



Annual Report
2021



FPA - Annual Report 2021

Edizioni FORUM PA

ISBN 9788897169697

Grafica e impaginazione
a cura di Latografica

Finito di stampare nel mese di Gennaio 2022
da TMB Stampa Srl - Roma



INDICE

La sfida dell'attuazione: competenze, semplificazione, accompagnamento	7
Coesione, coerenza e costanza nell'innovazione, per un'amministrazione al servizio di tutto il paese	15
L'allineamento astrale 2022: la nostra ultima chance	23
Timeline	30
 Assunzioni e nuove leve	32
 Semplificazione e buona amministrazione	62
 Competenze e organizzazione del lavoro	86
 Trasformazione digitale	116
 Risorse per la ripresa	158
 Città e territori	178
 Sanità pubblica	198
 Scuola e istruzione	220
I nostri asset	250
Gli autori	254
I partner	256
Il team di FPA	260



LA SFIDA DELL'ATTUAZIONE: COMPETENZE, SEMPLIFICAZIONE, ACCOMPAGNAMENTO

di **Gianni Dominici**

Direttore Generale FPA

Il 2021 si è caratterizzato sin dall'inizio come un anno di transizione, di passaggio, per alcuni aspetti di attesa verso una nuova fase per il paese intero, lontano dalla pandemia e in corsa verso un nuovo sviluppo.

Passaggi e cambiamenti solo in parte realizzati e non sempre nella direzione prevista e auspicata. La pandemia, si sa, è ancora una realtà a livello mondiale con la quale dovremo convivere, probabilmente, ancora per diverso tempo. Segnali di ripresa, invece, ce ne sono e anche importanti anche se, appunto, non sempre dalle caratteristiche auspiccate.

Lo scorso anno nel riferirci all'evento imprevisto, alla pandemia, come al Cigno Nero (in verità anche in maniera un po' impropria perché una pandemia virale era tutto, fuorché imprevedibile) sottolineammo l'importanza che la nuova fase fosse improntata sul principio, sempre di Taleb, di **"antifragilità"**. Non si trattava, infatti, semplicemente di essere resilienti e cioè «di resistere e di reagire di fronte a difficoltà, avversità, eventi negativi» (Garzanti linguistica.it), ma di uscirne migliori, di non tornare alla normalità, perché la normalità era il problema. Frasi ascoltate centinaia di volte e lette anche sui muri delle diverse città e che denunciavano la messa in discussione di un modello economico e sociale la cui fragilità a fronte dell'emergenza evidenziava anche una crisi strutturale.

Basti pensare alle nostre **città**, le istituzioni più prossime e vicine ai cittadini, e alle imprese che hanno svolto un ruolo centrale e fondamentale nella fase più acuta della pandemia, riuscendo, nella maggioranza dei casi, ad assicurare i servizi fondamentali per il territorio così come a gestire le politiche calate dal governo (ad esempio il bonus spesa). Ma proprio le città più avanzate, quelle tradizionalmente ai vertici per attrattività economica e sociale, quelle al centro di flussi materiali ed immateriali, sono risultate le realtà più colpite soprattutto nella prima fase della pandemia: Milano, Bergamo, Cremona, Modena. Come abbiamo scritto nel testo, le opportunità di nuovi equilibri territoriali, di nuove geografie insediative (con scenari di rinascita e rivitalizzazione dei piccoli centri, delle economie del Mezzogiorno e dei territori interni) e di nuovi stili di vita urbani (con la riduzione degli spostamenti casa-lavoro e la rimodulazione degli orari della città) possibili grazie alle opportunità occu-

pazionali dedotte dal lavoro agile e dall'erogazione diffusa di beni e servizi, soprattutto a livello politico e decisionale, non sembrano essere state, finora, sufficientemente indagate, comprese e sostenute.

La sensazione che ci troviamo davanti ad un'occasione perduta emerge con chiarezza anche dalle risposte della nostra demoscopica realizzata lo scorso novembre e rappresentativa della popolazione italiana, svolta nell'ambito del nostro Osservatorio annuale. Alla domanda se la propria città fosse cambiata in questi anni di emergenza, il 44% ha risposto di no, che è tornata esattamente alla situazione di partenza, il 31% che è cambiata in peggio e solo il 18% che è migliorata.

E, allora, andiamo a vedere i segnali da interpretare che ci restituisce quest'anno appena trascorso.

In termini di opportunità, se sommiamo le risorse del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** ai **Fondi strutturali 2021-2027** arriviamo ad una dotazione di oltre 300 miliardi di euro che dovrà essere gestita non soltanto da poche strutture centrali ma anche e soprattutto dal sistema articolato delle amministrazioni territoriali. La nostra macchina pubblica è nelle condizioni di spendere tutte le risorse in maniera efficace e nei tempi richiesti? Come dettagliato nel capitolo dedicato di questo Annuario, una prima risposta viene dalla Corte dei conti europea che nella relazione annuale sul bilancio 2020, indica l'Italia come il paese con la peggiore performance nel periodo 2014-2020, con una percentuale di fondi assorbiti pari al 44% rispetto al 55% della media degli altri Stati. Se l'obiettivo è sfruttare tutte le risorse a disposizione il dato diventa ancora più preoccupante visto che il nostro paese sarà chiamato ad investire circa 30 miliardi l'anno nei prossimi nove anni: una capacità di spesa dieci volte superiore rispetto a quella che abbiamo dimostrato negli ultimi sette anni nei quali abbiamo assorbito non più di 3 miliardi l'anno di Fondi strutturali.

È evidente l'assoluta necessità di muoversi sul fronte del **potenziamento della capacità amministrativa** delle nostre pubbliche amministrazioni puntando su quelli che sono pre-condizione e, allo stesso momento, fattori abilitanti per delle PA in grado di gestire il futuro, e cioè la crescita di competenze interne alla PA, necessarie ad abilitarne la trasformazione digitale, nonché a un deciso cambio di passo in materia di semplificazione amministrativa, considerata una vera e propria *condicio sine qua non*, senza la quale qualsiasi sforzo focalizzato esclusivamente sulla dimensione tecnologica finirebbe per rivelarsi inutile. Un'assoluta necessità che scaturisce dall'evidente grande ritardo ed impreparazione con le quali siamo arrivati a questo importante appuntamento.

Sulle condizioni di salute nella nostra macchina pubblica valgono le considerazioni a fronte della radiografia annuale che noi di FPA svolgiamo ogni anno: il **numero totale di dipendenti pubblici** all'inizio del 2021 è di 3.212.450. La PA ha dunque toccato a fine 2020 il suo minimo storico degli ultimi 10 anni. Inoltre, la PA continua ad invecchiare: gli over 60 nelle nostre pubbliche amministrazioni rappresentano il 16,3% del personale complessivo, mentre gli under 30 appena il 4,2%, dovuto alla loro presenza nei Corpi di polizia e nelle Forze armate. Sono oltre 500.000 quelli che ad oggi hanno oltre 62 anni e superano i 183mila quelli che hanno oltre 38 anni di anzianità maturata in servizio nella sola PA. Sulla forma-

zione dei dipendenti pubblici l'Italia continua a investire poco. Nel 2019, l'ultimo anno fotografato dalla Ragioneria Generale dello Stato, l'investimento complessivo è stato di 163,7 milioni di euro, 110 milioni in meno rispetto a dieci anni fa, che corrispondono a una media di 1,2 giorni di formazione l'anno. I laureati nella PA sono il 41,5%, cresciuti del 21,5% negli ultimi 10 anni, ma con un predominio di giuristi: tre su dieci sono laureati in giurisprudenza, il 17% in economia, il 16% in scienze politiche o sociologia. Secondo i dati Istat la formazione è soprattutto su competenze tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) e giuridico-normativa (30,9%), mentre solo una minoranza ha svolto corsi per accrescere competenze digitali (5%) o di project management (2,3%). Il tema della formazione non è solo quantitativo. È urgente un cambio di rotta in termini di investimenti (peraltro previsti nel PNRR) e di metodi per offrire formazione di qualità, basata sui reali fabbisogni attuali e futuri degli enti e in grado di essere valutata in termini di impatti sulle persone e sulle organizzazioni.

Una situazione inevitabile conseguenza degli anni di indebolimento del settore pubblico e dei mancati investimenti in persone, competenze e innovazione organizzativa. In tali condizioni, sono pronte le amministrazioni per questa sfida? Le strategie delineate dal PNRR, sostenute da risorse economiche imponenti e da una consapevolezza politica chiara circa l'importanza della digitalizzazione, costituiscono le basi su cui costruire la PA del futuro, a patto di tenere in considerazione una serie di elementi necessari a garantire una maggiore velocità di implementazione rispetto al passato e una maggiore omogeneità nei processi di innovazione.

Il 2021 non è passato invano, perché molte sono state le politiche, le iniziative, i processi volti a rendere la macchina pubblica in grado di adempiere al difficile compito che le è stato affidato.

Già dopo poche settimane dal loro insediamento, il Governo Draghi e il Ministro Renato Brunetta hanno dimostrato di prendere molto sul serio l'emergenza dell'amministrazione pubblica. Uno dei primi atti del Governo, la cui importanza fu sancita dalla presenza dello stesso Presidente del Consiglio, è stato infatti il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale": un accordo tra Governo e parti sociali che ha stabilito dei principi, niente affatto scontati, che poi hanno improntato tutta la successiva azione e che possono essere riassunti nel riconoscere alla pubblica amministrazione il ruolo centrale di motore di sviluppo e catalizzatore della ripresa.

Quasi in contemporanea con il Patto, il Ministro Brunetta nell'audizione al Parlamento ha presentato le sue linee programmatiche. In queste linee c'è «la definizione del **nuovo alfabeto della PA**: "A" come accesso, "B" come buona amministrazione, "C" come capitale umano, "D" come digitalizzazione. Significa ripensare i percorsi di reclutamento e di selezione del personale per favorire il ricambio generazionale e l'innesto delle competenze adeguate a costruire l'avvenire, ben oltre il Recovery». Come si vede quindi alla 'desertificazione' dell'amministrazione il Governo risponde con la prima delle sue azioni per una nuova PA: un nuovo modo di normare e gestire l'accesso alle amministrazioni. In pratica una ripartenza e un rinnovamento del processo delle assunzioni. Questa politica si è articolata soprattutto in due importanti decreti-legge, il dl 44/21 (che porta importanti novità sui concorsi pubblici) e il dl 80/21 (il cosiddetto decreto "reclutamento").

Passi importanti anche nel campo dello **snellimento delle procedure**. Al decreto “semplificazioni” del 2020, nato per rispondere all'emergenza per incidere su tematiche strategiche come edilizia, appalti, *green economy*, ha fatto seguito, nel corso del 2021 un secondo provvedimento, il decreto “Governance e semplificazioni” (noto anche come “Semplificazioni-bis”), che rappresenta un pacchetto di misure che il Ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta ha definito «prima milestone del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza». Un'iniziativa che mira a: dimezzare i tempi delle valutazioni ambientali; ridurre di più della metà le attese per le autorizzazioni per la banda ultra-larga per portare la fibra a tutte le famiglie; sbloccare il “superbonus 110%”; rafforzare il silenzio assenso e i poteri sostitutivi; accelerare gli appalti e la realizzazione di importanti opere strategiche. A queste iniziative si sommano le attività che le diverse amministrazioni stanno portando avanti e che troverete descritte dagli stessi protagonisti all'interno dell'annuario.

Un altro passo decisivo verso una dimensione di maggiore efficienza, efficacia, produttività, misurazione della performance, è dato dal PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione). Obiettivo del Piano integrato, assorbire e razionalizzare molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni, in un'ottica di massima semplificazione. Il PIAO consente alle amministrazioni con più di 50 dipendenti di racchiudere in un solo atto tutta la programmazione relativa alla gestione delle risorse umane, alla valutazione di performance, all'organizzazione e allocazione dei dipendenti, alla loro formazione e alle modalità di prevenzione della corruzione.

Altro importante passo registrato nel 2021 è stato l'avvio al rinnovo dei **Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) 2019-2021** del pubblico impiego, trattative che interessano il personale dei comparti Funzioni centrali (Ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici nazionali), Funzioni locali (Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni, camere di commercio), Sanità (aziende ed enti del servizio sanitario nazionale), Istruzione e ricerca (istituti scolastici, accademie e conservatori, Università, enti di ricerca). Come descritto da Antonio Naddeo nel suo contributo, complessivamente, sono interessati dai rinnovi negoziati dall'Aran circa 2.600.000 addetti cui vanno aggiunti i 600.000 dipendenti pubblici non contrattualizzati (per i quali gli accordi sono negoziati direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica). Da questo punto di vista, gli ultimi giorni dell'anno appena trascorso hanno finalmente registrato la firma dell'accordo quadro per la definizione delle aree di contrattazione della dirigenza pubblica. Quella dei contratti pubblici è una partita importante, perché volta a regolare non solo il trattamento economico ma anche il rapporto di lavoro, andandosi così a prefigurare come una sorta di riforma dal basso.

Ma è difficile parlare di PA del futuro senza dare sufficiente spazio al tema della **trasformazione digitale**. Sicuramente il 2021 è da salutare per la centralità finalmente assunta dal digitale nella definizione di un nuovo modello di sviluppo. Già nel commentare gli avvenimenti dello scorso anno avevamo evidenziato come la digitalizzazione della PA fosse stata ormai assunta come uno dei motori delle strategie di ripresa, nonché uno dei principali banchi di prova per la capacità del nostro paese di ‘fare rete’ e disegnare una visione condivisa di futuro. Una convinzione riaffermata con forza dalle scelte strategiche del Governo, che della rivoluzione in chiave digitale del settore pubblico – e più in generale del sistema-paese – ha fatto una delle principali missioni nel quadro del PNRR. Piano attraverso cui l'Italia mira

a colmare il gap ancora evidente con i paesi leader a livello europeo e mondiale in materia di innovazione. Al di là degli indicatori internazionali (primo fra tutti il famigerato DESI) che ci descrivono ancora come inseguitori degli altri paesi, il 2021 ha confermato il trend positivo dell'anno precedente, in termini di maturazione della domanda di servizi pubblici. Infatti, in base ai dati disponibili al 31 dicembre 2021: le identità digitali SPID attivate hanno superato i 27,4 milioni (erano 15,5 milioni a fine 2020); l'app IO ha raggiunto i 24,5 milioni di download (erano poco più di 9 milioni a fine 2020); le transazioni registrate su pagoPA sono pari a 182 milioni (+80% rispetto all'anno precedente), per un controvalore economico di oltre 33,7 miliardi di euro.

Sia rispetto al lavoro pubblico che alla trasformazione digitale, quindi, segnali importanti di reazione ma non di trasformazione, anche radicale, come era auspicabile. Nei singoli capitoli, i diversi ambiti vengono approfonditi mettendo anche in evidenza non solo le luci, ma anche le ombre di questo anno di transizione che abbiamo appena chiuso.

Ad esempio, in termini di lavoro pubblico, non si può non sottolineare la difficoltà di coniugare annunci ed effettive realizzazioni. Come abbiamo evidenziato nel testo: a dicembre 2021, nessuno dei **concorsi sbloccati** dal dl 44/21 si è ancora concluso con le assunzioni previste. Non il concorso per i 2.800 tecnici per il Sud che è rimasto impantanato nella difficoltà di trovare candidati idonei, non il concorso per i 2.736 funzionari amministrativi della PA centrale, per cui si attende la pubblicazione delle graduatorie così come per il concorso per 1.541 profili professionali per l'Ispettorato del lavoro. Non il concorso per 1.502 assistenti alla fruizione museale, per cui, a fine anno 2021, ancora non si sono svolti gli orali, nonostante siano passati oltre due anni dalla pubblicazione del bando. Un altro elemento di perplessità scaturisce dall'appiattimento del confronto sul tema dello **smart working**. Nella seconda metà del 2021, il tema ha diviso l'opinione pubblica in fazioni contrapposte, favorevoli e contrarie a quella rischiava di diventare un'etichetta, tradendone o mortificandone i principi originari, attribuendogli la responsabilità di problemi atavici della nostra PA e schiacciandolo sempre più sul mero lavoro da remoto, sugli strumenti-adempimenti e su questioni di quote.

Nel campo della trasformazione digitale la **crescita della domanda** non corrisponde ancora a una **maturità dell'offerta**: dopo che è saltata la scadenza dello *Switch off* del 28 febbraio le amministrazioni italiane sono ancora lontane dai livelli ottimali necessari ad abilitare la rivoluzione tanto attesa. A metà dicembre 2021, le PA che consentivano l'accesso ai servizi online attraverso SPID erano poco più di 9.200. Nonostante la crescita registrata nel corso di quest'anno (erano poco meno di 6.000 a dicembre 2020), occorre ricordare che tale dato non tiene in considerazione il numero effettivo di servizi SPID erogati dai diversi enti, per cui tra le amministrazioni 'attive' vengono ricomprese anche quelle che hanno attivato un solo servizio, con il solo obiettivo di rispondere all'adempimento minimo. Analogo discorso può essere fatto per l'app IO. Gli enti attivi al momento della realizzazione di questo contributo sono poco meno di 6.900 (il 95% dei quali Comuni), per un considerevole numero complessivo di servizi esposti sull'app pari a circa 77.000 (di questi, oltre il 60% sono stati aggiunti negli ultimi tre mesi del 2021). Tuttavia, anche in questo caso, molte amministrazioni hanno semplicemente esposto uno o due servizi sull'app, approcciando la scadenza prima citata secondo la tradizionale logica del mero adempimento. A ciò si aggiunge il fatto

che la qualità di molti dei servizi esposti è spesso lontana da livelli accettabili in termini di usabilità, accessibilità, semplicità e sicurezza.

Dal lavoro di indagine, di ascolto, di confronto con i diversi attori nazionali svolto nel corso dell'anno emerge con ragionevole chiarezza quali siano gli elementi di criticità che riguardano le contraddizioni di questo periodo di reazione.

Il primo è di natura quasi esistenziale e riguarda la forma e la sostanza stessa della missione delle nostre pubbliche amministrazioni. Citiamo spesso una frase che Obama utilizzò, quando era presidente, rivolgendosi alla nazione: «Non si può governare il futuro con una pubblica amministrazione del passato». Una frase valida per gli Stati Uniti ma ancor di più per l'Italia di questo periodo. Per poter gestire il futuro abbiamo bisogno di una PA agile, snella, da costruire sì attraverso i decreti ma anche e soprattutto attraverso un radicale cambiamento culturale in grado di emancipare persone e organizzazioni e creare valore pubblico. Interessanti, da questo punto di vista le risposte che abbiamo raccolto con la nostra campionaria. Secondo la grande maggioranza degli italiani (il 49%) lo Smart Working nella PA è stata un'opportunità per avere un'amministrazione più efficiente e moderna, secondo il 19% è stato influente e non porterà alcun cambiamento sostanziale nell'amministrazione mentre per il 32% degli italiani viene percepito come un rischio perché potrebbe facilitare l'assenteismo e i comportamenti opportunistici. Troppo spesso, invece, anche in questo ultimo anno di grande esposizione delle diverse istituzioni impegnate in prima fila a combattere l'emergenza, l'immagine riproposta della nostra PA, dai media, dai commentatori, da alcuni parti della politica è quella del "corpaccione inerme" in cui l'opportunismo individuale prevale ancora sull'etica della missione. È difficile pensare ad una PA in grado di attrarre talenti senza investire per creare un'organizzazione abilitante, meritocratica, inclusiva e impostata sui risultati invece che sugli adempimenti. Interessanti i risultati di un'indagine che abbiamo svolto sui partecipanti ai corsi di preparazione ai concorsi pubblici realizzati da FP-CGIL. Alla domanda, **perché si decide di partecipare a un concorso pubblico?** la maggioranza (il 46%) risponde per l'aderenza al percorso di studi e/o alla propria formazione professionale e personale, il 42% per la percezione di stabilità e sicurezza associata al posto di lavoro pubblico e solo il 17% fa questa scelta perché si riconosce nel senso di 'missione' verso il pubblico servizio che la PA e i suoi dipendenti sono chiamati a svolgere. Un dato interessante perché evidenzia come gli stessi dipendenti della PA, o coloro che dipendenti pubblici vogliono diventare, sottostimino spesso il valore del lavoro pubblico e il ruolo di *civil servant* che sono chiamati a svolgere. Un cambiamento culturale che passa anche da una completa ridefinizione del ruolo e delle finalità delle politiche del personale. Valorizzazione delle competenze, massimizzazione del benessere organizzativo, misurazione della performance e collegamento ad obiettivi concreti e misurabili, rinnovamento del senso di appartenenza, motivazione e partecipazione alla creazione di valore pubblico, passa in primo luogo da una nuova Direzione HR nella PA, non più mera 'amministrazione del personale', ma funzione attiva nella progettazione e gestione del cambiamento.

L'altro elemento di riflessione, emerso nel corso dell'anno appena trascorso riguarda le modalità di **implementazione delle diverse misure adottate** che tradiscono molto spesso la cultura dell'emergenza che le ha generate. Inoltre, per quanto riguarda il PNRR, l'approccio dall'alto, finora seguito nella definizione del Piano comprensibile per le strette scadenze

poste dalla Commissione ha, di fatto, esautorato le diverse istituzioni del ruolo che a loro compete. Questo approccio genera un rischio per l'attuazione, lì dove non favorisce il confronto e dialogo informale su obiettivi, buone pratiche e strumenti tra i soggetti con funzioni di programmazione e controllo – Presidenza del Consiglio, Ragioneria Generale dello Stato, strutture dirigenziali dei Ministeri – ed enti pubblici – Regioni, enti locali, strutture territoriali del Sistema Sanitario Nazionale, autorità portuali, aziende pubbliche – cui sono affidati importanti risorse come soggetti attuatori. A fronte di questi rischi, è sicuramente necessario valorizzare la lezione a lieto fine dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente che, nell'arco del 2021 ha, di fatto, coinvolto la totalità dei Comuni italiani (a fine dicembre ne mancava all'appello solo uno). Alla base del successo del progetto ANPR vi è una strategia basata su elementi quali collaborazione e dialogo tra diversi soggetti (enti centrali e locali, PA e fornitori tecnologici), accompagnamento (canali diretti con i Comuni, assistenza, creazione di community) e una governance chiara ed efficace del progetto (ruolo di PMO dell'ex Team per la trasformazione digitale).

Dopo anni di indebolimento del settore pubblico e mancati investimenti in persone, competenze e innovazione organizzativa, sono pronte le amministrazioni, e in particolar modo gli enti territoriali, per questa sfida? È certamente necessario non lasciare sole le amministrazioni ma anzi sostenerle, favorendo il dialogo continuo tra centro e periferia: supportare i territori nell'attuazione, connettersi ai bisogni delle comunità locali, mettere a sistema le migliori esperienze, rappresentano una priorità. Questo è quanto noi cerchiamo di fare da anni e che continueremo a fare ancora di più in questo periodo così sfidante per il paese. Come abbiamo scritto nel nostro Almanacco presentato qualche giorno fa, frutto di un lungo percorso di ascolto e di confronto con gli *innovatori della PA*, se vogliamo scaricare a terra al meglio gli obiettivi e le scadenze del PNRR, dobbiamo essere consapevoli che la stesura dei piani dall'alto non è necessariamente garanzia del loro successo. Mai come in questo momento è fondamentale restituire valore alle persone che lavorano dentro la PA e per la PA, dando voce a progetti, iniziative, proposte, considerazioni e proposizioni di coloro che dovranno essere i veri protagonisti del cambiamento.

FPA

DIGITAL 36



COESIONE, COERENZA E COSTANZA NELL'INNOVAZIONE, PER UN'AMMINISTRAZIONE AL SERVIZIO DI TUTTO IL PAESE

di Carlo Mochi Sismondi

Presidente FPA

In un anno di così importanti discontinuità, che ha visto la speranza delusa di un 2021 che segnasse la fine della pandemia, ma anche, in positivo, l'incremento del 6,3% del PIL nazionale; in un anno cominciato con un nuovo Governo, che ha profondamente rivoluzionato le politiche in quasi tutti i campi di nostro interesse, e che sta finendo con una delicata fase di ricambio ai vertici della Repubblica, è necessario, ma anche ragionevole, guardare al futuro con ottimismo, ma senza farci sconti. Chi va in montagna sa bene che non arriva prima alla meta chi va più veloce, ma chi sa tenere un passo regolare ed è capace di non fermarsi. La strada che abbiamo davanti è ancora lunga e le salite più pesanti sono ancora di fronte a noi. È quindi il momento della costanza nello sforzo e della coerenza nei comportamenti. Ma è anche il momento, come in montagna, di avere una buona mappa e una buona attrezzatura e di poter contare su buoni compagni. Questo è lo spirito con cui guardiamo all'anno trascorso preparandoci per quello che viene, avendo sperimentato, fuor di metafora, che non siamo soli, ma che esiste un vasto e composito numero di innovatori che spingono verso quella "burocrazia creativa", verso quell'innovazione in un'amministrazione condivisa di cui ora più che mai il paese ha bisogno. Il nostro *Almanacco degli innovatori 2021* ne è una prova.

Cominciamo la nostra riflessione di fine anno da una constatazione ormai evidente a tutti: **il miracolo non c'è stato**. Non sembra proprio infatti di veder nascere dalle macerie della pandemia un nuovo mondo, quello che avevamo vagheggiato dicendo che non volevamo tornare come prima, perché la vecchia normalità era il problema. Semplicemente non è successo. Ed ora, se non ne siamo tutti consapevoli, rischiamo di impegnarci a cucire solo toppe su un pallone sgonfio. In questo senso mettiamo in luce quattro minacce del nostro tempo, aggravatesi nel 2021, prima di passare ai temi che riguardano maggiormente le amministrazioni pubbliche, che con queste emergenze dovranno confrontarsi.

- **Le disuguaglianze sono drammaticamente aumentate** a seguito della pandemia. La pandemia ha fatto la fortuna dei più ricchi. Anche in Italia, dove oggi stando al *Global Wealth Report 2021* i milionari sono aumentati di oltre il 10% e, nell'anno del Covid, sono aumentati di più del 25% i multimilionari con patrimonio superiore ai 50 milioni di dollari. Un incremento che testimonia ancora una volta come l'emergenza sanitaria

abbia aumentato l'iniuità nella distribuzione della ricchezza tra la popolazione nazionale. L'anno della pandemia, infatti, ha visto crescere specularmente anche il numero di persone in povertà assoluta. In Italia secondo l'Istat sono salite a 5,6 milioni, ovvero del 20% rispetto all'anno precedente. A livello globale la Banca mondiale stima in 119 milioni il numero minimo di nuovi poveri creati dal Covid nel mondo, un dato senza precedenti.

- **Nel 2021 nessun accordo efficace contro il cambiamento climatico** è stato trovato dalla comunità internazionale. Nel frattempo, l'emergenza cresce: il 2021 è stato caratterizzato da una grave crisi climatica, che ha provocato morte e devastazione. Lo sottolinea l'organizzazione *Christian Aid*, che ha calcolato il costo degli eventi meteorologici del 2021 più devastanti dal punto di vista finanziario in 170 miliardi di dollari complessivi, facendo riferimento solo ai beni assicurati. Solo le dieci calamità più gravi hanno provocato almeno 1.075 vittime e costretto più di un milione e 300mila persone ad abbandonare le loro case.
- **L'Italia è un paese sempre meno per giovani e per donne.** Nonostante i buoni propositi del PNRR, la disoccupazione giovanile italiana si attesta a fine anno al 28,2% dopo aver superato per tutto il periodo il 29%, mentre gli ultimi dati ci dicono che sono 2,1 milioni i giovani che non studiano e non lavorano, un numero che colpisce soprattutto le ragazze, coinvolgendone una su quattro. L'aumento delle disuguaglianze di genere anche sull'occupazione è certificato ormai ripetutamente dall'Istat: a ottobre 2021 l'occupazione femminile ha registrato crescita zero rispetto a settembre. Quando avevamo da poco aperto quest'anno, sempre l'Istat aveva registrato la perdita di 440 mila posti di lavoro rispetto all'anno precedente, 312 mila dei quali erano ancora una volta di donne.
- **Nella trasformazione digitale restiamo tra gli ultimi in Europa,** anche se abbiamo messo in campo degli importanti programmi, ma che ancora non hanno dato risultati apprezzabili. Nell'edizione 2021 del DESI l'Italia si colloca al 20esimo posto fra i 27 Stati membri dell'UE, rispetto al 25esimo dell'edizione precedente. In realtà, però, non sembra cambiato molto: nessuna rivoluzione digitale portata dalla pandemia. Per alcuni indicatori ci si sarebbe aspettati un balzo in avanti maggiore, in particolare quello sul numero di utenti di servizi di *e-government*. In generale si conferma la prospettiva di un percorso ancora molto lungo per allinearci ai nostri vicini più digitalmente avanzati. E rimane una conferma su tutte: dobbiamo partire dalle competenze dei cittadini e della PA: un indicatore che ci vede ancora nel terzetto di coda in Europa.

Ecco, è con queste contraddizioni esplosive che dovremo fare i conti: è questo l'ambiente in cui dovranno agire le nostre amministrazioni pubbliche e mettere a frutto, per una svolta decisiva, le risorse straordinarie che ora ci sono messe a disposizione, sempre che siamo capaci di trasformarle in risultati.

Se non abbiamo visto quindi il lupo dimorare assieme all'agnello e se l'Italia non si è trasformata (ancora) in una comunità solidale, la buona notizia è che **almeno per la PA quest'anno passato è stato ricco di novità, in buona parte positive.** Viviamo d'altronde in tempi impegnativi che richiedono un'amministrazione adeguata, competente, motivata. Tempi straordinari che hanno bisogno dell'impegno, della competenza e della volontà di tutti, ma che sono anche sfide che possono dare senso, energia e motivazione a tutto il nostro lavoro.

Con questo spirito ci avviciniamo alle amministrazioni pubbliche di questa fine 2021 attraverso zoom successivi, che, come vedremo, ci porteranno anche ad un prudente ottimismo.

Il primo sguardo è quello del geografo: è lo sguardo che esamina, come in una visione aerea, la geografia delle amministrazioni. Da questa altezza, purtroppo, poco è cambiato. I grandi sconvolgimenti istituzionali, come la riforma del Titolo V o, prima ancora, il federalismo amministrativo non hanno inciso significativamente sul quadro istituzionale. Una legge, mai completamente applicata e poi lasciata a sé stessa, senza cura né accompagnamento, come la c.d. legge Delrio (L. 56/2014) ha lasciato un panorama di incertezze. Basti pensare solo alle province e alla governance di area vasta. La desertificazione della PA ha colpito negli ultimi quindici anni, nonostante le spinte autonomistiche, più gli enti locali e le strutture territoriali della sanità che non la PA centrale, la quale, in qualche caso, è invece cresciuta. Le unioni dei comuni, le funzioni associate, così tante volte evocate, hanno partorito toponimi sotto forma di timide norme e di applicazioni che, a meno di lodevoli eccezioni, sono state del tutto inadeguate. Qualche piccolo cambiamento si è visto nei Ministeri, ma ha riguardato spesso più la forma e le intestazioni che la sostanza. Un contesto istituzionale così poco aggiornato è un *vulnus* importante che ci portiamo nel 2022, con la speranza che possa essere l'anno in cui ci metteremo mano.

Se scendiamo di quota e guardiamo le amministrazioni più da vicino, diciamo con lo sguardo del topografo, vediamo però che il 2021 ha portato un vento importante di rinnovamento.

L'alfabeto per la PA, proposto dal Ministro Brunetta, composto da un nuovo **A**ccesso alla PA, dalla semplificazione e **B**uona amministrazione, dalla valorizzazione del **C**apitale umano e dalla **D**igitalizzazione, già citato nel contributo di Gianni Dominici e di cui ampiamente diamo conto in questo volume, non si presenta come l'ennesima riforma ma, piuttosto, come un'opera di rigenerazione delle amministrazioni, che punta a sanarne i deficit più gravi in un'ottica di riqualificazione, puntando sempre all'obiettivo del miglior servizio per i cittadini, a cominciare da quelli in maggiore difficoltà. L'aspetto più interessante appare la centralità, più volte da noi caldeggiata, dell'attenzione alle persone che nelle amministrazioni lavorano. È un passaggio importante che ha visto nel 2021 materializzarsi due pilastri che possono sorreggerlo: da una parte le risorse dedicate alle competenze e alla buona amministrazione che verranno dal PNRR, dall'altra la ripresa della contrattazione e la prima intesa raggiunta con le organizzazioni sindacali per il contratto delle funzioni centrali, apripista per tutti gli altri.

A questo livello, che poi è quello dei modelli organizzativi, oltre ad una maggiore attenzione alle modalità di assunzione, a cui dedichiamo il primo capitolo di questo Rapporto, e alla formazione, che è trattato nel terzo capitolo, restano ancora, a fine 2021, due aree scoperte, correlate ma distinte, che speriamo trovino un positivo rinnovamento nel corso del prossimo anno. Parliamo per prima cosa della riforma della dirigenza, che è la grande assente del panorama legislativo degli ultimi decenni. Una riforma troppe volte abortita o nata morta per interessi di parte, per lobby contrapposte, per mancanza di fiducia della politica verso la dirigenza e viceversa. Una riforma che, se non fossimo inguaribilmente ottimisti, diremmo che è

ormai fuori tempo massimo. Una riforma di cui si è tanto parlato da usarla prima di realizzarla. Eppure, lo stato della dirigenza pubblica in Italia è quanto mai confuso: retribuzioni diversissime per lo stesso lavoro; definizioni incerte sulle stesse caratteristiche del dirigente e sul suo status; giungla legislativa sugli incarichi; processo di valutazione gestito troppo spesso come un adempimento. Il 2022 deve essere l'anno per una coraggiosa definizione di tutta la materia.

Una seconda e altrettanto importante area nel campo dell'organizzazione è quella della scelta e della valorizzazione dei manager pubblici. Noi crediamo che questo momento storico così decisivo si debba affrontare rimettendo al centro delle azioni la figura del manager pubblico, ossia di quel ruolo di vertice in grado di trasformare gli obiettivi del PNRR in programmi e progetti di cambiamento da realizzare sul campo, dirigendo concretamente il lavoro di migliaia di collaboratori e gestendo in modo responsabile centinaia di milioni di euro di budget.

L'innovazione sottesa alle tante sfide che il nostro paese deve affrontare, nella realizzazione di grandi infrastrutture, nella transizione ecologica e digitale, nella trasformazione dei servizi pubblici e nei modelli di welfare in una logica di semplificazione e prossimità, **non si realizza per decreto**. La vera scommessa riguarda, a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, la qualità e la rapidità dei processi decisionali, e richiede la capacità di valorizzare le professionalità presenti con un'attenzione particolare ad un qualificato ricambio generazionale, l'attitudine a sperimentare soluzioni nuove, la determinazione e la visione di sistema nell'affrontare le inevitabili resistenze al cambiamento, oltre che una grande sensibilità istituzionale nel dialogo con altri soggetti pubblici e privati e con le forze sociali. Se siamo tutti concordi nel dire che il PNRR rappresenta una grande opportunità per un salto di qualità del nostro paese, che non dobbiamo perdere, purtroppo sentiamo parlare meno, ma molto meno, della centralità dei manager pubblici per portare avanti questo impegno enorme.

Operando da molti anni in questo settore, e avendo conosciuto diverse stagioni di riforma della pubblica amministrazione, solo parzialmente riuscite, crediamo che uno dei fattori di debolezza sia stato quello di non aver messo a fuoco abbastanza la figura del manager pubblico come un ruolo specifico e diverso dalla generica immagine dell'alto funzionario, perché il suo compito non è quello di amministrare con atti, ma di dirigere persone, organizzazioni e processi di innovazione che impattano sul buon funzionamento dei servizi ai cittadini e sulla qualità della vita delle nostre comunità. Pensiamo, a solo titolo di esempio, alla necessità di rilanciare la figura del Direttore generale per gli enti locali, figura che ebbe una stagione importante e molto positiva, per finire poi depotenziata per una mal riposta ansia di risparmio, che non seppe individuare cosa era spreco e cosa era invece investimento. Pensiamo al ruolo fondamentale che avranno i manager della sanità pubblica nel realizzare nuovi modelli di assistenza territoriale e di presa in carico dei bisogni di salute delle persone in una logica di prossimità. O, ancora, alle direzioni di grandi enti pubblici nazionali, aziende di servizio pubblico in house o agenzie che dovranno farsi carico della gestione di grandi investimenti per la mobilità sostenibile, la transizione ecologica e digitale. Scegliere bene, valorizzare e sostenere adeguatamente queste figure è un impegno ineludibile che speriamo di veder realizzato nel prossimo anno e a cui anche noi daremo il nostro contributo di idee e di proposte.

Avvicinandoci sempre più alla vita delle singole amministrazioni, entriamo ora, con lo sguardo del direttore dei lavori, nel cantiere, indirizzando la nostra attenzione sui comportamenti, su quello che succede nei posti di lavoro. Anche qui due sono tra le cose più significative che il 2021 ci lascia come eredità, ma anche come stimoli per un impegno futuro: digitalizzazione e Smart Working, che sono aspetti del lavoro pubblico strettamente correlati. Mentre il primo è visto con generale consenso, anche se poi nella pratica ha subito continui stop and go, il secondo è stato, nell'anno passato, occasione di dibattiti anche accesi che hanno caratterizzato, comunque lì si voglia giudicare, tutto l'anno trascorso. Senza ripercorrere la storia, di cui abbiamo spesso parlato e che ci ha visto protagonisti di numerosi interventi formativi, quel che possiamo dire sullo Smart Working, quando ormai ci avviciniamo ai due anni dalle prime esperienze obbligate dal virus, è che molti successi fraintendimenti ci hanno impedito di cogliere appieno i frutti di un cambiamento che è stato, comunque si voglia giudicare, un punto di svolta che, da ora in poi, non potremo più trascurare. Il primo fraintendimento, derivato dalla situazione emergenziale e dal confondere in quel frangente lo Smart Working con il lavoro da casa, è stato di non mettere in piena luce la potenza riformatrice dello strumento. Per la prima volta questa modalità di lavoro costringeva le amministrazioni a confrontarsi non con gli adempimenti (timbrare il cartellino), ma con i risultati (risolvere un problema, fornire un servizio), da ottenere attraverso una trasformazione digitale che, partendo dalla reingegnerizzazione dei processi, arrivasse al cambiamento di ogni comportamento e, soprattutto, alla creazione di quella rete interconnessa di persone e di amministrazioni, basata sulla tecnologia, ma anche sulla fiducia, che auspichiamo da anni. È vero, di queste cose parlavamo da lungo tempo, ma lo Smart Working poteva essere l'occasione per ribaltare il tavolo e ripensare sia la valutazione, sia lo stesso senso del lavoro pubblico, sia infine la stessa digitalizzazione, legandola ad un diverso modo di espletare il proprio lavoro. Certo, una difficoltà oggettiva era data dal fatto incontrovertibile che questa rivoluzione sarebbe stata pienamente possibile solo per le amministrazioni che un percorso di orientamento ai risultati e di introduzione intelligente delle tecnologie l'avessero già intrapreso, almeno in parte. Ma si poteva imparare dalle migliori esperienze, farne occasione di formazione per tutte le altre amministrazioni, portare a conoscenza di tutti gli strumenti e le metriche utilizzate. Non lo si è fatto, o lo si è fatto solo in pochi casi. Anzi, nella constatazione, oggettivamente inoppugnabile, che per le amministrazioni più deboli il cosiddetto lavoro agile era stato occasione di un (moderato) peggioramento dei servizi, non si è colto appieno il contenuto innovativo delle migliori esperienze e dei manager più illuminati. Manager che si sono sentiti non pionieri, ma piuttosto avanguardia lasciata sola di fronte alla potenza della conservazione.

Né si è colta appieno la potenzialità trasformativa di questa modalità di lavoro sul nostro vivere urbano, sul nostro interpretare lo spazio e le distanze. Una trasformazione che ovviamente non poteva essere vista nell'ottica on-off, tutti dentro l'ufficio o tutti a casa, ma come una flessibilità che avrebbe potuto rivitalizzare quartieri e aree marginalizzate, senza per questo desertificare i centri delle città, come un po' frettolosamente è stato detto.

La modalità di introduzione, spesso condizionata dall'immediata necessità, ha indotto poi ad un'altra confusione e da più parti si è voluto vedere quello che è frutto di una scelta manageriale, dettata dalla necessità di migliorare sia i servizi sia il benessere organizzativo delle unità operative, come un diritto oggettivo del lavoratore, privandolo in questo modo

della sua caratteristica di risultato di un dialogo negoziale continuo, flessibile e proficuo tra dipendente motivato e organizzazione attenta e motivante. Un dialogo che deve essere *win-win*, ma sempre orientato alle missioni strategiche che il paese ha di fronte. Perché le amministrazioni sono soprattutto strumento di quell'articolo 3 della nostra Costituzione che, nella garanzia dell'uguaglianza che è reale libertà positiva di ciascuno, deve essere il faro dell'azione pubblica. Le recentissime linee guida emesse dal Ministro per la Pubblica Amministrazione aiutano, in parte, a far chiarezza su questi aspetti, riportando giustamente alla competenza organizzativa di ogni ente le scelte su come, quando e quanto utilizzare la modalità di lavoro a distanza. Restano però ancora non sufficientemente considerate le opportunità di cambiamento radicale di prospettiva che lo strumento, se ben usato, poteva comportare in un corpo, come quello delle amministrazioni pubbliche, troppo spesso immobile.

Alla trasformazione digitale delle amministrazioni è dedicato l'intero quarto capitolo di questo Rapporto, che presenta le novità, le opportunità e gli ostacoli di questo anno importante. Un anno in cui la sensazione di non poter vivere e lavorare senza la rete si è consolidata in prassi che difficilmente scompariranno quando, sperabilmente, la pandemia ci lascerà. Rimandando quindi a quel capitolo un esame puntuale, qui ci sembra importante mettere in luce un aspetto non sempre sufficientemente considerato: la potenzialità dell'amministrazione pubblica come driver d'innovazione. Non si tratta di un tema nuovo, ma quest'anno il Piano triennale per l'Informatica Pubblica lo rimette al centro delle politiche di digitalizzazione, ponendo l'*open innovation* come pilastro di un nuovo procurement d'innovazione, in modo da portare dentro le amministrazioni l'innovazione di frontiera delle startup, delle PMI innovative, dei centri di ricerca e di trasferimento tecnologico. Le gare strategiche che nel 2021 sono state annunciate, ma purtroppo, nonostante le attese, non ancora pubblicate, saranno la prova della coerenza di questi obiettivi con gli strumenti reali con cui Stato, Regioni ed enti locali comprano innovazione.

Infine, un'ulteriore dimensione, forse la più importante, ci preme di ricordare in questa sede. Una dimensione che l'anno appena trascorso ha trascurato, ma che ha la possibilità di dare il via, già dall'anno che ora comincia, ad una nuova stagione di attuazione delle politiche e delle missioni strategiche che abbiamo programmato. È la dimensione della partecipazione e della collaborazione.

Si tratta di uscire da un approccio emergenziale, che ha, di fatto, privilegiato in questi ultimi due anni una visione centralistica delle politiche pubbliche, sia nella fase ascendente di programmazione, sia in quella discendente dell'attuazione. Si tratta di dare il giusto valore alle esperienze positive, a volte eccellenti e addirittura esaltanti, che hanno espresso le realtà territoriali, trainate spesso da innovatori lungimiranti e coraggiosi. Si tratta di ascoltare in un dialogo continuo tutti gli attori delle politiche, a cominciare dai cittadini e dalle imprese che ne devono giudicare i risultati in termini di incremento delle loro *capabilities* e della loro qualità di vita. Il rischio di interpretare la necessaria sollecitudine nell'attuazione delle misure e degli investimenti come una ragione per limitare lo spazio e il tempo da dare alla partecipazione e alla collaborazione è già evidente. È stato un atteggiamento che ha portato, sino ad ora, a trascurare sia la comunicazione, sia l'attenzione a quanto di meglio sta nascendo nei territori, al limite relegandolo a una questione

di interesse esclusivamente regionale. Tornare a focalizzare l'attenzione sui luoghi dove vivono cittadini ed imprese non è frammentazione, ma è l'unico approccio possibile perché l'impresa collettiva e ambiziosissima del Piano di Ripresa e Resilienza, che nel prossimo anno entrerà nel vivo dell'attuazione, diventi un obiettivo comune di tutta la nazione. In particolare, considerando che una parte importante degli investimenti previsti dal Piano dovranno essere realizzati nei Comuni, nelle strutture di area vasta, nelle Regioni. L'anno trascorso e gli impegni di quello che viene ci confermano quindi la necessità e l'urgenza di coerenza nelle scelte e costanza nelle azioni, ma anche di coesione e collaborazione, per vincere le sfide irripetibili che ci aspettano.



L'ALLINEAMENTO ASTRALE 2022: LA NOSTRA ULTIMA CHANCE

di **Andrea Rangone**

Presidente Digital360, Professore Politecnico di Milano

Quello che non era successo in più di 20 anni, è accaduto in 18 mesi. Studio le dinamiche di innovazione digitale di questo paese dalla fine degli anni '90, quando ho fondato con alcuni colleghi gli Osservatori Digital Innovation del Politecnico di Milano.

Anno dopo anno, i nostri studi, che si basavano sull'analisi di migliaia di imprese e pubbliche amministrazioni, evidenziavano sempre lo stesso quadro, che può essere così rappresentato in estrema sintesi: un paese che, nonostante piccoli passi in avanti, rimaneva sempre indietro rispetto alla maggior parte dei paesi europei, mostrando un importante deficit di maturità digitale a tutti i livelli.

Per anni ho 'brontolato' che per mettere fine a questo cronico ritardo sarebbero stati necessari tre eventi principali:

1. un **elettroshock culturale**, capace di cambiare profondamente l'approccio e la sensibilità all'innovazione digitale da parte di una buona parte della popolazione italiana, a partire da politici, manager, imprenditori, giornalisti, economisti e professori;
2. una **chiara, vera, priorità politica** nell'agenda dei governi centrali e locali, che mettesse realmente al centro dei programmi politici la trasformazione digitale, riconoscendola come principale leva di ammodernamento, innovazione, competitività, produttività, crescita della nostra economia;
3. una **disponibilità di fondi pubblici "straordinaria"**, svincolata dal patto di stabilità (nonostante il nostro deficit pubblico importante).

Non avrei mai lontanamente pensato (e nemmeno voluto) che questi tre eventi potessero accadere in contemporanea a causa di un fenomeno così imprevedibile e doloroso come una pandemia! Ma questo è accaduto:

1. la pandemia con i suoi continui *lockdown*, con il suo Smart Working forzato (che nella maggior parte dei casi è stato semplicemente *home working*) ha agito come un vero e proprio elettroshock culturale sulla maggior parte delle persone, che hanno – nolente o volente – cambiato il loro utilizzo del *digitale* e la loro attitudine al *digitale*, capendone meglio valore e semplicità;

2. l'Europa ha capito che solo dando priorità assoluta all'innovazione digitale – e alla transizione ecologica – avrebbe potuto non solo recuperare le perdite economiche indotte dalla pandemia ma anche rilanciare l'intera economia verso il futuro;
3. da questa consapevolezza politica è nato il *Next Generation EU*, che porta oltre 750 miliardi di euro di risorse finanziarie straordinarie ai paesi europei.

L'Italia più di altri paesi europei beneficia di questi eventi:

1. perché il ritardo culturale sul digitale era ben più significativo che nella maggior parte degli altri paesi europei;
2. perché nella nostra classe politica e nelle nostre compagini governative (centrali e locali), l'attenzione al digitale era particolarmente bassa, al di là di limitate e ben poco finanziate sporadiche azioni;
3. perché l'Italia è il paese a cui è stata allocata la componente più consistente del *Recovery Plan*, pari a circa 191,5 miliardi di euro, che arrivano a ben 222 miliardi con le risorse aggiuntive stanziolate dal nostro paese.

Si apre allora, da uno dei fenomeni più complessi e tristi degli ultimi decenni, una grande opportunità per il nostro paese: quella di poter finalmente recuperare il ritardo digitale che ci ha fino ad oggi separato dai paesi più avanzati e, quindi, quella di poter costruire un futuro più competitivo nello scacchiere globale e, quindi, più sereno per tutti noi.

A rafforzare questa congiuntura favorevole, attivata da un fenomeno esogeno all'Italia, contribuiscono anche alcuni fattori endogeni:

- un Governo autorevole, con una chiara strategia e una reputazione internazionale elevatissima;
- una buona gestione politica e sanitaria della pandemia, migliore di quella di tanti altri paesi nel mondo;
- una crescita importante degli investimenti in startup, più 100% nel 2021, a dimostrazione di un ecosistema imprenditoriale domestico che inizia a dare i suoi frutti.

Certo non basta l'allineamento astrale di tutte queste costellazioni positive per garantirci un futuro più roseo: la differenza ovviamente, come sempre, la faremo noi, la faranno le persone, nei loro rispettivi ruoli: politici, governanti, manager, imprenditori, professori, studenti, papà, mamme che sapranno sfruttare questo scenario per **cambiare** e per contribuire – nel loro piccolo o nel loro grande – alla bellissima sfida.

FORUM PA 2021: CONNETTERE LE ENERGIE VITALI DEL PAESE



Il tema

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una grande impresa collettiva, di cui la pubblica amministrazione è chiamata ad essere il 'motore', connettendo i diversi protagonisti dell'innovazione, instaurando un dialogo tra centro e periferia, mettendo a sistema le migliori esperienze realizzate a livello locale. Di fronte a una simile sfida, che vede nello sviluppo sostenibile e nella trasformazione digitale due strategie inscindibili e non più rimandabili, è necessaria una nuova sinergia tra le energie vitali del nostro paese per un progetto di ripresa condiviso. È per questo che nell'edizione 2021 di **FORUM PA, che si è svolta dal 21 al 25 giugno, i tanti eventi in calendario hanno avuto un unico filo rosso:** creare e rafforzare le connessioni tra chi opera nelle amministrazioni pubbliche, nelle aziende tecnologiche, nei territori, permettendo il confronto diretto su obiettivi e missioni del PNRR tra tanti soggetti pubblici e privati che, collegati da tutta Italia, hanno dato vita a un dibattito di valore sulle strategie per la ripartenza, con uno sguardo sempre attento alle esperienze internazionali più virtuose.

Il format

Concepita in modalità *full digital*, la 32esima edizione di FORUM PA ha visto un ricco palinsesto di appuntamenti: eventi di **scenario** sui grandi temi di orientamento della ripresa; **talk** di approfondimento sulle politiche verticali; **tavoli di lavoro** a invito per confrontarsi e lavorare insieme su temi specifici della digitalizzazione; **rubriche PA** per presentare e disseminare progetti e azioni concrete; **seminari** per diffondere progetti e soluzioni; **academy** formative per accrescere le proprie competenze specialistiche o trasversali.

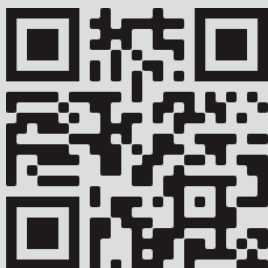
I principali appuntamenti del programma congressuale sono stato ospitati all'interno di un suggestivo set allestito presso il **Salone delle Fontane a Roma**, un gioiello dell'architettura razionalista trasformato per l'occasione in un moderno studio televisivo, grazie a nuove attrezzature tecnologiche all'avanguardia e un restyling completo. A valorizzare ulteriormente i tanti contenuti proposti nei 5 giorni di manifestazione, l'**innovativa piattaforma** di FPA per la trasmissione digitale degli eventi, che integra funzionalità di streaming, meeting e live chat, permettendo una maggiore partecipazione e favorendo una più efficace relazione tra i partner pubblici e privati.



▲
vai al programma
di FORUM PA 2021
e scopri tutti i protagonisti



foto di Stefano Corso



▲
rivedi tutti gli eventi
di FORUM PA 2021

I numeri

Cinque giorni, 180 ore di diretta su 4 canali di streaming per quasi 200 eventi virtuali dedicati ai temi della trasformazione digitale, della transizione verde, dell'inclusione sociale e dell'innovazione della pubblica amministrazione, organizzati in collaborazione con 122 partner pubblici e privati, tra cui ACI, Cisco, Dell Technologies, DXC Technology e Vodafone Business in qualità di main partner.

Oltre 700 relatori tra rappresentanti del mondo istituzionale, politico, imprenditoriale e accademico, tra cui 10 Ministri del Governo nazionale e numerosi ospiti internazionali, come il premio Nobel Joseph **Stiglitz**, il docente all'University College London Sir Geoff **Mulgan**, il CEO di Apolitical Robyn **Scott**, l'esperto di politiche tecnologiche ed ex consigliere dell'amministrazione Obama Alec **Ross**, il fondatore di Platformation Labs e autore del best seller "Platform Revolution" Sangeet Paul **Choudary**, l'architetto e docente al MIT di Boston Carlo **Ratti**, la docente alla Harvard Business School Francesca **Gino**.

I premi

L'edizione 2021 ha proposto alla community di FPA due iniziative premiali, diverse per tema e impostazione, ma entrambe finalizzate a individuare progetti ed esperienze di rinnovamento della PA e dei territori:

- il **premio "PA sostenibile e resiliente"**, giunto alla sua quarta edizione e promosso da FPA e ASviS, Alleanza Italiana per lo Sviluppo

po Sostenibile, con l'obiettivo di valorizzare esperienze e progetti orientati a promuovere la crescita sostenibile e solidale della pubblica amministrazione. Nel 2021 il concorso ha valutato i progetti realizzati da PA centrali e locali, ma anche associazioni e startup, per realizzare gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 rispetto a quattro ambiti: "misurare" la sostenibilità; "comunicare" la sostenibilità; "formare" sui temi della sostenibilità; "fare rete" per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità;

- il **premio "Rompiamo gli schemi"**, nuova iniziativa nata per far emergere gli innovatori del mondo pubblico e privato, persone che, unendo competenza, idee, coraggio, spirito di iniziativa e lungimiranza, sono diventate motore di cambiamento all'interno delle organizzazioni in cui lavorano, scegliendo soluzioni fuori dagli schemi e superando la logica del "faccio così, perché si è sempre fatto così".



scopri i vincitori dei premi
"PA sostenibile e resiliente" e
"Rompiamo gli schemi"

OSSERVATORIO PA: LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI FRONTE ALLE SFIDE DELL'INNOVAZIONE

I



▲
scopri tutti i risultati
dell'indagine e rivedi l'evento
di presentazione

L'**Osservatorio PA** è l'annuale indagine di opinione pubblica promossa da **FPA** in collaborazione con l'**Istituto Piepoli**, con l'obiettivo di analizzare le opinioni dei cittadini italiani rispetto ai processi di cambiamento in atto nella pubblica amministrazione italiana. Giunta alla sua seconda edizione, la ricerca è stata realizzata attraverso un'indagine demoscopica condotta tra il 22 e il 29 novembre 2021 su un campione di circa 1.000 persone, rappresentativo della popolazione italiana. Tra i temi affrontati nell'edizione 2021: conoscenza del PNRR da parte dei cittadini; ruolo della PA nelle strategie di ripresa; processi di innovazione della PA: smart working e servizi digitali; qualità degli ambienti urbani. I risultati dell'indagine sono stati presentati il 21 dicembre 2021 in occasione di un *digital talk* con Gianni Dominici, Direttore Generale di FPA, e Livio Gigliuto, Vice-presidente dell'Istituto Piepoli.

Di seguito la sintesi dei principali risultati emersi.

La conoscenza del PNRR

Nonostante sia al centro del dibattito nazionale, ben il 28% degli italiani non conosce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nemmeno per sentito dire. Un fenomeno diffuso soprattutto tra le donne (35%) e i giovani nella fascia d'età tra i 18 e i 34 anni (35%). Infatti, il PNRR è conosciuto principalmente dagli uomini (79%), dagli over 55 (75%) e dai cittadini residenti nell'Italia nord-orientale (77%). Solo il 13% degli intervistati ritiene che l'attività di comunicazione del PNRR sia stata svolta con chiarezza e trasparenza. La maggior parte, il 44%, pensa sia sufficiente ma migliorabile, mentre il 43% la considera insufficiente, ritenendo necessaria una forte campagna per sensibilizzare i cittadini. Nonostante i meno giovani siano i più informati, questi sono anche quelli più convinti della scarsa qualità delle informazioni divulgate in merito al PNRR.

Il ruolo della PA

Chi conosce i contenuti del PNRR, però, riconosce il ruolo della pubblica amministrazione come soggetto attuatore e insieme destinatario degli interventi di ammodernamento. Tra le direttrici di intervento previste, la priorità principale per il 40% degli italiani è rappresentata dalla semplificazione dei processi amministrativi per cittadini e imprese, in particolare gli over 55 (48%), gli abitanti dell'area Nord Ovest (50%) e gli uomini (43%). Al secondo posto, le assunzioni e la revisione delle procedure concorsuali, per favorire l'ingresso di nuovi talenti (28%), poi la digitalizzazione della PA (19%) e la formazione dei dipendenti per lo sviluppo di nuove competenze (13%).

Lo smart working

Lo smart working nella PA è considerato un'opportunità per un'amministrazione più efficiente e moderna dal 49% della popolazione, ma la fiducia è in calo di 6 punti rispetto al 2020. I meno convinti sono gli over 55, che raggiungono comunque il 43%. Il 32% degli italiani ritiene, invece, che il lavoro agile nella PA possa facilitare i comportamenti opportunistici e l'assenteismo, mentre il 19% lo ritiene ininfluente. Negli ultimi mesi il Governo ha comunque spinto per un ritorno al lavoro in presenza. Secondo la maggior parte degli italiani (43%) dietro questa scelta c'è il timore di non riuscire a garantire servizi di pari qualità al cittadino. Ne sono convinti soprattutto gli intervistati della fascia 18-34 e del centro Italia. Il 36%, invece, è convinto che il motivo sia legato all'impossibilità di controllare in modo diretto l'operato dei dipendenti.

La digitalizzazione della PA

Per l'80% degli italiani la digitalizzazione nella PA produce benefici per cittadini e imprese. Per il 34% i vantaggi introdotti sono stati molti, per il 46% abbastanza e per il 14% pochi. Solo il 2% afferma che non ci sia stato nessun beneficio, mentre il 4% non ha un'opinione al riguardo.

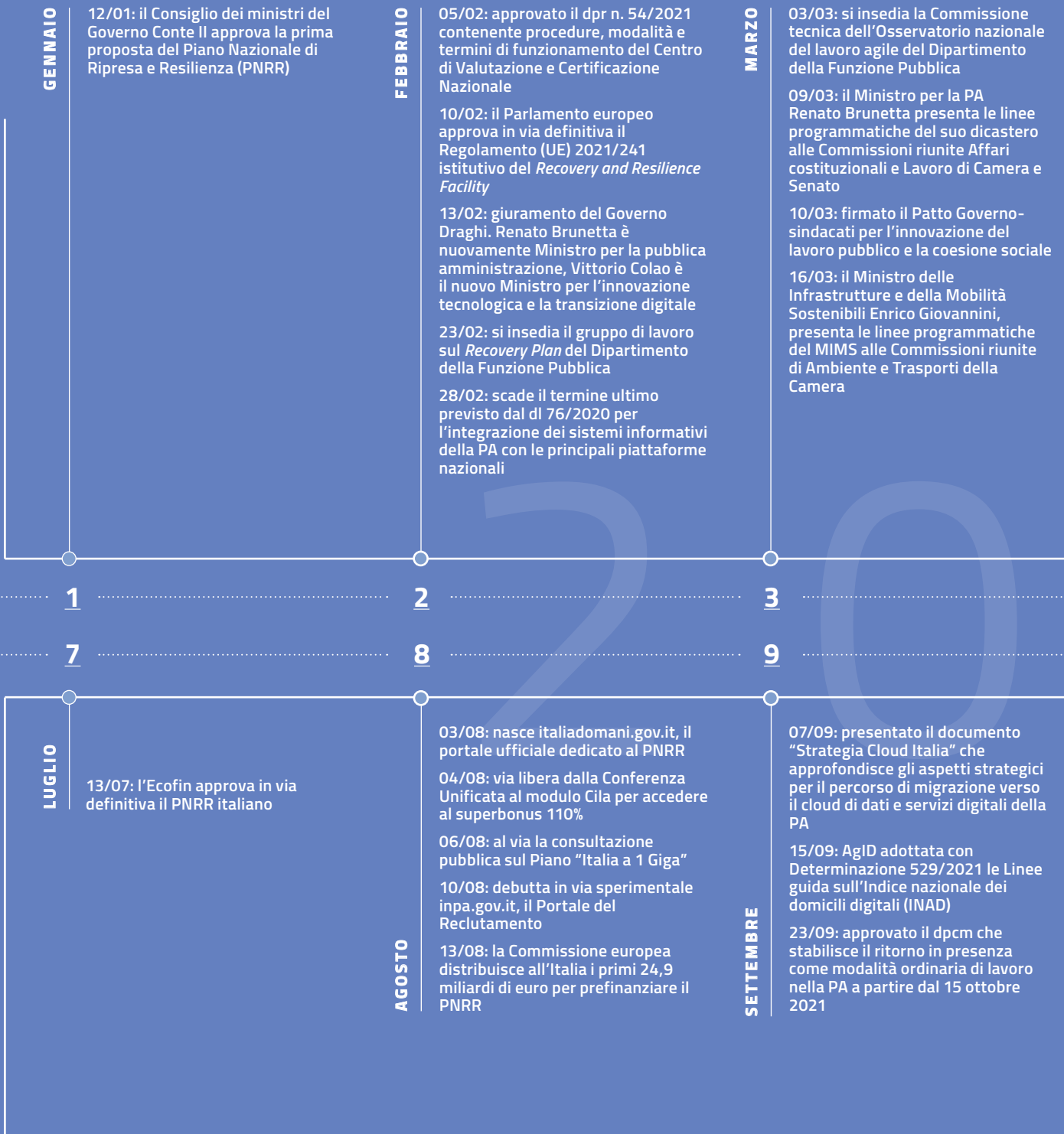
Si diffonde l'utilizzo dei servizi digitali della PA tramite strumenti come SPID, CIE o app IO: l'86% degli intervistati li ha utilizzati almeno una volta nell'ultimo anno. I servizi digitali più utilizzati sono stati quelli dedicati al Green Pass (59%), altri servizi di INPS e Agenzia delle entrate (49%) e il CashBack (38%). I segmenti 'più digitali' della popolazione sono gli uomini, la fascia 18-54 anni e la popolazione del Nord Est.

Nonostante una maggiore digitalizzazione, quasi metà degli italiani (47%) ritiene che rispetto ad un anno fa la PA sia cambiata poco: i servizi pubblici hanno lo stesso livello di efficienza sia online che in presenza. Il 32%, invece, la considera più digitale e innovativa. Sono ancora molti gli italiani che guardano alla digitalizzazione dei servizi con diffidenza: il 36% teme di non poter ricevere supporto tempestivo in caso di imprevisti durante la fruizione online, soprattutto gli over 54 (42%) e gli abitanti del Nord Est (43%). Il 29% teme di essere vittima di frodi.

Una buona parte degli intervistati dichiara che avrebbe bisogno di un corso di formazione per accedere ai servizi digitali della PA in modo più sicuro (41%). Il digitale viene comunque percepito come una priorità: 8 italiani su 10 considerano fondamentali gli investimenti nelle infrastrutture di rete per innovare il paese, l'86% afferma che il Governo dovrebbe investire nella formazione digitale dei dipendenti pubblici.

Le città dopo l'emergenza

La qualità della vita delle città non sembra essere ancora promossa. Solo per il 18% degli italiani, il luogo in cui vive dopo l'emergenza è migliorato, diventando più vivibile e sostenibile. Per il 44% la propria città è tornata quella di prima, per il 31% è cambiata in peggio, più caotica e in crisi economica.

/ **TIMELINE PA** /

APRILE

01/04: pubblicato in GU il decreto-legge 44/2021, contenente misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, tra cui il c.d. "sblocca concorsi"

13/04: il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale Vittorio Colao presenta le linee programmatiche del MITD alla Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera

14/04: approvato il dpcm 81/2021 su notifiche degli incidenti cyber aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici

25/04: il Governo trasmette al Parlamento il PNRR

29/04: il Consiglio dei ministri approva il PNRR e il decreto-legge che istituisce il Fondo complementare

MAGGIO

06/05: nasce il Comitato per la transizione amministrativa voluto dal Ministro per la PA

25/05: il Comitato interministeriale per la transizione digitale approva la Strategia Italiana per la Banda Ultralarga

31/05: pubblicato in GU il decreto-legge 77/2021 su governance del PNRR, rafforzamento strutture amministrative e snellimento procedure (c.d. "Semplificazioni-bis")

GIUGNO

09/06: pubblicato in GU il decreto-legge 80/2021, contenente misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PA (c.d. "Reclutamento")

14/06: pubblicato in GU il decreto-legge 82/2021 che istituisce la nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale

15/06: approvato il dpcm che individua categorie di beni, sistemi e servizi ICT destinati ad essere impiegati nel Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC)

21/06: presentata a FORUM PA 2021 la ricerca annuale di FPA "Lavoro Pubblico 2021"

22/06: la Commissione europea esprime valutazione positiva sul PNRR italiano

23/06: il Governo invia alla Commissione europea la bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027

4

5

6

10

11

12

OTTOBRE

01/10: al via la manifestazione di interesse rivolta ai Comuni capoluogo delle Città metropolitane per i primi 3 progetti pilota di servizi *Mobility as a Service for Italy (MaaS)*

01/10: AgID adotta con Determinazione n. 547/2021 le Linee guida su "interoperabilità tecnica delle PA" e su "standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici"

NOVEMBRE

06/11: pubblicato in GU il decreto-legge 152/2021 contenente disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR

15/11: attivo il servizio su ANPR per richiedere e scaricare online 14 certificati anagrafici

18/11: nasce "PA digitale 2026", piattaforma di accesso alle risorse del PNRR destinate alla transizione digitale della PA

23/11: presentato ufficialmente il Portale del Reclutamento inpa.gov.it

23/11: presentata a FORUM PA Città l'edizione 2021 del rapporto *Icity Rank*, la classifica di FPA sulle città più digitali d'Italia

24/11: il Governo lancia il Programma Strategico per l'Intelligenza Artificiale (IA) 2022-2024

30/11: adottate le nuove Linee guida sul lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni

DICEMBRE

02/12: via libera della Conferenza Unificata al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

10/12: pubblicato da AgID l'aggiornamento 2021-2023 del Piano triennale per l'informatica nella PA

15/12: AgID adotta con Determinazione n. 627/2021 le Linee guida sull'infrastruttura tecnologica della PDND

15/12: AgID adotta con Determinazione n. 628/2021 il Regolamento che disciplina infrastrutture digitali e servizi cloud della PA

21/12: firmata all'ARAN la pre-intesa con i sindacati relativa al CCNL del comparto Funzioni centrali per il triennio 2019-2021

21/12: presentata la seconda edizione dell'Osservatorio PA, indagine di opinione pubblica annuale di FPA in collaborazione con Istituto Piepoli

23/12: la Cabina di regia sul PNRR trasmette alle Camere il report sullo stato di attuazione del Piano: rispettati i 51 obiettivi previsti entro il 31/12/2021

ASSUNZIONI E NUOVE LEVE



"A" COME ACCESSO: RIPARTIRE DALLE PERSONE PER INNOVARE LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

I

di **Carlo Mochi Sismondi**

Presidente FPA

L'anno appena trascorso ha presentato numerose ed importanti discontinuità nel campo dell'accesso alla pubblica amministrazione. Novità spinte sia dalle esigenze del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con i suoi stringenti obiettivi di attuazione che richiedono un'amministrazione pubblica adeguata; sia dalla situazione del pubblico impiego che lo stesso Ministro Renato Brunetta, che ha giurato come Ministro della Pubblica Amministrazione proprio all'inizio del 2021, ha definito come 'desertificata'¹.

In questo contributo, partendo da una breve descrizione delle principali caratteristiche del pubblico impiego che i più recenti dati disponibili ci restituiscono, esamineremo criticamente i tanti provvedimenti che in questo campo si sono succeduti nell'anno, guardandoli sempre con un occhio attento alla reale attuazione delle norme, ossia a quanto queste siano effettivamente in grado di cambiare i comportamenti. Da questo punto di vista noi siamo certi che quella che attraversiamo sia una fase di importante accelerazione del processo di rigenerazione della PA, che si sostanzia sia nell'immissione di nuove forze e di nuove professionalità, sia nella necessaria valorizzazione delle donne e degli uomini che nelle amministrazioni già lavorano. Crediamo fermamente però che questa accelerazione, seppur necessaria per rispettare gli impegni europei e cogliere le opportunità presenti, debba essere caratterizzata da un costante accompagnamento delle amministrazioni, in un atteggiamento di collaborazione e di ascol-

to che, attraverso il dialogo, eviti il rischio di trasformare anche questa stagione di cambiamento in un ennesimo elenco di adempimenti, piuttosto che in una spinta verso una 'metamorfosi' delle organizzazioni pubbliche, in un contesto di fiducia reciproca.

Per garantire questo risultato noi pensiamo sia necessario superare la tentazione di agire come fossimo in una situazione continuamente emergenziale, con la conseguenza che il Governo centrale non si conceda il tempo per l'analisi delle migliori esperienze già realizzate, per l'ascolto e la condivisione, privilegiando invece un nuovo centralismo decisionista che, alla fine, non può portare vera innovazione. Quello che ci serve è una ricostruzione delle basi fondamentali per le decine di migliaia di amministrazioni, ciascuna diversa, eppure ciascuna segnata spesso da un tarlo di sfiducia e di rassegnazione, derivata, nei casi migliori, dalla constatazione della propria inadeguatezza rispetto alle aspettative e ai bisogni del tempo presente. Una ricostruzione quindi che si muova verso quella nuova e virtuosa normalità più volte evocata, ma ancora lontana.

Lo stato del pubblico impiego

Secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato, il numero totale di dipendenti pubblici all'inizio del 2021 è di 3.212.450. **La PA ha dunque toccato a fine 2020 il suo minimo**

Pensiamo sia necessario superare la tentazione di agire come fossimo in una situazione continuamente emergenziale, con la conseguenza che il Governo centrale non si conceda il tempo per l'analisi delle migliori esperienze già realizzate, l'ascolto e la condivisione

¹ Dall'intervista di Renato Brunetta a "La Stampa" il 2 aprile 2021.

storico degli ultimi 10 anni, dovuto all'innestarsi degli effetti dell'emergenza sanitaria sulle procedure selettive prima che le amministrazioni più impoverite e più invecchiate fossero riuscite a compensare le fisiologiche uscite del personale. Rimandando alla nostra ricerca annuale² sul lavoro pubblico per un esame dettagliato dei numeri non possiamo non mettere in evidenza alcuni aspetti estremamente preoccupanti che sono stati presumibilmente la molla per la nuova e più decisa azione del Governo nel 2021, di cui ampiamente tratteremo nei prossimi paragrafi. Il primo di questi è ben noto: la PA è invecchiata, gli over 60 nelle nostre pubbliche amministrazioni rappresentano il 16,3% del personale complessivo, mentre gli under 30 appena il 4,2%, dovuto alla loro presenza nei Corpi di polizia e nelle Forze armate. Sono oltre 500.000 quelli che ad oggi hanno oltre 62 anni e superano i 183mila quelli che hanno oltre 38 anni di anzianità maturata in servizio nella sola PA. Ma anche come qualificazione non siamo messi tanti bene: se negli ultimi 10 anni il numero di laureati che lavorano nella pubblica amministrazione è sì cresciuto del 21,5%, superando 1,3 milioni, ma mancano professionalità tecniche e lauree in discipline STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Questo non può stupire dal momento che il 'candidato ideale' della PA è stato fin qui un profilo piuttosto generalista con alcune specifiche competenze, vale a dire quelle funzionali a gestire il 'procedimento amministrativo' e a lavorare in un contesto burocratico, con processi lavorativi rigidi e un'organizzazione gerarchica.

Le prime azioni del Governo Draghi

Già dopo poche settimane dal suo insediamento, il Governo Draghi, e il Ministro Renato Brunetta, hanno dimostrato di prendere molto sul serio l'emergenza dell'amministrazione pubblica. Uno dei primi atti del Governo, la cui importanza fu sancita dalla presenza

dello stesso Presidente del Consiglio, è stato infatti il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"³: un accordo tra Governo e parti sociali che ha stabilito dei principi, niente affatto scontati, che poi hanno improntato tutta la successiva azione e che possono essere riassunti nel riconoscere alla pubblica amministrazione il ruolo centrale di motore di sviluppo e catalizzatore della ripresa.

Quasi in contemporanea con il patto il Ministro Brunetta nell'audizione al Parlamento ha presentato le sue linee programmatiche. In queste linee c'è «la definizione del nuovo alfabeto della PA: "A" come accesso, "B" come buona amministrazione, "C" come capitale umano, "D" come digitalizzazione. Significa ripensare i percorsi di reclutamento e di selezione del personale per favorire il ricambio generazionale e l'innesto delle competenze adeguate a costruire l'avvenire, ben oltre il Recovery»⁴. Come si vede quindi alla desertificazione dell'amministrazione il Governo risponde con la prima delle sue azioni per una nuova PA: un nuovo modo di normare e gestire l'accesso alle amministrazioni. In pratica una ripartenza e un rinnovamento del processo delle assunzioni. Questa politica si è articolata soprattutto in due importanti decreti-legge, il dl 44/21 e il dl 80/21, che esamineremo mettendone in evidenza le direttive più importanti, ma anche i punti di forza e di debolezza.

I decreti-legge 44 e 80 del 2021

Il decreto-legge 44/2021, approvato il 1° aprile, porta importanti novità sui concorsi che vengono ufficialmente sbloccati indicando tutte le modalità di svolgimento in sicurezza: sedi decentrate per evitare eccessivi affollamenti; prova scritta di massimo un'ora; possibilità per l'eventuale prova orale di uso della vi-

² Ricerca FPA "Lavoro Pubblico 2021" su www.forumpa.it.

³ "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" su www.funzionepubblica.gov.it.

⁴ Intervista di Renato Brunetta a "IlSole24Ore" del 16 marzo 2021.

deoconferenza; uso obbligatorio degli strumenti digitali per lo svolgimento delle prove. Contestualmente si definisce che la prova preselettiva può essere sostituita in alcuni casi (alte professionalità) dall'esame dei titoli e che si può evitare la prova orale.

Punti di forza del decreto sono lo sblocco dei concorsi, rimasti sostanzialmente fermi per la pandemia, nonostante la parziale abolizione del blocco del turnover; la digitalizzazione obbligatoria delle prove e il conseguente invito ad una maggiore velocità nello svolgimento dell'iter concorsuale. I punti di debolezza si riscontrano d'altro canto proprio nella modalità prescelta per le prove: con la spinta ad aumentare la velocità, alla fine tutta la selezione si poggia su una prova di 40 domande a risposta multipla da svolgere in 60 minuti. La commissione non vedrà mai il candidato, non sarà verificata alcuna competenza organizzativa o attitudinale né tantomeno sarà investigata la motivazione all'impiego.

Il decreto-legge 80/2021, il cosiddetto decreto "reclutamento", viene approvato a fine giugno 2021 in Consiglio dei ministri e convertito in legge con importanti modifiche e integrazioni dal Parlamento a fine luglio. Si tratta di un provvedimento complesso di 19 articoli, molte sono le norme che riguardano direttamente l'accesso alle amministrazioni pubbliche, in particolar modo inerenti alle assunzioni a termine per le esigenze di attuazione del PNRR. In particolare:

- vengono definite le modalità di assunzione a tempo determinato per il PNRR. Viene poi prevista una modalità speciale di reclutamento per le alte specializzazioni (dotto-rato di ricerca o master di secondo livello, laurea magistrale o specialistica ma con esperienze in organismi internazionali). Per questi profili è prevista l'iscrizione in un apposito elenco sul Portale del reclutamento. Una volta iscritti nell'elenco, i profili ad alta specializzazione potranno essere direttamente assunti dalle amministrazioni che necessitano di personale, sulla base della graduatoria e senza ulteriori selezioni.

- Viene reso più facile, ma anche più trasparente assumere tecnici ed esperti esterni alle amministrazioni per incarichi a tempo determinato, scegliendoli da un elenco che sarà gestito dalla Funzione Pubblica.
- Le amministrazioni coinvolte nel PNRR potranno poi assumere più dirigenti esterni.
- Si sblocca la possibilità per le PA di stipulare contratti di apprendistato.
- Si accoglie la proposta fatta da molti comuni (Bergamo in testa) e viene introdotto un sistema che consente agli enti locali di associarsi per svolgere selezioni uniche tese a formare elenchi di idonei all'assunzione a tempo determinato o indeterminato per vari profili professionali e categorie, compresa la dirigenza.

Molti sono i punti di forza e le innovazioni positive introdotte dal decreto: l'effettiva introduzione dell'apprendistato nelle amministrazioni; i concorsi associati per gli enti locali; l'elenco certificato dei tecnici a cui attribuire un incarico; lo stesso Portale del reclutamento. Permangono però alcuni gravi punti di debolezza: la scarsa attenzione all'analisi dei fabbisogni di personale; l'insufficiente attenzione alla selezione che resta affidata solo a una prova scritta; la definizione delle assunzioni solo in regime 'straordinario' per il PNRR e quindi senza un piano complessivo di assunzioni a tempo indeterminato che possano sopperire alla cronica mancanza di personale delle amministrazioni.

Il Portale del reclutamento

Con il dl 80/21 prende il via anche il Portale del reclutamento che in realtà era stato già previsto da una legge del 2019. Il portale inPA.

Quello che ci serve è una ricostruzione delle basi fondamentali per le decine di migliaia di amministrazioni, ciascuna diversa, eppure ciascuna segnata spesso da un tarlo di sfiducia e di rassegnazione, derivata dalla constatazione della propria inadeguatezza rispetto alle aspettative e ai bisogni del tempo presente

gov.it è stato presentato a fine novembre 2021 dal Ministro Brunetta in una conferenza stampa. Esso permette già da oggi l'inserimento di curricula da parte di chi aspira ad essere assunto nella PA tramite le procedure accelerate pensate per il PNRR e previste dal citato decreto-legge. Sono inoltre già presenti alcuni bandi di concorso sempre per questa tipologia di assunzioni. A regime, entro il 2023, il Portale ospiterà anche i bandi dei concorsi pubblici ordinari, nonché le procedure di mobilità dei dipendenti pubblici. InPA, secondo quanto dichiarato dal Ministro, sarà il luogo del cambiamento della PA: lo spazio in cui fotografare in tempo reale il rinnovamento del capitale umano pubblico e in cui le offerte di lavoro si incontreranno in modo concreto, trasparente e in tempo reale con le aspettative e le competenze di milioni di professionisti.

I punti di forza del portale, molti dei quali devono trovare ancora effettiva implementazione sono la trasparenza del processo, la possibilità di una partecipazione proattiva da parte degli 'esperti' che vogliano entrare nella PA, la possibilità di scelta 'guidata' da parte delle amministrazioni. Il principale punto di debolezza, sino ad ora, è costituito dall'indeterminatezza di come questo portale dialogherà con le modalità 'ordinarie' di assunzione nella PA; non è ancora chiaro poi se sarà dedicato solo agli incarichi professionali e ai cosiddetti esperti di alta professionalità o all'intero comparto pubblico. Restano anche da definire le modalità di collaborazione con gli Ordini, le associazioni e LinkedIn, il cui vertice ha partecipato alla conferenza stampa di presentazione.

Lo stato dell'arte a fine anno: luci e ombre

Come detto in premessa, il 2021 è stato un anno decisivo per il tema dell'accesso al lavoro pubblico. Una normativa innovativa, lo sblocco dei concorsi, la nascita di nuovi strumenti e, non ultimo, la disponibilità delle risorse del PNRR, assieme all'urgenza dell'adeguamento della PA al Piano, hanno dato una decisa spallata a una situazione che, nonostante le

dichiarazioni degli ultimi quattro Governi, era rimasta sostanzialmente ferma. Come abbiamo visto, il punto chiave di questi progressi è dato da una nuova e più consapevole considerazione del valore e del ruolo delle persone, o del 'capitale umano' come indicato dal Ministro, che lavorano o lavoreranno nelle amministrazioni, chiamate in questi prossimi anni ad uno sforzo straordinario. Lo stesso patto tra Governo e forze sociali di cui abbiamo parlato è stato il *kickoff* di questa nuova stagione di valorizzazione degli impiegati pubblici. Moltissimi bandi concorsuali sono ora ripartiti e il Ministro Brunetta stesso ha annunciato⁵ oltre un milione di nuove assunzioni, in gran parte legate agli impegni del PNRR, ma non solo, nel prossimo quinquennio. È poi emersa con forza la consapevolezza della necessità di nuove professionalità, di reclutare professionisti esperti, di riportare nella PA quei ruoli tecnici la cui mancanza ha portato le amministrazioni ad un fatale indebolimento e ad una asimmetria pericolosa rispetto ai fornitori privati.

A fronte però di questa congiuntura tutto sommato favorevole, crediamo sia opportuno segnalare anche alcuni limiti, che nascondono anche non banali pericoli. Il primo limite potenzialmente grave è proprio quello di operare (per ora) prevalentemente in un clima emergenziale, spinti da scadenze e impegni esogeni, non tenendo nella dovuta considerazione il fatto che l'amministrazione pubblica è un organismo diversificato e complesso che richiede azioni sistemiche in grado di operare a tutti i livelli. Mentre appaiono poi ben indirizzate le attività che riguardano l'amministrazione centrale con i suoi grandi Ministeri, appare molto meno sviluppata l'attenzione per gli enti locali, specie i più piccoli, che, al massimo, sono oggetto di immissioni dal centro e non soggetti attivi, incentivati ad autonome iniziative. A questa sottovalutazione del territorio fa specchio anche la scarsa attenzione verso le tante e positive esperienze assolutamente virtuose che Regioni e Comuni hanno messo

⁵ Conferenza stampa di presentazione di InPA e Linea Amica, 23 novembre 2021.

in atto negli ultimi anni, dimostrando con i fatti che è possibile coniugare velocità e qualità della selezione. Una selezione che non si è mai accontentata di una sola prova a risposta multipla e dell'esame dei titoli, ma che ha investigato attitudini, motivazioni, competenze dei candidati, senza per questo superare i tre/quattro mesi di durata complessiva dal bando all'assunzione. Si è fatto quindi poco tesoro di questa esperienza sul campo e quindi appare per il momento scarsa l'attenzione alla qualità delle singole fasi concorsuali, ciascuna decisiva per il successo del processo.

In un'approfondita ricerca⁶ che FPA, assieme a Forum Disuguaglianze Diversità e Movimenta, ha svolto nella primavera del 2021 abbiamo potuto constatare l'importanza di ogni passo nel percorso che porta all'assunzione di nuove persone delle amministrazioni. L'attenzione a tali passaggi, anche attraverso un continuo accompagnamento delle singole amministrazioni da parte di un team centra esperto e dedicato, deve essere considerato un elemento essenziale della strategia. Parliamo ad esempio della chiara identificazione dei fabbisogni, la cui definizione aveva avuto una precisa indicazione già nelle linee guida emesse dalla Ministra Madia, ma che ora, rientrando il piano dei fabbisogni di personale nel nuovo PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) richiederà un nuovo stimolo, che faccia uscire il documento dal rischio di essere un adempimento aritmetico, per farlo divenire un vero strumento di pianificazione strategica. Parliamo della scelta oculata e della giusta remunerazione di una commissione di concorso veramente di qualità, dove alle professionalità relative ai saperi si affianchino professionisti in grado di giudicare le attitudini, le motivazioni e soprattutto le potenzialità dei candidati. Parliamo della stesura di bandi chiari, che facilitino una preliminare autoselezione dei candidati attraverso una dettagliata descrizione dei

compiti previsti e delle caratteristiche che ci si aspetta dai vincitori. Sembra un suggerimento ovvio, ma basta leggere i bandi di concorso ad oggi in scadenza per capire quanta poca attenzione è messa nell'indicare cosa ci si aspetta da chi il concorso dovesse vincerlo. Parliamo certamente, come già accennato di un uso accorto delle prove concorsuali che non possono essere tutte uguali (ad esempio con il famoso test di 40 domande a risposta multipla) per tutti i concorsi e tutte le posizioni. Parliamo infine, *last but not least*, dell'accoglienza dei neoassunti, dei processi di mentoring e di tutoring, dell'attenzione a usare intelligentemente il periodo di prova che, anch'esso, non è un mero adempimento, ma uno strumento di valutazione fondamentale. Per ciascuno di questi passaggi esistono, come abbiamo detto, esperienze eccellenti da copiare ed usare in una formazione *peer to peer*.

Un'ultima constatazione non può che metterci di fronte alla difficoltà di coniugare annunci ed effettive realizzazioni e spingerci ad una continua attenzione ai comportamenti più che alle norme: mentre scriviamo – dicembre 2021 – nessuno dei concorsi sbloccati dal dl 44/21 (approvato come dicemmo nove mesi fa) si è ancora concluso con le assunzioni previste. Non il concorso per i 2.800 tecnici per il Sud che è rimasto impantanato nella difficoltà di trovare candidati idonei, non il concorso per i 2.736 funzionari amministrativi della PA centrale, per cui si attende la pubblicazione delle graduatorie così come per il concorso per 1.541 profili professionali per l'Ispettorato del lavoro. Non il concorso per 1.502 assistenti alla fruizione museale, per cui ancora non si sono svolti gli orali, nonostante siano passati oltre due anni dalla pubblicazione del bando. E così molti altri. Viene così confermato che non sono (solo) le norme che fanno l'innovazione, ma piuttosto la costante, tenace ed empatica cura nel seguirne passo dopo passo l'attuazione effettiva.

⁶ "Il fattore umano - Vademecum per assumere presto e bene nelle pubbliche amministrazioni" su www.forumpa.it.

RICERCA FPA: LAVORO PUBBLICO 2021 MAI COSÌ POCHI DIPENDENTI PUBBLICI, MA LA PA TORNA AD ASSUMERE

I



▲
Vai alla ricerca Lavoro Pubblico
2021 e guarda l'evento di
presentazione

La Ricerca di FPA sul lavoro pubblico, lanciata in occasione della giornata di apertura di **FORUM PA 2021**, presenta, oltre al consueto aggiornamento sullo stato attuale della nostra PA (numero di dipendenti, età, pensionati, nuovi ingressi, formazione e competenze), anche un focus dedicato ai cambiamenti portati dall'esperienza della pandemia (tra questi, adozione dello Smart Working, livelli occupazionali, *stop&go* dei concorsi pubblici) e un'analisi su PA e PNRR (risorse previste e investimenti in capacità amministrativa, quale PA ci serve per mettere a terra il PNRR, i rischi da evitare).

Sintesi dei risultati

La pubblica amministrazione italiana al 1° gennaio 2021 conta 3,2 milioni di dipendenti, 31mila in meno rispetto all'anno precedente (-0,97%), il minimo storico degli ultimi 20 anni. Dopo il timido segnale di crescita del personale del 2019, nel 2020 il blocco dei concorsi per l'emergenza sanitaria e l'accelerazione dei pensionamenti non ha permesso al turnover di ritrovare un equilibrio. La PA italiana si conferma vecchia (in media 50 anni di età), scarsamente aggiornata (mediamente 1,2 giorni di formazione per dipendente l'anno), in difficoltà a offrire servizi adeguati a imprese e cittadini (il 76% degli italiani li considera inadeguati, mentre gli europei insoddisfatti sono il 51%), eppure chiamata ad essere il motore della ripresa.

Intanto sono arrivati a 3,03 milioni i pensionati da lavoro pubblico, in un rapporto di 94 pensioni erogate ogni 100 contribuenti attivi. E l'esodo è destinato ad aumentare: come descritto nello stesso PNRR, nel prossimo triennio almeno 300 mila persone usciranno dal pubblico impiego (ma probabilmente saranno molte di più, se si considera che oltre 500mila dipendenti hanno già oltre 62 anni e 183mila hanno raggiunto oltre 38 anni di anzianità di servizio). Si è aperta però una nuova stagione di concorsi - con lo sblocco delle prove selettive e un'importante semplificazione delle procedure - destinata ad accelerare l'inserimento del personale necessario a garantire il funzionamento della macchina pubblica. Secondo la fotografia del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel 2021 sono previsti 119mila nuovi ingressi a tempo indeterminato nella PA: 9.875 posizioni tra Regioni, Servizio Sanitario Nazionale, Comuni, Università, enti pubblici non economici, enti di ricerca e Avvocatura dello Stato, a cui si aggiungono circa 91mila posti della scuola e 18.014 posti di concorsi banditi, conclusi o da concludere.

Il PNRR stanZIA 1,3 miliardi di euro per il miglioramento della capacità amministrativa delle PA centrali e locali, ci sono poi ulteriori 400 milioni di euro di fondi strutturali UE e cofinanziamento nazionale, per un totale di 1,7 miliardi di euro: una cifra significativa, anche se pari solo allo 0,4% dei complessivi 396,9 miliardi di risorse previste per la ripresa, che richiede capacità 'di spesa' e investimenti mirati per ridisegnare la pubblica amministrazione italiana in funzione della sfida che la attende.

Dettaglio dei risultati

Calo del personale. Dopo una discesa durata oltre dieci anni, il numero dei dipendenti pubblici era risalito dello 0,5% nel 2019. Ma il numero è tornato a scendere del -0,97% nel 2020, fissandosi a 3.212.450, circa 31mila persone in meno rispetto all'anno precedente. Prefetti, Ministeri, Agenzie fiscali, enti pubblici non economici e Città metropolitane hanno perso tra il 5% e il 7% del personale, i Comuni più del 2%. L'unico comparto con una crescita significativa dell'occupazione a tempo indeterminato è la Sanità.

Confronto europeo. Dal confronto europeo, i lavoratori pubblici italiani in rapporto al totale non sono numerosi. In Italia opera nel settore pubblico il 13,4% dei lavoratori, meno che in Francia (che ha 5,6 milioni di dipendenti pubblici, il 19,6% del totale dei lavoratori), nel Regno Unito (5,2 milioni, il 16%), o in Spagna (3,2 milioni, il 15,9%), ma più della Germania (4,8 milioni, il 10,8% del totale). Nel confronto con questi paesi è più basso anche il rapporto tra numero dei dipen-



Photo by Charles Koh on Unsplash

denti pubblici e residenti: in Italia sono il 5,6%, in Francia l'8,4%, in Inghilterra il 7,8% e in Spagna il 6,8%.

Invecchiamento. La PA italiana è anziana. L'età media (in leggero calo) è 50 anni, con ampie differenze tra i comparti: supera i 55 anni in enti come Cnel, Presidenza del Consiglio e carriera penitenziaria, è di 39 anni nelle Forze armate. Gli over 60 rappresentano il 16,3%, gli under 30 appena il 4,2%. È 'pensionabile', perché ha già compiuto 62 anni, il 16,3% del totale, oltre 500mila persone, ma ce ne sono anche 180mila che hanno maturato 38 anni di anzianità. Guardando solo l'anzianità contributiva, da Regioni e autonomie locali potrebbe andare in pensione il 10,9% dei dipendenti, dalle amministrazioni ministeriali il 15,2%. Guardando il requisito anagrafico si stima un'uscita di circa 105mila persone dal SSN nell'arco dei prossimi 3-4 anni, di 215mila persone dalla scuola.

Competenze e formazione. Sulla formazione dei dipendenti pubblici l'Italia continua a investire poco. Nel 2019, l'ultimo anno fotografato dalla Ragioneria Generale dello Stato, l'investimento complessivo è stato di 163,7 milioni di euro, 110 milioni in meno rispetto a dieci anni fa, che corrispondono a una media di 1,2 giorni di formazione l'anno. I laureati nella PA sono il 41,5%, cresciuti del 21,5% negli ultimi 10 anni, ma con un predominio di giuristi: tre su dieci sono laureati in giurisprudenza, il 17% in economia, il 16% in scienze politiche o sociologia. Secondo i dati Istat la formazione è soprattutto su competenze tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) e giuridico-normativa (30,9%), mentre solo una minoranza ha svolto corsi per accrescere competenze digitali (5%) o di *project management* (2,3%).

Spesa e indebitamento. Nel 2020 l'Italia ha speso 173,4 miliardi di euro per i redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico, +0,3% rispetto al 2019, un incremento ben inferiore al +2,4% inizialmente preventivato per la crescita di personale. Ma nei prossimi anni si prospetta una crescita a livelli mai raggiunti nell'ultimo decennio, tra rinnovi contrattuali e arretrati, perequazioni, aumenti Covid-19 per il personale sanitario e assunzioni in deroga: la spesa per redditi aumenterà di circa 4 miliardi nel 2021, per raggiungere il picco di 187 miliardi nel 2022. Un calo delle entrate complessive di 54 miliardi e maggiori spese per 75 miliardi, invece, hanno portato l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche nel 2020 a -156.860 milioni di euro, il 9,5% del PIL, in aumento di circa 129 miliardi rispetto al 2019 (quando era -27.901 milioni di euro, l'1,6% del PIL).

Smart Working. Prima della pandemia il ricorso a forme di lavoro agile era sostanzialmente irrilevante, circa l'1% nel 2019 secondo l'Istat. I provvedimenti del Governo hanno portato in Smart Working un dipendente della PA su tre (il 33%) nel secondo trimestre 2020.

Un buon risultato, anche se avrebbe potuto essere oltre il doppio, considerando che il 64,9% delle professioni della PA si potrebbe svolgere anche a distanza. Lo Smart Working, oltre a far sperimentare alle organizzazioni pubbliche una modalità inedita di organizzazione del lavoro è stato determinante per preservare i posti di lavoro: nei primi tre trimestri del 2020, tra i diversi settori economici solo la PA non ha subito contraccolpi occupazionali della crisi (con posizioni lavorative e monte ore lavorate pressoché invariate).

Esposizione al virus Covid-19. Non per tutti lo Smart Working è stato possibile. Una grande fetta della pubblica amministrazione, il 58% del totale che lavora nell'istruzione e nella sanità, si è trovata a lavorare sulla linea di fuoco. Il settore della sanità e assistenza sociale registra il 66,5% di tutte le denunce di infortunio sul lavoro da Covid-19 all'INAIL nel comparto industria e servizi da inizio epidemia al 30 aprile 2021, seguito dall'amministrazione pubblica (tra cui ASL, Regioni, Province e Comuni) con il 9,2%. E la sanità conta anche la maggioranza (26%) di denunce di infortunio con esito mortale da Covid-19. La professione più coinvolta dai contagi durante l'emergenza è quella dei tecnici della salute (38% di denunce INAIL, soprattutto infermieri), seguita dall'operatore sociosanitario con il 18,7%, il medico con l'8,7%, l'operatore socioassistenziale con il 7,1%.

Next Generation PA. Nel PNRR saranno previsti investimenti in 'Capacità amministrativa' della PA per 1,3 miliardi di euro, più ulteriori 0,4 miliardi di fondi strutturali UE e cofinanziamento nazionale. Nel dettaglio, investiremo l'1,6% del totale previsto, pari a 20,5 milioni di euro, in politiche e strumenti per l'accesso e il reclutamento, a cui sommare 4,5 milioni del POC – PON Governance; il 57,9%, pari a 734,2 milioni di euro, nella 'Buona amministrazione', più 4 milioni che stiamo già spendendo sul PON Governance 21-23; il 40,5%, pari a 514,2 milioni di euro, in competenze e carriere delle persone, a cui vanno sommate risorse complementari per 392 milioni.

OLTRE IL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA: BUONE ASSUNZIONI PER RIGENERARE LA PA INTERA

I

a cura di **FPA, Movimenta,**
Forum Disuguaglianze Diversità

Comunque si valutino le modalità con cui, secondo il decreto "reclutamento" (dl 80/21) approvato dal Parlamento, le amministrazioni pubbliche si accingono a reclutare alcune migliaia di figure professionali a tempo determinato per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è evidente che la grande partita del paese per rigenerare la PA va oltre le urgenze dettate dal Piano. Come il Governo stesso ha sottolineato, si tratta di reclutare nella PA in pochi anni alcune centinaia di migliaia di figure professionali, di farlo bene, di adattare le organizzazioni al loro ingresso, di fare del loro arrivo un fattore di rigenerazione. Gli ultimi concorsi del vecchio mondo – fra cui quel reclutamento di 2.800 dipendenti nel Sud, che prima privilegiava chi aveva già prestato lavoro, poi ha aperto le porte a tutti senza per altro riuscire ad assumere il contingente previsto – chiudono una storia. Ora si tratta di aprirne un'altra.

Nell'aprire questa nuova pagina non dobbiamo reinventare la luna. Per una volta in Italia, possiamo usare un approccio sperimentale e partire da ciò che già è stato fatto. In aprile, dopo avere vagliato molti casi di rinnovamento e reclutamento, abbiamo redatto un **"Vademecum per assumere presto e bene nella PA"**. I casi esaminati ci hanno consentito di concludere che «è possibile coniugare una nuova qualità del processo di assunzione con la sua necessaria velocità. È possibile raggiungere l'obiettivo di 105 giorni dalla pubblicazione del bando all'assunzione (35 giorni aggiuntivi se li calcoliamo dal momento della decisione di assumere)». Questo è possibile se si compiono i passi che il Vademecum de-

scrive. Da adattare, come sempre, ai contesti. E sempre mettendo al centro il 'fattore umano'. Nel duplice senso, che «la rigenerazione delle amministrazioni non può realizzarsi se non contando sulle persone che ora sono nelle amministrazioni e, forse ancor di più, su quelle che entreranno perché avranno deciso di dedicare al bene della comunità nazionale e delle comunità locali la loro vita lavorativa» e che «altrettanto importante è il ruolo delle persone nel processo di individuazione dei bisogni e di selezione, che coinvolge fortemente sia la competenza, sia la responsabile discrezionalità della dirigenza».

Il decreto "reclutamento" porta importanti e positive novità che vanno dalla attivazione dell'apprendistato nella PA per dare ai giovani l'occasione di esperienze di formazione e di lavoro che li avvicinino all'amministrazione pubblica, alle selezioni svolte dai Comuni in forma associata, alla previsione di una quarta area di inquadramento, da definire in sede di contrattazione collettiva, per dare spazio e prospettive alle professionalità tecniche più elevate, alla semplificazione dei vincoli di assunzione per gli enti locali e, ultimo ma non ultimo, al piano integrato di attività e organizzazione che, indicando chiaramente obiettivi strategici, tempi e risorse, dovrà necessariamente essere alla base di un corretto e motivato piano dei fabbisogni. Purtroppo, però sia il dl 80/21, sia il precedente dl 44/21 si sono concentrati, tranne poche eccezioni come le giuste norme sulle prove digitali e decentrate, solo sulle esigenze relative al Piano e sull'urgenza di chiudere in fretta i concorsi rimasti bloccati dalla pandemia.

Non si è così colta l'occasione per ripensare tutto il sistema delle assunzioni, tenendo anche conto delle esperienze da noi raccol-

te, ma non è troppo tardi per la partita vera. Quella la cui attuazione dipende in maniera più diffusa e decentrata dall'intelligenza di tante amministrazioni e amministratori, a livello sia nazionale sia locale. Proprio i colleghi di coloro che, nel Vademecum, ci hanno indicato la strada da seguire.

E allora torniamo alla carica. Riproponiamo quel Vademecum, e lo traduciamo in poche indicazioni che possano farne intuire la semplicità. Nei luoghi istituzionali, al centro e in periferia, dove ci sarà la volontà politica.

Vogliamo quindi definire così gli obiettivi e i possibili strumenti della priorità 'buon reclutamento', che il Ministro della Pubblica Amministrazione ha lanciato, ma che tarda a partire.

Per contribuire al cambio di rotta del paese, la PA deve rigenerarsi. In un precedente documento del dicembre 2020 **"Se la PA (non) è pronta"** avevamo tradotto la 'rigenerazione' in quattro obiettivi, che restano di guida:

- Obiettivo giovani: cogliere appieno l'occasione irripetibile di un rinnovamento generazionale che toccherà dal 15 al 20% della PA, costruendo un **progetto coraggioso che dia ai giovani il potere di cambiare il paese, da dentro**.
- Obiettivo missioni: **partire sempre dalle missioni strategiche e dalla chiara identificazione di risultati attesi misurabili** per indirizzare il massiccio ricambio dei dipendenti, ricostruendo senso di appartenenza e orgoglio di lavorare per il bene comune con obiettivi chiari e mobilitanti;
- Obiettivo capacitazione: attraverso un significativo investimento in formazione del personale esistente, **accrescere con decisione la capacità dell'amministrazione di esercitare le sue funzioni** e di rispondere alla straordinarietà del momento rinnovandosi;
- Obiettivo partecipazione: **promuovere la collaborazione con la cittadinanza organizzata** e l'adozione diffusa di pratiche amministrative che includano in modo sistematico la partecipazione, la voce e

la collaborazione di tutti i cittadini, delle imprese, delle organizzazioni del lavoro e di cittadinanza attiva.

Bene, **il passo** che non si può mancare per raggiungere questi obiettivi è un 'buon reclutamento'.

Un reclutamento che permetta di selezionare – contesto per contesto – le figure professionali più adatte per attitudini, conoscenze e competenze, e finalizzato a raggiungere le missioni strategiche e i risultati attesi concreti loro assegnati.

Per realizzare quel passo non servono nuove rigide camicie normative, nuovi ordini, e neppure frettolose semplificazioni. Non è neppure pensabile, d'altro canto, lasciare tutto alla qualità e innovatività delle singole amministrazioni. Seguendo una logica peraltro già sperimentata in passato, serve una strada diversa dove il centro indirizza, sprona, diffonde pratiche, assiste, affianca, interagisce, sostiene quando necessario.

Una simile strategia è così articolabile, nel breve termine, attraverso tre passi interconnessi (ognuno dei tre richiede gli altri):

1. **Indirizzo.** Predisporre a livello nazionale un documento di indirizzo che, a normativa data e sulla base delle esperienze esistenti e note, dia struttura al processo di reclutamento, indichi i punti di forza e di debolezza e i rischi dei diversi passaggi e coadiuvi così tutte le amministrazioni che si accingono a effettuare reclutamenti. Il documento potrà essere accompagnato da un primo catalogo di pratiche.
2. **Esempi.** Individuare un gruppo di amministrazioni (di diversi livelli di governo) interessate e motivate a funzionare da pilota per l'indirizzo e di cui valorizzare i passi e gli esiti.

La rigenerazione delle amministrazioni non può realizzarsi se non contando sulle persone che sono nelle amministrazioni e su quelle che entreranno, perché avranno deciso di dedicare al bene della comunità nazionale e delle comunità locali la loro vita lavorativa

3. **Assistenza.** Offrire attraverso un team nazionale permanente di assistenza supporto e affiancamento a ogni amministrazione, di ogni livello di governo, che lo chieda in relazione a processi di reclutamento, contribuendo anche alla formazione e professionalizzazione delle persone incaricate della definizione e svolgimento del reclutamento.

A medio termine, servono due ulteriori passi:

1. **Osservatorio e monitoraggio.** Avviare la catalogazione dei concorsi secondo modalità che ne consentano la consultazione e comparazione, e alcuni dati essenziali sugli esiti, il tutto con possibilità di fruizione facile e immediata.
2. **Modifiche normative.** L'esperienza e l'apprendimento maturato con i passi di breve termine potranno consentire, in tempi da valutare, l'introduzione di modifiche nor-

mative atte ad accrescere efficienza ed efficacia del reclutamento.

Passando poi alle indicazioni puntuali sullo svolgimento del processo di assunzione constatiamo che gli ingredienti che fanno un buon reclutamento sono, in estrema sintesi:

- chiara identificazione dei fabbisogni;
- commissioni di qualità e ben remunerate;
- comunicazione chiara delle funzioni;
- uso accorto di titoli e test multi-risposta;
- centralità delle prove con uso delle nuove tecnologie;
- cura dell'accoglienza dei neoassunti.

Le buone esperienze che abbiamo raccolto in giro per l'Italia ci dicono che è possibile, che si è già fatto, dandoci suggerimenti semplici per replicarle e adattarle ai contesti. Usiamo questi suggerimenti! Ne faccia il Governo la base dei suoi indirizzi e della sua funzione di supporto nazionale.



Consulta "Il fattore umano.
Vademecum per assumere
presto e bene nella PA"

UNA PA ATTRATTIVA PER UN BUON RECLUTAMENTO

di **Francesco Verbaro**

Presidente FormaTemp

Il reclutamento è uno dei processi più importanti per un'azienda, in quanto anche con la massima automatizzazione l'importanza della qualità e professionalità del capitale umano rimane essenziale. Oggi più che mai diventano centrali le competenze, di settore e trasversali, se consideriamo i continui e repentini cambiamenti ai quali le organizzazioni sono oggi sottoposte.

L'accesso in un'organizzazione non è (solo) un atto formale, ma un processo a cui occorre porre la massima attenzione. Questo non è mai emerso nella PA, che ha assunto secondo procedure che testano le conoscenze, ma non le competenze e basandosi prevalentemente, almeno negli ultimi 50 anni, sull'attrattività del posto fisso. Ma nell'era della *great resignation* e del lavoro agile non può essere certamente la PA il miglior datore di lavoro. Il lavoro nella PA per molti non si configura più come il lavoro fisso, ma come il lavoro 'morto' soprattutto se pensi che lo dovrai fare per più di 40 anni, alla luce dell'allungamento dell'aspettativa di vita e dell'adeguamento conseguente delle norme in materia di pensioni.

Negli ultimi anni la PA ha reclutato male, sia per il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato sia per la scarsa sensibilità sul tema. Nel frattempo, ha utilizzato vecchie graduatorie, i lavoratori a termine che poi è stata costretta a stabilizzare, o ha ricorso a leggi speciali, con scarsa attenzione ai profili e alle competenze. L'attenzione esclusiva ai ricorsi ha inoltre impedito di rivolgere la giusta attenzione a come intercettare il capitale umano e le *skill* che servono.

Fare oggi dello Stato un *employer of last resort*, come chiedono alcuni, forse potrebbe aiutare nel breve l'occupazione giovanile, ma non farebbe altro che danneggiare ulteriormente la nostra PA che in passato ha spesso svolto il ruolo di ammortizzatore sociale, rispetto ad un mercato del lavoro asfittico. Negli anni '70 con la legge 285 del 1977, ma anche dopo con leggi speciali nazionali e regionali in deroga al concorso pubblico e da ultimo con le stabilizzazioni dei cosiddetti precari, ben quattro 'sanatorie' negli ultimi 15 anni, o le assunzioni degli LSU (lavoratori socialmente utili). Comunque, degli *evergreen* se guardiamo l'ultima legge di bilancio. Tutto ciò ha contribuito a peggiorare l'immagine e l'appeal della PA come datore di lavoro, importanti per attrarre i migliori talenti.

Quale motivazione, quale engagement e quali attitudini potremo avere se il reclutamento è guidato dal bisogno o dalla certezza del posto? In tutte le classifiche sul *best employer of choice* raramente troviamo una PA, se non la Banca d'Italia. Inoltre, nei fattori che portano a valutare un datore di lavoro come eccellente vi sono i seguenti elementi: percorsi di aggiornamento e formazione, welfare aziendale, *brand reputation*, equità e proporzionalità nelle politiche retributive, opportunità in termini di percorsi di carriera e di specializzazione. Assenti nella nostra amministrazione. Nell'ultimo rapporto sulla "PA vista da chi la

Dobbiamo occuparci del personale in servizio e considerarlo 'capitale umano', imparando a investire e a mantenerlo *skilled* e qualificato. Per questo dobbiamo innanzitutto conoscerlo, verificando periodicamente il grado di conoscenze e competenze acquisite

dirige" (PromoPa), sono gli stessi dirigenti a dire che l'immagine e la reputazione della PA sono peggiorate negli ultimi dieci anni (80%), che non hanno mezzi per svolgere il proprio ruolo (60%) e che non sono incentivati ad introdurre innovazioni (80%). Per quale motivo quindi si dovrebbe scegliere di lavorare nel settore pubblico? Per il 'posto fisso', direbbe qualche comico.

Le sfide e gli obiettivi che abbiamo davanti ci dovrebbero far capire che abbiamo bisogno di culture nuove e professionalità dotate di competenze trasversali e non solo specialistiche, che il mercato del lavoro italiano offre. Pertanto, è sbagliato dire, soprattutto in questo momento, che occorrono tanti giovani laureati: 300 o 500 mila giovani laureati. Numeri ingiustificabili, se teniamo conto dei processi di riorganizzazione e digitalizzazione in corso e ancora da realizzare nel settore pubblico. I giovani laureati sovente non hanno esperienza lavorativa e pertanto sono deboli nelle competenze di settore e ancor più carenti di competenze trasversali, che si formano innanzitutto con le esperienze di lavoro. La PA a sua volta non è in grado di prevedere percorsi di formazione, con tirocini, tutor e formatori interni, esperienze sul campo anche presso aziende private e altre PA. Il c.d. *onboarding* non viene realizzato e lasciato al fai da te del singolo neoassunto. Né tanto meno è in grado di utilizzare il periodo di prova. Il corso concorso o il contratto di formazione lavoro, oggi marginali, potrebbero essere degli strumenti validi, se aggiornati, al fine di assicurare un capitale umano qualificato. Inoltre, dato il profilo strategico del reclutamento, sarebbe il caso, come fanno oggi le grandi imprese, di investire in *academy*, nelle collaborazioni con le università o negli ITS. In quest'ottica si colloca la disposizione contenuta nella legge di bilancio che finanzia cento borse di studio per «promuovere e orientare le scelte professionali dei giovani verso le pubbliche amministrazioni e il lavoro pubblico». Servirebbe inoltre istituire scuole della PA specialistiche, orizzontali, per funzioni

strategiche: sulla gestione del procurement e appalti, sulla programmazione e contabilità o sulla gestione dei fondi UE.

Per migliorare il reclutamento, oltre a rafforzare la consapevolezza di quali competenze servono e di cosa c'è sul mercato, la PA dovrebbe raccogliere più informazioni attraverso i bandi di concorso sul mercato del lavoro di riferimento e su quello potenziale, per capire chi è interessato a lavorare per l'amministrazione pubblica: se ha mai lavorato, quali lavori ha svolto e per quanto tempo, le attitudini, se è disoccupato o *neet* e da quando. Persino informazioni come l'età, il genere e i titoli di studio o la provenienza non vengono elaborati ed esaminati. Tutte informazioni basilari oggi per mirare e migliorare quindi le procedure di reclutamento e conoscere il proprio mercato di riferimento. I concorsi, inoltre, non si migliorano semplificandoli, senza capire se sto mappando conoscenze o anche le competenze e che soprattutto trattandosi di cose diverse vanno rilevate e valutate con metodi diversi.

Le criticità emerse in alcuni concorsi realizzati dal Fornez non sono stati analizzati, ma immediatamente nascosti. I test inizialmente predisposti si sono rivelati altamente rigorosi per la platea che si è presentata agli esami, al punto da selezionare (fatto raro nel settore pubblico) meno persone dei posti messi a concorso. Gli ultimi dati ci dicono che i partecipanti al concorso non sono dei neolaureati, ma persone che hanno provato altre esperienze anche di lavoro privato o autonomo e che scelgono il 'pubblico' perché il contesto economico li spinge a cercare la certezza economica. Una storia che caratterizza il nostro reclutamento da sempre. Il 60-70% dei partecipanti al concorso sono del sud e delle isole, hanno in media 35-40 anni e con l'esigenza o convenienza a rimanere nelle loro regioni di residenza. La PA non attrae gli uomini del Nord, ma uomini e donne del Sud. I laureati degli ultimi dieci anni sono più donne che uomini e il loro inserimento nel mercato del lavoro è caratterizzato da tanti

gender gap (retribuzione, carriere, part time involontario) e pertanto più interessate al 'posto' pubblico. Certamente da un'indagine sui giovani laureati emerge come i più bravi considerino il lavoro pubblico non attraente e aspirino a lavorare in posti moderni, qualificanti e agili (FormaTemp). I più bravi con dieci anni di esperienza, quelli che servirebbero alle pubbliche amministrazioni per spendere oltre 340 mld in 7 anni (risorse mai spese dalle nostre istituzioni), hanno sul mercato del lavoro retribuzioni che i contratti collettivi della PA non riescono ad assicurare. Bene, quindi, la disposizione contenuta all'art. 3 del dl 80/2021 che prevede che la contrattazione collettiva debba individuare un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Benissimo la previsione dell'art. 2 dello stesso decreto-legge che consente, con uno specifico fondo alle pubbliche amministrazioni, di poter attivare specifici progetti di formazione e lavoro per l'acquisizione, attraverso contratti di apprendistato anche nelle more della disciplina dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro, di competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale di diplomati e di studenti universitari.

L'accesso in un'organizzazione come la PA, inoltre, non si esaurisce nel concorso, c'è molto prima, in termini di campagne di promozione, analisi del mercato, verifica delle competenze necessarie e progettazione dei test, e molto dopo, in termini di periodo di prova, formazione di ingresso, *onboarding* ed *engagement*.

Usare la PA per assumere i giovani disoccupati pregiudicherebbe il buon funzionamento dell'amministrazione e i destini della nostra *next generation*. Se vogliamo una nuova PA, che sia in grado di assicurare un intervento pubblico di qualità e di spendere i miliardi di euro del PNRR e dei fondi UE, il reclutamento dovrà essere inderogabilmente di qualità.

Infine, se dedichiamo grande importanza al reclutamento di nuove competenze, non possiamo inoltre dimenticare il personale in

servizio. Oltre 3 milioni di dipendenti distribuiti tra migliaia di amministrazioni, molto diverse tra loro.

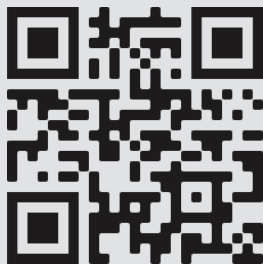
In un'organizzazione spesso 'trascurata' come la PA, abbiamo diverse fattispecie organizzative che non possono essere sintetizzate solo in termini di età e genere o territorialità. Se dedichiamo grande importanza al reclutamento di nuove competenze, non possiamo dimenticare e trascurare il personale esistente già in servizio, il quale è naturalmente eterogeneo ma che è frutto inevitabile della tipologia del reclutamento (ha fatto un concorso serio!) e dei percorsi lavorativi (ha lavorato presso o con).

Dobbiamo imparare ad occuparci del personale in servizio e considerarlo 'capitale umano', imparando a investire e a mantenerlo *skilled* e qualificato. Per questo dobbiamo innanzitutto imparare a conoscerlo, verificando periodicamente il grado di conoscenze e competenze acquisite anche per colmare il gap registrato tra le competenze richieste e quelle presenti.

L'assunzione così come l'accesso ai livelli superiori di carriera sono i momenti di massima attenzione al capitale umano di un'organizzazione.

FP CGIL: CONCORSI CON TE. PROCEDE L'INIZIATIVA FORMATIVA DEDICATA AL RINNOVAMENTO DELLA PA

I



Scopri il portale concorsipubblici.
fpcgil.it

Anche nel corso del 2021 è proseguita l'iniziativa ConCorsi Con Te, lanciata nel 2019 da FP CGIL e realizzata con il supporto di FPA. Il progetto, finalizzato a sostenere e promuovere il rinnovamento della PA, si pone lo scopo di andare oltre l'opportunità occupazionale, favorendo la diffusione di una nuova idea di pubblica amministrazione, in linea con le ultime tendenze in atto, riprese anche dal PNRR.

L'iniziativa si sostanzia in un portale informativo (concorsipubblici.fpcgil.it) che offre un panorama completo sui concorsi pubblici in corso, in scadenza e di prossima pubblicazione, mentre una sezione formativa dedicata consente l'accesso ai materiali per lo studio e la preparazione ai principali concorsi in atto. L'intervento, dunque, unisce la dimensione informativa ad una formativa di preparazione adeguata al superamento delle prove concorsuali e ancora di orientamento e accompagnamento degli impiegati di una nuova PA. Ad oggi, la piattaforma vede la pubblicazione di **27 percorsi**, per un totale di **240 ore circa di formazione** e di **732 oggetti formativi**, suddivisi tra:

- Video lezioni con docente (463)
- Video animati (168)
- Questionari (95)
- Podcast di aggiornamento (6)

Tra i principali percorsi formativi figurano quelli sulla **sanità**, dedicati ad Infermieri e OSS; **Ministero della Giustizia; INPS; Agenzia delle Entrate; Ministero della Cultura; Agenzia delle Dogane e Monopoli; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.**

Il portale, fruito nel corso del 2021 da oltre 3.000 iscritti CGIL, vede una grande partecipazione di utenti appartenenti soprattutto alla fascia tra i 36 e 55 anni di età e già dipendenti pubblici. Questi utenti utilizzano il portale soprattutto per migliorare le proprie competenze e conoscenze di base, con l'intento di mantenersi al passo con l'innovazione della PA, oppure per prepararsi alle progressioni di carriera interne al proprio Ministero di appartenenza. Il 16% degli iscritti, invece, è disoccupato ed in cerca di prima occupazione.

La qualità e il valore dei contenuti e del materiale formativo offerto in piattaforma è apprezzato dalla stragrande maggioranza degli utenti. Grande merito viene dato alle lezioni con i docenti e alle lezioni video animate. Tutti i corsisti sono molto soddisfatti anche delle batterie di questionari presenti nei percorsi formativi, in quanto ricalcano la

struttura dei test generalmente proposti durante la partecipazione ad un concorso: 60 domande a cui rispondere in un'ora. Il questionario si compone di domande a risposta multipla, ognuna con quattro risposte, di cui solo una costituisce indubitabilmente la chiave. Una vera e propria simulazione di quello che accade nelle prove concorsuali.

In genere, tutti questi materiali formativi sono ritenuti utili per sistematizzare le conoscenze di base necessarie per affrontare con successo il concorso scelto, nella consapevolezza che questi materiali didattici devono essere complementari ad uno studio personale svolto attraverso altri strumenti formativi.

Naturalmente, gli iscritti al sito rimarkano il **senso di appartenenza a FP CGIL e i servizi che ad essa sono collegati**. Infatti, una buona parte dei partecipanti dichiara di aver scelto di seguire i corsi perché si identifica nei valori espressi e nell'approccio al settore pubblico che FP CGIL propone, mentre un'altra parte fa leva sul vantaggio di avere tali corsi all'interno dell'offerta dei servizi messi a disposizione dalla quota associativa.

Insomma, commenti e numero di utenti restituiscono la fotografia di un grande successo. Soprattutto, poi, se si fa riferimento al numero di accessi. Solo nel 2021 il sito ne ha contati **714mila** (nel 2020 erano 447mila), con **2,7 milioni di pagine visualizzate** (nel 2020 erano 1,3 milioni).

Il sito è comparso tra i risultati Google **19,3 milioni di volte** e di queste, **circa 700mila volte gli utenti hanno cliccato per entrare nel sito**.

Nel corso del prossimo anno, il portale continuerà la propria attività, attraverso il monitoraggio dei concorsi in uscita, producendo nuovi percorsi formativi, aggiornando quelli già prodotti alle nuove politiche e strategie della PA e progettando nuove funzionalità che permettano la diffusione anche orizzontale della conoscenza tra pari.

La biblioteca dei saperi di FP-CGIL

LA LIBRARY DEI PROFILI PROFESSIONALI PER LA PA: IL CONTRIBUTO DI RIFORMATTIVA ALLA RIGENERAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

I

di **Claudia Migliore**

*Project Manager Formez PA del Progetto
RiformAttiva*

Maurizio Ricca

Senior expert Formez PA del Progetto RiformAttiva

La riforma del lavoro pubblico e la centralità delle competenze

Il Progetto **RiformAttiva** mira a sostenere l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione attraverso un percorso condiviso di collaborazione che metta a disposizione degli enti regionali e locali soluzioni e modelli relativi alle principali aree di interesse della riforma¹. Nel corso del Progetto, i decreti attuativi n. 74 e 75 del 2017 hanno portato a compimento la riforma della pubblica amministrazione avviata con la legge 124/2015, incidendo sul lavoro pubblico e collegando i fabbisogni triennali di personale e la valutazione delle performance individuali ad una visione strategica delle competenze, dei ruoli e delle professionalità. Tradizionalmente 'la gestione del personale' nel settore pubblico è un'attività a sé stante, eminentemente giuridica, che segue un approccio basato sulle risorse impiegate (dotazione organica) senza alcuna (o poca) correlazione

con la strategia organizzativa. A partire dagli anni '90, molti paesi europei, a livello centrale o locale, hanno iniziato a sperimentare/introdurre i modelli di competenze per la gestione delle risorse umane descrivendone le conoscenze, le abilità, gli atteggiamenti e i comportamenti indispensabili per raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione². La riforma del 2015, in un contesto in cui i vincoli assunzionali impongono l'introduzione o la rivalutazione di sistemi gestionali orientati a migliorare e valorizzare la qualità delle risorse umane, interviene sul concetto del personale quale vera e propria 'risorsa', introducendo una dimensione qualitativa connessa ai contenuti professionali, alle competenze e alle abilità che divengono il punto di dialogo tra le persone e le organizzazioni per produrre cambiamento.

In questo quadro si inserisce il modello proposto dal progetto RiformAttiva che ha supportato le amministrazioni nell'introduzione di un sistema di gestione delle risorse umane per 'competenze' finalizzato a:

- programmazione del Piano triennale del fabbisogno del personale;
- *recruiting*;
- gestione, valorizzazione e sviluppo delle carriere;
- valutazione delle performance;
- mobilità verticale e orizzontale.

Il framework per la programmazione del Piano triennale del fabbisogno di personale e la Library dei profili professionali

Il framework per la programmazione del Piano triennale del fabbisogno di personale

¹ Il Progetto RiformAttiva si inserisce nell'ambito dell'Asse I del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, Obiettivo 1.3, azione specifica 1.3.5 relativa alla "razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del Personale", con la finalità di supportare l'implementazione dei processi di riforma delle pubbliche amministrazioni, a partire dagli obiettivi della legge n. 124/2015 ed in coerenza con il quadro tracciato a livello europeo. Elemento distintivo dell'intervento, articolato in tre fasi (sperimentazione, modellizzazione e diffusione), è rappresentato dal coinvolgimento attivo delle amministrazioni nell'individuazione di indirizzi comuni, seguendo un approccio di co-progettazione di pratiche.

² Dal Toolbox europeo *Quality of public Administration* promosso dalla Commissione Europea e realizzato dall'EIPA nel 2015.

è uno schema logico proposto da RiformAttiva per connettere il piano delle assunzioni, costruito sulla dotazione finanziaria disponibile, agli obiettivi strategici (opportunamente prioritizzati) e alle competenze necessarie per raggiungerli. Il framework ha proposto un percorso in 6 step:

1. analisi della facoltà e dei limiti assunzionali;
2. individuazione delle priorità strategiche di intervento;
3. definizione della nuova struttura organizzativa;
4. allocazione delle facoltà assunzionali;
5. definizione del portafoglio di competenze *to be*;
6. definizione delle modalità di reclutamento.

Tutto questo per:

- adottare una logica di medio periodo (triennale) di pianificazione strategica delle assunzioni;
- legare la pianificazione strategica alla revisione degli assetti organizzativi (dove necessario) e all'individuazione di nuovi profili professionali e competenze (profili emergenti);
- evitare la sostituzione 'uno a uno' dei dipendenti in turnover, innescando riallocazioni all'interno delle amministrazioni (mobilità);
- aprire un dibattito su ruolo e funzioni della PA (funzioni istituzionali vs funzioni di supporto), in particolare sulle nuove professioni e le relative competenze a seconda dei contesti organizzativi.

In coerenza con il framework, nel corso delle attività di supporto alle amministrazioni è poi emersa l'esigenza di definire più compiutamente un proprio sistema professionale. In alcune (Regione Siciliana, Regione Campania, Provincia di Potenza), RiformAttiva ha supportato la definizione di una nuova struttura di sistema professionale, mentre in altre l'analisi si è concentrata su alcuni profili derivanti dall'analisi di specifiche politiche (tra cui Regione Piemonte, comuni di Piacenza, Reggio Calabria). Ciò ha consentito di pro-

durre, successivamente, un vasto repertorio di profili professionali – circa 350, connessi alle politiche/servizi/tipologie di attività generalmente comuni, in particolare, per le amministrazioni locali – raccolti in una **Library dei profili professionali**³, che individua i profili professionali 'tipici' corrispondenti alle categorie contrattuali D e C.

La *Library* vuole essere uno strumento di supporto alla costruzione di 'sistemi professionali', consentendo di attingere ad un primo *data base* di profili⁴, ciascuno descritto analiticamente da:

- area professionale di appartenenza, con relative finalità e attività caratterizzanti;
- set di competenze tecnico-specialistiche di base, con indicazione del livello atteso (*target*);
- set di competenze comportamentali con indicazione del livello atteso (*target*);
- ambito organizzativo di appartenenza con indicate, per ciascuno, le aree di responsabilità e le competenze tecnico-specialistiche di ruolo, con indicazione del livello atteso (*target*).

Le competenze associate a ciascun profilo attingono a specifici dizionari, anch'essi ampiamente integrabili/modificabili: il "dizionario delle competenze tecnico-specialistiche" (conoscenze relative al profilo professionale ricoperto e allo svolgimento di uno specifico ruolo in un determinato ambito funzionale) e il "dizionario delle competenze trasversali" (cd. *soft skill*, comportamenti ritenuti signi-

La *Library* vuole essere uno strumento di supporto alla costruzione di 'sistemi professionali', consentendo di attingere ad un primo *data base* di profili

³ Cfr. PNRR, Part 2: *Description of reforms and investments*, Axis 2 - *Administrative Capacity*, Reform 2.3 - *Competence*, Obj. 2.3.1 - *Reform of careers and PA job market*, Step 1: *Set up of a common competency framework*.

⁴ I profili professionali, inoltre, sono indicizzati per poter essere connessi, in futuro, a qualsiasi ulteriore sistema di classificazione (si veda, ad esempio, Istat, *La classificazione delle professioni*, 2013).

ficativi per lavorare nell'organizzazione, indipendentemente dal profilo professionale/ambito organizzativo).

La *Library* è ampiamente personalizzabile e consente di costruire in maniera scalabile e modulare il proprio sistema professionale, con il necessario adattamento ai diversi con-

testi organizzativi, alle strategie, ai processi di lavoro e alle scelte organizzative proprie di ciascun ente.

Ciò colloca il sistema professionale realmente al centro della gestione delle risorse umane riconnettendo i processi di crescita e di innovazione organizzative alle *policy* dell'ente.

TRADIZIONE E INNOVAZIONE PER ASSUMERE BENE: L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI MILANO

di **Paola Suriano**

Direttore area acquisizione risorse umane, Comune di Milano

Il profondo cambiamento che negli ultimi anni ha interessato la pubblica amministrazione non lascia più spazio a comportamenti e modalità di gestione delle risorse umane non più adeguate ai tempi. Vi è la necessità di rendere moderne e dinamiche le organizzazioni pubbliche che non solo devono essere orientate alla qualità e ai risultati, ma anche essere in grado di affrontare grandi sfide quali quelle che stiamo vivendo a seguito della pandemia Covid-19 nonché il rilancio del paese con i progetti del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il concorso per dirigenti amministrativi del Comune di Milano è un esempio di come sia possibile per la pubblica amministrazione, e a normativa vigente, selezionare personale con l'obiettivo di 'scegliere il miglior candidato' anziché 'gestire il percorso burocratico'. Le risorse debbono essere infatti selezionate con modalità nuove e più rispondenti all'esigenza di avere le persone giuste al posto giusto e pertanto occorre superare il comportamento garantistico dei meccanismi dei concorsi, ove viene privilegiato il percorso burocratico a discapito della qualità del processo selettivo. L'obiettivo di un concorso non è evitare i ricorsi, in quanto questo può essere un indicatore di qualità della procedura seguita. L'obiettivo è una gestione attiva ed efficace delle risorse umane nell'interesse dell'organizzazione e, pertanto, della collettività.

Se si pensa che per un semplice impiegato di livello C, si sostiene un costo annuo di 20mila euro se si moltiplica questo costo per almeno 30 anni di impiego della professionalità sele-

zionata, ben si comprende che l'investimento per ciascuna persona selezionata e assunta è di 600mila euro.

Da questo assunto è partito il Comune di Milano per la definizione, costruzione e gestione del concorso per dirigenti, senza necessità di oltrepassare i limiti imposti dalle vigenti normative che hanno rappresentato ad oggi un'opportunità concreta per introdurre strumenti nuovi, ma che occorre gestire in modo appropriato.

Per sostenere l'innovazione non basta più e non solo la conoscenza tecnica in quanto la pubblica amministrazione richiede competenze complesse e multidimensionali e, una volta individuate, occorre fare in modo che le stesse possano essere valutate. Per la realizzazione di un buon concorso – da dirigente ma anche per qualsiasi profilo – occorre partire da lontano, ovvero da un investimento nella

fase pre-concorsuale. Occorre cioè partire dalle competenze, capacità e conoscenze richieste, progettare il percorso e gli strumenti di selezione in grado di rilevarle e solo alla fine racchiudere il tutto nel bando di concorso.

Il concorso per dirigenti prevedeva sia modalità tradizionali che modalità innovative come sotto riportato.

Il numero dei partecipanti iscritti alla selezione era di 2.000 candidati circa e, mediante la preselezione, è stato stabilito, anche per dare qualità al vero e proprio percorso selettivo, di ammettere alle prove soltanto 200

**Per sostenere
l'innovazione non
basta più e non solo
la conoscenza tecnica
in quanto la pubblica
amministrazione richiede
competenze complesse e
multidimensionali e, una
volta individuate, occorre
fare in modo che le stesse
possano essere valutate**

candidati. La prova preselettiva, oltre alle domande riguardanti la conoscenza di materie e normative tipiche del ruolo direttivo, comprendeva anche domande e test di tipo logico deduttivo, logica astratta, ragionamento critico. Si comprende pertanto come nella struttura del concorso siano stati innestati alcuni elementi fortemente innovativi nella selezione pubblica (prove attitudinali, prove *in-basket*, prove di *assessment* di gruppo) ed elementi tradizionali quali quelli fondati sulla valutazione delle mere conoscenze.

Il modello proposto ha seguito il seguente percorso:

- costituzione di un gruppo di lavoro composto da dirigenti e coordinato dalla Direzione risorse umane con il compito di supportare quest'ultima nella costruzione del profilo professionale in termini di conoscenza, capacità e attitudini richieste dal ruolo;
- individuazione della metodologia e degli strumenti per effettuare la valutazione;
- pubblicazione bando;
- avvio pubblicità sui social;
- iscrizione digitale con assistenza da remoto;
- individuazione dei componenti delle Commissioni per la valutazione dei candidati e illustrazione del percorso da effettuare, le caratteristiche del candidato da ricercare, gli strumenti possibili (le tipologie di prove previste);
- definizione dei criteri di valutazione e *scoring*;
- effettuazione prove orali in presenza o da remoto (in relazione alla situazione epidemiologica per emergenza Covid-19), effettuazione prove scritte con modalità digitali.

Le prove di esame invece sono state così articolate:

- prima prova scritta: una prova scritta di *assessment* effettuata in presenza con il supporto di pc portatili;
- seconda prova scritta: un elaborato dove venivano richieste non solo conoscenze

tecniche specifiche, ma anche capacità organizzative e manageriali;

- una prova di *assessment* di gruppo: colloquio di *assessment* individuale e prova orale sulle materie tecniche specifiche.

Tutto il percorso selettivo attribuiva un peso – per la valutazione – del 60% per le capacità e le attitudini e il 40% per la valutazione delle conoscenze.

L'elenco delle conoscenze e attitudini, nonché il percorso selettivo, è stato oggetto del bando di concorso tenuto conto che lo stesso è il suo 'manifesto pubblicitario' e deve comunicare innanzi tutto con chiarezza per quale lavoro il candidato si propone. Questa descrizione, che è banalmente presente in ogni offerta di lavoro privata, è di solito assente o molto scarna nella maggior parte dei bandi pubblici.

Un bando di concorso deve essere visto sempre come un'azione di comunicazione dell'ente verso la vasta platea dei potenziali interessati. La pubblicazione del bando in Gazzetta Ufficiale e sul sito dell'ente viene considerato più che sufficiente come comunicazione. Se questo era valido per selezioni generiche fatte per reclutare legioni di 'cercatori di posto fisso' attente ad ogni bando, ora la carenza di comunicazione, se si aspira ad interessare i migliori, è un punto di grave debolezza. Tutte le principali imprese che trovano nella qualità delle loro persone l'asset fondamentale, ossia tutte le cosiddette *knowledge farm*, così come sono senz'altro le amministrazioni pubbliche, vedono nel cosiddetto *employer branding* (in parole semplici la costruzione della reputazione di un'organizzazione come datore di lavoro) un obiettivo centrale della loro comunicazione. È necessario quindi progettare la comunicazione come una fase che appartiene strettamente alla pubblicazione del bando.

Il Comune di Milano provvede oltre alla pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale, anche a darne informazione mediante i social e soprattutto su LinkedIn con una modalità comunicativa attrattiva.

Dopo la pubblicazione del bando e alla sca-

denza della presentazione delle domande di partecipazione, tutto il lavoro effettuato dal gruppo è stato consegnato alla commissione appositamente nominata.

La scelta della commissione e la definizione del ruolo che questa deve avere nel percorso concorsuale è assolutamente determinante per il successo del concorso. La direttiva "Madia" scrive in questo senso che «Nelle procedure concorsuali la scelta dei componenti della Commissione esaminatrice assume una valenza determinante in considerazione del ruolo che gli stessi componenti sono chiamati a svolgere in ragione della loro competenza ai fini della valutazione e della posizione di terzietà in cui dovrebbero operare». La composizione della commissione è un altro elemento da non sottovalutare. Non basta avere la disponibilità di 'qualcuno di buona volontà' che si presti a questo duro lavoro. Si è proceduto invece a nominare professionalità coerenti con il percorso selettivo, ovvero che vi fosse un buon mix di professionisti in grado di valutare le competenze/capacità/conoscenze richieste per il profilo.

La commissione è stata formata da un componente esperto docente di management pubblico della Bocconi, un Segretario generale, un dirigente e due *assessor* di una società esperta nel settore.

La commissione, edotta sul percorso selettivo e sulle finalità da raggiungere, nonché affiancata da esperti del settore, ha declinato pertanto il modello delle competenze attese, che comprendeva le variabili della conoscenza, del saper fare e del saper essere, in quattro aree:

- Area del pensiero.
- Area della managerialità.
- Area della relazione.
- Area dell'efficacia personale.

Sulla base di questa mappa di competenze è stata costruita la 'matrice di competenza' ovvero le prove per rilevare le stesse in termini di:

- con quale strumento;
- in quale fase concorsuale.

I candidati che utilmente si sono collocati in graduatoria hanno un buon mix di conoscenze tecniche/capacità e il percorso selettivo ha 'tagliato' gli estremi, ovvero si è visto che coloro che avevano punteggi molto alti nelle conoscenze avevano punteggi bassi nelle capacità e viceversa.

Già dalle prove preselettive si è potuto constatare l'andamento delle attitudini/conoscenze dei candidati ammessi alle prove scritte: nella fascia di punteggio alta, si ha un buon mix tra conoscenze tecniche e attitudini. Man mano che il punteggio diminuisce, si allarga la forbice tra la conoscenza e le attitudini.

Dalle prove scritte (prova *in-basket* ed elaborato) sono stati ammessi alle prove orali soltanto 40 candidati. Dal grafico sotto riportato si evidenzia che vengono ammessi persone che hanno un buon mix capacità conoscenze

Con la normativa vigente è stato possibile introdurre strumenti innovativi e prevedere percorsi rispettosi delle vigenti normative. Una nuova sfida attende la pubblica amministrazione. La possibilità di utilizzare le ulteriori opportunità introdotte dal decreto-legge 80 così approvato con legge 113/2021 che prevede:

- riduzione dei tempi;
- possibilità di effettuazione anche di una sola prova scritta e prova orale opzionale;
- valorizzazione delle esperienze e dei titoli di studio ovvero individuazione di candidati in possesso di competenze specifiche messe in atto in altri contesti;
- creazione di piattaforme dalle quali selezionare specifiche professionalità.

Sicuramente si procederà nei prossimi concorsi a sperimentare queste nuove opportunità, nella certezza che le nuove disposizioni avranno come obiettivo la selezione del candidato migliore.

L'ACCESSO E LE MODALITÀ DI RECLUTAMENTO: L'ESPERIENZA DELL'UNIONE DELLA BASSA ROMAGNA

di **Francesca Cavallucci**

Dirigente dell'Area Risorse Umane dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna

Se la pubblica amministrazione deve costituire un motore della ripresa, che assume un ruolo centrale nelle strategie di rilancio del paese, in primis per l'attuazione del PNRR, allora occorre introdurre linfa nuova, far entrare nuove professionalità, al momento per attivare la progettualità necessaria alla gestione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), successivamente per modificare approcci, modi di pensare e di operare. Per fare tutto ciò il primo ambito su cui intervenire è certamente l'accesso, non a caso primo pilastro del disegno riformatore del Governo.

L'azione di rigenerazione/ricambio generazionale è vitale non solo per inserire nuove competenze, per innovare, ma anche per attivare una sana 'contaminazione' interna tra vecchio e nuovo che riesca a innescare un vero cambiamento. E qui certamente all'approccio *top-down* occorre affiancare un'operazione di crescita culturale, organizzativa, manageriale che non sarà facile attivare in un panorama eterogeneo come quello della pubblica amministrazione.

Il primo passo per poter gestire il cambiamento è sicuramente quello della selezione del personale, attività cruciale – all'interno di un'azienda ma anche della PA. Riuscire a selezionare i collaboratori che siano in linea con le aspettative e sappiano lavorare in team, mettano in campo le loro competenze e siano disposti, allo stesso tempo, a continuare a imparare, è tutt'altro che semplice. Il *recruitment* è un investimento di natura economica (avviare una selezione pubblica

ha un costo), legale (occorre applicare norme di riferimento), psicologica (per valutare il profilo del candidato); è, inoltre, un'attività molto complessa, in quanto va realizzata in quattro fasi ben distinte tra loro:

- *attraction* in cui si cerca di attrarre i candidati;
- *selection* in cui viene individuato il candidato migliore per l'ente;
- *onboarding* fase di inserimento nell'ente (formazione);
- *misurazione* valutazione dell'investimento.

Nella PA, in particolare, deve essere orientata a tre obiettivi:

- al ricambio generazionale;
- alla semplificazione, riduzione dei tempi e costi;
- alla necessità di reclutare nuove professionalità legate al cambiamento tecnologico, alle emergenze ambientali e sanitarie, a nuove attività che la PA deve affrontare (*fundraising*, finanziamenti europei, fondi PNRR).

Per fare ciò occorre rendere la PA e gli enti più attrattivi per i giovani, innovare le procedure di selezione. L'amministrazione pubblica di 'nuova generazione' alla quale dobbiamo tendere per consentire la ripresa del paese, dipende da quali politiche mettiamo in campo rispetto al suo asset principale: le persone. Il vantaggio di far gestire il processo del reclutamento ad un'Unione consente di raggiungere risultati di elevata efficienza a costi contenuti. Ciò è vero in generale, lo è maggiormente se, come nel caso di specie, l'esperienza ventennale (tredici anni in Unio-

ne e otto all'interno dell'associazione intercomunale che, sulla base della legge n. 3/99 della Regione Emilia-Romagna) ha consentito ai nove enti che oggi aderiscono all'Unione di intraprendere un percorso associativo su vari servizi con lo strumento della convenzione ex art. 30 del TUEL.

Il contesto

All'Unione della Bassa Romagna (UBR) aderiscono nove enti di medie e piccole dimensioni, l'aggregato conta 566 dipendenti (di cui oggi 325 dell'Unione, visto il massiccio trasferimento di funzioni da Lugo, Comune più grande con 71 dipendenti, Bagnacavallo e Massa Lombarda, due enti di medie dimensioni – rispettivamente 41 e 25 dipendenti – e Bagnara il più piccolo con 7).

L'UBR, costituita formalmente il 1° giugno 2008, è collocata in Provincia di Ravenna, interessa un territorio con un superficie di 479,9 km², nel quale risiedono 101.724 abitanti (dato al 31 dicembre 2020) aderiscono 9 Comuni cui si aggiunge un ente convenzionato per la gestione associata del personale e dell'informatica (Comune di Russi). Il trasferimento della maggior parte dei servizi all'Unione (fatta eccezione dei servizi demografici, segreterie dei Sindaci, lavori pubblici, cultura) ha portato dal 2008 ad oggi a tre fenomeni rilevanti:

- alla razionalizzazione delle strutture dei servizi conferiti all'Unione come previsto dall'art. 32 del TUEL (calo dei dipendenti su base aggregata del 22,70%);
- alla specializzazione dei servizi e del personale trasferito;
- ad uno spostamento dalla periferia al centro, dagli enti all'Unione che oggi ha 314 dipendenti.

In sintesi, il modello organizzativo sperimentato nell'UBR (struttura organizzativa unica che gestisce tutte le quattro fasi del processo di *recruitment*) ha consentito ancor prima delle semplificazioni introdotte in tema di accesso dall'art. 10 del dl 44/2021 anche ad enti di piccole e medie dimensioni di reclutare professionalità nuove.

Due le principali tipologie di vantaggi sperimentati:

- quantitativo: avere una struttura organizzativa unica specializzata consente di effettuare un numero elevato di selezioni ad un costo contenuto;
- qualitativo: gestire il processo selettivo a livello sovracomunale consente di elevare la qualità e l'efficienza del processo, difficilmente raggiungibile per enti di piccole e medie dimensioni.

Il primo vantaggio deriva dal fatto che il processo di selezione viene gestito unitariamente:

- da **struttura organizzativa unica**, nel caso specifico il Servizio sviluppo del personale, che presidia tutto il processo dall'analisi del fabbisogno, alla nomina della Commissione, all'approvazione dei bandi, alla verifica delle domande inoltrate online, all'organizzazione logistica delle prove, all'attività di segreteria, alla nomina della psicologa del lavoro per la parte attitudinale nonché tutte le politiche di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane;
- **con stessi strumenti** (regolamento unico, procedure uniche, personale specializzato), per tutti gli enti aderenti;
- **condivisione/razionalizzazione dei costi**: che significa possibilità per tutti gli enti, anche quelli di minori dimensioni, di poter attingere dalle graduatorie. Tutti gli enti dell'Unione possono attingere dalle graduatorie che vengono approvate sia a tempo indeterminato che determinato: nel caso in cui una selezione sia indetta per più enti nel bando viene specificato che saranno i candidati a decidere in quale sede prendere servizio e soprattutto di ottenere economie di scala.

L'amministrazione pubblica di 'nuova generazione' alla quale dobbiamo tendere per consentire la ripresa del paese, dipende da quali politiche mettiamo in campo rispetto al suo asset principale: le persone

I vantaggi più interessanti, comunque, sono emersi dal punto di vista qualitativo, essendo passati da una selezione di routine ad una selezione strategica, da un adempimento per coprire un posto vacante ad un investimento per ricoprire un ruolo con competenze specifiche, ben delineate: in sintesi, avere una struttura e personale dedicato ha consentito di 'sburocratizzare' il processo selettivo, di 'sperimentare', 'rompere gli schemi', in altre parole 'innovare' le procedure selettive. In che modo?

- nominando le Commissioni prima della stesura dei bandi per avere indicazioni sulle competenze da valutare e sulle prove più idonee;
- inserendo sempre la selezione attitudinale con lo psicologo del lavoro;
- con la realizzazione di un software per la correzione automatica delle preselezioni;
- strutturando prove teorico-pratiche tramite l'utilizzo di strumenti informatici e digitali, da realizzare al pc per poter valutare il saper fare, proponendo casi situazionali, o progetti, relazioni, presentazioni in power point;
- facendo ricorso ai contratti di formazione e lavoro per i quali si prevedono procedure semplificate (1 sola prova, colloquio ora in videoconferenza);
- individuando profili innovativi legati ai processi di digitalizzazione (istruttore digitale), ai cambiamenti organizzativi e tecnologici (esperto in gestione e sviluppo risorse umane, esperto in analisi e trattamento dati);
- modificando il format dei bandi per renderli più smart;
- utilizzando nuovi canali di diffusione dei bandi (Radio Sonora, profilo Facebook dell'Unione);
- riducendo i tempi medi di realizzazione delle procedure concorsuali comprese le pubblicazioni dei bandi in GU, oggi pari a 2,24 mesi.

Il punto di forza per gestire velocemente i concorsi è sicuramente il 'lavoro di squadra':

in concreto, si procede in parallelo, mentre la Commissione elabora il bando di concorso, viene spedito l'estratto in GU e il 34-*bis*, organizzata la logistica.

In sintesi, selezionare in Unione consente ai Comuni di medie e piccole dimensioni di raggiungere 3 risultati:

- innovare le selezioni;
- velocizzare i tempi;
- ridurre i costi.

Dal punto di vista normativo, il concorso 'semplificato', ai sensi dell'articolo 10 del dl 44/2021 convertito dalla legge 76/2021 riesce solo in parte a velocizzare le procedure per le seguenti ragioni:

- la valutazione dei titoli richiede tempi aggiuntivi, oltre a ciò, non sempre il possesso dei titoli è garanzia di competenze e capacità;
- non risponde completamente alla logica di valutare le competenze oltre le conoscenze – può esserci un candidato che ha titoli con valutazioni basse ed avere invece buone competenze che emergono nella selezione, rischiamo di selezionare tra i 'concorsisti seriali';
- la valutazione dell'esperienza potrebbe penalizzare i giovani e quindi sfavorire più che incentivare il 'ricambio generazionale' dichiarato dalla riforma;
- la prova unica, inoltre, se non preceduta da prove preselettive che hanno lo scopo di 'scremare' i grandi numeri, impegna le commissioni giudicatrici per molti più giorni rispetto al passato, compromettendo in tal modo anche l'equità delle prove che vanno modificate per ogni gruppo di candidati. Al fine di velocizzare ulteriormente i tempi, sarebbe necessario ripensare all'eliminazione di procedure propedeutiche all'indizione del concorso, quale la mobilità nazionale di cui all'art. 34-*bis* che ad oggi costringe gli enti ad attendere 45 giorni prima dell'indizione di un concorso pubblico. Altro problema da risolvere, i tempi di attesa per la pubblicazione degli estratti

dei bandi in gazzetta ufficiale, superabile con l'eliminazione dell'obbligo data la possibilità di poter diffondere i bandi attraverso canali ben più veloci quali siti internet, LinkedIn, Facebook.

Se analizziamo invece le selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli enti locali previste dall'art. 3-*bis* del dl 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, si tratta di modalità solo in parte semplificate, se è pur vero che in fase iniziale non occorre una pianificazione dei fabbisogni, è comunque necessario attivare un accordo con altri enti e soprattutto la modalità dell'interpello va disciplinata tra gli enti che adottano tale strumento.

Molto più semplice per gli enti, come le Unioni che già hanno una struttura organizzativa dedicata e che già gestiscono 'selezioni uniche' disciplinare il nuovo istituto nel proprio regolamento.

Infine, se il PNRR richiede un'ulteriore spinta alla riqualificazione del personale pubblico da realizzare in tempi brevissimi, è indispen-

sabile l'immissione di nuove competenze, tecniche, gestionali e qui i percorsi semplificati introdotti dal dl 44/2021 per assumere a tempo determinato le figure professionali che dovranno gestire il Piano e lavorare ai progetti non bastano. In realtà oggi il tema vero, soprattutto sulle figure tecniche è l'impossibilità di riuscire a reclutare, qualsiasi sia lo strumento, tecnici di elevata professionalità per la pubblica amministrazione. Le ragioni sono molteplici, in primo luogo gli inquadramenti contrattuali non soddisfacenti non rendono attrattivo il pubblico, specie nell'ambito tecnico, fondamentale per il PNRR, dove il mercato ha già assorbito le migliori professionalità; in secondo luogo, il 'concorso pubblico' qualunque veste assuma sarà sempre uno strumento superato, che ha perso credibilità. Per correre alla stessa velocità dei nostri partner europei sarebbe probabilmente necessaria una riforma costituzionale che modificasse il comma 4 dell'art. 97: l'innovazione di uno strumento per molti versi anacronistico rischia di non garantire la buona riuscita della sfida che siamo chiamati ad affrontare e dei risultati che vogliamo raggiungere.

PER SAPERNE DI PIÙ



Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sul tema delle nuove assunzioni per la PA del futuro. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Ripartiamo dalle persone. Concorsi pubblici e formazione dei dipendenti**
23 febbraio 2021

In collaborazione con: FP-CGIL



◀ **Riorientare lo sviluppo: la transizione amministrativa premessa per la ripresa**
21 giugno 2021

In collaborazione con: Dedagroup Public Services, Dell Technologies, DXC Technology, Salesforce, Westpole, Vodafone Business



◀ **Presentazione del Vademecum "Il fattore umano. Un vademecum per assumere presto e bene nella PA"**
7 aprile 2021

A cura di: FPA, Forum Diseguaglianze Diversità, Movimenta



◀ **La preparazione ai concorsi pubblici: prove e nuove modalità di assunzione**
21 giugno 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **Rigenerare la PA. Assunzioni e competenze per il successo del PNRR?**
6 maggio 2021



◀ **Come rendere i concorsi pubblici accessibili a tutti**
23 giugno 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **PA Capace la nuova stagione dei concorsi**
21 giugno 2021

In collaborazione con: Formez PA

SEMPLIFICAZIONE E BUONA AMMINISTRAZIONE



SEMPLIFICARE PER UNA SIGNIFICATIVA RIPARTENZA, TRA INNOVAZIONE E CREATIVITÀ

I

di **Eleonora Sisci**

Legal affairs officer FPA

Mai, come in questo momento storico, per l'attuazione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** diventa cruciale la tanto invocata amministrazione semplice, pratica, veloce e vicina a cittadini e imprese di cui si parla da decenni. Se una ripresa è necessaria, questa non può che passare per un'accelerazione puntuale nella realizzazione delle misure. Semplificare significa innanzitutto snellire le procedure amministrative attraverso interventi normativi, organizzativi e tecnologici. In questo senso, la semplificazione amministrativa non è da intendersi come un fine, ma piuttosto come un mezzo per migliorare il rapporto tra amministrazione, cittadini, soggetti economici e formazioni sociali, nonché tutti coloro che operano all'interno dall'amministrazione pubblica. È finalizzata, in altri termini, a ridurre il peso della burocrazia sugli utenti della PA. Nell'ottica dell'attuazione del Piano, la semplificazione assume il ruolo di vera e propria strada maestra, che per essere percorsa, però, richiede costanza, ascolto degli stakeholder, del territorio, partecipazione dei lavoratori pubblici e acquisizione di nuove competenze.

La 'buona amministrazione' nel PNRR

Non partiamo da zero. Un primo concreto passo è stato fatto nel 2020, con l'adozione dell'**Agenda per la semplificazione 2020-2023**. Il tavolo tecnico che ha approvato l'Agenda assicura la pianificazione di dettaglio e il coordinamento operativo delle attività di **'buona amministrazione'**, uno dei quattro pilastri su cui si muove la realizzazione

del programma di riforme della PA, e la verifica dell'attuazione delle azioni, che mirano a semplificare e accelerare le procedure direttamente collegate all'attuazione del PNRR. Una spinta come quella data dall'Agenda è necessaria proprio per l'attuazione del Piano. La semplificazione, infatti, sarà la chiave di lettura per ogni azione del Piano. In questo quadro, la misurazione degli oneri burocratici costituisce una fondamentale base conoscitiva per individuare le procedure più complicate da semplificare e per verificare gli effetti degli interventi di semplificazione adottati, attraverso un'analisi accurata e approfondita per sbloccare i cosiddetti 'colli di bottiglia' che potrebbero ritardare gli investimenti e l'attuazione del piano di ripresa. In particolare, l'Agenda prevede: la mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti, l'individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), il silenzio assenso, la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni, la completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione

La classica accezione negativa che viene data al termine 'burocrazia' fraintende la vera natura di quei processi che nascono in realtà con l'obiettivo di generare bene comune e valore pubblico. Il binomio burocrazia e creatività è quindi una provocazione per stimolare la curiosità

degli stakeholder. Obiettivo finale, avere per la prima volta un catalogo completo, uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi.

Nell'ambito dell'Agenda assumono particolare rilievo le azioni tese a implementare le misure del **decreto "Semplificazioni"**¹. Scopo della procedura d'urgenza che ha dato vita al dl, è stato lo snellimento e l'ulteriore digitalizzazione della burocrazia, andando così ad incidere su tematiche strategiche come edilizia, appalti, procedimenti amministrativi, green economy.

A questo ha fatto seguito nel corso del 2021 un secondo provvedimento, il decreto "Governance e semplificazioni" (noto anche come "Semplificazioni-bis")², che rappresenta un pacchetto di misure che il Ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta (proponente del testo e promotore del dossier semplificazioni), ha definito «prima *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

Obiettivo del decreto:

- dimezzare i tempi delle valutazioni ambientali;
- ridurre di più della metà le attese per le autorizzazioni per la banda ultra-larga per portare la fibra a tutte le famiglie;
- sbloccare il "superbonus 110%";
- rafforzare il silenzio assenso e i poteri sostitutivi;
- accelerare gli appalti e la realizzazione di importanti opere strategiche.

Il procurement pubblico: stato dell'arte

In materia di **appalti pubblici e concessioni**, la semplificazione delle norme è obiettivo essenziale non solo per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia, ma anche per lo sviluppo di un'amministrazione più rapida ed

efficace nell'attuazione delle politiche di innovazione. La verifica dell'impatto di tali misure non è, tuttavia, semplice da verificare poiché la durata media del ciclo di vita delle procedure di acquisto rimane tale da richiedere un periodo di osservazione adeguato. Inoltre, per quello che è lo stato della riforma del settore, risulta difficile verificare la relazione causale tra i diversi fenomeni.

Ferme restando tali premesse, possiamo comunque analizzare i dati relativi agli appalti pubblici in Italia, per esaminare le tendenze che caratterizzano tale ambito. In FPA monitoriamo alcuni indicatori di riferimento, relativi a quanto pubblicato da ANAC nei suoi rapporti periodici e da Consip sulle gare gestite. I dati relativi al 2021 mostrano un incremento positivo delle gare realizzate: l'anno si presenta con volumi maggiori rispetto al 2020, in termini di gare esperite e affidate. Il dato proveniente dai rapporti periodici pubblicati quadrimestralmente dall'Autorità, infatti, descrive una tendenza dell'aumento delle gare aggiudicate (ovvero i CIG perfezionati) tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021 (gli ultimi dati disponibili si fermano ad aprile). Il numero complessivo di operazioni per il settore ordinario ha raggiunto alla fine dello scorso anno il numero di oltre 69mila gare; di poco minore il quadrimestre successivo, con quasi 58mila gare aggiudicate. Numeri mai raggiunti negli ultimi cinque anni. Se consideriamo poi gli importi relativi, la tendenza è ancora più marcata con oltre 56,6 milioni di euro registrati ad inizio 2021, dato in coerenza con l'accelerazione avviata alla fine dello scorso anno (oltre 49,7 milioni di euro); anche in questo caso parliamo di cifre mai raggiunte a partire dal 2016. Si deve annotare che la tendenza è opposta se si considerano gli appalti di lavori che diminuiscono nel primo quadrimestre del 2021. Si tratta di un calo in parte 'fisiologico' visto che ritorna ciclicamente ad ogni inizio anno e che forse potrebbe

¹ Decreto-legge n. 76/2020, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali".

² Decreto-legge n. 77/2021, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

essere influenzato da una sorta di 'attesa' degli investimenti del PNRR. Una conferma sulla positività della tendenza osservata ci arriva anche da Consip: i dati sulle gare di importo superiore alla soglia comunitaria invertono, infatti, la tendenza negativa e dal 2020 riprendono a crescere, specie quelle bandite nell'ultimo anno, passando da 87 a 98 (per un valore complessivo di 9,1 miliardi nel 2021 contro i 7,4 del 2020).

Complessivamente, quindi, assistiamo ad uno scenario tendenzialmente positivo, con un aumento della capacità di impegno e di spesa della pubblica amministrazione. Come detto, dobbiamo attendere il consolidamento di questi dati nel prossimo periodo e l'analisi di altre variabili, per ipotizzare la relazione tra le azioni legislative per la semplificazione e la capacità di spesa delle nostre amministrazioni. Per ora apprezziamo comunque i dati osservati.

I progetti per la semplificazione

Il successo delle politiche per il rilancio del paese presuppone una progettualità concreta. In questo contesto si inseriscono due progetti realizzati dal Dipartimento della funzione pubblica, "Delivery Unit Nazionale" e "Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione" con lo scopo di sostenere l'attuazione delle iniziative di semplificazione previste dalla legge 124/2015 (c.d. riforma "Madia"), in relazione a conferenza di servizi, SCIA, operatività degli sportelli **SUAP** (Sportelli Unici per le Attività Produttive) e **SUE** (Servizi Unificati per l'Edilizia), modulistica, e dall'Agenda per la semplificazione. Si tratta di interventi integrati che mirano a tradurre gli obiettivi strategici in azioni di rafforzamento della capacità amministrativa (a livello centrale, regionale e locale) per rendere operativi gli interventi di semplificazione (riduzione dei tempi e dei costi delle procedure relative all'attività d'impresa, standardizzazione e semplificazione di procedure e modulistica), misurandone i risultati e monitorando-

ne gli effetti. La realizzazione delle attività per il conseguimento degli obiettivi dei due interventi è coordinata dall'Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del Dipartimento della funzione pubblica che assicurerà la direzione complessiva degli interventi di supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione e la verifica dello stato di attuazione in funzione dei risultati attesi.

In ordine all'operatività degli sportelli SUAP, con un recente comunicato stampa (novembre 2021) il Governo ritiene pronte le regole per le nuove modalità telematiche di collegamento agli Sportelli. Si punta alla piena digitalizzazione del *front office* e del *back office* e ad assicurare regole standard per pratiche digitali finalmente più rapide. A dettagliarle è un decreto interministeriale firmato dal Ministro dello Sviluppo Economico, Giancarlo Giorgetti, dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta, e dal Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale, Vittorio Colao. Con questo decreto, sottolinea il ministro Brunetta, si pongono finalmente le premesse per realizzare l'obiettivo di offrire al cittadino e alle imprese un'unica interfaccia – in ottemperanza al principio *once only* – a prescindere dalla suddivisione delle competenze tra amministrazioni diverse. Obiettivo fino ad ora reso difficile dalla frammentazione dei soggetti pubblici che intervengono nelle procedure autorizzative dell'attività d'impresa e la mancanza di interoperabilità tra i sistemi informatici.

Un altro passo decisivo verso una dimensione di maggiore efficienza, efficacia, produttività, misurazione della performance, è dato dal **PIAO** (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), previsto dall'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 80/2021. Obiettivo del piano integrato, assorbire e razionalizzare molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni, in un'ottica di massima semplificazione. Il PIAO consente alle amministrazioni con più

di 50 dipendenti di racchiudere in un solo atto tutta la programmazione relativa alla gestione delle risorse umane, alla valutazione di performance, all'organizzazione e allocazione dei dipendenti, alla loro formazione e alle modalità di prevenzione della corruzione.

Le condizioni necessarie per la semplificazione

Semplificare significa prima di tutto pazienza, ma anche costanza. In un'intervista su "Il Sole24Ore" di aprile 2021, il Ministro per la Pubblica Amministrazione dichiara che questa volta, dopo anni che se ne parla, la semplificazione funzionerà. Secondo Brunetta non ci saranno più azioni di semplificazione episodiche, ma sistematiche, tese ad un unico programma e una legge annuale di semplificazione, come avviene già per la concorrenza.

Inoltre, non può esserci semplificazione senza **ascolto**. Di particolare rilevanza in questo senso è stata l'apertura alla consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, con lo scopo di raccogliere nuove proposte per migliorare le attività in corso e per verificarne i risultati. D'altra parte, maggior ascolto si traduce in maggiore fiducia nei confronti del lavoro delle amministrazioni, fronte su cui l'Italia registra ancora forti ritardi rispetto ad altri paesi europei. Infatti, secondo i dati della Commissione europea, il 76% della popolazione italiana ha una cattiva percezione del funzionamento dell'amministrazione, contro una media europea del 51%³. Coinvolgimento degli stakeholder significa concertazione con i nostri territori. Una vera semplificazione non può essere portata avanti da provvedimenti esclusivamente *top-down*. Sono necessari collaborazione e confronto con il territorio per una concreta 'messa a terra' delle riforme.

³ Public opinion in the European Union, Eurobarometro standard febbraio-marzo 2021.

La semplificazione amministrativa passa anche per una vera **interoperabilità dei dati**. Solo dando effettivamente alle amministrazioni la possibilità di accedere facilmente e in modo sicuro, compatibile con la privacy, ai dati detenuti dalle altre amministrazioni sarà possibile spostare i controlli da preventivi, con la loro mole di carte e il rallentamento di ogni procedura, a successivi a campione, molto più agili e compatibili con la velocità che le attuali condizioni impongono. Se è vero che non c'è digitalizzazione efficace senza semplificazione, in questo caso è altrettanto vero che la semplificazione dipende strettamente da quanto saremo capaci di usare i dati che le amministrazioni hanno già in loro possesso, ma che non condividono.

Infine, difficile pensare si possa far camminare il tutto senza un'adeguata **valorizzazione in termini di risorse umane**. Nell'arco di questi anni molto spesso il personale della PA è stato vissuto più come un fattore di spesa da tagliare e ridurre piuttosto che come elemento su cui investire. Oggi si punta nuovamente e significativamente sulle persone e il PNRR ne è la prova. Per realizzare il piano è indispensabile l'affiancamento e l'accompagnamento alle amministrazioni, così come l'immissione 'straordinaria' di nuove competenze, tecniche e gestionali, affinché l'attuazione dei progetti cammini speditamente rispettando il cronoprogramma. La centralità delle persone nei processi di semplificazione non passa solo dalle riforme. È essenziale in questo senso un vero e proprio cambio di mentalità che accompagni gli investimenti sulle persone parallelamente ai procedimenti normativi.

Semplificare significa infine anche **innovazione e creatività**. Charles Landry, Sociologo urbano e Presidente di *Creative Bureau-cracy*, intervenuto al FORUM PA 2021, parla di "burocrazia creativa" come chiave di lettura di questa rivoluzione sociale. L'accostamento di due termini che in prima battuta sembrerebbero contrastanti, possono in

realtà rivelarsi strettamente connessi. La classica accezione negativa che viene data al termine 'burocrazia' fraintende la vera natura di quei processi che nascono in realtà con l'obiettivo di generare bene comune e valore pubblico. Il binomio burocrazia e creatività è quindi una provocazione per stimolare la curiosità: non tutti coloro che operano nelle amministrazioni sono fannulloni e pigri; ci sono moltissime persone stimolanti e creative che però spesso si trovano ingabbiate in un sistema bloccato. Per Landry essere creativi significa essere disposti a fare un passo indietro, a pensa-

re in maniera orizzontale, rimettere in discussione concetti, ma soprattutto a considerare insieme delle problematiche che prima venivano considerate separatamente. Questo si rivela particolarmente vero in un'epoca come la nostra, caratterizzata da problemi complessi, interconnessi tra loro, e che si influenzano l'un l'altro. Semplificazione è anche porsi in un atteggiamento di apertura e flessibilità, capacità di ascolto, abilità di divergere. Altre attitudini fondamentali sono la visione d'insieme, la capacità di previsione e soprattutto il saper lavorare e comunicare in gruppo.

SEMPLIFICAZIONE E PROCUREMENT PUBBLICO: UN ANNO IN CHIARO-SCURO

I

di **Paola Conio**

Avvocato, Senior Partner Studio legale Leone

La semplificazione è un mantra che accompagna ormai da decenni il susseguirsi vorticoso di riforme e controriforme della materia degli appalti pubblici. Anche la tormentata e breve vita del d.lgs. 50/2016 è prossima al capolinea e l'anno che sta volgendo al termine è un nuovo anno zero per l'avvio di un integrale ripensamento della materia, in un'ottica, neanche a dirlo, di semplificazione.

Nel 2021 vi sono stati interventi significativi per il tema del *public procurement*, in particolare:

- a. approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, comprendente previsioni legate alla riforma dei contratti pubblici;
- b. emanazione e conversione in legge del secondo decreto "Semplificazioni", o "Semplificazioni bis"¹;
- c. la presentazione al Parlamento del disegno di legge delega n. 2330 per la riforma della normativa in materia di contratti pubblici;
- d. la pubblicazione del dm n. 148/2021, in attuazione dell'art. 44 del d.lgs. 50/2016 in materia di digitalizzazione delle procedure afferenti ai contratti pubblici.

Le previsioni del PNRR sulla semplificazione dei contratti pubblici

In tre pagine – dalla 65 alla 67 – il PNRR traccia la via della riforma del Codice dei contratti pubblici, definendo una strategia di breve termine, rappresentata dall'appro-

vazione di un decreto-legge contenente le misure ritenute più urgenti per tamponare le difficoltà contingenti del settore, e da un progetto di più ampio respiro, costituito dall'integrale riforma delle disposizioni vigenti in materia di contratti pubblici, il cui primo tassello è costituito dalla presentazione al Parlamento di un disegno di legge delega ispirato a principi di semplificazione ed efficientamento, già delineati all'interno dello stesso PNRR.

Non vi è dubbio che l'ingente massa di risorse che – auspicabilmente – dovrebbe giungere nel nostro Paese in attuazione del Piano, debba trovare canali di spesa efficienti ed efficaci – ma al contempo trasparenti – per potersi immettere rapidamente nel tessuto economico del paese e generare così gli effetti virtuosi che si attendono, in termini di sostegno ad una ripresa che si spera vigorosa e stabile.

In un sistema che ci ha abituati a sistematici ritardi nell'attuazione delle riforme, già il fatto che i due obiettivi che il PNRR si era posto (ovvero, immediato decreto-legge con le misure ritenute urgenti e presentazione entro la fine dell'anno del ddl di legge delega alla riforma complessiva della materia) siano stati effettivamente raggiunti, anche in anticipo sulle scadenze ipotizzate, sembra essere un buon segnale, a prescindere dal contenuto specifico dei due atti.

Solo il tempo potrà poi dire se l'obiettivo della reale semplificazione ed efficientamento dei processi connessi all'affidamento e all'esecuzione dei contratti pubblici, inseguito come una chimera da tutti i governi precedenti, potrà dirsi effettivamente raggiunto.

¹ D.lgs. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge l. 105/2021.

Il dl “Semplificazioni-bis”

Come già avevano fatto il c.d. “Sblocca-cantieri” e il “Semplificazioni” del 2020, anche il dl 77/2021 mantiene la distinzione tra normativa ordinaria a regime, rappresentata dal d.lgs. 50/2016 con tutte le sue molteplici integrazioni e modificazioni, e normativa temporanea eccezionale, prorogando il termine di efficacia di molte norme di quest’ultima sino al 30 giugno 2023.

Il decreto, per quanto attiene i contratti pubblici, si caratterizza, in particolare:

- per una ulteriore semplificazione dell’affidamento dei contratti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, che vede tra l’altro l’innalzamento della soglia dell’affidamento diretto per i servizi e le forniture;
- per l’intervento sul tema del subappalto, sia in termini temporanei ed eccezionali, con una normativa destinata a durare solo pochi mesi e già scaduta nei primi giorni di novembre, sia con la modifica strutturale dell’art. 105 del Codice dei Contratti pubblici, che disciplina appunto questo tormentato istituto;
- per le disposizioni semplificatorie – e derogatorie – relative ai contratti pubblici che concernono l’attuazione del PNRR e PNC, nonché per gli affidamenti relativi a beni e servizi informatici, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste per la realizzazione dei progetti del PNRR, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2026.

Il disegno di legge delega 2330

Il ddl delega in materia di contratti pubblici è stato presentato a luglio, con congruo anticipo rispetto al termine del 31 dicembre 2021 ipotizzato nel PNRR.

Dall’AIR (la relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione) traspare chiaramente la consapevolezza delle difficoltà alle quali sono stati esposti gli operatori del settore, tanto dal lato delle PA quanto da

quello degli operatori economici, in conseguenza del frenetico susseguirsi di norme in materia di contratti pubblici.

Si dice difatti che è volontà del Governo intervenire sul codice dei contratti pubblici con una più approfondita e meditata rivisitazione rispetto a interventi normativi di urgenza che si sono succeduti nel tempo. Vengono infatti ricordati espressamente i tre decreti menzionati al precedente paragrafo, ovvero lo “sblocca-cantieri”, il “Semplificazioni” 2020 e il “Semplificazioni-bis” del 2021, che pur nell’intento di semplificare, a sommoso avviso di chi scrive, hanno, per il sol fatto di creare una normativa parallela a quella del Codice e rapidamente mutevole, comunque complicato il quadro di riferimento.

Secondo l’AIR, «l’obiettivo principale che si pone l’intervento normativo è quello di fornire agli operatori del settore testi normativi caratterizzati da regole chiare e sintetiche, attraverso una drastica riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di contratti pubblici ponendo, in tal modo, fine all’ipertrofia legislativa, e la conseguente ipertrofia documentale, che ha subito la disciplina degli appalti pubblici negli ultimi anni». Intento certamente nobile che speriamo venga, una volta tanto, tradotto in azioni concrete.

Il ddl, che è attualmente all’esame delle Commissioni parlamentari, prevede che i decreti delegati (o il decreto delegato) dovranno essere adottati entro sei mesi dall’approvazione della legge delega stessa. Un termine molto sfidante, che si auspica possa essere effettivamente rispettato, perché il primo ingrediente della semplificazione è la certezza e la stabilità del quadro normativo.

Non vi è dubbio che l’ingente massa di risorse che – auspicabilmente – dovrebbe giungere nel nostro paese in attuazione del Piano, debba trovare canali di spesa efficienti ed efficaci – ma al contempo trasparenti – per potersi immettere rapidamente nel tessuto economico

Il dm 148/2021

L'ultimo asso di questo poker di atti che hanno caratterizzato il 2021 è il dm 148/2021, ovvero il decreto attuativo dell'art. 44 del Codice dei contratti pubblici, che si attendeva da più di 4 anni.

La digitalizzazione è, ovviamente, uno degli strumenti cardine per la semplificazione dei processi e l'adozione del provvedimento in questione rappresenta un primo (per quanto non decisivo) passo sulla giusta via. Il problema è che il decreto stesso prevede ulteriori atti attuativi, nello specifico delle Linee guida di AgID, assegnando alle PA sei mesi di tempo dall'entrata in vigore di queste ultime per l'adeguamento dei propri sistemi.

Tuttavia, tenendo conto del percorso di ri-

forma di cui si è detto al precedente paragrafo, la completa e concreta attuazione dell'art. 44 del Codice Contratti rischia di intervenire quando il predetto Codice già non ci sarà più, con tutte le intuibili conseguenze.

Conclusioni

Sul fronte della semplificazione nella materia dei contratti pubblici, il 2021 se ne va lasciandoci un sapore dolce-amaro. Da un lato la speranza di un nuovo avvio, una stagione nella quale le regole di questa fondamentale materia saranno veramente più chiare, semplici e stabili, dall'altro la certezza di interventi normativi sino ad ora incompleti, contraddittori, farraginosi e inattuati.

UN ESEMPIO DI BUONA AMMINISTRAZIONE E SEMPLIFICAZIONE: IL PROGETTO DELL'UNIONE BASSA REGGIANA "CITTADINPRATICA"

I

di **Elena Gamberini**

Direttore, Unione dei Comuni Bassa Reggiana

Una premessa: il tessuto amministrativo del paese Italia e il sistema di competenze per la semplificazione dei servizi pubblici locali anche tramite le gestioni associate

Il nostro paese da decenni sta vivendo tentativi di ripensamento delle architetture istituzionali e le città e i Comuni ne sono coinvolte sotto svariati profili: la costituzione delle aree metropolitane, il ridisegno del sistema di relazioni tra le amministrazioni del territorio, la necessità di dare impulso alle forme associative di gestione dei servizi pubblici, finanche l'obbligo per i piccoli e piccolissimi Comuni di gestire in forma associata tramite le Unioni di Comuni le cosiddette funzioni fondamentali. Vero è altrettanto che oggi più che mai la vitalità economico-sociale e – in periodo di pandemia sanitaria come quella vissuta legata al Covid-19 – anche la sussistenza economico-sociale pare essere strettamente connessa alla forza dei territori di adattarsi ai cambiamenti e di essere capace di risposte innovative e rapide.

La normativa in materia di gestioni associate in Italia è, e rimane, caotica e lacunosa, se non in quelle (poche) regioni italiane che hanno da tempo creato i presupposti per una razionalizzazione del sistema amministrativo locale, dotandosi di Piani per il riordino territoriale capaci di disciplinare Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e criteri di effettività delle gestioni associate.

La gestione associata può essere infatti:

- **una strada obbligata** per i piccoli Comuni (ossia quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 se in territorio montano), costretti a gestire in forma associa-

ta le loro funzioni fondamentali a norma dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010;

- **una strada virtuosa** anche per gli enti al di sopra di tale soglia, sia perché limitrofi a quelli più piccoli, sia perché comunque interessati a compiere percorsi di razionalizzazione, semplificazione amministrativa e miglioramento.

I governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio hanno continuato a puntare, con vari gradi di convinzione, sulle gestioni associate come soluzione alla adeguatezza del livello dei servizi pubblici locali, nonché della prossimità di tali servizi a cittadini e imprese. Ne è derivata negli anni una situazione di progressivo disallineamento tra legislazione nazionale e regionale, tra governo centrale e autonomie. Non tutti credono nel processo associativo come occasione di revisione della spesa ma anche di crescita; in questo contesto tale processo rischia di rivelarsi inefficace e tardivo, e alla lunga di implodere.

Uno scenario come questo – e sempre più nell'era delle necessarie riforme connesse agli obiettivi del PNRR – richiede una sollecita definizione e semplificazione del quadro d'insieme, politico, giuridico ed economico, tenuto conto di quelle che sono le esperienze più avanzate sul territorio. Il disegno riformatore deve essere completato il prima possibile, soprattutto in questa fase di gravissima crisi

È quindi imprescindibile un lavoro di semplificazione della complessità insita nelle gestioni associate, semplificazione che orienti il percorso di innovazione organizzativa e di sviluppo locale senza mortificare i dati qualitativi

sanitaria, che diventa per forza di cose anche crisi economica e sociale, per arginarne gli effetti e salvaguardare la qualità dei nostri servizi pubblici. Il tessuto amministrativo italiano è composto prevalentemente da piccoli e piccolissimi comuni e che, quindi, sarebbe naturale e logico vederne supportare sotto tutti i profili – giuridico, finanziario, istituzionale – la cooperazione.

Questa premessa ci serve per inquadrare il tema della capacità delle gestioni associate dei servizi pubblici locali – delle Unioni di Comuni – di essere enti credibili per la ‘buona amministrazione’ e per la semplificazione dei servizi. Come garantire al management pubblico gli strumenti di pianificazione e organizzazione più efficaci e snelli in un quadro normativo e territoriale così confuso e composito?

Come possono i territori essere soggetti promotori e attuatori della ripresa e riforma del PNRR? Il ruolo possibile per le Unioni di Comuni per semplificare e garantire la buona amministrazione

Dal punto di vista di chi scrive, la ‘buona amministrazione’ è un punto di equilibrio tra il principio di “buon andamento” (presente nell’articolo 97 della Costituzione) e il diritto alla buona amministrazione. Il ruolo del management pubblico, a maggior ragione se opera in una Unione di Comuni (o in enti locali di dimensioni medio-piccole) è un ruolo che non può prescindere da dilemmi di semplificazione e innovazione continua che si tenta di seguito di descrivere.

1. Semplifichiamo e innoviamo servizi o territori di area vasta?

Senza voler risolvere in poche righe decenni di teorie politologiche ed economiche, possiamo circoscrivere, in termini assolutamente generali, che (anche) le politiche per le gestioni associate sembrano perseguire due obiettivi. Il primo obiettivo è di natura gestionale ed è dato, per le gestioni associate da:

- sostenibilità dei servizi;
- modernizzazione organizzativa nella ge-

stione ed erogazione dei servizi alla residenza e per le imprese.

Il secondo obiettivo è di natura programmatica e comporta:

- sviluppare una progettualità di ambito territoriale connessa alle dinamiche di sviluppo;
- ridurre il sovraccarico dei livelli regionali-centrali sulle decisioni di carattere locale e sovra-locale e ottimizzare la governance.

Siamo sempre più impegnati quindi come dirigenti pubblici a ricercare il filo sottile dei risultati gestionali e dei risultati di programmazione, avendo come faro non solo la semplificazione dei servizi, ma anche e soprattutto la crescita e la competitività territoriale locale.

2. Semplifichiamo e innoviamo le performance o i sistemi di relazione e comunicazione intercomunale? I territori devono saper dialogare sempre più per crescere.

Le gestioni associate sono servizi multilivello sia nelle dimensioni organizzative sia, e soprattutto, nelle dimensioni di governance e di comunicazione interistituzionale. Ecco che allora il dirigente pubblico dovrà saper conoscere e riconoscere i diversi livelli di attori organizzativi (staff professionali dei comuni e dell’Unione) e amministrativi (giunte di sindaci, conferenze di assessori comunali, commissioni consiliari) e le interconnessioni di influenza sui servizi e le policies associate di riferimento. È quindi imprescindibile un lavoro di semplificazione della complessità insita nelle gestioni associate, semplificazione che orienti il percorso di innovazione organizzativa e di sviluppo locale senza mortificare i dati quali-quantitativi.

CittadINpratica: la digitalizzazione delle pratiche edilizie in Unione Bassa Reggiana. La trasformazione digitale come leva e punto di sviluppo per i territori

Un esempio positivo di semplificazione è dato dal progetto CittadINpratica che nasce da un costante impegno dell’Unione verso la trasformazione digitale e l’innovazione. L’Unione

Bassa Reggiana gestisce il SIA – Servizio Informatico Associato – dal 2012, con una convenzione di base e contratti di servizio diversificati per tipologie di assistenza, in attesa che si compia il percorso della uniformazione dei livelli di gestione. La Giunta dei sindaci, con il lavoro del sindaco delegato per materia all'innovazione tecnologica, ha approvato inoltre l'“Agenda Digitale Locale” come documento di programmazione di base sui diritti digitali e come base per la transizione digitale. Con il mandato 2019-2024 la Giunta si è adoperata fin dai primi mesi per l'adesione al progetto VeLA sul Lavoro Agile; l'Unione è infatti ente sperimentatore del progetto per il 2020. Questo ha consentito, seppure per pochi mesi prima che la emergenza sanitaria Covid-19 colpisse il paese, approfondimenti di base del lavoro agile per gli amministratori e per i funzionari, cioè i riferimenti giuridici e le prime leve necessarie per l'avvio di un progetto di Smart Working. L'arrivo della pandemia ha trovato il territorio della bassa reggiana quindi pronto per rispondere in tempi rapidissimi allo Smart Working straordinario, attivando tutte le postazioni necessarie in pochissimi giorni. Stiamo ora riprendendo le fila del progetto di consolidamento dello Smart Working a regime, progetto che è stato volutamente definito “Osservatorio Locale dello Smart Working” per intendere che si tratta di un percorso di cambiamento organizzativo di medio-lungo periodo.

Il percorso di trasformazione digitale avviato dall'Unione ha preso una buona accelerazione nel corso del secondo semestre del 2021 con la ideazione e avvio di un progetto fortemente innovativo per il territorio: **CittadINpratica, la digitalizzazione delle pratiche edilizie.**

Con “CittadINpratica” il servizio di gestione e dematerializzazione dei documenti del Settore Tecnico di Edilizia Privata prevede un insieme di attività che garantisce ai Comuni dell'Unione da un lato di digitalizzare l'archivio cartaceo con il fine di ottenere documenti digitali con valore probatorio privilegiato, dall'altro di velocizzare le attività di reperimento e

consultazione necessarie a rispettare i tempi di evasione previsti dall'espletamento dell'accesso agli atti. Tre sono poi gli obiettivi di progetto connessi:

1. La costituzione di un “Archivio di deposito unico unionale” in un locale di conservazione unico dei fascicoli documentali dei Comuni che, opportunamente adeguato in materia di sicurezza e controllo, sarà assoggettato alla preventiva autorizzazione della Soprintendenza archivistica e bibliografica competente.
2. L'integrazione applicativa delle nuove pratiche edilizie digitali. Si concretizza il ruolo della piattaforma di accesso unitario nella gestione delle pratiche edilizie e sismiche oltre a quello già consolidato di gestione delle pratiche SUAP con oltre 9.500 pratiche mensili. Un obiettivo importante, previsto dall'Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna (ADER) nell'ambito del POR FESR 2014-2020, teso al miglioramento e all'ulteriore semplificazione del rapporto tra il mondo delle imprese e la pubblica amministrazione attraverso un accesso unico e unitario. In questo contesto e con il dispiegamento in riuso del portale anche per le pratiche edilizie di competenza del SUE sarà garantita il rispetto della presentazione completamente digitale della pratica.
3. La conservazione a noma e l'uso del nodo blockchain. Al fine di dare piena rispondenza a quanto previsto nel CAD e alle Linee Guida AgID saranno previsti e schedulati riversamenti al Polo Archivistico Regionale (PARER) sia per quanto complessivamente digitalizzato dal Fornitore per le rispettive sezioni ‘storiche’ dei Comuni nonché per tutte le nuove pratiche presentate tramite Accesso Unitario. L'Unione verificherà se nel medio periodo tramite la propria partecipata Lepida potrà attivare il deposito dei nuovi titoli abilitativi sul nodo blockchain che Lepida ha attivato.

MISSIONI POSSIBILI: ALLEGGERIRE IL PESO DELLA BUROCRAZIA CON IL DIGITALE

I

di **Andrea Sammarco**

Vicesegretario Generale di Unioncamere

Più di otto milioni di italiani durante la pandemia hanno svolto per la prima volta almeno una attività online. Questo dato evidenzia il ruolo di accelerazione che l'emergenza e le misure di restrizione della mobilità hanno indotto sui cittadini e sulle modalità di svolgimento delle attività produttive. Un effetto di ampliamento dei confini dell'innovazione che ha sottolineato il ruolo del digitale, ma anche i limiti attuali nel nostro paese.

Infatti, la pandemia ha pure mostrato la faccia negativa dei **'nuovi divari digitali'**, quando il 12,7% degli studenti italiani non ha potuto svolgere attività didattica a distanza o quando 4,3 milioni di italiani non hanno ancora la possibilità di accesso ad internet e con essi i loro territori di residenza e le loro imprese.

Per l'impresa, invece, l'opzione digitale si è affermata definitivamente come una necessità ineludibile: sia essa focalizzata per l'innovazione, per i processi di internazionalizzazione, per il commercio a distanza, per l'efficienza gestionale o per le tecnologie produttive 4.0. Tutti i piani concepiti in questi mesi – sia per l'emergenza quanto per la ripresa – pongono al centro la necessità della implementazione urgente degli obiettivi dell'Agenda Digitale e della educazione e formazione digitale delle persone.

L'efficacia del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza è affidata ai temi della sostenibilità e della digitalizzazione

Sulla priorità di una pervasiva azione sulla digitalizzazione, l'Europa ha chiesto di dedicare almeno il 20% delle risorse assegnate

al nostro paese. Solo il tema della sostenibilità ambientale presenta analogie al tema digitale per importanza e impatti attesi. Peraltro, le due missioni sono fortemente connesse tra loro poiché alle innovazioni tecnologiche è affidato un ruolo centrale per la sostenibilità e viceversa.

Per questo il focus sui temi dell'Agenda Digitale è molto forte dentro il quadro strategico disegnato dalle linee guida del *recovery fund* europeo. Tra le linee guida si trovano infatti:

- **connect**, per sviluppare servizi digitali a banda larga a tutte le famiglie e incentivare la domanda;
- **modernize**, per digitalizzare i sistemi giudiziari e sanitari in modo specifico richiamati;
- **scale up**, per implementare l'approccio al cloud e valorizzare l'hub europeo dei dati;
- **reskill e upskill**, per focalizzare azioni su formazione e potenziamento delle competenze digitali dei cittadini quanto della forza lavoro.

È in particolare sulla linea **modernize** che si va anche a definire nello sviluppo del lavoro attuativo l'azione di trasformazione digitale della pubblica amministrazione, intorno ad una pianificazione operativa dell'impiego delle risorse disponibili che riguarda:

- **interoperabilità**, per l'attuazione sistemica del principio *once only*, una riforma di semplificazione della burocrazia;
- **reti**, fondamentalmente incentrata sul cloud centralizzato per tutta la PA;
- **sicurezza**, potenziamento della protezione dei dati e delle reti;
- **cittadinanza digitale**, valorizzazione delle piattaforme abilitanti (SPID; pagoPA; ANPR; appIO per i cittadini oppure Regi-

stro Imprese, SUAP per le imprese);

- **formazione**, per l'incremento delle competenze digitali del pubblico impiego e del lavoro privato;
- **lab**, luoghi di innovazione per i servizi digitali della PA.

Su queste linee direttrici già emerge una prima criticità che deve essere adeguatamente affrontata riguardo al tema delle competenze digitali che rappresenta una policy in effetti trasversale a tutte le missioni del PNRR, ma che non è ancora efficacemente raccordata tra il piano operativo per la Strategia Nazionale per le competenze digitali e gli investimenti del PNRR stesso, pur condividendo gli stessi macro-obiettivi.

Una condizione, quasi pregiudiziale: accelerare sulla infrastruttura della banda ultra-larga (BUL) e il 5G per non creare nuovi divari di sviluppo

Una condizione necessaria allo sviluppo digitale dei territori, delle imprese, della scuola, dei cittadini, è fortemente dipendente dalla possibilità di accesso e dalla qualità della connessione ad internet. Stupisce non poco che in Italia 3,5 milioni di famiglie, prevalentemente in aree interne e periurbane, non abbiano ancora accesso ad internet. Sono oggetto, invece, di una accelerazione le attività per qualificare la connettività veloce che in Italia ancora è sotto la media europea in termini di famiglie raggiunte dalla banda ultra-larga. Non è significativamente diversa la situazione nelle attività produttive. Va posta grande attenzione a creare nei tempi giusti le condizioni di uguale opportunità per tutte le aree del paese, perché non sorgano nuovi divari allo sviluppo e alla attrattività dei territori.

E qui si pone la seconda criticità ovvero la necessaria contestualità di accompagnare sia le azioni sul lato della offerta della infrastruttura, appunto la rete, sia l'incentivazione dell'accesso alla banda ultra-larga sul lato della domanda, per l'inclusione e la domanda. Unioncamere e le Camere di

commercio stanno accompagnando l'azione di infrastrutturazione digitale dei territori attraverso tre impegni su entrambi i fronti:

- sulla mappatura dei dati sulle localizzazioni di impresa, valorizzando il registro imprese (per finalizzare l'offerta su tutti i siti produttivi);
- sulla realizzazione di eventi di accompagnamento al potenziamento della domanda di mercato, puntando a far conoscere le potenzialità di Impresa 4.0 alle PMI;
- sulla diffusione della cultura digitale, sui fattori abilitanti, aprendo nuovi canali di dialogo tra imprese e PA.

Il programma denominato "Ultraneet, per la diffusione della domanda BUL", ora confluito all'interno del programma "Strategia Digitale" del Ministero dello Sviluppo Economico, opera come un agente di innovazione e abilitazione culturale per il digitale, coerentemente a quanto le Camere di commercio stanno facendo con i PID di Impresa 4.0 per le PMI. Infatti, connettività e progettualità per la trasformazione digitale sono temi fortemente interconnessi tra loro.

La digitalizzazione premessa della semplificazione e viceversa: la messa a terra delle azioni di rilancio può essere condizionata se prevale l'approccio burocratico

Molteplicità dei criteri e degli strumenti di accesso, mancata interoperabilità tra le diverse istituzioni, insufficiente qualità nell'esperienza di utilizzo dei servizi digitali, poca trasparenza (che quando degrada sfocia nella corruzione), modulistica dal linguaggio incomprensibile, presidio formale dei processi, carenza nei controlli: sono i più noti aspetti che caratterizzano negativamente l'approccio burocratico.

Il successo delle politiche per il rilancio del paese presuppone tuttavia il superamento degli impedimenti burocratici per la rapida ed efficace attuazione delle iniziative programmate per la ripresa. Sulla base di quanto previsto dal decreto-legge 16 luglio 2020,

Il vero obiettivo della riforma della PA, in un disegno di complessivo di semplificazione ed alleggerimento del suo peso, è quello di cambiare lo scenario della invasività burocratica prioritariamente attraverso lo strumento della digitalizzazione, che in tal modo assume il rilievo di vero driver per la riforma stessa

n. 76¹ è in fase di istruttoria avanzata la predisposizione di **un'Agenda per la semplificazione** per la ripresa. L'Agenda individua una serie di interventi prioritari, condivisi tra Governo, Regioni ed enti locali, definendo obiettivi, risultati attesi, responsabilità e tempi di realizzazione, anche con il coinvolgimento delle imprese e delle loro associazioni di rappresentanza. Presente nel documento del Governo il coinvolgimento del sistema camerale, sia pure occorra evidenziare come il loro profilo istituzionale sia percepito

con alcune distorsioni, a partire dalla natura pubblica della autonomia funzionale.

L'Agenda è focalizzata sui programmi di rilancio dell'economia e dell'occupazione, prevedendo interventi che contribuiscano a far ripartire il paese contando su una pubblica amministrazione più semplice, veloce e vicina ai cittadini. Nell'ambito dell'Agenda assumono particolare rilievo le azioni tese a implementare le misure del decreto-legge n. 76 e dell'articolo n. 264 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77². L'Agenda intende implementare un programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell'emergenza epidemiologica volto al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- eliminazione sistematica dei vincoli burocratici alla ripresa;
- riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attività di impresa e per i cittadini.

¹ "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

² "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

L'Agenda prevede una serie di azioni di semplificazione condivise tra Governo, Regioni ed enti locali: per ciascuna di esse, sono individuati in modo puntuale obiettivi, scadenze e risultati attesi e viene definito il cronoprogramma delle attività. Ora va fatta l'esecuzione. Gli assi strategici nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione riguardano i seguenti ambiti:

- la semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure;
- la velocizzazione delle procedure;
- la semplificazione e la digitalizzazione;
- la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del piano di rilancio.

Anche sul tema della semplificazione si deve segnalare una criticità, la terza che mettiamo in evidenza: si tratta di rendere compatibili tra loro le azioni previste dal PNRR, ovvero mettere in campo una regia che persegua gli obiettivi del Piano non solo in modo verticale, ossia indipendentemente uno dall'altro, ma che sia capace di far connettere trasversalmente i diversi investimenti del PNRR che riguardano in maniera complementare la 'filiera' della riforma della PA, della semplificazione e della digitalizzazione.

I dati, e la loro gestione, sono l'alternativa più potente contro lo spreco che deriva dalla cattiva burocrazia e la chiave strategica possibile per l'affermazione del principio *once only*

Il vero obiettivo della riforma della PA, in un disegno di complessivo di semplificazione ed alleggerimento del suo peso, è quello di cambiare lo scenario della invasività burocratica prioritariamente attraverso lo strumento della digitalizzazione, che in tal modo assume il rilievo di vero *driver* per la riforma stessa. Il cambio di scenario è determinato dalla trasformazione che dovrebbe essere costruita sul passaggio **dalla gestione del modulo burocratico (la pratica) alla gestione del dato (il flusso)** quindi spostando

APPROFONDIMENTI

l'attenzione sui contenuti informativi insiti nella modulistica.

Sul tema la Commissione europea segnala, in particolare nel primo pilastro della strategia europea per i dati, quanto il valore economico dei set di dati risieda non tanto nella gratuità o nell'utilizzo di particolari

tecnologie, ma nella loro qualità. Gestire set di dati rispettando criteri e standard qualitativi quali la frequenza di aggiornamento, la certezza della fonte, la veridicità e l'integrità, richiede necessariamente importanti investimenti. Questo significa attuare la governance dei dati.

BUONA AMMINISTRAZIONE E SEMPLIFICAZIONE: IL RUOLO DEL MANAGER PUBBLICO E DELLA VALORIZZAZIONE DELLE PERSONE

I

di **Angelo Tanese**

Direttore Generale ASL Roma I

Il concetto di 'buona amministrazione', come d'altronde quello di 'buon governo', ha un forte potenziale attrattivo. Quell'aggettivo, 'buono', evoca infatti da sempre le virtù che auspicabilmente dovrebbe possedere chi esercita compiti di responsabilità nella guida della cosa pubblica. Il termine 'amministrazione', invece, ci appare più neutro, scontato, quasi immutabile nel tempo, la parte statica del concetto.

Vorrei condurvi a riflettere su come il termine amministrazione si sia modificato nel tempo e cosa oggi significa essere una 'buona' amministrazione.

A partire dai primi anni '90 del secolo scorso le nostre amministrazioni pubbliche hanno conosciuto una fase straordinaria di rinnovamento, dovuto a una pluralità di fattori, quali la necessità di ridurre il deficit pubblico, il terremoto politico conseguente alle indagini "Mani Pulite", una diffusa richiesta di maggiore trasparenza e accountability da parte dei cittadini.

Sul filone internazionale del *New Public Management*, molti settori della PA hanno visto l'introduzione di logiche e strumenti propri dell'organizzazione e della gestione aziendale, con un'attenzione particolare al recupero di efficienza nei processi produttivi e qualità dei servizi erogati.

Sono stati gli anni della istituzione delle aziende sanitarie, della figura del *city manager* negli enti locali, delle nuove agenzie centrali, gli anni della contrattualizzazione del pubblico impiego e dello sviluppo di funzioni prima assenti, quali il controllo di gestione, gli uffici relazione con il pubblico e la comunicazione pubblica.

Questa fase è stata caratterizzata dall'intro-

duzione di nuovi ruoli manageriali, vale a dire figure preposte a garantire un risanamento economico-finanziario dell'amministrazione e una maggiore attenzione all'innovazione, attraverso nuovi modelli organizzativi, l'informatizzazione delle attività, la semplificazione delle procedure e lo sviluppo delle competenze del personale. Il presupposto era che anche le grandi organizzazioni pubbliche, per la loro complessità e la loro necessità di realizzare grandi trasformazioni, avessero bisogno di bravi manager.

La progressiva e generalizzata carenza di risorse, accresciuta dalla crisi globale del 2008, ha esasperato negli anni la dimensione più strettamente economica dell'amministrazione della cosa pubblica, con una progressiva riduzione degli investimenti e dei budget disponibili, la riduzione – se non il totale blocco – del turn over, misure di *spending review* su beni e servizi, accorpamenti o soppressione di enti 'inutili'.

L'esito di questa cura dimagrante è stato ambivalente. Alcuni contesti hanno saputo mantenere un buon livello di performance o cogliere l'occasione per avviare profonde azioni di risanamento. Altri contesti, privi di una visione di medio periodo e delle condizioni per operare una trasformazione incisiva, sono rimasti lenti e involuti, ancorati a logiche di azione tradizionali e poco innovative. In generale, la riduzione consistente di risorse ha comunque ridotto i margini di azione per uno sviluppo significativo del settore pubblico, costretto più 'a difendersi' che a crescere.

La pubblica amministrazione che si affaccia all'inizio di questo terzo decennio del XXI secolo, ulteriormente provata anche da due durissimi anni di gestione dell'emergenza

pandemica, è chiamata a svolgere un ruolo determinante per la ripresa del paese.

Mai come adesso c'è bisogno di una 'buona amministrazione' che sappia farsi interprete e responsabile dell'attuazione delle missioni contenute nel PNRR, il più grande programma di trasformazione del paese dal dopoguerra ad oggi, con un intervento di riqualificazione e rilancio in tutti i settori di intervento (sanità, ambiente, trasporti, istruzione, ricerca). Settori nei quali sarà cruciale la capacità di realizzare celermente importanti interventi infrastrutturali e di ripensare i servizi erogati ai cittadini in una logica di comunità, prossimità, accessibilità e digitalizzazione.

Se è vero che gli obiettivi e i piani del PNRR sono già ben definiti a livello centrale, ciò che farà la differenza, ancora una volta, sarà la responsabilità e la capacità di governare a livello locale. È lì, infatti, che occorre attuare e gestire in modo tempestivo ed efficace il cambiamento.

Di conseguenza, anche il concetto di 'buona amministrazione' appare oggi più sfidante e interessante, perché c'è finalmente la consapevolezza che non si risana la pubblica amministrazione solo risparmiando ma anche investendo su un settore strategico: favorendo un grande ricambio generazionale, l'ingresso di nuove professioni, l'utilizzo di tecnologie digitali, nuove soluzioni che consentano ai cittadini un accesso semplificato ai servizi.

Esiste oggi un grande spazio per ridare centralità al management pubblico, perché solo la visione d'insieme e la capacità di gestire un cambiamento di sistema può consentire di coordinare e guidare in modo efficace questa straordinaria fase di rilancio. L'innovazione si realizza solo gestendo le persone, l'organizzazione e le tecnologie in modo coordinato, all'interno di una strategia di sviluppo a medio termine e non come una mera acquisizione di risorse che lascia inalterato il modello di funzionamento. Occorrerà rimotivare, ridare senso e orientare il lavoro di migliaia di dipendenti pubblici. Sarà necessario attivare nuove forme di partnership pubblico-privato

nell'implementazione dei programmi e progetti.

Ecco allora perché il concetto di 'buona amministrazione' appare oggi estremamente attuale e rinnovato, perché cambia sia ciò che definiamo buono che il ruolo assegnato alle amministrazioni pubbliche nel cambiamento del paese.

Per avere una buona amministrazione occorre un buon management e viceversa. I due concetti tendono a sovrapporsi e a rinforzarsi reciprocamente. È ampiamente accertato

dalla letteratura organizzativa e manageriale che i contesti a più alta capacità di innovazione sono quelli in cui le persone sono meglio gestite e, in genere, i migliori manager sono intercettati dalle aziende più virtuose, quelle che sanno scommettere sul futuro e sul cambiamento. Anche nella nostra pubblica amministrazione è arrivato il momento di scommettere sulle persone e guardare al futuro, ripensando integralmente i servizi erogati e riattualizzando la mission e la visione originaria del servizio pubblico che mantiene intatto il suo valore di tutela dei diritti, di universalità, equità e di salvaguardia degli interessi collettivi, di cui non possiamo fare a meno.

Una 'buona amministrazione' oggi non è più soltanto una 'sana' amministrazione che opera nel rispetto dei principi di legalità, legittimità ed efficienza dell'azione amministrativa. Queste sono condizioni necessarie per perseguire la mission istituzionale, ma non più sufficienti. Una 'buona amministrazione' è oggi una amministrazione agile, leggera, vicina e digitale, che semplifica e migliora la qualità della vita dei cittadini e delle comunità locali.

Per avere una buona amministrazione occorre un buon management e viceversa. I due concetti tendono a sovrapporsi e a rinforzarsi reciprocamente. È ampiamente accertato dalla letteratura organizzativa e manageriale che i contesti a più alta capacità di innovazione sono quelli in cui le persone sono meglio gestite

Questo passaggio da una mera logica dell'efficienza e della produttività, che pur devono essere perseguite con determinazione, a una logica anche dell'efficacia e del 'valore sociale' della pubblica amministrazione, è la vera sfida da affrontare nei prossimi anni. Questo è il terreno su cui orientare anche la comunicazione, la formazione, il dibattito pubblico e l'attenzione della politica. Occorre tornare a investire sul capitale umano e sulla crescita di una cultura del servizio pubblico che renda responsabili tutti, dai livelli di governo ai singoli cittadini. È compito poi di chi amministra e dirige le singole amministrazioni renderle credibili e affidabili attraverso cambiamenti tangibili della qualità dei servizi erogati.

Un investimento culturale sulla figura del management pubblico e del dipendente pubblico, unita a una profonda riqualificazione dal basso dei modelli organizzativi e di servizio, sarà l'unica strada possibile per mettere in condizione la pubblica amministrazione di essere all'altezza delle sfide tracciate dal PNRR. Si tratta di innescare finalmente un circolo virtuoso su cui anche il nostro paese deve in qualche modo scommettere, uscendo da immagini retoriche e astratte della riforma del settore pubblico. La buona amministrazione si costruisce con l'impegno quotidiano, avvalendosi di bravi manager e con un ricambio della classe dirigente nelle amministrazioni centrali e locali.

LA “PUBLIC VALUE GOVERNANCE” DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

I

di **Enrico Deidda Gagliardo**

Direttore scientifico del Centro di Ricerca sul Valore Pubblico, Prorettore alla programmazione, al bilancio e alla creazione di Valore Pubblico dell'Università di Ferrara

Come valutare l'effettivo successo del PNRR? Il 'valore pubblico'

Dopo il 2026, quando ci guarderemo indietro e chiederemo a cittadini e imprese una valutazione sul reale successo del PNRR, quali risposte Governo, Regioni, enti locali e altre PA si aspettano di ricevere? Il PNRR ha avuto successo:

1. perché le PA hanno attuato i **procedimenti amministrativi** previsti, raggiungendo **traguardi e obiettivi** programmati e **spendendo il 100% dei fondi** assegnati;
2. perché **quantità, qualità e tempi dei servizi sono migliorati** e perché grazie a ciò sono **migliorati i livelli di benessere economico, sociale, ambientale, sanitario, ecc.**

È evidente che il primo punto è funzionale al secondo e che ai cittadini interesserà soprattutto **se, a seguito del PNRR, il loro livello di benessere complessivo – e non quello settoriale** (ad es. benessere economico a scapito di quello sanitario) – **sarà peggiorato o migliorato**: solo in tal caso potremo affermare che sarà stato creato **valore pubblico**.

Per **valore pubblico (VP) in senso stretto**, le Linee Guida 1/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica intendono: il **livello complessivo di benessere** economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini creato da un ente pubblico. Una PA crea valore pubblico in senso stretto, con riferimento ad una o più politiche o servizi, quando produce un **insieme equilibrato di impatti** sulle varie

dimensioni del benessere dei cittadini interessati dalla politica e/o dal servizio e non su una sola dimensione a scapito delle altre (“dilemma degli impatti”), determinando un miglioramento del loro benessere complessivo rispetto alla *baseline*. Il VP è tanto maggiore quanto più alta è la capacità dell'ente di trovare un equilibrio tra le prospettive d'impatto, dinamicamente ricalibrabile nei diversi contesti e periodi (si pensi al mutare degli equilibri tra ripartenza economica e tutela sanitaria nel succedersi delle fasi dell'emergenza sanitaria da COVID-19). Un esempio ci aiuta a chiarire la differenza tra impatto settoriale e VP, inteso come “impatto degli impatti”: laddove una Regione o un ente locale cercasse di creare sviluppo economico territoriale favorendo l'insediamento di imprese ad alto tasso di inquinamento, si creerebbe impatto economico positivo, con conseguenti impatti ambientale e sanitario negativi, determinando erosione del VP.

Il VP non si ottiene per caso ma si progetta partendo dalle fondamenta degli enti e percorrendone i processi vitali: il **VP in senso ampio** concerne non solo gli impatti finali ma anche le dinamiche della sua generazione e, pertanto, va inteso quale livello complessivo di **benessere** dei cittadini, creato da una PA curando la **salute delle proprie risorse** in modo funzionale a migliorare le sue **per-**

Una PA crea valore pubblico in senso stretto, con riferimento ad una o più politiche o servizi, quando produce un insieme equilibrato di impatti sulle varie dimensioni del benessere dei cittadini interessati dalla politica e/o dal servizio e non su una sola dimensione a scapito delle altre

formance di efficienza e di efficacia, governando queste ultime in funzione del **miglioramento equilibrato** degli **impatti**, anche misurabili tramite indicatori BES e/o SDGs. Ad esempio, tra i benefici attesi dall'obiettivo del PNRR "Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche" contenuto nella Missione 1, Componente 3, sul portale "Italia Domani" si leggono: innovazione delle strutture ricettive (misurabile come indicatore di salute digitale), alberghi rinnovati e miglioramento dell'offerta (efficacia quantitativa erogata), più turismo (efficacia quantitativa fruita), più lavoro (impatto sociale-occupazionale), opportunità per i giovani (impatto sociale-generazionale), sostenibilità delle strutture ricettive (impatto ambientale).

La "**Piramide del Valore Pubblico**" (vedi figura 1 tramite qr code) consente di governare il contributo delle performance dell'ente alla generazione di valore: ad esempio, fatte salve le variabili esogene non governabili, un incremento della salute infrastrutturale dei mezzi di trasporto eco-sostenibili (salute, risorse), un incremento della razionalità di gestione degli stessi (più efficienza), un incremento del numero di mezzi di trasporto eco-sostenibili immessi nei territori (più efficacia), un incremento di utilizzo da parte degli utenti a seguito di campagne di sensibilizzazione (maggiori impatti) potrebbero favorire una riduzione delle emissioni di CO₂ (BES/SDGs). La misurazione sintetica del VP coinvolge molteplici indicatori analitici, profilandosi come un indicatore composito calcolabile come media semplice o ponderata degli stessi:

- il **VP in senso stretto** si può calcolare come **media degli impatti**;
- il **VP in senso ampio** è calcolabile come **media delle medie** di ognuna delle quattro dimensioni di performance organizzative definite dalle LG DFP.

Il VP è una sorta di 'performance delle performance', il valore di sintesi di un'architettura coordinata di indicatori analitici inseriti

negli strumenti di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione: esso può agire da volano di coordinamento metodologico dei molteplici indicatori, spesso inseriti disorganicamente nei documenti, in direzione funzionale a BES e SDGs (vedi figure 2 e 3 tramite qr code).

Quale governance del PNRR? Il modello di "Public Value Governance"

Il dl 77/2021 disegna **articolati meccanismi di governance centrale** del PNRR, **demandando a Regioni, Enti Locali e altre PA** la realizzazione operativa degli interventi.

Per favorire la messa a terra del PNRR nell'ottica del VP serve un cambio di prospettiva: da "come governare il PNRR" a "**come governare le performance e gestire i rischi delle PA in modo da sfruttare le opportunità del PNRR per migliorare il benessere** dei cittadini di oggi e di domani".

Le **traiettorie di riforma delle PA**, sintetizzate nell'alfabeto del Ministro Brunetta (**Accesso, Buona amministrazione, Capitale umano, Digitalizzazione**), intercettano linee evolutive attese da tempo, ma occorre una loro **mesa a sistema all'interno di meccanismi di governance (G)** capaci di finalizzare le nuove energie verso la generazione di VP.

Il **Modello di "Public Value Governance"** (vedi figura 4 tramite qr code) si basa su 4 pilastri:

1. Si ha "**Public Value Policy**" quando la governance dell'ente ha visione di medio-lungo respiro ed esprime commitment verso il miglioramento del livello complessivo di benessere dei cittadini, in ottica di equità e sostenibilità.
2. Si ha "**Public Value Management**" in presenza di manager trasversali capaci di favorire la transizione dell'ente e dei collaboratori, secondo un approccio *nudge*, da logiche organizzative tradizionali verso logiche di progetto e di processo, ispirate alla semplificazione in chiave digitale.
3. Si ha "**Public Value Participation**" quando si ricerca il miglioramento della salute delle risorse e del benessere dei cittadini con

la loro partecipazione (LG DFP 4/2019) e nell'ottica della co-creazione del VP.

4. Si ha **"Performance and Risk Management integration"**, quando i processi e gli strumenti di miglioramento delle performance e di gestione dei rischi, a partire dalla cura della salute delle risorse, sono sinergicamente integrati in una sorta di **Ciclo di Public Value Governance**.

Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico

Il PIAO, introdotto dall'art. 6 del dl 80/2021, è lo strumento attraverso cui dare attuazione al IV Pilastro del Modello di PVG, ovvero tramite cui programmare in modo integrato le performance attese e le misure di gestione dei rischi

corruttivi, a partire dalla cura della salute organizzativa e professionale dell'ente, in modo funzionale alle strategie di creazione del VP.

L'occasione di semplificazione, di miglioramento della programmazione e di ottimizzazione dei servizi al fine di accrescere il benessere dei cittadini è di portata storica: perciò, il PIAO non va inteso come piano dei piani (cioè mera somma dei piani da assorbire), bensì come **Piano Integrato** tra le varie prospettive programmatiche verso l'orizzonte **Unico (PIU)** della generazione di **più Valore Pubblico**. La **'logica programmatica'** per la sua predisposizione può essere sintetizzata con la seguente formula: **+salute ► -rischi ► +performance ► +valore pubblico** (vedi figura 5 tramite qr code).



[guarda le figure illustrative citate nell'articolo](#)

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi della semplificazione amministrativa, dell'efficiamento dei servizi, del procurement e della governance delle politiche pubbliche. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Gare telematiche, soluzioni per un'ottimizzazione delle procedure**

13 aprile 2021

In collaborazione con: TeamSystem



◀ **Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive**

24 giugno 2021

A cura di: Commissione di Garanzia Sciopero



◀ **La reazione della pubblica amministrazione alla pandemia da Covid-19**

22 giugno 2021

A cura di: CNEL - Consiglio Nazionale Economia e Lavoro



◀ **PA Semplice e Connessa: semplificazione e sburocratizzazione**

25 giugno 2021

In collaborazione con: Formez PA



◀ **Il monitoraggio civico delle politiche pubbliche: cos'è e come si fa**

22 giugno 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **Verso un nuovo Piano di azione nazionale in materia di appalti pubblici verdi: stato dell'arte e principi guida**

25 giugno 2021

A cura di: Ministero della Transizione Ecologica



◀ **Spazio MEF. Digitalizzare per semplificare i processi doganali e rilanciare l'economia**

23 giugno 2021

A cura di: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli



◀ **Spazio MEF. Il modello e l'offerta Consip per un procurement sostenibile**

25 giugno 2021

A cura di: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Consip



◀ **La "Public Value Governance" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

23 giugno 2021

COMPETENZE E ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO



RINNOVARE LA PA: FORMAZIONE, LAVORO AGILE E NUOVO RUOLO DELL'HR

I

di **Giovanna Stagno**

Responsabile Advisory e Formazione FPA

Per raggiungere gli obiettivi sfidanti di sviluppo e di crescita post pandemia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) guarda alla modernizzazione della pubblica amministrazione come ad un intervento essenziale e prioritario. Le sfide poste dal Piano e l'analisi dello stato attuale di riforma e innovazione della PA restituiscono centralità a tre temi: il rinnovamento del sistema della formazione, un profondo e fattivo intervento di cambiamento organizzativo che passa attraverso il lavoro, il ruolo determinante e rinnovato della Direzione risorse umane.

Competenze dei dipendenti pubblici: ripensare la formazione

Le competenze dei dipendenti pubblici sono ritenute strategiche per il rafforzamento della capacità amministrativa della PA e su di esse il PNRR interviene sia a livello di reclutamento che a livello di formazione.

È sul fronte della formazione che il Piano individua «aree di azioni complementari e sinergiche» che insistono da un lato su un'offerta di corsi online per «il *reskilling* e l'*upskilling* del capitale umano», incentrati sulle priorità del PNRR e sulle competenze manageriali, e dall'altro su un'azione di trasferimento di buone pratiche per implementare progetti innovativi attraverso la creazione di «comunità di competenze», tematiche e trasversali alle amministrazioni. Una specifica azione di supporto è infine rivolta alle amministrazioni locali per lo sviluppo di competenze specifiche finalizzate alla revisione dei processi organizzativi. Con 489,9 milioni di euro da investire entro

il 2026, la formazione torna al centro del ripensamento della PA.

L'operazione è ancora più significativa se si guardano i dati della Ricerca "Lavoro pubblico" 2021 di FPA, presentata in occasione del FORUM PA 2021, che confermano gli scarsi investimenti in formazione nel nostro paese e la polarizzazione delle competenze su alcuni ambiti specifici. Nel 2019, secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato, l'investimento complessivo è stato di 163,7 milioni di euro, 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa, per una media di 1,2 giorni di formazione l'anno. Secondo i dati Istat, la formazione è soprattutto su competenze tecnico specialistiche (45,2%) e giuridico-normativa (30,9%), mentre solo una minoranza ha svolto corsi per accrescere competenze digitali (5%) o di *project management* (2,3%).

Dettati gli obiettivi del PNRR e definite le risorse da investire, nel corso del 2021 il sistema della formazione per i dipendenti pubblici ha visto avviare un processo di 'restauro' delle strutture istituzionali deputate alla progettazione ed erogazione della formazione per la PA, la finalizzazione di partnership con Università ed enti di ricerca nazionali per un'offerta formativa accessibile e agevolata per i dipendenti pubblici e l'annuncio di un maxi-piano di formazione per i 3,2 milioni di dipendenti pubblici in partenza da gennaio 2022.

Se da una parte l'attenzione alla formazione e la straordinaria disponibilità di risorse economiche sono viste con entusiasmo e soddisfazione, dall'altro non mancano le preoccupazioni circa le debolezze dell'attuale sistema della formazione e la sua capacità di compiere interventi efficaci, tanto da indurre a chiedersi se l'operazione di *empowerment*

e di rafforzamento delle competenze dei dipendenti della PA non debba necessariamente passare da un **ripensamento dello stesso sistema della formazione**.

Il 2020 aveva svelato l'imprescindibilità delle competenze digitali per avviare e implementare processi di sviluppo e trasformazione digitale e organizzativa delle amministrazioni. A fianco a queste, l'anno scorso scrivevamo della necessità della diffusione e del **potenziamento delle competenze manageriali, organizzative e trasversali**, fondamentali per rendere effettivo ed efficace qualsiasi piano o programma di innovazione. A distanza di un anno, e adesso che il PNRR si muove verso la sua attuazione, non possiamo che confermare la linea e sottolinearne l'urgenza. Servono piani formativi finalizzati a sviluppare competenze che «sostengano l'*execution* degli uffici pubblici nel più ampio contesto del PNRR», scrive Giusi Miccoli, *Strategic advisor* Politiche per lo sviluppo del personale e formazione di LAZIOcrea, sul sito forum.pa.it, annoverando tra queste le «*cultural change skills* [...], le *management skills* [...] e le *soft skills*». Purtroppo, però, l'impressione è che nonostante i proclami la consapevolezza dell'importanza di queste competenze sia ancora limitata nella PA e poco evidente l'impatto di queste sull'organizzazione in termini di efficacia, efficienza e produttività. E se da una parte i processi selettivi tendono ancora ad individuare il «candidato più preparato ma non per questo quello più adatto al ruolo», scrivono Stefania Tagliabue e Catia Ragonesi del Settore personale ed organizzazione del Comune di Cesena e Unione Valle del Savio in un articolo pubblicato sul mensile *Azienditalia*, i piani formativi del personale dipendente ruotano ancora prevalentemente su competenze tecniche, specialistiche e sull'adempimento alla formazione obbligatoria.

Nel corso dell'anno abbiamo avuto modo di confrontarci con molti Direttori, Direttrici e Responsabili della formazione di amministrazioni locali che hanno confermato que-

ste impressioni e ad esse hanno affiancato profonde riflessioni su due fronti. Il primo è la **qualità della formazione** di cui le amministrazioni hanno bisogno, una formazione in grado di guardare agli obiettivi da raggiungere, alle competenze da sviluppare e alle persone da formare, che non può prescindere dall'investimento in **innovazione**, negli approcci e nelle metodologie, ma anche negli obiettivi di apprendimento e negli strumenti che consentono di raggiungerli. Come ha dichiarato il Presidente di FPA Carlo Mochi Sismondi in un recente articolo su AgendaDigitale.eu «una buona formazione costa: costa progettarela, costa realizzarla, costa promuoverla e tanto più cercheremo i migliori progettisti, i migliori docenti, le migliori e più moderne tecniche didattiche, tanto più richiederà investimenti adeguati». Il secondo è quello della necessità di un'**analisi dei fabbisogni** declinata rispetto agli obiettivi strategici dell'ente e ai settori positivamente interessati da un intervento formativo adeguato. È proprio quello che è emerso nel corso dell'ultimo *focus group* organizzato da FPA a novembre 2021 e riservato ai Responsabili formazione in Sanità, chiamati ad indagare il ruolo delle competenze digitali nei processi di trasformazione digitale delle aziende sanitarie e i fattori da considerare nella definizione di un piano formativo che restituisca centralità a queste competenze. L'operazione di rinnovamento della formazione non può inoltre tralasciare la **misurazione degli outcome**: serve uscire dal meccanismo della formazione come adempimento (trappola ancora più pericolosa quando le risorse sono molte, le scadenze stringenti e la strada da percorrere lunga) e introdurre piuttosto sistemi di valutazione dell'efficacia e degli impatti attesi della formazione sia sulle persone e sui comportamenti agiti che sull'organizzazione e sui risultati raggiunti. Il collegamento tra competenze della persona e competenze dell'ente è infatti alla base di una formazione di successo.

Infine, un **rinnovo del sistema dei profili professionali**, che sia adeguato ai tempi e alle sfide che l'attualità pone, dovrebbe essere un altro passaggio obbligato per le amministrazioni. Un aiuto arriva loro dal progetto RiformAttiva, realizzato dal Dipartimento della funzione pubblica con il supporto di Formez PA e finanziato dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, che a febbraio 2021 ha presentato i risultati relativi all'ambito "Assessment delle competenze e definizione dei fabbisogni di personale": aree professionali che accorpano profili professionali declinati in ambiti organizzativi e un dizionario di 48 competenze tecniche professionali, 124 competenze specialistiche e 26 competenze comportamentali suddivise in quattro aree (cognitiva, realizzativa, relazionale e personale). In un'epoca di sete di *tool*/operativi, questi appaiono strumenti utili tanto nei processi di selezione del personale quanto nella programmazione di una formazione in grado di colmare i gap di competenza individuali impattando sullo sviluppo delle competenze organizzative dell'ente.

Alla ricerca della *smartness*: la dura battaglia del lavoro agile

In uno scenario così delineato, è emerso spesso e in modo prepotente il collegamento tra interventi formativi e interventi organizzativi. La remotizzazione del lavoro ha imposto alle amministrazioni azioni puntuali per l'aumento delle competenze digitali e l'affermazione della flessibilità richiederà un massivo rafforzamento di quelle trasversali. La formazione, insieme a un'operazione culturale spinta, rappresenta infatti ancora un fattore critico di successo dello Smart Working che nell'anno appena passato ha vissuto momenti di luci e di ombre.

"Lavoro agile. Dopo l'emergenza, torniamo ai principi", così titolavamo un articolo dopo il FORUM PA 2021. Chiamate a strutturare il lavoro nel post emergenza, le amministrazioni pubbliche a metà del 2021 si trovavano ad un bivio: scegliere se rafforzare il lavoro

a distanza, senza alcuna modifica al modello organizzativo, ma semplicemente massimizzando il potenziale della remotizzazione del lavoro, oppure se progettare e implementare un vero Smart Working, un modello organizzativo basato su autonomia e responsabilizzazione sui risultati, in cui la flessibilità fosse strumentale a una *leadership* e a un'organizzazione nuove e innovative.

Le amministrazioni che si erano confrontate al nostro tavolo di lavoro si dicevano consapevoli della svolta epocale che si trovano a vivere in termini di innovazione del lavoro pubblico, ma segnalavano anche l'urgenza di superare semplificazioni e distorsioni per riportare il lavoro alla vera modalità organizzativa agile. A gran voce chiedevano di mantenere un approccio *bottom-up* sul tema, che continuasse a contraddistinguere lo Smart Working come un processo di riforma dal basso e che consentisse ancora di sperimentare. Dirimente per il successo di uno Smart Working post emergenza era considerato, inoltre, il superamento del divario culturale diffuso prepotentemente in tutta la popolazione dipendente. Ciò in cui si confidava

era che un modello organizzativo nuovo e innovativo improntato alla flessibilità, non permettesse solo di fare bene quello che si faceva prima, ma anche che immettesse nel modo di lavorare innovazione, aggiungendo valore alla routine del lavoro.

L'evoluzione del dibattito e della disciplina del lavoro agile sembrano aver ridimensionato tutti questi desideri e assottigliato il fervente processo di apprendimento collettivo, che le amministrazioni hanno portato avanti nel corso della pandemia.

L'operazione di rinnovamento della formazione non può tralasciare la misurazione degli *outcome*: serve uscire dal meccanismo della formazione come adempimento e introdurre sistemi di valutazione dell'efficacia e degli impatti della formazione sia sulle persone che sull'organizzazione

Nella seconda metà del 2021, lo Smart Working ha diviso l'opinione pubblica in fazioni contrapposte, favorevoli e contrarie a quella che rischiava di diventare un'etichetta, tradendone o mortificandone i principi originari, attribuendogli la responsabilità di problemi atavici della nostra PA e schiacciandolo sempre più sul mero lavoro da remoto, sugli strumenti-adempimenti e su questioni di quote. Così con il decreto "proroghe" la percentuale minima di attività da svolgere in lavoro agile fuori dal contesto emergenziale veniva ridotta al 15% e con il decreto-legge n. 80/2021, nel prevedere disposizioni «per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR» veniva introdotto il nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), un documento di durata triennale e con aggiornamento annuale che ingloba la performance, la formazione, il lavoro agile, la trasparenza e l'anticorruzione. Queste decisioni arrivavano mentre le amministrazioni, nella cornice degli obiettivi sfidanti posti dal PNRR, si organizzavano ancora con fatica per mettere in pratica quel percorso di trasformazione organizzativa e digitale che era stato chiesto loro alla fine del 2020 con il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA), cercavano di rivedere i sistemi di misurazione delle performance e introducevano indicatori per «valutare l'impatto del lavoro agile sulla società in ordine al bilanciamento vita/lavoro, nonché alla sostenibilità ambientale, psicofisica e a un rinnovato benessere organizzativo di tutto il comparto pubblico», come sottolinea Gianluigi Cogo, esperto in processi di innovazione nella PA, in un recente articolo pubblicato sul nostro sito forumpa.it.

L'esito di fatto è stato una grande confusione e un'incertezza crescenti a suon di 'rientro in ufficio', diventato concreto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2021 che ha stabilito come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni soltanto quella svolta in presenza, tornando

così alla situazione vigente prima della pandemia.

L'intenzione del Ministro di esaltare l'autonomia di ogni amministrazione per rendere lo Smart Working uno strumento strutturato, la legittima e condivisibile preoccupazione per alcuni aspetti come il diritto alla disconnessione, la sicurezza dei dati e «l'invarianza dei servizi da rendere all'utenza» si sono affiancate di fatto ad una serie di condizioni organizzative per implementare lo Smart Working (dal decreto "rientro" alle Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche) che rischiano, secondo molti esperti, di rappresentare dei vincoli e di limitare il carattere di innovazione del lavoro agile e di renderlo una concessione per alcuni lavoratori e per alcune amministrazioni (scoraggiando soprattutto quelle – molte a livello locale – che hanno sperimentato il lavoro agile prevalentemente in regime d'emergenza).

La forte attenzione sulle condizionalità distoglie inoltre dalla capacità programmatica della PA in materia di lavoro agile su cui si era iniziato a lavorare con i POLA. Nel mese di maggio 2021, la pubblicazione dei dati relativi alla prima indagine sulla qualità dei POLA in 34 amministrazioni centrali, realizzata dal Centro di Ricerca sul Valore Pubblico dell'Università degli studi di Ferrara (CERVAP) e dall'Ufficio per la valutazione della performance del Dipartimento della Funzione Pubblica, evidenziava i passi avanti che le PA dovevano ancora muovere sul fronte della progettazione del lavoro agile. Seppure il livello di qualità media complessiva dei POLA si attestasse su un buon 67%, la parte più debole si rintracciava proprio nel «cuore del POLA, la parte IV, il programma di sviluppo, gli obiettivi e gli indicatori, che si attesta sul 51%», come ribadito dal Prof. Enrico Deidda Gagliardo, curatore dell'indagine. Il *deficit* si annidava quindi proprio sulla capacità programmatica delle amministrazioni ed è da qui che è utile proseguire.

Ad accentuare confusione e incertezza, anche la continua sovrapposizione tra Smart

Working e lavoro da casa che, se in fase di pandemia ha giovato alla consapevolezza che si potesse lavorare ed essere operativi anche fuori dall'ufficio tradizionale, adesso non fa più bene allo Smart Working. Lo confermano anche i dati della Ricerca di FPA e Istituto Piepoli secondo cui il motivo del ritorno in presenza dei dipendenti pubblici sarebbe da ricercare per il 43% nella preoccupazione di non riuscire a garantire la qualità servizi al cittadino e per il 36% nella convinzione che sia necessario un controllo diretto sull'operato dei dipendenti pubblici. Ma siamo davvero sicuri che il messaggio trasmesso sia quello corretto? Lavorare da casa o lavorare in ufficio sono di per sé contrapposti al concetto di Smart Working? Essendo un modello di organizzazione basato su obiettivi, risultati e fuori da vincoli di spazio e tempo, lo Smart Working può essere tale in qualsiasi luogo si decida di esercitarlo. Non è il luogo a renderlo smart appunto, ma l'organizzazione sui cui si basa e a cui contribuisce a dare forma. Basterà imporre il ritorno in ufficio per rendere smart un'organizzazione?

Nonostante per il 51% dei rispondenti alla stessa indagine lo Smart Working nella PA sia stato influente in termini di cambiamento nelle amministrazioni o addirittura un rischio in termini di assenteismo e comportamenti opportunistici, i dati della Ricerca 2021 dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano invece rassicurano: lo **Smart Working non finirà**. L'intenzione è di mantenerlo nell'89% delle grandi aziende e nel 62% delle pubbliche amministrazioni, dove però persistono incertezze sul come implementarlo. E nella resistenza, il **lavoro smart si fa ibrido**, un giusto e funzionale equilibrio tra remoto e presenza, abilitato dalle tecnologie di base e di frontiera (si pensi all'intelligenza artificiale, ai *big data*, ecc.), supportato dalla digitalizzazione dei processi e facilitato dalla diffusione di competenze digitali e trasversali dei dipendenti. In questo modello, il digitale smette di essere ripiego emergenziale o strumento a servizio di un lavoro vecchio

e burocratizzato, per diventare invece una componente integrante della flessibilità. Proprio nei piani e nelle linee guida, allora, le amministrazioni dovrebbero trovare non solo indicazioni operative, ma soprattutto visione e motivazione al vero cambiamento organizzativo. La strada invece sembra andare verso soluzioni intermedie che, in nome dell'autonomia organizzativa di ciascun ente, rischiano di concentrare l'attenzione sulla flessibilità di spazio e tempo senza però collegarla a obiettivi, risultati e responsabilizzazione. Nelle recenti linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche viene così dato spazio al lavoro da remoto, che ingloba il telelavoro domiciliare e altre forme di lavoro a distanza, di fatto rendendo possibile per le amministrazioni la scelta della sola remotizzazione del lavoro a discapito di un vero cambiamento organizzativo.

Valorizzare le persone per imprimere il cambiamento. Un ruolo rinnovato dell'HR nella PA

Come si sceglierà allora la strada al bivio tra lavoro da remoto e lavoro agile? Come si potrà intervenire sulle competenze affinché esse aiutino a governare il cambiamento e a non esserne travolti? È nel lavoro che abbiamo portato avanti in questo ultimo anno che troviamo la risposta, ovvero **la progettazione del cambiamento e la presenza di figure professionali adeguate a gestirlo**. Lo hanno sottolineato anche i Responsabili della Formazione e delle risorse umane delle amministrazioni che hanno preso parte a diversi appuntamenti di FPA, organizzati nel corso del 2021 per riflettere sulle competenze che servono per aiutare la PA a realizzare la trasformazione digitale. Da questi incontri sono emersi tanti spunti utili sulla formazione e sul lavoro agile, ma a sorprendere in modo particolare è stata la voglia di protagonismo nell'indirizzare i processi di cambiamento e innovazione che queste figure hanno espresso.

L'introduzione e il potenziamento delle iniziative di Smart Working, la riqualificazione del-

la forza lavoro e lo sviluppo delle competenze digitali sono state le principali sfide della Direzione HR nel 2021, in ambito pubblico e privato, secondo i dati dell'Osservatorio HR Innovation Practice del Politecnico di Milano. Sfide che, nel settore pubblico, hanno segnato un aumento della strategicità della Direzione HR a seguito della pandemia. Tale strategicità viene ribadita anche nella Relazione 2020 del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle

Le politiche del personale non possono più prescindere dalla disponibilità di dati relativi alle diverse dimensioni del lavoro. È l'approccio dell'*HR data driven*, che si sta facendo spazio nelle amministrazioni più virtuose

pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, in cui tra i 10 profili professionali più richiesti negli enti pubblici si segnalano proprio gli addetti alla gestione delle risorse umane.

La consapevolezza che l'approccio ad una gestione dei dipendenti vada pensata in modo olistico, come valorizzazione delle competenze, massimizzazione del benessere organizzativo, misurazione della performance e collegamento ad obiettivi con-

creti e misurabili, rinnovamento del senso di appartenenza, motivazione e partecipazione alla creazione di valore pubblico, passa in primo luogo da una nuova Direzione HR nella PA, non più mera "amministrazione del personale" ma funzione attiva nella progettazione e gestione del cambiamento.

Almeno due sono le conseguenze del cambio di passo nelle modalità di gestione e organizzazione delle risorse umane determinate dalla trasformazione digitale e dai modelli agili di organizzazione del lavoro. La prima è la consapevolezza che **le politiche del personale non possono più prescindere dalla disponibilità di dati relativi alle diverse dimensioni del lavoro**. È l'approccio dell'*HR data driven*, che si sta facendo spazio nel-

le amministrazioni più virtuose, tra cui per esempio la Regione Emilia-Romagna. La seconda è la progressiva e crescente necessità di **sinergia tra la Direzione HR e l'ICT**. È in questa integrazione di bisogni e interventi che si 'progetta l'organizzazione' spingendo in modo armonico verso il cambiamento.

In ultimo, la Direzione HR della PA è chiamata a declinare gli obiettivi strategici dell'ente in competenze e a definire un piano di interventi in grado di puntare all'*empowerment* delle persone per realizzare lo sviluppo e la trasformazione digitale dell'organizzazione.

Per svolgere al meglio questo ruolo la Direzione HR necessita essa stessa di un'azione di supporto che sia in grado di metterla nelle condizioni di «affrontare la sfida del recupero di efficienza tramite l'analisi organizzativa» come ribadisce nel suo approfondimento Stefania Allegretti, Direttrice Ufficio sviluppo organizzativo e del personale della Provincia Autonoma di Trento. Ascolto, formazione e accompagnamento delle figure deputate alla valorizzazione delle persone sono quindi parte di un intervento essenziale per far sì che gli obiettivi del PNRR intercettino una PA preparata (anzi delle pubbliche amministrazioni preparate) a realizzare il cambiamento.

UN NUOVO MANTRA: COMPETENZE DIGITALI, TRASVERSALI E PROFESSIONALI

|

di **Elvira Zollerano**

Responsabile FPA Digital School

Resilienza è stata la parola magica, il mantra che ci ha accompagnati negli ultimi due anni e che ha ispirato modelli, proposte e piani studiati per dare strumenti e supporto ai governi e alle amministrazioni pubbliche. Nella sua accezione originale, se ci pensiamo bene però, il termine resilienza definisce una particolare qualità (di un metallo) di resistere alle forze applicate; una sorta di resistenza al cambiamento di stato, pur di preservare la propria integrità. Se dunque, nell'emergenza di una inaspettata quanto sconvolgente pandemia, la qualità migliore da cui potessimo trarre insegnamento e ispirazione fosse proprio la resilienza, oggi, a due anni di distanza, dovremmo trovare la forza di affrontare un nuovo e più strutturato **percorso di sviluppo e rafforzamento** della pubblica amministrazione, a tutti i livelli.

In primo luogo, per rispondere in modo appropriato alle sfide che ci attendono, la pubblica amministrazione dovrebbe **puntare sulle persone**. I dati che emergono dalla nostra ricerca annuale sul pubblico impiego ci dicono che questo investimento sul cosiddetto capitale umano è ancora marginale, le PA spendono ancora troppo poco per la formazione dei propri dipendenti: complessivamente 163,7 milioni di euro nel 2019, pari alla media di 1,2 giornate di formazione all'anno per ogni dipendente. E per lo più, in queste due mezze giornate circa, dedicate alla propria crescita professionale, viene proposto un tipo di formazione tradizionale, su materie tecnico-specialistiche connesse all'esercizio della propria missione istituzionale (45,2%) e giuridico-normative (30,9%).

Un'arma importante per controbilanciare le competenze di natura esecutiva, generalista e burocratica è senz'altro la formazione, ma sviluppata in un'ottica multidisciplinare. Ciò di cui abbiamo bisogno oggi sono competenze diverse, necessarie a rendere la PA pronta alle nuove sfide che l'attendono.

Puntare sulle persone significa investire sicuramente sui dirigenti, sui responsabili di procedimento e su tutte le figure chiave per la transizione al digitale, abilitando **percorsi di carriera** che passino per una formazione continua e professionalizzante.

In modo uguale, anche se non sostanziale, bisogna puntare però anche sulla creazione di una base di conoscenza comune, di una **cultura comune del digitale**, che permetta a tutti i dipendenti pubblici, di ogni livello, di fare propri gli obiettivi, gli strumenti e le tecnologie abilitanti per la transizione al digitale, oltre che le linee attuative e gli adempimenti a cui si è soliti puntare.

Per rispondere a questa esigenza, lo strumento più immediato che abbiamo a disposizione per creare piani formativi adeguati è il *Syllabus - Competenze digitali di base per la PA* del Dipartimento della funzione pubblica, che può rappresentare la linea di indirizzo da seguire, dato che le cinque aree di competenza in cui è strutturato permettono di maturare la conoscenza di base richiesta a un qualsiasi dipendente pubblico per poter svolgere in modo adeguato il suo lavoro quotidiano in questo contesto.

Puntare allo sviluppo delle competenze digitali di tutti i dipendenti è un percorso indispensabile e fondamentale, da cui non si può più prescindere, e da cui partono poi tutti gli altri percorsi di crescita personale e professionale del singolo.

Accennavamo prima ai **percorsi di carriera** e al ruolo che gli enti possono avere nel far crescere adeguatamente le figure chiave presenti nelle proprie amministrazioni. Pensiamo a quella del **project manager**. Una figura sempre più necessaria per la gestione delle attività di progetto, di una gara pubblica, per la gestione di finanziamenti e per il coordinamento di gruppi di lavoro. Senza dimenticare che l'ANAC stessa ha stabilito che il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) debba possedere la qualifica di *project manager*, oltre ovviamente ai requisiti di base richiesti dal Codice degli appalti. O alla necessità, ormai anche mandatoria, di conoscenza e applicazione del BIM (*Building Information*

Modeling) per le stazioni appaltanti, secondo gli adempimenti prescritti dal dm 560/2017 e ripresi dal dm 312/2021.

Tutto questo per dire che anche la pubblica amministrazione non può più prescindere da professionalità e, dunque professionisti, che non siano altamente qualificati e costantemente aggiornati. E dunque deve investire ancora molto in questo senso.

Il cambio di paradigma e di cultura all'interno delle amministrazioni pubbliche continua a essere il filo conduttore a cui restare ancorati nel costruire piani di formazione adeguati. Sempre dai dati della ricerca sul lavoro pubblico di FPA di quest'anno emerge prepotentemente che i piani formativi non rispondono alle esigenze strategiche, ma nemmeno ai fabbisogni formativi dei propri dipendenti, che ci dicono di aver bisogno di essere formati prima di tutto sulle **competenze trasversali**, come affermato da ben il 62,5% dei partecipanti all'indagine.

Una riflessione su quali siano le competenze trasversali necessarie a un dipendente pub-

blico, data la peculiarità del contesto lavorativo in cui si trova a operare, ci fa pensare che si debba mirare a sviluppare le più diffuse competenze trasversali (come il *problem solving*, la gestione dello stress, il pensiero creativo e così via) ma secondo tre prospettive particolari: innanzitutto l'**autodeterminazione di sé nel proprio ambiente di lavoro**, per passare a rafforzare competenze e strumenti utili a rendere più efficace il **lavoro di gruppo**, per arrivare, infine, ad affinare le abilità di *leadership* necessarie **al coordinamento e alla gestione di gruppi di lavoro**.

Il valore delle persone e la conseguente necessità di accrescere le loro competenze sono centrali anche nel **PNRR**, dove si afferma esplicitamente che «sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese. Il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento è un passo importante per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del capitale umano».

Il tema delle competenze dei dipendenti pubblici assume un ruolo centrale nella Missione 1 del Piano e nel capitolo dedicato alla prima delle Riforme orizzontali, quella dedicata appunto alla PA. L'investimento prevede **risorse per 489,9 milioni di euro** e ha come obiettivo il rafforzamento delle competenze del personale nella pubblica amministrazione attraverso un approccio innovativo, che prevede:

- Un'ampia offerta di corsi online massivi (*MOOC*) sia per riqualificare le persone che per professionalizzarle. Si parla di *reskilling* e *upskilling* specificatamente. Questi corsi saranno incentrati sulle priorità del PNRR e sulle **competenze manageriali**, necessarie per una pubblica amministrazione moderna ed efficace, e sono preferite le modalità di erogazione massiva e in eLearning, perché questo consentirà di raggiungere un'ampia platea di beneficiari.
- Grazie al co-finanziamento dei Fondi Strut-

Puntare sulle persone significa investire sui dirigenti, sui responsabili di procedimento e su tutte le figure chiave per la transizione al digitale, abilitando percorsi di carriera che passino per una formazione continua e professionalizzante

turali, sono previsti anche progetti per supportare amministrazioni di piccole e medie dimensioni dedicati al **change management**, per far fronte alle nuove sfide di *remote working* e di semplificazione e digitalizzazione delle procedure.

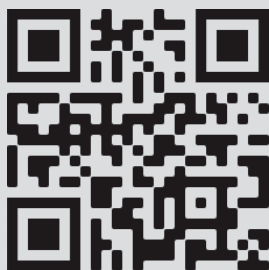
- A queste azioni si affiancherà poi la creazione di una serie di **'comunità di competenze'** (le chiama *Community of Practice*) che hanno lo scopo di supportare lo sviluppo di buone pratiche e di alimentare la contaminazione e il trasferimento all'interno della PA. L'ambizione è di attivare
- circa una ventina di queste community su varie tematiche, che sfumano dal blu del digitale al verde della transizione ecologica. I manager coinvolti dovrebbero essere circa 100-150 per ogni *community*, e non saranno lasciati a sé stessi in questa missione, ma saranno supportati nell'implementare progetti innovativi nelle proprie amministrazioni.
- Inoltre, è prevista la possibilità di usufruire di **voucher formativi** per i propri dipendenti per far fronte alle nuove esigenze organizzative e funzionali.

FPA DIGITAL SCHOOL DARE VALORE ALLE PERSONE E AI PROMOTORI DELLA DIGITALIZZAZIONE

I



▲
Visita la piattaforma
FPA Digital School



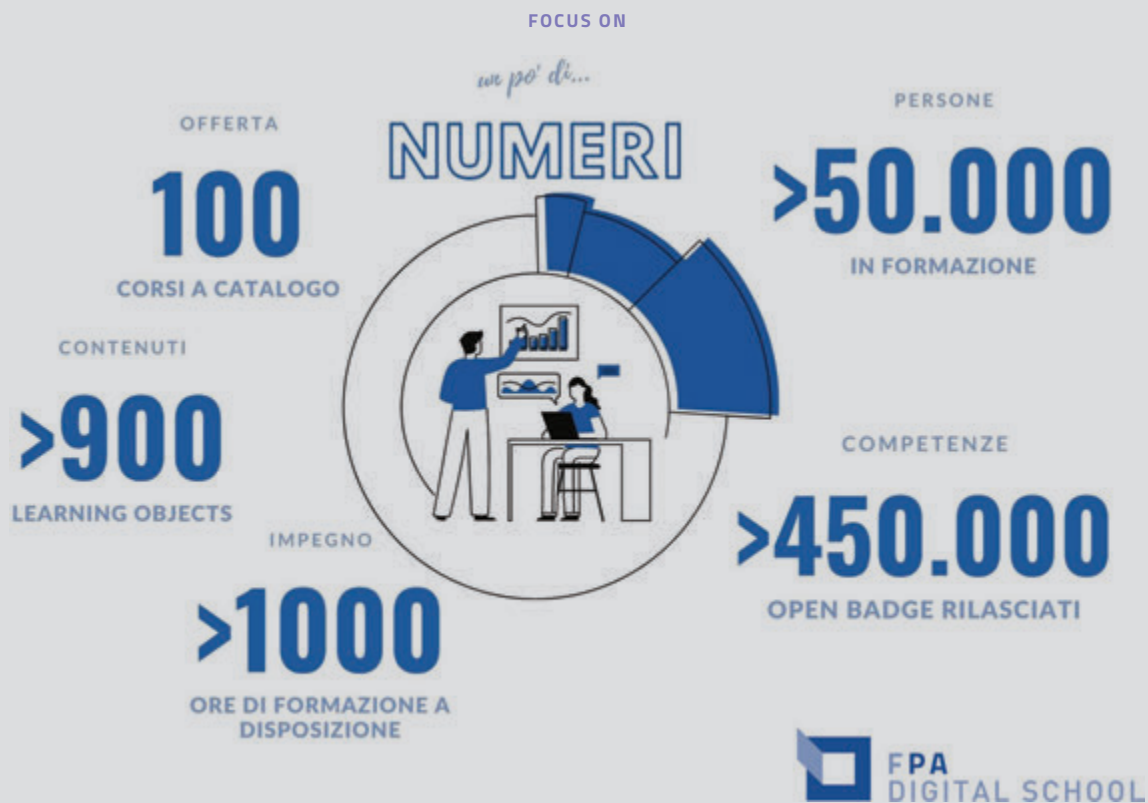
▲
Scopri il catalogo 2022

Con FPA Digital School siamo in una posizione di osservatori privilegiati. La nostra 'scuola' è nata proprio per costruire una piattaforma comune in grado di offrire percorsi di elevata qualità, aderente a un framework condiviso, in particolare sulle competenze digitali, ma anche trasversali e professionali. Negli ultimi due anni abbiamo prodotto circa 900 *learning object*, organizzati in oltre 90 corsi strutturati, che hanno visto già il coinvolgimento di circa 50.000 dipendenti pubblici in formazione, dei quali sono in via di rilascio per ognuno *Open Badge* personali di attestazione delle competenze acquisite.

Parliamo di numeri importanti, ma ancora minimi rispetto alla platea di persone che lavorano nella PA e per la PA. Per rispondere in maniera adeguata alle esigenze formative di una pubblica amministrazione in transizione verso il digitale, lo strumento più immediato che abbiamo a disposizione per creare piani formativi adeguati è il **Syllabus "Competenze digitali di base per la PA"** del Dipartimento per la funzione pubblica, che può rappresentare la linea di indirizzo da seguire, dato che le cinque aree di competenza in cui è strutturato permettono di maturare la conoscenza di base richiesta a un qualsiasi dipendente pubblico per poter svolgere in modo adeguato il suo lavoro quotidiano in questo contesto.

I percorsi formativi sulle **Competenze digitali** di FPA Digital School, aderenti al Syllabus, sono stati pensati come una vera e propria scuola, il cui anno accademico prevede la fruizione di un percorso totalmente on-line articolato in 11 corsi per le 5 aree di competenza, per un totale di **circa 130 ore di autoapprendimento** per ogni livello di padronanza, dunque **per ogni anno accademico**. Lo scorso anno, come abbiamo visto, già tante amministrazioni hanno concluso il livello base e si stanno avviando al livello intermedio per il 2022. Alcune delle amministrazioni che possiamo annoverare tra le buone pratiche, tra le decine che hanno già avviato questo processo di trasformazione, c'è sicuramente **Roma Capitale**. Con Adele Tramontano, Direttrice della Scuola di Formazione Capitolina, sono stati già pianificati percorsi di formazione continua sui temi del digitale per tutti i 12mila dipendenti del Comune. Hanno concluso con successo a ottobre il primo anno di formazione sul livello base delle Competenze digitali per la PA e siamo partiti con il livello intermedio a dicembre 2021.

Tante amministrazioni hanno promosso percorsi di carriera più specialistici, come la **qualificazione di Project Manager ISIPM base®** dei propri RUP (Responsabile Unico del Procedimento) e la **certificazio-**



ne **ISIPM eUMaps®** per certificare e abilitare i propri dipendenti alle competenze necessarie a ricoprire il ruolo di **esperto in progettazione e gestione dei fondi europei e Project Manager nelle PA**, al fine di garantire l'acquisizione di un repertorio di strumenti e tecniche per un'immediata applicazione nelle singole realtà operative, anche in vista dell'attuazione del PNRR. Oltre a questi percorsi, abbiamo progettato anche un Campus specifico su **Appalti BIM e Recovery Plan** per rispondere alla necessità, ormai anche mandatoria, di conoscenza e applicazione del BIM per le stazioni appaltanti secondo degli adempimenti prescritti dal DM 560/2017 ripresi dal DM 312/2021. Esigenze formative rilevate sulle **competenze trasversali** non hanno ancora trovato lo spazio meritato nei piani formativi dei singoli enti, ma una riflessione su quali siano le competenze trasversali necessarie a un dipendente pubblico noi l'abbiamo fatta e abbiamo provato a strutturare un percorso su tre livelli, che mirano a sviluppare le più diffuse competenze trasversali (come il *problem solving*, la gestione dello stress, il pensiero creativo e così via) secondo tre prospettive:

- innanzitutto, l'**autodeterminazione di sé** nel proprio ambiente di lavoro;
- per passare a rafforzare competenze e strumenti per rendere più efficace il **lavoro di gruppo**;
- e arrivare, infine, ad affinare le abilità di **leadership** utili al **coordinamento** e alla gestione di gruppi di lavoro.

In tutti i percorsi è sempre previsto il rilascio di un **Open Badge** che certifica le competenze acquisite, permettendo ai partecipanti di portare con sé la certificazione delle competenze sul proprio curriculum digitale e su tutte le principali piattaforme e-learning.

Oltre a dare un riconoscimento delle persone, quest'anno abbiamo deciso di valorizzare anche gli enti che si fanno promotori delle iniziative formative e di empowerment dei propri dipendenti. È nata così l'idea di creare e rilasciare degli **Open Badge Territoriali** per gli enti che hanno saputo coinvolgere le persone in un percorso condiviso, non solo finalizzato a un mero adempimento istituzionale.

Ci sono enti che hanno ottenuto un **Golden Badge**, quelli che sono riusciti a portare a termine il 100% (o quasi) di tutta la formazione prevista, e possiamo dire con grande orgoglio che sono la maggioranza. Ci sono poi anche **Silver badge** e **Bronze badge**, un riconoscimento comunque di altissimo valore per chi si sta impegnando e sta puntando al miglioramento continuo. A fine di ogni percorso sono previsti questi rilasci, e questo sarà un modo per accrescere la community, per scambiare buone pratiche e sentirsi tutti parte dell'evoluzione della pubblica amministrazione.

L'obiettivo di FPA Digital School è sempre stato quello di formare le persone che lavorano nella PA e per la PA attraverso le esperienze e le competenze sviluppate in questi anni in progetti di accompagnamento all'innovazione digitale, realizzati per imprese e pubbliche amministrazioni; nonché lo sviluppo di un confronto attivo e uno scambio di buone pratiche nella nostra community e in community specifiche come quelle dedicate alla **Sanità** e alle **Città**, con percorsi formativi dedicati, e ci auguriamo che questa crescita continuerà in modo esponenziale di anno in anno anche per il futuro.

LA FORMAZIONE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI TEMPI DEL COVID-19: CAMBIO DI PARADIGMA?

di **Diletta Priami**

Coordinatrice Funzione formazione Agenzia sanitaria e sociale Regione Emilia-Romagna

Febbraio 2020: l'intero paese si è fermato a causa della diffusione del virus SARS-CoV-2, ha messo a dura prova i professionisti e le organizzazioni che hanno dovuto comprendere come muoversi correttamente in coerenza con gli obiettivi e con il 'tenere dietro' ai vari provvedimenti, decreti e protocolli. Anche la Funzione formazione dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna (ASSR) ha riprogrammato la propria attività, a sostegno della rete che vede coinvolti i servizi della Direzione generale Cura della persona, salute e welfare, le aziende/enti sanitari, le università, nonché gli stessi professionisti.

La squadra della Funzione formazione si è dovuta 'ripensare': cosa sta succedendo? Cosa sta cambiando? Sfidiamo, rischiamo? Cambiamo paradigma? Quali emozioni, quali 'vissuti'?

In prima battuta è stato importante:

- ascoltare le necessità, i bisogni e 'stare con' i professionisti;
- adeguare le attività di formazione con modalità didattiche alternative per favorire l'apprendimento anche in contesti formativi virtuali;
- rispondere a necessità emergenti, connesse in particolare alla diffusione dell'utilizzo delle piattaforme per fruire della formazione a distanza, che ha portato a riprogettare percorsi dedicati allo sviluppo di competenze di progettazione formativa, anche in *e-learning*, di didattica, di tutoraggio digitale.

Nella Regione Emilia-Romagna, da anni, è stata promossa nelle Aziende sanitarie la gestione efficace della formazione (progettazione sapiente), che ha stimolato una maggiore attenzione all'analisi del contesto e dei bisogni, alla progettazione, alla realizzazione e alla valutazione formativa¹; lo sviluppo delle competenze tecniche, organizzative, relazionali e manageriali, diventa centrale non solo nella valorizzazione del capitale umano, ma anche nel promuovere l'innovazione del Sistema sanitario regionale.

La sfida della Funzione formazione, anche durante la pandemia, è sempre stata quella di mettere in campo percorsi formativi *blended*, con l'intenzionalità di cambiare/modificare il comportamento professionale, attraverso un processo partecipativo, di ingaggio e di coinvolgimento; il potenziamento

della formazione in *e-learning* e lo sviluppo di competenze digitali che ha quindi consentito la prosecuzione delle attività formative.

La Funzione formazione della ASSR non ha deviato la sua *mission* e la sua vocazione, gli obiettivi sono rimasti chiari e solidi: supportare le aziende e i professionisti e 'averne cura', accompagnare le aziende al cambiamento organizzativo attraverso azioni formative, aumentando le competenze dentro e oltre la cornice dell'ECM.

Dalla letteratura emerge che l'apprendimento online è efficace, se vi è un'attenta progettazione didattica e programmazione, ma non solo, è necessaria anche un'adeguata valutazione per verificarne gli effetti

¹ Dossier n. 262/2017 - *Accompagnare le persone nei processi di cambiamento. Linee di indirizzo regionali per progettare e realizzare la formazione continua in sanità.*

I principi di fondo che ispirano la progettazione della formazione in rete implicano la presenza di caratteristiche comuni alle diverse tipologie: l'interattività, la modularità, la flessibilità, il ricorso a più figure professionali e, in particolare, a più figure tutoriali. L'obiettivo è stato quello di sviluppare competenze anche digitali necessarie in modo diffuso e trasversale, intervenendo (lavorando) sia sul *manager* sia sulle figure sul campo. Il processo formativo avviene in rete attraverso l'interazione dei partecipanti in una vera e propria comunità di apprendimento, che favorisca sia il superamento dell'isolamento del singolo, che la valorizzazione dei suoi rapporti col gruppo. Vi è così la possibilità di apprendere insieme, anche se distanti, in un rapporto paritetico e di scambio non solo tra discenti, ma secondo un modello che prevede un rapporto dinamico tra i diversi soggetti (docenti, *e-tutor*, tutor di processo, supporto tecnico, ecc.), accentuando nuove dimensioni con un ruolo attivo e partecipativo.

L'approccio metodologico adottato è stato quello di sfruttare le capacità della rete, l'interattività e la multimedialità al fine di stimolare il partecipante a "giocare un ruolo attivo".

I percorsi formativi erogati in aula si sono così trasformati adattandoli al contesto digitale e alle nuove esigenze dei destinatari, disponendo di piattaforme e materiali interattivi e condivisi, strutture ipertestuali navigabili, laboratori esperienziali virtuali, strumenti collaborativi, *tool* (ecc.).

Reinventare l'aula è diventata una sfida e un'esigenza per chi si occupa di formazione e, dopo un primo momento di isolamento, le organizzazioni hanno continuato a sostenere i professionisti, inizialmente, formandoli sulle pratiche da adottare per contrastare la diffusione del virus, poi garantendo lo sviluppo professionale e l'aggiornamento continuo. Sono anche cresciute coesione e cooperazione interna, che hanno portato ad aumentare il senso di appartenenza ad un

sistema, che spesso relega la formazione ad appendice.

I tempi di formazione si sono contratti, sono stati più rapidi; c'è stato un aumento della flessibilità e una maggiore partecipazione agli eventi formativi erogati a distanza, anche se i comportamenti di efficacia e di ricaduta rimangono ancora difficili da misurare. Anche eventi residenziali, con obiettivi di tipo comunicativo-relazionale, gestione dello stress, *mindfulness*, sono stati convertiti in webinar sincroni, adattando metodologie e tecniche, con esiti del tutto inaspettati, raggiungendo elevati numeri di professionisti a costi limitati. Tutto questo ha rappresentato un'opportunità di apprendimento continuo e favorito la creatività, stimolando l'interesse e la partecipazione attiva.

Bisogna sempre di più potenziare la progettazione *blended*, alternare e integrare l'autoformazione (didattiche a-sincrone), le formazioni sincrone/residenziali e la formazione sul campo, per economizzare il più possibile l'esperienza maturata delle potenzialità della formazione *e-learning*, connettendo sempre l'aula virtuale e fisica all'esperienza lavorativa, attraverso la coerenza tra contenuti e tecniche didattiche.

La formazione nel primo periodo pandemico è stata una formazione sicuramente emergenziale, non dotata di tutte le caratteristiche che una formazione efficace prevede. Le esperienze di apprendimento online ben pianificate sono significativamente differenti dai corsi offerti online in risposta a una crisi o un disastro².

Dalla letteratura emerge che l'apprendimento online è efficace, se vi è un'attenta progettazione didattica e programmazione, ma non solo, è necessaria anche un'adeguata valutazione per verificarne gli effetti.

Anche l'attività dell'ORFoCS (Osservatorio regionale per la formazione continua in sanità Regione Emilia-Romagna) si è dovuta

² *The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning* - EDUCAUSE by Charles Hodges, Stephanie Moore, Barb Lockee, Torrey Trust and Aaron Bond.

ripensare e ridefinire in una nuova cornice, quella emergenziale, con l'esigenza di 'osservare' le formazioni a distanza sincrone delle aziende sanitarie pubbliche e private e di valutarne l'efficacia formativa in merito alla reazione, all'apprendimento, alla trasferibilità e al cambiamento.

Quindi, possiamo parlare di cambio di paradigma? La pandemia ci ha fatto sicuramente riflettere e mettere in campo tutte le opportunità che può offrire la formazione *e-learning*, con il principio di una progettazione sapiente, ben dosata con tutte le altre tipologie formative.

SMART WORKING NELLA PA, TRA BILANCI E PROSPETTIVE: ALLA RICERCA DI UNA VERA FLESSIBILITÀ

di **Mariano Corso**

*Presidente P4I e Membro del Comitato Scientifico
degli Osservatori Digital Innovation del Politecnico
di Milano*

Emanuele Madini

Partner della practice "People & Innovation", P4I

Alessandra Gangai

*Senior Consultant di P4I e Direttrice Tavolo Smart
Working nella PA degli Osservatori Digital Innovation
del Politecnico di Milano*

L'esperienza forzata ed emergenziale che milioni di lavoratori hanno fatto durante il periodo della pandemia ha segnato un punto di svolta. Da un lato ci si è resi conto che l'organizzazione tradizionale del lavoro è basata su assunti oggi largamente superati e palesemente inadeguati a interpretare l'epoca in cui viviamo, dall'altro lato il prolungarsi delle limitazioni dovute all'emergenza ha fatto crescere fenomeni di isolamento, perdita di identità, calo dell'*engagement* e *tecnostress*. In questo contesto lo Smart Working è stato al centro dell'attenzione mediatica e dei dibattiti: indubbiamente è stata la soluzione ideale per preservare la salute delle persone e al contempo garantire la continuità di business, ma per molti è stato assimilato all'esperienza ancora per certi versi patologica, e spesso psicologicamente estenuante, del lavoro full time da casa.

Lo Smart Working, però, è qualcosa di completamente diverso: è una filosofia manageriale, un nuovo modello organizzativo capace di restituire al lavoratore autonomia e flessibilità nella scelta degli orari, dei luoghi di lavoro, a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati. Il vero cambiamento che

ne deriva è epocale: si passa da un management tradizionale orientato al presenzialismo e al controllo degli adempimenti, ad uno nuovo che ha dei principi che sono profondamente diversi: il superamento della cultura del sospetto e del formalismo a favore di una fiducia misurata e controllata nei confronti del lavoratore, l'importanza della collaborazione, della capacità della persona di essere responsabile, dell'apertura, della flessibilità. Nelle pubbliche amministrazioni si è assistito ad un significativo incremento dei progetti di Smart Working rispetto al periodo pre-pandemico. Se nel 2019 solo il 23% delle pubbliche amministrazioni dichiarava di aver implementato progetti di Smart Working strutturati o informali, la percentuale è quasi triplicata raggiungendo il 67% nel 2021. Questo significativo incremento nell'implementazione di progetti di Smart Working è sicuramente da imputarsi alla risposta all'emergenza sanitaria (come dichiarato dall'87% delle PA), tuttavia, ci sono ulteriori ragioni che hanno spinto gli enti ad abbracciare nuovi modelli organizzativi; il 55% degli enti ha visto nello Smart Working un'opportunità per migliorare la conciliazione tra vita privata e professionale, il 35% vuole migliorare il benessere organizzativo e la soddisfazione delle persone e il 23% intende diffondere una cultura orientata ai risultati. Lo Smart Working inoltre è uno stimolo fondamentale alla digitalizzazione: uno Smart Worker su due dichiara che, grazie al nuovo modo di lavorare, le proprie attitudini e *soft skill* legate al digitale sono migliorate o molto migliorate. Rimangono però una serie di aspetti che ad oggi limitano l'implementazione dello Smart Working nella PA. I principali aspetti sono: la mancanza di un'adeguata cultura basata sui

risultati (per il 34% delle PA), il timore di un peggioramento delle prestazioni lavorative (18%) e i ruoli incompatibili con il lavoro da remoto (18%).

Per un'implementazione più efficace del lavoro agile, secondo il 58% delle PA sarebbe necessario investire in risorse per l'adeguamento tecnologico o per l'implementazione di iniziative di accompagnamento nella digitalizzazione dei processi (38%).

Il tema della trasformazione digitale della pubblica amministrazione è una delle priorità, indicata anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e lo Smart Working gioca un duplice ruolo nel raggiungimento dell'obiettivo. Da un lato è necessario digitalizzare i processi e dotare le persone di strumenti e servizi che effettivamente abilitino un nuovo modo di lavorare; dall'altro lato, per fare in modo che gli strumenti siano efficacemente adottati e influenzino positivamente il modo di lavorare, creando nuove opportunità di relazione e collaborazione più mature e coinvolgenti, è necessario diffondere una vera cultura digitale e sviluppare nuove competenze per un utilizzo equilibrato ed efficace dei nuovi strumenti. Il lavoro da remoto ha quindi dato modo al settore pubblico di accelerare il rinnovamento dell'infrastruttura tecnologica in termini di hardware per lavorare da remoto – il 57% delle PA ha integrato la dotazione dei propri dipendenti con dispositivi mobile – di servizi per l'accesso sicuro ai dati da remoto (47%) e di *software di collaboration* (32%).

L'esperienza vissuta è stata positiva per le PA su molteplici aspetti: l'82% degli enti ha registrato un netto miglioramento della conciliazione fra vita privata e lavorativa delle persone a seguito dell'introduzione del lavoro da remoto, a cui si aggiunge un significativo miglioramento dell'inclusività (31%), dell'efficienza nello svolgimento del lavoro (30%), dell'efficacia (27%) e anche dell'*engagement* delle proprie persone (23%). Al contrario, l'aspetto su cui si è riscontrato il peggioramento più significativo è stato la comunicazione fra colleghi (indicato dal 48% degli enti). La

ragione va ricercata, in parte, nel grado di maturità delle iniziative di Smart Working nel settore pubblico, che, per essere efficaci, dovrebbero essere supportate anche da un potenziamento delle competenze digitali *soft* legate alla comunicazione e alla collaborazione a distanza.

Se, da un lato, il lavoro da remoto forzato ed emergenziale svolto durante il periodo pandemico ha comportato alcune difficoltà e sfide tanto per i lavoratori, quanto per gli enti pubblici, dall'altro l'esperienza maturata è stata decisiva per accelerare l'evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro. Nel settore pubblico si rileva l'intenzione di proseguire verso una sempre maggiore strutturazione dello Smart Working, che sarà presente nel 62% degli enti, soprattutto attraverso iniziative strutturate. Circa una PA su quattro, però, non sa quale sarà il futuro di questo modello organizzativo al termine dell'emergenza sanitaria. Si tratta di un'incertezza che riflette il disorientamento causato dall'attesa delle indicazioni e delle linee guida ministeriali sul futuro del Lavoro Agile nel settore pubblico.

Rimane infatti da definire come le intenzioni degli enti pubblici si potranno conciliare con le disposizioni ministeriali in materia di lavoro agile. Con il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) si promuove l'analisi e la programmazione organizzativa dello Smart Working in un contesto non emergenziale, come modalità ordinaria di esecuzione del lavoro. In base all'articolo 6 del decreto-legge del 9 giugno 2021, n. 80 il POLA confluirà nel **Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)**, ovvero un documento di programmazione unico che accorperà, tra gli altri, i pia-

È necessario nel settore pubblico si riconosca che un'organizzazione del lavoro orientata ai principi di autonomia, flessibilità e orientamento ai risultati propri dello Smart Working rappresenta non più soltanto un'opportunità di miglioramento, ma una condizione imprescindibile per attrarre talenti

ni della performance, della parità di genere, dell'anticorruzione.

L'errore da non fare è quello di attribuire in modo acritico allo Smart Working le inefficienze e i rallentamenti dovuti alla pandemia (come, ad esempio, l'impossibilità a causa dei protocolli di sicurezza di erogare efficientemente i servizi) e chiudere gli occhi di fronte all'evidenza dei vantaggi, per tornare alla zona di *confort* di un modello basato sul presenzialismo. Vorrebbe dire perdere l'opportunità storica di dare una scossa positiva alla cultura del lavoro nel settore pubblico e limitarne la possibilità di modernizzazione ed efficienza pregiudicandone gravemente l'attrattività nei confronti delle persone di talento.

Infatti, per i lavoratori di oggi e in particolare per coloro che appartengono alle nuove

generazioni, lo Smart Working è diventato un requisito irrinunciabile e un criterio fondamentale per la scelta di un'opportunità professionale, quasi quanto la retribuzione e la sicurezza contrattuale. È necessario che, anche nel settore pubblico, si riconosca che un'organizzazione del lavoro orientata ai principi di autonomia, flessibilità e orientamento ai risultati propri dello Smart Working rappresenta non più soltanto un'opportunità di miglioramento, ma una condizione imprescindibile per attrarre e trattenere talenti. È questo il momento per costruire il futuro dello Smart Working entrando nel merito del fenomeno, con apertura, senso critico e razionalità, andando verso quel modello di lavoro sostenibile, ibrido, moderno e realmente smart, di cui il settore pubblico ha forte bisogno.

LE NOVITÀ DEI CCNL 2019-2021 DEL PUBBLICO IMPIEGO: LAVORO AGILE, ORDINAMENTO PROFESSIONALE E AREA DI ELEVATA PROFESSIONALITÀ

I

di **Antonio Naddeo***Presidente Aran*

Con la firma del patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, avvenuta a Palazzo Chigi il 10 marzo 2021, il Governo ha di fatto dato avvio al rinnovo dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) 2019-2021 del pubblico impiego. Le trattative interessano il personale dei comparti Funzioni centrali (Ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici nazionali), Funzioni locali (Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni, camere di commercio), Sanità (aziende ed enti del servizio sanitario nazionale), Istruzione e ricerca (istituti scolastici, accademie e conservatori, Università, enti di ricerca). Complessivamente, sono interessati dai rinnovi negoziati dall'Aran circa 2.600.000 addetti cui vanno aggiunti i 600.000 dipendenti pubblici non contrattualizzati (per i quali gli accordi sono negoziati direttamente dal Dipartimento della funzione pubblica).

I nuovi contratti permetteranno di riconoscere gli aumenti in busta paga (per un importo di poco superiore al 4% delle attuali retribuzioni), ma dovranno anche regolare temi di grande rilievo per la pubblica amministrazione e i lavoratori pubblici, quali lo Smart Working della fase post-pandemia, il nuovo sistema di classificazione professionale, l'introduzione di una nuova area per reclutare il personale a più elevata qualificazione.

Si può senz'altro affermare che i CCNL del 2019-2021 rappresentano un contributo fondamentale per il più generale processo di trasformazione della pubblica amministrazione e, inoltre, un segnale inequivocabile di come il lavoro pubblico possa rappresentare

un tassello non marginale rispetto alle grandi trasformazioni in atto per ripensare il lavoro nel nostro paese.

Le trattative per Funzioni centrali, Sanità e Funzioni locali sono in corso. Dopo la formalizzazione dell'atto di indirizzo all'Aran, partirà anche la trattativa per Istruzione (scuola) e ricerca. Si proseguirà, poi, con le trattative per i rinnovi che interessano le aree dirigenziali.

Nella trattativa in via di definizione per il rinnovo del CCNL delle funzioni centrali una sezione apposita è dedicata al lavoro agile. Nella sezione sono regolati gli aspetti del rapporto di lavoro, il trattamento economico, le relazioni sindacali e i diritti sindacali. In particolare, la parte normativa riguarda l'accordo individuale, il diritto alla disconnessione, le fasce di contattabilità, il diritto alla formazione specifica, il regime dei permessi e delle assenze.

Nel contratto viene definito il lavoro agile, di cui alla legge 81/2017, come una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa per processi di lavoro, previamente individuati dalle amministrazioni, per i quali sussistano i necessari requisiti organizzativi e tecnologici per operare con tale modalità. Esso è finalizzato a conseguire il miglioramento dei servizi pubblici e l'innovazione organizzativa garantendo, al contempo, l'equilibrio tra vita professionale e vita privata.

Si può affermare
che i CCNL del 2019-
2021 rappresentano
un contributo
fondamentale per il più
generale processo di
trasformazione della
pubblica amministrazione
e un segnale
inequivocabile di come
il lavoro pubblico possa
rappresentare un tassello
non marginale rispetto
alle grandi trasformazioni
in atto

Il lavoro agile è attivato mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro. La prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno dei locali dell'amministrazione e in parte all'esterno di questi, senza una postazione fissa e predefinita, entro i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale. Ove necessario per la tipologia di attività svolta dai lavoratori e/o per assicurare la protezione dei dati trattati, il lavoratore concorda con l'amministrazione i luoghi ove è possibile svolgere l'attività. In ogni caso, nella scelta dei luoghi di svolgimento della prestazione lavorativa a distanza, il dipendente è tenuto ad accertare la presenza delle condizioni che garantiscono la piena operatività della dotazione informatica e ad adottare tutte le precauzioni e le misure necessarie e idonee a garantire la più assoluta riservatezza sui dati e sulle informazioni in possesso dell'Ente, che vengono trattate dal lavoratore stesso.

Lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile non modifica la natura del rapporto di lavoro in atto, fatti salvi gli istituti contrattuali non compatibili con la modalità a distanza, il dipendente conserva i medesimi diritti e gli obblighi nascenti dal rapporto di lavoro in presenza.

L'amministrazione individua le attività che possono essere effettuate in lavoro agile e, successivamente, individua i lavoratori che avranno accesso a tale modalità.

Il contratto ha suddiviso la prestazione del lavoro agile in due modalità operative: il lavoro agile senza vincolo di orario e di luogo e il lavoro da remoto (telelavoro) con vincolo di orario. La scelta contrattuale è quella di fornire alle amministrazioni due possibilità di attivare lo Smart Working per meglio adattarsi ai singoli processi produttivi. La prima modalità va verso una vera flessibilità e ampia discrezionalità e autonomia con il perseguimento di obiettivi quantificati e misurabili. La seconda, più simile al telelavoro, si basa

su un vincolo di tempo consentendo il lavoro da remoto anche per le attività lavorative che richiedono un presidio di processo.

Altro aspetto fortemente innovativo di questa tornata contrattuale è il nuovo sistema di ordinamento professionale. L'esigenza di riformare il sistema di classificazione del personale nasce dal fatto che quello attualmente vigente è vecchio di più di 20 anni, ed è necessario adeguarlo alle nuove esigenze professionali delle pubbliche amministrazioni. I punti fondamentali del nuovo ordinamento delle funzioni centrali sono:

- **L'esigenza di convergere verso un unico modello di classificazione professionale.**

Infatti, le Funzioni centrali sono nate per accorpamento di tre diversi ex comparti e al suo interno convivono diversi sistemi di classificazione. Da ciò discende l'ulteriore esigenza che il nuovo sistema di classificazione professionale, unico per tutti gli ex comparti, sia costruito in modo da consentire, a livello di amministrazione, gli adattamenti necessari: non deve essere quindi un "abito su misura" ritagliato sulle esigenze e necessità solo di una parte di amministrazioni (o di uno degli ex comparti), ma una costruzione sufficientemente dinamica e flessibile tale da consentire, amministrazione per amministrazione, gli opportuni adattamenti.

- **Un modello 'semplice' che individui con chiarezza le aree e i rispettivi contenuti professionali.**

Ciò nasce dall'esigenza di superare le distinzioni giuridiche presenti all'interno dell'area, tuttora presenti in alcuni modelli (per esempio, nei Ministeri), pervenendo ad un modello semplice in cui l'ingresso dall'esterno a ciascuna area avvenga solamente nella posizione iniziale. Questa costruzione elimina ambiguità e difficoltà applicative, che si sono verificate nel passato.

- **Il 'ripensamento' e la revisione dell'istituto delle progressioni economiche.**

L'istituto era nato con il lodevole obiettivo di valorizzare le competenze professionali,

riconoscendo una retribuzione aggiuntiva (avente carattere irreversibile) a chi, attraverso procedure selettive, fosse stato riconosciuto in possesso di competenze professionali più elevate, a parità di inquadramento giuridico-contrattuale. In sintesi, una sorta di aumento di stipendio stabile teso a riconoscere la maggiore 'bravura professionale' maturata all'interno di un'area, riconoscimento non implicante un cambio di area (cioè un avanzamento di carriera vero e proprio) e, quindi, anche in grado di indirizzare diversamente le aspettative di carriera. Nonostante queste premesse, l'istituto ha avuto applicazioni concrete molto distanti dal modello ideale. Aran ha evidenziato in particolare applicazioni dell'istituto con criteri di selezione poco o per nulla correlati al possesso di più elevate competenze (come l'anzianità o la mera frequenza di corsi di formazione), oltreché caratterizzate da una notevole conflittualità, spesso sfociata in lunghi e defatiganti contenziosi. La proposta formulata va nella direzione di una progressione basata su un unico valore differenziale stipendiale per tutta l'area, con procedure selettive che possono essere adottate dalle singole amministrazioni con un mix di tre elementi: valutazione individuale (che dovrà pesare non meno del 40%); esperienza professionale (non più del 40%) ed altri criteri basati sulla formazione, titoli ecc.

L'ultima novità di questo contratto è l'istituzione di un'area di elevata professionalità (nelle Funzioni centrali la quarta area). Il percorso di carriera nella nuova classificazione diviene più ampio e fluido e l'area di elevata professionalità appare una sorta di vera e propria "area quadri" o "vice dirigenza". Infatti nella declaratoria per la quarta area si legge che sono collocati i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, svolgono funzioni di elevato contenuto

professionale e specialistico e/o coordinano e gestiscono processi articolati di significativa importanza e responsabilità, assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse eventualmente affidate, anche attraverso la responsabilità diretta di moduli e strutture organizzative di media o elevata complessità.

Quindi le amministrazioni hanno due possibilità di utilizzare al meglio questa area: una figura tipica della funzione di un vertice organizzativo, oppure una figura a cui attribuire funzioni non necessariamente connesse alla direzione di team, ma di ricerca e progettazione, anche realizzate individualmente.

UNA TRASFORMAZIONE NECESSARIA PER TROVARE LA GIUSTA DIREZIONE

I

di **Stefania Alleghetti**

Direttrice Ufficio sviluppo organizzativo e del personale Provincia autonoma di Trento

Noi tutti viviamo in un mondo che cambia costantemente come diceva il filosofo greco Eraclito e, se non ci si adegua al cambiamento che, a causa della tecnologia, è sempre più rapido, si finisce per venirne travolti. Questa almeno è stata la lezione imparata dopo la pandemia che ha costretto anche le pubbliche amministrazioni a sperimentare rapidamente lo Smart Working come modalità lavorativa per garantire i servizi al cittadino. Quindi, il vantaggio per una pubblica amministrazione di essere orientata all'innovazione è quello di riuscire a rispondere prima e in modo più rapido a repentini cambiamenti di rotta.

Le tre parole chiave che hanno caratterizzato il mio lavoro negli ultimi anni, a capo di una struttura che si occupa di sviluppo organizzativo e delle persone, sono state contaminazione, curiosità e nuove competenze e ora ne spiegherò il significato e come hanno influito nel trovare la giusta direzione.

Contaminazione. Faccio parte del gruppo HR di Confindustria di Trento e questo mi ha permesso di confrontarmi con manager del settore privato e di apprendere da loro alcune buone pratiche. Inoltre, partecipo a reti di apprendimento a livello europeo e questo mi ha consentito di porre attenzione ai nuovi *trend*.

Curiosità. Dopo il confronto, occorre avere il desiderio di approfondire le intuizioni avute. La formazione è molto importante, sia intesa come autoapprendimento sia intesa come partecipazione a corsi/percorsi formativi. L'aspettativa di vita si è allungata e con essa anche la vita lavorativa. In un mondo in continuo

cambiamento, la formazione diviene un pilastro fondamentale per mantenere sempre aggiornate le proprie competenze, che diventano obsolete velocemente, e per poter avere una vita lavorativa sana, lunga e produttiva.

Nuove competenze. Per acquisire nuove competenze si può effettuare un programma di *upskilling* che ha l'obiettivo di far sviluppare al lavoratore dipendente nuove competenze nello stesso campo di lavoro. Detto in maniera semplice, si tratta di una sorta di *upgrade* di ciò che è già in grado di fare, per svolgere il lavoro in maniera più efficiente ed efficace. Oppure si può fare il *reskilling*, ossia prevedere un percorso per i propri dipendenti che consenta loro di ricoprire un ruolo diverso e acquisire nuove competenze. Si tratta di percorsi, di riqualificazione della persona e delle competenze. In alternativa a questo e per i casi in cui non è possibile effettuare percorsi di *upskilling* e/o *reskilling*, le competenze possono essere acquisite dall'esterno tramite nuove assunzioni.

Contaminazione. Cosa ho imparato?

Per migliorare l'efficienza delle risorse umane, interagire con il personale e fare delle risorse umane una componente strategica di ogni organizzazione, e non un semplice insieme di compiti amministrativi a scarso valore aggiunto, quello che serve è un progetto di trasformazione noto come gestione del capitale umano.

Quindi, bisogna sviluppare accanto alle attività tradizionali tutte necessarie quelle cosiddette strategiche o trasformatrici. Le attività tradizionali sono quelle quotidiane storicamente appannaggio dei dipartimenti HR e che fino a qualche anno fa rappresen-

tavano di fatto le uniche aree di intervento dei responsabili delle risorse umane, quali ad esempio, la gestione del libro paga, delle retribuzioni, del tempo e delle assenze del dipendente. Le attività HR strategiche o trasformazionali includono invece attività fondamentali come lo sviluppo dei dipendenti e del management. Queste attività hanno un significativo valore aggiunto.

Di qui la nascita della struttura di cui sono a capo e del primo piano strategico sullo sviluppo del capitale umano, di cui si è dotata la nostra amministrazione. In questo piano sono state previste varie azioni, tra cui favorire l'apprendimento intergenerazionale, percorsi di carriera orizzontale oltre che verticale, valorizzazione delle competenze dei dipendenti e lo Smart Working.

Curiosità e nuove competenze.

Cosa ho imparato?

Dalla partecipazione alle reti di apprendimento europeo ho approfondito il tema dell'*age management* che è una branca del *diversity management*. Con questo termine si intende una serie di interventi aziendali strutturati e coerenti tra di loro, volti a valorizzare i punti di forza dei lavoratori in considerazione della loro età anagrafica. Questo approfondimento ci ha consentito di analizzare i dati dei dipendenti sotto questa lente, capire che vi era uno squilibrio generazionale nella forza lavoro e mancava all'interno della nostra organizzazione la generazione Y. Da qui l'idea del progetto *PAT4young* (PAT sta per Provincia autonoma di Trento per i giovani) con cui sono stati inseriti dal 2017 ad oggi più di 100 giovani in contratto formazione lavoro under 32, con un percorso di *reverse mentoring* e quindi di scambio di competenze tra giovani (con maggiori competenze digitali) e *senior* (con esperienza lavorativa alle spalle).

Per affrontare la sfida del recupero di efficienza tramite l'analisi organizzativa e per favorire la trasformazione digitale, le mie colleghe ed io ci siamo formate per acquisire competenze in materia di organizzazione e revisione

dei processi in modo da fornire consulenza alle strutture, che manifestano il desiderio di rivedere i propri e diffondere la cultura dell'analisi organizzativa, come strumento importante nella cassetta degli attrezzi del manager. I lavoratori più maturi preferiscono di gran lunga imparare in un contesto operativo piuttosto che in aula.

Non per tutto si può fare *upskilling* e *reskilling*. Pertanto, per introdurre nella nostra organizzazione la metodologia dell'*assessment center*, è stata assunta una figura professionale nuova, ossia una psicologa del lavoro. Questa metodologia è utile ad individuare il possesso delle capacità necessarie a svolgere ogni tipo d'attività professionale. La verifica del possesso di alcune capacità avviene attraverso i comportamenti, che si manifestano sia nella realtà sia nella simulazione.

L'*assessment center* impiega simulazioni di situazioni organizzative che consentono la rilevazione, da parte degli osservatori opportunamente addestrati, dei comportamenti fondamentali che dovranno essere messi in atto dalle persone valutate.

In particolare, è stato fatto un *assessment* per selezionare le figure di capi operai fino ad ora scelti sulla base del solo elemento basato sull'anzianità, con l'intento di selezionare responsabili che abbiamo le competenze necessarie per svolgere quel ruolo oppure di seguire un percorso di sviluppo professionale *ad hoc*, nel caso abbiano solo il potenziale.

Per sintetizzare, dunque, gli strumenti necessari per avviare una gestione strategica delle risorse umane ci vuole un mix tra flessibilità, nuove competenze, valorizzazione dei dipendenti, una formazione diversa e diversificata.

Per migliorare l'efficienza delle risorse umane, interagire con il personale e fare delle risorse umane una componente strategica di ogni organizzazione, serve un progetto di trasformazione noto come gestione del capitale umano

RINNOVARE LA FORMAZIONE, I SUGGERIMENTI DEI RESPONSABILI FORMAZIONE IN SANITÀ I

La *community* dei **Responsabili della formazione in Sanità**, promossa da FPA nel 2021, nasce con l'obiettivo di condividere metodi e focus di lavoro con coloro che, nel settore sanitario, sono chiamati a tradurre in interventi e misure concrete gli obiettivi formativi legati allo sviluppo delle competenze digitali, trasversali e manageriali utili per rendere effettiva la trasformazione digitale.

Gli incontri della *community* hanno confermato la volontà di collaborare e di condividere spunti, idee, progetti, con il duplice scopo di incrementare le competenze digitali nelle strutture sanitarie e di valorizzare l'unità formazione come motore e traino della crescita e del miglioramento della qualità del lavoro attraverso la digitalizzazione.

I membri della *community* e il percorso annuale

Aderiscono alla *community* i Direttori e Responsabili della formazione delle strutture che operano nel mondo sanitario italiano a tutti i livelli: Aziende sanitarie locali e provinciali, Aziende sociosanitarie, Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliero-universitarie, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), fondazioni, agenzie regionali, enti territoriali.

I partecipanti si sono incontrati online nel corso del 2021 in tre appuntamenti e si confrontano costantemente all'interno dello spazio virtuale ad essa dedicato sulla piattaforma **FPA Communities**, piattaforma di *knowledge sharing* e *networking* progettata da FPA per la creazione e l'animazione di comunità di pratica su tematiche di innovazione organizzativa e digitale nella PA.

Gli spunti emersi dal confronto

La *community* ha evidenziato l'urgenza di affrontare il tema dell'innovazione della formazione in sanità e di riflettere su come stia cambiando il ruolo del Responsabile della formazione in funzione degli insegnamenti appresi in fase pandemica sull'uso del digitale nella formazione e anche dei nuovi scenari che si apriranno nel 2022 grazie alle risorse messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per lo sviluppo delle competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario.

Se da un lato, quindi, emergono con forza aspetti molto positivi legati alla disponibilità di risorse economiche che potranno essere



Photo by 'My Life Through A Lens' on Unsplash

veicolate per favorire la trasformazione digitale, dall'altro, si confermano criticità strutturali legate ad un sistema anziano e povero di competenze digitali.

Gli aspetti che emergono sono pertanto legati alla diffusione della cultura digitale in ambito più strettamente clinico come un nuovo modo di intendere la relazione medico-paziente alla luce delle nuove tecnologie e in ambito organizzativo nel ripensare l'organizzazione e i processi che la regolano attraverso l'innovazione digitale e tecnologica. La relazione medico-paziente riguarda nello specifico le competenze digitali per relazionarsi: collegate alla informatizzazione, digitalizzazione e remotizzazione della relazione con l'utente e con il paziente (dalla teleassistenza alla telemedicina); e le competenze digitali per lavorare attraverso l'uso di strumenti avanzati per i sistemi di cura (cartelle cliniche, documenti digitali dei sistemi di supporto decisionale di natura clinica, ricette elettroniche, condivisione dei dati ed archiviazione).

Il ripensamento dell'organizzazione e dei processi dell'organizzazione stessa attraverso l'innovazione digitale e tecnologica si avvicina al tema del rafforzamento delle competenze digitali attraverso il ricorso a pratiche di formazione e aggiornamento professionale innovative e connesse. Gli insegnamenti appresi in fase pandemica hanno aperto grandi riflessioni sull'uso del digitale nella formazione, facendo emergere la potenza dello strumento e le opportunità in termini di efficacia e innovazione che esso può apportare.

In tal senso emerge come tutti i settori dell'azienda devono essere

coinvolti nel processo di cambiamento e sono chiamati a dare il proprio contributo proattivo alla trasformazione. Alcuni aspetti come la cybersecurity, la dematerializzazione, la semplificazione sono legati al risk management e devono diffondersi trasversalmente per favorire quell'innovazione organizzativa e di processo che interessa tutta l'azienda.

Nell'indagare i soggetti coinvolti nella definizione di un processo di trasformazione digitale che passi in primo luogo dalle competenze delle persone, è stato interessante notare come la spinta al cambiamento non possa che provenire da figure interne all'azienda, ma che riceva un ulteriore *input* grazie al contributo di figure esterne. Si rilevano così come coinvolte in primo piano le figure apicali che devono necessariamente includere la digitalizzazione nella *vision* e trasferirla nei piani operativi di sviluppo. Al loro fianco i responsabili e progettisti della formazione sono centrali per consentire ai progetti di essere tradotti nella realtà operativa. La squadra interna dovrebbe altresì essere supportata da figure esterne all'organizzazione provenienti da realtà simili oppure completamente diverse, le quali, grazie all'osmosi, favoriscono il travaso di esperienze e di cultura che rappresenta un valore aggiunto per uscire dall'autoreferenzialità. La *community*, in questo senso, rappresenta un primo passo di apertura e di confronto.

Le raccomandazioni

Alla luce di quanto emerso in fase di analisi e discussione la *community* ha focalizzato l'attenzione su alcuni ambiti di intervento prioritari, come gli obiettivi strategici che è necessario integrare a livello organizzativo per investire sul rafforzamento delle competenze digitali, l'imprescindibile revisione del ruolo dei professionisti della formazione nelle aziende sanitarie a cui vengono richieste nuove competenze di progettazione degli interventi formativi, e la rinnovata consapevolezza circa la necessità di introdurre strumenti e approcci innovativi nella formazione anche con il ricorso al digitale nella progettazione e programmazione della formazione post-emergenziale.

Il dibattito nella *community* ha inoltre fatto emergere la necessità di una riforma del sistema ECM, ritenuto troppo rigido e burocratico per rispondere alle nuove e avanzate esigenze di *learning design* e di sviluppo delle nuove competenze. Il sistema di accreditamento attuale, è stato sottolineato, mira più all'accREDITAMENTO delle conoscenze e delle capacità e meno all'accREDITAMENTO e alla certificazione della competenza effettiva. Occorre guardare agli *outcome* della formazione in termini di cambiamento di comportamenti direttamente praticati.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi delle nuove competenze, dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane nella PA. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Digitali, organizzative e trasversali. Sviluppare le competenze con FPA Digital School**

18 febbraio 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **Innovare l'esperienza di lavoro nella PA. Tecnologie e persone per il cambiamento organizzativo**

23 giugno 2021

In collaborazione con: ServiceNow



◀ **Trasformazione digitale e organizzativa: progettare il cambiamento della PA con il POLA**

29 marzo 2021

In collaborazione con: Regione Emilia-Romagna



◀ **Modelli di servizio, modelli organizzativi, competenze: esperienze e leve per la vera transizione al digitale per la PA**

24 giugno 2021

In collaborazione con: SCS Consulting

◀ **Quali prospettive per lo Smart Working nella PA dopo la**



◀ **PA Competente: formare le persone. Cambiare il sistema per guidare il cambiamento**

22 giugno 2021

In collaborazione con: Formez PA



pandemia? Il ruolo dei POLA e la loro evoluzione

25 giugno 2021



◀ **PA smart: attori, processi e strumenti per un lavoro pubblico realmente "agile"**

23 giugno 2021

In collaborazione con: Cisco, Data Management



◀ **Competenze digitali: un investimento necessario per realizzare One Health**

27 ottobre 2021

TRASFORMAZIONE DIGITALE



LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA NELLE STRATEGIE DI RIPRESA: IL VALORE DELLA COLLABORAZIONE PER RISPONDERE ALLA SFIDA DELL'ATTUAZIONE

di **Andrea Baldassarre**

Responsabile Area Content FPA

La piena consapevolezza del ruolo strategico della trasformazione digitale nella definizione di un nuovo modello di sviluppo rappresenta una delle principali conquiste dell'anno appena trascorso. Già nel commentare gli avvenimenti dello scorso anno avevamo evidenziato come la digitalizzazione della PA fosse stata ormai assunta come uno dei motori delle strategie di ripresa, nonché uno dei principali banchi di prova per la capacità del nostro paese di 'fare rete' e disegnare una visione condivisa di futuro. Una convinzione riaffermata con forza dalle scelte strategiche del Governo, che della rivoluzione in chiave digitale del settore pubblico – e più in generale del sistema-paese – ha fatto una delle principali missioni nel quadro del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. Piano attraverso cui l'Italia mira a colmare il gap ancora evidente con i paesi leader a livello europeo e mondiale in materia di innovazione.

Infatti, anche nel 2021 i principali dati sulla trasformazione digitale ci restituiscono la fotografia di una PA che procede a velocità variabile sul fronte dell'innovazione. Da un lato, la forte accelerazione impressa da importanti progetti e iniziative di carattere nazionale, le componenti del c.d. "sistema operativo del paese", che hanno creato le condizioni abilitanti per un deciso cambio di passo in termini di rinnovamento della macchina pubblica, ma anche e soprattutto per un cambiamento delle modalità di interazione tra cittadino e PA. Dall'altro, le ataviche difficoltà di molte realtà, soprattutto territoriali, nell'agganciare definitivamente il treno dell'innovazione, a

causa di approcci ancora improntati alla logica del mero adempimento. La difformità nei livelli di maturità digitale raggiunti dalle diverse amministrazioni che compongono il complesso e articolato sistema istituzionale italiano rappresentano un fardello che, senza adeguati meccanismi di sensibilizzazione e accompagnamento, rischia di vanificare in partenza l'attuazione delle strategie di digitalizzazione dei prossimi anni. Un'eventualità da scongiurare a qualsiasi costo, e per cui si rende necessaria una maggiore capacità di ascolto e collaborazione tra strutture centrali di governance e amministrazioni locali. Ma andiamo con ordine.

DESI 2021, Italia avanti piano

La fotografia restituita dall'edizione 2021 del **DESI**, l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società della Commissione europea, evidenzia ancora una volta il quadro di luci e ombre che caratterizza da anni la realtà italiana. Pur riferendosi a dati del 2020, l'indice di quest'anno è quanto mai utile per misurare l'impatto **effettivo della pandemia** sulla digitalizzazione dei diversi settori dell'economia e della società. Complessivamente, l'Italia si colloca in 20° posizione tra i paesi UE: da una lettura approssimativa si potrebbe desumere che il nostro paese abbia compiuto un importante passo in avan-

Le strategie delineate dal PNRR, sostenute da risorse economiche imponenti e da una consapevolezza politica chiara circa l'importanza della digitalizzazione, costituiscono quindi le basi su cui costruire la PA del futuro, a patto di tenere in considerazione una serie di elementi necessari a garantire una maggiore velocità di implementazione rispetto al passato

ti (nel 2020 l'Italia era 25°). In realtà, tale risultato è anche frutto di una importante revisione della struttura e della metodologia del DESI, necessaria ad allineare l'Indice alle due principali iniziative che impatteranno sulla trasformazione digitale nell'UE nel corso dei prossimi anni: il **dispositivo per la ripresa e la resilienza**¹ e la **bussola per il "decennio digitale europeo"**². Il quadro che emerge da una lettura più attenta delle singole dimensioni dell'Indice conferma un quadro non troppo differente da quello degli anni precedenti. Ciò non significa che l'Italia non abbia fatto registrare passi avanti importanti, ma semplicemente che la nostra crescita sul fronte del digitale è ancora troppo lenta rispetto a quella di altri paesi, soprattutto in quelle dimensioni che impattano maggiormente sul *digital divide* culturale e territoriale. Infatti, siamo ancora relegati agli ultimi posti della classifica per **"capitale umano"** (25°), con livelli significativamente inferiori alla media europea per cittadini in possesso di competenze digitali di base (42% vs 56%) e laureati nel settore ICT (1,3% vs 3,9%), così come nella dimensione **"connettività"** (23°) in cui, tra le altre cose, paghiamo ancora un ritardo in termini di diffusione della banda larga fissa (61% delle famiglie raggiunte contro una media UE del 77%). Risultati migliori si registrano sul fronte dell'**integrazione delle tecnologie digitali nelle imprese**, in cui l'Italia si posiziona 10°, con risultati particolarmente lusinghieri per PMI con livello di intensità digitale almeno di base (69% contro una media UE del 60%), imprese che utilizzano il Cloud (38% vs 26%) e uso della fatturazione elettronica (95% vs 32%). Tuttavia, siamo ancora deboli nell'uso di tecnologie più in-

novative come big data (9% delle imprese italiane contro una media UE del 14%) e intelligenza artificiale (18% vs 25%).

Servizi online e piattaforme abilitanti: stato dell'arte, tra domanda e offerta

Per quanto attiene invece alla digitalizzazione della PA, l'Italia non si discosta troppo dai risultati fatti registrare negli ultimi anni. L'indice DESI 2021 ci colloca infatti al 18° posto in Europa alla voce **"Servizi pubblici digitali"** (eravamo 19° nel 2020), con un punteggio complessivo sensibilmente inferiore alla media UE (63,2/100 vs 68,1/100). La nostra PA si conferma in linea con gli altri Stati membri in termini di **disponibilità di servizi online**, con punteggi leggermente inferiori alla media UE per quanto riguarda i servizi rivolti al cittadino (69 vs 75) e superiori per quanto attiene i servizi destinati alle imprese (89 vs 84), ma paga ancora una volta lo scotto in termini di loro effettivo utilizzo. Infatti, nonostante una crescita significativa in termini di **utenti di e-government**, che passano dal 30% al 36%, l'Italia si colloca ancora agli ultimi posti in questo specifico indicatore.

Sebbene sia lecito attendersi un ulteriore salto in avanti nella prossima rilevazione, alcuni *trend* registrati a partire dal 2020 e confermati nel 2021 sembravano suggerire una sostanziale maturazione della domanda di servizi pubblici digitali già a partire da quest'anno. Ci riferiamo, in particolare, alla diffusione delle principali **piattaforme abilitanti** per l'utilizzo dei servizi online, che hanno conosciuto una crescita impetuosa nell'ultimo biennio. Infatti, in base ai dati disponibili a fine dicembre 2021:

- le identità digitali **SPID** erogate hanno superato i **27,4 milioni** (erano 15,5 milioni a fine 2020);
- l'**app IO** ha raggiunto i **24,5 milioni** di download (erano poco più di 9 milioni a fine 2020);
- le transazioni registrate su **pagoPA** superano i **182 milioni** (+80% rispetto allo

¹ *Recovery and Resilience Facility*, istituito con il Regolamento (UE) 2021/241.

² Presentata il 9 marzo 2021, la "bussola digitale" della Commissione europea definisce la visione e prospettive per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. La bussola si articola in quattro punti cardinali: competenze, infrastrutture, digitalizzazione delle imprese e digitalizzazione dei servizi pubblici.

stesso periodo del 2020), per un controvalore economico di oltre 33,7 miliardi di euro.

Segnali di una popolazione che ha imparato a conoscere ed apprezzare l'utilità di questi strumenti, così importanti nell'esercizio della cittadinanza digitale. Come spiegare allora la crescita non altrettanto sostenuta in termini di effettivo utilizzo dei servizi online da parte dei cittadini fotografata dal DESI? Anche se i dati dell'indice si riferiscono al 2020, già i numeri registrati lo scorso anno avevano creato l'aspettativa di un drastico cambiamento nelle interazioni online tra PA e cittadino. Le motivazioni di questo gap persistente tra offerta e domanda di servizi pubblici digitali possono essere ricondotte a tre ordini di fattori, tra loro strettamente correlati.

Il primo attiene proprio alle ragioni alla base della diffusione delle piattaforme registrata negli ultimi due anni, diffusione legata principalmente ad alcuni specifici servizi. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli ottimi risultati raggiunti dall'app IO, spinta soprattutto dal **CashBack** nella prima metà dell'anno³, e più di recente dal **Green Pass**. Servizi sperimentali (il primo) o strettamente legati alla contingenza pandemica (il secondo), e non caratterizzati da un uso periodico riconducibile al famoso concetto di "evento di vita" del cittadino. Analogamente, è evidente come alla grande crescita delle identità digitali registrata negli ultimi anni abbia contribuito la possibilità di accedere a servizi ad ampia diffusione erogati da grandi realtà centrali: si pensi ai servizi previdenziali di INPS o a quelli fiscali dell'Agenzia delle Entrate (es. 730 precompilato). A sostegno di questa ipotesi, citiamo i dati dell'edizione 2021 dell'**Osservatorio PA** di FPA e Istituto Piepoli⁴. L'86% degli intervistati afferma infatti di aver

utilizzato almeno una volta SPID, CIE o appIO nell'ultimo anno: il 59% per ottenere il Green Pass, il 49% per accedere ai servizi erogati da enti centrali, il 38% per aderire al programma CashBack. Molto più bassi i dati inerenti all'utilizzo di tali strumenti per accedere ai servizi erogati dai Comuni (22%). È quindi evidente come i servizi 'ad ampia diffusione' prima citati abbiano sicuramente rappresentato delle **killer application** in grado di creare una massa critica di (potenziali) utenti digitali della PA, una domanda a cui però deve corrispondere un'offerta più diffusa di servizi online erogati da quelle realtà territoriali che rappresentano i principali erogatori di prestazioni rivolte al cittadino.

Tale considerazione ci riporta al secondo elemento di riflessione, vale a dire il complessivo **livello di integrazione dei servizi con le piattaforme abilitanti**. Infatti, nonostante la famigerata scadenza del 28 febbraio⁵, che avrebbe dovuto rappresentare un punto di svolta nello *switch off* al digitale, le amministrazioni italiane sono ancora lontane dai livelli ottimali necessari ad abilitare la rivoluzione tanto attesa. A dicembre 2021, le PA che consentono l'accesso ai servizi online attraverso SPID sono poco più di **9.200**. Nonostante la crescita registrata nel corso di quest'anno (erano poco meno di 6.000 a dicembre 2020), occorre ricordare che tale dato non tiene in considerazione il numero effettivo di servizi SPID erogati dai diversi enti, per cui tra le amministrazioni 'attive' vengono ricomprese anche quelle che hanno attivato un solo servizio, con il solo obiettivo di rispondere all'adempimento minimo. Analogo discorso può essere fatto per l'app IO. Gli enti attivi al momento della realizzazio-

³ Più di 8,9 milioni di cittadini aderenti all'iniziativa, per un totale di oltre 822 milioni di transazioni elaborate e oltre 16,7 milioni di strumenti di pagamento attivati.

⁴ *Osservatorio PA - la pubblica amministrazione di fronte alle sfide dell'innovazione*, edizione 2021. Indagine di opinione pubblica annuale realizzata da FPA e Istituto Piepoli, realizzata su un campione di 1.000 cittadini con metodologia CATI/CAWI a fine novembre 2021.

⁵ Il 28 febbraio rappresentava il termine ultimo previsto dal Decreto c.d. "Semplificazioni" (DL 76/2020) entro il quale le pubbliche amministrazioni italiane avrebbero dovuto: integrare nei propri sistemi informativi SPID e CIE come unici sistema di identificazione per l'accesso ai servizi digitali, cessando contestualmente il rilascio di credenziali differenti da questi due strumenti; integrare la piattaforma pagoPA nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate; avviare i progetti di trasformazione digitale necessari per rendere disponibili i propri servizi sull'App IO.

ne di questo contributo sono poco meno di **6.900** (il 95% dei quali Comuni), per un numero complessivo di servizi esposti sull'app pari a circa 77.000. Tuttavia, anche in questo caso, molte amministrazioni hanno semplicemente esposto uno o due servizi sull'app, approcciando la scadenza prima citata secondo la tradizionale logica del mero adempimento. A ciò si aggiunge il fatto che la qualità di molti dei servizi esposti è spesso lontana da livelli accettabili in termini di usabilità, accessibilità, semplicità e sicurezza.

Criticità che ci riportano all'ultimo elemento di riflessione, relativo alle motivazioni alla base dell'utilizzo dei servizi online. La preferenza di un utente per il canale digitale rispetto alle tradizionali forme di erogazione 'a sportello' è infatti strettamente legata alla **qualità del servizio offerto** e al **vantaggio connesso all'utilizzo dello strumento digitale**. Rispetto al primo punto, i dati del già citato Osservatorio FPA-Istituto Piepoli evidenziano come solo il 32% del campione ritiene che la PA sia molto più digitale e innovativa rispetto a un anno fa, contro un 47% di intervistati che considera le amministrazioni poco cambiate, con livelli di efficienza sostanzialmente identici tra canali fisici e digitali. Sintomo di come alla disponibilità di servizi online non corrisponda un sufficiente livello di qualità percepita dall'utente. Inoltre, le principali preoccupazioni relative a un'interlocuzione sempre più digitale con la PA risiedono nel timore di non poter contare su un supporto tempestivo in caso di imprevisti o disfunzioni (36% del campione), nella paura di restare vittima di truffe o furti dei propri dati personali (29%) e nell'onere di dover ripresentare ogni volta dati o documenti già in possesso della PA (28%) – quel famoso principio *once only* di cui si parlerà più avanti. Molto meno rilevanti le preoccupazioni legate al *digital divide* di natura tecnologica (16%) e culturale (15%), a dimostrazione di come tali fattori possano giustificare solo parzialmente il gap tra domanda e offerta di servizi online, e di come il vantaggio concreto connesso all'utilizzo del

canale digitale rappresenti un elemento in grado di stimolare adeguatamente anche il cittadino 'poco digitale', come dimostra d'altronde il successo del CashBack.

La combinazione di tali fattori comporta quindi il potenziale rischio di sprecare la grande opportunità offerta dalla crescita del numero di cittadini dotati di strumenti per l'esercizio della cittadinanza digitale, che senza un'adeguata offerta di servizi fruibili tramite le piattaforme nel corso della loro vita quotidiana e un forte sistema di incentivi al loro utilizzo, potrebbero finire con il 'tenerli nel cassetto' dopo averli utilizzati in maniera sporadica, o peggio ancora, in una logica *one shot*.

La lezione di ANPR: il valore di collaborazione e accompagnamento

L'importanza di superare la mera logica dell'adempimento nei processi di innovazione è confermata dalla lezione dell'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)**. Una storia lunga e tortuosa, che ha trovato nel 2021 il suo lieto fine. Infatti, a fine dicembre, i Comuni che hanno completato il subentro sono 7.902, con oltre 67,3 milioni di cittadini oggi presenti nell'anagrafe unica. All'appello manca un solo Comune e ci si appresta ormai a completare il percorso di migrazione, raggiungendo il fatidico 100% degli enti in perimetro. Un traguardo che ha consentito l'implementazione di una prima e fondamentale funzionalità della piattaforma: dal 15 novembre scorso è infatti possibile scaricare online 14 diverse tipologie di certificato, accedendo al sistema con la propria identità digitale. Un passaggio importante, di cui forse non si è compresa appieno la portata. Infatti, sebbene quello dei certificati digitali gratuiti rappresenti sicuramente il tema più comunicabile per l'opinione pubblica, la storia di ANPR offre almeno altri due aspetti cruciali da cui trarre spunto per il futuro. *In primis*, il completamento dell'ANPR rappresenta un passaggio fondamentale per l'attuazione di quel **principio once only** tanto decantato quanto ancora oggi disapplicato. Giova qui ricordare i dati del già citato DESI

e dell'eGovernment Benchmark 2021 relativi all'indicatore **"Moduli precompilati"**⁶. Tale indicatore, che fotografa il grado con cui i diversi campi dei *form* online per i servizi pubblici vengono precompilati con dati provenienti da altre fonti, attribuisce all'Italia un punteggio di 51/100, contro una media UE di 63/100, relegando il nostro paese al 20° posto in questa specifica voce. È proprio questo uno dei principali vantaggi connessi al completamento dell'ANPR, grazie al quale le amministrazioni italiane avranno a disposizione un punto di riferimento unico di dati e informazioni analitiche dal quale poter reperire informazioni certe e sicure. Una base dati che sarà sempre più interoperabile e integrata con altre basi dati istituzionali, per offrire ai cittadini nuovi servizi a valore aggiunto. In secondo luogo, alla base del successo del progetto ANPR vi è una strategia basata su elementi quali **collaborazione e dialogo** tra diversi soggetti (enti centrali e locali, PA e fornitori tecnologici), **accompagnamento** (canali diretti con i Comuni, assistenza, creazione di community) e una **governance** chiara ed efficace del progetto (ruolo di PMO dell'ex Team per la trasformazione digitale). Aspetti che dovrebbero rappresentare il minimo comune denominatore di qualsiasi iniziativa di digitalizzazione, e che in questo specifico caso hanno consentito a un progetto di *backend*, a lungo considerato come l'ennesima iniziativa di digitalizzazione decretata per legge, di superare le difficoltà iniziali e di rappresentare oggi uno dei principali *asset* su cui costruire la PA del futuro.

Tutto ciò grazie a un approccio che ha saputo valorizzare le realtà delle singole amministrazioni e le esperienze dei territori coinvolti, ponendo al centro il dialogo e il confronto tra le reti, per metterle poi a sistema. Un esempio di come affrontare anche le sfide dei prossimi mesi e anni, connesse all'attuazione delle strategie di ripresa.

⁶ L'indicatore "Moduli precompilati" del DESI deriva dall'indicatore "Authentic sources" dell'eGovernment Benchmark.

La PA digitale nel PNRR, tra continuità e novità

Proprio la digitalizzazione della PA rappresenta infatti una delle principali sfide individuate dal PNRR. In linea con quanto previsto dal regolamento istitutivo del *Recovery and Resilience Facility*, che individua nella transizione digitale uno dei sei pilastri per le strategie di rilancio delle economie europee, il nostro PNRR destina circa il 27% a investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali finalizzati a promuovere la competitività del sistema paese. Tra queste risorse, circa **6,14 miliardi di euro** sono destinati in maniera specifica a interventi volti a trasformare la pubblica amministrazione in chiave digitale⁷. Il punto di forza di **Italia digitale 2026**, la strategia promossa dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale Vittorio Colao all'interno del PNRR, è in questo senso duplice.

Da un lato, la strategia si muove in **sostanziale continuità** con le direttrici di intervento già individuate nel recente passato, in particolare quelle delineate dalle diverse edizioni del **Piano triennale per l'informatica nelle PA**⁸. Infatti, gran parte degli investimenti previsti vanno a innestarsi sulle componenti tecnologiche del c.d. "Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA", prevedendo il completamento o il rafforzamento delle diverse progettualità avviate nel corso degli ultimi anni. Una continuità tanto a livello di governance operativa, quanto di indirizzo politico: elemento, quest'ultimo, per niente scontato alla luce della lunga tradizione italiana caratterizzata dalla tentazione di nuove 'riforme epocali' ad ogni cambio di Governo. Muoversi nel solco degli importanti progressi

⁷ Tali interventi sono condensati nella prima componente della Missione 1, dedicata a **"Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA"** (M1C1). Tale componente si articola a sua volta in tre ambiti di intervento, il primo dei quali è dedicato in maniera specifica a **"Digitalizzazione PA"**. Tale ambito prevede 7 aree in investimento e 3 riforme settoriali.

⁸ Con l'aggiornamento di dicembre 2021, si è proceduto ad allineare i contenuti del Piano triennale per il periodo 2021-2023 agli obiettivi previsti dal PNRR.

fatti nel corso degli ultimi anni, senza dover di nuovo 'reinventare la ruota', rappresenta un elemento essenziale per non disperdere risorse e buone pratiche già esistenti.

Pur nel solco di quanto già fatto, la strategia ha però anche il merito di introdurre elementi totalmente nuovi (come, ad esempio, la sperimentazione del paradigma MaaS - *Mobility as a Service* in importanti realtà metropolitane) e di meglio definire i contorni di alcuni grandi progetti-paese rimasti nel limbo per troppo tempo. Ci riferiamo in particolare al tema delle **infrastrutture digitali**. La Strategia Cloud Italia, presentata il 7 settembre 2021, rappresenta in questo senso un passaggio fondamentale per l'attuazione del principio *cloud first* nelle nostre pubbliche amministrazioni, e per completare il percorso di razionalizzazione del patrimonio ICT pubblico avviato nel corso degli ultimi anni. Un elemento, quest'ultimo, reso possibile soprattutto dalla futura realizzazione del **Polo Strategico Nazionale (PSN)**, progetto che nell'ultimo anno, dopo i numerosi cambiamenti di strategia intercorsi tra il 2017 e il 2020, ha visto definitivamente prendere forma in termini di governance e roadmap di realizzazione, e che ospiterà dati e servizi critici e strategici della PA, perseguendo l'obiettivo nazionale dell'indipendenza del cloud italiano e contribuendo a portare almeno il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud entro il 2026. Ma un analogo discorso può essere fatto anche per la **data governance** e il già citato tema dell'**interoperabilità**. In attesa della pubblicazione della nuova strategia nazionale dati, annunciata nella scorsa primavera, il quadro regolamentare si è andato ad arricchire di importanti tasselli quali le Linee guida AgID sulla definizione del modello di interoperabilità e le Linee guida sull'infrastruttura tecnologica della **PDND - Piattaforma Digitale Nazionale Dati** (ottobre 2021). PDND a cui il PNRR destina uno specifico investimento finalizzato alla creazione della piattaforma, anche questa attesa ormai da diversi anni.

La sfida dell'attuazione: competenze, semplificazione, accompagnamento

Le strategie delineate dal PNRR, sostenute da risorse economiche imponenti e da una consapevolezza politica chiara circa l'importanza della digitalizzazione, costituiscono le basi su cui costruire la PA del futuro, a patto di tenere in considerazione una serie di elementi necessari a garantire una maggiore velocità di implementazione rispetto al passato e una maggiore omogeneità nei processi di innovazione. In questo senso, i numerosi confronti organizzati nel corso dell'anno con i protagonisti pubblici e privati dell'innovazione, nonché le numerose attività di ricerca e analisi svolte negli ultimi mesi, hanno evidenziato l'assoluta necessità di muoversi sul fronte del potenziamento delle **competenze interne alla PA**, necessarie ad abilitare la trasformazione digitale delle PA, nonché a un deciso cambio di passo in materia di **semplificazione amministrativa**, considerata una vera e propria *condicio sine qua non*, elemento imprescindibile, senza il quale qualsiasi sforzo focalizzato esclusivamente sulla dimensione tecnologica finirebbe per rivelarsi inutile. Esigenze che chiamano in causa una maggiore sinergia tra i diversi soggetti centrali coinvolti nella gestione delle risorse del PNRR, affinché gli interventi in materia di digitalizzazione e quelli inerenti al rafforzamento della capacità amministrativa marcino all'unisono verso lo stesso obiettivo comune. Ma, come anticipato in precedenza, la collaborazione è essenziale anche sul fronte del rapporto tra Stato ed enti locali, tra centro e territorio. Un fattore cruciale soprattutto in una realtà come quella italiana, ancora oggi caratterizzata dalla coesistenza di realtà gravate da profondi ritardi in termini di ammodernamento ed efficienza dei servizi pubblici, e di esperienze d'eccellenza che si contraddistinguono invece per le ottime *performance* rese possibili da processi di innovazione culturale, organizzativa e tecnologica avviati

nel corso del tempo⁹. In questo senso, i diversi ambiti di intervento previsti dal PNRR in tema di PA digitale si contraddistinguono per una grande attenzione al tema dell'**accompagnamento**: non solo risorse finanziarie, ma azioni di affiancamento e supporto per garantire a tutte le amministrazioni,

⁹ Su questo aspetto, si rimanda al capitolo su Città e territori per un approfondimento sui divari digitali tra i Comuni italiani.

soprattutto quelle più piccole, di usufruire appieno di questa irripetibile opportunità. È però fondamentale che questi strumenti siano sempre più sviluppati a partire dall'**ascolto** delle varie realtà centrali e territoriali, al fine di individuare preventivamente i problemi atavici che caratterizzano ancora oggi la PA italiana e che rischiano di minare in partenza anche la più lungimirante delle riforme.

NON SOLO INFRASTRUTTURE, NON SOLO CLOUD

di **Stefano Tomasini**

*Direttore Centrale, Direzione Centrale per
l'Organizzazione Digitale, Inail*

La parola che maggiormente ricorre quando si affronta il tema della trasformazione digitale è 'cloud', come se il ricorso a questa 'soluzione' potesse traghettare la pubblica amministrazione verso la dimensione attesa di erogatore di servizi semplici, veloci e trasparenti tesi ad accelerare la crescita del paese e la qualità della vita degli individui. Forse nell'immaginario collettivo dei non addetti

ai lavori può essersi insinuata la speranza che sia sufficiente organizzare il 'trasloco' dei servizi informatici sulla nuvola per eliminare le file agli sportelli, evitare la stampa di copiosi documenti, ridurre i tempi di attesa, integrare informazioni.

A chi dedica la vita professionale, da qualche lustro, all'automazione dei processi è invece chiaro che un servizio digitale può essere ottimale pur erogato da un datacenter tradizionale, magari con una tecnologia non particolarmente all'avanguardia e, viceversa, un servizio migrato o sviluppato su cloud può essere del tutto

glio le ingenti risorse economiche che si sono rese disponibili, tenuto conto dell'urgenza di certi cambiamenti di passo e, al contempo, delle stringenti scadenze comunitarie? Quale metodo adottare per predisporre piani di azione che consentano di cogliere, nei diversi ambiti di intervento, gli effettivi bisogni del paese?

La riflessione si origina da questi primi elementi:

- l'automazione, intesa come utilizzo di funzionalità informatiche in sostituzione o a supporto delle azioni umane, è presente in modo diffuso e si è stratificata fino a diventare talvolta inutile;
- la frammentarietà delle soluzioni verticali e l'assenza di interoperabilità è sotto gli occhi di tutti i cittadini che accedono alla maggior parte dei servizi erogati dalla PA;
- la tecnologia a disposizione è ricchissima e sovrabbondante, nel senso che ci sono diverse soluzioni – hardware e software di mercato – che realizzano pressoché analoghe funzionalità, tra le quali può essere oneroso fare la scelta;
- il contesto da aggredire è ampissimo, quindi c'è e ci sarà spazio per tutte le tecnologie, per tanti *system integrator*, per tanti *program manager*.

Da queste considerazioni, matura un primo convincimento: servirà una **fortissima governance**, una sapiente regia progettuale che garantisca la coerenza e l'integrazione dell'insieme delle iniziative, l'adozione di una metodologia di lavoro condivisa, per scongiurare il rischio di replicare – spostandole sulla nuvola – le stesse duplicazioni, le stesse scollature, le stesse inefficienze di processo, gli stessi silos.

La seconda convinzione è che la **'comples-**

Non sarebbe da trascurare, nonostante la fretta di concretizzare risultati tangibili della trasformazione finanziata, l'opportunità di raccogliere le esigenze e le idee anche direttamente dai soggetti che fruiscono dei servizi e ne sperimentano le inefficienze, presso i luoghi dove i servizi vengono erogati

inadeguato, pur beneficiando di risorse infinite e alte performance. Il cloud non è una panacea. Dunque, quale equilibrio è necessario rapidamente ricercare per impiegare al me-

sità' del sistema-paese vada affrontata scomponendola in ambiti – per esempio per ecosistemi istituzionali – coinvolgendo tutti i soggetti che, a diverso titolo, ne fanno parte, perché la scommessa da vincere è quella di portare tutti a bordo di un treno che marcia alla stessa velocità. Dunque, avremo bisogno di spendere del tempo, e forse anche qualche gettone, per costruire, attraverso *assessment* nei diversi contesti, una maggiore consapevolezza delle realtà in cui intervenire. Il terzo è un punto di attenzione e riguarda il **mercato**: abbiamo l'obbligo di stemperare la litigiosità delle aziende creando, nuovamente attraverso una regia complessiva, opportunità di partecipazione per tutti, in base a criteri trasparenti e condivisi.

Infine, probabilmente non sarebbe da trascurare, nonostante la fretta di concretizzare risultati tangibili della trasformazione finan-

ziata, l'opportunità di **raccogliere le esigenze e le idee** anche direttamente dai soggetti che fruiscono dei servizi e ne sperimentano le inefficienze, presso i luoghi dove i servizi vengono erogati. Il metodo di 'ascolto attivo' potrebbe risvegliare, laddove presente, il senso civico, il senso di corresponsabilità per la gestione della *res publica*, l'orgoglio di sentirsi partecipe di questa rinascita.

Alla luce del focus delineato sugli elementi sin qui esposti, il cloud dovrebbe essere visto come un insieme di risorse, strumenti, tecnologie che sicuramente va a semplificare e velocizzare la messa a disposizione dello strato più basso, il meno 'nobile' della filiera che genera il valore digitale di un servizio. Ma l'adozione del cloud come paradigma o lo spostamento in cloud delle applicazioni non genererà mai, di suo, un valore differenziale per l'utente finale cui il servizio è destinato.

CANTIERI FPA COMMUNITY CTO (CHIEF TECHNOLOGY OFFICER)

I

La community CTO di FPA si inserisce nel quadro del progetto **Cantieri**, lo spazio virtuale permanente che da sei anni raggruppa in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica, con l'obiettivo di promuovere il confronto costante e strutturato tra i responsabili dei processi di innovazione della PA italiana.

Questo specifico gruppo di lavoro di FPA, organizzato nel 2021 in collaborazione con **Commvault, HCL Software Italia, NetApp**, è dedicato al confronto tra **Chief Technology Officer** (CTO) pubblici, ovvero IT manager e responsabili delle architetture e delle infrastrutture tecnologiche delle principali amministrazioni centrali e locali.

Il percorso e i temi dell'edizione 2021

Nel corso del 2021, la community CTO si è riunita in occasione di tre incontri di lavoro a porte chiuse, in modalità *full digital*, al fine di confrontarsi sulle azioni auspicabili per un'effettiva *cloud transformation* del settore pubblico, che sappia sfruttare nei prossimi anni risorse e azioni previste dal PNRR. Ha contribuito al dibattito della community, Davide Zacchetti, ricercatore senior dell'Osservatorio Cloud per la Pubblica Amministrazione, School of Management del Politecnico di Milano.

La *cloud transformation* del settore pubblico

La Strategia digitale italiana applica il principio *cloud first*, favorendo l'adozione prioritaria da parte della pubblica amministrazione di strumenti e tecnologie di tipo cloud, nello sviluppo di nuovi servizi e nell'acquisizione di software, e di migrazione di dati e applicativi informatici in un ambiente cloud.

L'obiettivo è razionalizzare e consolidare molti dei data center oggi distribuiti sul territorio, a partire da quelli meno efficienti e sicuri. Il fine è rendere le infrastrutture pubbliche su cui poggiano i sistemi di servizi che le amministrazioni utilizzano ed erogano a cittadini e imprese: affidabili, sicure ed economicamente sostenibili. AgID ha fotografato, infatti, lo stato precario di queste infrastrutture, con il Censimento del Patrimonio ICT della PA 2018-2019. Il 95% dei data center analizzati (1252) sono risultati carenti dei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza.

La **Strategia Cloud Italia**, presentata a settembre dal Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale, Vittorio Colao, è il documento di indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo del cloud della pubblica amministrazione. La Strategia si muove

lungo tre direttrici: sicurezza e salvaguardia dei dati; qualificazione dell'offerta dei servizi cloud; realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN).

Entro il 2025, almeno il 75% delle pubbliche amministrazioni dovrà migrare in cloud tutti i suoi dati e i suoi servizi, nel Polo Strategico Nazionale o in Servizi Cloud qualificati.

Ma la PA non è stata del tutto a guardare in questi anni ed è un percorso che molte amministrazioni hanno avviato seppur con qualche difficoltà. Nel report AgID *La spesa ICT nella PA italiana 2020*, si registra una crescita della spesa per il comparto pubblico. Nel 2019 la spesa ICT per la pubblica amministrazione ammontava a 5.960 milioni di euro, con una ripresa di tutti i comparti grazie ad una crescita del 6,6% rispetto al triennio precedente 2016-2018. Nel 2020 la spesa ICT stimata raggiunge quota 6.216 milioni di euro con una crescita del 4,3% rispetto all'anno precedente. In particolare, per quanto riguarda le piattaforme cloud si è passati da 49 milioni del 2019 a 53 milioni di euro nel 2020, con un tasso di crescita dell'8%. E per quanto riguarda i servizi di infrastruttura, gli IAAS sono quelli più utilizzati in tutti i comparti. In particolare, l'89% delle Regioni e Province Autonome adottano servizi IAAS, secondo la rilevazione AgID. I servizi PAAS presentano una diffusione maggiore nelle PAL con il 68% di rispondenti, mentre il SaaS risulta più adottato da Regioni e Province Autonome e dalle PAC.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tra Polo Strategico Nazionale e migrazione dell'intera pubblica amministrazione nel cloud, sono a disposizione 1,9 miliardi di euro (Missione 1 – Componente 1.1 Digitalizzazione della PA – Investimento 1.1 Infrastrutture digitali e Investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud).

A cui si aggiungono le azioni di riforma: Supporto alla trasformazione della PA locale (Riforma 1.2 nel PNRR) e *Cloud first* e interoperabilità (Riforma 1.3 nel PNRR). La prima prevede la creazione di una struttura di supporto alla trasformazione per le PA locali, composta da un team centrale con competenze di *Program Management*, affiancato da unità di realizzazione, e di una nuova società di *software development & operations management* che supporterà le amministrazioni centrali. La seconda è volta a semplificare e innovare il contesto normativo, con particolare riferimento alle regole di contabilità, che attualmente disincentivano la migrazione, e alle procedure per lo scambio dati tra amministrazioni. In questa azione sono anche previsti dei disincentivi per le amministrazioni che non avranno effettuato la migrazione entro un periodo di grazia.

Raccomandazioni dalla community

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un'opportunità storica per il nostro paese e per la pubblica amministrazione, in particolare, per ammodernare le strutture esistenti e accompagnare la transizione digitale. Il cloud rappresenta, inoltre, una tecnologia abilitante per

sbloccare nuovi progetti digitali e modelli organizzativi. È necessario, perciò, che le azioni di riforma non si scontrino con gli atavici problemi della nostra amministrazione.

A seguire vengono riportate le principali raccomandazioni emerse dal dibattito tra i protagonisti della community, per una *cloud transformation* del settore pubblico che sappia sfruttare nei prossimi anni risorse e azioni previste dal PNRR.

- **Cambiare la logica della spesa IT pubblica**, accelerando la revisione delle regole di contabilità pubblica che ancora oggi disincentivano l'adozione del cloud, in linea con quanto previsto dalla Riforma 1.3 del PNRR.
- **Creare Centri di Competenza territoriale.**
- **Evitare l'approccio *lift & shift***, ovvero il trasferimento di applicazioni in uso con i dati associati in un ambiente cloud, senza modificarne i codici. E prediligere invece interventi di *refactoring* (riscrittura e riprogettazione *cloud-ready* dell'applicazione prima della sua migrazione in ambiente cloud) e dove possibile di *Repurchasing* ovvero la dismissione dell'applicazione e la sua sostituzione tramite adozione di un nuovo servizio *cloud-based*. Entrambi gli interventi richiedono tempi di lavoro medio-lunghi, ma garantiscono ritorni in termini di efficienza, resilienza ed economicità.
- **Adottare in maniera più diffusa metodologie *Agile e DevOps***. Le diverse aree funzionali dell'organizzazione non devono essere più intese come dei silos, ma componenti integrate con un unico obiettivo, l'innovazione digitale, per il quale mettono in campo le proprie competenze specifiche.
- **Rafforzare le partnership pubblico-privato**, in una logica di equo scambio di *know how* e competenze.
- **Fare leva sulle competenze interne dell'organizzazione**, rafforzandole con percorsi di formazione del personale e incentivando l'assunzione di nuove professionalità.
- **Rifocalizzare il personale IT su attività 'a valore'**, come l'innovazione e il governo dell'evoluzione funzionale del sistema in risposta alle crescenti esigenze digitali degli utenti, mentre spesso si trova impegnato in attività tecnico-operative legate alla gestione del *day-by-day*.
- **Spingere sulla piena interoperabilità tra le base dati delle PA**, che insieme al cloud sono gli elementi "di base" dell'architettura digitale della PA. In particolare, il Modello di Interoperabilità della PA deve essere implementato di pari passo con il cloud pubblico perché abilitante nuove applicazioni interoperabili *by design*, permettendo l'accesso in sicurezza ai dati della pubblica amministrazione anche a soggetti terzi.
- **Favorire i processi di riuso e condivisione di buone pratiche** tra le diverse amministrazioni, al fine di beneficiare delle esperienze in essere.
- **Avviare all'interno dell'amministrazione percorsi di sensibilizzazione**, al fine di avvicinare tutto il personale ad una cultura del cloud.

IL RUOLO DELL'IT NELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LA DATA GOVERNANCE

di **Massimo Fedeli**

Direttore centrale per le tecnologie informatiche di Istat

Le tecnologie digitali, è ormai senso comune, sono sempre più essenziali per le scelte quotidiane individuali e per la crescita e lo sviluppo sociale ed economico di un paese. Inoltre, generano una quantità enorme di dati che, se messi in correlazione ed utilizzati in maniera trasversale, possono rappresentare un enorme valore per tutti. In questa 'rivoluzione' la pubblica amministrazione può giocare un ruolo fondamentale. Per tale ragione il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) stanziava molte risorse per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni nei prossimi anni per renderla più efficiente ed efficace ed in grado di erogare servizi di qualità, più utili e, nel contempo, meno costosi.

Nel presentare la **Strategia Cloud Italia**, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, Vittorio Colao ha posto l'attenzione sull'importanza di creare il **Polo Strategico Nazionale (PSN)**, una nuova infrastruttura informatica al servizio della PA, che avrà il compito di erogare servizi cloud facendo rete e mettendo a fattor comune le singole eccellenze. Il PSN rappresenta uno degli asset del governo in merito alla Strategia Cloud Italia insieme alla classificazione dei dati e dei servizi gestiti dalle amministrazioni.

La trasformazione digitale, di fatto, si fonda su due pilastri: una **infrastruttura efficace ed efficiente**, che garantisca privacy e sicurezza, in grado di offrire connessioni veloci ed interoperabilità a costi sostenibili, e una **governance** che consenta di valorizzare il patrimonio informativo delle singole am-

nistrazioni per abilitare la nascita di una *data driven society* che basa le scelte future su informazioni corrette, oggettive ed aggiornate in tempo reale. In questo ambito, il ruolo dell'Istat sarà quello di essere un punto di riferimento all'interno del sistema statistico nazionale (Sistan) per il trattamento, l'analisi e la valorizzazione dei dati e, come sta succedendo nella maggior parte dei paesi UE, di avere il compito fondamentale e centrale di mettere a punto una strategia di gestione dei dati.

L'Istituto sta attualmente collaborando con il Dipartimento per la trasformazione digitale, e da diversi anni con AgID, per la definizione di un framework di riferimento finalizzato ad aumentare l'accessibilità e lo scambio di dati tra le diverse amministrazioni che permetteranno l'analisi avanzata delle informazioni disponibili oltre ad arricchire l'offerta e la qualità di quelle prodotte. Grazie ai fondi stanziati, la **strategia nazionale per la Data Governance** sta entrando nella sua fase attuativa: il Dipartimento per la trasformazione digitale ha coinvolto diversi attori della pubblica amministrazione e all'Istat, grazie al suo ruolo trasversale rispetto ai servizi di acquisizione, valorizzazione e diffusione dei dati, ha chiesto di fornire un contributo fondamentale nel definire delle basi dati che abbiano una stes-

La trasformazione digitale, di fatto, si fonda su due pilastri: una infrastruttura efficace, efficiente, che garantisca privacy e sicurezza, in grado di offrire connessioni veloci ed interoperabilità a costi sostenibili, e una governance che consenta di valorizzare il patrimonio informativo delle singole amministrazioni per abilitare la nascita di una *data driven society*

sa organizzazione semantica ed una stessa logica in modo da creare dati che siano in grado di 'parlare tutti la stessa lingua', cioè che attribuiscono alle informazioni lo stesso significato.

L'Istat ha introdotto negli ultimi quattro anni un approccio *data driven* e *user centered* per valorizzare il suo grande patrimonio informativo, fornendo sia agli utenti meno esperti, sia a quelli con esigenze più complesse, servizi per svolgere analisi statistiche, in modo più o meno guidato, offrendo soluzioni facili da usare, flessibili nell'accesso ai dati e intuitive nella valutazione dei risultati richiesti. Ciò anche in ottemperanza agli indirizzi emanati dall'AgID nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, che prevedono di «integrare i dati raccolti, centralizzarli, renderli accessibili come bene pubblico, gestirli in maniera agile e garantirne privacy e sicurezza». Tali principi si accordano con le previsioni della strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del paese 2025, che sancisce l'obbligo per le PA «di mettere a loro disposizione, e a disposizione delle altre amministrazioni, in formato aperto e nel rispetto di una serie di linee guida operative predisposte dal Ministro per l'innovazione, i dati generati e raccolti nell'ambito dell'esercizio della loro attività». A supporto del raggiungimento di questo obiettivo si colloca la creazione del **National Data Catalogue**, che avrà il compito di dare dei riferimenti a tutte le Amministrazioni per gestire in maniera organica ed unitaria i dati e superare l'approccio cosiddetto 'a silos'. La gestione del dato all'interno di processi produttivi chiusi è in netto contrasto con le indicazioni del piano triennale che stabilisce requisiti specifici nella relazione circolare tra il cittadino, il dato e la PA.

Secondo le nuove indicazioni, la PA deve rispettare il principio *once only*, ovvero, i dati una volta raccolti, non vanno chiesti nuovamente al cittadino, né si debbono impiegare ulteriori risorse per ottenere nuovamente lo stesso dato. La conseguenza naturale di

questo principio è evidente: i dati vanno conservati ma relazionati tra loro con i metadati e messi a disposizione delle altre amministrazioni.

Il Catalogo nazionale dei dati rappresenta dunque il primo mattone per la costruzione di una strategia nazionale di governo dei dati. I fattori cruciali perché questa strategia riesca sono:

- garantire una corretta **governance centralizzata dei dati**. Oggi, grazie alla costituzione del Dipartimento per la trasformazione digitale, c'è un soggetto coordinatore che traccia una strategia di medio-lungo termine che le amministrazioni possono/debbono seguire;
- garantire una **corretta comunicazione e condivisione degli obiettivi**. L'esempio virtuoso di molte amministrazioni, che già da anni hanno intrapreso un percorso di trasformazione, mette in risalto come l'*empowerment* ed il coinvolgimento delle persone sia un elemento fondamentale per la buona riuscita di qualsiasi processo di innovazione e cambiamento. Su questo tema, l'esperienza fatta dalla Direzione informatica dell'Istat mostra che soltanto attraverso una stretta collaborazione tra servizi IT e le funzioni di business si può accrescere la digitalizzazione dei processi e favorire la trasformazione del paese;
- promuovere l'**evoluzione delle competenze e delle capacità** delle risorse per allinearle alle esigenze della rivoluzione digitale. Sulla crescita del capitale umano, l'Istat, alla stregua di altre amministrazioni virtuose, ha scelto di investire con l'obiettivo di far crescere le competenze e le capacità del proprio personale per affrontare le sfide che ci attendono. Il PNRR rappresenta un'importante opportunità per investire sulle persone, e rinnovare, attraverso nuove assunzioni, il capitale umano senza disperdere l'importante patrimonio di competenze presente nella PA, grazie ad un efficace ricambio generazionale;
- promuovere la **cultura del controllo e della**

misurazione. Attuare un forte cambiamento culturale, come suggerito dalle principali *best practice* – che sostengono come «*you cannot manage what you cannot control; you cannot control what you cannot measure*» – è ormai necessario. Pertanto, bisogna definire degli indicatori quantitativi e qualitativi in grado di misurare le innovazioni introdotte e di analizzare i ritorni in termini di efficientamento dei processi ed aumento della qualità dei servizi erogati al sistema-paese. Sicuramente l'Istat su questo tema, grazie alla sua esperienza nell'analisi dei dati, può dare un forte contributo nel creare un modello per l'analisi dei risultati raggiunti dal processo di trasformazione digitale.

Non va dimenticato il ruolo assolutamente cruciale del Dipartimento della Funzione

Pubblica per la definizione delle strategie per raggiungere i risultati attesi e mettere a fattor comune le competenze delle singole amministrazioni, che potranno erogare servizi sia ai cittadini e alle altre PA, usufruendo delle risorse messe a disposizione dal PSN per ridurre il gap dell'Italia dai paesi guida in tema di digitalizzazione.

Infine, per concludere, un rischio da evitare è quello di sottovalutare le realtà virtuose presenti all'interno dell'ecosistema della PA. In questi anni l'Istat, così come altre amministrazioni, ha intrapreso un percorso che ha consentito di aumentare la qualità dei servizi erogati con un forte investimento sulla funzione IT, ed ha creato i presupposti per poter interoperare con le altre amministrazioni e con il nascente Polo Strategico Nazionale.

PRINCIPI E LINEE GUIDA PER LA PROGETTAZIONE DEL FRONT END DELLA PIATTAFORMA OPEN DATA DI ISTAT

I

Da gennaio a giugno 2021 FPA ha supportato la Direzione Centrale per le Tecnologie Informatiche dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) nella progettazione della *landing page* della piattaforma LOD/ Open Data dell'Istituto. Il percorso di affiancamento si è svolto secondo alcune macro-azioni prioritarie, di seguito esposte.

- **Ricognizione del contesto normativo e strategico di riferimento nazionale e comunitario.** Nell'ampio scenario di riferimento della disciplina degli Open Data sono stati selezionati ed esaminati, in particolare, i documenti strategici che rappresentano le tendenze emergenti e gli scenari evolutivi – come l'European Data Strategy – e i capisaldi di riferimento e di indirizzo, come le Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico rilasciate da AgID nel 2017.
- **Individuazione e analisi di *best practice* di piattaforme Open Data.** Sono stati esaminati alcuni casi studio rispetto a parametri di analisi e requisiti ricorrenti, tra cui: il portale della Protezione Civile, il portale Open Coesione, il Portale Nazionale dei Dati, diversi portali Open Data regionali (come quello della Regione Veneto, della Regione Lombardia, della Regione Lazio e della Regione Campania), il portale Open Data dell'UE, il portale USA dei dati, il portale Open Data spagnolo e quello della World Bank. Nell'esame dei diversi portali si è tenuto conto, in particolare, della frequenza e dell'aggiornamento dei dataset, della loro qualità, di eventuali servizi di visualizzazione, della promozione di casi di riuso, di strumenti di *community engagement* e di inclusione.
- **Ascolto e confronto con esperti e testimoni privilegiati della community dei riutilizzatori dei dati.** Attraverso interviste strutturate si è raccolta la testimonianza di diversi esperti del settore attivi nel dibattito in corso sugli Open Data: Gianluigi Cogo, responsabile fino al 2021 dell'agenda digitale della Regione Veneto; Gabriele Ciasullo, responsabile per AgID del catalogo nazionale dei dati aperti della PA; Federico Morando, CEO e *Co-founder* di Synapta; Ilaria Vitellio, *open government manager*; Umberto Rosini, responsabile nel 2020 per il Dipartimento della Protezione Civile della *dashboard* di comunicazione dei dati sull'andamento dell'emergenza pandemica; Domenico Pennone, capo ufficio stampa della Città metropolitana di Napoli e responsabile per la Regione Campania della comunicazione di politiche di *e-government*. I testimoni sono stati ascoltati sui rischi, le opportunità e i fattori critici di successo nell'esposizio-

ne, in un portale Open Data, del paniere e catalogo dei dati, dell'*end point sparql*, dell'ontologia semantica e della *social bar*.

Il lavoro ha avuto come esito quello di rappresentare i processi sottesi e gli impatti prefigurabili presso l'utenza e all'interno dell'organizzazione nell'esposizione di alcune funzioni chiave della nuova *landing page* e di fornire un quadro di raccomandazioni finali. Sono state presentate tre proposte alternative di *landing page* nelle quali le funzioni chiave sono state modulate secondo tre approcci comunicativi, diversamente orientati alla compliance normativa, alla community dei riutilizzatori e allo *storytelling* attraverso i dati aperti.

In estrema sintesi, le linee di indirizzo finali hanno voluto suggerire un 'approccio contemporaneo' all'apertura dei dati che, rispetto agli orientamenti del passato, fosse connotato da caratteristiche distintive come: la promozione di partnership, collaborazioni e progetti sui dati; l'enfasi sullo scopo delle pubblicazioni e sul riuso; l'introduzione di nuove figure di mediazione, di facilitazione e di raccordo tra titolari dei dati e riutilizzatori (*data stewards*); l'attenzione alla responsabilità e alla protezione dei diritti.

CANTIERI FPA COMMUNITY DATA GOVERNANCE



La community Data governance di FPA si inserisce nel quadro del progetto Cantieri, lo spazio virtuale permanente che da sei anni raggruppa in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica, con l'obiettivo di promuovere il confronto costante e strutturato tra i responsabili dei processi di innovazione della PA italiana.

Questo specifico gruppo di lavoro di FPA, organizzato nel 2021 in collaborazione con **Informatica Software Italia**, è dedicato al confronto tra responsabili delle *Data Unit* e dai *Data Information Officer* delle amministrazioni pubbliche di tutti i livelli, dalle associazioni impegnate in azioni di advocacy sulla trasparenza e il rilascio di dati aperti sulle politiche pubbliche, ricercatori, sviluppatori, start-upper, esperti e *data journalist*.

Il percorso e i temi del 2021

Nel corso del 2021, la community Data governance si è riunita in occasione di tre incontri di lavoro a porte chiuse, in modalità *full digital*, con l'obiettivo di confrontarsi sullo stato dell'arte, le opportunità e le criticità – strutturali e di processo – da superare per un governo efficiente dei dati all'interno delle diverse organizzazioni e per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

Tre ragioni, nel 2021, per favorire la circolazione, la diffusione e il riuso di dati affidabili, sicuri e aperti

Nel corso del 2021, il tema di un uso efficiente e di un governo adeguato dei dati e del riuso dei dati aperti è stato oggetto di rinnovata e profonda attenzione almeno per tre ordini di ragioni. In primo luogo, la pandemia ha reso evidente a tutti l'importanza della **reperibilità di dati affidabili per affrontare le sfide complesse che probabilmente definiranno il resto di questo secolo**. In secondo luogo, la definizione di una strategia comune e integrata sui dati è una delle priorità che la Commissione Europea si è data attraverso la **Strategia Europea in materia dei dati** – rilasciata a febbraio e, a dicembre, approdata al suo primo atto normativo¹ – con l'obiettivo di «creare uno spazio unico europeo dei dati, un autentico mercato unico dei dati, aperto ai dati provenienti da tutto il mondo nel quale, sia i dati personali, sia i dati non personali, compresi i dati commerciali sensibili, siano sicuri e le

¹ Con l'accordo provvisorio siglato il 1° dicembre 2021 Parlamento e Consiglio Ue hanno poi trovato la quadra sul **Data Governance Act**, prevedendo disposizioni rigorose per garantire un accesso equo e stimolare la condivisione volontaria dei dati per industria, startup, Pmi e Pubblica amministrazione. La legge sulla governance dei dati creerà un meccanismo per consentire il riutilizzo sicuro di determinate categorie di dati del settore pubblico soggetti ai diritti di altri. In primis segreti commerciali, dati personali e dati protetti da diritti di proprietà intellettuale. Gli enti pubblici che consentiranno questo tipo di utilizzo dovranno essere adeguatamente attrezzati in termini tecnici per garantire la privacy e la riservatezza.

imprese abbiano facilmente accesso a una quantità pressoché infinita di dati industriali di elevata qualità, che stimolino la crescita e creino valore riducendo al contempo al minimo la nostra impronta di carbonio ambientale». Infine, c'è una rinnovata pressione da parte della "comunità" dei riutilizzatori e di chiunque si occupi di Open Data nel **reclamare dati affidabili, in formato aperto e machine readable**: si pensi, ad esempio, alla campagna #datiBeneComune – sostenuta da 201 organizzazioni – per chiedere al Governo italiano di pubblicare in maniera aperta i dati sulla gestione della pandemia. Nel contesto di indirizzo delineato e, rinnovato, dunque, dagli eventi della pandemia, gli incontri dei tre Cantieri Data Gov realizzati durante l'anno hanno avuto come focus, rispettivamente: le azioni di stimolo messe in campo dalle amministrazioni per favorire il riuso dei dati aperti; il punto di vista dei riutilizzatori dei dati per stimolare un corretto rilascio di dati aperti e interoperabili; i fattori critici di successo per una efficace governance dei dati gestiti nel settore pubblico.

Le criticità in corso e gli stimoli per superarle dal confronto della Community

Le principali criticità che ostacolano una efficace circolazione dei dati rilevate durante gli incontri riguardano: **l'interoperabilità dei dati** per migliorare le politiche, i servizi e ridurre l'onere amministrativo per le imprese che operano nel mercato; **l'insufficienza dei dati attualmente disponibili per un riutilizzo innovativo**; gli ostacoli sia a livello settoriale che intersettoriale sulla **qualità** dei dati. Appare così necessario rafforzare la governance e l'utilizzo dei dati a livello sociale, economico con approcci e strutture a livello organizzativo che rendano possibile l'innovazione guidata dai dati sulla base del quadro giuridico vigente.

Per superare gli ostacoli delineati, favorire una corretta gestione dei dati e la condivisione e il riuso dei dati tra le PA e da parte di cittadini e imprese, nel corso degli incontri sono stati delineati **quattro macro-ambiti di intervento: strategia, qualità, community engagement e governance**.

Dal primo punto di vista è emerso come sarà importante implementare e dare finalmente esito e rinnovato impulso operativo alla **Strategia Nazionale dei Dati** (presentata a giugno). La Strategia Nazionale, oltre a delineare criteri di indirizzo sulla governance dei dati, potrà fornire un quadro di riferimento comune per la misurazione degli impatti considerando attente politiche di riequilibrio tra big corporation e piccole e medie imprese nella capacità di accedere ai dati e riutilizzarli.

Sulla **qualità** dei dati, soprattutto nei termini di una corretta metadatazione, l'input della community è stato quello di considerare **il ruolo e la tipologia dei destinatari finali dei dati stessi**, attraverso un processo finalizzato ad abilitare l'interoperabilità e strettamente

correlato, quindi, al terzo stimolo della community, che riguarda le iniziative di **coinvolgimento dei riutilizzatori**.

Attività di engagement e iniziative di *open innovation* possono influenzare positivamente sia la governance dei dati che i processi di rilascio di Open Data, garantendone la loro effettiva valorizzazione. Queste iniziative comportano «impegnativi processi di dialogo e di confronto e, quindi, volontà, determinazione e forti motivazioni da parte delle amministrazioni titolari dei dati».

Infine, ma non certo per importanza, l'ultimo spunto emerso come stimolo ha riguardato la necessità di intendere la governance dei dati non solo come governance tecnica, ma anche organizzativa e quindi di istituire, all'interno delle organizzazioni, **strutture e figure di riferimento (data steward o data leader)** in grado di: conoscere i dati di cui un'organizzazione dispone e sapere di quali dati dovrebbe disporre; indirizzare il governo dell'intero ciclo di vita del dato; essere un punto di riferimento per la community dei riutilizzatori; stimolare iniziative e collaborazioni sui dati.

Gli incontri della Community Data Gov di FPA seguono da vicino il dibattito e l'attualità del tema dei dati e degli Open Data per accompagnare le amministrazioni a generare efficacia ed efficienza governativa, per l'erogazione di servizi di qualità e per l'orientamento dei processi decisionali.

COPIARE, RIUSARE, FARE KIT DI PRATICHE, FARE RETE SUI TERRITORI: SOLO COSÌ IL PNRR POTRÀ TROVARE SCALABILITÀ NAZIONALE

I

di **Andrea Tironi**

*Project Manager Trasformazione Digitale in
Consorzio Informatica e Territorio*

Per parlare di PNRR, pubblica amministrazione e digitale è necessario partire da dati e numeri, perché senza questa chiarezza di informazioni non si possono fare considerazioni, si possono solo esprimere opinioni. E questo non è il momento di esprimere opinioni, ma di basarsi sui fatti per prendere decisioni corrette, veloci e precise. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede che il 27% delle risorse siano impiegate in digitalizzazione, ovvero in tutti quegli interventi che mirano a rendere la pubblica amministrazione, le imprese e i cittadini più digitali. La strategia **Italia Digitale 2026**, contenuta nel Piano, mira a definire la roadmap per la trasformazione digitale delle infrastrutture del paese e della PA, focalizzandosi su alcuni obiettivi ambiziosi:

- diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione;
- colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile;
- portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in cloud;
- raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online;
- raggiungere, in collaborazione con il Ministero per lo Sviluppo Economico, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga.

L'orizzonte temporale per il raggiungimento di tali obiettivi è il 2026. A questo punto, è lecito porsi due domande rispetto alla loro attuazione a livello locale:

1. quali sono i punti cruciali che interessano la **PA locale**, in particolare i Comuni italiani più piccoli (esclusi quindi i 50-100 enti di maggiori dimensioni, come ad esempio le Città metropolitane, che potranno candidarsi per i 'progetti bandiera', c.d. *flagship*)? La domanda va declinata in ottica di digitalizzazione degli enti e dei relativi servizi.
2. gli enti locali di piccole dimensioni saranno in grado di ricevere questi fondi e spenderli bene?

A queste due domande si possono dare risposte differenti rispetto ai sette principali investimenti inerenti alla PA digitale. Rispetto al tema **infrastrutture digitali**, focalizzato principalmente sulla creazione del Polo Strategico Nazionale (PSN) e sulla sua messa a regime dopo anni di attese e annunci, la PA locale risulta interessata solo per la parte in cui i dati degli enti territoriali, una volta classificati secondo la Strategia Cloud Italia, potranno essere ospitati oppure no sulla nuova infrastruttura. Diverso è il discorso relativo all'investimento **abilitazione e facilitazione della migrazione in cloud**, se si considera che degli 11.000 data center della PA qualche migliaio appartiene proprio a Comuni medio-piccoli italiani (sebbene, ricordiamo, i loro dati siano classificabili come ordinari o critici, ma non strategici). Rispetto a questo tema, il PNRR sembra ben orientato rispetto a tre assi:

- una **logica di migration as a service**. Nel-

Le buone pratiche e le buone iniziative (es. Fondo innovazione), se funzionanti, vanno copiate. Inventare pratiche nuove o soluzioni nuove per far vedere che si è fatto qualcosa di diverso è un modello di pensiero da superare

le PA locali c'è una notevole mancanza di competenze per la migrazione al cloud. Fornire dei servizi di supporto 'neutrali' alla migrazione, può essere la chiave per l'effettiva messa in sicurezza dei dati e l'eliminazione degli ormai 'famosi' server nel sottoscala o nell'antibagno, che si trovano in tanti Comuni;

- un **team dedicato di supporto**. Per facilitare l'orchestrazione di questa significativa mole di lavoro viene creato un team dedicato a guida MITD, incaricato di censire e certificare i fornitori idonei per ogni attività della trasformazione e, successivamente, di predisporre 'pacchetti' di supporto (che ogni PA combinerà a seconda dei propri bisogni specifici);
- il **concetto di aggregazione**. Per le PA di minori dimensioni, che non hanno la massa critica per una gestione individuale, verrà resa obbligatoria l'aggregazione in raggruppamenti ad hoc per l'esecuzione dell'attività di trasformazione/migrazione.

Anche se l'attuazione non è ben chiara – l'*execution* al momento non è stata definita – il tema è centrato: i **Comuni medio-piccoli da soli non ce la possono fare ad attuare la migrazione al cloud** per mancanza di competenze, sensibilità, ecc. La strada è corretta: aggregarsi, unendo i problemi e le forze, avere servizi 'chiavi in mano' neutrali (per evitare i *lock-in* delle *software house*) e avere supporto. La governance del tema è passata da AgID al MITD. Quindi al momento c'è un minimo di incertezza, che si spera si chiarisca nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda il tema **interoperabilità**, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) rappresenterà un elemento centrale dell'agenda dei prossimi anni. L'interoperabilità dei dati porterà un'accelerazione notevole dell'interazione tra PA, imprese e cittadini. Verranno richiesti dati solo se necessari o eventualmente solo se da confermare. Sebbene il progetto sia rivolto principalmente a grandi enti nazionali (il cambiamento sarà generato facendo interfacciare mediante API

le grandi basi dati delle PA centrali) gli enti locali potranno, grazie all'accesso a queste basi dati, creare servizi sempre più semplici da utilizzare.

Gli investimenti in materia di **servizi, identità, domicilio, notifiche e pagamenti**, rappresentano invece il punto di maggiore continuità con il passato: ormai SPID, CIE, IO e pagoPA sono diventati strumenti di uso quotidiano nella PA, grazie a progettazioni efficaci e politiche di *design* e crescita di queste piattaforme, che hanno portato i cambiamenti culturali visibili alle masse, mediante campagne come il CashBack o il Green Pass. Su questo ambito si potrebbe proseguire l'esperienza positiva del **Fondo Innovazione**, avviata da pagoPA Spa nel 2021 e attualmente ancora in corso. In particolare, la possibilità di rivolgersi a un team di supporto per eventuali dubbi o domande, sia di natura tecnica che relazionale, nonché l'utilizzo della rete di partner tecnologici come hub intermedi per la comunicazione con gli enti (in aggiunta alla comunicazione diretta), hanno rappresentato elementi in grado di generare un cambiamento culturale nella PA (tra i dipendenti) e fuori dalla PA (tra cittadini e imprese).

Gli enti locali fanno invece fatica a comprendere appieno il concetto di **sicurezza informatica** se non declinandolo in parole come *firewall*, antivirus e poco altro, non trovando negli investimenti sul tema previsti dal PNRR un vero valore aggiunto. Investimenti che, del resto, fanno poco capo alla PA locale, poiché la sicurezza dovrebbe essere migliorata mediante i PSN e la migrazione al cloud, ma soprattutto grazie alla creazione di un ecosistema di pubblica cyber-sicurezza basato sul Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica. Interessante sarebbe poter aggiornare le Misure Minime di Sicurezza ICT, una 'piccola bibbia' per gli enti locali che è ormai datata, e che li aiuta a raggiungere un livello di sicurezza quantomeno accettabile.

Lasciando da parte l'investimento digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, evidentemente fuori dal perimetro delle PA

locali, particolarmente interessante è l'intervento su competenze digitali di base, con cui il PNRR intende rafforzare il network territoriale di supporto digitale, facendo leva su esperienze locali di successo, e il **Servizio Civile Digitale**, attraverso il reclutamento di diverse centinaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base. I Comuni rappresentano in questo senso proprio 'l'ultimo miglio' che può servire per aiutare a diffondere cultura digitale. Per la formazione, si possono usare piattaforme centrali, ma i Comuni sono i luoghi dove il cittadino va a chiedere "come si fa a pagare con pagoPA? come faccio SPID?", e quindi formare il personale di tali enti è fondamentale per aiutare la PA ad aiutare il cittadino poco digitale. In fondo, i dipendenti pubblici degli enti locali sono a loro volta 'cittadini', ma anche divulgatori quando il cittadino chiede informazioni.

Quanto rappresentato finora, almeno a livello di disegno, è quindi da valutare come positivo e le direzioni indicate sono buone. Probabilmente per la parte di esecuzione non ancora definita si potrebbe fare riferimento ad alcuni punti:

- **Coinvolgere tutti**, enti locali, cittadini, *in-house*, partner tecnologici e soprattutto *software house*: la PA locale, nella costruzione di servizi digitali, è figlia dei prodotti che può comprare. Pensare che la PA locale, rappresentata dagli enti medio-piccoli, progetti o sviluppi un software, è fuori dalla realtà: i Comuni medio-piccoli semplicemente comprano un software con dei servizi associati (formazione, produzione di un *workflow*, aggiornamenti). Se quanto si compra è buono e sicuro e/o *compliant*, allora la PA locale si allinea alle leggi, linee guida, circolari. Se è poco sicuro, non attento alla privacy e/o obsoleto, allora il cittadino si trova servizi poco sicuri, e poco funzionali. Creare dei marketplace di fatto (con requisiti verificati) e non di nome (con requisiti auto dichiarati), porterebbe il procurement a migliorare nettamente
- dal punto di vista tecnico, semplificando la selezione per le PA locali dei software da acquistare.
- **Copiare, copiare, copiare**: le buone pratiche e le buone iniziative (es. Fondo innovazione), se funzionanti vanno copiate. Inventare pratiche nuove o soluzioni nuove per far vedere che si è fatto qualcosa di diverso è un modello di pensiero da superare. L'epoca della prossima piattaforma digitale 'da effetto wow' è finita. Oggi si tratta di fare molto meglio quello che si fa già (a partire dal Fascicolo sanitario o dai portali telematici dei servizi degli enti, servizi pensati 10-15 anni fa), o di copiare da chi ha fatto meglio di noi. Si tratta di utilizzare quindi fondi mirati al miglioramento di servizi esistenti, anche valutando tecnologie semplici: intelligenza artificiale o *machine learning* ai Comuni piccoli non servono a molto. Il cittadino, avendo davanti un bel portale che gli offra i servizi di cui ha bisogno e che usa sì e no due volte l'anno, con una fascicolazione che permetta di capire dove è la pratica ed avendo un tempo certo di risposta, si sentirà già su "PA-mazon".
- **Creare kit**: se una buona pratica funziona, creare un kit e riutilizzarlo è la via. Il riuso di soluzioni è difficile se non a livello aggregato. Il riuso di pratiche è più semplice. La PA spesso si autocelebra per i risultati raggiunti, ma non permette agli altri mediante kit di copiare percorsi positivi, o di replicarli facilmente. Creare conoscenza condivisa è fondamentale.
- **Team territoriali**: sebbene i team centrali sopra citati siano utili e positivi (perché rappresentano la PA centrale che aiuta la PA locale) servono anche team locali che governino i territori e li facciano evolvere, dei team di esecuzione. Questo supporto può arrivare da società locali che aiutino i territori a fare percorsi di crescita culturale e funzionale. Di questi esempi non ce ne sono molti, del resto la chiave dell'aggregazione è indicata anche nei punti della

Missione 1 del PNRR come necessità ed obbligo per il cambiamento (ad esempio verso il cloud). Il team potrebbe anche essere una sorta di 'sherpa dei fondi' per aiutare a cogliere le opportunità dei fondi che riceveranno i territori nei prossimi anni, che siano del PNRR, del settennato europeo o regionali.

Fino a questo punto abbiamo parlato di cosa si potrebbe consigliare di fare in aggiunta a quanto fatto. Ma cosa manca, dunque? **Forse una messa in discussione di paradigmi di base.** Se è vero che il cambiamento è incrementale, la visione può essere 'laterale', qualcosa di totalmente diverso. Partiamo da un esempio semplice per poi scalare il concetto presentato. Un esempio pratico: la carta di identità elettronica ha ancora senso

che venga erogata dal singolo ente? O si potrebbe erogarla territorialmente? Il concetto di servizio locale ha ancora senso che sia diviso in Comune, ASL, altro? In fondo il cittadino vorrebbe un portale del 'servizio PA' (la famosa PA-mazon), che sia centrale o locale. Come Amazon propone i libri che 'quelli come me' hanno comprato, perché non potremmo accedere ad un portale, collegarci con SPID e avere dei servizi profilati in base alla nostra età, al nostro stato (nubile/celibe, sposato, con figli altro) e consigli sui servizi utilizzati da cittadini 'come me'? Le autonomie locali hanno ancora senso di essere interlacciate all'erogazione dei servizi digitali? Forse un pizzico di pensiero laterale, con tutti i fondi che avremo a disposizione, non sarà male inserirlo, sempre se è possibile.

CANTIERI FPA COMMUNITY RTD (RESPONSABILI PER LA TRANSIZIONE DIGITALE) I

La community dei Responsabili per la transizione digitale di FPA si inserisce nel quadro del progetto Cantieri, lo spazio virtuale permanente che da sei anni raggruppa in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica, con l'obiettivo di promuovere il confronto costante e strutturato tra i responsabili dei processi di innovazione della PA italiana.

Questo specifico gruppo di lavoro di FPA, organizzato nel 2021 in collaborazione con **DXC Technology, Liferay, Samsung Electronics Italia e ServiceNow**, è dedicato in maniera specifica al confronto tra **RTD** delle principali amministrazioni centrali, regionali e locali italiane, nonché a **CIO** e **IT manager** dei medesimi enti individuati di volta in volta in base al tema trattato.

Il percorso e i temi dell'edizione 2021

Nel corso del 2021, la community RTD si è riunita in occasione di tre incontri di lavoro a porte chiuse, in modalità *full digital*, al fine di confrontarsi rispetto a due grandi tematiche:

- **l'impatto dell'introduzione della figura del RTD**, per valutare come, a più di 5 anni dall'introduzione di questa figura, siano cambiati i modelli di gestione dei processi di trasformazione digitale degli enti pubblici, sia in termini di rapporti interni (con vertici apicali e altre strutture dell'ente) che esterni (con utenti e partner tecnologici).
- **l'avanzamento dei grandi progetti di trasformazione digitale della PA italiana**, in particolare quelli inerenti alla digitalizzazione dei servizi pubblici e della loro integrazione con le principali piattaforme abilitanti previste dal Piano triennale per l'informatica nella PA.

Nel corso dei tre incontri, i due temi sono stati approfonditi anche alla luce delle novità intercorse durante l'anno, in particolare rispetto alle direttrici di intervento individuate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in tema di PA digitale, al monitoraggio dell'avanzamento dei progetti-paese inerenti a piattaforme e servizi digitali e ai dati relativi alle performance del nostro paese in tema di digitale (es. DESI 2021).

Il ruolo dei RTD: stato dell'arte, evoluzioni e prospettive future

Figura centrale nelle strategie di digitalizzazione della PA, il Responsabile per la transizione digitale ha assunto nel corso dell'ultimo

biennio un ruolo fondamentale nella gestione dell'emergenza, punto di riferimento non solo per l'adozione degli interventi di natura tecnologica necessari a fronteggiare la pandemia, ma anche e soprattutto per la creazione di quell'*humus* organizzativo e culturale imprescindibile per il radicale ripensamento del modo di lavorare nelle amministrazioni pubbliche. D'altronde, la peculiarità di questa figura introdotta nel 2016 con la modifica del Codice dell'amministrazione digitale (CAD)¹ è proprio quella di configurarsi come un coordinatore multidisciplinare dei diversi processi di innovazione.

Eppure, a distanza di cinque anni dall'introduzione del RTD nel panorama italiana, la maturità e la consapevolezza dimostrata dalle diverse realtà pubbliche italiane rispetto a questa figura è ancora molto disomogenea. Da un lato vi sono quelle realtà più strutturate, in cui il RTD sembra ormai aver assunto quel ruolo di 'abilitatore' in grado di tradurre il percorso di transizione al digitale in una vera e propria azione di *change management*, che vada oltre la mera dimensione tecnologica per produrre un elevato impatto anche sotto il profilo organizzativo e culturale. Dall'altro, gran parte delle realtà più piccole, a livello territoriale, che ancora fanno fatica a valorizzare il RTD nell'ambito delle proprie strategie di digitalizzazione.

Tale disomogeneità si riflette innanzitutto dall'andamento delle nomine, che anche nel 2021 ha confermato il *trend* di crescita registrato negli anni precedenti. I dati disponibili al 31 dicembre 2021 ci dicono che gli RTD nominati sono 7.991, contro i 6.461 di dicembre 2020. Eppure, se tutte le realtà più grandi (Ministeri, Regioni, Città metropolitane) hanno ormai provveduto alla nomina del proprio RTD, nelle amministrazioni più piccole si assiste ancora a un ingiustificato ritardo. Ad esempio, i RTD nominati nei Comuni e nei loro consorzi o associazioni è pari a 4.861, circa il 60% del totale.

Ma anche tra le realtà territoriali che hanno individuato il proprio RTD permangono elementi di criticità. Tra le principali difficoltà evidenziate dal confronto della community di FPA, si segnalano in particolare le seguenti.

- un processo di nomina ancora molto legato alla **logica del mero adempimento**, con enti che si limitano a individuare il referente interno cui attribuire il ruolo di responsabile dell'ufficio descritto dall'art 17 del CAD, senza tuttavia procedere alla necessaria strutturazione del resto del team. Ciò anche per effetto della formulazione stessa della norma, che secondo l'opinione di molti RTD, si focalizza eccessivamente sulle caratteristiche del responsabile e poco su quelle dell'ufficio.
- sostanziale **assenza di modelli di riferimento** da cui attingere per una corretta attuazione della norma, non solo per ciò che attiene al processo di nomina, ma anche in termini di possibili modelli di organizzazione e funzionamento dell'ufficio per la transizione di-

¹ Decreto legislativo n. 179 del 26 agosto 2016.

gitale e per le modalità di relazione con altre figure e uffici interne all'amministrazione.

- **difformità nella scelta della figura** cui attribuire questo ruolo, stante le diverse articolazioni dei diversi enti locali (anche appartenenti al medesimo comparto), da cui risulta una platea di RTD con competenze e funzioni molto diversificate tra amministrazione e amministrazione.
- **scarso ricorso alla forma associata** prevista dallo stesso CAD (comma 1-*septies* dell'articolo 17), che consentirebbe agli enti di condividere risorse e competenze e superare le difficoltà strutturali legate alla dimensione ridotta di molti enti.

Per promuovere una reale valorizzazione del RTD su tutto il territorio nazionale, sono necessarie alcune azioni correttive da mettere in campo nei prossimi anni. Tra i principali spunti emersi dal dibattito si segnalano:

- **la necessità di rilanciare con forza la rete dei RTD** realizzata a livello nazionale da AgID, allargando la platea di enti coinvolti e rafforzando le attività di *community management*, con particolare riferimento alla condivisione di esperienze per garantire una buona omogeneità di implementazione dei servizi digitali nelle diverse realtà;
- **la possibilità di procedere a una revisione dell'articolo 17 del CAD**, al fine di valorizzare maggiormente il concetto di Ufficio per la transizione digitale, inteso come team in possesso di competenze specifiche e verticali (non focalizzando l'attenzione sul dirigente ad esso preposto), coordinato dal RTD che conserverebbe invece quel ruolo trasversale di coordinamento collegato tanto alla governance della struttura nel suo complesso, tanto alla gestione delle relazioni con gli altri uffici dell'ente interessati dai processi di digitalizzazione. La revisione potrebbe anche essere l'occasione per allineare funzioni e competenze dell'ufficio alle nuove sfide poste dai processi di attuazione del PNRR;
- **definire modelli di riferimento per la nomina del RTD e la strutturazione degli uffici per la transizione al digitale**, partendo dalle *best practice* realizzate a livello locale (ma non solo) in questi anni. In questo senso, il "Vademecum per la nomina di RTD in forma associata da parte delle PAL", già previsto dal Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022, e ora annunciato per marzo 2022 dal nuovo Piano 2021-2023, rappresenterà un passaggio cruciale per fornire agli enti locali uno strumento operativo in grado di far cogliere l'opportunità offerta dalla norma.

Lo sviluppo dei servizi digitali e l'integrazione con le piattaforme abilitanti

Lo sviluppo di servizi digitali di nuova generazione rappresenta una delle principali responsabilità del RTD. Partendo dall'analisi dello stato dell'arte delle PA italiane verso lo *switch off* digitale (si vedano i dati

illustrati nell'articolo introduttivo del capitolo), il confronto della community si è focalizzato sull'avanzamento delle diverse amministrazioni italiane nello sviluppo di **servizi pubblici digitali** per cittadini e imprese e sulla loro **integrazione con le principali piattaforme abilitanti**, analizzando le principali criticità che ancora oggi rallentano il percorso di attuazione del Piano triennale. Tra i principali fattori ostativi a un deciso cambio di marcia in termini di interlocuzione digitale tra PA e utenza di riferimento, si segnalano la difficoltà di integrare le nuove soluzioni con i sistemi preesistenti (*legacy*), insieme all'atavico problema della scarsità di risorse finanziarie e di competenze interne, problemi avvertiti soprattutto dalle realtà locali.

In questo senso, il PNRR offre un'opportunità unica per accelerare i processi lentamente avviati nel corso degli ultimi anni. Proprio sugli interventi previsti dal Piano in materia di digitalizzazione della PA (M1C1.1), e in particolare quelli inerenti all'**investimento 1.4 - Servizi digitali e cittadinanza digitale**, si è focalizzata l'analisi della community, anche alla luce delle debolezze emerse dai dati del DESI 2021, soprattutto in tema di utilizzo dei servizi da parte dell'utenza.

In questo senso, pur nel quadro di un giudizio positivo sull'impostazione complessiva degli interventi, la community si è confrontata sulle possibili leve in grado di garantire una migliore esecuzione dei diversi progetti previsti. Tra i principali spunti emersi dal dibattito si segnalano le seguenti necessità:

- promuovere una **cultura interna del digitale**, improntata a una logica che sia davvero *paperless* tanto nelle relazioni interne agli enti quanto nelle relazioni con il cittadino;
- prestare particolare attenzione al tema della **progettazione dei servizi**, non solo dal punto di vista del *front end*, ma anche e soprattutto nella logica di un ripensamento complessivo dei processi interni. In questo senso, le amministrazioni dovrebbero rafforzare le proprie competenze in materia di **service design** e cominciare a lavorare per processi, anziché per funzioni.
- assicurare in tempo brevi il completamento del **domicilio digitale**, per anni grande tassello mancante del complessivo disegno del c.d. "sistema operativo del paese". L'approvazione delle Linee guida AgID su INAD, l'Indice dei Domicili digitali per le persone fisiche (settembre 2021) rappresenta in questo senso un passaggio tanto fondamentale quanto atteso;
- accelerare l'acquisizione di **competenze specifiche altamente professionalizzate** necessarie alla trasformazione digitale, allineando le nuove modalità di reclutamento agli effettivi tempi richiesti dall'innovazione;
- accompagnare la piena digitalizzazione dei servizi a un **ripensamento degli spazi fisici** preposti all'erogazione dei servizi al cittadino, al fine di sfruttare la sinergia tra canali fisici e online, capitalizzando l'esperienza offerta dalla sperimentazione in emergenza dello Smart Working. Nell'ambito di tale sinergia, occorre attivare

FOCUS ON

azioni di accompagnamento e 'presa in carico' dei cittadini meno propensi all'utilizzo dei servizi online, per ragioni anagrafiche, economiche o sociali.

- promuovere **l'utilizzo dei servizi digitali**, temperando azioni di *switch off* spinto dei tradizionali canali fisici, anche sulla scia della normativa di riferimento, con meccanismi di incentivo, coordinate e/o supportate dal livello centrale, al fine di offrire al cittadino un vantaggio concreto nella preferenza del canale digitale a quello analogico (la sperimentazione del CashBack rappresenta in questo senso un esempio concreto).

IL PNRR E LA SICUREZZA CIBERNETICA: SFIDE E PROGETTI



di **Luisa Franchina**

*Presidente Associazione Italiana esperti in
Infrastrutture Critiche*

I progetti che saranno realizzati grazie alle risorse fornite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono sicuramente un'opportunità storica per il nostro paese, e per la pubblica amministrazione in particolare, per ammodernare le strutture esistenti e accompagnare la transizione digitale.

Un'attenzione speciale dovrà essere riservata ad elevare ulteriormente i livelli di cyber sicurezza di sistemi e apparati delle PA, alcune delle quali individuate come infrastrutture critiche e quindi meritevoli di maggior tutela vista la delicatezza delle funzioni svolte e i possibili effetti negativi dirompenti per i cittadini in caso di compromissione. Tuttavia, per evitare che l'implementazione delle riforme annunciate si scontri in partenza con storiche criticità, sarà imprescindibile prevedere la formazione e il reclutamento di nuove figure professionali, in linea col programma di innovazione strategica che il Piano Nazionale si prefigge di sviluppare. Così come i privati, la PA necessita di nuove competenze tecniche e tecnologiche che interessino tutte le tipologie di dipendenti e non già i soli laureati o i ruoli superiori, rendendo l'intera compagine amministrativa capace e pronta ad affrontare le sfide digitali. Uguale importanza, se non maggiore, sarà rivestita dai tecnici il cui ruolo diverrà sempre più cruciale per assicurare la corretta funzionalità e sicurezza dei nuovi sistemi, nonché la loro adeguata implementazione e manutenzione.

Si pensi, ad esempio, alla fase di migrazione verso il cloud che dovranno affrontare le PA da qui ai prossimi anni: sarà fondamentale

assicurare che il passaggio avvenga senza disservizi di sorta, ma soprattutto garantire che venga preservata la sicurezza delle informazioni. Tale rinnovo del personale con l'immissione di figure altamente preparate, dovrà essere necessariamente accompagnato da stimoli motivazionali che spingano i soggetti più adeguati a offrire le proprie capacità per servire la macchina amministrativa nazionale. La storica tendenza del cittadino medio ad inseguire il proverbiale 'posto fisso' si scontra con la diversa attitudine che solitamente contraddistingue i tecnologi, caratterizzati da una mentalità innovativa e poliedrica frutto di quella educazione e *formamentis*, tipiche della società statunitense, che portano a prediligere un approccio al lavoro più flessibile, ma maggiormente remunerativo. Tale flessibilità potrà essere realizzata solo con previsioni economiche, normative e organizzative adeguate che permettano di fidelizzare il personale con competenze tecniche, come pure di snellire e facilitare le procedure burocratiche. L'acquisizione di nuovo personale, ad ogni modo, dovrà essere accompagnata da campagne di aggiornamento e *upskilling* del personale già impiegato, così da poter disporre di una forza lavoro competente e integrata a tutti i livelli.

I progetti e gli investimenti previsti dovranno, infatti, tenere in considerazione gli esempi virtuosi realizzati in questi anni dagli enti della PA sfruttando risorse e competenze disponibili e riuscendo in alcuni casi anche a ridurre le spese. Emblematico in tal senso il ruolo svolto nell'ambito del Ministero dello Sviluppo Economico da parte dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione (ISCOM) in merito alle certificazioni di settore. L'Istituto ricopre

il ruolo di Organismo di Certificazione della Sicurezza Informatica (OCSI) di sistemi e prodotti ICT commerciali e di tutti i settori della PA che non afferiscono al contesto della sicurezza nazionale. Sin da tale designazione nel 2003, l'OCSI ha gestito lo Schema Nazionale per la valutazione e la certificazione della sicurezza nel settore della tecnologia dell'informazione, regolato l'accreditamento dei Laboratori per la Valutazione della Sicurezza, nonché ha rappresentato l'Italia negli organismi internazionali di settore. A ulteriore dimostrazione delle risorse e dell'impegno profusi dalla PA nei confronti di un ambito rivelatosi fondamentale, quale quello della cyber security, si può menzionare il percorso intrapreso con la creazione del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica e, da ultimo, con l'istituzione della nuova Agenzia per la Sicurezza Nazionale Cibernetica. Le nuove normative introdotte permetteranno di elevare gli standard di sicurezza informatica, innescando un circolo virtuoso.

Al di là degli strumenti utilizzati sinora, anche piuttosto fruttuosamente, al fine di riuscire a portare a terra efficacemente le azioni previste, sarà fondamentale far sì che le burocrazie non costituiscano un impedimento in tal senso. Sarebbe quindi auspicabile che l'attuale normativa prevista dal codice degli appalti per la PA venisse riformata in modo tale da evitare che il criterio dirimente per gli acquisti sia costituito unicamente dal conseguire il massimo ribasso. Tale metodo andrebbe integrato con valutazioni tecniche ed economiche che consentano di reperire soluzioni valide a livello del rapporto costi-benefici, anche se non strettamente rispondenti a criteri di economicità. Ciò dovrebbe essere valido per la generalità degli acquisti nella PA, ma sarà tanto più importante per la realizzazione di progetti ad alto contenuto tecnologico, per cui non possono essere assolutamente sottovalutati gli aspetti legati alla cyber security. Difatti, eventuali risparmi conseguiti in sede d'acquisto a scapito della sicurezza dei sistemi verrebbero vanificati in

caso di compromissioni o malfunzionamenti che comporterebbero ben più costose attività di ripristino e disservizi per l'utenza.

Poiché dovranno innestarsi e coordinarsi con la rete di enti e organismi della PA già esistenti, le linee di intervento delineate dal Piano dovranno necessariamente essere coerenti con le dinamiche presenti in queste ultime. Specialmente per quanto riguarda le ramificazioni territoriali locali della PA, bisognerà seguire attentamente l'applicazione dei progetti individuati, senza tralasciare una capillare attività di controllo. Ad esempio, la già citata Agenzia per la sicurezza cyber provvederà a controllare la compliance con i dettami normativi previsti nell'ambito del Perimetro Nazionale, ed eventualmente

comminare sanzioni, per mezzo di ispezioni e verifiche. Invece, permane incertezza in merito a quali organismi possano effettuare un analogo controllo per ciò che concerne gli interventi posti in essere dalle PA locali sotto la direzione di altri Ministeri quali quello per la Transizione Ecologica o quello del Turismo. Ad esempio, il Ministero dello Sviluppo Economico dispone già di distaccamenti territoriali in ogni Provincia che potrebbero essere sfruttati

a tal fine, magari con l'immissione di personale adeguatamente formato negli Ispettorati, mentre il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili potrebbe supportare le diramazioni locali. In assenza di qualsivoglia attività di verifica si andrebbe a minare sin dall'origine la corretta implementazione delle linee di intervento, vanificando le opportunità rese possibili dagli investimenti garantiti dal Piano.

In conclusione, le linee di intervento delineate dal Piano appaiono coerenti con ciò che

Così come i privati, la PA necessita di nuove competenze tecniche e tecnologiche che interessino tutte le tipologie di dipendenti e non già i soli laureati o i ruoli superiori, rendendo l'intera compagine amministrativa capace e pronta ad affrontare le sfide digitali

avviene realmente nella PA e soprattutto in grado di far compiere un grande salto in avanti a PA centrali e locali. Sicuramente, almeno per gli aspetti tecnici, alcuni strumenti amministrativi andranno aggiornati e servirà la creazione di figure professionali in numero maggiore rispetto a quelle disponibili attualmente, di livello sia laureato che diplomato, a beneficio delle PA centrali e locali e di tutti i settori privati.

Da questo punto di vista, le scelte compiute nel PNRR tengono in considerazione i problemi atavici della nostra pubblica amministrazione, ma soprattutto tengono in

considerazione gli esempi virtuosi realizzati in questi anni da una PA che, nonostante il progressivo depauperamento, è comunque andata avanti.

Nei temi di sicurezza cyber ci aspettiamo un cambio di marcia grazie all'Agenzia che offrirà il proprio supporto a enti privati e pubblici. L'auspicio è che questa possa cooperare con gli enti competenti per la formazione di livello secondario e universitario in Italia per supportarli verso la creazione di maggiori figure professionali con competenze tecniche, anche qualora la tecnica non costituisca la *core competence* delle figure stesse.

CANTIERI FPA COMMUNITY CISO & DPO (CHIEF INFORMATION SECURITY OFFICER E DATA PROTECTION OFFICER)



La community CISO & DPO di FPA si inserisce nel quadro del progetto Cantieri, lo spazio virtuale permanente che da sei anni raggruppa in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica, con l'obiettivo di promuovere il confronto costante e strutturato tra i responsabili dei processi di innovazione della PA italiana.

Questo specifico gruppo di lavoro di FPA, organizzato nel 2021 in collaborazione con **Akamai**, **Archer**, **DXC Technology**, **HCL Software Italia** e **Samsung Electronics Italia**, è dedicato al confronto tra **Chief Information Security Officer** e **Data Protection Officer** delle principali amministrazioni italiane.

Il percorso e i temi dell'edizione 2021

Nel corso del 2021, la community CISO & DPO si è riunita in occasione di tre incontri di lavoro a porte chiuse, in modalità *full digital*, al fine di confrontarsi e scambiare esperienze con l'obiettivo di formulare delle raccomandazioni per una politica della sicurezza del settore pubblico, che sia al passo con le nuove minacce del cyberspazio. Al dibattito ha contribuito Samuele De Tomas Colatin, *Research Fellow* del NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence di Tallinn, Estonia.

La cybersecurity del settore pubblico

Gli attacchi ai sistemi informativi di organizzazione pubbliche e privati hanno registrato una vera e propria escalation negli ultimi due anni. Tanto che gli esperti non temono a definirla un'emergenza globale. Le perdite stimate dal Clusit, l'Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica, sono pari a 6 trilioni di dollari per il 2021 e incidono ormai per una percentuale significativa del GDP mondiale, con un tasso di peggioramento annuale a due cifre e un valore pari a tre volte il PIL italiano.

Qualche dato per dare un'idea del fenomeno. Nel solo primo semestre del 2021 gli attacchi ritenuti gravi ovvero attacchi con un impatto sistemico in ogni aspetto della società, della politica, dell'economia, sono il 74% del totale. Nel 2020 questa percentuale era il 49%. Sono aumentati del 21% gli attacchi gravi compiuti per finalità di *Cybercrime*, ovvero a fini estorsivi, che oggi rappresentano l'88% del totale. Sono inoltre cresciuti del 18% gli attacchi riferibili all'*Information Warfare*, la cosiddetta guerra delle informazioni.

Il Documento di Sicurezza Nazionale del Dipartimento delle infor-

mazioni per la sicurezza (DIS) ha evidenziato, tra il 2019 e il 2020, un incremento del 20% degli attacchi cyber. I sistemi IT di soggetti pubblici registrano un +10%. Nel corso del 2020 l'83% delle PA italiane sono state colpite da attacchi cyber. Di questo 83% quasi il 50% sono PA locali, che registrano così un +30% rispetto al 2019.

Un *trend* che sembra confermarsi nel 2021. Gli ultimi dati del Rapporto Clusit 2021 segnalano che, in percentuale, la categoria *Government* con il 16% del totale degli attacchi si attesta al primo posto tra le vittime. Al secondo posto la Sanità, con il 13% degli attacchi totali.

La cybersecurity delle infrastrutture pubbliche è fondamentale per la salvaguardia del sistema paese. Risponde a questa esigenza l'istituzione del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica. Obiettivo: aumentare la sicurezza e la resilienza cibernetica dei soggetti sensibili ovvero i soggetti che esercitano o erogano funzioni o servizi essenziali per lo Stato. Tali soggetti sono tenuti a precisi obblighi nell'adozione di misure di sicurezza, notifiche di incidenti e utilizzo di forniture di beni, sistemi e servizi ICT. Con il dpcm del 15 giugno 2021, sono individuate le categorie di beni, sistemi e servizi ICT per cui i soggetti inclusi nel Perimetro sono tenuti a comunicarne l'impegno al Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN).

Di grande importanza l'istituzione, a giugno 2021, dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN). L'Autorità nazionale assume i compiti dei diversi enti sinora coinvolti per le rispettive competenze, quali la Presidenza del Consiglio, il DIS e l'Agenzia per l'Italia Digitale. L'istituzione di questo nuovo soggetto permetterà di affrontare in maniera trasversale i temi dell'agenda cyber italiana: modalità e tempi di risposta agli incidenti e alle crisi, grazie al coordinamento del CSIRT e del Nucleo di Sicurezza Cibernetica; rafforzamento del partenariato pubblico-privato e delle competenze. L'Agenzia, inoltre, si impegna a promuovere l'autonomia industriale e tecnologica italiana, in linea con la Strategia Cloud Italia, che spinge la migrazione dei dati della pubblica amministrazione verso un Cloud nazionale, indipendente da *provider* esteri per la gestione delle chiavi crittografiche.

In ambito europeo si sta lavorando alla revisione della Direttiva NIS, la c.d. NIS 2. Il progetto di revisione presentato dalla Commissione Europea mira ad aumentare il livello di sicurezza cibernetica europeo, ampliare la platea di beneficiari e includere nuovi ambiti tra quelli a rischio, come la *supply chain*. La distinzione tra Operatori dei Servizi Essenziali (OSE) e Fornitori di Servizi Digitali (FSD) verrà abbandonata in favore di quella tra Entità Essenziali e Entità Importanti, graduandone gli obblighi ed escludendo le piccole imprese che non svolgano ruoli cruciali per lo Stato. È, infine, previsto un nuovo assetto di gestione, coordinamento e risposta agli incidenti a livello europeo che favorisca lo scambio informativo e il coordinamento delle Autorità dei vari stati membri.

Raccomandazioni dalla community

Alla luce di tale contesto, la community CISO & DPO di FPA e i referenti delle aziende partner si sono confrontati sulle opportunità derivanti da tali cambiamenti, ma anche sulle azioni da tenere in cima alla lista per non perdere l'occasione e far sì che le riforme non vengano arrestate dalle criticità storiche della pubblica amministrazione italiana.

A seguire vengono riportate le principali raccomandazioni per il rafforzamento della *cybersecurity* della PA, emerse dal dibattito tra i protagonisti della community.

- **Maggiore valorizzazione della figura del CISO.** La crescita esponenziale degli attacchi e l'ampiezza del perimetro a rischio, fa sì che debba essere riconosciuto al CISO un ruolo strategico all'interno dell'organizzazione. Che significa maggiore autonomia decisionale e rapporto diretto con il top management. Al CISO deve essere affidata la piena definizione della strategia di sicurezza, a tutela del patrimonio informativo. Il CISO inoltre può svolgere un importante ruolo di consulenza, nell'identificare i rischi potenziali e nell'implementazione di nuove soluzioni e piattaforme. Il CISO in qualità di consulente comprende le implicazioni di minacce nuove o emergenti e può contribuire a rafforzare la consapevolezza del rischio cyber all'interno dell'amministrazione.
- **Spingere sull'individuazione dei CERT Regionali, ovvero CSIRT attivi in un contesto territoriale circoscritto.** Il ruolo dei CERT di prossimità è fondamentale come snodo tra CSIRT-IT e amministrazioni locali. I CERT regionali sono maggiormente in grado in grado di accogliere le esigenze delle PA locali, condividendone infrastrutture, modelli e tessuto culturale. Ricordiamo, infatti, che le PA locali risultano essere il soggetto maggiormente esposto agli attacchi informatici.
- **Introdurre all'interno delle PA nuovi modelli di comunicazione e lavoro collaborativo tra le diverse funzioni IT.** Un fattore chiave, per costruire un ambiente sostenibile e una strategia di gestione del rischio efficace, è la collaborazione tra la divisione IT, i team di sicurezza e chi si occupa di *risk management*. Oggi in molte amministrazioni si rileva un gap di collaborazione.
- **Favorire la collaborazione tra la figura del CISO e quella del DPO.**
- **Investire nella *cyber security awareness* e attuare un'attenta formazione in tema di sicurezza informatica.** La maggior parte degli incidenti di sicurezza, infatti, è dovuta ad errori umani. Il cosiddetto 'fattore H', il fattore umano, rimane il punto debole della *cybersecurity* di un'organizzazione.
- **Prevedere tavoli di confronto tra i soggetti di governance e PA,** al fine di poter condividere esperienze e buone pratiche.
- **Attivazione di percorsi universitari** in sinergia fra aziende, società in-house, Università e istituzioni. Per quanto riguarda i percorsi di laurea triennali, in particolare, si rileva ancora un'offerta inferiore

rispetto ad altri paesi europei (rif. Report ENISA, *Addressing Skills Shortage and Gap Through Higher Education*, novembre 2021).

- **Favorire il *turnover* nel pubblico impegno** per permettere l'ingresso di figure professionali con specifiche competenze in *cybersecurity*.
- **Promuovere una maggiore semplificazione** nell'applicazione delle norme.

PA DIGITALE: LE RICERCHE DI FPA IN COLLABORAZIONE CON I NOSTRI PARTNER

I

Anche nel corso del 2021, FPA ha realizzato diversi progetti di analisi e ricerca sui temi della PA digitale, in collaborazione e in esclusiva con alcuni partner strategici, al fine di restituire alla nostra community di operatori pubblici e privati un approfondimento sempre costante sui principali trend di innovazione nelle pubbliche amministrazioni italiane.

Per il 2021 segnaliamo in particolare:

Barometro digitale 2021: la PA italiana e la sfida della *Citizenship Experience*

realizzata da FPA in esclusiva per **Adobe**

Il Barometro digitale è un'indagine finalizzata ad analizzare lo stato di avanzamento delle principali PA italiane nel loro percorso di costruzione di strumenti e servizi sempre più orientati ai bisogni e alle aspettative degli utenti. Giunta alla sua seconda edizione, nel 2021 l'indagine si è focalizzata sull'approfondimento delle strategie adottate dalle amministrazioni italiane per garantire una migliore interlocuzione digitale con il cittadino, anche alla luce dell'accelerazione imposta dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Il miglioramento del-



Photo by UX Indonesia on Unsplash

la *digital experience* ha rappresentato infatti una delle principali sfide che la PA ha dovuto affrontare negli ultimi mesi, per far fronte all'esponentiale aumento delle interazioni digitali e alle accresciute aspettative degli utenti rispetto alla qualità di portali e servizi online messi a disposizione dai diversi enti pubblici. L'indagine è stata condotta su un campione di 95 referenti pubblici tra Responsabili per la transizione digitale (RTD), CIO e IT manager appartenenti alle principali amministrazioni centrali e locali responsabili dell'erogazione di importanti servizi rivolti a cittadini e imprese.

L'indagine è stata presentata in occasione di un digital talk il 24 maggio 2021.



▲
Scopri i dati della ricerca e guarda
l'evento di presentazione

Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo

– Indice Ca.Re. 2021

realizzata da FPA in esclusiva per **Dedagroup Public Services**

Giunta alla sua terza edizione, l'indagine analizza il grado di maturità digitale di 110 Città italiane sulla base di tre dimensioni: *Digital public services*, ovvero il livello di disponibilità online di 20 tra i principali servizi al cittadino e alle imprese; *Digital PA*, ovvero l'integrazione dei Comuni con le principali piattaforme abilitanti individuate dal Piano triennale per l'informatica nella PA (SPID, CIE, PagoPA, ANPR); *Digital Openness*, ovvero numerosità e l'interoperabilità degli open data e comunicazione con i cittadini attraverso i canali social. È basata sul modello Ca.Re (Cambiamento Realizzato) di Dedagroup Public Services, frutto di una rielaborazione del DESI rispetto agli obiettivi definiti dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione e di una sua contestualizzazione a livello locale.

L'edizione 2021 dell'indagine è stata presentata il 22 Giugno 2021, nell'ambito di FORUM PA 2021.



▲
Scopri i dati della ricerca e guarda
l'evento di presentazione

PER SAPERNE DI PIÙ



Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi della trasformazione digitale della PA. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **INAIL in una Pubblica Amministrazione che cambia. La trasformazione digitale tra resilienza e innovazione.**

29 aprile 2021

In collaborazione con: INAIL



◀ **Infrastrutture digitali della PA: nuova strategia nazionale e prospettive europee**

23 giugno 2021

In collaborazione con: Dell Technologies, HCL Software, RedHat, Schneider Electric, Suse



◀ **Servizi digitali e piattaforme abilitanti per un "sistema operativo del paese" a misura di cittadino**

21 giugno 2021

In collaborazione con: DXC Technology



◀ **Migliorare l'esperienza del cittadino per una PA resiliente: dai modelli organizzativi alle piattaforme digitali**

23 giugno 2021

In collaborazione con: Salesforce



◀ **La trasformazione digitale del paese**

22 giugno 2021

In collaborazione con: Aruba Enterprise, Cisco, Dell Technologies, Enel X, Leonardo, WindTre



◀ **Italia Cashless: pagamenti digitali come piattaforma di innovazione per la ripresa economica**

23 giugno 2021

In collaborazione con: Nexi



◀ **Data driven economy: dalla strategia europea alla nuova governance nazionale**

22 giugno 2021

In collaborazione con: Confluent, Dell Technologies, MongoDB, Purestorage, Noovle, TIM, Olivetti



◀ **La sicurezza informatica delle istituzioni pubbliche per la resilienza del sistema paese**

24 giugno 2021

In collaborazione con: AWS, Cisco, Leonardo, RSA, VMware, WindTre



◀ **Oltre la frontiera: impatto e valutazione delle tecnologie AI e blockchain**

22 giugno 2021

In collaborazione con: ACI - Automobile Club d'Italia



◀ **Strategie nazionali per il PSN: il ruolo di Istat e delle grandi amministrazioni centrali**

5 ottobre 2021

In collaborazione con: Istat

RISORSE PER LA RIPRESA



PNRR E FONDI STRUTTURALI: LA PA DA VOCE DI COSTO A MOTORE DELLA RIPRESA

I

di **Massimiliano Roma**
Responsabile Enti pubblici FPA

Le risorse provenienti dall'Europa sono il principale strumento di rilancio e al tempo stesso un banco di prova per la maturità amministrativa delle nostre Istituzioni. Le pubbliche amministrazioni nei prossimi nove anni dovranno gestire una quantità di fondi come mai in passato. Se al centro dell'attenzione dei media è il PNRR con oltre 191 miliardi distribuiti su sei Missioni da investire in cinque anni, non dobbiamo dimenticare che siamo all'inizio del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027 e la gestione congiunta delle due linee di finanziamento sarà efficace e produrrà i frutti sperati se le amministrazioni sapranno sfruttare le sinergie tra i diversi fondi, evitare le sovrapposizioni e ridurre il più possibile i ritardi che già si stanno delineando sul fronte dell'attuazione della Politica di Coesione. Dopo anni di indebolimento del settore pubblico e mancati investimenti in persone, competenze e innovazione organizzativa, sono pronte le amministrazioni e in particolar modo gli enti territoriali, per questa sfida? È certamente necessario non lasciare sole le amministrazioni locali ma anzi sostenerle, favorendo il dialogo continuo tra centro e periferia: supportare i territori nell'attuazione, connettersi ai bisogni delle comunità locali, mettere a sistema le migliori esperienze rappresentano una priorità.

I fondi di coesione 2021-2027: cresce la responsabilità dei territori

Il 23 giugno scorso, il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, Mara Carfagna, ha inviato a Bruxelles la bozza di Accordo di

Partenariato che indica obiettivi e modalità con cui il nostro Paese intende spendere le risorse del prossimo ciclo di fondi strutturali. L'accordo contiene una crescita di risorse dedicate alla politica di coesione a valere sul bilancio dell'Unione che passa dai 34 miliardi del periodo 2014-2020 a 42 miliardi per il 2021-2027, per un ammontare complessivo di 83 miliardi grazie al cofinanziamento nazionale. I due terzi di queste – oltre 56 miliardi – andranno a finanziare Programmi regionali (POR), mentre il resto andrà ai Programmi nazionali (PON), che sono stati ridotti da 13 a 10.

La diversa rimodulazione delle risorse tra centro e territori rispetto al 2014-2020 risponde alla richiesta delle Regioni di poter gestire direttamente una quota maggiore della nuova programmazione riducendo sia il numero dei PON che la percentuale di programmazione nazionale sul totale dei fondi. Se le Regioni chiedono di poter gestire più risorse, un ruolo rilevante lo avranno anche le città: il PON Metro Plus, con circa 2,9 miliardi di euro, potenzia l'analoga esperienza del ciclo precedente, estendendola anche alle città medie del Mezzogiorno e guarda al miglioramento della qualità della vita nelle periferie e nelle aree marginali.

PNRR e Fondi strutturali: equilibrio, rischi e sinergie

Ricordare quanto sia rilevante per la ripresa l'apporto dei Fondi strutturali tradizionali è

Se sommiamo le risorse del PNRR ai Fondi strutturali 2021-2027 arriviamo a una dotazione di oltre 300 miliardi di euro. La nostra macchina pubblica è nelle condizioni di spendere tutte le risorse in maniera efficace e nei tempi richiesti?

importante per due aspetti. Da un lato, vi è il rischio di dare un'eccessiva priorità al *Recovery Fund*, accantonando i progetti di coesione. Tale preoccupazione è particolarmente fondata se consideriamo che a fine 2021, ormai al termine del primo anno di programmazione, l'Italia non ha ancora un Accordo di Partenariato approvato dalla Commissione, con un ritardo conseguente sulla definizione e attuazione degli interventi inseriti nei singoli Programmi Operativi. L'altro aspetto riguarda la necessità di una complementarità delle due diverse fonti di finanziamento: PNRR e Fondi strutturali. L'attuazione parallela dei due strumenti, infatti, contiene il rischio di conflitti e sovrapposizioni, di doppio finanziamento sugli stessi interventi, di oneri amministrativi aggiuntivi o di scarso allineamento strategico tra gli investimenti finanziati.

Se sommiamo le risorse del PNRR ai Fondi strutturali 2021-2027 arriviamo ad una dotazione di oltre 300 miliardi di euro che, come abbiamo visto, dovrà essere gestita non soltanto da poche strutture centrali ma anche e soprattutto dal sistema articolato delle amministrazioni territoriali. La nostra macchina pubblica è nelle condizioni di spendere tutte le risorse in maniera efficace e nei tempi richiesti? Una prima risposta viene dalla Corte dei conti europea che nella relazione annuale sul bilancio 2020, indica l'Italia come il paese con la peggiore performance nel periodo 2014-2020, con una percentuale di fondi assorbiti pari al 44% rispetto al 55% della media degli altri Stati. Se l'obiettivo è sfruttare tutte le risorse a disposizione il dato diventa ancora più preoccupante visto che il nostro paese sarà chiamato ad investire circa 30 miliardi l'anno nei prossimi nove anni: una capacità di spesa dieci volte superiore rispetto a quella che abbiamo dimostrato negli ultimi sette anni nei quali abbiamo assorbito non più di 3 miliardi l'anno di Fondi strutturali.

Rafforzare la PA per gestire le risorse tra dialogo, competenze e collaborazione

Nei due documenti che indirizzano gli investimenti, PNRR e Accordo di Partenariato, è evidenziato il fattore più rilevante dei ritardi nell'attuazione e nell'assorbimento delle risorse. Se, infatti, il PNRR riconosce nella debolezza del settore pubblico italiano un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti ed individua il cambiamento della PA come una delle riforme orizzontali per migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività, l'Accordo di Partenariato parla di "deficit di capacità amministrativa", soprattutto nei contesti fragili e nel Mezzogiorno su cui si concentreranno oltre 56 miliardi di investimenti del ciclo 2021-2027 ed oltre 80 miliardi del PNRR.

Sempre l'Accordo di Partenariato individua le maggiori difficoltà delle amministrazioni sull'esecuzione e sulle fasi realizzative in senso stretto, più che sugli aspetti di programmazione strategica, monitoraggio e valutazione. Su queste basi, l'Accordo definisce le principali azioni del prossimo ciclo 2021-2027 che riguarderanno:

- il rafforzamento delle strutture, attraverso il potenziamento delle Autorità di coordinamento, delle Autorità di gestione e degli Organismi intermedi con particolare attenzione alle aree più fragili;
- la disponibilità e capacità delle risorse umane impegnate in tutte le fasi del ciclo degli investimenti finanziati;
- le procedure e gli strumenti necessari per rendere più efficace la gestione degli interventi promuovendo pratiche e modelli comuni di gestione e collaborazione tra i diversi soggetti.

Lo strumento previsto per la realizzazione di molte di queste azioni è il PON Capacità per la Coesione 2021-2027, che 'sostituisce' il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, pur ponendosi in continuità per alcuni aspetti. La linea di intervento più rilevante del Programma, anche in termini finanziari, è il reclutamento, a tempo deter-

minato, di alte professionalità destinate agli enti locali delle regioni meno sviluppate. Le nuove figure saranno selezionate in base ai fabbisogni specifici delle amministrazioni e le funzioni saranno l'animazione territoriale, la progettazione degli investimenti materiali e immateriali, la realizzazione e rendicontazione degli interventi. Il Programma nazionale interverrà, inoltre, nelle realtà più fragili attraverso l'impegno diretto dell'Agenzia per la Coesione Territoriale in settori strategici come gli appalti, la gestione degli aiuti di stato, la trasparenza e la lotta alla corruzione. Di ruolo rafforzato dell'Agenzia per la Coesione per innalzare la capacità di assorbimento di fondi strutturali e nazionali, ha parlato la Ministra Carfagna nella comunicazione del documento di Accordo alla Commissione europea. Nello specifico, il Governo con il dl 'governance e semplificazioni' ha attribuito all'Agenzia nuovi poteri in tema di governance, oltre a quelli già previsti su programmazione, coordinamento, monitoraggio e sostegno della politica di coesione. L'Agenzia, in base alle modifiche normative, potrà esercitare un potere sostitutivo rispetto alle amministrazioni pubbliche il cui ritardo o inadempimento nell'attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali può determinare il concreto rischio di definanziamento.

Se per il ciclo di programmazione 2021-2027 il dettaglio degli interventi è ancora da definire, l'orologio che segna le scadenze del PNRR muove già le sue lancette. Il 13 agosto la Commissione Europea ha versato all'Italia un prefinanziamento del 13% dei fondi, poco meno di 25 miliardi di euro. Le prime azioni sono partite e, accanto ad alcune riforme che hanno riguardato la governance stessa del Piano – la semplificazione amministrativa, il sistema degli appalti pubblici, i processi di acquisto ICT e la giustizia civile – si segnalano anche i primi investimenti rilevanti per la competitività industriale delle imprese come il finanziamento e ridefinizione del fondo gestito da SIMEST per l'internazionalizzazione. Siamo ancora alle battute iniziali ed è presto

per dire se stiamo procedendo spediti con l'attuazione. Gran parte delle azioni di questo primo anno riguardano Ministeri e Presidenza del Consiglio, ma sappiamo che moltissima della realizzazione operativa del PNRR chiamerà in gioco Regioni e Comuni. Il MEF stima, infatti, che oltre 80 miliardi di euro di investimenti vedranno protagonisti direttamente gli enti territoriali.

Per comprendere se i soggetti territoriali dispongono degli strumenti e delle condizioni per farsi trovare pronti è necessario ricordare alcuni elementi di contesto. Nei dieci anni che precedono la crisi sanitaria da Covid-19 le PA locali hanno partecipato in maniera significativa al risanamento dei conti pubblici in base al Patto di Stabilità. A partire dal 2010 ciò ha avuto un impatto significativo sulla dotazione del personale a fronte di una forte limitazione del turnover occupazionale. I dati più recenti del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato indicano che nel 2019 gli occupati totali nel macro-comparto Funzioni Locali erano poco meno di 445.000, a fronte dei quasi 579.000 del 2010. Nondimeno, sui numeri ridotti delle risorse umane pesa un'età media del personale in servizio che nel 2019 era pari a oltre 53 anni nelle Regioni e negli enti locali, con un'incidenza degli occupati con almeno 50 anni di età prossima al 68% sul totale del personale stabile. Riduzione degli occupati e aumento dell'età media spiegano anche il crescente squilibrio tra le competenze presenti nelle PA e quelle richieste dal PNRR e dai Fondi 2021-2027, con gli investimenti in formazione che dal 2008 al 2019 si sono quasi dimezzati passando da 262 milioni di euro a 164 milioni. La debolezza strutturale degli enti locali e il

Nella fase di avvio del PNRR la sensazione diffusa è che le amministrazioni locali non siano state sufficientemente coinvolte. L'approccio dall'alto, finora seguito e comprensibile per le strette scadenze poste dalla Commissione, genera un rischio per l'attuazione

carico degli oneri amministrativi e di *project management* che questi dovranno sostenere nei prossimi anni rappresentano un rischio che il nostro sistema e in particolare i soggetti centrali devono evitare. In questa prima fase di avvio del PNRR, tuttavia, la sensazione diffusa è che le amministrazioni locali non siano state sufficientemente coinvolte e non abbiano avuto modo di confrontarsi rispetto a quanto previsto dal Piano. L'approccio dall'alto, finora seguito nella definizione del PNRR e comprensibile per le strette scadenze poste dalla Commissione, genera un rischio per l'attuazione, lì dove non favorisce il confronto e dialogo informale su obiettivi, buone pratiche e strumenti tra i soggetti con funzioni di programmazione e controllo – Presidenza del Consiglio, Ragioneria Generale dello Stato, strutture dirigenziali dei Ministeri – ed enti pubblici – Regioni, enti locali, strutture territoriali del Sistema Sanitario Nazionale, autorità portuali, aziende pubbliche – cui sono affidati importanti risorse come soggetti attuatori. Un coordinamento efficace tra i diversi enti, inoltre, diventa ancor più necessario per gestire al meglio la relazione tra PNRR e programmi di coesione, evitare duplicazioni e promuovere la convergenza tra le due fonti di finanziamento. Accanto ai meccanismi formali previsti dai regolamenti e dalla governance è necessario promuovere e facilitare il dialogo tra chi si occupa della programmazione e del coordinamento del PNRR e dei Fondi SIE e tra questi ed i manager pubblici a livello centrale e territoriale del paese con l'obiettivo di accelerare, rimuovere gli ostacoli nelle prassi e migliorare il processo di attuazione.

Coinvolgere i cittadini: monitoraggio civico e partecipazione

Un ultimo aspetto che si affaccia al dibattito è lo scarso coinvolgimento attivo della società civile e delle comunità locali su politiche pubbliche di sistema che difficilmente possono essere durature ed efficaci se calate dall'alto. Tantomeno sembrano esserci al momento

iniziative istituzionali rivolte alla cittadinanza organizzata ed al monitoraggio civico. Italia Domani, il portale informativo dedicato al PNRR è sicuramente un utile strumento di comunicazione ma, così come è attualmente, non risolve l'esigenza di un sistema di monitoraggio che metta a disposizione dati aperti sull'attuazione. Eppure, esperienze positive non mancano su un fronte molto vicino che è quello dei fondi strutturali con il portale www.opencoesione.it, l'iniziativa di *open government* sulle Politiche di Coesione in Italia che mette a disposizione dati navigabili su risorse programmate e spese. Siamo consapevoli di avere il dovere di correre ma abbiamo la fortuna di non dover partire da zero.

LA COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE VERA SFIDA PER IL CAMBIAMENTO: NUOVI EQUILIBRI TRA DIMENSIONE ISTITUZIONALE, TERRITORIO E COMUNITÀ

I

di **Maria Ludovica Agrò**

Esperta di Politiche pubbliche di sviluppo e di politica di coesione

La pandemia da Covid-19 non è ancora alle nostre spalle. Abbiamo fatto un grande cammino da marzo 2020 e spesso abbiamo prevalso arginando la diffusione del virus con una campagna di vaccinazione imponente, ma ancora non abbiamo vinto.

È stato un periodo che ha messo alla prova tutte le componenti della società: individualmente ciascun cittadino e cittadina, la famiglia nel senso ampio delle convivenze e della solitudine, la scuola di ogni ordine e grado, il sistema produttivo come manifattura e come servizi, e le istituzioni. Lo Stato è tornato in primo piano come anche l'Unione Europea nella risposta alla pandemia e le riflessioni sulla necessità di istituzioni efficienti e di procedure e meccanismi funzionanti per gestire i beni comuni, come anche la necessità di rivedere la nomenclatura ad essi relativa per individuarli meglio di come abbiamo fatto fin qui al fine di salvaguardarli, è oggi opinione diffusa e largamente condivisa fra chi ragiona dell'organizzazione sociale e della vita democratica. Sembra infatti oggi meno netta la convinzione radicata fino a ieri in larga parte della cittadinanza di poter fare a meno dello Stato. La consapevolezza della necessità delle istituzioni, di quanto esse siano necessarie e di quanto dobbiamo preoccuparci che siano in buona salute ed efficienti è molto cresciuta in questo periodo e questo nuovo clima va colto perché può favorire realmente un cambio di passo ma al tempo stesso potrebbe non durare a lungo.

Quando i fatti cambiano la realtà è necessa-

rio saper rivedere le proprie posizioni e avere il coraggio di cambiare ciò che si può cambiare con ambizione ma con approccio pragmatico, senza tentare scorciatoie ma anche senza ritenere necessario abbandonare repentinamente tutti gli schemi di riferimento per non disorientarsi ed anche perché semplicemente non è possibile.

La discontinuità che tutti invocano nella PA, il cambiamento sempre atteso e mai, a detta dei più, realizzato non si gioverebbero di un disorientamento radicale ma potrebbero realizzarsi affrontando in modo ordinato quello che i fatti hanno dimostrato essere ormai maturo e possibile: flessibilità nell'organizzazione del lavoro, reclutamento basato sui fabbisogni, riscrivere le competenze a livello locale sulla base delle necessità dell'attuazione degli investimenti pubblici, revisione del sistema di responsabilità dei dirigenti e dei RUP, istituzione di centri di competenza sub regionali per una progettualità di qualità e coinvolgimento dei territori e delle comunità.

È necessario per raggiungere il risultato guardare in modo diverso alla governance multilivello, allocuzione abusata ma mai veramente agita, sentire forte il legame di appartenere alla pubblica amministrazione nella sua interezza e fare propria la mission generale della PA di servizio al cittadino e alle imprese, abbandonando la logica a silos a fa-

Nel quadro disegnato dal PNRR sarà ancor più indispensabile passare da un modello di informazione a senso unico dalla PA verso territori e cittadini e quindi comunità, a un modello di condivisione. Dall'ascolto di tutte le voci in campo verranno i migliori suggerimenti per creare nuovo valore

vore di un forte spirito di accompagnamento proattivo, di scambio di *best practice* e di concreta collaborazione interistituzionale.

La scarsa collaborazione interistituzionale non solo fra i diversi livelli di governo, aspetto che presenta sicuramente una maggiore complessità, ma anche fra amministrazioni centrali, agenzie ed enti pubblici operanti a livello di singole politiche settoriali, è stata spesso la causa di lungaggini, quando non di veri e propri ritardi o di inutili ridondanze che hanno fatto consumare tempo e hanno contribuito a far crescere stereotipi negativi difficili da sradicare. Spesso invece dirigenti e dipendenti della PA, se c'è dialogo fra diverse strutture e all'interno di esse, sono gli unici in grado di portare all'applicazione misure nate senza le istruzioni per l'uso.

La situazione attuale impone inoltre di tenere presente due connotati, incertezza e interdipendenza, che si sono aggiunti in dosi significative alla complessità della realtà da conoscere per poter governare. Ne deriva che si trae sempre più valore da processi fortemente interrelati e nessuno può considerarsi autosufficiente nel pensare le strategie di sviluppo, nell'attuare le misure, nel cercare di fare un serio e trasformativo passo avanti nella gestione dell'apparato dello Stato e per la crescita e la ripresa.

La prova di essere all'altezza delle grandi sfide che questo tempo ha aperto sta nella capacità di una risposta adeguata del sistema-paese nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Una preconditione richiesta dalla UE per l'approvazione del PNRR è legata alle riforme strutturali connesse con le Raccomandazioni specifiche per paese e in modo particolare, ciascuno Stato membro deve:

- poter assicurare che la capacità amministrativa richiesta per realizzare in modo efficace il Piano presentato sia presente;
- descrivere una procedura stabile dei processi decisionali relativi alle risorse per assicurare che la tempistica di assorbimento dei fondi sia rispettata o descrivere le

tappe attraverso le quali questa procedura verrà implementata;

- descrivere la natura istituzionale della governance del Piano e il processo decisionale scelto;
- stabilire responsabilità chiare per assicurare un'efficace attuazione del Piano;
- non ultimo, mettere in campo una strategia di comunicazione che assicuri la consapevolezza diffusa dei cittadini sull'azione condotta dall'Unione Europea.

Quanto riportato conferma il legame strettissimo fra PNRR, generato dalla risposta dell'UE e dei suoi Stati membri alla crisi pandemica, e la PA: la realizzazione del Piano, la sua attuazione sui territori, il raggiungimento dei risultati attesi e quindi l'erogazione dei fondi dipendono dall'agire efficace della PA.

L'innovazione dei processi nella PA come in altre organizzazioni complesse è legata oggi più alla capacità di correlare saperi diversi, a volte anche molto distanti ed eterogenei fra loro. Sarà il processo di continua contaminazione, l'ascolto di tutte le voci in campo quello da cui deriveranno i migliori suggerimenti per creare nuovo valore. Ancor più nel quadro disegnato dal PNRR sarà indispensabile passare da un modello di informazione a senso unico dalla PA verso territori e cittadini e quindi comunità, ad un modello di condivisione.

L'acquisizione di un metodo per operare sui territori, per trasformare i progetti in opere che rispondano ai fabbisogni, il coinvolgimento del partenariato, la co-progettazione, l'accompagnamento rafforzato di carenti amministrazioni locali o anche di imprese piccole, i sistemi di verifica in itinere – con la possibilità di correzione dei percorsi iniziali per la capacità di diagnosi anticipata delle criticità, un tema questo che permette di superare l'inerzia, uno dei maggiori freni alla realizzazione concreta dei progetti – sono i vantaggi che scaturiscono da un agire condiviso, da amministrazioni 'porose' al contributo di altre amministrazioni, della società civile e di saperi diversi.

La PA si trasforma lentamente da sovrana a servente, cioè prende coscienza sempre in misura maggiore di essere al servizio del cittadino e delle imprese e occorre far crescere di pari passo la coscienza di essere *civil servant* da parte di ogni funzionario pubblico. Capire cosa funziona, in che contesti e perché, tenere presente che le capacità coordinative sono da sviluppare e possono essere accresciute e risultano essenziali per impostare prassi più rapide, per sfruttare tutti gli strumenti di semplificazione recentemente introdotti, rendere solida la collaborazione interistituzionale, è strategico. Servono quindi competenze articolate, amministrative, tecniche ma anche comportamentali per migliorare i processi decisionali della PA (esperienze di *behavioural insight*) capaci di promuovere e utilizzare strumenti efficaci di monitoraggio rafforzato, individuare i colli di bottiglia e superarli. Un'amministrazione debole non può attuare politiche pubbliche efficienti. Per dare gambe all'attuazione del PNRR, occorre che il sistema di competenze della PA fortemente frammentato con un eccesso di centri di decisione ai diversi livelli di governo, che determina una ripartizione non ottimale di competenze sul territorio, anche in termini di vigilanza dell'attuazione, sia modificato. Occorre formare alla capacità di affiancamento e accompagnamento partendo da esperienze già in atto da quasi un quinquennio nelle politiche di coesione come la Task force edilizia scolastica¹, per renderle diffuse e fruibili fra amministrazioni di livello centrale e locale, modellizzare i processi, studiare i flussi procedurali e fluidificarli, investendo sulla capacità di liberare ed elaborare dati, condividere strumenti in grado di gestire in maniera efficace e funzionale i flussi di lavoro.

La scalabilità della pratica della TFES e la replicabilità di questo meccanismo sarebbe possibile su tutti quegli oggetti che hanno

come beneficiario finale Comune e Provincia, in quanto, principalmente, il supporto è fornito a questi soggetti. Servono un accordo istituzionale alto e solido che in questo caso c'è stato tra il Ministro del Sud e il Ministro dell'Istruzione, cosa non scontata, e anche una collaborazione frutto di un *modus operandi* dove ogni amministrazione copre la sua parte, senza volersi appropriare di quella dell'altra. Un elemento da segnalare molto interessante che emerge, e che la TFES ha sperimentato sia fra le diverse amministrazioni che sui territori, è la modalità con cui si è costituita via via l'attività svolta nell'ultimo quinquennio. La necessità di costruire un legame di fiducia che inizialmente non c'era unita alla forte volontà di dare risposta ad un fabbisogno ha sostenuto la costanza dell'azione da ogni parte. Essendoci state l'intuizione di un fabbisogno, l'offerta di un accompagnamento e la fatica istituzionale di implementarlo, così l'intera filiera istituzionale collabora ed è in grado di sviluppare attività di governance multilivello fino ad arrivare all'attuazione. Si possono dunque prendere le mosse da questa esperienza concreta della Task force edilizia scolastica, che ha messo in evidenza come con il metodo applicato è nettamente migliorata la capacità di attuazione degli enti locali cui è demandata gran parte degli investimenti del PNRR, per compiere un ragionamento sul ruolo della cooperazione interistituzionale e dell'accompagnamento amministrativo.

Per ottenere questo risultato occorre programmare il rafforzamento su dei centri di competenza più 'alti' territorialmente e non basta la Cabina di regia istituita per il PNRR anche se molte novità interessanti possono essere lette nell'impianto di governance adottato e segnatamente nell'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito nella legge del 29 luglio 2021 n.108. La buona notizia è che finalmente l'approccio del legislatore non nega la complessità, ammettendo che va governata ma non ignorata o affrontata come se fosse eludibile, ma

¹ <https://www.agenziacoesione.gov.it/lagenzia/task-force/>

considera al tempo stesso che questo non può significare che non vada eliminata la disfunzione, intesa anche come superfetazione normativa, incapacità di collaborazione, impermeabilità a soluzioni innovative. L'istituzione di una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione è molto interessante se legata a quanto si legge a proposito della possibilità di questa Unità di promuovere e potenziare «iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in paesi stranieri, europei ed extra-

europei» e, nel farlo, dovrà tenere «in adeguata considerazione le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale» ma – soprattutto qui – interessa sottolineare l'incoraggiamento al confronto a ricevere e considerare «ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati». Queste norme recenti rappresentano una mappa sulle carenze strutturali dell'esercizio della funzione pubblica ma la mappa è finalmente aperta per cercare le soluzioni.

IL PNRR E I TERRITORI. L'ATTUAZIONE DELLE INIZIATIVE PREVISTE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

I

di **Giorgio Centurelli**

*Dirigente della Ragioneria Generale dello Stato,
Ministero dell'Economia e delle Finanze*

Come noto, in risposta all'attuale crisi pandemica, l'Unione europea ha fortemente rafforzato il quadro in materia di sostegno agli Stati membri, introducendo un pacchetto di misure che combina il bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027 con le nuove risorse di *Next Generation EU*, uno strumento temporaneo per la ripresa che contribuisce ad arginare i danni causati dalla crisi e a creare le basi per un'Europa più moderna e sostenibile.

Il fulcro del processo di ripresa è rappresentato dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), che rende disponibili 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è rendere le economie e le società dei paesi europei più resilienti e preparate ad affrontare le sfide presenti e future e a cogliere le opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. Per poter accedere al finanziamento del RRF, che rientra all'interno degli strumenti "a gestione diretta", ciascuno Stato membro deve predisporre e presentare all'approvazione del Consiglio, previa valutazione positiva della Commissione europea, un Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) in cui definisce un pacchetto coerente di riforme e di investimenti per il periodo 2021-2026; le regole per la definizione ed il processo di attuazione dello strumento RRF sono contenute nel Regolamento (UE) 2021/241.

In data 30 aprile 2021, ovvero entro i termini regolamentari, l'Italia ha presentato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per un ammontare complessivo di 191,5 miliar-

di di euro (di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi di prestiti), corrispondente all'intera quota messa a disposizione dall'Unione europea. Il Piano, a seguito della valutazione positiva della Commissione europea, è stato approvato dal Consiglio in data 13 luglio 2021.

Il PNRR costituisce senza alcun dubbio la sfida delle sfide per il nostro Paese e, ovviamente, per l'Europa intera, non solo per l'ammontare di risorse assegnate e per i brevi termini accordati (il Piano 'scade' a giugno 2026, con l'ultimo gruppo di *target* e *milestone* previsti), ma anche per l'innovativo meccanismo di rendicontazione, collegato al 'conseguimento soddisfacente' di *target* (i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili) e *milestone* (gli obiettivi di natura amministrativa e procedurale), condizione che rende il PNRR un programma *performance based*. Questa importante novità si unisce ad un processo attuativo che rimane in ogni caso legato anche all'avanzamento finanziario, nel senso che i soggetti attuatori delle specifiche progettualità, oltre a rendicontare *target* e *milestone* di pertinenza, dovranno comunque attestare l'avanzamento dei progetti alla stregua di quanto già accade nelle altre politiche di investimento pubblico e per alcuni versi in quelle comunitarie (ad es.: nei fondi strutturali europei). In tal senso il Piano italiano, a partire da

Il ruolo essenziale che le amministrazioni regionali e gli enti locali rivestono nell'attuazione del PNRR si concretizza non solo nella realizzazione delle misure, ma anche in un processo continuo di condivisione delle possibili criticità e di stimoli all'attivazione delle azioni risolutive

quanto disposto dal decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77 (convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) in adeguamento alle prescrizioni di cui all'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, prevede un insieme di procedure e processi di gestione e controllo tesi proprio a garantire la tutela del bilancio UE, non solo con riferimento a *target* e *milestone*, il cui "conseguimento soddisfacente", per il relativo gruppo previsto per ogni semestre di rendicontazione (a partire dal 31 dicembre 2021 fino al 30 giugno 2026) dà luogo all'erogazione della tranche corrispondente, ma anche inerenti alla regolarità dell'utilizzo dei finanziamenti sottostanti. Si richiede, pertanto, un sistema efficace ed efficiente finalizzato a prevenire, individuare e rettificare le frodi, i casi di corruzione, i conflitti di interessi ed il doppio finanziamento, nonché a recuperare le somme erroneamente versate o utilizzate in modo non corretto.

Il decreto-legge 77/2021 definisce quindi anche la governance attuativa del Piano ed individua nei "Soggetti attuatori", tra cui le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, la responsabilità realizzativa di singole progettualità, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. Si tratta pertanto di progetti da attuare secondo le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente ed in base quindi alle prescrizioni di cui alle *lex specialis* di riferimento per la selezione dei progetti (bandi e avvisi, leggi di finanziamento, manifestazioni di interesse, ecc.) di competenza delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, individuate per i singoli investimenti/riforme di pertinenza dal decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021 (pubblicato in GU Serie Generale n. 229 del 24 settembre 2021).

Con riferimento all'allocazione territoriale delle risorse, rispetto alle risorse totali del PNRR, oltre un terzo (circa 66 miliardi di euro) è destinato ad interventi che saranno attuati

direttamente da Regioni ed enti locali (Comuni, Città metropolitane, ecc.), tra cui figurano, ad esempio: interventi in materia di sicurezza di edifici scolastici, *social housing*, piani urbani integrati, progetti di rigenerazione urbana, interventi di efficientamento energetico, spesso già attuati nel passato con strumenti ordinari (leggi di bilancio) o aggiuntivi (programmi operativi) di investimento pubblico. L'effort di realizzazione delle progettualità PNRR, che comporterà anche la verifica circa il rispetto di *target* e *milestone* e delle ulteriori condizionalità previste dal Regolamento (UE) 241/2021, tra cui ad esempio il principio «non arrecare danno significativo all'ambiente» (*Do No Significant Harm* – DNSH) e del *tagging climate* e *digital*, ove pertinente, si aggiunge all'attuazione delle progettualità che saranno (o continueranno ad essere) finanziate con altre fonti nazionali e comunitarie (si stima che per il decennio 2021-2030 circa 370 miliardi di euro complessivi tra PNRR, Fondo nazionale complementare, risorse *React EU*, Politica di Coesione 2021-2027 e Fondo di Sviluppo e Coesione nazionale saranno destinate alle politiche di investimento pubblico aggiuntive).

Il ruolo essenziale che le amministrazioni regionali e gli enti locali rivestono nell'attuazione del Piano si concretizza, però, non solo nell'attuazione di specifiche misure, o nella partecipazione come destinatari all'attuazione di interventi nazionali con impatto sui territori o sulle *policy* di pertinenza, ma anche nel contributo all'attuazione delle politiche attraverso un processo continuo di condivisione delle possibili criticità e di stimoli all'attivazione delle azioni risolutive.

Questo ruolo, infatti, si sostanzia in una sorta di antenna territoriale e rappresenta indubbiamente una delle chiavi di successo delle politiche di sviluppo, perché può facilitare il raccordo con le altre politiche, in chiave di complementarità e sinergia tra i diversi interventi locali per massimizzare l'utilizzo delle relative risorse assegnate.

Per questo motivo saranno essenziali i mo-

menti di raccordo politico, ma anche tecnico amministrativo e settoriale, a partire dalla partecipazione, anche attraverso le associazioni di rappresentanza, al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale costituito ai sensi dell'art. 3 del decreto legge 77/2021, ai tavoli di settore e territoriali, nonché ai Comitati di coordinamento e vigilanza previsti dalle politiche di coesione, a partire dal Comitato dell'**Accordo di partenariato** per la programmazione 2021-2027, per il quale già si prevede anche una rappresentanza della struttura centrale di coordinamento operativo e monitoraggio del PNRR. La creazione di meccanismi unitari di coordinamento e monitoraggio favorirà anche il potenziamento della capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche d'investimento pubblico a tutti i livelli di governo.

Come si è detto, certamente il processo di attuazione del Piano rappresenta una sfida eccezionale, che sta già mettendo a dura prova l'organizzazione complessiva della macchina amministrativa italiana, abituata a tempi e modalità attuative che si devono rapidamen-

te allineare alle nuove tempistiche, ma allo stesso tempo costituisce il volano per innovare profondamente la pubblica amministrazione ed il suo rapporto con i cittadini, perché nel Piano non ci sono solo investimenti ma anche (e soprattutto) riforme.

Nel secondo semestre del 2021, anche prima della data di approvazione del Piano, infatti, la produzione normativa e regolamentare è stata senza precedenti; tale circostanza ha già garantito l'introduzione di una serie di semplificazioni e norme abilitanti, che stanno di fatto 'sburocratizzando' la macchina amministrativa. A ciò vanno inoltre aggiunti gli ulteriori interventi di rafforzamento amministrativo e di assistenza tecnica che produrranno un beneficio non solo al PNRR ma a tutte le politiche di investimento pubblico. Ci troviamo quindi di fronte ad una possibile 'rinascita', che deve proseguire con lo stesso spirito di come è iniziata, centrando finalmente l'obiettivo che da sempre gli interventi di *capacity building* della PA si sono dati, ossia quello di rendere l'agire amministrativo efficace, efficiente e finalmente tempestivo e a beneficio di tutto il territorio nazionale.

PNRR E FONDI STRUTTURALI. UN EQUILIBRIO QUANTISTICO FRA COMPLEMENTARIETÀ E CANNIBALISMO

di **Raffaele Paciello**

Head of Unit Communication & Public Policies

Fondazione Giacomo Brodolini

«L'Europa è a un bivio. Si trova di fronte a sfide inedite, ma allo stesso tempo di fronte a opportunità uniche: la ripresa dalla pandemia, la rivoluzione digitale, l'economia verde con al centro le persone. La qualità dell'amministrazione pubblica sarà cruciale».

Le amministrazioni (centrali e territoriali) rappresentano il reale punto di ancoraggio di visioni, procedure e progettualità, dove qualità organizzativa e capacità manageriale rappresentano il reale fattore critico di successo dell'intero processo di *policy making*

Si apre così la prefazione della Commissaria europea alla Coesione e alle Riforme, Elisa Ferreira, al documento¹ con cui la Commissione europea traccia una guida per accompagnare le pubbliche amministrazioni degli Stati membri nell'attuazione delle riforme dei prossimi anni. Riforme necessarie non solo per cogliere le opportunità del presente, ma soprattutto per farsi trovare maggiormente preparati nell'affrontare le sfide di un futuro alquanto incerto.

Di fatto, l'enfasi posta dalla Commissaria sulla centralità della 'cosa pubblica' (intesa non solo nella sua natura animistica, ma anche in quella quantistica) mette un punto fermo sulla necessità di azioni dirompenti per la qualificazione della pubblica amministrazione. Azioni non più rinviabili o arginabili da logiche di rendita di posizione e di resistenza

al cambiamento. Crozier e Friedberg sostenevano che il potere non è una variabile indipendente e «gli attori sociali collettivi perseguono il potere nel senso di *ricerca di autonomia* e di *libertà di azione* al fine di favorire i propri interessi quali che essi siano, cercando di instaurare forme organizzative a essi favorevoli»². Questo evidenzia che, se da un lato le forme di resistenza al cambiamento costituiscono la prassi, le forme di incentivazione verso nuovi equilibri più favorevoli possono costituire una leva per il superamento delle possibili barriere all'ingresso dell'innovazione. In questo senso l'affermarsi di fattori esogeni significativi quali, ad esempio, il cambio di paradigma tecnologico, la nuova attenzione *mainstream* ai temi della sostenibilità del pianeta e la stessa pandemia, fanno emergere una crescente complessità delle politiche pubbliche e del ruolo della finanza pubblica nel fronteggiare nuovi bisogni e sostenere aree a fallimento di mercato sempre più ampie. Tale maggiore complessità genera una leva motivazionale al superamento delle barriere al cambiamento senza precedenti: lo abbiamo visto con il cambio di paradigma delle politiche europee (da rigoriste a keynesiane); lo ravviseremo probabilmente nella fase attuativa degli investimenti delle risorse europee, a prescindere dalla loro natura (PNRR e fondi strutturali); lo vedremo necessariamente per gli investimenti in qualità istituzionale. Di fatto la qualificazione della pubblica amministrazione, da obiettivo strategico di medio periodo, è diventata una vera e propria questione di sopravvivenza e conservazione evolutiva delle comunità.

¹ *Supporting public administration in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future*, European Commission – DG Structural Reform Support, 2021.

² Crozier M. – Friedberg H., *L'Acteur et le Système*, Parigi, Ed. Du Seuil, 1977 (trad. italiana, *Attore sociale e Sistema*, Milano, Etas Libri, 1978).

A supportare questa ipotesi di riflessione proviamo a dare due chiavi di lettura: i dati sullo *status quo* della qualità istituzionale in Europa; il ruolo della pubblica amministrazione quale reale leva abilitante del più grande pacchetto di stimoli e coesione mai messo in campo dall'Unione europea nella sua storia. Nel caso della prima chiave di lettura, la letteratura evidenzia che la qualità istituzionale è da sempre una delle variabili cruciali per il progresso sociale, economico e politico di un territorio³. Alcune esperienze emerse durante la pandemia e i risultati più recenti dello *European Quality of Government Index (EQI)*⁴, elaborati proprio nel periodo pandemico e confrontati con quelli degli anni precedenti, disegnano un quadro delle istituzioni dei 27 Stati membri piuttosto variegato e non sempre incoraggiante. Di fatto l'EQI 2021⁵ evidenzia che la geografia della qualità istituzionale si sta lentamente spostando verso l'Europa orientale: per la prima volta alcuni Paesi dell'Est (Lituania, Slovenia, Estonia) si avvicinano o superano la media europea per qualità di governo, mentre molte regioni dell'Europa meridionale restano o scendono al di sotto della media comunitaria. Fra questi, diversi territori di Spagna e Portogallo e quasi tutte le regioni italiane e le regioni greche. Inoltre, Italia, Spagna, Francia, Belgio e Romania risultano essere anche i paesi con i più ampi divari interni rispetto alla qualità delle amministrazioni. Tali disparità mostra-

no effetti (reali e percepiti) sulla stessa gestione della pandemia e delle conseguenti politiche economiche. Le regioni con livelli più alti di qualità istituzionale riportano livelli più bassi di preoccupazione per la salute e per l'economia, evidenziando anche un potenziale di fiducia maggiore verso i governi e le politiche pubbliche. In altri termini i dati suffragano l'idea che una maggiore qualità istituzionale è in grado di generare maggiore *trust* e maggiore *compliance* con le regole e l'attuazione delle politiche. Elemento questo non secondario in un momento di particolare complessità degli scenari economici, sociali e sanitari, ma anche di particolare unicità dal punto di vista delle opportunità di investimento a carico della finanza pubblica.

E su questo punto s'innesta la seconda chiave di lettura: il ruolo delle amministrazioni nella concretizzazione del più grande pacchetto di stimoli e coesione mai messo in campo dall'Unione europea nella sua storia.

È ormai noto che il momento di potenziale 'ingorgo' istituzionale dovuto alla gestione della coda dei fondi strutturali 2014-2020, all'intervento additivo di uno strumento straordinario e composito come il Next Generation EU e la coincidenza temporale dell'avvio della nuova politica di coesione 2021-2027, rappresentano una fonte di sana apprensione per le amministrazioni degli Stati membri – in particolare per quelle in condizioni più deboli – e, forse, per gli stessi servizi della Commissione europea. Tuttavia, anche per merito di una copertura mediatica intrisa di aspettative e attenzioni salvifiche di cui non sono mai riusciti a godere gli storici fondi strutturali europei, è piuttosto condivisa, anche nell'immaginario collettivo, la dimensione di opportunità del momento. Ciò che risulta, invece, meno evidente (se non a comunità ristrette di addetti ai lavori) sono le opportunità derivanti dall'intersezione dei temi (green, digital, inclusione, coesione...) e dei meccanismi di governance (programmazione, rapporti centro-periferia, flussi procedurali e finanziari...) fra politica di coesione

³ Bagenholm et al 2021; Holmberg, Rothstein e Nasiritousi 2009.

⁴ L'indice, calcolato dall'Università di Göteborg, prende in considerazione tre variabili principali: l'**imparzialità** (quanto il governo sostiene un trattamento imparziale di tutti i cittadini indipendentemente dalle loro caratteristiche personali o legami), la **corruzione** (che non vi sia abuso dell'ufficio pubblico per guadagno privato) e la **qualità** (quanto i servizi pubblici siano percepiti o meno come di alta qualità). La costruzione dell'indice cerca di catturare, fra l'altro, le pratiche informali delle istituzioni formali.

⁵ N. Charron - V. Lapuente - M. Bauhr, *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators*, Workin Paper Series 2021:4, QoG The Quality of Government Institute, aprile 2021.

e meccanismo di ripresa e resilienza. Questa intersezione possibile, tuttavia, espone a degli inevitabili rischi: dalla resistenza al cambiamento degli stessi addetti ai lavori storicamente concentrati sulle politiche di coesione alle superfetazioni organizzative e comunicative o, peggio ancora, al cannibalismo istituzionale fra strutture, prassi, procedure e risorse (umane e finanziarie). Tutti fattori di cui il processo di qualificazione della pubblica amministrazione dovrà necessariamente tenere conto, anche per innescare una reale transizione culturale da una logica 'amministrativistica' a una realmente 'gestionale'. È abbastanza noto che i meccanismi (e le fonti regolamentari) che guidano i PNRR differiscono in molti punti rispetto a quelli dei fondi strutturali europei: dalla natura degli strumenti (straordinario vs ordinario) alle modalità di programmazione (Piano Nazionale contro Programmi *place-based*); dalla gestione delle risorse (diretta vs concorrente) alle modalità di rimborso (*pay by result* vs *pay by refund*), per citarne qualcuno. Eppure, sono moltissimi i punti di contatto fra questi due mondi: il linguaggio e i tecnicismi, gli strumenti normativi di attuazione (es. Codice dei contratti pubblici), le 'affinità elettive' dei Sistemi di gestione e controllo; l'impatto diretto delle riforme attuate per il tramite dei PNRR sulla gestione dei fondi strutturali; tempi quasi del tutto sincroni. E infine i soggetti che materialmente attuano le progettualità, soprattutto a livello territoriale. Proprio su quest'ultimo punto si inserisce il tema della qualità istituzionale. Di fatto, le amministrazioni (centrali e territoriali) rappresentano il reale punto di ancoraggio di visioni, procedure e progettualità, dove qualità organizzativa e capacità manageriale (prima che amministrativa), rappresentano il reale fattore critico di successo dell'intero processo di *policy making*.

Rafforzare le amministrazioni, dunque, non significa necessariamente aumentarne le dimensioni dotandole di nuovo materiale umano, elemento, peraltro, indispensabile

se adeguatamente profilato, selezionato e formato. Significa soprattutto aumentarne il volume produttivo, secondo un processo che, prima ancora che di capacità di aderenza a procedure di attuazione, monitoraggio e rendicontazione, ricomprenda crescita e rigenerazione del capitale umano e, al contempo, modernizzazione di processi, prassi e capacità progettuale.

Come sosteneva Paolo Sylos Labini, «quando lo sfruttamento estremo del lavoro non consente ulteriori margini di profitto, questi diventano raggiungibili esclusivamente attraverso la capacità di innovazione». La vera sfida del momento, dunque, non è nel mantenere equilibrati fonti anche di potenziali cannibalismi fra PNRR e fondi strutturali o fra amministrazioni (in parte già in atto e piuttosto evidente anche nei processi comunicativi), ma nella costruzione di un delicato e innovativo equilibrio quantistico delle complementarietà possibili. La qualità istituzionale a favore delle prossime generazioni si giocherà tutta su questa invisibile corda.

MONITORAGGIO CIVICO DEL PNRR: PARTIAMO DALLE BUONE PRATICHE PER RENDERLO EFFETTIVO

I

di **Luigi Reggi**

Co-fondatore e presidente di Monithon

Antonella Ciociola

Responsabile redazione di Monithon

Gli investimenti del PNRR riguardano tutta la cittadinanza. Il buono o il cattivo uso di questi fondi ha ricadute non solo sulla classe dirigente che ha finora effettuato le scelte su cosa e come finanziare, ma soprattutto sulle comunità di cittadini, beneficiari finali di questa ingente mole di risorse.

È quindi fondamentale che i cittadini siano consapevoli dell'uso che si sta facendo di questi fondi che, sommati alla programmazione comunitaria 2014-20 da chiudere nel 2023, a quella 2021-27 ancora da iniziare, e agli investimenti nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione, costituiscono un'occasione che non possiamo permetterci di sprecare. Non solo: la partecipazione della cittadinanza all'attuazione di queste politiche rappresenta per la PA un patrimonio di conoscenze e competenze da mettere a sistema nella realizzazione degli interventi.

La fortuna è che negli ultimi anni sono stati sviluppati metodi, pratiche e strumenti che possono essere applicati anche a questi nuovi investimenti e che servono a presidiare, verificare e valutare dal basso l'uso dei fondi. Si tratta del monitoraggio 'civico' delle politiche pubbliche, sperimentato già da varie iniziative della società civile, alle quali accenneremo tra poco. La parola 'civico' serve non solo per distinguerlo dal monitoraggio amministrativo, a cui non si sostituisce, ma anche per sottolineare la natura partecipativa di queste attività. Questo tipo di monitoraggio richiede, infatti, la partecipazione

attiva alle politiche pubbliche per controllare l'andamento e verificare l'efficacia dei singoli interventi finanziati, nonché per raccogliere suggerimenti, idee e proposte da discutere con le amministrazioni responsabili e migliorare quindi la qualità della spesa.

Come dicevamo, al crescere dell'attenzione verso il PNRR, numerose realtà della società civile si stanno muovendo per presidiare l'andamento e verificare i risultati del piano.

Ecco alcuni esempi. L'**Osservatorio Civico PNRR**

– rete promossa da ActionAid, Cittadinanzattiva, Legambiente e Slow Food Italia nel 2020 – nasce con l'obiettivo di monitorare la qualità e l'inclusività del processo decisionale di costruzione del PNRR e seguire la realizzazione dei progetti. A oggi, comprende sia organizzazioni nazionali con forte esperienza nel settore della trasparenza e *accountability* delle politiche pubbliche, sia altri soggetti con

competenze tematiche più specifiche. Analogamente, l'iniziativa **Libenter**, lanciata prima dell'estate dall'Università Cattolica, Fondazione Etica, Libera, CNEL e numerose altre organizzazioni, ha come obiettivi la messa a punto di un modello di valutazione di riforme e progetti e la produzione di strumenti di *engagement* della società civile. La Fondazione OpenPolis, anche in collaborazione con Gran Sasso Science Institute, sta producendo analisi e approfondimenti su riforme e investimenti del PNRR, con l'obiettivo di forni-

Stiamo assistendo per la prima volta a un'ampia mobilitazione 'dal basso' per la valutazione degli investimenti pubblici. Un'occasione per le comunità locali di cittadini e per le PA, con uno scopo comune: migliorare l'efficacia dei progetti finanziati

re sempre più informazioni e strumenti per esperti, stakeholder e cittadini per esprimere le proprie opinioni sul piano.

Alcune esperienze, pur non ancora direttamente applicate al PNRR, costituiscono un punto di partenza rilevante dal punto di vista metodologico. Tra i tanti esempi, citiamo i **Patti di Integrità**, un modello originariamente messo a punto in chiave anticorruzione da Transparency International, poi applicato ai fondi europei impiegando anche metodi partecipativi e inclusivi nel monitoraggio di opere specifiche di dimensioni significative. Altra iniziativa è il laboratorio **Libellula di Parliament Watch Italia**, sperimentato sui fondi per la democrazia partecipata in Sicilia.

Tutte queste iniziative hanno un problema in comune. Non hanno disponibilità di dati pubblici dettagliati a livello di singolo progetto finanziato dal PNRR. Questi dati sono indispensabili per capire chi, come, dove, quando e perché è stato finanziato attraverso gli investimenti del Piano. È un livello di dettaglio in più rispetto a quanto pubblicato sul sito Italia Domani, che, per ora, si limita a fornire informazioni generiche su 'famiglie di progetti' (investimenti) e relativi target e *milestone*, mentre per il maggior dettaglio si attende che il nuovo sistema di monitoraggio amministrativo sia a regime.

Su questo punto, la proposta dell'iniziativa **datiBeneComune**, che ha raccolto oltre 50mila firme per chiedere dati pubblici sulla gestione della pandemia, si concentra sugli aspetti tecnici di progettazione del sito web, sui processi di *back-office* e sui formati e le licenze necessarie per definire un dato pubblico open data. L'Osservatorio Civico PNRR e Forum Disuguaglianze e Diversità hanno proposto di affiancare a Italia Domani un nuovo portale open data sul modello di OpenCoesione, una buona pratica premiata anche a livello internazionale, da cui scaricare dati sulla programmazione del piano a livello di singolo progetto.

Proprio un'idea del team di OpenCoesione ha portato nel 2013 alla creazione di **Monithon**

("maratona di monitoraggio civico"), iniziativa indipendente focalizzata sui fondi europei e nazionali per la Coesione territoriale. Monithon ha all'attivo oltre 900 monitoraggi su altrettanti progetti finanziati in tutto il territorio nazionale e in altri 6 paesi europei, condotti da studenti delle scuole superiori, grazie alla partecipazione al progetto A Scuola di OpenCoesione, studenti universitari e associazioni locali. Oltre a un metodo rodato e applicabile in particolare alla fase *in itinere* e *ex post* dei singoli interventi, Monithon mette a disposizione strumenti interattivi per identificare i progetti tramite una mappa interattiva (Project Finder), acquisire informazioni e suggerimenti specifici per stato del progetto e tema scelto (MoniTutor), processare i dati del monitoraggio amministrativo e fornire supporto alla formazione e al tutoraggio permanente.

Mentre alcune delle iniziative precedentemente menzionate stanno nascendo anche grazie a finanziamenti di fondazioni private, Monithon ha recentemente ottenuto un finanziamento dalla Commissione Europea per creare una "Rete di Monitoraggio civico dei fondi europei per l'ambiente", focalizzata sui progetti europei 2014-20 in corso, con l'obiettivo di estenderla anche a nuovi fondi 2021-27 e PNRR. Tra le organizzazioni aderenti anche l'associazione Lunaria (partner del progetto), Fridays for Future, Cittadinanzattiva, Alleanza Mobilità Dolce, ActionAid e altre organizzazioni nazionali e locali, insieme a un network di università italiane. Oltre al monitoraggio dei fondi per l'ambiente, Monithon si occuperà anche di analisi degli investimenti da una prospettiva di genere assieme al neonato *think tank* femminista Period. In conclusione, stiamo assistendo per la prima volta, almeno sulla carta, a un'ampia mobilitazione 'dal basso' per il presidio e la valutazione degli investimenti pubblici. Combinata con la grande attenzione dei media verso i risultati del PNRR, questa mobilitazione rappresenta un'occasione non solo per le comunità locali di cittadini, ma anche per le

PA, a tutti i livelli di governo, per raggiungere uno scopo comune: migliorare l'efficacia dei progetti finanziati.

Tanti occhi e orecchie rivolti al PNRR portano, però, anche potenziali rischi. In primo luogo, il mancato coordinamento tra iniziative diverse, diverse metodologie e diversi livelli di osservazione (riforme, investimenti, singoli interventi) può comportare la dispersione delle energie finora messe in campo dalla società civile; al contrario, mettere insieme competenze tematiche e specifiche sulle varie fasi del monitoraggio (es. sull'accesso civico alle informazioni pubbliche)

può rappresentare un'opportunità unica per l'attivazione dei territori. In questo senso, sarebbe opportuno evitare di 'riscoprire la ruota' e puntare sul miglioramento di metodi e strumenti già testati. In secondo luogo, meglio non dare per scontato che i cittadini siano già pronti a presidiare un piano così ampio. Risorse, tempo e investimenti in formazione sono necessari, infatti, per attivare le cosiddette 'comunità monitoranti' nei territori, o, più spesso, per crearne di nuove e prepararle al monitoraggio dei progetti del PNRR, facendo leva sulle loro caratteristiche e specifici interessi.

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi della programmazione europea e delle risorse per la ripresa. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **PON Governance, una PA più forte per contribuire alla ripresa**

21-25 giugno 2021

A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale, PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020



◀ **Cohesion Magazine: un nuovo storytelling per le politiche di coesione**

23 giugno 2021

A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **La produzione dei dati del Sistema Conti Pubblici Territoriali e la rete dei Nuclei regionali**

21 giugno 2021

A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Il Sud #InRete con l'Europa Infrastrutture sostenibili e sviluppo del territorio**

23 giugno 2021

A cura di: PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili



◀ **Emilia-Romagna, presente nel futuro. Programmazione Europea: la smart specialization strategy della Regione Emilia-Romagna**

22 giugno 2021

A cura di: Regione Emilia-Romagna



◀ **Le azioni attivate per la ripresa resiliente: orientarsi nel contesto della normativa emergenziale e nella sovrapposizione tra l'attuale e la prossima programmazione dei fondi strutturali**

24 giugno 2021

A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Spazio MEF. Complementarietà e sinergie degli interventi del Recovery Plan in funzione del perseguimento della riduzione del gap di genere**

22 giugno 2021

A cura di: Ministero dell'Economia e delle Finanze



◀ **L'utilizzo dei dati elaborati dal Sistema Conti Pubblici Territoriali nei Progetti Comuni di Ricerca**

24 giugno 2021

A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Le partnership europee per l'innovazione: mappatura di soggetti e relazioni presenti sul territorio italiano**

23 giugno 2021

A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale



◀ **Ricerca, trasferimento tecnologico e innovazione regionale. Il contributo della RIS3**

25 giugno 2021

A cura di: POR Campania FESR 2014-2020, Regione Campania

CITTÀ E TERRITORI



CITTÀ E TERRITORI, TRA SEGNALI DI FUTURO E RESISTENZA AL CAMBIAMENTO

I

di **Clara Musacchio**

Area Gare, Advisory e Formazione di FPA

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) assume la riduzione dei divari territoriali tra le sue principali priorità: il riequilibrio tra città e resto del territorio e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali di tutte le componenti del Piano. Si tratta indubbiamente di una straordinaria opportunità, ma anche di una sfida che richiede alle strutture locali adeguate capacità per far fronte al carico amministrativo associato al trasferimento dei fondi. Tuttavia, in un contesto fortemente differenziato, tra città 'avanzate' in grado di stimolare il tessuto produttivo e attrarre gli investimenti e territori storicamente 'in ritardo' (sul quale la pandemia non ha prodotto significative alterazioni), sarà senza dubbio necessario puntare, oltre che sull'iniziativa locale, su un adeguato coordinamento tra le amministrazioni centrali e le articolazioni territoriali, coerente con gli obiettivi del PNRR e con una conoscenza accurata delle peculiarità, delle competenze e delle dotazioni dei contesti target.

Dopo la crisi del 2020 si confermano trend ed equilibri territoriali di lunga durata

Le dimensioni più vistose dell'emergenza pandemica (quella sanitaria, quella economica e quella sociale) si sono manifestate in maniera particolarmente drammatica proprio sui territori ad alta densità insediativa, ad alta intensità di attività e di mobilità di persone e beni: le aree urbane e i sistemi urbani connessi. In particolare, si ricorderà come, nel 2020, nelle province del Nord Italia

si siano registrate le variazioni percentuali più alte di decessi¹ mentre, tra gennaio e ottobre, nei bilanci demografici provvisori, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, le iscrizioni anagrafiche delle Città metropolitane – dove vive il 16% della popolazione italiana – sono crollate in media del 23% e le cancellazioni dell'8,7%.

Milano, dopo anni di crescita e per la prima volta dopo Expo 2015, ha chiuso il suo bilancio demografico in negativo (a pensare è stato soprattutto il +21% di decessi e il forte calo delle nascite). Anche il mercato residenziale nei primi sei mesi del 2020 ha evidenziato, nelle grandi città, una flessione consistente dei livelli di attività transattiva, con una riduzione delle compravendite del 13% rispetto all'anno precedente, interrompendo una fase espansiva durata sei anni, secondo i dati dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia delle Entrate². Si tratta, tuttavia, di fenomeni presumibilmente temporanei, destinati a invertire il proprio trend non appena gli effetti delle 'riaperture' saranno pienamente apprezzabili (se l'andamento della

Le città recuperano appeal e, nonostante la crisi che le ha violentemente investite, continuano a rappresentare "la soluzione" per l'accesso a beni e servizi rilevanti, per la spinta all'innovazione, per il dinamismo economico e sociale

¹ Tra marzo 2020 e la media nello stesso mese del periodo 2015/2019 la variazioni più alte a livello provinciale sono state quelle di Bergamo (+571%), Cremona (+401%), Lodi (+377%), Parma (+210%).

² Milano, che nel 2019 aveva mostrato, tra le grandi città, l'incremento di transazioni più rilevante, nel 2020 riporta il maggiore calo del NTN (-17,6%), seguita da Bologna, Firenze e Napoli. A Genova e a Roma, anche se, tra le grandi città, quelle con i cali minori, gli scambi sono diminuiti di circa il 10%.

campagna vaccinale dovesse confermarsi, si stima nel 2023). Già il 2021, infatti, ha visto una decisa ripresa del mercato immobiliare nelle maggiori città italiane per popolazione, nelle quali, secondo le stime di Gabetti, le compravendite sono cresciute del 29,4% rispetto al primo semestre del 2020 e del 9,6% rispetto allo stesso periodo del 2019³. Le città recuperano *appeal* e, nonostante la crisi che le ha violentemente investite, continuano a rappresentare “la soluzione”⁴ per l’accesso a beni e servizi rilevanti, per la spinta all’innovazione, per il dinamismo economico e sociale, restando i luoghi privilegiati per il progresso della vita in comune. Si tratta di un quadro per molti versi confortante, nel quale, tuttavia, risultano confermate – senza alcuno slancio verso nuove forme di competizione territoriale – le storiche dicotomie contrapposte di città-centri minori, Nord-Sud, centro-periferia, e replicati i disagi prodotti dalla concentrazione delle attività⁵.

Le opportunità di nuovi equilibri territoriali, di nuove geografie insediative (con scenari di rinascita e rivitalizzazione dei piccoli centri, delle economie del Mezzogiorno e dei territori interni) e di nuovi stili di vita urbani (con la riduzione degli spostamenti casa-lavoro e la rimodulazione degli orari della città) possibili grazie alle opportunità occupazionali dedotte dal lavoro agile e dall’erogazione diffusa di beni e servizi, soprattutto a livello politico e decisionale, non sembrano

essere state, finora, sufficientemente indagate, comprese e sostenute.

Il ruolo degli enti locali nell’implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Le amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni e ASL) saranno chiamate a gestire una quota importante del complesso delle risorse messe a disposizione dal PNRR. Secondo l’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in un intervallo compreso tra i 66 e i 71 miliardi di euro: approssimativamente tra il 34,7% e il 36,9% del totale delle risorse destinate all’Italia.

Le amministrazioni territoriali sono coinvolte nelle iniziative del PNRR attraverso: la titolarità di specifiche progettualità (attuatori/beneficiari); la partecipazione a iniziative finanziate dall’amministrazione centrale che destinano agli enti locali risorse per realizzare progetti specifici che contribuiscono all’obiettivo nazionale (ad es. in materia di digitalizzazione); la localizzazione sul proprio territorio di investimenti previsti nel PNRR la cui responsabilità di realizzazione è demandata a livelli superiori (ad es. in materia di mobilità, ferrovie/porti, sistemi irrigui, banda larga)⁶. Le risorse più consistenti destinate agli enti territoriali riguardano la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (19,69 miliardi di euro) e la Missione 5 “Inclusione e coesione sociale” (18,47 miliardi di euro). Tra gli interventi che riguarderanno i Comuni come soggetti attuatori rientrano interventi inerenti l’attrattività dei borghi, la tutela e la valorizzazione dell’architettura e del paesaggio rurale, la valorizzazione dei parchi e giardini storici, il rafforzamento della mobilità ciclistica, lo sviluppo del trasporto rapido di massa, la sostituzione e la riqualificazione energetica di edifici scolastici, la tutela e la valorizzazione del verde urbano ed extraurbano, l’implementazione del piano asili nido e scuole dell’infanzia, il

³ Tutte le città hanno segnato una ripresa dei volumi pre-pandemia: nello specifico, Genova ha segnato una crescita del 21% rispetto al 2019, seguita da Roma (+14,7%) e Torino (+12%). Bene anche Firenze (+10,6%) e Palermo (+9,4%). Crescite più contenute a Bologna (+4,2%) e Napoli (+6,1%), mentre si stabilizza Milano (+0,6%).

⁴ Si veda, in proposito, D’Antonio S., Testa P. (2021) *Le città sono la soluzione. Un viaggio nell’Italia dei comuni innovativi*, Donzelli Editore

⁵ Nell’indagine di FPA e Istituto Piepoli *Osservatorio PA, la pubblica amministrazione di fronte alle sfide dell’innovazione*, su un campione di 1.023 intervistati dal 22 al 29 novembre 2021, il 44% ha dichiarato che il luogo in cui vive dopo l’emergenza non è cambiato, ma si è tornati esattamente al punto di partenza. Il 33% ritiene che la propria città sia cambiata in peggio, in crisi economica e più caotica.

⁶ Si veda la documentazione allegata agli incontri realizzati da novembre 2021 *I Comuni e le Città nel PNRR: le risorse e le sfide*, a cura di ANCI, MEF e Presidenza del Consiglio dei ministri sul sito italiadomani.gov.it

potenziamento delle infrastrutture per lo sport, la rigenerazione urbana volta a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, i piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi e per la qualità abitativa (*Social Housing* – Piano innovativo per la qualità abitativa – PinQuA), lo sport e l'inclusione sociale, la Strategia Nazionale per le Aree Interne, la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Tutti i progetti legati al Piano dovranno tassativamente concludersi entro il 31 marzo 2026.

L'UPB ha rilevato che gli enti locali saranno chiamati a gestire nel solo biennio 2024-2025 risorse aggiuntive superiori del 40% rispetto alla media annua di spesa in conto capitale effettuata dalle amministrazioni locali nel triennio 2018-2020 e nell'audizione del 20 ottobre 2021 presso la Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale ha sottolineato che «ipotizzare un ulteriore incremento nell'ordine di oltre 10 miliardi di euro annui [...] pone certamente un interrogativo circa la capacità delle strutture coinvolte nella realizzazione degli interventi di fare fronte al carico amministrativo associato». Si potrebbero, cioè, prefigurare situazioni in cui i soggetti beneficiari non presentino progetti, oppure nelle quali quelli presentati non rispondano ai requisiti richiesti, o in cui non si rispettino i tempi previsti, con la conseguente attivazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo.

Scongiorare il rischio di aumentare, piuttosto che ridurre, i divari territoriali

Nel contesto delineato l'effettiva riduzione dei divari territoriali, nuove forme di competizione territoriale e di prosperità sostenibile e resiliente dipenderanno molto dall'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli sub-nazionali, ma anche dalla capacità delle amministrazioni centrali di orientare l'allocazione delle risorse in modo coerente con le priorità e gli obiettivi del Piano. Ciò dovrebbe sottintendere un coordinamento tra Governo e articolazioni periferiche

finalizzato a una ricognizione dei fabbisogni e delle peculiarità territoriali attraverso l'utilizzo di elementi informativi puntuali, affidabili e aggiornati. Il sostegno potrà poi avvenire attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali per consentire anche ai piccoli Comuni e ai Comuni del Sud di gestire la complessità delle procedure anche da parte di soggetti storicamente in ritardo nella programmazione delle risorse.

Il disegno del PNRR si è conformato, almeno in prima istanza, in assenza di un'adeguata consultazione degli amministratori locali, con un approccio verticistico e *top-down* che ha riguardato diversi Stati membri. A febbraio 2021, alcuni rappresentanti della Commissione Europea e del Parlamento Europeo, attraverso la campagna *#TalkWithCities*, hanno richiamato l'attenzione sulla mancata rappresentazione delle città, insistendo sul ruolo cruciale delle autorità locali e reclamando, come ha fatto la Commissaria Elisa Ferreira, responsabile per la policy regionale europea, che «*the Recovery and Resilience Facility cannot be territorial blind!*».

Ora che si è entrati nella fase attuativa, è auspicabile (e necessario) colmare gap informativi e conoscitivi, in una logica di collaborazione e di reciproco apprendimento, per scongiurare che i divari, con l'occasione del Piano, piuttosto che diminuire, finiscano per aumentare.

In un contesto fortemente differenziato, tra città 'avanzate' e territori storicamente 'in ritardo', sarà necessario puntare su un adeguato coordinamento tra le amministrazioni centrali e le articolazioni territoriali, coerente con gli obiettivi del PNRR

PNRR: PER LE CITTÀ SERVE UN APPROCCIO FLESSIBILE

di **Daniele Fichera**

Senior advisor in Urban innovation di FPA

Se è vero (come è vero) che il PNRR rappresenta un'occasione unica per innalzare (in modo 'sostenibile') la competitività del sistema-paese Italia e se è vero (come è vero) che le aree urbane rappresentano uno degli ambiti fondamentali in cui si manifesta la competitività territoriale, allora la scelta e l'effettiva realizzazione degli interventi nelle città rappresentano uno dei passaggi fondamentali affinché gli obiettivi di crescita di competitività sostenibile vengano realmente raggiunti.

Questo ambito di attuazione del PNRR presenta, tuttavia, delle complessità particolari legate a fattori oggettivi (la molteplicità dei centri decisionali coinvolti e delle strutture tecniche e amministrative impegnate) e soggettivi (i fabbisogni sono diversificati e le capacità decisionali e gestionali non sono omogenee). I risultati emersi dall'ultimo studio effettuato da FPA sulle trasformazioni digitali nei Comuni capoluogo italiani (ICity Rank 2021) sono, da questo punto di vista, emblematici.

Ci sono città italiane nelle quali il processo di trasformazione digitale sta procedendo a ritmi spediti e in modo abbastanza organico e omogeneo, coinvolgendo i diversi settori in linea con le migliori pratiche continentali; sono le **"città digitali"** dove l'applicazione delle innovazioni comincia a produrre risultati tangibili in termini di miglioramento della funzionalità urbana e della qualità delle interazioni tra amministrazioni e *city users*. Si tratta nel complesso di poco più di una ventina di casi che includono gran parte dei capoluoghi metropolitani (compresi quelli meridionali come

Cagliari, Palermo e Bari) e un certo numero di città medio grandi del Centro-Nord, ma anche un paio di dimensioni più ridotte come Pisa e Cremona.

In mezzo si collocano la maggioranza dei capoluoghi italiani con risultati in alcuni casi omogeneamente intermedi e in altri caratterizzati dall'alternarsi di buone e cattive performance nei diversi settori. Si tratta cioè di città che, in misura maggiore o minore, stanno perseguendo la trasformazione digitale, ma a un ritmo non ancora sufficientemente rapido o in modo non completo o pienamente strutturato.

All'estremo opposto rispetto alle città digitali vi è un gruppo, approssimativamente della stessa consistenza quantitativa di quello di vertice, dove le trasformazioni digitali stentano a inverarsi e dove, quando si procede, lo si fa più con la logica burocratica dell'attuazione di un adempimento che con quella proattiva della trasformazione funzionale. Si tratta in prevalenza di realtà urbane del Mezzogiorno e di qualche capoluogo di piccola dimensione dell'Italia centrale dove il ritardo 'tecnologico' rischia di sovrapporsi a quelli socioeconomici preesistenti, aumentando il divario rispetto alle realtà più avanzate.

I tre gruppi richiederebbero approcci diversi. Le città digitali hanno in larga misura le capacità per procedere autonomamente (anche intensificando gli interscambi tra loro) e richiedono essenzialmente di essere dotate delle risorse, finanziarie e professionali, e di una semplificazione delle regole amministrative per proseguire i processi in corso anche utilizzando la leva della collaborazione pubblico-privato.

Per favorire la crescita ulteriore dei centri urbani del vasto gruppo intermedio è proba-

bilmente utile aggiungere alla dotazione di risorse e alle semplificazioni anche un'attenzione particolare all'attivazione dei meccanismi di trasferimento delle esperienze, che consenta loro di sfruttare quelle compiute dalle città più avanzate per raggiungere più rapidamente e con minori sforzi i livelli più elevati, o per rendere più sistematico l'approccio.

Per le realtà più in ritardo è probabilmente importante aggiungere un ulteriore intervento 'esogeno' di assistenza tecnica alla riattivazione e gestione del percorso di cambiamento, che fornisca loro un supporto sia nella fase di programmazione/progettazione degli interventi sia in quella della loro gestione.

Per tutti e tre i gruppi si pone poi il problema del dimensionamento territoriale degli interventi. Le relazioni socioeconomiche territoriali non tengono in gran conto i confini amministrativi, in particolare quelli municipali. L'Istat ha costruito da molti anni, e aggiorna con frequenza, una buona approssimazione dell'effettiva geografia dei sistemi territoriali caratterizzati da un'elevata intensità di relazioni interne e da un buon livello di auto contenimento attraverso l'aggregazione dei circa 8.000 Comuni italiani in poco più di 600 "sistemi locali del lavoro".

Una loro partizione in base a un criterio di prima approssimazione meramente demografico indica l'esistenza di 16 sistemi che possono in qualche modo essere definiti 'metropolitani' (più di 500mila residenti) e di altri 112 che possono essere considerati effettivamente 'urbani' (tra 100mila e 500mila residenti). Queste 128 aree coprono poco più di un terzo della superficie nazionale, ma accolgono oltre i due terzi della popolazione residente e concentrano i tre quarti degli addetti alle unità locali delle imprese e quasi i quattro quinti del loro valore aggiunto. Anche se hanno quasi sempre 'al centro' un comune con oltre 50mila abitanti, ne includono molti altri (complessivamente oltre 3.000) di dimensione minore.

Appare abbastanza ragionevole immaginare che molti progetti finalizzati alla crescita della competitività territoriale dei sistemi urbani debba essere concepito su questa scala, o comunque con ambiti di riferimento che non siano limitati ai confini del Comune principale. Questa modalità di intervento si scontra però con la difficoltà derivante dall'assenza di un livello istituzionale di riferimento e obbliga, quindi, a un sovrappiù di impegno per la condivisione progettuale e il coordinamento gestionale.

Anche da questo punto di vista il costante lavoro di approfondimento e confronto compiuto da FPA sulle trasformazioni digitali fornisce delle indicazioni: ci sono diversi casi in cui i Comuni capoluogo hanno attivato forme di collaborazione e coordinamento con altre amministrazioni dell'area urbana per estendere loro l'attuazione delle innovazioni o per coinvolgerle già dalla fase di ideazione e progettazione.

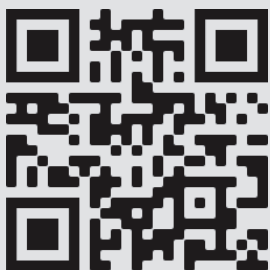
La partita è dunque assai complicata e richiede un approccio, anche a livello centrale, in cui alla chiarezza nella determinazione degli obiettivi si aggiunga la capacità di immaginare strumenti articolati per il loro raggiungimento.

Le pubbliche amministrazioni italiane, dopo le iniziali incertezze, hanno dimostrato nella gestione della campagna vaccinale di essere in grado di agire con efficacia quando entrano in una logica orientata al risultato. Speriamo che l'esperienza compiuta sia valsa anche da vaccino contro il burocratismo.

La scelta e l'effettiva realizzazione degli interventi nelle città rappresenta uno dei passaggi fondamentali affinché gli obiettivi di crescita sostenibile vengano realmente raggiunti. Questo ambito di attuazione del PNRR presenta, tuttavia, delle complessità particolari

ICITY RANK 2021: FIRENZE, MILANO E BOLOGNA SONO LE CITTÀ PIÙ DIGITALI D'ITALIA

I



▲
Scopri il rapporto
ICity Rank 2021



▲
Riguarda la presentazione
della ricerca a
FORUM PA Città 2021

Il 23 novembre 2021 FPA ha presentato la decima edizione della sua ricerca annuale **ICity Rank**, che restituisce la fotografia sullo stato di digitalizzazione dei 107 Comuni capoluogo italiani. La ricerca valuta il posizionamento dei Comuni capoluogo nell'indice di trasformazione digitale, ottenuto dalla media aritmetica di 8 indici settoriali (disponibilità online dei servizi pubblici, disponibilità di app di pubblica utilità, integrazione delle piattaforme digitali, utilizzo dei social media, rilascio degli open data, trasparenza, implementazione di reti Wi-Fi pubbliche e diffusione di tecnologie di rete), frutto della sintesi di 36 indicatori basati su 130 variabili e circa 14mila dati elementari quasi interamente frutto di rilevazioni di FPA realizzate nell'anno in corso.

Dall'analisi emerge che, se è vero che l'esperienza della pandemia nel 2020 ha spinto la trasformazione digitale delle città italiane in modo generalizzato, sono tuttavia le amministrazioni che già negli anni passati avevano avviato radicali processi di innovazione a mostrare oggi i risultati migliori. Nel 2021 **Firenze** si conferma per il secondo anno consecutivo il capoluogo più digitale d'Italia, seguita da **Milano** (al secondo posto) e **Bologna** (al terzo), con **Roma Capitale**, **Modena**, **Bergamo** (a pari merito al quarto posto), **Torino**, **Trento**, **Cagliari**, **Parma** a chiudere la top ten.

Subito dopo le prime dieci città, troviamo in graduatoria una serie di Comuni – **Reggio Emilia**, **Palermo**, **Venezia**, **Pisa**, **Genova**, **Rimini**, **Brescia**, **Cremona**, **Prato**, **Bari**, **Bolzano** e **Verona** – che si distinguono per il fatto di avere ottenuto buoni risultati e posizionamenti in tutti gli indici settoriali oggetto della ricerca. È questa "innovazione di sistema" l'elemento che identifica le "città digitali" (le prime 22 città della classifica) che utilizzano in modo diffuso, organico e continuativo le nuove tecnologie nelle attività amministrative, nell'erogazione dei servizi, nella raccolta ed elaborazione dati, nell'informazione, nella comunicazione e nella partecipazione. Sono città che possono diventare 'piattaforma', creando le condizioni per lo sviluppo economico e sociale dei loro territori grazie al digitale.

Dopo le prime 22 città, troviamo una fascia intermedia in cui si colloca la maggioranza dei capoluoghi italiani, città che alternano posizionamenti alti o bassi a seconda dei settori: qui troviamo **Pavia** (23° posto), **Siena** (24°), **Piacenza** (25°), **Napoli** (26°), **Lecce** (27°), **Vicenza** (28°), **Padova** (29°), **Ravenna** (30°) e via via circa 60 città "in evoluzione" nel percorso di trasformazione digitale, che è plausibile possano migliorare le performance con relativa facilità.



foto di FPA

In coda, invece, una ventina di capoluoghi in ritardo in quasi tutti gli indicatori: chiudono la classifica **Caltanissetta** (88° posto), **Potenza** (89°), **Fermo e Teramo** (90°), **Chieti** (93°), **Catanzaro** (94°), **Crotone e Benevento** (95°), **Cosenza e Rieti** (97°), **Trapani** (99°), **Caserta** (100°), **Nuoro** (101°), **Foggia** (102°), **Agrigento** (103°), **Avellino** (104°), **Carbonia** (105°), **Isernia** (106°) e la maglia nera **Enna** al 107°.

Le tendenze

Dopo l'accelerazione digitale conseguente alla pandemia, il 2021 è stato un anno di assestamento, ma segnato da fenomeni importanti come la diffusione dell'appIO e SPID o l'attivazione dei servizi di ANPR. Questa situazione ha portato a una polarizzazione: da una parte città che hanno continuato a sviluppare i processi di innovazione, dall'altra città che hanno rallentato. Da un lato le "città digitali", che si collocano quasi sempre nella parte elevata delle graduatorie degli 8 indici di ICity Rank e mai nella parte più bassa; dall'altro lato, una ventina di Comuni quasi sempre nella parte più bassa delle classifiche.

Il vertice

Il podio di ICity Rank 2021 conferma le stesse città dell'anno scorso, anche se Milano toglie a Bologna il secondo posto. A primeggiare è **Firenze**, in testa con 937 punti nell'indice di trasformazione digitale, potendo vantare risultati di eccellenza soprattutto nel campo degli open data, del Wi-Fi, di IOT e tecnologie di rete e delle app municipali, dove ottiene il massimo dei voti. **Milano** è seconda con un punteggio di 878, evidenziando punti di forza in particolare negli open data, nei servizi online, e nell'indice di "apertura". **Bologna** è terza con 854 punti, grazie soprattutto ai risultati nei social e nell'IOT e tecnologie di rete. Alle spalle, troviamo comunque un gruppo di città con valori

molto vicini alle prime tre: i capoluoghi metropolitani **Roma Capitale** e **Torino** affiancati da città intermedie come **Modena** e **Bergamo**, sempre più protagonisti di processi di innovazione a 360 gradi. **Trento** si conferma ottava, seguita da **Cagliari** al 9° posto, prima città del Mezzogiorno.

Il Sud

I capoluoghi meridionali evidenziano un ritardo nella trasformazione digitale, collocandosi con più frequenza nella fascia bassa delle graduatorie. Confrontando il punteggio medio delle città del Mezzogiorno con quello nazionale si vede uno scarto complessivo di circa il 25%, che supera il 40% in ambiti come gli open data e le reti di Wi-Fi pubblico. Ma qualcosa si muove anche al Sud: oltre a **Cagliari** al 9° posto, troviamo **Palermo** al 12°, con il massimo dei voti nell'ambito degli open data, al pari di Milano e Pisa, e in ottima posizione nelle classifiche settoriali che riguardano apertura e servizi online. E al 20° nella classifica generale, c'è **Bari**, che eccelle soprattutto nell'apertura e nei servizi online. Da segnalare anche il recupero di **Napoli**, 26° posto, che scala 11 posizioni grazie al massimo dei voti nelle app municipali e il buon piazzamento nei social, e di **Messina**, che passa dall'89° posto del 2020 al 62° attuale, salendo di quasi 30 posizioni.

Il ritardo dei piccoli

Tra le prime 22 città del ranking, ben 10 sono Città metropolitane e in generale le dimensioni sembrano incidere sulle performance generali. I capoluoghi con meno di 50.000 abitanti hanno uno scarto complessivo del 25% rispetto alla media nazionale. Per i piccoli, il ritardo medio è notevole in particolare negli open data, mentre le performance sono migliori nell'utilizzo dei social e nella diffusione delle reti Wi-Fi. In alcuni ambiti si segnalano però alcuni risultati di eccellenza di realtà di media dimensione, come il primo posto ottenuto da **Pisa** nelle piattaforme abilitanti, da **Cremona** nei servizi online o da **Bolzano** nell'IoT e tecnologie di rete.

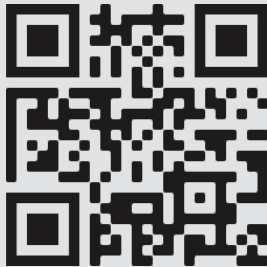
Il Rapporto ICity Rank 2021 è stato presentato il 23 novembre durante l'evento ibrido **FORUM PA Città 2021**, realizzato in collaborazione con Enel X, che ha visto un importante confronto tra esperti e rappresentanti delle principali città italiane, parte in presenza e parte collegati da remoto, e l'intervento del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Enrico Giovannini.

ICITY CLUB, L'OSSERVATORIO DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE URBANA DI FPA

I



▲
Scopri le opportunità
di ICity Club



▲
Scopri l'Open Space
dell'innovazione di ICity Club

Il club e le città aderenti

Come noto, gli enti locali sono stati in prima fila nella risposta alla pandemia. Questi eventi hanno messo in luce la loro rilevanza, per il territorio, nel far fronte all'emergenza e alla crisi sociale ed economica che ne è derivata. Le amministrazioni locali sono particolarmente coinvolte nel processo di crescita e innovazione del paese disegnato dal PNRR¹ e protagoniste dell'attuale fase di ripartenza nella gestione della campagna vaccinale e della ripresa delle attività economiche. Il 2021, inoltre, le ha viste alle prese con molti adempimenti sul fronte della trasformazione digitale, primo fra tutti quello della semplificazione dei rapporti con i cittadini attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, come SPID e pagoPA.

Per affrontare le sfide della trasformazione digitale, le città hanno manifestato il bisogno di confrontarsi e condividere esperienze, pratiche e soluzioni. In risposta a questo, FPA ha dato vita ad **ICity Club, l'Osservatorio della trasformazione digitale urbana**, un'iniziativa, rivolta alle città e ai territori, per l'incontro e di confronto sulle sfide e i *trend* emergenti in grado di caratterizzare il futuro delle città e del modo di concepire la vita urbana. Supportati da FPA, sette capoluoghi (**Trento, Bergamo, Cremona, Modena, Parma, Firenze e Roma Capitale**) hanno alimentato una vera e propria community di "città innovatrici" che hanno lavorato insieme sui pilastri della ripartenza del paese.

Gli strumenti

Le città aderenti hanno preso parte alle attività della community, animate dalla volontà di condividere esperienze e lavorare insieme per il perseguimento di mirati obiettivi di transizione digitale, orientati principalmente alla semplificazione dei rapporti tra cittadini e istituzioni, al miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici, all'abilitazione di nuove forme di prosperità sostenibile e resiliente.

Per supportarle in questi processi, FPA ha previsto un pacchetto di servizi e strumenti innovativi a loro riservati.

Primo fra tutti, il **Benchmark della trasformazione digitale**: uno strumento di analisi e di confronto che prende le mosse dalle rilevazioni della ricerca annuale ICity Rank. Attraverso il rilascio dei dati

¹ Tutte le sei Missioni del PNRR interessano trasversalmente i territori, le comunità e gli enti locali, mentre, secondo le stime di ANCI, i Comuni dovranno gestire direttamente circa 40 miliardi di euro di risorse.

ICity Club

l'Osservatorio della trasformazione digitale urbana



sugli 8 indicatori tematici dell'indagine, le città hanno potuto usufruire di uno strumento conoscitivo e di supporto per le decisioni, le politiche e i progetti di intervento.

Ampio spazio è stato dato alla **valorizzazione delle pratiche di innovazione delle città aderenti**: video-interviste ad Assessori, Sindaci, Direttori e Dirigenti dell'agenda e della transizione digitale dei diversi Comuni, e articoli di approfondimento sulle pratiche di innovazione in atto nei territori hanno animato "i dialoghi" e "le storie" di innovazione urbana dell'**Open Space dell'Innovazione**, uno spazio virtuale sul sito di FPA in cui sono stati rappresentati i progetti e i traguardi raggiunti. Si tratta di un prezioso patrimonio informativo utile a divulgare e a comunicare l'impegno – non sempre scontato – degli enti locali nelle azioni di rinnovamento dei territori e dei processi, ma anche di un "catalogo aperto" delle pratiche in corso e delle idee in cantiere utile come stimolo per analoghi processi di crescita.

Il trasferimento delle buone pratiche e il confronto attivo su opportunità e criticità emergenti sono stati al centro anche degli incontri periodici dei **Cantieri della Smart City**, organizzati nell'ambito del progetto, ma riferiti, come metodologia e come processo, al più ampio progetto "Cantieri FPA", lo spazio virtuale permanente che da sei anni raggruppa in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica, con l'obiettivo di promuovere un confronto costante e strutturato tra i responsabili dei processi di innovazione della PA. Il focus degli incontri, realizzati nella seconda parte dell'anno, ha riguardato la **digitalizzazione e la fruibilità dei servizi**

online offerti alla popolazione, anche attraverso la condivisione e la co-progettazione di strumenti di ingaggio civico e di rilevazione dell'esperienza degli utenti (questionario strutturato).

Per condividere punti di vista di esperti del settore, pratiche di innovazione italiane ed internazionali, resoconti sulle attività svolte all'interno del Club, opportunità e bandi di finanziamento, *data stories* e, in generale, una **cultura comune sui principali avanzamenti in tema di trasformazione digitale dei servizi, dei processi e delle dotazioni urbane**, a tutte le città del Club è stata dedicata una **newsletter mensile**.

Infine, poiché nessuna trasformazione digitale si realizza senza le persone, FPA ha offerto alle città aderenti ad ICity Club un **percorso formativo della FPA Digital School** finalizzato al rafforzamento delle competenze digitali.

Il lavoro svolto insieme alle città ha dato vita ad un vero e proprio spazio permanente di confronto e di apprendimento reciproco, in un momento di profondo cambiamento, nel quale gli enti locali saranno senza di dubbio tra i protagonisti più significativi della ripartenza.

L'ECONOMIA DELLE CITTÀ E DEL RESTO DEL PAESE. CARATTERISTICHE PRE E POST COVID-19

I

di **Giacomo Giusti**

*Coordinatore Statistiche e Responsabile Sistan
Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo
Tagliacarne*

Il divario fra città¹ e resto del paese è oggi molto simile a quello che si osserva fra Nord e Sud. Secondo dati prodotti dal Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne e relativi alla vigilia della pandemia da Covid-19, i capoluoghi di Provincia/Città metropolitana (che da ora in poi chiameremo città) potevano contare su un valore aggiunto pro-capite che sfiorava i 37mila euro mentre nel resto del paese non si arriva a 22mila euro. Questo a livello nazionale, perché se poi si scende ulteriormente in profondità nei territori questi divari localmente divengono ancora più ampi. Ad esempio, nell'Italia Centrale il divario è addirittura di oltre 16mila euro con le città che si assestano poco sopra quota 38mila euro e le altre aree che si mantengono sotto quota 22mila. Per non parlare a livello regionale della Lombardia dove il valore aggiunto pro-capite prodotto dalle città è più che doppio rispetto a quello del resto della Regione. Come possono spiegarsi questi divari? In linea puramente teorica possono esserci due motivazioni alla base di questa divaricazione (e non necessariamente uno esclude l'altro):

- la struttura produttiva delle città è maggiormente orientata verso settori a elevato valore aggiunto;
- nelle città vi è semplicemente "più economia" rispetto al resto del paese.

Gli stessi dati del Centro Studi Tagliacarne consentono di dire che effettivamente vi è una decisa divaricazione in termini di specializzazione produttiva fra le città e il resto del paese. Basti pensare a mo' di esempio che quasi un terzo del valore aggiunto dei territori extra-città proviene dalla cosiddetta industria in senso stretto (manifatturiero, costruzioni e altre industrie quali estrattive e *public utilities*), mentre nelle città tale aliquota non arriva neanche al 14% lasciando spazio ad altri tipi di specializzazione e su tutti la pubblica amministrazione, il comparto immobiliare in senso stretto (ovvero al netto della componente dei fitti figurativi) e l'assistenza sanitaria. Ma, anche se i profili settoriali delle economie delle città e del resto del territorio sono fortemente dissimili, non si può certamente dire che nelle città ci siano settori a maggiore valore aggiunto rispetto agli altri territori. Infatti, se approssimiamo il concetto di settore a maggiore valore aggiunto prendendo in considerazione quelli nei quali il rapporto fra valore aggiunto prodotto e occupazione necessaria per conseguirlo è più elevato, appare evidente la presenza di un quasi perfetto equilibrio fra i due ambiti territoriali, con una leggerissima prevalenza delle città che, però, può anche derivare da fattori congiunturali.

La seconda delle ipotesi sopra formulate, invece, assume una forte significatività. Per dare una quantificazione del concetto di "più economia" è possibile usare un indicatore di densità degli occupati del tutto analogo a quello che comunemente viene usato per il

¹ Il termine città delimita in questo testo il complesso dei 109 Comuni capoluogo di Provincia/Città metropolitana. In realtà il discorso andrebbe allargato anche ad altri Comuni sia per il ruolo predominante che essi assumono nell'ambito della Provincia/Città metropolitana di riferimento (un esempio su tutti il Comune di Sanremo in provincia di Imperia che ha una popolazione superiore a quella del capoluogo) e sia per il fatto che hanno importanti dimensioni demografiche ed economiche senza fregiarsi del titolo di capoluogo.

calcolo di quella demografica. Ebbene il risultato è decisamente eloquente. Nelle città per ogni kmq di superficie ci sono (sempre secondo i dati Tagliacarne sopra richiamati) oltre 526 occupati mentre nel resto del paese ci si ferma a quota 53 (vale a dire un divario di quasi 10 a 1). E la variabilità del fenomeno sul territorio appare particolarmente significativa. Nella città di Milano, ad esempio, si contano oltre 6.000 occupati/kmq mentre a Torino e Napoli si supera agevolmente la quota di 3.000 con differenziali fra città e resto del territorio metropolitano che in corrispondenza della ex Capitale d'Italia sono addirittura di 47 a 1.

Questi differenziali appaiono essere talmente netti che non ci può essere stata una influenza da parte del Covid-19 nel ridefinirli. Al limite (ma questo lo potremo misurare con precisione solo fra la fine del 2022 e l'inizio del 2023) le differenze possono essersi un pochino smussate, ma certamente non si può immaginare un capovolgimento del quadro tracciato. Basti pensare, per assurdo, che se si azzerasse totalmente e solo nelle città il valore aggiunto del commercio al dettaglio, della ristorazione e del settore bancario i livelli di ricchezza pro-capite delle città rimarrebbero ben superiori a quelli del resto del paese.

Anzi dai primi dati che si hanno a disposizione per quanto riguarda il 2020, sembra prevalere l'ipotesi di una ulteriore accentuazione dei divari economici. Per dimostrare tale affermazione possiamo considerare i dati del Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne relativi al valore aggiunto prodotto dalle Province italiane nel corso del 2020. Poiché appare una forzatura approssimare i territori delle città con quelli delle Province/Città metropolitane di riferimento, si calcola preventivamente un indicatore che rapporta per ogni Provincia, la popolazione residente nei Comuni capoluogo di Provincia sul totale della popolazione provinciale (al 31 dicembre 2020), classificando poi le Province in *cluster* omogenei secondo il valore

che assume questo indicatore. Ebbene, se si prendono in considerazione le prime quindici Province nelle quali il capoluogo assume maggiore valenza in termini di popolazione residente² e che quindi meglio approssimano le città così come sono state definite, emerge come queste abbiano perso nel complesso il 6,4% del valore aggiunto in termini correnti rispetto al 2019 a fronte del -7,5% delle altre Province. Quindi con buona probabilità il Covid-19 potrebbe anche avere ulteriormente ampliato i divari fra città e resto del territorio. Ma la prova più significativa a supporto della tesi di un aumento ulteriore dei divari economici fra città e resto dei territori deriva proprio dal fenomeno precedentemente evidenziato, ovvero il diverso peso che assume l'industria nel determinare le fortune economiche delle città e degli altri territori, e dal fatto che durante la fase più acuta della pandemia il manifatturiero sia stato maggiormente penalizzato. A supporto di questa tesi interviene l'Istat, che nella primavera 2020 ha pubblicato una valutazione a livello comunale del numero di addetti coinvolti nelle attività che sono state sospese dal dpcm dell'11 marzo 2020 e dal dm MISE del 25 marzo 2020 emanati per rispondere all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ebbene questi dati lasciano pochi dubbi su chi sia stato maggiormente colpito dai provvedimenti di chiusura. Nelle città solo il 35,8% degli addetti era coinvolto in attività economiche sospese, mentre al di fuori delle città si è sfiorato il 50%. Appare quindi evidente

Appare evidente che le aree al di fuori della città abbiano subito degli stop produttivi molto più intensi e pertanto appare estremamente probabile che i divari fra città e resto del paese durante il Covid-19 si siano ulteriormente accentuati

² Genova, La Spezia, Milano, Trieste, Parma, Bologna, Ferrara, Ravenna, Livorno, Terni, Roma, Palermo, Rimini, Prato, Barletta-Andria-Trani. Nel complesso di queste Province i Comuni capoluogo assorbono il 54,2% della popolazione residente con Trieste che arriva a quota 87%.

che le aree al di fuori della città abbiano subito degli stop produttivi molto più intensi e, pertanto, appare estremamente probabile che i divari fra città e resto del paese durante il Covid-19 si siano ulteriormente accentuati. E come di consueto queste evidenze medie nazionali hanno connotazioni molto diverse sul territorio. Se consideriamo i divari fra la quota di addetti sospesi nelle città e nel resto del territorio all'interno delle singole Province troviamo casi come quello di Por-

denone, dove in città si è fermato 'solo' il 36% degli addetti a fronte del 62% del resto della Provincia, la vicina Udine (con incidenza di addetti sospesi pari a 29,8% in città e 54,5% al di fuori) e Novara (rispettivamente 32,2 e 54,8%). Ma non mancano, sia pure molto rari, casi nei quali è stata maggiormente penalizzata la città rispetto alla periferia. Si tratta delle province di Barletta-Andria-Trani (dove le città sono i tre Comuni che danno vita al nome della Provincia), Matera e Siracusa.

CITTÀ DELLA PROSSIMITÀ 'IBRIDA'. IL RUOLO DELLE PIATTAFORME

I

di **Ivana Pais**

Professoressa ordinaria di sociologia dei processi economici e del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore

Ci sono idee che arrivano – o vengono riscoperte – al momento giusto. Parole chiave che riescono a sintetizzare concetti complessi e spingere all'azione. Slogan a volte ambigui, che proprio per questo parlano a persone diverse. La **"città dei 15 minuti"** è l'idea che – più di altre – sta aggregando individui, organizzazioni e istituzioni intorno a una visione condivisa di futuro desiderabile nella società pandemica. L'espressione è felice: coniuga spazio e tempo e costruisce un'idea di città a partire dai passi di ogni cittadino. Ma, come spesso avviene con gli slogan, anche in questo caso all'efficacia comunicativa non corrisponde una equivalente chiarezza concettuale. Per questo servono analisi che permettano di approdare dalla suggestione all'interpretazione e alla progettazione. In un libro di recente pubblicazione¹, Ezio Manzini ha proposto un passaggio simbolicamente importante, dall'idea di città dei 15 minuti a città delle prossimità, «una città caratterizzata in tutta la sua estensione da una prossimità diversificata, relazionale e ibrida, in contrasto sia con la città della prossimità specializzata e funzionale della modernità del secolo scorso, sia con quella dell'iperprossimità del tutto a/di casa».

Tra le diverse declinazioni, viene illustrato quello di 'prossimità ibrida' in cui le opportunità di incontro nel mondo fisico sono so-

stenute da interazioni in quello digitale; una prossimità resa possibile dalle tecnologie, ma che le tecnologie da sole non possono sostenere. Tra queste, negli ultimi anni ha assunto particolare rilevanza la 'piattaforma digitale', intesa non solo come infrastruttura tecnica ma come forma organizzativa.

Seppur presenti anche in contesti rurali o di aree interne, le piattaforme nascono e si sviluppano prevalentemente in città, per diverse ragioni. Innanzitutto, perché per funzionare richiedono densità. Questo vale soprattutto per le piattaforme che facilitano l'incontro tra domanda e offerta di servizi online, ma che poi richiedono l'incontro in presenza. Ma la città come palcoscenico o teatro del capitalismo di piattaforma è solo il primo livello. Quello che qui ci interessa maggiormente è il fatto che le piattaforme cambiano il modo in cui le persone vivono la città e riconfigurano lo spazio urbano, soprattutto nel passaggio di scala alla prossimità.

La prospettiva della città della prossimità abitabile interroga circa la possibilità di progettare piattaforme intenzionalmente orientate al rafforzamento delle relazioni di prossimità e, al tempo stesso, circa le implicazioni relazionali dell'utilizzo di piattaforme (di ogni genere) da parte dei residenti in un territorio. Per quanto riguarda il primo punto, in Italia più che piattaforme dedicate alle relazioni di quartiere (come Nextdoor) hanno avuto successo i gruppi Facebook dedicati a un'a-

La prospettiva della città della prossimità abitabile interroga circa la possibilità di progettare piattaforme intenzionalmente orientate al rafforzamento delle relazioni di prossimità

¹ Ezio Manzini, *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano 2021. Il presente contributo presenta una sintesi delle riflessioni proposte nel capitolo da me curato *Futuro Prossimo. Città delle prossimità e piattaforme digitali*, pp. 147-174.

rea territoriale limitata (quartiere, paese). Si tratta dunque di spazi digitali dedicati su piattaforme di social media, che – rispetto ai gruppi Whatsapp di quartiere o simili – si caratterizzano per la loro dimensione aperta e pubblica. L'esperienza più rilevante è sicuramente quella delle *social street*.

A queste iniziative di socialità intenzionale mediata dal digitale si affiancano però – ben più frequenti – le esperienze quotidiane di interazione tramite piattaforma di altro genere (per l'acquisto di cibo, per la mobilità, per lo scambio di oggetti ecc.), che possono (oppure no) diventare veicolo di nuove forme di interazione e relazione di prossimità. La localizzazione è spesso connaturata al servizio offerto dalle piattaforme e la prossimità condizione necessaria al loro funzionamento. La possibilità di radicamento delle infrastrutture digitali passa in questo caso – può sembrare un paradosso – da luoghi fisici, che permettono di muovere dallo scenario del "tutto a/da casa" in direzione di quello del "tutto vicino". Spazi di *coworking*, *community hub*, portinerie di quartiere, persino chioschi ed edicole: sono i luoghi che abilitano le nostre relazioni "onlife", per usare il neologismo proposto da Luciano Floridi. Spazi aperti, spesso in grado di coinvolgere un ampio e diversificato numero di attori. Una questione particolarmente importante anche come modalità di fronteggiamento di quell'esclusione sociale che rappresenta uno dei rischi più seri di una dinamica urbana infrastrutturata attraverso piattaforme digitali, e non solo per i problemi legati all'accesso materiale alla rete o all'alfabetizzazione strumentale, ma per differenze nella capacità di appropriazione e manipolazione simbolica di nuovi linguaggi, che rischiano di riprodurre le forme tradizionali di stratificazione sociale.

Questi luoghi sono preziosi anche perché sono "punti di aggancio" delle piattaforme: corrispondono ai deviatori o scambi delle infrastrutture ferroviarie e, come il punto in cui due binari si incontrano, consentono un cambio di direzione. Fuori di metafora, rappre-

sentano il punto di incontro e di scambio tra comunità che utilizzano piattaforme diverse. Così, per esempio, lo spazio di *coworking* può essere punto di incontro fisico per gli utenti di una piattaforma di welfare territoriale e, al tempo stesso, centro di distribuzione del gas locale, e la contaminazione tra queste esperienze produce nuovi beni collettivi locali.

Queste esperienze mettono anche in luce la centralità di figure di abilitazione e facilitazione delle relazioni tra gli utenti delle piattaforme, variamente denominate *community manager*, *district manager* o delegati sociali. Inoltre, pongono interessanti interrogativi rispetto alla governance della città delle prossimità. Le piattaforme costruiscono le città, ma le città sono anche il luogo dove si manifestano con più forza i problemi sociali da esse generati: la gentrificazione rafforzata da Airbnb, i rischi per la salute e la mancata tutela del lavoro dei rider, i rischi di sostituzione del commercio di prossimità a opera di Amazon sono solo alcuni dei segnali in tal senso. Questo non è l'unico limite: la città è il livello più esposto ai rischi del cambiamento sociale e, al tempo stesso, anche quello con meno leve di intervento, in termini di capacità di imposizione fiscale, di sviluppo di una propria politica industriale o di capacità di spesa. E se a livelli di scala inferiori (qualunque sia il perimetro ritenuto pertinente) diventa ancor più difficile agire queste leve, ecco allora che le città sono chiamate a individuare modalità di intervento nuove.

Muovendosi all'interno dei limiti descritti, le strategie adottate dalle città nei confronti delle piattaforme possono essere ricondotte a tre tipi di azione: regolare, sostenere, creare/adottare.

La regolazione è la forma più tradizionale ed è stata messa in atto soprattutto nell'ambito della mobilità e dell'accoglienza turistica per ridurre l'impatto della gentrificazione. Nella prospettiva della città delle prossimità è più utile, tuttavia, riflettere sulle altre due forme: sostegno e adozione.

Le amministrazioni locali generalmente so-

stengono le piattaforme etiche attraverso tre canali. Il primo riguarda le consulenze basate su competenze interne all'amministrazione. Il secondo è come 'utente' della piattaforma, in qualità di committente. Il 14% del PIL dell'Unione Europea e il 10% di quello italiano è speso attraverso il *procurement* pubblico: l'introduzione di criteri di valutazione attenti alla dimensione relazionale, etica e democratica può fornire alle piattaforme un volume di commesse particolarmente utile, soprattutto in fase di avvio del processo. Il terzo, e forse più rilevante, canale riguarda il capitale reputazionale: l'amministrazione pubblica può riconoscere, attraverso registri o altre forme, le piattaforme che rispondono a criteri di giustizia sociale.

La terza strategia per orientare la scelta delle piattaforme urbane da parte delle ammi-

nistrazioni locali è la creazione di nuove piattaforme o l'adozione e personalizzazione di piattaforme già esistenti. Questa strategia viene adottata da amministrazioni che intendono utilizzare le piattaforme come modalità di innovazione organizzativa. Le piattaforme civiche non si limitano generalmente ad automatizzare processi preesistenti, ma creano supporti digitali per sostenere nuove strategie di governance partecipativa. Di fatto, queste infrastrutture diventano nuovi "beni collettivi locali per la collaborazione". La presenza di un ecosistema di piattaforme digitali integrato e radicato nel territorio rappresenta infatti una risorsa a disposizione delle persone, delle aziende e delle organizzazioni che lo abitano e può supportare l'emergere di nuove economie che si nutrano delle nuove forme di prossimità.

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi delle città intelligenti e dello sviluppo urbano sostenibile. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Città innovatrici: affrontare insieme il cambiamento. Presentazione di ICity Club, l'Osservatorio della trasformazione digitale urbana**
22 marzo 2021



◀ **La rivoluzione della sostenibilità e lo sviluppo tecnologico che la rende possibile**
23 giugno 2021
In collaborazione con: ACI - Automobile Club d'Italia, Cisco, Coopservice, Dassault Systems, ENI, Siram Veolia, Vodafone Business



◀ **#Better City: le esperienze del PON METRO a FORUM PA 2021**
21-25 giugno 2021
A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale, PON Città Metropolitane 2014-2020



◀ **Innovazione sostenibile nei territori: il ruolo della responsive city per la ripresa**
24 giugno 2021
In collaborazione con: Dell Technologies, Engie



◀ **Roma guarda al futuro: la rubrica di Roma Capitale e ACEA a FORUM PA 2021**
21-25 giugno 2021
A cura di: Roma Capitale, ACEA



◀ **Sviluppo sostenibile e transizione digitale per la mobilità che cambia: scenari, applicazioni e opportunità per le città italiane**
Data: 25 giugno 2021
In collaborazione con: ACI - Automobile Club d'Italia



◀ **La valorizzazione dei dati urbani per la costruzione di una città intelligente**
21 giugno 2021
A cura di: Agenzia per la Coesione Territoriale, PON Città Metropolitane 2014-2020



◀ **“Piano Nazionale per la mobilità elettrica”: ecco i requisiti per aderire e le opportunità che si aprono per i Comuni**
16 luglio 2021
In collaborazione con: Enel X



◀ **Analizzare e misurare territori e città**
21 giugno 2021
In collaborazione con: Links Management & Technology



◀ **“Circular City Index”: il nuovo strumento, digitale e gratuito, per misurare la “circolarità urbana” dei Comuni italiani**
5 novembre 2021
In collaborazione con: Enel X

SANITÀ PUBBLICA



CAMBIARE IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE: DA DOVE PARTIRE? LE FORZE CHE SPINGONO PER IL CAMBIAMENTO E UNA TESI PER ATTUARLO

I

di **Antonio Veraldi**

Responsabile Area Sanità e Regioni FPA

La pandemia globale ha avuto un impatto significativo sul nostro contesto economico e sociale, obbligando ognuno a rispondere e ad adattarsi rapidamente. Anche il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) ha subito una tensione senza precedenti: strutture e personale sanitario hanno dovuto affrontare forti pressioni e momenti di imprevedibile criticità. Eppure, ha raccolto la sfida, riuscendo a superare queste criticità con abilità, determinazione e responsabilità, facendo leva su scelte organizzative, dedizione personale e tecnologie digitali. Comunque, il Covid-19 ci sta spingendo ad accelerare un cambiamento dell'universo sanità da tempo richiesto dall'**aumento dell'aspettativa di vita** e il conseguente **aumento delle patologie croniche**; dai **progressi tecnologici**; dall'**aumentata domanda** da parte dei cittadini di **cure** certe, di qualità e ad accesso rapido; dalle **risorse**, derivanti dalla fiscalità generale, sempre più **limitate**. È l'ora della difesa da un virus che manifesta preoccupanti indici di mortalità, ma è anche l'ora di prendere atto che molte innovazioni devono essere avviate nel nostro Sistema-Salute.

A nostro parere, la prima regola di questo cambiamento dovrebbe essere pensare più alle persone che alle idee creative, perché l'innovazione è un mezzo, non un fine. Se le persone, intendiamo i cittadini e i professionisti sanitari, sono centrali per il cambiamento del SSN, *engagement*, formazione e comunicazione, all'interno e all'esterno delle strutture sanitarie, diventano le leve chiave per questa transizione, fondamentali quanto

le tecnologie e i dati che ne sono certamente i fattori abilitanti. Nel senso che l'innovazione digitale ci può consentire non solo di comprendere e gestire le interconnessioni, ma anche di riprogettare i servizi di cura per renderli scalabili e accessibili a tutti. In questo è unica l'occasione della Missione Salute del PNRR: avere risorse ampie per intervenire contemporaneamente su persone, strutture (Casa della Comunità, COT - Centrali operative territoriali, Ospedale di Comunità) e strumenti (tecnologie digitali). Qui la grande responsabilità delle istituzioni e di tutti gli enti che sono chiamati ad attuarla. L'innovazione in sanità è sempre stato un processo lento a causa della difficoltà di bilanciare il contenimento dei costi con la qualità dei servizi erogati. Le risorse stanziare permettono l'accelerazione del cambiamento.

PNRR, 20 mld per un salto in avanti, ma...

La Missione Salute del PNRR ha un finanziamento complessivo di 15,63 miliardi di euro. A questi si aggiungono le risorse del *React-EU* e del Fondo Nazionale Complementare per ulteriori 4,6 miliardi. L'intervento per la **Missione Salute**, pertanto, **ammonta a 20,22 miliardi** da spendere nel periodo 2021-2026. Queste risorse stanziare sembrano andare nella direzione giusta: di fatto sono divise a metà tra una riorganizzazione del territorio e un potenziamento delle strutture tecnologiche degli ospedali. In realtà, non sfuggono indeterminatezze di policy nel Piano, che appare costruito per ottenere ampio consenso in EU, con gli stakeholder domestici e con l'opinione pubblica, con obiettivi facilmente condivisibili: alcune volte generici (la presa in carico dei cronici) oppure eccessivamente ambiziosi (10% di anziani in assistenza do-

miciliare integrata - ADI). Parliamo di investimenti a debito, materiali e immateriali, rivolte ad aumentare produttività di risorse correnti date, che non sono destinate ad aumentare. Mancando innovazioni particolarmente coraggiose, il rischio è di rattoppare un SSN indebolito negli anni che vanno dal 2010 al 2019 (la stagione dei tagli lineari) in cui c'è stato, come affermato da Fondazione Gimbe e Crea Sanità, un definanziamento di circa 37 miliardi di euro, concentrato prevalentemente sul personale. La riorganizzazione delle cure primarie (Casa della Comunità, presa in carico di cronicità e fragilità,

COT, ADI, Ospedale di Comunità, Infermiere di Comunità, Telemedicina) in assenza di contemporanei investimenti sul personale rischia di creare delle scatole vuote. Certo, il PNRR non ha l'obiettivo di finanziare la spesa del personale, ma non sfugge che le previsioni di investimento in tecnologia, in organizzazione, in nuove infrastrutture, dovrebbe andare di pari passo con l'aumento del finanziamento pubblico del SSN. A dire il vero,

nella documentazione a corredo del PNRR inviata all'UE, il piano di potenziamento dell'assistenza territoriale dal 2027 troverà le sue risorse nel disposto del dl 34/2020 e attraverso l'attuazione di un Piano di sostenibilità. Peccato che le tre misure di razionalizzazione contenute nel Piano di sostenibilità e che dovrebbero procurare le risorse sono portate avanti da anni da Governo e Regioni senza risultati significativi: parliamo della riduzione dei ricoveri ad alto rischio di inappropriatezza per patologie croniche; riduzione degli accessi inappropriati al pronto soccorso per i codici bianco e verde; riduzione della spesa farmaceutica relativa a tre

classi di farmaci ad alto consumo e con rischio di inappropriatezza. Bisognerà provvedere per assumere il personale e avviare i servizi che partiranno dal 2027 come i nuovi ospedali di comunità. Se non si fa questo, le innovazioni del PNRR non decolleranno.

Persone, competenze e misurazione: le chiavi per la svolta

Saper cogliere l'occasione della Missione Salute del PNRR sta alle istituzioni e a tutti gli enti che sono chiamati ad attuarla. Come dicevamo, a nostro parere, la prima regola dovrebbe essere **pensare più alle persone che alle idee creative**, perché l'innovazione è un mezzo, non un fine: un'idea creativa non diventa un'innovazione fino a quando le persone, intese come cittadini e professionisti sanitari, non ne beneficiano. Il sistema sanitario deve fare sostanzialmente tre cose: mettere al centro le persone; dare strumenti e competenze a tutti, il cosiddetto *empowerment*; misurare i risultati, intesi come *outcome*, non solo come *output*. Questi tre obiettivi prendono forma con la relazione continuativa tra chi eroga e chi riceve un servizio sanitario, che deve rappresentare uno dei fattori determinanti per definire la qualità dell'assistenza; con l'effettiva presa in carico del paziente da parte dell'intera rete assistenziale. Uno degli obiettivi primari da conseguire con i progetti del PNRR dovrebbe essere quello di organizzare il SSN intorno alle persone non intorno alle malattie: così trova concreta attuazione l'idea che il primo luogo di cura diventi la casa, magari intelligente grazie alla dotazione di tecnologie IoT. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) identifica i benefici di questa continuità assistenziale nell'aumentata soddisfazione degli utenti verso i servizi ricevuti e dei professionisti nei riguardi del proprio lavoro e nella possibilità di integrare le dimensioni fisica, psicologica, sociale ed economica delle cure. La complessità della salute è anche data dal fatto che questa è strettamente legata alla vita sociale. È un

**La prima regola
dovrebbe essere
pensare più alle persone
che alle idee creative,
perché l'innovazione è
un mezzo, non un fine:
un'idea creativa non
diventa un'innovazione
fino a quando le
persone, intese come
cittadini e professionisti
sanitari, non ne
beneficiano**

sistema olistico, **One Health**, che va affrontato nella sua globalità, partendo proprio dalle persone nella dimensione individuale per arrivare a **lavorare a livello di comunità**: una logica 'ecocentrica', che deve coinvolgere istituzioni, scuole, amministrazioni, strutture sanitarie, privati, ciascun elemento della comunità è chiamato a fare la sua parte per la salute del pianeta e dell'uomo. La pandemia ce lo ha dimostrato con tutta la sua drammaticità: non è possibile preservare la nostra salute se non impariamo a prenderci cura della salute e del benessere di tutti perché il mondo è profondamente interconnesso e le nostre azioni hanno conseguenze che travalicano gli ambiti nei quali sono concepite. Progettare una sanità sostenibile vuol dire prendersi cura non solo dei nostri simili, superando egoismi e particolarismi, ma anche della natura, dell'ambiente e dello sviluppo sociale, economico e culturale della nostra società.

Digitalizzazione, *engagement* e formazione: leve formidabili

Come tradurre questa visione globale in effettive e concrete azioni con impatti di lungo periodo? Abbiamo a disposizione un formidabile strumento nell'uso competente e consapevole delle tecnologie digitali. L'**innovazione digitale** ci può consentire non solo di comprendere e gestire le interconnessioni, valorizzando i dati e le informazioni, ma anche di riprogettare i servizi di cura per renderli scalabili e accessibili a tutti. Quella **Connected Care**, definita dall'Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità del Politecnico di Milano come «un nuovo modello di cura disegnato attorno al cittadino/paziente che, adeguatamente formato e ingaggiato, viene messo in grado di accedere a informazioni e servizi di cura attraverso piattaforme digitali che coinvolgono attivamente tutti gli attori del sistema di cura, rendendo disponibili in modo integrato, selettivo e sicuro dati e canali di collaborazione per supportare in tutte le fasi del percorso di cura». E torniamo alle persone da cui siamo partiti.

Formazione, *engagement* e comunicazione tra tutti gli attori dell'ecosistema di cura, trascurate fino ad oggi, diventano le leve chiave di questa transizione, fondamentali quanto le tecnologie e i dati che ne sono certamente i fattori abilitanti.

L'OCSE punta il dito sugli effetti di una limitata formazione digitale e del lento cambiamento di mentalità e cultura: l'impiego di un tempo elevato per lavori di routine e basso valore aggiunto e l'insufficiente domanda di tecnologie digitali, peraltro mature. Secondo uno studio AICA (Associazione italiana per l'Informatica e il Calcolo Automatico) di qualche anno fa, il 'non sapere' digitale nella sanità comporterebbe costi di improduttività, allora stimati in circa 850 milioni di euro l'anno: questa cifra sarebbe più o meno la metà degli investimenti destinati alla digitalizzazione, naturalmente, prima di Covid-19 e PNRR.

Promuovere l'*engagement* del cittadino, prima che abbia avuto una diagnosi o prescrizione terapeutica, vuol dire avere delle persone in grado di capire bene qual è il loro ruolo nel sistema sanitario e di diventare consapevolmente alleati in un progetto di innovazione sanitaria e che riguarda i diversi stakeholders del sistema salute contemporaneamente. Covid-19 ci dimostra che il concetto di *engagement* oggi è più che mai urgente per orientare iniziative di educazione e sensibilizzazione rivolte ai cittadini e alle comunità al fine di promuovere una maggiore responsabilizzazione dei singoli nella gestione della salute privata e collettiva. Ma anche per declinare il tema della partecipazione attraverso la definizione di istituti e modalità a livello regionale e di singola azienda per essere parte del processo decisionale, ma anche di quello di valutazione degli esiti, influenzando sui

Formazione, *engagement* e comunicazione tra tutti gli attori dell'ecosistema di cura, trascurate fino ad oggi, diventano le leve chiave di questa transizione, fondamentali quanto le tecnologie e i dati che ne sono certamente i fattori abilitanti

cambiamenti indispensabili per il miglioramento degli *outcome*.

Altra faccia, è la comunicazione come parte integrante del rapporto paziente e professionista clinico. Ma non solo, da aggiungere caregiver e famiglia, pezzi fondamentali dell'integrazione dei percorsi di cura. Per dare sostanza ad un'alleanza terapeutica, qualificata da lealtà, fiducia, ascolto che possono migliorare tutti i passaggi del percorso di cura: diagnosi, consenso informato, scelte terapeutiche, assistenza sul territorio.

Quali barriere all'innovazione?

Resta da trattare di alcune barriere al cambiamento del nostro sistema salute, che troverà sul suo cammino attuativo anche il PNRR. La governance frammentata e multilivello che ha portato alla scarsa integrazione delle soluzioni innovative già presenti a livello regionale e aziendale. A questo scarto di integrazione hanno concorso, in modo più o meno consapevole, le istituzioni, incapaci di superare gli interessi locali e di parte, la domanda, spes-

so poco competente o succube di interessi di parte, e le aziende dell'offerta di beni e servizi per il SSN, vittime e carnefici al tempo stesso in una guerra tra poveri che ha portato a un progressivo svilimento del mercato. Le sperequazioni tra i diversi territori producono disuguaglianze nel diritto alla salute, causate dall'erogazione non omogenea di servizi e prestazioni sul territorio nazionale, per cui il Servizio da nazionale è divenuto un insieme di tanti servizi regionali sovrani. Un esempio noto a tutti rimane il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), un'infrastruttura pensata per integrare dati e servizi la cui implementazione rimane incompleta e frammentata a livello regionale e aziendale. Quei dati e servizi integrati che sarebbero stati preziosi per affrontare la pandemia.

La consapevolezza di difficoltà e barriere non preclude l'ottimismo per la stagione di opportunità che apre il PNRR e chiudo dicendo con George Bernard Shaw: «Alcuni vedono le cose come sono e dicono perché? Io sogno cose non ancora esistenti e chiedo perché no?».

ONE HEALTH E RIPRESA POST-PANDEMICA

di **Carla Collicelli**

CNR, Sapienza Combiomed e ASviS

La storia dell'approccio olistico alla salute e al benessere è una storia lunga, che vede una delle prime tappe fondamentali nel lancio ad Alma Ata nel 1978 del principio della "Salute in tutte le politiche", da parte dall'Organizzazione Mondiale della Salute (OMS). A quella dichiarazione hanno fatto seguito negli anni seguenti studi e riflessioni sulla salute come processo sistemico, che include cioè il benessere della natura e del mondo animale, un "sistema psico-somato-ambientale" secondo la formulazione coniata dal Censis alla fine del secolo scorso.

L'introduzione del termine di **One Health** da parte della Wild Conservation Society risale al 2004, un termine utilizzato però per molti anni quasi esclusivamente in relazione alla salute animale, alla sicurezza degli alimenti e all'antibiotico resistenza.

L'anno cruciale per una presa di consapevolezza di cosa sia in realtà One Health è il 2015, quando viene varata l'Agenda ONU al 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (siglata da 195 paesi del mondo), che pone all'attenzione generale, attraverso 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, il tema del rapporto tra salute, ambiente, produzione e democrazia, e – per quanto riguarda la salute – segnala l'importanza dei determinanti in tutti gli ambiti della vita collettiva (scuola, formazione, lavoro, economia, stili di vita, ambiente, energia, ecc.) e la necessità di adottare un approccio olistico, circolare, sostenibile e interrelato.

Nello stesso anno, peraltro, Papa Francesco rilasciava l'Enciclica "*Laudato si'*", che pone anch'essa in termini decisamente nuovi e profetici la questione del rapporto tra uma-

nità e pianeta. E per quanto riguarda l'Italia, i due documenti del 2015 appena citati hanno fatto sì che si desse avvio a inizio 2016 alla Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), creata proprio con l'obiettivo di promuovere il raggiungimento degli obiettivi dell'ONU al 2030 attraverso il coinvolgimento della società civile e di tutti gli stakeholder interessati.

Certamente non erano mancati negli anni precedenti studi e pubblicazioni degli ambiti biologico, biomedico e biosociale, che indicavano i rischi insiti in uno stravolgimento degli equilibri naturali all'interno del pianeta e l'importanza delle connessioni tra ambiente naturale, specie animali e specie umana. Ma anche a livello mondiale è solo nel 2015 che l'umanità comincia a prendere veramente coscienza della serietà della questione e che si apre in maniera ampia e diffusa il dibattito sul cosiddetto "Antropocene", termine poco conosciuto benché coniato nel secolo scorso in ambito biologico e chimico, e che oggi ci appare in tutta la sua pregnanza. Al suo interno si sviluppano riflessioni decisamente innovative anche in ambito sanitario, nella misura in cui esperti di diverse aree disciplinari pongono l'accento sul fatto che per la salute umana è di fondamentale importanza l'equilibrio tra uomo, natura ed altre specie animali.

A fronte di queste sfide, ma anche della altre che riguardano il settore della salute (in

Il concetto di circolarità della vita non può essere considerato solo un elegante modello di riflessione, ma deve essere utilizzato per studiare e applicare strategie e interventi in un'ottica di salvaguardia di capitale umano, sociale e materiale

primis quella che deriva da una domanda di salute e servizi crescente per quantità e qualità), non sono mancate negli anni più recenti anche voci critiche che hanno additato i rischi di una sanità pubblica sottofinanziata, e soprattutto debole rispetto alla necessaria revisione strategica degli assetti di welfare e di promozione della salute e del benessere alla luce delle sfide più recenti.

Un esempio tra i più autorevoli è quello del volume *“La Tempesta Perfetta”*, pubblicato anch'esso nel 2015 da un gruppo di ricercatori guidato da Walter Ricciardi, un contributo estremamente incisivo nell'indicare una serie di sfide urgenti: invecchiamento, cronicità, disabilità, risorse scarse, disuguaglianze, mancanza di coordinamento e di visione strategica nazionale, inefficienza gestionale, stili di vita inadeguati. E lo fa richiamando contributi precedenti importanti, come quelli di Censis, Ceis e Cergas-Bocconi.

Ed è possibile citare anche il lavoro promosso negli ultimi anni dal Ministero della Salute sulle disuguaglianze, in collaborazione ad Agenas (Agenzia dei servizi sanitari regionali), AIFA (Agenzia del farmaco), ISS (Istituto Superiore di Sanità) e INMP (Istituto Nazionale di Medicina della Povertà), che ha mostrato con dati inequivocabili la crescita delle disuguaglianze nelle condizioni di vita e nell'accesso alle cure in Italia (circa 10 anni di speranza di vita in meno nelle aree più povere del sud rispetto alle aree più ricche del nord). E anche quanto prodotto da CREA-Sanità e da Fondazione Gimbe, che lanciano ogni anno ormai da tempo messaggi chiari sui rischi del de-finanziamento del Servizio Sanitario (3.391 dollari di spesa pubblica annua pro-capite contro una media di 3.978 nei paesi Ocse).

Ma va riconosciuto che anche gli autorevoli contributi citati non avevano annoverato tra i maggiori rischi e tra le sfide più urgenti quella delle pandemie di origine virale. Un monito in questo senso era venuto, forte e chiaro benché mai ascoltato, da alcuni contributi di carattere scientifico. Primo fra tutti quello lan-

ciato sul tema dei rischi per la specie umana dell'iper-sfruttamento del pianeta e in particolare delle sue risorse naturali, dal libretto pubblicato da Ilaria Capua nel 2019, e intitolato *“Salute circolare”*, con il quale si riepiloga la storia del rapporto tra medicina e ambiente nei secoli. È difficile immaginare un ragionamento più esplicito e comprensibile a tutti sul fatto che l'ambiente non è qualcosa di esterno a noi, ma «in realtà ci siamo immersi, fa parte di noi», e che quindi se trattiamo così male «il nostro mega sacco amniotico», se avveleniamo, invadiamo e consideriamo come nostra proprietà esclusiva l'ambiente, non dobbiamo meravigliarci se poi la nostra sopravvivenza viene messa in pericolo.

Accanto al contributo di Ilaria Capua, altri contributi di fonte scientifica – e sempre poco ascoltati – si sono sviluppati nell'ambito di discipline diverse, tutti volti a far capire che la salute è un processo sistemico che include il benessere della natura e del mondo animale. Il riferimento va ad esempio agli studi sociologici condotti dal Censis negli anni 80, nell'ambito dei quali veniva proposto il già citato concetto di “sistema psico-socio-ambientale” per definire la realtà evolutiva e integrata della salute umana. Il riferimento va anche ad alcuni esperti di etica ambientale e urbana, come Corrado Poli (*“Politica e natura”* 2017), che indicavano il problema ambientale come un problema politico di importanza bioetica fondamentale. Ed anche filosofi e sociologi teorici particolarmente attenti avevano più volte richiamato l'attenzione, alla fine del secolo scorso e a inizio di quello attuale, sui rischi per la specie umana della distruzione dell'ambiente fisico, naturale ed animale. Certamente lo ha fatto e continua a farlo Serge Latouche, economista e filosofo fondatore del Movimento antiutilitarista nelle scienze sociali (Mauss) e sostenitore del principio della decrescita come approccio anti-economicistico allo sviluppo. Ma lo stesso Jean Baudrillard, filosofo e sociologo tra i più importanti degli ultimi decenni, scriveva ad esempio nel lontano 1992 nel

suo “L’illusione della fine” che «il peggio non è che siamo sommersi dai rifiuti della concentrazione industriale e urbana bensì che noi stessi siamo trasformati in residuati». A Baudrillard era chiaro già allora che «la specie umana, mirando all’immortalità virtuale (tecnica) (...) sta perdendo la sua particolare immunità».

Un particolare impatto di disvelamento e di presa di coscienza in ambito sanitario avviene con lo scoppio della pandemia da Covid-19, che ha posto l’umanità di fronte al fatto che il “doppio carico di malattia” (*double burden of disease*), e cioè la crescita delle patologie croniche accanto a quelle acute, considerata nel periodo più recente la maggiore sfida per i sistemi sanitari, è in realtà oggi insufficiente a delineare gli scenari futuri, in quanto il carico di malattia si presenta ormai come triplo o quadruplo, per l’aggiunta della recrudescenza delle patologie da virus – di cui Covid-19 è l’esempio vivo e attuale – e per la sovrapposizione tra patologie infettive e patologie croniche, alla base della maggior parte dei decessi da coronavirus, in particolare tra gli anziani e i malati cronici, ma anche in altre fasce di età e di poli-morbilità.

Sempre la pandemia ci ha costretto a riflettere in maniera nuova sull’organizzazione sanitaria, e in particolare sullo spazio assegnato alla medicina preventiva e alla medicina del territorio. Riprendendo quanto scritto dai medici dell’Ospedale Papa Giovanni di Bergamo il 21 marzo 2020, in epoca di pandemia è fondamentale la dimensione della comunità, in quanto accanto alle patologie croniche ed alle disabilità, le epidemie di tipo infettivo provocano vere crisi umanitarie, e richiedono un approccio di popolazione e di territorio.

Come gli autori citati sottolineano, ciascuno dal proprio angolo di visuale (ed altri ancora se ne potrebbero citare), il problema è allora quello di guardare al futuro con lungimiranza e di confrontarsi tra discipline diverse e relativi studi e risultati. Tornando alle parole di Ilaria Capua, dobbiamo superare la iperspecializzazione e la separazione tra ambiti

di studio diversi, così come avviene nel Centro da lei diretto in Florida (*One Health Center of Excellence*), che si prefigge proprio lo studio della salute di tutte le specie e dell’ambiente naturale nel suo insieme. E dobbiamo mettere a frutto le enormi possibilità scientifiche e tecniche che la specie umana è stata capace di sviluppare per la salute dell’intero pianeta. Solo così potremo promuovere anche la nostra di salute.

Nonostante simili richiami, le strategie politiche mondiali, nazionali e locali per lo sviluppo continuano ad essere centrate prevalentemente su obiettivi riduttivi, fortemente condizionati dalle esigenze di equilibrio finanziario e di produttività di tipo quantitativo, e con debole considerazione delle altre dimensioni del benessere: sistemi sanitari, benessere psichico, equilibrio tra vita privata e vita lavorativa, cooperazione e solidarietà, appartenenza sociale e comunitaria, fiducia.

La strategia che va sotto il nome di *green washing*, ovvero l’introduzione nel sistema produttivo e urbano di alcuni interventi di mitigazione dell’inquinamento e della distruzione ambientale, non è sufficiente, secondo questa linea di pensiero, a promuovere una sostenibilità effettiva e globale dello sviluppo umano, che va presa in più attenta considerazione per quanto riguarda l’inquinamento, la distruzione dei territori naturali, la progettazione urbana, il sistema produttivo e dei trasporti, e non ultimo la messa a frutto delle potenzialità tecnologiche e in particolare informatiche per la salute e il benessere. In questo senso va inteso il concetto di circolarità della vita sul pianeta in tutte le sue forme, che non può essere considerato solo un elegante modello di riflessione, ma deve essere utilizzato per studiare e applicare strategie e interventi che siano davvero circolari in un’ottica di salvaguardia di capitale umano, sociale e materiale insieme, evitando gli sprechi e producendo equilibri virtuosi.

Il tema delle connessioni è in questo contesto quindi di fondamentale importanza, e lo sta diventando sempre più non solo in con-

siderazione delle diverse anime del sistema di welfare e degli apparati di salvaguardia della salute, ma anche rispetto alla separazione tra culture, discipline, ideologie e territori, che mette a dura prova l'intero sviluppo globale. Mentre occorre puntare sulla connessione tra governi e paesi per la creazione di una piattaforma comune di valori condivisi come punto di riferimento per le decisioni da prendere, in Italia (tra Regioni), in Europa (tra paesi) e nel mondo (tra continenti e aree geopolitiche). E le connessioni vanno ricercate anche nella collaborazione necessaria tra le tre anime principali della società contemporanea (statualità, socialità e mercato), e nel superamento delle contrapposizioni tra settore pubblico e settore privato, tra vita privata e vita lavorativa, e tra primo, secondo e terzo settore economico, come nel rapporto tra discipline scientifiche e relativi ambiti applicativi.

A questi temi vengono dedicati gli sforzi compiuti in ambito ASviS, con i Rapporti annuali e le altre iniziative (dal Festival ai Quaderni), nell'ambito dei quali si porta avanti il principio della necessaria tutela di quello che può essere chiamato l'Ecosistema benessere, nonché della Salute Unica (One Health), verso una nuova visione interconnessa di salute. Un ulteriore passo avanti nell'attuazione del principio di One Health sta avvenendo in questo periodo grazie ai contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato nel mese di giugno 2021 da parte della Commissione UE nell'ambito del Programma *Next generation UE*. Il Piano prevede infatti una lunga serie di investimenti volti a rilanciare il paese, in particolare attraverso la tutela ambientale e una corretta utilizzazione delle moderne tecnologie informatiche, e stabilisce che entro il 2022 venga definito un nuovo assetto istituzionale, attraverso un apposito disegno di legge, centrato sui principi di One Health. Al tempo stesso è in discussione al Parlamento la proposta di modifica costituzionale che prevede l'introduzione all'art. 9 dei principi di tutela dell'ambiente e

degli ecosistemi ai fini di una giustizia intergenerazionale ed all'art. 41 l'introduzione del riferimento, per l'iniziativa economica privata, alla necessità di non porsi in contrasto con la salute, l'ambiente e la sicurezza.

Abbracciare l'approccio One Health e della Salute in tutte le politiche, significa infatti avere gli strumenti e le risorse per riqualificare le strutture e le strumentazioni della scuola, dell'università e della ricerca, migliorare la sicurezza dei lavoratori e degli impianti produttivi, promuovere la qualità degli spazi di vita nelle città e nei territori extra-urbani, promuovere l'agricoltura sostenibile e di prossimità, salvaguardare la qualità degli alimenti e delle produzioni alimentari, sviluppare la medicina del territorio, la telemedicina e le tecnologie sanitarie complesse, migliorare l'efficienza del sistema sanitario, rafforzare l'educazione sanitaria, la promozione degli stili di vita salutari e la sorveglianza sanitaria in ambito scolastico.

IL DIGITALE COME FATTORE DI “RIPRESA E RESILIENZA” DEL SISTEMA SANITARIO

I

di **Claudio Franzoni**

Partner della practice “Healthcare Innovation”, P4I

Marco Paparella

Partner della practice “Healthcare Innovation”, P4I

Simona Solvi

Manager della practice “Healthcare Innovation”, P4I

‘Ripresa’ è la parola che ha caratterizzato il 2021 in ogni settore e la sanità non ha fatto di certo eccezione. Basti pensare alla campagna vaccinale che, a partire dall’inizio dell’anno, grazie alla disponibilità dei vaccini anti Covid-19 per tutte le fasce della popolazione ha permesso di ritornare a una graduale nuova normalità. Ripresa è anche uno dei termini che caratterizza l’ingente piano di risorse destinate, tra gli altri, anche al settore sanitario. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha, infatti, tra le sue Missioni anche quella dedicata alla salute. In particolare, la Missione 6 del PNRR ha destinato 8,63 miliardi di euro a Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e 7 miliardi di euro a Reti di prossimità, strutture e Telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale. **L’innovazione tecnologica** e la trasformazione digitale del Sistema Sanitario Nazionale si sono dunque riconfermate come la **chiave** di volta per arrivare ad una piena applicazione dei principi fondamentali di **universalità, uguaglianza ed equità**, sostenendo la realizzazione di quei principi organizzativi che sono la centralità della persona, la valorizzazione della professionalità degli operatori sanitari, l’integrazione sociosanitaria e la collaborazione tra i livelli di governo del SSN. In questo senso, tra gli ambiti di intervento

all’interno delle due componenti della Missione Salute del PNRR troviamo da un lato il rafforzamento dell’infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la valorizzazione dei dati e dall’altro la “Casa come primo luogo di cura” e la Telemedicina.

Sul primo ambito sono stati stanziati 1,67 miliardi di euro affinché i dati possano essere sfruttati per finalità di cura, governo e ricerca, utilizzando sia l’infrastruttura tecnologica del Ministero della Salute – NSIS – sia il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), per il cui potenziamento sono stati previsti 1,38 miliardi di euro. Il FSE è, infatti, ad oggi attivo in tutte le Regioni (4 lo hanno in sussidiarietà) e potenzialmente potrebbe abilitare il modello della *Connected Care*, consentendo di raccogliere i dati di tutta la storia clinica del paziente, renderli disponibili a tutti gli attori coinvolti nel suo percorso di cura e abilitare modelli innovativi di cura e assistenza. L’attuazione dei servizi minimi ad oggi è praticamente completa e anche grazie al decreto “Rilancio” – che ha eliminato l’obbligo di consenso all’attivazione del FSE – risultano attivi più di 57 milioni di FSE¹. Tuttavia, in circa metà delle Regioni italiane la percentuale di strutture sanitarie che alimentano con referti e altra documentazione clinico-sanitaria i Fascicoli dei propri assistiti è prossima allo zero. In modo analogo solo in tre Regioni medici di medicina generale (MMG) e pediatri di

One Health. Questa è la sfida che ci attende per il prossimo futuro, ovvero la capacità di sfruttare il potenziale della tecnologia e della trasformazione digitale per attuare i principi dell’approccio alla salute globale

¹ Fonte dati: www.fascicolosanitario.gov.it.

libera scelta (PLS) redigono il *Patient summary* all'interno del FSE. Questo fa sì che pure i cittadini conoscano poco lo strumento del FSE e ancora meno lo utilizzino.

Rispetto all'ambito della "Casa come primo luogo di cura", finanziato dal PNRR con 4 miliardi di euro, è la Telemedicina lo strumento che permette di raggiungere questo scopo e all'implementazione di tali soluzioni digitali viene dedicato circa 1 miliardo di euro. Evidentemente, lo strumento digitale non è il punto di arrivo, ma è l'occasione per rivedere i processi e l'organizzazione dell'erogazione di determinati servizi e, in questo senso, le risorse devono essere destinate non solo agli aspetti tecnologici, ma anche all'adeguamento organizzativo e normativo.

'Telemedicina' è un'altra parola che ha certamente segnato il settore della Sanità, sia nella fase di emergenza sanitaria che nella successiva fase di ripresa che stiamo vivendo; ma quanto effettivamente le strutture sanitarie e gli attori della filiera sono stati pronti nel corso del 2021 a fare tesoro delle precedenti esperienze sperimentali di Telemedicina e a portarle a regime? Se prima della pandemia la percentuale di utilizzo di strumenti di tele-monitoraggio e teleconsulto variava dal 10% al 20% (secondo i dati dell'Osservatorio Sanità Digitale del Politecnico di Milano), l'emergenza ha più che raddoppiato i livelli di utilizzo di tali strumenti. In questa positiva progressione due elementi sono stati decisivi: da un lato la forte limitazione al contatto diretto e personale con i pazienti da parte dei medici, sia MMG che specialisti; dall'altro l'aggiornamento e definizione dal punto di vista normativo di delibere e regolamenti – sia regionali che nazionali – che hanno dato una cornice regolatoria sulle modalità di erogazione e tariffazione/rimborso delle prestazioni in telemedicina, equiparandole di fatto alle visite tradizionali in presenza. Tra i cittadini – secondo i dati del Politecnico – c'è forte interesse verso questo tipo di applicazioni (quasi il 90%), anche se pochi ad oggi hanno effettivamente fruito di tali servizi (meno del 10%).

La pandemia ha sicuramente accelerato un percorso che era già in atto e che ha visto modificare, soprattutto nel corso del 2021, il *Patient journey*, ovvero il percorso di cura e assistenza del cittadino/paziente, verso nuove modalità di relazione con il sistema sanitario. La *Connected Care*, paradigma verso cui ci si augura che il nostro SSN si stia orientando, diventa quindi l'ecosistema di riferimento che integra nuovi modelli organizzativi e soluzioni tecnologiche interoperabili, al fine di abilitare la condivisione delle informazioni cliniche dei pazienti tra tutti gli attori coinvolti nel processo di cura. La *Connected Care*, in questa prospettiva, disegna l'esperienza di cura e assistenza mettendo al centro il cittadino, opportunamente formato e ingaggiato, e fa sì che i processi (sia di relazione con il cittadino/paziente che di *backoffice*) vengano orientati a garantire massima qualità ed efficienza dei servizi erogati. Il digitale ancora una volta è lo strumento che abilita questi processi (sia in *frontend* che in *backend*) e quindi parliamo di accoglienza digitale, di logistica dei beni sanitari e ottimizzazione delle risorse, di analisi dei dati, di assistenza territoriale e domiciliare, di continuità operativa e cloud computing.

È evidente che iniziative come quella della *Connected Care* presentano una complessità di fondo nel progettare, realizzare e comunicare i servizi sanitari e sociosanitari ai cittadini/pazienti – in risposta alle loro nuove esigenze e bisogni – che travalica i confini che le linee di intervento finanziabili con il PNRR sembrano far intravedere. Confini presenti anche nella coesistenza di esperienze di eccellenza con progetti sperimentali, così come tra realtà più mature e altre gravate da ritardi e debolezze strutturali. Il 2022 dovrà dimostrare che le scelte fatte fino ad oggi e tradotte anche nel PNRR tengono realmente in considerazione i problemi storici del nostro SSN, che non livellano le aspettative col rischio di sprofondare verso il basso, ma che piuttosto puntano a valorizzare l'esistente e mettere a fattor comune

il patrimonio di conoscenza e di strumenti utili a far evolvere tutta la filiera della salute. Sarà, inoltre, opportuno far sì che le risorse stanziare – poche o tante che siano – vengano usate nel modo migliore per non disperderne il potenziale e garantire la messa a terra delle azioni individuate.

Ma non solo: ulteriore balzo in avanti è rappresentato dalla **One Health**. Questa è la sfida che ci attende per il prossimo futuro, ovvero la capacità di sfruttare il potenziale della tecnologia e della **trasformazione digitale** per attuare i principi dell'approc-

cio alla **salute globale**. Quest'anno si sono gettate le basi – tanto nel PNRR dove il paradigma One Health è citato, quanto attraverso iniziative di divulgazione dedicate come l'evento FORUM PA Sanità dello scorso 27-28 ottobre, dedicato alla "One Health, digital" – mentre il prossimo futuro dovrà vedere realizzarsi l'integrazione tra salute dell'uomo, dell'ambiente e del mondo animale, a partire dalla condivisione di dati e *know-how* e dalla definizione di politiche convergenti basate sulla piena disponibilità della leva digitale.

L'EQUITÀ NEL PNRR, TRA PROBLEMI STORICI E SFIDE FUTURE

di **Tonino Aceti**
Presidente Salutequità

«La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il servizio sanitario nazionale [...] Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni

individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio», così l'articolo 1 della Legge 833/78 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Un SSN basato quindi sui principi di universalità, solidarietà ed equità, valori fondamentali la cui effettività rappresenta da sempre la principale sfida da vincere.

Già nel 1984, prima della Riforma del Titolo V della Costituzione, il CNEL nel

corso di un'audizione al Senato osservava come «la riforma sanitaria del 1978 ha portato ad un **maggiore divario nei livelli di assistenza** nell'ambito delle singole Regioni», criticità a sua volta precedentemente segnalata dal CNEL in un altro documento del 1982 che sottolineava come andasse «aumentando il divario tra le regioni più progredite e quelle a più basso grado di sviluppo, risultato questo che costituisce una **grave contraddizione**

rispetto ad uno dei principi fondamentali della riforma».

E tra le soluzioni da mettere in campo per ridurre le disuguaglianze tra le Regioni il CNEL nel 1984 proponeva «di aumentare e rendere più efficaci e penetranti i poteri del Ministero della sanità per quanto concerne l'indirizzo e il coordinamento [...] il modo con cui il Servizio è stato organizzato nell'ambito delle varie Regioni e zone del paese si presenta con differenze essenziali, per cui l'indirizzo e il coordinamento sembrano importanti».

Ancora oggi, dopo tanti anni, la partita sull'equità di accesso alle cure è una partita aperta e tutta da giocare. Secondo i dati 2019 del Nuovo Sistema di Garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) del Ministero della Salute sono sei le Regioni che non li garantiscono, con maggiori criticità per quanto riguarda l'assistenza sanitaria territoriale.

Il Piano Nazionale della Cronicità approvato nel 2016 ad oggi ha visto una sua parziale attuazione solo in alcune Regioni, con tempistiche e modalità d'implementazione molto differenziate.

Anche rispetto ai Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA) del diabete, i pazienti che svolgono il controllo dell'emoglobina glicata almeno due volte l'anno dopo la diagnosi sono il 59,7% in Valle D'Aosta, il 26,3% in Basilicata e il 7,5% in Abruzzo. Invece quelli che effettuano il controllo dell'occhio almeno una volta l'anno dopo la diagnosi sono il 2,4% in Abruzzo contro il 29% della Sardegna.

Riguardo alle **cure domiciliari per gli over 65**, nel 2019 si passa dallo 0,2% di anziani trattati in ADI della PA di Bolzano, allo 0,6% di Valle d'Aosta, 1,2% della Calabria per arrivare al 5,1% del Molise.

Sono soprattutto i
 differenti livelli di
 competenze e capacità
 di governance tra i
 servizi sanitari regionali
 che potrebbero
 incidere ancora una
 volta sulla capacità di
 progettazione, attuazione
 e monitoraggio degli
 interventi delle Regioni
 che saranno finanziati

Anche sull'equità di accesso alla sanità digitale si procede in ordine sparso e con disparità regionali. Nel 2018 erano attive **282 esperienze** di **telemedicina** distribuite sul territorio nazionale in modo particolarmente differenziato: 1 esperienza in Basilicata, Molise e Friuli-Venezia Giulia; 3 in Calabria sino ad arrivare alle 36 esperienze in Emilia-Romagna, 35 in Lombardia, 31 in Toscana, Lazio e Sicilia. E l'emergenza pandemica, che ha accelerato la diffusione della sanità digitale, non ha risolto tutti i problemi. La Società Italiana di Diabetologia (giugno 2021) ha segnalato che sussistono ancora difficoltà nella rimborsabilità (es. Calabria, Marche, Sicilia e Sardegna) e nell'infrastruttura tecnologica per la telemedicina (es. Calabria, Abruzzo, Marche) in alcune Regioni in diabetologia. Difficoltà regionali anche nell'utilizzo del **Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)**: si va da circa il 3% di Aziende Sanitarie Locali, che alimentano il FSE della Regione Campania (3° trimestre 2021), al 100% del Veneto.

Tutte queste disuguaglianze hanno visto un'accelerazione dovuta alla pandemia, durante la quale il fenomeno delle cure mancate le ha mostrate con più forza. A causa della pandemia, infatti, si sono ridotte (2020 rispetto al 2019) di un terzo le visite di controllo e le prime visite per impostare un piano terapeutico, 1,3 milioni di ricoveri non eseguiti e circa 144 milioni di prestazioni di specialistica ambulatoriale in meno. A tutto questo va aggiunta la drastica riduzione degli screening oncologici organizzati.

La risposta alla pandemia e alle disuguaglianze appena illustrate dovrebbe arrivare dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Un piano che conta su 222 miliardi di euro (comprese le risorse del fondo complementare) e che vede la Salute come ultima Missione per quantità di risorse destinate, circa 18,5 miliardi di euro. Un Piano che sulla Salute orienta decisamente i suoi investimenti sulle infrastrutture del Servizio Sanitario Nazionale, da quelle relative all'edilizia sanitaria, all'ammodernamento delle grandi

apparecchiature, alle case di comunità e agli ospedali di comunità, alle cure domiciliari, oltre che a telemedicina e digitalizzazione. Non solo investimenti, ma anche **riforme**, a partire dagli standard organizzativi, strutturali e tecnologici dell'assistenza sanitaria territoriale, da approvare entro giugno 2022.

Quindi investimenti e riforme necessari che però dovranno confrontarsi ancora una volta con **condizioni di partenza delle Regioni profondamente differenziate**: dalla garanzia dei LEA, ai processi e ai modelli organizzativi, alla disponibilità di personale sanitario, al livello di digitalizzazione della sanità, alle **competenze** e alla **capacità di governance dei sistemi sanitari** (regionali e territoriali). Sono soprattutto i differenti livelli di competenze e capacità di governance tra i servizi sanitari regionali che potrebbero incidere ancora una volta sulla capacità di progettazione, attuazione e monitoraggio degli interventi delle Regioni che saranno finanziati. Un rischio da scongiurare per non sprecare le opportunità fornite dal PNRR e per non ampliare ulteriormente le disuguaglianze che oggi esistono in sanità.

Su questo evidentemente potrebbe essere utile uno specifico supporto del livello centrale, per le realtà che ne avessero necessità, volto a garantire la 'livella' di vera appropriatezza, utilità, qualità e tempestività dei progetti regionali che saranno presentati. Anche perché il primo appuntamento sarà il 28 febbraio 2022, termine entro il quale le Regioni dovranno presentare i Piani regionali al fine di sottoscrivere entro il 31 maggio 2022 il Contratto Istituzionale di Sviluppo.

E ancora. In caso di ritardo o inerzia da parte del "soggetto attuatore" sono previsti i cosiddetti "Poteri sostitutivi": «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del

Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione». Un principio quello dei poteri sostitutivi certamente utile, che però per come sembra costruito potrebbe scontrarsi con la variabile della politica. Infatti, il Consiglio dei Ministri e

il suo Presidente, la Cabina di regia, nonché i soggetti attuatori (Regioni e Comuni) sono tutti espressioni della politica, che diviene quindi contemporaneamente "controllore e controllato". Questa situazione in assenza di meccanismi automatici da adottarsi al verificarsi di alcune specifiche e circoscritte condizioni (come, ad esempio, il sistema a colori delle regioni per il Covid-19) potrebbe rendere l'istituto dei poteri sostitutivi più incerto e fragile e la partita delle disuguaglianze più difficile da vincere.

CURARE LA PERSONA. LA DIMENSIONE UMANA DELLA MEDICINA

I

di **Paolo Petralia**

*Direttore Generale Asl4 Chiavari e vicepresidente
vicario Fiaso*

Ho sempre pensato che la differenza nell'erogazione dei servizi alla persona la facciano le persone. E nel campo della salute, questo è ancora più vero! Offrire cure avanzate e qualificate, sicure e basate sul valore e sull'evidenza deve essere consequenziale ad un modo di porre le risposte di salute in termini umani - individuali e comunitari - che rappresenta il denominatore comune della nostra stessa natura umana.

È esperienza comune come il prendersi cura degli altri preceda e moltiplichi gli effetti benefici delle cure offerte loro: operatori socio-sanitari competenti e gentili, sì gentili verso le persone come sanno essere le persone attente ai rapporti e alle relazioni umane, costituiscono quel *quid* di intangibile ma di propedeutico ad ogni altra dimensione tecnica e di competenza necessarie per curare bene, ed in senso globale.

La prospettiva One Health a cui i nostri sistemi di salute oggi sempre più si orientano - sino ad essere prospettata nel PNRR stesso come cornice di indirizzo progettuale - ci deve spingere a recuperare l'ordine assiologico quale orizzonte di riferimento. Infatti, affermare di voler perseguire una salute globale, sostenibile, equa, accessibile deve coniugarsi con la scelta di azioni prioritarie e consapevoli che traducano ciò in politiche di cura coerenti.

Le scelte di cura, a cominciare da quelle di pianificazione e programmazione, non possono collocarsi nei fatti su di un piano di ragionamento terzo rispetto a quello, universalmente condiviso, della centralità della

persona. Ma per evitare che un troppo facile e superficiale allineamento avvenga in nome dell'ovvietà di questa constatazione, occorre chiedersi: ma chi è la persona? E come interagisce in concreto con il suo declinarsi nel paziente, nell'operatore, nel decisore?

Oggi il nostro sistema di salute sta iniziando a vivere una stagione storica: investimenti mai visti negli ultimi decenni, orientati ad infrastrutturare articolazioni di servizi per dare risposte alle persone. Poter pensare a queste persone che vivranno i servizi erogati nei diversi *setting*, dall'ospedale al domicilio, come comunità di persone convince molto rispetto ad un uso dei termini in prospettiva: l'ospedale di comunità, la casa di comunità, la comunità di vita domiciliare. La differenza vera la dovranno fare la scelta dei modelli organizzativi e le loro regole, per poter passare da una gestione individuale ad una gestione appunto comunitaria. Perché se ogni individuo si caratterizza come persona nella relazione con gli altri, la sfida di costruire una medicina ed una sanità personalizzate significa costruire "comunità organizzativa".

Un modello di relazione interpersonale che possa esprimere la centralità della persona-paziente, operatore, decisore, nel senso di percorsi e processi organizzativi integrati, trasversali e multilivello-disciplina, dove non

La differenza vera la dovranno fare la scelta dei modelli organizzativi e le loro regole, per poter passare da una gestione individuale ad una gestione comunitaria. Perché se ogni individuo si caratterizza come persona nella relazione con gli altri, la sfida di costruire una medicina e una sanità personalizzate significa costruire comunità organizzativa

sono le caratteristiche dei contratti o delle committenze a tenere separati funzionalmente gli operatori, né le titolarità dei diversi servizi ospedalieri e territoriali, pubblici e privati. Una vera e propria riforma nel modo di ragionare prima che di fare, una riforma culturale come si richiede ad ogni svolta epocale che voglia e possa incidere strutturalmente nel tempo.

Perché se gli investimenti del PNRR costituiscono oggi un impegno debitorio che dovrà essere restituito nel tempo dai nostri figli e forse dai nostri nipoti, noi siamo chiamati ad utilizzarli qui e ora non soltanto con tempestività ed efficienza, ma anche con consapevolezza e responsabilità, fondate su categorie valoriali solide.

Nel corso della 'sindemia' ancora in essere – ovvero l'interazione tra pandemia da Covid-19 e le condizioni ambientali, socioe-

conomiche, psicologiche, i modelli di vita e di relazione – l'impatto su tutti questi aspetti è stato estremamente esteso e profondo. La capacità di guardare e riprogettare il futuro, pertanto, deve ripartire da una capacità di lettura complessiva e articolata di quanto accaduto, abbracciando vecchie e nuove difficoltà senza limitarsi a replicare i modelli antecedenti. Se può essere chiara la cornice globale, occorre parimente evidenziare che le scelte da attuare vanno rapportate ad un quadro valoriale di riferimento senza il quale ci si muoverebbe in uno scenario di scelte prive di una reale prospettiva.

Siamo certi infatti che, se dopo il Covid-19 nulla sarà come prima, la responsabilità di rendere ogni cosa migliore è di ciascuno di noi: e in questa prospettiva dobbiamo mettere tutto il nostro spirito ed impegno di comunità, insieme!

FORUM PA SANITÀ 2021 "ONE HEALTH, DIGITAL"

I



▲
Vai agli eventi e scopri i
protagonisti della Manifestazione

L'epidemia Covid-19 ha messo in luce l'urgenza di lavorare a strategie e piani che indirizzino una salute globale e digitale. Ecco perché **"One health, digital"** è stato il tema della sesta edizione di FORUM PA Sanità 2021, evento annuale promosso da FPA e P4I-Partners4Innovation, società del Gruppo DIGITAL360 e organizzato in collaborazione con Almaxwave, AWS, Artex, Coopservice, Dell Technologies, DXC Technology, Dedalus, HPE, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, Ministero della salute, Salesforce, Samsung, SAP, UPMC, Vodafone Business, Vree Health.

Il tema

"One Health, digital" significa che salute delle persone e salute dell'ecosistema sono indissolubilmente legate e che, per raggiungere migliori risultati per la salute pubblica, non si può più fare a meno di un uso competente e consapevole della leva digitale. Tale approccio si traduce in azioni coerenti e prioritarie che consentono la rapida evoluzione verso un sistema salute integrato e digitalizzato, incentrato sulle necessità di assistenza e cura della persona, flessibile al cambiamento della domanda di salute da parte dei cittadini, nel quale processi clinici, prevenzione, stili di vita, scelte alimentari e sostenibilità ambientale siano tra loro connessi.



▲
Scopri i vincitori del Premio 2021



foto di oatawa su Adobe Stock

I numeri

In questo contesto, FORUM PA Sanità è stata una grande occasione di confronto e conoscenza. Due giorni di lavoro cui hanno partecipato gli **enti centrali della sanità** (Ministero, AIFA, Agenas, ISS); il Ministero dell'economia e Finanze (MEF); gli **assessorati regionali alla salute**; i **Dipartimenti salute delle Regioni**; i vertici strategici e clinici delle **Aziende Sanitarie, Socio-sanitarie ed Ospedaliere**; le **Società medico scientifiche**; gli **Ordini e collegi di professioni sanitarie**; le **associazioni** di pazienti e cittadinanza organizzata; le **Imprese** fornitrici del farmaco, dispositivi medici, ICT (hardware e software), TLC; università e spin-off.

Tanti i format all'interno dell'evento interamente digitale: **Scenari** sui grandi temi di orientamento; **Talk** di approfondimento sui temi verticali, **Academy** in cui è stato possibile presentare soluzioni e prodotti, confrontarsi con esperti e *decision maker*. Questi i numeri:

- **21 ore** di diretta
- **2 canali** streaming
- **26 eventi** digitali
- **122 relatori**
- **15 partner**
- **3.700 partecipazioni**, su piattaforma diretta.forumpa.it

FORUM PA Sanità ha:

- creato e rafforzato le connessioni tra le Amministrazioni centrali e locali che operano per la salute delle comunità, le imprese fornitrici di beni e servizi, il no-profit;
- permesso ai partner pubblici e privati di comunicare progetti e buone pratiche;
- formato nuove competenze specifiche per la sanità digitale;
- anticipato trend e temi di frontiera avvalendosi di esperti nazionali e internazionali.

Il Premio

Con il Premio FORUM PA Sanità abbiamo dato voce alle idee provenienti dai singoli territori che, nonostante le difficoltà legate alle debolezze dell'attuale modello di assistenza, hanno scelto un sentiero di sanità e salute più innovativo e sostenibile. Le tante candidature ricevute rappresentano un ottimo segnale, che testimonia il fermento e la voglia di mettersi in gioco dei tanti attori per innovare il sistema salute. Cinque gli ambiti di questa sesta edizione del Premio: *Citizen Journey*, *Data driven Health*, *Operations* e logistica sanitaria, governo dell'innovazione e competenze digitali e *LifeScience*.

PER SAPERNE DI PIÙ

I

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi dell'innovazione e della digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Telemedicina, ecco la cassetta degli attrezzi per realizzarla in modo semplice, veloce e sicuro!**
26 marzo 2021

In collaborazione con:
Partners4Innovation



◀ **Potenziamento del territorio e data governance le lessons learned**
24 giugno 2021

In collaborazione con: Cisco, Vodafone Business



◀ **Telemedicina: videovisite, device clinici, consulti multidisciplinari. Esperienza e sviluppi tra Venezia e Padova**
20 aprile 2021

In collaborazione con: Pagine Mediche



◀ **L'assistenza sanitaria tra innovazione e digitalizzazione: il progetto PON GOV Cronicità e il modello predittivo del Ministero della Salute**
24 giugno 2021

A cura di: Ministero della Salute, Agenzia per la Coesione Territoriale, PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020



◀ **Sanità e logistica, un matrimonio possibile?**
27 aprile 2021

In collaborazione con:
Partners4Innovation, IQ Consulting



◀ **Trattamento dati in ambito Sanitario**
24 giugno 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **Quale sanità post-Covid? Da cosa ripartire per l'innovazione del Servizio Sanitario Nazionale**
13 maggio 2021

In collaborazione con: Samsung Electronics Italia



◀ **One Health, digital**
25 giugno 2021

In collaborazione con:
Partners4Innovation



◀ **Innovapuglia: soluzione unica di gestione dei servizi di diagnostica per immagini delle aziende sanitarie.**
22 giugno 2021

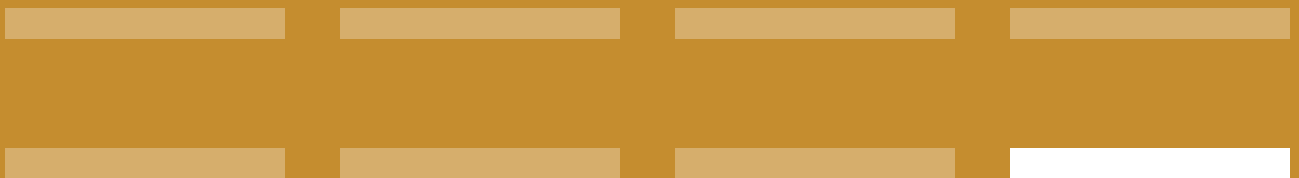
In collaborazione con: Lutech



◀ **Dati in sanità: infrastrutture, piattaforme e servizi per una gestione moderna e affidabile**
26 novembre 2021

In collaborazione con: Aruba Enterprise

SCUOLA E ISTRUZIONE



DALLE SCUOLE AI TERRITORI, L'ISTRUZIONE COME PIETRA ANGOLARE SU CUI COSTRUIRE LA RIPARTENZA

I

di **Michela Stentella**

Direttore responsabile testata www.forumpa.it

«La scuola non è un capitolo accessorio, ma è assolutamente centrale in un Piano di ripartenza. Le conoscenze e la cultura delle giovani generazioni costituiscono il volano migliore per il domani di tutti noi». Le parole del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, pronunciate il 20 settembre 2021 in occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico all'Istituto nautico di Pizzo Calabro, ci ricordano l'assoluta centralità che dovrebbe rivestire il tema dell'istruzione, dell'educazione e della formazione nel progettare il futuro di un paese. Una centralità che nel nostro, di paese, è stata spesso dimenticata ed è tornata in primo piano in questi mesi, nel momento in cui è diventato concretamente e urgentemente necessario disegnare un percorso per la ripartenza.

Invertire la rotta non è semplice, anche se le risorse finalmente ci sono e sono tante. Di fronte a problemi radicati e diffusi come quelli che caratterizzano il nostro sistema di istruzione, il tema centrale è come generare un cambiamento che sia strutturale e non emergenziale. È evidente che occorre avere una prospettiva di lungo periodo, che vada ben oltre il 2026 – data di riferimento per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – e di questo il Piano sembra tenere conto, anche perché nella Missione 4 Istruzione e ricerca (come nelle altre Missioni) agli investimenti sono affiancate specifiche riforme. Centrale poi avere sempre come riferimento un approccio sistemico e non settoriale rispetto alle sfide da affrontare, nella consapevolezza che gli investimenti sulle infrastrutture, sull'innovazione didattica, sulle competenze

sono tutte facce della stessa medaglia e, solo se messi insieme, possono contribuire a quel miglioramento qualitativo e quantitativo dei sistemi di istruzione che il PNRR si prefigge. Anche di questo troviamo traccia nella Missione 4 del Piano, per esempio alla Componente 1.3 che unisce ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture. Ma è una prospettiva che dovrebbe sottendere tutte le progettualità che verranno realizzate, perché è anche da questo che dipenderà l'impatto reale che esse avranno.

Infine, per una vera riforma del sistema di educazione e istruzione si deve avere la capacità di dialogare con le tante realtà presenti sui territori, realtà del 'mondo scuola' ma non solo, che possono portare sollecitazioni e richieste, ma anche prospettive e approcci innovativi già sperimentati sul campo. È forse la parte più complessa, perché presuppone un cambio di visione rispetto a consolidati modelli decisionali e la disponibilità a mettersi in ascolto. È centrale, in questo senso, sviluppare una visione di 'scuola aperta', non realtà isolata e a sé stante, ma energia vitale strettamente collegata al territorio e ai diversi soggetti che lo animano, come organizzazioni del terzo settore e imprese, in uno scambio bidirezionale di esperienze, competenze e progettualità.

Grazie alle risorse del PNRR, c'è quindi la possibilità di eliminare disuguaglianze, livellare le posizioni di partenza, dare a tutti le stesse possibilità, colmando carenze di personale, infrastrutturali e tecnologiche, e allo stesso tempo investire fortemente sulle competenze (dei docenti, del personale amministrativo, dei ragazzi) e puntare sulla condivisione delle migliori esperienze già realizzate. Questo l'obiettivo, ma da dove partiamo?

La scuola tra nodi irrisolti e inedite opportunità

Lo sappiamo, ma è bene ricordarlo: la scuola è stato uno dei settori più colpiti dalla pandemia, il primo a finire in lockdown nel marzo 2020 e mai riaperto (almeno fisicamente) per il resto di quell'anno scolastico. Nel 2020/2021 ancora un anno complicato, in cui si sono alternate didattica in presenza e a distanza, aperture e chiusure, a seconda del grado di istruzione, dei territori coinvolti e dell'andamento dell'emergenza sanitaria. Come riferisce l'OCSE nell'edizione 2021 del suo rapporto annuale *"Education at a glance"*,

l'Italia è il paese che ha tenuto chiuse le scuole superiori per più tempo: 90 giorni contro una media di 70 per tutti i paesi industrializzati; in Europa ci superano solo Slovacchia (115), Turchia (113), e Polonia (110).

Da settembre 2021, infine, il ritorno in presenza per tutti i 7,4 milioni di studenti italiani. Il "Piano Scuola 2021" approvato con decreto del Ministero dell'Istruzione n. 257 del 6 agosto 2021, recependo le indicazioni del Comitato Tecnico Scientifico (CTS), si pone come obiettivo prioritario proprio la ripresa della didattica in presenza, ma in una situazione tutt'altro che tranquilla e non solo perché l'emergenza sanitaria non è finita. Quel che più pesa è la percezione di trovarsi in un momento di passaggio cruciale: fare un lungo salto e superare il fossato, o rimanere impantanati in vecchie paludi, da cui difficilmente riusciremo a uscire se dovessimo perdere questa occasione.

Da un lato, infatti, ci sono le risorse del PNRR, che riserva alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" oltre 30 miliardi di euro (30,88 per la precisione, di cui 19,44 per la prima

Componente – "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università" – e 11,44 per la seconda Componente – "Dalla ricerca all'impresa"), da utilizzare nei prossimi cinque anni; dall'altra ci sono i grandi problemi irrisolti del sistema educativo e dell'istruzione nel nostro paese, che non sono nati con la pandemia, ma che da questa sono stati certamente evidenziati ed esasperati.

Le urgenze non più rimandabili

C'è prima di tutto il tema della **dispersione**, dell'**abbandono scolastico** e delle **povertà educative**. Secondo dati Eurostat, nel 2020 il 13,1% dei giovani italiani tra i 18 e i 24 anni ha abbandonato precocemente la scuola, fermandosi alla licenza media (un dato in calo rispetto all'anno precedente, quando era del 13,5%, ma decisamente più alto della media europea che è del 9,9%). Ma anche per chi prosegue, i numeri non sono confortanti: secondo i dati INVALSI di luglio 2021, il 9,5% degli studenti delle scuole italiane consegue il diploma di scuola secondaria di secondo grado senza aver tuttavia appreso le nozioni di base necessarie ad essere cittadini attivi e consapevoli e ad affrontare il mondo del lavoro. Andando avanti, la percentuale di popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio di livello terziario è pari al 28%, rispetto al 44% di media nei paesi dell'OCSE. Il tema del rapporto tra formazione e lavoro è centrale, se si pensa che, nonostante la disoccupazione, un'impresa su tre non riesce a trovare le figure professionali di cui ha bisogno.

Poi c'è il tema degli **edifici** inadeguati (per sicurezza, spazi e dotazioni). Ecco alcuni dati: secondo la rilevazione Istat sulle Misure del benessere equo e sostenibile dei territori, oltre due terzi delle scuole italiane non sono accessibili; secondo i dati dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica il 17,1% delle sole scuole del primo ciclo non dispone di palestre o strutture sportive, percentuale

Di fronte a problemi radicati e diffusi come quelli che caratterizzano il nostro sistema di istruzione, il tema centrale è come generare un cambiamento che sia strutturale e non emergenziale e avere un approccio sistemico rispetto alle sfide da affrontare

che sale al 23,4% nelle regioni del Sud e che sale ulteriormente al 38,4% se prendiamo in considerazione anche le scuole del secondo ciclo di istruzione; nei Comuni appartenenti alla zona sismica 1 (quella più a rischio) solo 1 scuola su 4 è antisismica, secondo il report 2020 dell'Osservatorio povertà educativa #Conibambini, a cura di Openpolis e Con i Bambini. Una situazione sottolineata anche nel Rapporto "Ecosistema Scuola" 2021 di Legambiente che riferisce, tra l'altro, che meno di un edificio scolastico su due dispone del certificato di agibilità (42,1%) e di collaudo statico (47,6%), e il 55% circa delle scuole non ha la mensa. Su questo tema ci sono ora grandi risorse: secondo le stime della Fondazione Agnelli, sono 12,66 miliardi gli investimenti complessivi nell'edilizia scolastica presenti nel PNRR, sommando anche voci "extra scolastiche", quali le risorse per l'efficienza energetica: fondi che valgono il 40% in più del totale delle risorse assegnate negli ultimi anni, a partire dal 2015 (7,77 miliardi secondo i dati del Ministero dell'Istruzione).

C'è poi il grande tema dei **docenti**, che non ci sono o non hanno le competenze adatte, e il focus sul **digitale**, che riguarda le infrastrutture e le dotazioni, ma soprattutto le competenze e l'innovazione didattica: se è del 2015 l'avvio del Piano Nazionale Scuola Digitale, pilastro fondamentale de "La Buona Scuola", durante la pandemia è diventato evidente che c'è ancora molto da fare su questo aspetto. E proprio all'istruzione e formazione superiore per lo sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione per i giovani è dedicato l'Asse 1 della "Strategia Nazionale per le Competenze Digitali" di agosto 2020, realizzata nell'ambito dell'iniziativa "Repubblica Digitale", che ha visto poi a dicembre 2020 la pubblicazione del Piano operativo con le azioni di dettaglio. Il tema delle competenze digitali è del resto cruciale per il nostro paese, a partire dalla scuola per arrivare a tutti i settori della società, visto che tutti i report internazionali (il Digital Economy and Society Index – DESI – per primo)

ci ricordano che siamo ancora molto indietro rispetto al resto d'Europa. E l'esperienza della Didattica a distanza (Dad) durante la pandemia ha mostrato chiaramente quanto sia inutile, se non controproducente, trasporre semplicemente metodi di insegnamento tradizionale su strumenti e piattaforme digitali, mentre esistono, anche nel nostro paese, importanti esperienze di innovazione didattica abilitata da tecnologie digitali che potrebbero essere utilmente riprese e replicate.

Su tutti questi temi si innesta trasversalmente quello delle **disuguaglianze** e dei **divari**: il riferimento non è solo alle regioni del Mezzogiorno (che anche a livello di dotazioni e sicurezza degli edifici risultano le più carenti), ma a tutte quelle realtà che presentano condizioni socioeconomiche difficili e nelle quali bambini e bambine, ragazzi e ragazze faticano ad avere un'istruzione di qualità ed esperienze formative adeguate.

Riformare il sistema di istruzione: le risorse del PNRR

Come dicevamo, si tratta di nodi storici e difficili da sciogliere. Lo hanno ricordato anche gli studenti che, nel frattempo, hanno ripreso a occupare gli istituti (a Roma una vera ondata di occupazioni nei licei, nei mesi di ottobre e novembre) associando tuttavia a questo gesto, non certo nuovo, rivendicazioni particolarmente circostanziate. In un comunicato congiunto diffuso a fine novembre dagli studenti di alcuni licei romani, si sottolinea come la pandemia abbia «evidenziato le profonde carenze dell'istruzione pubblica, oltre ad aver alimentato il senso di incertezza sul futuro e lo stress quotidiano e ad aver

Per una vera riforma del sistema di educazione e istruzione si deve avere la capacità di dialogare con le tante realtà presenti sui territori, realtà del 'mondo scuola' ma non solo, che possono portare sollecitazioni e richieste, ma anche prospettive e approcci innovativi già sperimentati sul campo

messo ulteriormente in discussione la scuola in quanto ammortizzatore sociale delle disuguaglianze» e si chiede che i soldi del PNRR vengano «investiti nell'edilizia, negli spazi, nell'aumento dell'organico, nella stabilizzazione delle cattedre, nella digitalizzazione e in un nuovo modello educativo, moderno e civico» e «una scuola aperta anche il pomeriggio, che metta a disposizione spazi per la socialità, lo studio, i corsi extracurricolari, lo sport e la musica». Sospendendo ogni giudizio di merito sull'occupazione delle scuole, come non concordare? Disegnare la scuola del futuro significa, come abbiamo detto, lavorare su docenti, spazi, inclusione, didattica innovativa.

Il PNRR è un'occasione unica, per la mole di risorse che mobilita e perché interviene a 360 gradi su tutto il ciclo dell'istruzione e della ricerca, spaziando dagli asili nido all'Università. Il Piano – come ricordato dal Ministro dell'Istruzione, Patrizio Bianchi, il 7 ottobre 2021 al termine della prima riunione della Cabina di Regia sul PNRR – prevede riforme e investimenti che riguarderanno, tra l'altro: **l'organizzazione del sistema scolastico**, con l'obiettivo di fornire soluzioni in particolare al tema della riduzione del numero degli alunni per classe e del dimensionamento della rete scolastica; **l'orientamento** di studenti e studentesse; **il reclutamento e la formazione degli insegnanti**; i **nuovi ambienti** per la didattica e l'edilizia; l'innovazione dei **contenuti didattici**. Il Piano si pone l'obiettivo di «migliorare le competenze di base e la riduzione dei tassi di abbandono scolastico, e permettere allo stesso tempo di ridurre le distanze tra istruzione e lavoro, anche grazie alla riforma e allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS). Gli investimenti previsti facilitano l'accesso all'istruzione universitaria, con nuove borse di studio, e le opportunità per i giovani ricercatori, con l'estensione dei dottorati di ricerca». In particolare, c'è grande attenzione verso il **sistema degli ITS**, interessati da un progetto di riforma e da un piano di investimenti per 1,5 mi-

liardi di euro. L'obiettivo è creare un legame ancora più stretto tra istruzione, formazione e lavoro, in ottica impresa 4.0, rafforzando la collaborazione tra scuole, università e imprese. Si vuole inoltre ottenere un aumento almeno del 100% degli attuali iscritti a percorsi ITS (18.750 frequentanti e 5.250 diplomati all'anno).

Un'altra linea di investimenti riguarda **l'ampliamento delle competenze innovative**: vengono stanziati 800 milioni per la didattica digitale integrata e la formazione sulla transizione digitale dei docenti e del personale scolastico e 1,1 miliardi per lo sviluppo di nuove competenze e nuovi linguaggi tra studenti e studentesse, promuovendo l'integrazione, all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare le competenze **STEM** (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), digitali e di innovazione, con particolare riguardo verso le pari opportunità. In particolare, secondo il Piano saranno coinvolte 370mila classi, almeno 2 milioni di studentesse (entro l'anno accademico 2024/25) e 150mila docenti (entro l'anno accademico 2023/24) in progetti volti allo sviluppo delle competenze STEM.

Il PNRR sta entrando ora nella fase operativa. Il 30 novembre sono stati presentati i primi bandi per 5,2 miliardi per il settore Istruzione: 3 miliardi per il Piano per gli asili nido e le scuole dell'infanzia (capitolo che in totale prevede uno stanziamento complessivo di 4,6 miliardi per creare oltre 200mila nuovi posti con l'obiettivo di supportare, tra l'altro, l'occupazione femminile); 400 milioni per il potenziamento del tempo pieno attraverso l'incremento delle mense scolastiche (su 960 milioni di stanziamento totale); 300 milioni per la costruzione di nuove palestre o la riqualificazione di quelle esistenti; 800 milioni per il Piano di costruzione di 195 nuove scuole; 710 milioni per il Piano di messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole (su 3,9 miliardi di stanziamento totale). Almeno il 40% dei fondi messi a bando sarà destinato al Mezzogiorno

e, più in generale, nell'attribuzione delle risorse peseranno la scarsità attuale di infrastrutture nei territori, la densità della popolazione studentesca e, ad esempio, nel caso di mense e palestre, conteranno anche i dati relativi alle difficoltà negli apprendimenti e alla dispersione scolastica. A questi primi bandi seguiranno poi (entro marzo 2022) quelli per i progetti per l'innovazione digitale, il piano di estensione del tempo pieno e il piano per la riduzione dei divari territoriali nella dispersione scolastica (1,5 miliardi stanziati).

Non solo PNRR: dall'emergenza, risorse e prospettive per il futuro

Oltre al PNRR, già nei mesi scorsi diversi stanziamenti sono stati previsti per sostenere le scuole provate dalla pandemia, a partire dai 300 milioni del primo **decreto "sostegni"** (decreto-legge n. 41 del 22 marzo 2021), di cui 150 riguardavano l'ampliamento dell'offerta formativa e sono stati accorpati nei fondi previsti per il **"Piano scuola estate 2021"**. Un Piano, quest'ultimo, che ha visto come orizzonte di riferimento proprio quel concetto di "scuola aperta" di cui parlavamo: una scuola che deve essere «radicata nel proprio territorio e sostenuta dalla partecipazione attiva di tutta la comunità». Ecco, quindi, che sono state promosse attività in spazi aperti delle scuole e del territorio (teatri, cinema, musei, biblioteche, parchi e centri sportivi), con il coinvolgimento del terzo settore, di educatori ed esperti esterni. Per finanziare i progetti e le attività del Piano, sono stati stanziati in totale **510 milioni**: 150 milioni, appunto, dal decreto "sostegni" (distribuiti attraverso un decreto del Ministero, sulla base del numero di alunni, per una media di circa 18mila euro per scuola), altri 320 milioni con un bando PON dedicato (quindi risorse europee, il 70% delle quali destinato alle Regioni del Sud Italia), 40 milioni dal decreto ministeriale 2 marzo 2021, n. 48, finanziamenti destinati ad aree ad alta dispersione scolastica o caratterizzate da povertà educative (su quest'ultimo filone, in particolare, è stato possibile colla-

borare con il terzo settore e realizzare patti educativi di comunità). Il Piano ha riscosso un grande successo: già a maggio erano 5.888 le candidature arrivate al Ministero dell'Istruzione per ottenere i fondi PON, per un totale di oltre 400 milioni sui 320 disponibili. Avevano fatto domanda 5.162 scuole statali (sulle 8.054 presenti nel paese), 667 paritarie (potevano aderire quelle che svolgono il servizio con modalità non commerciali), 59 Centri di Istruzione per gli adulti (che in tutto il paese sono 129). La maggior parte di questi progetti aveva come obiettivo il potenziamento linguistico, di rafforzamento delle competenze di base, soprattutto in italiano e nelle materie STEM, e moduli sul digitale. In totale, hanno partecipato al "Piano scuola estate 2021" oltre 7mila istituti con più di 35mila progetti.

Ci sono poi le risorse stanziare con il **decreto "sostegni-bis"** (decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021): 410 milioni alle scuole per affrontare l'emergenza sanitaria, 500 milioni agli enti locali per il trasporto scolastico, 400 milioni per assumere insegnanti e personale per il potenziamento delle competenze in particolare nelle classi più affollate e, infine, altri 270 milioni agli enti locali per interventi di edilizia leggera o per noleggiare spazi sostitutivi per la didattica. Infine, con le risorse europee del **Programma React-EU** sono stati stanziati 446 milioni di euro per realizzare reti locali (cablate e wireless) nelle scuole e 455 milioni di euro per la digitalizzazione delle aule e delle segreterie. Il bando è stato pubblicato nel luglio scorso. I fondi sono stati stanziati nell'ambito della riprogrammazione del PON "Per la scuola" 2014-2020 – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – la cui azione è in sinergia con il PNRR.

Non partiamo da zero, quindi, e non solo per quanto riguarda le risorse. L'esperienza della pandemia ha messo sì in evidenza (e spesso esasperato) le problematiche e i divari presenti nel nostro sistema di istruzione ma, come avvenuto in tanti altri settori, ha anche attivato energie, ha stimolato risposte inno-

vative, ha valorizzato esperienze che già esistevano prima dell'emergenza, ma che sono ancora troppo isolate. Sarebbe un peccato non metterle a sistema. Per esempio, lavorare alla ristrutturazione degli edifici senza realizzare spazi che abilitino davvero nuovi modelli di apprendimento; a questa esigenza sembra rispondere, almeno in parte, l'investimento del PNRR dedicato a "Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori", che con uno stanziamento di 2,10 miliardi mira a trasformare circa 100mila classi tradizionali in *connected learning environments*, ambienti di apprendimento "adattabili, flessibili e digitali", oltre alla creazione di laboratori per le professioni digitali nel II ciclo, alla digitalizzazione delle amministrazioni scolastiche e al cablaggio interno di circa 40mila edifici scolastici e relativi dispositivi. Come sarebbe un peccato non ascoltare la

voce dei tanti dirigenti scolastici che, pur tra mille difficoltà, sono riusciti a progettare e realizzare esperienze di didattica innovativa, ad essere al fianco di docenti, studenti e studentesse, e che si aspettano ora di vedere valorizzata la propria autonomia organizzativa. O, ancora, non sostenere l'esperienza delle comunità educanti che si sono sviluppate in questi anni, ad esempio con l'esperienza dei "Patti educativi territoriali", e hanno messo insieme, soprattutto nelle aree di maggiore fragilità economica e sociale, scuole, enti locali, associazioni di cittadinanza e impresa sociale, imprenditori e imprenditrici, operatori e operatrici culturali. Spesso, nella scuola come in altri ambiti, il cambiamento nasce dal basso: serve una politica che sappia coglierne i segnali, mettersi in ascolto, facilitare processi già in atto e farne una leva per lo sviluppo e la ripartenza.

SCUOLA, FORMAZIONE E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

I

di **Francesca Borgonovi**

Economista Senior OCSE

Luca Marcolin

Economista OCSE

Glenda Quintini

Economista Senior OCSE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) identifica nello sviluppo del capitale umano un asse portante della strategia nazionale di sviluppo economico per il futuro post-pandemico. Il PNRR rappresenta una grande opportunità, ma anche una grande sfida per l'Italia, in quanto le risorse verranno erogate solo a fronte di una chiara identificazione di obiettivi, ancorati su un sistema di indicatori che permettano il monitoraggio dell'utilizzo di risorse e il raggiungimento di traguardi prefissati.

Promuovere il capitale umano passa attraverso un aumento quantitativo delle persone coinvolte in percorsi di istruzione e formazione, e un miglioramento qualitativo dell'offerta formativa. Gli obiettivi chiave dal punto di vista quantitativo sono la riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'aumento della partecipazione degli adulti in percorsi di formazione. Il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa passa, invece, per un migliore allineamento di domanda e offerta di competenze (attraverso orientamento e interventi sulla capacità delle imprese di comprendere i propri fabbisogni), la formazione del corpo docente, lo sfruttamento di investimenti infrastrutturali per facilitare l'utilizzo di nuovi approcci pedagogici, e la razionalizzazione delle fonti di finanziamento per la formazione.

Nonostante i miglioramenti conseguiti negli ultimi anni, oltre il 14% dei ragazzi in Italia abbandonano gli studi prima di aver conseguito un diploma di studi secondari (abbandono esplicito) e, secondo i dati INVALSI, il 7% completa gli studi secondari senza aver tuttavia appreso le nozioni di base che sono necessarie ad affrontare il mondo del lavoro e il vivere una cittadinanza piena e consapevole (abbandono implicito). L'abbandono esplicito e implicito portano molti giovani ad affrontare con difficoltà l'entrata nel mondo del lavoro e a una mancanza di partecipazione in percorsi formativi al di là della scuola dell'obbligo.

Il miglioramento della formazione iniziale non sarà sufficiente per accompagnare giovani e adulti durante tutta la loro vita lavorativa in un contesto nel quale i fabbisogni di competenze nel mercato del lavoro cambiano in continuazione. L'OCSE stima che, attualmente, circa la metà degli impieghi siano a rischio elevato di automazione. E gli adulti italiani non sono pronti ad affrontare la sfida della transizione digitale. Per esempio, il 42% manca delle competenze digitali di base per poter affrontare i cambiamenti portati dal progresso tecnologico. A fronte di questi rischi elevati, al giorno d'oggi pochi adulti italiani si formano. Ogni anno, quelli che partecipano a corsi o attività di apprendimento sul lavoro sono solo il 20%, e ancora meno se si considerano gli adulti con basse qualifiche. Questa cifra è ben lontana dall'obiettivo del 50% fissato dalla Com-

Promuovere il capitale umano passa attraverso un aumento quantitativo delle persone coinvolte in percorsi di istruzione e formazione, e un miglioramento qualitativo dell'offerta formativa

missione Europea nella *European Skills Agenda* per il 2025.

Purtroppo, molti continuano a percepire la formazione in azienda come troppo costosa, focalizzandosi sui costi di breve periodo invece che sulle opportunità e i benefici di lungo periodo sia a livello individuale, che aziendale e sociale. Ad esempio, tra coloro che avrebbero voluto formarsi ma non l'hanno fatto, il 15% indica che il costo era troppo elevato. Inoltre, il 13% delle imprese evidenziano il costo della formazione tra le barriere chiave. Queste percentuali sono significativamente più elevate per gli adulti meno qualificati e con redditi bassi e per le piccole e medie imprese. In questo contesto, l'introduzione dei Fondi interprofessionali ha giocato un ruolo importante nel sostenere la formazione sul lavoro. Tuttavia, i Fondi restano poco accessibili alle PMI. Con questo strumento di finanziamento risulta anche difficile orientare gli investimenti verso gruppi specifici di lavoratori che trarrebbero maggior beneficio dalla formazione stessa.

Per rafforzare l'incremento della partecipazione degli adulti ad attività di formazione, oltre a investimenti per ridurre il costo e promuovere l'accesso alla formazione, sarà necessario investire in un miglioramento della qualità della formazione offerta, sia in ambito scolastico che in ambito di formazione continua tra gli adulti.

Per migliorare l'offerta formativa è essenziale innanzitutto puntare sulla formazione dei docenti, dal punto di vista dei contenuti insegnati, ma anche dei modi in cui insegnano. Al momento troppo pochi docenti hanno la formazione necessaria a poter utilizzare un ampio ventaglio di strumenti pedagogici, limitando quindi le opportunità per rendere l'insegnamento più inclusivo e promuovere la partecipazione attiva e attenta di tutti. Dobbiamo considerare che l'acquisizione di competenze quali risolvere problemi complessi, la collaborazione, la creatività e il pensiero computazionale passano attraverso un insegnamento esperienziale e basato su

lavori di gruppo che troppo pochi docenti in Italia oggi sono in grado di mettere in atto. Inoltre, gli ingenti investimenti programmati per l'edilizia scolastica potrebbero essere utilizzati non solo per mettere in sicurezza gli edifici scolastici e promuovere la digitalizzazione nella scuola, ma anche per adattare gli ambienti alla possibilità di nuovi modi di insegnare e di apprendere.

In secondo luogo, un migliore orientamento scolastico favorirebbe scelte consapevoli tra i ragazzi fornendo loro informazioni su possibilità occupazionali e percorsi formativi, e dando loro gli strumenti necessari a utilizzare queste informazioni al fine di progettare un percorso di studi e di carriera. Tra gli strumenti complementari ai corsi di orientamento in classe, si possono rafforzare le collaborazioni tra scuole secondarie, università e datori di lavoro. Gli investimenti previsti nel PNRR per ITS e lauree professionalizzanti, che richiedono un dialogo regolare tra imprese e istituzioni formative, possono entrare in questo quadro.

Ma l'orientamento professionale non dovrebbe fermarsi al primo impiego. Per la maggioranza degli adulti sono la mancanza di informazione e sostegno nell'identificare il corso giusto, o la mancanza di motivazione e iniziativa, che spiegano l'assenza di formazione. Data anche la necessità di guidare gli adulti attraverso passaggi di carriera più frequenti dovuti ai cambiamenti più rapidi sul mercato del lavoro, la disponibilità di servizi di orientamento professionale per gli adulti è cruciale. In Australia e in Irlanda, per esempio, esistono istituzioni dedicate allo sviluppo di una strategia per l'orientamento professionale e di un quadro di qualificazione per i professionisti del settore. In altri paesi, per esempio in Germania, si sta rinforzando l'orientamento agli adulti attraverso i centri pubblici dell'impiego utilizzando una rete di professionisti locali per erogare il servizio anche a coloro che sono correntemente occupati.

Terzo punto, il miglioramento della formazione, iniziale e continua, passa anche per un

migliore allineamento con i bisogni delle imprese e un loro investimento diretto. Questo presuppone che i datori di lavoro siano coscienti dei bisogni di competenze in azienda, e siano disposti a investire nella formazione o nell'assunzione di nuovo personale qualificato. La scarsa cultura della formazione in azienda, alimentata da pratiche manageriali inadeguate e da una limitata coscienza dei possibili benefici della formazione, riduce gli investimenti, in particolare nelle PMI. Strumenti pubblici che aiutino le imprese, soprattutto e le più piccole, a comprendere i propri fabbisogni in competenze, e a tradurli in progetti di investimento in formazione sono quindi necessari.

Le fonti di finanziamento, infine, sono molteplici, un riflesso del coinvolgimento di vari Ministeri e delle Regioni nell'istruzione e formazione degli adulti. Questo moltiplica i costi di gestione e genera sovrapposizione di risorse e aree prive di supporto. Il PNRR potrebbe essere un'opportunità per ripensare il

sistema della governance del finanziamento pubblico alla formazione degli adulti.

Come accennato, il PNRR richiede non solo la definizione di linee di intervento prioritarie, ma uno sforzo dell'amministrazione volto a promuovere la trasparenza degli investimenti effettuati e dei loro ritorni. Questo richiederà di formalizzare gli obiettivi in un numero ristretto ma chiaro di indicatori, e di monitorare il loro conseguimento nel tempo. La messa in opera di un sistema di monitoraggio di sistema rappresenta da una parte un vincolo volto ad assicurare un buon utilizzo dei fondi. Dall'altro rappresenta esso stesso un'opportunità di crescita per il sistema, che potrebbe contribuire a favorire una rivoluzione culturale nel nostro paese, promuovendo lo sviluppo di buone pratiche per rafforzare le capacità della pubblica amministrazione di monitorare e valutare l'impatto dei propri interventi sul sistema economico e sociale del paese.

PROPOSTE PER UNA SCUOLA NUOVA



di **Laura Biancato**

Dirigente Scolastico ITET "Luigi Einaudi" Bassano del Grappa

Antonio Fini

Dirigente Scolastico IIS "G. Capellini - N. Sauro" La Spezia

Milena Piscozzo

Dirigente Scolastico IC "Riccardo Massa" Milano

Stefano Stefanel

Dirigente Scolastico Liceo Scientifico "G. Marinelli" Udine¹

Il PNRR può costituire per la scuola la possibilità di cambiare la sua visione d'insieme, uscendo da quel tradizionalismo che la sta facendo diventare un problema e non un'opportunità. Il raccordo con il territorio, la lotta alle povertà educative e al disagio sociale devono fare il paio con politiche di inclusione e di valorizzazione delle potenzialità degli studenti, dentro ambienti rinnovati e al passo con i tempi che permettano quel salto di qualità formativo di cui abbiamo bisogno. I punti su cui focalizzare l'attenzione dovrebbero intercettare almeno sei distinte esigenze:

- la riqualificazione di tutto il personale (docente e amministrativo) attraverso una revisione delle modalità di selezione in ingresso e una formazione continua nell'ambito dell'implementazione di nuove metodologie di insegnamento/apprendimento (docenti) e della digitalizzazione

e semplificazione della pubblica amministrazione (amministrativi);

- una spinta verso la realizzazione dell'autonomia organizzativa, che favorisca la riprogettazione di attività didattiche e formative per obiettivi di sistema e personalizzati, con l'integrazione tra le diverse discipline e lo scopo primario dell'abbattimento della dispersione e delle povertà educative;
- l'analisi puntuale del patrimonio edilizio e una spinta verso investimenti in funzione di una riorganizzazione degli ambienti di apprendimento, legati alle necessità della didattica e della formazione, con una decisione sulla possibilità di ristrutturare edifici esistenti o quella di costruirne di nuovi e più funzionali;
- un ripensamento delle metodologie didattiche, che includa in modo 'ordinario' anche gli strumenti e le possibilità del digitale;
- una riflessione complessiva e sistemica sugli ordinamenti, che superi le ricorrenti e frammentate decisioni su singole parti del sistema scolastico;
- la povertà educativa.

La riqualificazione del personale

Le nuove sfide contenute nel PNRR impongono una formazione capillare del personale docente e amministrativo, sia nell'ambito della gestione amministrativa, sia in quello didattico-progettuale. La formazione deve però uscire dalla logica della semplice presenza ed entrare in quella che certifica le competenze in uscita. Le sfide amministrative sono imponenti ed è necessario che in breve le competenze delle scuole in quest'ambito siano rafforzate e potenziate.

¹ In rappresentanza dei dirigenti delle scuole della rete IRIS (Istituti in Rete per un'Innovazione di Sistema): Laura Biancato, Franca Burzigotti, Vincenzo Caico, Domenico Ciccone, Elisa Colella, Emanuele Contu, Piervincenzo Di Terlizzi, Amanda Ferrario, Antonio Fini, Milena Piscozzo, Alessandra Rucci, Stefano Stefanel, Aluisi Tosolini, Daniela Venturi.

Una spinta verso l'autonomia organizzativa

Non meno importante è uno sviluppo della progettazione didattica innovativa e sperimentale, che tolga la scuola italiana dalla sua 'minorità internazionale'.

L'autonomia organizzativa rende possibili soluzioni flessibili e sicuramente molto utili, per rimodulare il tempo in funzione della didattica.

Queste opportunità diventano necessità quando si tratta di organizzare, ad esempio, le attività di laboratorio dei tecnici e dei professionali, ma più generalmente le attività in palestra o nei laboratori scientifici, artistici, multimediali, musicali, di robotica.

Si deve affrontare il tema dell'orario con professionalità e senza incertezze, mettendo al centro gli studenti, anche considerando che l'orario a distanza non necessariamente rappresenta un tabù.

L'edilizia scolastica e gli ambienti di apprendimento

Con il PNRR siamo di fronte a un'occasione mai presentatasi prima. La riflessione e le scelte in merito all'edilizia scolastica possono in questo momento concretizzarsi in una riqualificazione massiva degli spazi dedicati alle scuole. Ma serve un piano strategico che abbia alla base una riflessione di tipo pedagogico, sulle nuove esigenze della didattica per i ragazzi del ventunesimo secolo.

Nelle scuole servono ambienti belli, confortevoli, non statici, che possano favorire la motivazione e un modo di lavorare insieme, più collaborativo e meno trasmissivo. Laboratori mobili, strumentazione che si muove ed entra nelle aule. *Fab-Lab*, dove poter sperimentare l'integrazione tra le diverse discipline e sviluppare nuove competenze. Spazi comuni per ritrovarsi in modo informale, aule all'aperto. Si può fare, anche sotto il segno dei vincoli di distanziamento.

Ma servono anche ambienti ben progettati dal punto di vista delle tecnologie digitali, e piattaforme cloud, ormai comunemente usate dalle scuole per le classi virtuali, che

amplificano gli spazi ed estendono il tempo. C'è da riflettere su quanto tutto ciò supporti la didattica, sempre e comunque, anche in presenza, creando facile accessibilità ai contenuti dell'apprendimento. Riorganizzare gli ambienti di apprendimento, fisici e virtuali, rappresenta una spinta a rivedere, in modo sostenibile, il 'contenitore' della didattica, che non sempre e non necessariamente deve trovarsi delimitato dalle mura. La scuola, anche 'fuori dalle mura', è una scuola flessibile e aperta; è il presente e il futuro.

Il ripensamento delle metodologie didattiche

Siamo ormai a più di un anno e mezzo di distanza dall'inizio della pandemia Covid-19 ed è evidente che nei passati due anni scolastici, nelle scuole di ogni ordine e grado, si sono mosse soluzioni e risorse professionali impensabili, sotto la spinta della necessità di non interrompere i percorsi formativi e non perdere il contatto con gli studenti, grandi e piccoli. Nell'affrontare una didattica contemporanea serve cambiare paradigma. È necessario modificare alcune pratiche tradizionali e fortemente centrate sulla trasmissività e porne di nuove, stimolanti e motivanti, perché l'approccio didattico sia sempre rivolto a tutti e a ciascuno.

È utile tutto ciò che può mettere gli studenti nelle condizioni di interagire e collaborare. Si può contare sul supporto delle tecnologie digitali e della rete che, in periodi di crisi come in periodi di normalità, rappresentano 'semplicemente' strumenti per rapportarsi e vivere in una società globale.

È il tempo di una didattica integrata dal digitale che risulti 'ordinaria' e non 'straordinaria';

Investire sugli aspetti metodologico-didattici, come su una revisione complessiva dei curricula e della valutazione, è di straordinaria importanza per l'innalzamento dei risultati scolastici e per il consolidamento di pratiche educative contro la dispersione scolastica

una didattica mista, intelligente e organizzata, nella quale le metodologie non trasmissive rappresentino la maggior parte del tempo di docenza e le possibilità della rete si traducano in maggiore collaborazione e condivisione tra studenti e docenti. Una didattica fortemente inclusiva, che riduca le differenze, che motivi e coinvolga maggiormente nei percorsi di apprendimento.

Nell'ambito di questo ripensamento complessivo della didattica, non si può prescindere dalla definizione di nuovi sistemi di valutazione degli apprendimenti i cui paradigmi superino i limiti del sistema tradizionale, basato essenzialmente sulle misurazioni effettuate con le prove di verifica in itinere, nel quale il momento dell'insegnamento e il momento della valutazione risultano sostanzialmente disgiunti.

È necessario adottare, per tutti gli ordini e gradi scolastici, sistemi di valutazione degli apprendimenti fondati in maniera esplicita sulla dimensione formativa della valutazione e non più su quella sommativa-certificativa. Si tratta di realizzare un dialogo formativo costante fatto di stimoli e feedback continui che consentano agli insegnanti di modificare e migliorare in itinere la propria azione didattica in funzione degli obiettivi da raggiungere e agli studenti di sviluppare le proprie capacità metacognitive e il proprio metodo di studio.

Una riflessione complessiva e sistemica sugli ordinamenti

L'utenza delle scuole del primo ciclo esprime bisogni formativi fortemente diversificati ai quali la scuola primaria riesce in qualche modo a rispondere, mentre la scuola secondaria di primo grado, così come evidenziato anche dalla ricerca di Fondazione Agnelli,² necessita di investimenti strutturati per invertire quanto sta accadendo in termini di acquisizione di competenze e benessere scolastico.

Investire sugli aspetti metodologico-didattici, così come su una revisione complessiva dei curricula e della valutazione, è di straordinaria

importanza per l'innalzamento dei risultati scolastici e per il consolidamento di pratiche educative contro la dispersione scolastica.

Per questo motivo è necessaria e urgente una riflessione sulla scuola secondaria di primo grado, in particolare su:

- l'aumento di progettualità attive, creando opportunità di disseminazione e un circolo virtuoso di idee e prassi a tutto vantaggio degli studenti;
- una piena attuazione rispetto a quanto previsto dalle indicazioni nazionali del 2012 e costruzione di una vera verticalizzazione;
- percorsi di formazione nell'ottica di una didattica qualificata, ad alta valenza socioeducativa e fortemente inclusiva.

La scuola secondaria di secondo grado ha, invece, attraversato negli ultimi vent'anni due 'riforme', di cui una (la cd "Moratti") non è mai entrata in vigore. In realtà, tuttavia, l'impianto di questo segmento scolare è rimasto quello ormai centenario basato sulle cosiddette 'canne d'organo': tre canali (licei, istituti tecnici, istituti professionali) i quali da tempo non rispondono più all'esigenza di offrire occasioni formative differenziate in base alle attitudini e alle preferenze dei ragazzi, ma si sono ormai trasformati in gabbie sociali, evidenziando sempre più un'autentica gerarchia di scuole. L'orientamento in uscita dalla secondaria di primo grado è frequentemente basato soltanto sul rendimento scolastico (i 'bravi' indirizzati al liceo e gli altri 'a scendere'). Questo tipo di organizzazione non risponde più ai bisogni della società odierna: contribuisce all'insensata separazione tra cultura umanistica e scientifico-tecnologica e, soprattutto, incide negativamente sul livello di equità del sistema oltre ad avere effetto sulla lotta alla dispersione scolastica, ancora troppo elevata nel nostro paese³. Una possibile soluzione è l'abbandono della tripartizione a favore di un sistema integrato e 'compren-

² Fondazione Agnelli, *Rapporto Scuola media 2021*.

³ L. Benadusi, O. Giancola, *Equità e merito nella scuola: teorie, indagini empiriche, politiche*, Milano, Franco Angeli, 2021.

sivo', sul modello dei sistemi anglosassoni e nordici, basato su poche discipline obbligatorie e una più ampia gamma di insegnamenti opzionali, nell'ottica del massimo sviluppo dell'autonomia dello studente nel disegnare il proprio percorso formativo, con una visione unificante tra le culture.

La povertà educativa

Le periferie sono realtà fluide, dove la scuola a volte è l'unica agenzia educativa, che opera in mancanza di adeguati centri di aggregazione per la popolazione, soprattutto giovanile. Nelle scuole di periferia la condizione di povertà educativa dell'utenza è multidimensionale, legata non solo allo status sociale e culturale, ma alla povertà di relazioni, all'isolamento, alla scarsità di opportunità educative e di apprendimento non formale. La situazione emergenziale da Covid-19 ha riportato all'attenzione il rischio di una maggiore esclusione degli studenti stranieri o con disagio socioculturale.

La mancata frequenza di ambienti strutturalmente organizzati per l'apprendimento e per l'inclusione ha necessariamente avuto un impatto non sempre positivo, spesso senza strumentazioni informatiche e connettività e soprattutto senza la necessaria immersione nel mondo educativo scolastico.

Gli studenti delle scuole di periferia hanno bisogno di un aumento delle situazioni di educazione/apprendimento in presenza. Per questo è necessario un potenziamento dell'organico dei docenti nelle scuole a maggior complessità sociale e va implementata la collaborazione con l'ente locale e con il terzo settore per ampliare i momenti formativi fuori dalla scuola. Questo vale anche per il periodo estivo, prevedendo l'organizzazione di momenti e spazi tesi a ripristinare i legami degli alunni e delle alunne sia con la scuola sia con il territorio. In conclusione, bisogna modificare, capovolgere il pregiudizio che vede nelle scuole di periferia scuole 'difficili', di serie 'B'.

ITS AL PUNTO DI SVOLTA

I

di **Nicola Modugno**

Direttore ITS Umbria Smart Academy

ITS, ovvero Istituti Tecnici Superiori: nell'ultimo biennio si è diventati più familiari con l'acronimo che da dieci anni identifica la 'seconda gamba' dell'istruzione terziaria italiana. Si tratta di istituzioni strategiche per il paese non solo perché costituiscono una valida opportunità per i giovani di acquisire competen-

ze innovative e di mettersi in gioco rapidamente nel mondo del lavoro, ma anche perché forniscono alle imprese profili capaci di comprendere, anticipare, progettare e gestire tecnologie, processi e prodotti innovativi in grado di aumentarne la competitività nel mercato internazionale.

La cifra distintiva degli ITS consta proprio nel mettere in relazione giovani e imprese attraverso il trasferimento costante di *know how* che crea le condizioni favorevoli alla creazione e alla cresci-

ta di 'giovani innovatori', startupper capaci di accelerare lo sviluppo nazionale, tecnici specializzati del sapere agito, consapevoli dell'esigenza di un apprendimento continuo. Le imprese co-progettano, infatti, insieme ai tecnici ITS, i programmi formativi che, pertanto, risultano aderenti alle necessità del territorio e al passo con la rivoluzione verde e digitale in atto (approccio *glocal*). L'efficacia dei piani formativi è certificata dal Ministero

dell'Istruzione dal cui monitoraggio, redatto da INDIRE, emerge che nel 2020 l'80% dei diplomati ITS ha trovato occupazione a un anno dal diploma, il 92% di loro l'ha trovata in un'area coerente con il percorso frequentato, più dell'83% degli studenti si ritiene soddisfatto del percorso intrapreso. Per queste ragioni nel PNRR è stato inserito un capitolo di spesa di 1,5 miliardi di euro a favore dello sviluppo del sistema ITS.

Il sistema ITS registra alcune condizioni ostative che ne hanno inibito il potenziale di crescita, basti considerare che servirebbero almeno 83mila diplomati ITS per soddisfare la domanda di tecnici specializzati dalle imprese a fronte di 5.000 diplomati ogni anno¹. Le cause vanno ricercate nella mancanza di un inquadramento normativo adeguato che, in primo luogo, non ne riconosce un appropriato posizionamento nel sistema dell'istruzione terziaria a fianco dell'Università, con cui sarebbe, invece, auspicabile, favorire l'integrazione e la complementarietà definendo ambiti di competenza non sovrapponibili. Particolarmente efficace risulterebbe anche l'attivazione di politiche attive di riorientamento dei *drop out* universitari e passerelle bidirezionali per il riconoscimento dei crediti formativi. L'esiguità dei finanziamenti ordinari, nonché la mancata continuità e certezza delle risorse assegnate, attraverso bandi annuali, non permettono una programmazione pluriennale, necessaria, invece, per rafforzare le Fondazioni dotandole di laboratori, attrezzature e sedi in linea con le esigenze della didattica e non permettono alle Fondazioni di strutturarsi internamente, dotandosi

¹ Fonte: Il Sole 24 Ore, *Intervista G. Brugnoli, Vicepresidente di Confindustria per il Capitale Umano*, a cura di Claudio Tucci, 24 Novembre 2021.

Gli ITS si trovano nella condizione, se propriamente riorganizzati e strutturati, di effettuare il salto dalla fase di start-up alla fase di consolidamento. Questo processo non coinvolge solamente l'ambito dell'istruzione, ma è fortemente collegato all'ambito lavorativo

del personale organico necessario all'espletamento delle funzioni fondamentali. A tal proposito è necessario definire i requisiti e gli standard minimi operativi, organizzativi e i livelli essenziali delle prestazioni per il riconoscimento e l'accreditamento degli ITS. Le condizioni sopra descritte, insieme a una insufficiente comunicazione a livello nazionale sugli ITS, comportano una scarsa conoscenza da parte dei docenti, delle famiglie, degli studenti e, in generale, della società civile dell'opportunità formativa offerta dagli ITS. La riforma di legge degli ITS, il cui iter è attualmente in atto, costituisce una fondamentale occasione per superare le disposizioni frammentarie che, fino ad oggi, hanno regolato questo ambito e per applicare i correttivi necessari al rafforzamento del sistema, soprattutto in vista del corretto ed efficace uso delle risorse previste nel PNRR. In quest'ottica, risulta prioritario ripristinare una Direzione presso il Ministero dell'Istruzione interamente dedicata alla gestione del sistema di istruzione terziaria professionalizzante.

Importante, tuttavia, prestare attenzione nell'iter di riforma, a non intaccare la natura degli ITS, salvaguardandone l'autonomia statutaria, di governance e la flessibilità didattica, che si esplica in particolare con la scelta della docenza più adatta alle mutevoli esigenze del mercato. Strategico e *conditio sine qua non* per la riuscita della riforma è riconoscere il posizionamento degli ITS nell'istruzione italiana come istituzioni in continuo dialogo con la scuola e con l'Università, con cui si impegnano ad affrontare il tema del *mismatch* domanda e offerta di lavoro.

Così come avvenuto per la riforma normativa degli ITS, si auspica che anche per la programmazione dello stanziamento del miliardo e mezzo previsto dal PNRR vengano coinvolte le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e l'associazione nazionale degli ITS che, per esperienza sul campo e competenza, possono suggerire alcuni criteri per ottimizzare l'utilizzo dei fondi.

In tal senso l'articolazione auspicata prevederebbe nel corso del quinquennio:

- un primo investimento per potenziare il numero degli iscritti agli ITS, con finanziamenti crescenti da un lato su attività di comunicazione e orientamento rivolte ai giovani delle scuole superiori, ma anche alle loro famiglie, alle imprese e a tutti i giovani in cerca di impiego; dall'altro sulle dotazioni strumentali, logistiche e organizzative, con particolare riferimento alle infrastrutture (aule e laboratori), per rispondere sia all'aumento dell'utenza che alle esigenze d'innovazione tecnologica degli ambienti in cui si diffondono le competenze;
- in un secondo momento, una volta create le condizioni per favorire e sostenere l'aumento degli iscritti, queste due prime linee di investimento andrebbero a decrescere, e dovrebbero invece aumentare i finanziamenti per la didattica.

Da prevedere, inoltre, fondi per la formazione continua dei docenti ITS, in special modo sui temi della transizione digitale ed ecologica, e fondi per incentivare e finanziare la mobilità transfrontaliera e nazionale degli studenti in modo da favorire lo scambio delle conoscenze e la crescita delle risorse umane. Altro aspetto da tenere in estrema considerazione è l'ulteriore potenziamento del sistema di animazione, valutazione e monitoraggio gestito da INDIRE.

Per raggiungere gli obiettivi sopra elencati bisogna evitare di parcellizzare le risorse dissuadendo la corsa alla creazione di nuove Fondazioni e incentivando, al contrario, l'erogazione di più corsi da parte delle Fondazioni ITS già attive sul territorio, anche in ottica politecnica ove ne sussistano le condizioni. Ad oggi, infatti, non siamo al corrente di un piano dettagliato per l'impiego di questo ampio bacino di risorse, ma ci si auspica che, una volta pianificato, valorizzi le migliori esperienze favorendo da un lato il consolidamento delle realtà più performanti e prevedendo dall'altro di intervenire a sostegno delle Fondazioni, che fino ad oggi non hanno avuto le

condizioni territoriali, economiche e strutturali per esprimersi al meglio.

In conclusione, gli ITS si trovano di fronte a un *turning point* e nella condizione, se propriamente riorganizzati e strutturati, di effettuare il salto dalla fase di start-up alla fase di consolidamento. Questo processo non coinvolge solamente l'ambito dell'istruzione, ma è fortemente collegato all'ambito lavorativo. È fondamentale, perciò, allineare e armonizzare le politiche nazionali di sviluppo industriale del Ministero dello Sviluppo Eco-

nomico e di altri Ministeri, quale quello per la transizione ecologica e digitale, con le politiche di formazione del capitale umano. Questi istituti terziari potrebbero, inoltre, svolgere un ruolo strategico nella formazione di tecnici con competenze digitali per le assunzioni previste nei piani della pubblica amministrazione. Gli ITS in definitiva, per le peculiarità che li caratterizzano, si trovano nella condizione di poter accompagnare e, in alcuni casi, anticipare, le trasformazioni in atto e costituire una delle leve per lo sviluppo del paese.

SCUOLA, COMUNITÀ E RETI PER UN NUOVO ECOSISTEMA FORMATIVO

I

di **Mirta Michilli**

Direttore generale della Fondazione Mondo Digitale

Chi vuole diventare un insegnante?

Se chiediamo a ragazze e ragazzi di 15 anni che frequentano la nostra scuola verso quale professione futura si orientano solo 1 su 100 pensa all'insegnamento. Nei paesi OCSE, invece, vuole diventare insegnante 1 adolescente su 5¹. Perché per le ragazze e i ragazzi la professione del docente è diventata solo un ripiego e non più un obiettivo desiderabile? Eppure, c'era un tempo in cui fare la maestra o il maestro erano considerati il sogno di una vita, e perfino il lavoro più bello del mondo, come amava ripetere Tullio De Mauro, studioso dei sistemi di istruzione, che ricordava nome e cognome di tutti i suoi maestri. «Se per strada incontro un mio collega lo saluto. Ma se incontro un insegnante mi fermo, mi cavo di capo il cappello e mi inchino»: così nei lontani anni '50 amava dire Guido Calogero, filosofo e storico della filosofia, e così ci raccontava Tullio De Mauro sulla rivista *Internazionale*² per sottolineare il rispetto che una società deve ai suoi insegnanti. Cosa è successo alla scuola e soprattutto alla scuola italiana? «Voi cappelli non ne portate più, ma fermarvi e inchinarvi potreste e dovrete», scriveva De Mauro nello stesso testo, molto forte, che andrebbe riletto ogni volta che si mette mano alla scuola, per non 'manometterla'. Tullio De Mauro ci ha insegnato che la scuola è sempre stata capace di fare il suo dovere costituzionale, nonostante tutto. E gli artefici di questo successo, non solo non riconosciuto ma anche rimosso,

sono proprio gli insegnanti. E da loro bisogna ripartire per ricostruire la ripresa e lo sviluppo del paese, come ha ricordato Alfonso Molina su *HuffPost* in occasione della Giornata internazionale degli insegnanti (*World Teacher's Day*).³ Con dati, osservazioni, ricerche, visite sul campo, e la conoscenza di quanto succede in cinque sistemi scolastici di alto livello (Singapore, Estonia, Canada, Finlandia, Shanghai), Andreas Schleicher, direttore del settore "*Education and Skills*" dell'OCSE, ci dimostra che da nessuna parte la qualità di un sistema scolastico è superiore alla qualità dei suoi insegnanti. «I sistemi scolastici ad alte prestazioni pongono tutti molta attenzione sui metodi di selezione dei loro insegnanti e dei loro dirigenti scolastici» e «forniscono agli insegnanti percorsi di carriera intelligenti per crescere professionalmente»⁴. Il volume "*Una scuola di prima classe*" dovrebbe essere un'altra lettura obbligatoria per chi si occupa di politiche dell'istruzione, perché ci aiuta a capire come possiamo costruire un sistema scolastico che funzioni come 'una scuola in uscita', liberandoci da falsi miti e pregiudizi. Ci piace pensare alle scuole come a organizzazioni capaci di imparare e risolvere, soprattutto in contesti di emergenza e di imprevedibili sconvolgimenti. Perché «La

Oggi i cambiamenti più innovativi non sono definiti dalla norma, dalle riforme, ma dalle scuole stesse. Processi di valore vengono attivati sempre di più orizzontalmente dalle persone che hanno abitudine a cooperare e condividere e sempre di meno dall'alto verso il basso

¹ Oecd, *Who wants to become a teacher?* PISA in focus n. 58.

² T. De Mauro, *I tre silenzi del governo che fanno male alla scuola*, *Internazionale*, 11 maggio 2015.

³ *World teacher's day, i docenti sono il motore della ripresa inclusiva*, *HuffPost*, 4 ottobre 2021.

⁴ Andreas Schleicher, *Una scuola di prima classe*, Il Mulino, 2020.

scuola rivoluzionaria è quella che insegna a risolvere problemi nuovi»⁵, ci ricordava sempre Tullio De Mauro.

L'innovazione incrementale

Oggi i cambiamenti più innovativi non sono definiti dalla norma, dalle riforme, ma dalle scuole stesse. Processi di valore vengono attivati sempre di più orizzontalmente dalle persone che hanno abitudine a cooperare e condividere e sempre di meno dall'alto verso il basso. Per questo serve sicuramente più ascolto e attenzione verso quello che accade nelle classi di tutto il paese. Spesso, invece, vediamo una governance del Ministero paralizzata dal quotidiano, poco attenta ai processi innovativi in atto. E quando interviene, magari in modalità discontinua rispetto al passato, lo fa in modo confuso, come nel primo bando per co-progettare la scuola con il Terzo settore⁶, che rende di fatto impraticabile il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche nei primi processi di condivisione. Ma come potrebbe essere altrimenti con dodici Ministri dell'Istruzione che si sono succeduti in venti anni? Come si può costruire una visione strategica e un processo di innovazione sistemico, se ogni volta si 'azzera' quanto è stato realizzato o si ragiona in logica 'riparativa'?

Una soluzione è progettare 'contesti facilitanti' che favoriscano processi di innovazione incrementale, motivando i docenti e la comunità educante. Misurarci su traguardi raggiungibili, visibili e misurabili (*first wins*)⁷, ci aiuta a sviluppare resilienza e antifragilità, e a fronteggiare il perdurare della crisi e dell'emergenza sanitaria, senza perdere la visione ideale, cioè costruire una società democratica della conoscenza dove nessuno sia escluso. Perché oggi la sfida non è solo quella di raggiungere tutti ma di arrivare a ciascuno, con una formazione personalizzata.

⁵ T. De Mauro, *La scuola rivoluzionaria è quella che insegna a risolvere problemi nuovi*, Internazionale, 2 giugno 2016.

⁶ Decreto dipartimentale n. 66 del 26 luglio 2021.

⁷ A. Molina, *First wins nella scuola: la sfida dei docenti 'a codice aperto'*, HuffPost, 11 marzo 2021.

I docenti della scuola del noi

Con la Fondazione Mondo Digitale coinvolgiamo gli insegnanti in un importante progetto di didattica innovativa, valorizzando il loro ruolo di agenti del cambiamento pedagogico e sociale. Creiamo percorsi didattici che facciano leva sull'uso di soluzioni digitali per trasformare l'apprendimento delle discipline in un'esperienza coinvolgente e trasformativa, in grado di sollecitare conoscenze, competenze e valori centrali nel modello di "Educazione per la vita"⁸. I moduli o percorsi didattici ideati devono presentare un reale valore aggiunto per la didattica mista (online e/o in presenza) delle discipline. Nel nostro 'contesto facilitante' sono già a lavoro 28 gruppi di insegnanti di scuole primarie e secondarie e dei centri di istruzione per adulti. Sono professionisti competenti, educatori etici, progettisti innovativi e ci auguriamo possano diventare anche leader trasformativi nei territori e animatori dei 'Patti educativi di comunità'. Dando spazio alla creatività e all'ingegno degli insegnanti possiamo costruire da subito capacità di cambiamento. Cominciamo dalla nostra piccola comunità open source di insegnanti e chissà dove possiamo arrivare con la metodologia *Kit:Cut*⁹: si scaricano i progetti, si realizzano gli strumenti, si condivide l'esperienza e si creano nuovi percorsi da condividere. Sarebbe interessante monitorare altre realtà di questo tipo, perché dal confronto internazionale sappiamo che funzionano. A Shanghai, ad esempio, il migliore sistema di istruzione nel PISA 2012¹⁰, è stata creata una gigantesca comunità open source di insegnanti, che danno il loro contributo creativo e sono valorizzati per quanto fanno e condividono. Perché non provare a scalare anche le migliori esperienze italiane?

L'ecosistema formativo

Economisti e studiosi illuminati ci avvertono che, se non interveniamo con lucidità, le ca-

⁸ A. Molina, *Educazione per la vita e inclusione digitale*, Erickson, 2016.

⁹ P. Soldavini, *L'innovazione didattica parte dal making*, Nòva, IlSole24Ore, 10 dicembre 2017

¹⁰ Invalsi, OCSE-PISA 2012.

renze dei nostri sistemi scolastici rischiano di provocare gli stessi effetti disastrosi di una grande recessione. Ecco perché serve un vero e proprio ecosistema formativo, perché nessun soggetto, nessuna agenzia formativa da sola, ad esempio, è in grado di affrontare e risolvere la multidimensionalità del fenomeno della povertà educativa. Bisogna attrezzarsi con un nuovo metodo di lavoro fatto di integrazione, non di sostituzione. Dobbiamo essere in grado di sviluppare continui accomodamenti e assimilazioni, procedendo per integrazioni. E dobbiamo affrontare il tema della formazione continua in modo sistemico, altrimenti continuiamo a produrre disuguaglianza, senza preoccuparci di offrire pari opportunità a tutti. Ed è in questo scenario che rientrano reti di scopo, alleanze collaborative e patti educativi di comunità o patti educativi territoriali, perché la scuola da sola non può farcela, ha bisogno di un ecosistema formativo che metta insieme tutti i soggetti che credono nella centralità dell'istruzione, e dell'insegnamento, non solo per rilanciare lo sviluppo del paese, ma anche per garantirne la sostenibilità, nella visione di Amartya Sen. In questi partenariati di carattere innovativo, dove è fondamentale il valore della relazione, altrimenti sono ennesimi contenitori vuoti, entrano sempre di più gli atenei e le imprese produttive, perché il futuro è pubblico e privato insieme al servizio del bene comune. È possibile così costruire anche percorsi scolastici esperienziali capaci di orientare tra desideri, vocazioni, talenti e competenze, mettendo insieme scuola e lavoro.

Quando parliamo di ecosistemi ci piace molto la metafora che propone l'economista Stefano Zamagni¹¹ per spiegare le enormi potenzialità innovative del terzo settore: paragona il lavoro che fanno le organizzazioni più avanzate all'attività del castoro 'costruttore', capace cioè di dare vita a nuovi ecosistemi. Il castoro costruisce la proprio diga e così facendo modifica l'*habitat* che lo circonda, creando le

condizioni che consentono ad altre specie di vivere. Cambia il mondo intorno a sé, rendendolo migliore anche per gli altri. Così quando con la Fondazione Mondo Digitale, con il sostegno dell'impresa sociale Con i Bambini e vaste alleanze territoriali ibride, costruiamo nuove Palestre dell'Innovazione nelle periferie italiane¹², facciamo qualcosa di molto simile al castoro, creiamo nuovi ecosistemi inclusivi. E sviluppiamo una capacità generativa per l'intero ambiente circostante.

Governance, una parola che non riusciamo a dire e 'a fare'

Tullio De Mauro, da linguista, non amava anglicismi e anglicismi, ma ci conviveva con ironia, distinguendo tra quanti li usano per darsi arie e altri che con una parola nuova imparano a dire cose che altrimenti non saprebbero esprimere. 'Governance' è una di quelle parole straniere che non riusciamo a tradurre in italiano non solo per un problema linguistico, ma soprattutto per una questione di *capability*, di capacitazione, come direbbe Amartya Sen. In leadership diffusa e governance non siamo bravi, soprattutto quando si parla di istruzione, ma non solo. Dobbiamo essere consapevoli che così 'incapacitati' stiamo affrontando le straordinarie risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹³. Ecco un'altra ragione per cui abbiamo bisogno degli insegnanti, perché ogni giorno più di altri, dentro e fuori scuola, sono tra i pochi che si 'capacitano' che non si smette mai di imparare. Dobbiamo investire sulla scuola, sulla professionalità dei docenti, sull'educazione dei nostri figli, ma soprattutto sulla nostra formazione continua, perché solo così possiamo imparare a riconoscere le diverse forme di disuguaglianza e a porvi rimedio.

¹¹ Stefano Zamagni, *Terzo settore, innovare non significa 'fare meglio'*, Vita, 4 ottobre 2019.

¹² Progetto OpenSPACE: Spazi di Partecipazione Attiva della Comunità Educante.

¹³ Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, italiadomani.gov.it.

DAGLI SPAZI ALLA GESTIONE DEI FONDI, ACCOMPAGNARE LE SCUOLE VERSO IL FUTURO



di **Lorenzo Benussi**

*Chief Innovation Officer Fondazione per la Scuola
della Compagnia di San Paolo, Head of EdTech Unit
LINKS Foundations*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) investirà in Italia nei prossimi anni oltre 30 miliardi di euro per rafforzare il sistema educativo, una cifra importante che costringe a riflettere sulle opportunità che queste risorse generano, ma anche sulle loro minacce. Le motivazioni per dedicare uno dei sei pilastri della strategia nazionale al sistema educativo sono molte e vengono ben descritte nell'introduzione al Piano. La prima è certamente la necessità di recuperare il ritardo accumulato durante la pandemia ma le altre, più rilevanti, sono legate alla necessità di riformare e rinnovare un modello educativo che non risponde più alle esigenze dei cittadini, della società e dei mercati.

La scuola italiana è malata da tempo, gli indici, gli studi, i report nazionali e internazionali lo certificano, gli appelli degli intellettuali, il più recente dei quali arriva dal premio Nobel per la fisica Giorgio Parisi, sono moltissimi ma la situazione non sembra migliorare e la crisi ha fatto emergere in tutta la sua drammaticità i difetti del sistema. È necessaria un'accelerazione al rinnovamento, serve impiegare più energia e più risorse, ma è altrettanto necessario accompagnarle con riforme strutturali e radicali che nascano da una nuova alleanza trasversale tra i soggetti che operano nelle scuole, *in primis* il privato sociale. Il Ministero dell'Istruzione non deve essere soltanto un distributore di risorse, ma deve valorizzare l'humus fertile dei territori, altrimenti il rischio di perdere una percentuale degli investimenti è troppo alto.

Partiamo dai numeri, 30 miliardi sono una cifra incommensurabile rispetto ai parametri di spesa precedenti, essa permetterebbe di avviare riforme importanti, di colmare lacune inaccettabili come la scarsa qualità degli edifici scolastici o l'assenza, ancora oggi, di una infrastruttura internet nelle scuole. Si potrebbero finanziare azioni serie volte a colmare alcune gravi lacune del sistema italiano, come la lotta alle povertà educative e alle disuguaglianze. Il tempo è molto poco, le risorse devono essere messe a valore e questo richiede da un lato di sviluppare una visione coerente con la tradizione e capace di interpretare il futuro, dall'altro di costruire una maggiore velocità ed efficacia operativa per avviare e gestire cantieri, progetti, riforme. Abbiamo solo alcuni anni per appianare questioni che sono, in alcuni casi, centenarie. Questo è il primo serio problema del PNRR: moltissime risorse da spendere in pochissimo tempo. Saremo in grado di farlo? Sarà in grado il Ministero di immaginare strumenti così snelli da mettere velocemente in circolo le risorse e così efficaci da garantire la qualità nelle esecuzioni? Non lo sappiamo, ma i segnali non sembrano del tutto positivi. La stagione del PON Scuola ha le sue luci e le sue ombre per una serie di motivi che varrebbe la pena analizzare in dettaglio, uno dei principali è certamente di tipo organizzativo. Non tutte le scuole hanno la struttura e la visione strategica necessaria a presentare le domande, gestire la rendicontazione e spendere i soldi in modo organizzato e non episodico: è quanto emerge dalla nostra esperienza. Come Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo negli ultimi anni abbiamo attivato un servizio di accompagnamento alle scuole per aiutarle a utiliz-

zare le risorse pubbliche nel modo migliore, abbiamo accompagnato progettualità negli anni 2017-2020 per un valore di quattro milioni di euro complessivi, calcolati su tutte le scuole del primo ciclo dell'area metropolitana di Torino, in tutto 110 istituti comprensivi, più o meno 300 scuole elementari e medie con circa 98mila studenti. Durante e dopo la pandemia il servizio è proseguito con una velocità crescente, basti dire che dal maggio al novembre 2021 si sono seguiti progetti per un valore complessivo di 22,8 milioni di euro, circa tre milioni ogni mese, 10mila euro per ciascun plesso scolastico di Torino. Questi numeri non possono che essere più elevati nelle Regioni del Sud. Essi dicono chiaramente che le risorse non sono più scarse se si hanno gli strumenti per intercettarle. Ma le nostre scuole sono preparate? La risposta è tendenzialmente no, le competenze di progettazione e gestione non sono così diffuse nelle scuole e spesso le segreterie vivono con un certo affanno, se non addirittura con fastidio, l'affastellarsi di bandi, progetti, proposte che portano necessariamente maggiore lavoro, responsabilità e richiedono nuove competenze per essere gestite correttamente. Infine, è importante ricordare che non tutte le scuole sono uguali e quelle più fragili spesso non hanno la forza per partecipare ai bandi pubblici, rischiando di rimanere sempre più indietro con il conseguente rafforzamento di quella spirale negativa che le rende progressivamente meno adeguate a svolgere il loro ruolo di presidio contro le disuguaglianze.

L'esperienza di supporto alle scuole che ha condotto Fondazione credo abbia portato alla luce due aspetti importanti. Il primo riguarda la necessità di attivare velocemente nuove competenze gestionali nelle scuole, sia nei dirigenti sia nelle segreterie, perché la mole di lavoro è rilevante e gli argomenti sono nuovi rispetto alle mansioni passate. Questa nuova stagione di finanziamenti richiede capacità di leadership e l'organizzazione del *middle management* della scuola,

ovvero di un gruppo di insegnanti dedicati alla stesura e alla gestione dei progetti finanziati, anche di quelli formativi. Il secondo riguarda la strategia, cioè la capacità di costruire una visione coerente e sistemica che governi e razionalizzi le scelte delle varie fonti di finanziamento. Essa è fondamentale sia per dare un senso didattico-pedagogico ai progetti, possibilmente in linea con la traiettoria di miglioramento della scuola, sia per allineare l'arrivo delle risorse a un piano pre-stabilito e non subire i bandi passivamente. Spesso, infatti, esse arrivano a pezzi e vanno ricomposte in una strategia di medio periodo, altrimenti rischiano di avviare esperienze episodiche, che non vengono realmente trasformate in valore.

Vi sono molte scuole che hanno attivato le innovazioni organizzative necessarie a sfruttare nel modo migliore le risorse, altre stanno imparando, altre ancora devono essere necessariamente aiutate, ma tutte si scontrano con dei limiti strutturali del sistema che sono noti e molto complessi da superare, come la gestione del personale, la scarsa organizzazione tecnica delle scuole, l'autonomia spesso solo sulla carta, l'arretratezza o il tradizionalismo dell'impianto didattico, la mancanza di infrastrutture. Proprio verso queste barriere si deve indirizzare l'azione rinnovatrice del PNRR accompagnando le risorse con le necessarie riforme che, a mio avviso, potrebbero anche essere 'speciali', cioè sperimentali e limitate nel tempo, ma urgenti.

Analizzando il PNRR non possiamo non guardare all'edilizia scolastica, che grazie alle risorse europee può essere finalmente rinnovata. Anche in questo caso parto da un'e-

È necessaria un'accelerazione al rinnovamento, serve impiegare più energia e più risorse, ma è altrettanto necessario accompagnarle con riforme strutturali e radicali che nascano da una nuova alleanza trasversale tra i soggetti che operano nelle scuole, in primis il privato sociale

sperienza condotta dalla Fondazione Scuola, che insieme a Fondazione Agnelli negli ultimi anni ha ristrutturato due edifici scolastici a Torino. L'esperienza è stata impegnativa e articolata, perché ha voluto costruire un team multidisciplinare di architetti e pedagogisti e un progetto centrato sulla funzione educativa degli spazi e sulla condivisione e il coinvolgimento della comunità educante che viveva e avrebbe vissuto la scuola: insegnanti, alunni e genitori. Dal processo di *co-design* con gli utenti sono nate delle linee guida che hanno indirizzato il bando di concorso attraverso il quale sono stati assegnati i lavori. Il risultato, visibile anche online su torinofascuola.it, sono due scuole 'del futuro' progettate come 'tecnologie' per l'apprendimento a partire dai bisogni delle persone e dal modello pedagogico praticato dalle scuole.

L'esperienza ha chiaramente mostrato come sia assolutamente essenziale definire delle linee guida per gli appalti di rifacimento delle scuole che si concentrino su indicazioni di processo e didattico-pedagogiche. "Torino fa Scuola" ha prodotto una cassetta degli attrezzi, un *toolkit* per aiutare le amministrazioni e le scuole a condurre il processo di riqualificazione degli edifici scolastici, attento alla didattica, all'innovazione e all'inclusione che è a disposizione e, speriamo, sia valorizzato all'interno delle iniziative del PNRR condotte dal Ministero dell'Istruzione.

Uno delle sfide più critiche, ma allo stesso tempo interessanti e stimolanti nel rinnovare il sistema educativo attuale è la formazione dei docenti e può essere utile condividere l'esperienza di "Riconessioni: educazione al futuro", una delle più ampie e integrate esperienze di innovazione didattica abilitata da tecnologie digitali a livello internazionale, che si pone l'obiettivo di aiutare le scuole ad abbattere le barriere fisiche e culturali che impediscono di cambiare, di innovare. Il progetto ha realizzato una capillare rete in fibra ottica a 10Gbps per ogni scuola del primo ciclo di Torino e *hinterland* e ha coinvolto tutte le scuole in percorsi di formazione. Negli ul-

timi quattro anni Riconessioni ha formato direttamente più di 1.600 docenti, coinvolto oltre 2.000 insegnanti nelle scuole in un percorso di formazione *peer to peer* e più di 70mila nella formazione online. L'esperienza ha dimostrato come sia essenziale sviluppare, rigorosamente dal basso, una nuova figura di docente attento alla progettazione didattica, alle metodologie inclusive, alle tecniche abilitate dalle tecnologie digitali, ovviamente non basta conoscere 'il computer o internet' ma è necessario andare più a fondo, pensare a come rinnovare la carriera del docente che da 'impiegato della novecentesca scuola pubblica' diventi un 'designer di esperienze educative'.

Le esperienze che ho provato brevemente a raccontare credo evidenzino alcune opportunità e alcuni bisogni, ma soprattutto sono utili per indicare delle direzioni di lavoro affinché il PNRR sia volano e amplificatore dell'energia che è già presente nel sistema e non sia invece solo un antidolorifico efficace nell'immediato, ma inutile nell'innovare in modo stabile. Volendo sintetizzare gli spunti emersi, indicherei queste cinque direzioni di lavoro:

- costruire un discorso pubblico sulle riforme strutturali del sistema educativo nazionale, a partire dai dati sugli apprendimenti e sulle evidenze scientifiche in pedagogia e neuroscienze;
- avviare alcune riforme in deroga a complessità amministrative che sarebbe troppo lungo espletare, come ad esempio forme speciali di autonomia scolastica;
- promuovere una visione strategica nella gestione del cambiamento che aiuti i dirigenti scolastici, i colleghi docenti a costruire un piano di rinnovamento e miglioramento di medio periodo;
- aumentare la capacità organizzativa delle segreterie perché siano tecnicamente in grado di gestire la complessità del PNRR, anche modificando norme o procedure verso soluzioni con minori condizionalità, perché il rischio del mancato impiego delle

APPROFONDIMENTI

- risorse deve essere valutato quanto quello di disperderle;
- coinvolgere gli *stakeholder* pubblici e privati che oltre al Ministero sono l'ossatura del sistema di istruzione italiano, dalle fondazioni alle cooperative alle amministrazioni locali, e hanno in molti casi sviluppato progetti che sarebbe utile valorizzare, mettendoli a sistema grazie alle risorse del PNRR.

VERSO UNA SCUOLA DIGITALE EFFICACE: ANCHE L'INNOVAZIONE È UN PROCESSO DI APPRENDIMENTO

I

di **Damien Lanfrey**

Co-fondatore di Wonderful Education e Future Education Modena

Donatella Solda

Co-fondatore di Wonderful Education e Future Education Modena

Una premessa indispensabile è data dalla percezione che due anni di pandemia ci hanno portato: quella digitale non è una via dettata da una forzatura sanitaria, né una condizione emergenziale. È oramai una componente inevitabile: non esiste porzione della nostra vita che non abbia nelle sue di-

namiche un rimando cognitivo o comportamentale all'uso o all'impatto di una tecnologia digitale. Allo stesso tempo, non esistono due dimensioni, digitale e analogica: esiste solo la realtà che, come avviene per il lavoro, la scuola o l'intrattenimento, è progressivamente 'aumentata' dalla tecnologia.

Seguendo questa premessa, serve agire in modo da cogliere tutte le opportunità di un'educazione arricchita dalle potenzialità del digitale, e per farlo è indispensabile conoscerne i fondamenti ed essere profondamente capaci (nel senso di *proficient*).

Efficacia e rilevanza: dei processi, degli investimenti, dell'innovazione

Non può esserci investimento né cambiamento senza che questo faccia parte di un

processo intenzionale e monitorato. Nella ricerca scientifica esistono meccanismi per rendere credibili i propri risultati, per 'validare' ricerche e affermazioni scientifiche. Le grandi risorse che la scuola ha a disposizione, a maggior ragione nutrite dai fondi del PNRR, sono esposte a due principali rischi: da una parte di continuare ad alimentare esempi di eccellenza isolata, senza risolvere ritardi strutturali, e dall'altra di cadere nella tentazione dell'innovazione 'da catalogo', con soluzioni che suscitano entusiasmo ma carenti in validazione, che nella migliore delle ipotesi rimangono sottoutilizzate, o arrivano perfino a creare delusioni, con un effetto elastico 'contrario' a un digitale che non migliora, ma anzi appesantisce la didattica.

Ecco, quindi, la prima considerazione riguardo al PNRR. **Qualunque investimento in innovazione deve essere incardinato su fondamenti teorici intenzionali, e dotati di un impianto di valutazione qualitativo ben chiaro.** Non stiamo parlando qui di valutazione della parte amministrativa dei processi. L'obiettivo dell'educazione deve rimanere lo stesso: progettare un apprendimento significativo ed efficace.

Sul lato dei docenti, ad esempio, il PNRR promette sia riforme strutturali – come la riforma del reclutamento e della formazione – che investimenti dedicati, in continuità con il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD). In questa idea di arricchimento progressivo della didattica, serve rafforzare il legame con le evidenze di efficacia. Le scienze cognitive, ad esempio, hanno fatto passi da gigante, spinte da forti evidenze sui meccanismi dell'apprendimento efficace. La didattica del XXI secolo passa anche da un

Qualunque investimento in innovazione deve essere incardinato su fondamenti teorici intenzionali, e dotati di un impianto di valutazione qualitativo ben chiaro

movimento intenzionale a favore dell'*evidence-based learning*: in **Nuova Zelanda** esiste un fondo continuativo dedicato alla *teacher-led innovation*, per sviluppare in modo collaborativo pratiche innovative che migliorano i risultati di apprendimento. Al **National Institute for Education di Singapore** questo lavoro diventa parte integrante della crescita professionale e di carriera del docente.

Ricerca-scuola-innovazione: la Scuola digitale come "ecosistema EdTech"

La crisi della triade "aula-banco-libro" è in corso: i contenuti arrivano in formati sempre più diversi, gli ambienti sono fluidi e interattivi, la personalizzazione dell'esperienza educativa permette una più efficace crescita degli apprendimenti.

Se, da una parte, la didattica non può essere sovrastata dalla tecnologia, dall'altra non è possibile lasciare scuole ed educatori soli di fronte a uno sviluppo tecnologico tanto straordinario quanto complesso da governare.

Per farlo **serve rafforzare le connessioni del sistema educativo**: serve cioè creare un rapporto più forte fra docenti e sistema della ricerca, per sostenere le scuole nella risposta alle tante domande che nascono dalla sperimentazione digitale; serve inoltre avvicinare scuola e mondo dell'innovazione in modo più deciso, per allineare bisogni e soluzioni ed evitare l'introduzione di tecnologie lontane dalle reali esigenze educative; serve accompagnare la creazione di un rapporto più sinergico tra investimenti pubblici e privati, anche a favore dell'emergente settore *EdTech*.

Per sviluppare in modo sistematico l'innovazione per l'apprendimento serve testare e validare soluzioni continuamente, perché il digitale diventi rilevante ed efficace: **l'ecosistema dell'educazione digitale ha bisogno quindi di strutture dedicate per mappare, testare e convalidare l'efficacia, l'impatto, gli obiettivi del digitale**. Esempi come quello dell'*Helsinki Education Hub*, o il metodo impostato da *Future Education Modena* (FEM)

in Italia negli ultimi due anni rappresentano soluzioni possibili. In questo modo si portano le migliori energie verso la scuola, e si genera fiducia negli educatori.

Le *testbed network* sono dei laboratori viventi, investiti dal grande fermento di tutti i soggetti che ne fanno parte – scuole, docenti e studenti, attori dell'innovazione, soggetti di ricerca – occupati a provare idee, soluzioni, e tecnologie, con un continuo *feedback*. **Anche l'investimento in innovazione deve cioè diventare un processo di apprendimento**: le linee di investimento proposte dalle istituzioni, così come le proposte più eccellenti degli innovatori che agiscono nella scuola, meritano di essere valorizzate, scalate, messe a sistema, dopo un percorso che ne dimostra la rilevanza.

Creare competenze strutturali per gli studenti

Sulle competenze digitali avanzate, gli investimenti del PNRR saranno significativi. Se non accompagnati però da innovazioni strutturali come il lavoro sugli ordinamenti scolastici, questi rischiano di riversare su scuole già intensamente impegnate nella gestione dell'ordinario, una 'corsa' alla progettazione episodica. Un modello che acuisce disuguaglianze, promuove opportunismi e soprattutto genera inefficienze nell'utilizzo delle risorse stesse.

Occorre invece **lavorare sugli ordinamenti in modo deciso e strutturato, per introdurre una volta per tutte le competenze digitali avanzate nel curriculum scolastico**: programmazione informatica, intelligenza artificiale, *data science*, design computazionale, *Internet of Things* e robotica. Il lavoro sugli ordinamenti scolastici richiede coraggio, assertività e una visione che vada oltre il corto termine delle singole iniziative di spesa: un treno da non perdere, in quanto un cambiamento di questo genere senza le risorse del PNRR rischierebbe di rivelarsi complesso.

Le più importanti economie al mondo han-

no scelto questa strada. In **UK**, a partire dal 2016, è stato previsto che a partire dagli studenti del *sixth grade*, sia introdotto l'insegnamento curricolare della programmazione informatica, per tutti.

Occorre, inoltre, che **ogni disciplina scolastica sia 'contaminata' dalla trasformazione digitale**. Portare le discipline nel contemporaneo non significa infatti 'digitalizzarle', ma fare in modo che l'opportunità tecnologica e il linguaggio mediale si inseriscano in un disegno interdisciplinare, metodologicamente ricco. Sono gli ambiti disciplinari e le professioni del presente e del futuro, a chiedere questa trasformazione. *Digital arts*, geografia e *spatial literacy* attraverso le più moderne tecnologie GIS (*Geographic Information System*), o ancora *data science* per rafforzare il pensiero matematico sono solo alcuni esempi di questa contaminazione.

A questo tipo di investimenti serve inoltre **associare tecnologie che alimentino e non atrofizzino queste opportunità**. In **Svezia** esiste un programma che assicura la dotazione di uno strumento personale – computer, non (solo) tablet – a tutti gli studenti fin dalla primaria, per metterli nelle condizioni di eseguire attività digitali complesse. In **Polonia** l'accesso ad internet veloce è gratuito per tutte le scuole.

I tanti investimenti infrastrutturali realizzati nel PNSD tra il 2015 e il 2020 devono completarsi grazie al PNRR nell'ottica di raggiungere – una volta per tutte – il 100% delle classi.

Senza questi elementi, il nostro sistema educativo continuerà a produrre quello che INVALSI, senza troppo candore, ha definito "dispersione scolastica implicita". In parole più semplici, studenti senza futuro.

PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi della scuola, dell'università e della ricerca. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **L'E-Learning Specialist: il professionista fondamentale per la didattica sul Web**
21 giugno 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **Parità di genere in Accademia: l'esperienza dell'Università degli Studi di Cagliari**
22 giugno 2021

A cura di: Università degli Studi di Cagliari, Progetto SUPERA - Supporting the Promotion of Equality in Research and Academia



◀ **Obiettivo Sviluppo Digitale. Scuola, motore della crescita**
21 giugno 2021

A cura di: Ministero dell'Istruzione



◀ **Competenze digitali - Sistema Scuola. Il New Normal passa dalle buone pratiche**
23 giugno 2021

A cura di: FPA Digital School



◀ **Sapienza inclusiva: progetti ed esperienze per un'università della ripresa**
21 giugno 2021

A cura di: Sapienza Università di Roma



◀ **Obiettivo Sostenibilità e Innovazione. Scuola motore della crescita**
23 giugno 2021

A cura di: Ministero dell'Istruzione



◀ **Obiettivo Formazione. Scuola motore della crescita**
22 giugno 2021

A cura di: Ministero dell'Istruzione



◀ **Ripartire dalle persone: istruzione, ricerca, competenze per il lavoro e la competitività**
24 giugno 2021

FPA I NOSTRI ASSET |

FPA è la società del Gruppo DIGITAL360 che da più di 30 anni favorisce l'incontro e la collaborazione tra pubblica amministrazione, imprese, mondo della ricerca e società civile. In tutti i suoi progetti, FPA adotta l'approccio del coinvolgimento delle community di riferimento, favorendo l'incontro e la collaborazione, nella convinzione che solo i processi partecipativi consentano una reale innovazione e modernizzazione del sistema Paese attraverso la costruzione di comunità di pratica.

La mission di FPA è porsi al centro dell'innovazione supportando il cambiamento attraverso l'*empowerment* delle amministrazioni, dei loro dirigenti e impiegati, in sinergia con le componenti private e della società, attivando processi di *engagement* dei cittadini e *stakeholder*, *endorsement* da parte degli attori istituzionali, *enforcement* dei sistemi di governance, monitoraggio e attuazione.

Linee di attività e asset di FPA

FPA si rivolge alle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, e a tutti i fornitori di soluzioni digitali e innovazioni tecnologiche interessati ai processi e ai percorsi di cambiamento nella PA, offrendo loro servizi, supporto e consulenza nei seguenti ambiti:

▪ Comunicazione

Comunicare per FPA significa valorizzare e promuovere politiche pubbliche, soluzioni innovative e buone pratiche; rappresentare i fenomeni emergenti per individuare, studiare e promuovere l'applicazione di nuovi modelli di government; progettare e gestire campagne di comunicazione e di sensibilizzazione integrate. La realizzazione di progetti di comunicazione per partner pubblici e privati è guidata dalla continua ricerca e sperimentazione di linguaggi e formati nuovi: accanto ad articoli, dossier e approfondimenti, grande attenzione è riservata, quindi, alla **comunicazione multimediale**, con video interviste, rubriche video e podcast, videopillole informative. Tutto questo veicolato attraverso diversi strumenti, tra cui: il **portale forumpa.it** e la **newsletter settimanale FPA NET**, punto di riferimento degli operatori del settore per l'approfondimento e l'aggiornamento di buone prassi di innovazione tecnologica, organizzativa ed istituzionale; gli **account social**, costantemente aggiornati e animati; le pubblicazioni della collana "Edizioni FORUM PA", disponibili in formato cartaceo e digitale; l'attività di **ufficio stampa** gestita in collaborazione con l'agenzia d'I Comunicazione; le **DEM** indirizzate a target selezionati, individuati all'interno della più ampia e completa banca dati della PA (oltre 100.000 profili di dirigenti pubblici centrali e locali e stakeholder istituzionali).

▪ Incontri e Manifestazioni

Organizzare eventi per FPA significa promuovere il networking e favorire relazioni e partnership tra amministratori, referenti politici, aziende e cittadinanza organizzata. Le manifestazioni istituzionali costituiscono un punto di riferimento per tutte le community di innovatori, pubblici e privati, impegnate nei percorsi di trasformazione organizzativa e tecnologica della PA e dei sistemi territoriali. Tutti gli eventi e le iniziative di FPA si sono evoluti anche in una forma ibrida che mette insieme la dimensione fisica e digitale, mettendo al centro il valore delle reti e l'interazione tra i partecipanti. Evento di punta è il **FORUM PA** che da più di 30 anni rappresenta la più grande Manifestazione nazionale sull'innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione. Accanto a questo appuntamento, la "piattaforma FORUM PA" comprende tra le più rilevanti manifestazioni del panorama nazionale: **FORUM PA Città**, evento di riferimento sull'innovazione intelligente e sostenibile in chiave urbana e palcoscenico dell'annuale ricerca ICity Rate sul grado di smartness delle città italiane; **FORUM PA Sanità**, dedicato ai grandi temi dell'innovazione del sistema sanitario nazionale. Tra gli altri eventi: i **Cantieri FPA** (tavoli di lavoro riservati in cui i più autorevoli operatori pubblici e privati disegnano i percorsi di attuazione della PA digitale); i **convegni** di scenario pubblici e i **confronti**, incontri a porte chiuse, realizzati in partnership con amministrazioni e aziende; i **webinar**, fruibili sia in diretta sia attraverso le registrazioni e i materiali messi a disposizione; i **Digital Talk**, tavole rotonde digitali live organizzate per favorire il dibattito tra le community di innovatori attivate da FPA e coinvolte in numerosi appuntamenti e incontri nel corso dell'anno.

▪ Ricerca, Advisory e Formazione

Lavorare su questi filoni significa per FPA approfondire i meccanismi di innovazione in corso, sostenere le amministrazioni nei percorsi avviati e accompagnarle nel migliorare, nel rafforzare le competenze in un'ottica di capacity building, tramite analisi dei fabbisogni individuali ed organizzativi, individuazione dei temi emergenti per la PA, progettazione e organizzazione di iniziative di formazione seminariali. Tra le attività di punta i **progetti di accompagnamento rivolti alle città italiane** per individuare i punti di forza e di debolezza delle politiche di innovazione e definire priorità, azioni e progetti su cui puntare, tra questi **ICity Club – L'osservatorio della trasformazione digitale urbana**, un laboratorio permanente, composto da iniziative e strumenti di analisi, di confronto, di informazione e di apprendimento, che ha l'obiettivo di orientare e accompagnare le città verso le opportunità della trasformazione digitale; i progetti dedicati all'accompagnamento ai processi di empowerment ed engagement rivolti alle Amministrazioni in ambito open data, transizione al digitale, servizi online, Smart Working; la **FPA Digital School**, la piattaforma di e-learning e il concept di formazione di FPA finalizzati ad offrire alle amministrazioni, ai propri dipendenti e ai professionisti che lavorano nella PA un catalogo di corsi online e appuntamenti seminariali (webinar, laboratori e Campus) dedicati ai temi delle competenze digitali e trasversali, dello smart working, del project e dell'agile management, della gestione documentale, della sicurezza e privacy dei dati e dell'innovazione e trasformazione digitale della PA.

DIGITAL360

DIGITAL360 accompagna imprese e pubbliche amministrazioni nella comprensione e nell'attuazione dell'Innovazione Digitale favorendo l'incontro con i migliori fornitori tecnologici. Persegue questa missione attraverso due Business Unit, una denominata "Demand Generation" che si rivolge a tutti i fornitori di innovazione digitale per supportarli nelle attività di marketing e generazione di opportunità di business; l'altra, denominata "Advisory & Coaching" che si rivolge a tutte le imprese e a tutte le pubbliche amministrazioni che vogliono intraprendere un qualsiasi percorso di trasformazione digitale. Entrambe sono caratterizzate da un forte approccio metodologico innovativo e dall'adozione di piattaforme tecnologiche e servizi ad abbonamento.

NetworkDIGITAL360, trasversale alle due Business Unit, è il più grande network di portali online dedicati ai temi dell'Innovazione Digitale. Punto di riferimento in Italia per manager, professionisti, policy maker, politici, tech company, startup e pubbliche amministrazioni, con milioni di visitatori al mese. Il Network svolge anche un ruolo chiave a livello di go-to-market di entrambe le linee di business.

DIGITAL360 è pioniera in due innovativi ambiti di business in fortissima crescita a livello mondiale: *MarTech*, cioè la trasformazione digitale del marketing e delle vendite e *ConsulTech*, cioè la rivoluzione tecnologica della consulenza.

Dal 1 Giugno 2021 il Gruppo è diventato Società Benefit. Scelta volta a promuovere l'innovazione digitale in tutte le sue forme come motore di crescita sostenibile ed inclusiva dell'economia e della società.

ALCUNI NUMERI

- Oltre 50 testate e portali B2B dedicati all'innovazione digitale e imprenditoriale, frequentati ogni mese da 2,5 milioni tra manager, professionisti e funzionari pubblici;
- 17.000 articoli, 220 white paper e 400 video pubblicati nell'ultimo anno;
- oltre 500 eventi digitali tra convegni/workshop e webinar organizzati nell'ultimo anno;
- oltre 40 tra giornalisti ed esperti, che da sempre interpretano e commentano l'innovazione digitale e imprenditoriale di questo Paese;
- oltre 50 professionisti specializzati nella comunicazione, nella gestione di eventi, nella lead generation e nel content marketing;
- oltre 140 consulenti che tutti i giorni supportano, con un approccio fortemente basato su modelli di business innovativi, imprese e pubbliche amministrazioni in alcuni dei temi più rilevanti della trasformazione digitale e dell'innovazione.

PER IL LORO CONTRIBUTO A QUESTO ANNUAL REPORT FPA RINGRAZIA |



Tonino Aceti
Presidente Associazione
Salutequità



Maria Ludovica Agrò
Esperta di Politiche
pubbliche di sviluppo e di
politica di coesione



Stefania Alleghetti
Direttrice Ufficio sviluppo
organizzativo e del
personale - Provincia
autonoma di Trento



Lorenzo Benussi
Chief Innovation Officer,
Fondazione per la Scuola
della Compagnia di San
Paolo e Head of EdTech Unit
LINKS Foundation



Laura Biancato
Dirigente Scolastico - ITET
"Luigi Einaudi" Bassano del
Grappa



Francesca Borgonovi
Economista Senior - OCSE



Francesca Cavallucci
Dirigente dell'Area risorse
umane - Unione dei Comuni
della Bassa Romagna



Giorgio Centurelli
Dirigente della Ragioneria
Generale dello Stato -
Ministero dell'Economia
e delle Finanze



Antonella Ciociola
Responsabile redazione -
Monithon



Carla Collicelli
Cnr, Sapienza Combiomed
e ASviS



Paola Conio
Avvocato, Senior Partner -
Studio legale Leone



Mariano Corso
Presidente P4I e Membro
del Comitato Scientifico
degli Osservatori Digital
Innovation del Politecnico
di Milano



Simone D'Antonio
National URBACT Point
- ANCI



**Enrico Deidda
Gagliardo**
Direttore scientifico del
Centro di Ricerca sul Valore
Pubblico, Prorettore alla
programmazione, al bilancio
e alla creazione di Valore
Pubblico dell'Università di
Ferrara



Massimo Fedeli
Direttore Centrale per le
tecnologie informatiche
- Istat



Antonio Fini
Dirigente Scolastico -
IIS "G. Capellini - N. Sauro"
La Spezia



Luisa Franchina
Presidente - Associazione
Italiana esperti in
Infrastrutture Critiche



Claudio Franzoni
Partner della practice
Healthcare Innovation - P4I



Elena Gamberini
Direttore - Unione dei
Comuni della Bassa
Reggiana



Alessandra Gangai
Senior Consultant
di P4I e Direttrice Tavolo
Smart Working nella PA
degli Osservatori Digital
Innovation del Politecnico
di Milano



Giacomo Giusti
Coordinatore Statistiche
e Responsabile Sistan -
Centro Studi delle Camere
di Commercio Guglielmo
Tagliacarne



Damien Lanfrey
Co-fondatore di Wonderful
Education e Future
Education Modena



Emanuele Madini
Partner della practice
"People & Innovation" - P4I



Luca Marcolin
Economista - OCSE



Mirta Michilli
Direttore Generale -
Fondazione Mondo Digitale



Claudia Migliore
Project Manager Formez PA
del Progetto RiformAttiva



Nicola Modugno
Direttore ITS - Umbria
Smart Academy



Antonio Naddeo
Presidente - ARAN



Raffaele Paciello
Head of Unit
Communication & Public
Policies - Fondazione
Giacomo Brodolini



Ivana Pais
Professoressa ordinaria
di sociologia dei processi
economici e del lavoro -
Università Cattolica del
Sacro Cuore



Marco Paparella
Partner della practice
Healthcare Innovation - P4I



Paolo Petralia
Direttore Generale Asl 4
Chiavari e Vicepresidente
vicario Fiaso



Milena Piscozzo
Dirigente Scolastico -
Istituto Comprensivo
Statale "Riccardo Massa"
Milano



Diletta Priami
Coordinatrice Funzione
formazione - Agenzia
sanitaria e sociale Regione
Emilia-Romagna



Glenda Quintini
Economista Senior - OCSE



Andrea Rangone
Presidente Digital360,
Professore Politecnico di
Milano



Luigi Reggi
Co-fondatore e Presidente
- Monithon



Maurizio Ricca
Senior expert Formez PA del
Progetto RiformAttiva



Andrea Sammarco
Vicesegretario Generale -
Unioncamere



Donatella Solda
Co-fondatore di Wonderful
Education e Future
Education Modena



Simona Solvi
Manager della practice
Healthcare Innovation - P4I



Stefano Stefanel
Dirigente Scolastico - Liceo
Scientifico "G. Marinelli"
- Udine



Paola Suriano
Direttore Area acquisizione
risorse umane - Comune
di Milano



Angelo Tanese
Direttore Generale - ASL
Roma 1



Andrea Tironi
Project Manager
Trasformazione Digitale
- Consorzio Informatica e
Territorio



Stefano Tomasini
Direttore Centrale per
l'Organizzazione Digitale
- Inail



Francesco Verbaro
Presidente - Forma.Temp

FPA RINGRAZIA I GRANDI PARTNER, PUBBLICI E PRIVATI,
CON I QUALI NEL CORSO DELL'ANNO HA REALIZZATO PROGETTI COMPLESSI
DI COMUNICAZIONE E RELAZIONI ISTITUZIONALI

I

ACEA		DEDALUS ITALIA	
ACI AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA	 Automobile Club d'Italia	DELL TECHNOLOGIES	
ADOBE		DXC TECHNOLOGY	
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE		ENEL X	
AGID	 AGID Agenzia per l'Italia Digitale	FUNZIONE PUBBLICA CGIL	
AMAZON WEB SERVICES		HCL	
ANPAL	 Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro	HPE	
ARPA SICILIA	 AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	IBM	
ASSINTER		INAIL	 ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO
CISCO SYSTEMS ITALY		INPS	
DEDAGROUP PUBLIC SERVICES		ISTAT	 Istituto Nazionale di Statistica

MINISTERO
DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE
SOCIALI



REGIONE
EMILIA ROMAGNA



MINISTERO
DELLA TRANSIZIONE
ECOLOGICA



REGIONE LAZIO



MINISTERO
DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE



ROMA CAPITALE



MINISTERO
DELL'ISTRUZIONE



SALESFORCE



NOOVLE



SAMSUNG



OLIVETTI



TIM



PCM - DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA



VODAFONE BUSINESS



PON CITTÀ
METROPOLITANE
2014 - 2020



WIND TRE



PON GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020



PON GOV CRONICITÀ



REGIONE CAMPANIA



UN RINGRAZIAMENTO A TUTTI I PARTNER DI FPA

I

A ACEA
 ACI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA
 ADOBE
 AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
 AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE
 AGID
 AKAMAI
 ALMAWAVE
 ALSIA
 AMAZON PUBLIC SECTOR
 AMAZON WEB SERVICES
 ANPAL
 AOU DI BOLOGNA - POLICLINICO S. ORSOLA -
 MALPIGHI
 ARPA SICILIA
 ARTEXE
 ARUBA ENTERPRISE
 ASL TO3
 ASSINTER
 ASST DEI SETTE LAGHI
 ASST MANTOVA
 AUSSL 3 SERENISSIMA
 AVAYA
 AZIENDA CONSORTILE MEDIO OLONA

B BGP

C CAST ITALIA
 CCIAA MAREMMA E TIRRENO
 CGSSE - COMMISSIONE GARANZIA SCIOPERO
 CISCO SYSTEMS ITALY
 CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA
 CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE
 CITYNEWS
 CLOUDERA
 CNEL
 COMMVault
 COMUNE DI CREMONA
 COMUNE DI BERGAMO
 COMUNE DI FERRARA
 COMUNE DI FIRENZE
 COMUNE DI MODENA
 COMUNE DI NISCEMI
 COMUNE DI PARMA
 COMUNE DI PESCARA

COMUNE DI RHO
 COMUNE DI TORINO
 COMUNE DI TRENTO
 COMUNE DI VERONA
 CONFLUENT
 CONSIP
 COOP SERVICE

D DASSAULT SYSTEMES
 DATA MANAGEMENT
 DEDAGROUP PUBLIC SERVICES
 DEDALUS ITALIA
 DELL TECHNOLOGIES
 DGROOVE
 DGS
 DXC TECHNOLOGY

E ENEL X
 ENGIE
 ENI

F FORMEZ PA
 FUNZIONE PUBBLICA CGIL

G GOOGLE
 GRUPPO FILIPPETTI

H HCL
 HPE

I IBM
 IMPIANTI
 INAIL
 INAPP
 INFOBLOX
 INFORMATICA
 INL
 INPS
 ISIPM - ISTITUTO ITALIANO DI PROJECT
 MANAGEMENT
 ISMO
 ISTAT
 ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA
 DELLO STATO
 IVANTI

K KYNDRYL

L LAORE SARDEGNA
LEONARDO
LIFERAY
LINKS MANAGEMENT
LOGITECH
LUTECH

M MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DIPARTIMENTO DEL TESORO
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
MITEL
MONGODB

N NETAPP
NEXI
NOOVLE

O OCSE - OEDC
ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO
OLIVETTI

P PAGINE MEDICHE
PCM - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
PCM - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE GIOVANILI E IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE
PON CITTÀ METROPOLITANE 2014 – 2020
PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020
PON GOV CRONICITÀ
PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020
POSTEL
PROCURA DI VERONA
PURE STORAGE

R RED HAT
REGIONE ABRUZZO
REGIONE CAMPANIA
REGIONE EMILIA ROMAGNA
REGIONE LAZIO
ROMA CAPITALE

RSA
RSA ARCHER

S SALESFORCE
SAMSUNG
SAP
SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA
SCHNEIDER ELECTRIC
SCS
SERVICENOW
SIRAM
SIRTI
SITE IMPROVE
SOLDO
SOSE – SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO
SPLUNK
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA
SUSE

T TEAM SYSTEM
TECHDATA
TELECONSYS
TIM
TREND MICRO

U UNIONE DEI COMUNI VALLE DEL SAVIO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
UNIVERSITÀ DI PISA
UPMC ITALY - UNIVERSITY OF PITTSBURGH MEDICAL CENTER

V VEEAM
VERITAS
VMWARE
VODAFONE BUSINESS
VREEHEALTH

W WESTERN UNION
WESTPOLE
WIND TRE
WONDERWARE

L'ANNUAL REPORT È IL FRUTTO DI UN GRANDE LAVORO DI SQUADRA. QUESTI SONO I NOSTRI PROTAGONISTI 2021

I



Carlo Mochi Sismondi
Presidente FPA



Gianni Dominici
Direttore Generale FPA



Arianna Antonucci



**Andrea Ivan
Baldassarre**



Eleonora Bove



Daniela Brusca



Salvina Buscemi



Sara Civello



Alice Confalonieri



Emanuele Consoli



Maurizio Costa



Carlo Cuoco



Arianna Faticone



Michela Fattore



Daniele Fichera



Mauro Fortuna



Barbara Izzo



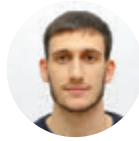
Alessandra Maggini



Clara Musacchio



Rossella Osio



Gianmarco Rizzo



Massimiliano Roma



Luigi Rosati



Tiziana Russo



Marina Sardella



Chiara Scrocco



Eleonora Sisci



Giovanna Stagno



Michela Stentella



Daniele Tiseo



Mauro Tommasi



Tania Valle



Antonio Veraldi



Elvira Zollerano

SI RINGRAZIANO TUTTI I NOSTRI PREZIOSI COLLABORATORI:
 Giulia Banfi, Claudia Bertozzi, Alice Bontempi, Francesca Carboni, Patrizia Fortunato, Ginevra Mauroni, Veronica Ricucci, Raghdan Riyadh, Laura Virtuoso

