOVAZIONE SIELTE SIRAM SISAL SNA - SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE SOFTJAM SOGEEA SOSE SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO STARTUPBUSINESS STUDIO AMICA
M	MAPPINA MARKAS MASTERCARD MATICMIND MICROSOFT MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI MINISTERO DELLA DIFESA MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO - PON IMPRESE E COMPETITIVITÀ 2014-2020 MITEL MONDOESA LAZIO		T T.T. TECNOSISTEMI TASER TECH ECONOMY TEVA TIM TREND MICRO ITALY TSC GLOBAL CONSULTING
N	NEWTECH SECURITY		U UNINFO UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"
O	OUISHARE ITALIA		V VECOMP SOFTWARE VENICECOM VMWARE VODAFONE
P	P4I P.A. ADVICE PCM - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PCM - DIPARTIMENTO DELLA GIOVENTÙ E DEL SERVIZIO CIVILE NAZIONALE PCM - DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA PCM - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE PCM - DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA PCM - DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ PCM - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA PCM - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE PCM - STRUTTURA ITALIA SICURA PENNAMONTATA POLIHUB POLYCOM PON CITTÀ METROPOLITANE 2014-2020 PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020 POSTE ITALIANE POWER REPLY PROGE-SOFTWARE		W WHITEHALL REPLY WISTER – WOMEN FOR INTELLIGENT AND SMART TERRITORIES WOLTERS KLUWER ITALIA
R	REGIONE CALABRIA REGIONE LAZIO REGIONE LOMBARDIA REGIONE PUGLIA REGIONE SARDEGNA REGIONE TOSCANA		

