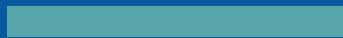


[torna all'indice](#)



Annual Report  
2022



[torna all'indice](#)



## **FPA - Annual Report 2022**

Edizioni FORUM PA

ISBN 9788897169703

Grafica e impaginazione  
a cura di Latografica

Finito di stampare nel mese di Gennaio 2023  
da TMB Stampa Srl - Roma









[torna all'indice](#)



Annual Report  
2022



## INDICE INTERATTIVO

|   |     |
|---|-----|
| Tra ottimismo e timore, una PA ad “onda quadra”.....  | 7   |
| Un’amministrazione forte per il tempo dell’incertezza.....  | 17  |
| L’innovazione digitale come leva di inclusione e sostenibilità.....   | 26  |
| <br>  |     |
| Timeline .....  | 32  |
|  Lavoro pubblico e cambiamento organizzativo ..... | 34  |
|  Trasformazione digitale .....                     | 86  |
|  Transizione verde .....                           | 132 |
|  Programmazione europea .....                      | 164 |
|  Sanità pubblica .....                           | 188 |
|  Scuola e istruzione.....                        | 220 |
| <br>  |     |
| I nostri asset .....  | 246 |
| Gli autori .....  | 250 |
| I partner .....   | 252 |
| Il team di FPA .....  | 256 |

[torna all'indice](#)





## TRA OTTIMISMO E TIMORE, UNA PA AD “ONDA QUADRA”

di **Gianni Dominici**

*Direttore Generale FPA*

Anni di svolta, questi recenti, per la nostra pubblica amministrazione che si è trovata improvvisamente ad essere al centro, protagonista, della vita sociale ed economica del paese. Alla fine del 2021 avevamo descritto una PA, le diverse PA, impegnate e unite per affrontare la pandemia che ha costituito il tema federatore in grado di innescare un'inedita capacità di collaborazione, di propensione al cambiamento, di spinta verso la digitalizzazione. Una PA molto simile a quella evocata dal presidente Mattarella 7 anni fa con il suo “discorso dei volti”. «Mi auguro – diceva Mattarella – che negli uffici pubblici e nelle istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani: il volto spensierato dei bambini, quello curioso dei ragazzi. I volti preoccupati degli anziani, soli e in difficoltà, il volto di chi soffre, dei malati e delle loro famiglie che portano sulle spalle carichi pesanti. Il volto dei giovani che cercano lavoro e quelli di chi il lavoro lo ha perduto».

Sì, in gran parte è stato così, la pandemia ha svelato un nuovo volto delle PA e ha generato una spinta di reazione che ha accelerato processi che nella PA languivano da tempo. Il dubbio che sollevammo allora era se si trattasse di una reazione da resilienza, cioè tendente a ripristinare la condizione iniziale o, citando Taleb, fosse un'espressione di antifragilità, a reagire per migliorarsi, per uscirne migliori, come si diceva già all'inizio dell'emergenza.

A un anno da quelle riflessioni non siamo in grado di sciogliere il dubbio.

Le diverse pubbliche amministrazioni vivono ancora un importante momento di centralità dovuto al ruolo loro affidato in merito agli impegni presi in ambito PNRR e nuova programmazione che sono diventati i nuovi temi che federano le diverse realtà, le energie diffuse del paese ma che generano segnali di cambiamento ancora difficili da interpretare.



Il rischio è che la centralità assunta dalle PA, le risorse disponibili, l'impegno verso il cambiamento siano frutto di una spinta generata dalle grandi opportunità offerte da questa fase di 'ricostruzione' e che si possano esaurire una volta scaduto quello che rischia di essere solo un adempimento. Questo porterebbe non solo a una mancata occasione di crescita del paese intero ma all'acuirsi dei problemi endemici riconducibili al tema delle diseguaglianze, dei diversi livelli di sviluppo, delle diverse opportunità.

E allora andiamoli a evidenziare quei segnali, per ora flebili, per molti versi contraddittori al loro interno che, se ben interpretati e, soprattutto, governati potrebbero essere alla base di un punto di svolta.

Utili a questo scopo sono i risultati del nostro ICity Rank, orientato a misurare la digitalizzazione dei Comuni italiani, presentato lo scorso novembre. Qui sicuramente un primo segnale evidente: gli ultimi anni, e il 2022 in particolare, registrano un'importante accelerazione nei percorsi di trasformazione digitale degli enti locali. Nel dettaglio:

- **l'indice di copertura dei servizi online monitorati che era del 41% nel 2019 e aveva raggiunto il 67% nel 2021 è salito quest'anno all'82%** (con ben 75 amministrazioni su 108 che risultano aver attivato online almeno 8 servizi sui 10 monitorati);
- la quota di questi stessi servizi accessibili tramite SPID è salita dal 39% del 2020 al 71% del 2022 e il flusso di transazioni tramite pagoPA nei Comuni capoluogo è raddoppiato rispetto allo scorso anno.

L'accelerazione della crescita negli ambiti inerenti alla dimensione "comunicazione" è stata meno sensibile, ma comunque presente:

- il "grado di copertura" delle APP è salito dal 57% al 66%;
- l'indice sintetico di attivazione dei social è passato dall'86% all'88%;
- le amministrazioni che pubblicano Open Data sono passate da 64 a 69;
- quelle in cui risultano presenti reti WiFi pubbliche da 104 a 105.

A fronte di questo segnale positivo permangono, però, elementi di forte preoccupazione legati alla forte disomogeneità territoriale nella diffusione dell'innovazione:

- la penalizzazione del Mezzogiorno continua ad essere evidente anche se un paio di capoluoghi in più hanno raggiunto la fascia più elevata;
- nessuna città con meno di 50.000 abitanti entra nella fascia più elevata della graduatoria.

Il digitale, ancora, non diventa elemento di emancipazione dei territori ma rischia, in termini di opportunità mancate, di alimentare quelle asimmetrie tipiche del nostro paese soprattutto in questo periodo di grande incertezza economica. Scrive Luca Bianchi, «un'asimmetria tra famiglie che si traduce quasi meccanicamente in un'asimmetria territoriale sfavorevole al Sud, dove è relativamente più diffusa la presenza di famiglie meno abbienti. Più di un terzo delle famiglie del Mezzogiorno, infatti, si posiziona nel primo quintile di spesa (nuclei familiari meno abbienti, dai livelli di consumo più bassi



e più elevate quote di reddito destinate alla spesa in beni e servizi essenziali), contro il 14,4% del Centro e meno del 13% nel Nord. Sono queste le famiglie maggiormente colpite dal caro vita per l'aumento dei prezzi di beni di prima necessità».

Sulla diffusione del digitale, e più in generale dell'innovazione, emerge quindi con forza il primo segnale contraddittorio. Da una parte, infatti, come descriviamo nel dettaglio nell'annuario, l'anno appena trascorso ha evidenziato la **riaffermata centralità dei territori nelle strategie di digitalizzazione del paese**. Scriviamo: «È infatti evidente come gli importanti progressi registrati negli ultimi anni siano soprattutto il frutto dell'attivismo di molte amministrazioni locali, che hanno mostrato una maggiore capacità di sfruttare le potenzialità offerte dalle grandi piattaforme nazionali. Questo attivismo ha trovato conferma nelle prime fasi di attuazione del PNRR, anche in virtù di un nuovo approccio a livello di governance, improntato a una forte collaborazione tra centro e territorio. Una delle principali critiche mosse al PNRR nel suo complesso era stato il sostanziale *deficit* di coinvolgimento delle realtà locali nella fase di definizione delle strategie di ripresa, a causa delle tempistiche estremamente rigide imposte dal percorso di approvazione del Piano. L'attuazione delle misure – quantomeno quelle in materia di PA digitale – sembra invece muoversi all'insegna di una forte attenzione al ruolo del territorio, sintomo di un'innovazione che inizia ad uscire dai meandri di Palazzo Chigi».

**Dall'altra, però**, fino ad oggi questo attivismo ha riguardato prevalentemente (e con le dovute eccezioni) solo una parte del paese che, nel suo complesso, invece, sembra aver trovato la direzione da seguire. Evidenziamo nel testo: come nel precedente biennio anche il 2022 è stato caratterizzato da importanti conferme sul fronte dei grandi progetti-paese per la digitalizzazione della PA. Ci riferiamo, in particolare, alle principali **piattaforme nazionali**, la cui diffusione è proseguita a ritmi incessanti anche nel corso dell'ultimo anno. Secondo i dati disponibili al 31 dicembre 2022:

- gli strumenti per l'**identità digitale** sono ormai diffusi tra la maggioranza della popolazione italiana, sebbene in maniera non ancora uniforme tra la popolazione. Le identità **SPID** si attestano intorno ai 33,5 milioni (erano 27,4 milioni a fine 2021), mentre il totale delle **carte d'identità elettroniche** (CIE) rilasciate ammonta a 32,7 milioni (25,9 a fine 2021). Parallelamente, aumenta anche il numero di **amministrazioni** che consentono l'accesso ai propri servizi online attraverso questi strumenti: sono oltre 12.500 le PA attive su SPID (erano circa 9.200 a fine 2021), a cui si aggiungono gli oltre 6.200 enti che espongono l'autenticazione tramite CIE;
- prosegue la crescita esponenziale dei **pagamenti digitali** attraverso **pagoPA**. Nel 2022 sono state eseguite circa 332 milioni di transazioni, con un aumento del 103% rispetto al 2021, per un controvalore economico pari ad oltre 61 miliardi di euro (+80% rispetto all'anno precedente);
- l'**app IO** si conferma ormai un fondamentale strumento di esercizio della cittadinanza digitale, con oltre 32,3 milioni di download (erano 24,5 milioni a fine 2021). Contestualmente, aumenta anche il numero di PA attive sull'applicazione, ormai più



di 12.200 (contro le circa 6.900 del 2021), e del numero complessivo di servizi disponibili, superiore ai 171.000 (contro i 77.000 dell'anno precedente).

**Una forte asimmetria si registra anche in merito all'altra grande trasformazione** che deve investire il paese, quella della **transizione ecologica** ispirata dal principio del **Do No Significant Harm – DNSH** (non arrecare danno significativo) che costituisce una delle novità più rilevanti per l'attuazione dei progetti comunitari e cui si dovranno ispirare non solo le iniziative in ambito PNRR ma anche dei Fondi strutturali FESR e FSE. Per le PA si apre dunque una stagione strategica in cui dover conciliare il ruolo di programmazione e gestione delle politiche di attuazione con quello di soggetto esso stesso destinatario degli interventi.

Come abbiamo messo in evidenza nel testo, il settore pubblico – secondo quanto evidenziato dalla Commissione europea – è responsabile di circa il 5-10% del consumo totale di energia finale dell'Unione. Gli edifici pubblici utilizzano circa il 2% del consumo finale di energia dell'UE. Ugualmente in Italia, le PA sono tra i maggiori consumatori di energia. Ed è facile immaginarlo visti i numeri: 3,2 milioni di dipendenti, 32 mila enti e circa 1,2 milioni di edifici ad uso pubblico dislocati su tutto il territorio nazionale. Secondo i dati più recenti disponibili, la spesa annua sostenuta dalla PA era, prima dei recenti rincari, **pari a circa 9 miliardi di euro**. Di questi 9 miliardi, un terzo è speso per servizi energetici integrati e i restanti due terzi per beni (combustibili, carburanti, energia elettrica). I consumi della PA riguardano in particolare il grande parco edilizio di proprietà della pubblica amministrazione: oltre 13.000 edifici che consumano ogni anno circa 4,3 TWh di energia, per una spesa complessiva di 644 milioni di euro (dati ENEA). E anche se dal 2019 tutti gli edifici pubblici di nuova costruzione devono adeguarsi allo standard nZEB (*nearly Energy Zero Building*), ad oggi in Italia gli immobili con oltre 60 anni di vita sono il 40%, contro una media europea del 32%.

Nonostante ciò, l'adozione diffusa da parte degli stessi enti delle politiche previste è in forte ritardo. È il caso, ad esempio, del ricorso ai **Criteri Ambientali Minimi per gli acquisti verdi** nella pubblica amministrazione, con particolare riferimento all'edilizia, al tessile, alle plastiche e ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Da una recente indagine dell'Osservatorio Appalti Verdi, di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, emerge il ritardo dei Comuni: solo 1 capoluogo su 3, degli 89 monitorati, adotta almeno l'80% dei Criteri Ambientali Minimi. Tra le maggiori criticità che i capoluoghi riscontrano nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, al primo posto figura la mancanza di formazione (46%), seguita dalle difficoltà nella stesura dei bandi (41%). C'è quindi un gap di competenze in materia nonostante la prescrizione normativa ad attuare percorsi di formazione e informazione.

In ritardo anche la nomina degli energy manager previsti ai sensi della legge 10/1991 (un obbligo per buona parte degli enti sopra i 10.000 abitanti e per molte amministrazioni centrali). I dati FIRE, che gestisce la banca dati delle nomine degli energy manager



dal 1992, sono impietosi: nel 2021 hanno nominato questa figura solo 7 Regioni, 20 Province, 37 Comuni capoluogo, 6 Città metropolitane e 44 Comuni non capoluogo (dovrebbero essere dalle 5 alle 10 volte di più). Anzi, le nomine si sono rivelate in diminuzione rispetto all'anno precedente, fatto che potrebbe essere parzialmente spiegato con la riduzione dei consumi legati alla pandemia, ma che non è positivo, tanto più che l'energy manager può essere nominato anche da soggetti non obbligati. Non stupisce dunque che anche i sistemi di gestione dell'energia certificati ISO 50001 siano poco diffusi nella PA e che tanti enti si siano trovati in grande difficoltà di fronte al caro energia. Le ragioni di questa risposta parziale della PA sono diverse. C'è senza dubbio un problema di risorse di personale insufficienti in molti enti, aggravato dalla complessità e difficoltà di interpretazione della normativa nazionale, ma molto dipende anche dalla sensibilità, dalla conoscenza e dall'uso degli strumenti disponibili.

### **Ancora più complessi e articolati i segnali che provengono dal settore della scuola.**

Permangono, infatti, diversi problemi che caratterizzano ormai da anni l'intero comparto. Ancora forte il **gap di apprendimento** per cui in ben sette Regioni italiane il 50% degli adolescenti alla fine della scuola superiore non raggiunge le competenze adeguate di italiano. **Sconfortante anche il numero dei NEET**, i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano, e ancora forte è lo scollamento dal mondo del lavoro: nei prossimi cinque anni (2022-2026) si potrebbero aprire 1,3 milioni di nuove opportunità di impiego, ma sarà complicato reperire le figure professionali adatte sulla base degli attuali percorsi formativi. In questo contesto, la pandemia ha però creato un elemento di rottura rispetto alle dinamiche tradizionali. In pochi mesi gran parte del corpo docente ha dovuto sviluppare le necessarie competenze per gestire la didattica a distanza così come è venuto a conoscenza di nuove forme di insegnamento e dell'importanza dell'essere comunità in grado di scambiarsi soluzioni e strumenti per necessità comuni. Così come per gli altri settori che abbiamo descritto, il PNRR è un'occasione unica non solo in termini di risorse, che sono tante (circa 20 miliardi), ma anche e soprattutto in termini di innovazione didattica. Scrive a questo proposito Laura Biancato: «Siamo dunque di fronte a un massiccio piano di investimenti che dovrebbe traghettare nel futuro la scuola italiana, sia con la riconfigurazione degli ambienti di apprendimento negli edifici già esistenti e nei nuovi che sorgeranno seguendo apposite linee guida, sia con una crescita professionale del corpo docente che dovrebbe aver acquisito, al termine del processo, competenze adeguate a una didattica ispirata alle più accreditate teorie dell'apprendimento». Aggiunge poi: «Le riflessioni professionali stanno in bilico tra l'ottimismo e il timore di non essere pronti a gestire un'occasione di questa misura. Vi sono indubbi e giustificati motivi di preoccupazione. Gli istituti statali, notoriamente, hanno spesso segreterie sguarnite di personale preparato sulle materie più complesse. In molti manca addirittura il direttore amministrativo (DSGA). Per contro, la burocrazia scolastica, negli ultimi anni, è diventata sempre più intricata ed è già noto come la gestione e la rendicontazione di fondi di questo tipo (PON, PNRR) richiedano una complessa serie di procedure e vincoli, che impegnano enormi quantità di tempo ed energie professionali. Vi è poi la certezza che l'edilizia scolastica non sia, in larga misura, adatta a una semplice



integrazione in termini di arredo e decoro. Classi e laboratori innovativi potrebbero dover trovare posto in edifici non idonei, poco sicuri o addirittura fatiscenti».

**Considerazioni e timori simili discendono dall'analisi del sistema sanitario.** Come abbiamo scritto nel testo, nel 2022 è emerso più che mai il tema della scarsa dotazione di personale, fortemente ridimensionato in un contesto caratterizzato da carenze formative e assenza di turnover. Analizzando l'ultimo decennio si stima – sulla base dei dati del Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato – che gli occupati del SSN sono diminuiti progressivamente, raggiungendo nel 2017 la quota minima pari a 647 mila dipendenti (-35 mila nel periodo 2011-2017), per poi iniziare una lenta ripresa che ha fatto registrare nel quinquennio successivo, 2017-2021, un incremento pari a +23 mila unità (+3,5%), per un totale di 670 mila impiegati nel 2021, che recuperano solo i due terzi della precedente contrazione. Nell'anno trascorso, collegato al tema della mancanza di personale, è stato ampiamente dibattuto quello della *gender equality*, su cui anche l'Italia non fa eccezione rispetto al trend mondiale documentato attraverso i dati OMS, per cui circa il 70% degli operatori sanitari e degli assistenti sociali sono donne ma solo un quarto di esse occupa ruoli di leadership. A questo si aggiunge la gestione decentralizzata e frammentata della Sanità. La programmazione lavori dello scorso anno si è inevitabilmente trovata a dover fronteggiare il tema del forte gap quali-quantitativo nell'offerta sanitaria delle singole Regioni, e in alcune di esse è risultata evidente la difficoltà nel compensare il ridimensionamento dei servizi ospedalieri ordinari con un rafforzamento di quelli territoriali.

Anche in questo caso non si tratta solo di riutilizzare al meglio le risorse economiche che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato alla Sanità – 8,6 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 all'interno della Missione 6 – **ma di utilizzarle per effettuare un vero e proprio cambio di paradigma verso un sistema sanitario più sostenibile, resiliente, inclusivo** grazie ad un uso intelligente della tecnologia (la *connected health*) e alla accelerazione del processo di territorializzazione delle cure da anni invocato. Come scrive Ketty Vaccaro: «Si tratta di uscire dalle esperienze, spesso molto ricche, di tipo sperimentale o estemporaneo per garantire strutturazione stabile a queste attività, proprio alla luce dell'importanza attribuita allo sviluppo della telemedicina come strumento del potenziamento della medicina del territorio».

In tutti i settori, dunque, il PNRR viene visto come strumento di riscatto, occasione da non perdere per far fronte, nei diversi ambiti, a ritardi strutturali e culturali. C'è da considerare, oltretutto, che il 2022 è il primo anno di attuazione del PNRR ma segna anche l'avvio dei Fondi Strutturali Europei 2021-2027 che danno il via agli investimenti delle politiche di Coesione che rafforzano quelle strategie di sviluppo dell'Europa e dell'Italia su cui il PNRR stesso si fonda ma che si estendono nel tempo con un orizzonte di spesa che tocca il 2030. Come abbiamo evidenziato nel testo, gli sforzi



della politica di Coesione rientrano quindi in un quadro più ampio e sono fortemente complementari rispetto al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e agli investimenti del Fondo per lo sviluppo per la Coesione. La complementarità tra le diverse fonti di finanziamento contiene in sé la grande opportunità di inquadrare i diversi strumenti all'interno di un unico disegno di sviluppo del paese nei prossimi dieci anni, a patto che questo sia coerente ed eviti frammentarietà e sovrapposizione delle azioni.

I grandi numeri non possono cambiare in pochi mesi o anni che siano. L'età media dei dipendenti pubblici, nonostante la flessione prodotta dallo sblocco del turnover e dal ricorso a Quota100, si attesta intorno ai 49,9 anni; a fine 2021 il personale pubblico è aumentato di uno scarso +0,2% rispetto alla fine del 2020 quando aveva raggiunto il minimo storico; i concorsi procedono a piccoli passi sulla strada della digitalizzazione e semplificazione (si attende un DPR di revisione organica del regolamento del 1994 che definisca le nuove modalità concorsuali); sul totale dei 3 milioni e 200 mila dipendenti pubblici, i giovani con meno di 35 anni di età sono meno del 10% e le donne rappresentano il 58,8%, ma solo un terzo delle cariche apicali nella PA è ricoperto da donne (33,5%) e solo il 28% delle donne ricopre incarichi direttivi; 40 euro e 30 centesimi è stata, nel 2020, la spesa di formazione per ciascun dipendente pubblico, per un totale di 130,7 milioni di euro sulle spese ordinarie, ovvero 33 milioni in meno rispetto al 2019; infine, seppure il dato dei laureati che lavorano nella pubblica amministrazione sia in crescita (sono quasi 1,4 milioni i laureati e rappresentano il 42,6% del totale del personale pubblico), forte è il disallineamento tra i titoli di studio posseduti (prevalentemente lauree in giurisprudenza/scienze giuridiche/diritto ed economia) e le professionalità richieste nella fase di attuazione del PNRR e nell'evoluzione della PA verso una maggiore efficienza e verso una migliore aderenza dei servizi alle necessità dei cittadini e delle imprese.

Nonostante ciò, non si può dire che importanti passi in avanti non siano stati fatti. Negli ultimi mesi abbiamo registrato:

- **l'approvazione dei nuovi contratti del pubblico impiego** che valorizzano le professionalità e introducono la "quarta area" delle Elevate Professionalità, che «rappresenta un futuro sbocco professionale per i funzionari già presenti nell'amministrazione»;
- **la messa a punto di strumenti operativi e linee guida**, quali azioni di accompagnamento a corredo delle riforme, come il portale **InPA** per l'accesso unico a tutti i concorsi, il **portale e la guida alla compilazione del PIAO** fornita con il Decreto Ministeriale del 30 giugno 2022, **Capacity Italy**, il programma di assistenza tecnica per sostenere gli enti impegnati nell'attuazione del PNRR;
- **lo sblocco e digitalizzazione dei concorsi** e l'emanazione delle "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche";
- **il disegno di una concreta semplificazione amministrativa**, con l'istituzione di task force e portali di accompagnamento e, grazie al PNRR, con un ingente investimento per la semplificazione delle procedure complesse che inaspriscono il rapporto tra PA e cittadini e imprese;



- **la modifica delle norme che riformano la responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti pubblici:** il decreto-legge 76 del 16 luglio 2020 ha introdotto importanti cambiamenti nel concetto di responsabilità del dipendente pubblico spostando l'abuso d'ufficio sulla violazione di una legge, tutelando maggiormente in tal modo la discrezionalità di chi assume decisioni;
- **una rinnovata centralità al tema della formazione,** ribadita peraltro nel PNRR («Sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese»). Su questa convinzione è stato costruito l'ambizioso programma, lanciato a gennaio del 2022, "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il paese", un Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA. Il Piano è articolato in "PA 110 e lode", percorsi agevolati ai dipendenti pubblici che vogliono laurearsi o conseguire un master post-laurea, e "Syllabus per la formazione delle competenze digitali", un'offerta gratuita di moduli formativi per colmare i gap di conoscenza e per migliorare le competenze, messi a disposizione a titolo gratuito da grandi aziende del settore tecnologico. Tuttavia, se l'obiettivo dichiarato era di coinvolgere tutti i dipendenti pubblici, le amministrazioni abilitate a settembre 2022 erano 2.299 per un totale di 145.704 dipendenti, con un 53% dei dipendenti che ha avviato il programma registrandosi in piattaforma e un 38% che ha effettuato l'*assessment*, per inquadrare il proprio livello di competenze e individuare l'offerta didattica adatta ai propri bisogni.

Sicuramente sono stati avviati molti processi, nella giusta direzione che, però, non sempre hanno toccato terra arrivando a raggiungere i risultati attesi. Quello dei concorsi pubblici, e quindi dell'accesso alle pubbliche amministrazioni, è probabilmente il campo in cui nel 2022 è stato maggiore il differenziale tra l'attività normativa e l'effettiva attuazione. Le norme hanno avuto quest'anno un'accelerazione importante, la pratica purtroppo è invece progredita molto meno. Il 2022 quindi si è caratterizzato come un anno da forti segnali, spesso contrastanti, come l'ottimismo e il timore, provenienti dai diversi ambiti e dai diversi attori nazionali e locali deputati a gestire il cambiamento. Segnali che le nostre PA hanno avuto difficoltà a processare.

Qui è utile la metafora dell'onda quadra. Un amplificatore audio è in grado di riprodurre un suono fedele se il segnale che gli arriva è inferiore alla sua potenza espressa in watt. Se gli arriva un segnale più forte, l'amplificatore entra in distorsione, si arrende. Questo fenomeno è rappresentato graficamente da curve che, raggiungendo la soglia, vengono tagliate, squadrate. È quello che è successo, nel complesso, alla nostra PA. Sono arrivati flussi di risorse, di impegni e di scadenze che molte realtà non erano strutturate ad affrontare.

Che fare? Beh, evidentemente potenziare l'amplificatore, cioè accelerare il rafforzamento della macchina organizzativa affinché sia in grado di processare i segnali sempre più forti che arrivano. La strada è già tracciata, si tratta di allungare il passo e



di non indugiare nei passaggi meno conosciuti per portare avanti le trasformazioni in grado di cambiare il paese: digitale, ecologica, organizzativa.

Per fare questo, tre sono le dimensioni su cui intervenire.

**Valorizzare le persone.** Finalmente al lavoro pubblico viene data la giusta centralità e riconoscenza dovuta per l'importante ruolo che svolge per la crescita sociale ed economica del paese. Anche, e soprattutto, in questo caso è necessario rafforzare il processo di *empowerment* della forza lavoro. Intensificazione dei concorsi (cercando di evitare le scorciatoie dei contratti a termine), investimenti (ci sono finalmente le risorse) nella formazione dei dipendenti sulle materie chiave relative alle trasformazioni digitali, ecologiche e organizzative. Motivazione dei dipendenti stessi (non si tratta solamente di attrarre i talenti ma anche di valorizzarli) grazie al riconoscimento del merito e ad una organizzazione agile basata su obiettivi e risultati.

**Governare con la rete.** Dedicammo il nostro FORUM PA nell'edizione del 2011 al tema della collaborazione sollecitando un nuovo modello organizzativo al centro del quale ci sono la cooperazione, la condivisione di esperienze, la crescita dei beni relazionali e del capitale sociale, la collaborazione virtuosa tra PA, imprese, cittadini e terzo settore. Oggi, più che mai, quelle considerazioni sono valide per delle PA che da sole rischiano, appunto, di non essere in grado di portare avanti diversi impegni. Si tratta di sovvertire la logica dei grandi programmi calati dall'alto e di coinvolgere i diversi attori nazionali e locali deputati al cambiamento. Si tratta, ancora, di usare al meglio gli strumenti di collaborazione, come le convenzioni quadro o le partnership pubblico-privato.

**Ridurre le diseguaglianze.** Il rischio di creare nuove forme di discriminazione sulla base del genere, del territorio, dell'età, della condizione sociale è forte. Il digitale, soprattutto in questi ultimi anni, è stato un formidabile strumento di modernizzazione della PA, così come le risorse del PNRR insieme ai fondi di Coesione rappresentano un'occasione unica di crescita. Il rischio è che, però, tali opportunità vengano colte solo da quelle realtà e da quei territori più avanzati. Determinanti, come appena descritto, il ruolo delle competenze, dell'*empowerment* degli esecutori pubblici, della collaborazione fra i diversi attori per accompagnare l'esecuzione dei progetti anche nei territori e nelle realtà attualmente meno avanzate.

Ottimismo e timore, abbiamo visto, sono stati i due stati d'animo prevalenti di gran parte degli attori coinvolti in questo momento cardine nella storia del paese. Le rassicurazioni sono importanti ma quello che ora conta sono le risposte concrete. Non c'è tempo per procrastinare.

[torna all'indice](#)





## UN'AMMINISTRAZIONE FORTE PER IL TEMPO DELL'INCERTEZZA

di **Carlo Mochi Sismondi**

*Presidente FPA*

L'anno appena trascorso ha segnato una profonda discontinuità nel travagliato periodo che ha visto prima la pandemia e poi la graduale, ma fragile, uscita da questa crisi planetaria. Siamo infatti passati in breve tempo da un'aspettativa tutto sommato ottimistica di ripresa, giustificata anche da una robusta crescita del PIL e dalla prospettiva di sviluppo dipendente dall'avvio degli investimenti e delle riforme legate al PNRR, a un brusco risveglio causato da ripetuti e successivi shock. Molti elementi hanno portato nel 2022 a un drastico calo del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese, che ha cominciato a riprendersi solo nelle ultime settimane dell'anno: l'inflazione crescente e il costo dell'energia, che si è presentato già grave nelle prime settimane dell'anno; la successiva terribile crisi internazionale provocata dall'aggressione della Federazione russa all'Ucraina, con le inevitabili conseguenze sugli approvvigionamenti e sugli equilibri economici che hanno portato, tra l'altro, a un ridimensionamento importante della domanda estera; infine il termine anticipato della diciottesima legislatura, con una conseguente instabilità che si è protratta sino all'autunno.

L'incertezza è quindi divenuta la caratteristica fondamentale di questo anno e anche del passaggio dal 2022 al 2023. Un'incertezza che trova fondamento in segnali a volte contraddittori. Nonostante la crisi, il prodotto interno lordo nel 2022 è cresciuto infatti oltre le aspettative, com'era stato peraltro anche nel 2021, e l'incremento atteso è del 3,9% con un miglioramento di ben 1,1 punti percentuali rispetto alle stime Istat di giugno. La diciottesima legislatura e il Governo Draghi hanno realizzato importanti riforme e hanno raggiunto tutti gli obiettivi previsti dal PNRR per il primo semestre, risultato poi confermato dal raggiungimento di quelli relativi alla fine dell'anno da parte del neonato Governo Meloni. Settori significativi della nostra economia, come ad esempio il turismo e la moda, hanno segnato nuovi record nel 2022 e guardano con crescente fiducia ai prossimi anni.

A fronte di questi dati positivi, l'Istat stima però un tasso di crescita del PIL per il 2023 ben più basso, pari allo 0,4%, quindi intravede un paese a forte rischio di stagnazione.



L'inflazione continua a mordere in Italia, mostrandosi la più alta in Europa. Il Rapporto Censis ci ricorda che le famiglie che vivono in condizione di povertà assoluta sono più di 1,9 milioni, cioè 5,6 milioni di persone e che, di queste, il 44,1% risiede nel Mezzogiorno. La dispersione scolastica è arrivata nel Sud al 16,6% rispetto a una media europea del 9,7%. La percentuale dei laureati in Italia è la metà della media europea e i NEET, i giovani che non studiano e non lavorano, sono il 23,1% dei 15-29enni, a fronte di una media UE del 13,1%. Ma nelle Regioni del Mezzogiorno l'incidenza sale al 32,2%. E dire che il 2022 era l'Anno Europeo dedicato proprio ai giovani.

In questa condizione di incertezza, che ci accomuna nel passaggio d'anno, il ruolo della amministrazione pubblica appare sempre più determinante. Gli impegni del PNRR, che nel 2023 saranno molto più stringenti e complessi che nell'anno passato e che dovranno vedere la partenza effettiva dei cantieri; l'attuazione delle tante riforme che sono state varate nel 2022, facendo sì che cambino effettivamente i comportamenti delle unità operative; l'effettiva partenza di un rafforzamento del pubblico impiego, con l'introduzione di giovani e nuove professionalità; una necessaria revisione della spesa, che sia capace però di individuare i veri sprechi, evitando tagli lineari: sono solo le principali tra le sfide che il settore pubblico si troverà ad affrontare.

La pubblica amministrazione italiana non arriva del tutto impreparata a questo appuntamento. Il Governo Draghi ha infatti completato, in molte aree, anche se, come vedremo, non in tutte, un'efficace struttura normativa che rende possibile un effettivo cambiamento nelle organizzazioni. Un grande lavoro quello realizzato dal Ministro pro tempore della PA Renato Brunetta, che però non ha ancora, nell'anno appena trascorso, dato i suoi frutti e che quindi aspetta di essere messo alla prova dei fatti.

Come mettiamo in evidenza nel primo capitolo di questo volume, molti sono infatti i provvedimenti fortemente innovativi che hanno visto la luce nel 2022 per rafforzare le amministrazioni, ma tutti però si trovano, a fine anno, nella delicata fase che va dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale alla realizzazione di quell'effettivo cambiamento che devono produrre. Una fase che, quando è troppo lunga, spinge la nuova norma **dalla sfera dell'innovazione a quella dell'adempimento**.

Tra questi certamente sono da segnalare i **nuovi contratti** (triennio 2019-2021), questa volta realmente innovativi e certamente apprezzabili per molti dei loro contenuti, soprattutto quelli legati al nuovo ordinamento professionale, che hanno una significativa potenzialità innovativa, ma che certo scontano il fatto di essere stati approvati quando erano già scaduti. Le **norme sulla semplificazione** che, partendo dall'emergenza pandemica e poi dalle scadenze del PNRR, hanno messo in campo novità procedurali importanti, ma devono ancora diventare quella politica "normale e ricorsiva" che è necessaria per una reale riduzione degli oneri e dei tempi amministrativi, evitando proclami, ma usando la necessaria competenza e tenacia per sciogliere un nodo dietro l'altro, senza moltiplicare le norme per semplificarle. La **riforma dei concorsi** che li ha



definitivamente digitalizzati, per una maggiore trasparenza e celerità, e che ha previsto finalmente l'aggiornamento del vecchio regolamento del 1994, ma che, almeno per ora, non ha cambiato molte delle prassi che hanno spesso impedito alle amministrazioni di scegliere i migliori: bandi generici e incomprensibili, commissioni poco qualificate e scelte con il criterio del risparmio, prove nozionistiche e scarsa attenzione alle capacità comportamentali e alle attitudini.

Insomma, come messo in evidenza dallo stesso Ministro Zangrillo nella sua audizione in Parlamento, abbiamo a disposizione già un progetto chiaro e anche il quadro legislativo necessario per realizzarlo e non c'è quindi bisogno di impostare alcuna riforma complessiva delle amministrazioni pubbliche: piuttosto c'è bisogno di attuare le norme e controllarne i risultati e l'impatto. Se però non possiamo augurarci l'ennesima riforma epocale, allo stesso tempo dobbiamo guardare con coraggio le debolezze strutturali che sono emerse proprio per l'arrivo delle ingenti risorse del PNRR e della programmazione europea che hanno costituito e costituiscono ancora un inedito *stress test* per l'intero sistema.

La prima e più importante debolezza è stata l'evidenza che molte amministrazioni, soprattutto territoriali, ma non solo, non sono capaci di produrre e realizzare progetti complessi. I dati del prezioso Rapporto 2022 su "La finanza territoriale", realizzato da IRPET assieme ad altre associazioni e presentato a fine dicembre 2022, ci dicono che nel primo semestre del 2022 gli enti locali hanno avviato procedure di gara per un valore addirittura del 18% più basso rispetto al primo semestre del 2021. A novembre 2022 Comuni e Province hanno avviato gare per soli 3,7 miliardi su 51,1 miliardi di progetti finanziati (con CUP); di questi solo 900 milioni di euro sono stati aggiudicati e solo 100 milioni di lavori sono stati effettivamente eseguiti.

I motivi di questa inadeguatezza, aggravati certamente, come vedremo, dall'incremento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, sono ben noti e dipendono soprattutto dalla carenza cronica di personale tecnico nella PA in generale e soprattutto negli enti locali. Il Governo Draghi è intervenuto con lo sblocco del turnover, con interventi straordinari per l'assunzione di esperti, con un fondo per l'assunzione di personale a tempo determinato nei piccoli Comuni, con le attività di accompagnamento di Cassa Depositi e Prestiti e di Invitalia. Queste azioni, certamente migliorative dello *status quo*, non sono riuscite a mutare le condizioni di fondo di un'amministrazione che aveva perso negli ultimi anni centinaia di migliaia di lavoratori e, soprattutto, non era riuscita a rimpiazzare le figure tecniche essenziali. Il citato Rapporto ci dice anche che, mettendo a confronto i primi nove mesi del 2021 con i primi nove mesi del 2022, nelle Province e nei Comuni vediamo un aumento dell'8,8% degli incarichi per studi e consulenza, ma una diminuzione del 2,3% del lavoro dipendente. Inoltre, molte delle nuove assunzioni di lavoro dipendente sono a tempo determinato, scadenzate dal ciclo del Piano. Il carattere temporaneo delle assunzioni e l'elevata qualificazione ricercata a fronte di stipendi medio-bassi, ma soprattutto di incerte prospettive di crescita



professionale, hanno poi allontanato dai concorsi molti giovani brillanti e reso difficile anche riempire i posti previsti.

Una seconda debolezza emersa sembra a prima vista in contrapposizione con la prima, ma ne è invece una conseguenza che rischia di aggravarla invece che risolverla. Parliamo della tentazione di un ulteriore accentramento delle politiche e del loro monitoraggio. Abbiamo così visto una sistematica sottovalutazione dell'importanza dell'ascolto dei saperi legati ai luoghi, forse con la sola eccezione delle attività dedicate agli enti locali da parte del *Transformation Office*, che mettiamo in luce nel secondo capitolo. È mancata quella continua consultazione di tutte le componenti della società che era, invece, una delle caratteristiche distintive che dovevano connotare l'attuazione del Piano.

Anche la comunicazione del Piano non ha abbattuto sino ad ora le asimmetrie informative che rendono impossibile il controllo civico. È necessario passare da una trasparenza passiva, nella quale la PA espone in forma divulgativa il suo operato, ad esempio cosa si propone di fare riguardo a una missione strategica e quanti soldi investirà, ad una trasparenza abilitante, che prevede di mettere i cittadini in condizione di monitorare continuamente e in tempo reale l'attuazione di una politica per poter intervenire su di essa. Una trasparenza che abiliti i cittadini ad agire, negli interessi della propria comunità, per intervenire nella progettazione esecutiva degli interventi e nella loro effettiva realizzazione sul territorio.

La recentissima iniziativa, annunciata a fine anno, del Ministro Zangrillo di voler dare inizio a una serie di visite alle realtà locali per ascoltare consigli, richieste, indicazioni, sembra di buon auspicio per una nuova capacità di ascolto.

Un altro punto debole che il sistema delle pubbliche amministrazioni ha sperimentato proprio ora che è sotto pressione è dato, come ben sanno gli amministratori locali, dalla difficoltà di accesso ai dati disaggregati, che permettano, Comune per Comune e quartiere per quartiere, di disegnare politiche su misura dei luoghi e di avere sotto controllo gli indicatori fondamentali che possano testimoniare l'avanzamento e i risultati. I dati oggi vengono trasmessi, attraverso un'infinità di richieste, dai territori o dai singoli cittadini che interagiscono con le amministrazioni, alle strutture nazionali o regionali, ma non tornano indietro in forma utile a prendere decisioni, se non attraverso richieste puntuali e abbastanza complesse. Anche la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, di cui parliamo nel capitolo dedicato alla trasformazione digitale, è impostata più sull'interoperabilità delle banche dati, per offrire servizi in modalità *once only* ai cittadini e alle imprese, che per dotare i *policy maker* locali di strumenti di conoscenza che ne possano orientare le azioni. Il Piano ha reso visibile questa mancanza e ha accentuato spesso la standardizzazione delle misure senza tener conto della specificità delle aree geografiche. L'esempio della grande difficoltà emersa per il piano asili, in un'Italia demograficamente e socialmente così diversa da Comune a Comune, è un



esempio chiaro dell'impossibilità di muoversi senza un'approfondita conoscenza delle situazioni di contesto. Una conoscenza che gli stessi amministratori degli enti territoriali fanno fatica a ottenere.

A queste *défaillance* si è aggiunta poi, come già accennato, l'incertezza sulla stessa continuità dei lavori pubblici aggiudicati, che è derivata dall'eccezionale incremento dei prezzi delle materie prime e dell'energia. Non è una variabile a disposizione delle amministrazioni pubbliche, ma certo spesso queste si sono trovate strette in una gabbia tra il codice degli appalti da una parte e l'incremento dei costi e la carenza di materiali dall'altra, a volte rendendo materialmente impossibile continuare l'opera. Numerosi provvedimenti hanno, almeno in parte, fatto fronte a questa situazione attraverso la rimodulazione delle risorse e la revisione dei prezzi e, proprio allo scadere dell'anno, la revisione del codice, ma molte amministrazioni, come i numeri sopra citati dimostrano, semplicemente non hanno, nel corso del 2022, dato il via alle gare.

La sfida del PNRR è stata quindi un test importante della capacità della PA. Pur mantenendo viva la speranza che le nostre amministrazioni ne escano alla fine bene, non possiamo non vederne le difficoltà che abbiamo brevemente indicato e che si possono riassumere in una debolezza strutturale, derivata sia da scelte miopi che hanno visto nei tagli lineari una soluzione, sia dall'arrivo di una mole di risorse da gestire e di progetti da realizzare quanti mai ne avevamo visti dal dopoguerra. Una debolezza che porta ora alla necessità di rigenerare le amministrazioni, aumentando competenze e motivazioni di chi già ci lavora e introducendo nuovi profili professionali più adeguati ai bisogni attuali, soprattutto dando più opportunità e più peso ai giovani che dovranno ereditare il mondo ora in costruzione, ma anche i debiti che noi, ora, abbiamo deciso di assumerci, ma che loro dovranno pagare.

Il 2023, che si apre con un nuovo Governo dotato di una solida maggioranza parlamentare, si presenta con prove importanti e altrettanto importanti opportunità. Sarà compito di questa amministrazione raggiungere entro la fine dell'anno ben 36 target (ossia traguardi quantitativi da ottenere tramite una determinata misura del PNRR e misurati tramite indicatori ben specificati), contro i 13 del 2022.

Il Governo si troverà anche sul tavolo importanti nodi da sciogliere che, pur senza prefigurare una vera e propria riforma, potranno aiutare le amministrazioni centrali e locali ad essere all'altezza degli obiettivi. Tra questi tre ci sembrano i più importanti e tali da costituire una discontinuità significativa: la riforma della dirigenza; il riassetto della geografia istituzionale, con una particolare attenzione alla governance delle cosiddette Aree vaste; la crescita della competenza delle persone e delle organizzazioni.

Il tema della dirigenza pubblica e del suo rapporto con la politica è tornato in primo piano, come spesso accade all'inizio di un nuovo Governo, quando ci sono da confermare o da rinnovare incarichi in posti decisivi e il nuovo vertice politico incontra l'am-



ministrazione. Ma la riforma della dirigenza è, come noi stessi abbiamo più volte messo in evidenza, la grande assente nel processo riformatore degli ultimi anni. Il punto centrale non è tanto se allargare o meno lo *spoil system*, come la cronaca quotidiana suggerirebbe, quanto ripensare e definire chi è il dirigente e cosa ci aspettiamo dal suo ruolo e dalla sua persona. L'apertura, la permeabilità, la capacità di "governo con la rete", la capacità empatica di relazione con le persone, la voglia di crescere e di far crescere, la spinta ad imparare continuamente, la vocazione a sperimentare e a mettersi in gioco, anche rischiando di sbagliare, la costruzione flessibile di una carriera che sia un personale e continuo progetto di crescita, la dedizione al compito di creare Valore pubblico: queste le caratteristiche del manager pubblico che vogliamo. Per questo obiettivo ci auguriamo che il Governo operi per avere una dirigenza 'leale' senza essere 'fedele', che sia aperta, favorendo l'osmosi della dirigenza pubblica con quella privata, non perché questa sia meglio di quella, ma perché possano contaminarsi le culture diverse e le diverse strategie di management. Deve essere promosso e ritenuto normale il passaggio dal privato al pubblico, ma anche dal pubblico al privato. Il dirigente deve accettare poi anche di essere intrinsecamente mobile, ossia di immaginare la propria carriera come un susseguirsi di esperienze diverse. Ci aspettiamo che si possa rivedere la selezione, l'attribuzione degli incarichi, il contratto, l'equità retributiva che attualmente vede piccoli e grandi privilegi; garantendo autonomia, gestione del budget, responsabilità e discrezionalità, ma anche sottolineando la necessaria dimensione del rischio propria della funzione dirigenziale; operando una corretta distinzione tra dirigenti con compiti autorizzativi e di garanzia e quelli incaricati dell'attuazione delle politiche. È infatti necessario, in questo campo così delicato, trovare un equilibrio tra indipendenza e incarichi fiduciari. Dobbiamo partire dalla constatazione che i dirigenti non sono tutti uguali: tutti ovviamente devono muoversi all'interno delle regole, ma c'è chi ha il compito di garantire la legittimità dei procedimenti e degli atti, chi ha compiti autorizzativi, chi di controllo e poi chi deve invece avere compiti manageriali di attuazione delle politiche. Se dobbiamo con forza rivendicare l'indipendenza degli uni, che non possono neanche essere soggetti alla 'fiducia' di quella politica di cui devono controllare e giudicare la legittimità degli atti, altrettanto ha poco senso impedire alla politica di avere come manager esecutivi di vertice dirigenti che ne condividono le politiche e che sono disposti ad accollarsene i rischi. In questo momento della vita politica, in cui è attivo un ricambio dei vertici amministrativi a seguito del giuramento del nuovo Governo, ma anche sulla base della distinzione che abbiamo ricordato sopra, diventa poi fondamentale individuare organi di garanzia autonomi e neutrali responsabili di un processo continuo di *check & balance*. Tali organismi sono più che mai indispensabili all'interno di una dirigenza che rispetti la diversità di funzioni.

Mentre si intensificano le spinte verso l'autonomia rafforzata di alcune Regioni, con possibili pericoli per l'equità e l'universalità dei diritti e delle prestazioni essenziali, rimane ancora nel limbo un riassetto della stessa geografia delle amministrazioni. I grandi sconvolgimenti istituzionali, come la riforma del Titolo V o, prima ancora, il federalismo amministrativo, non hanno inciso in profondità nelle organizzazioni. 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 opaco. Basti pensare solo alle Province e alla governance di Area vasta, che ancora vedono una mortificante incertezza sia per i compiti istituzionali, sia per le risorse necessarie. Un contesto istituzionale così poco aggiornato è un *vulnus* importante che ci portiamo nella nuova legislatura.

Se il Governo Draghi ha visto importanti interventi normativi, del tutto disattesa è rimasta la necessità di riorganizzare il sistema delle amministrazioni pubbliche, orientandolo alle grandi missioni strategiche che ci sono davanti: *in primis* la riduzione delle disuguaglianze e il mitigamento dell'emergenza ambientale e del conseguente cambiamento climatico. Le amministrazioni sono rimaste nella maggior parte dei casi, complice anche la struttura che è stata data al PNRR, dei silos impermeabili. Non sono stati superati i compartimenti stagni, anzi ciascun Ministero attuatore del Piano si è mosso in forma autonoma, né è stato possibile quindi definire indicatori di risultato che coinvolgessero tutta la filiera amministrativa verticale che è coinvolta in una missione. La mancata definizione di indicatori misurabili e condivisi ha impedito da una parte di costruire consenso e mobilitazione sui cambiamenti necessari e, rendendo visibile ai cittadini e alle imprese i risultati attesi e l'impatto reale delle politiche, rafforzare possibilità e capacità di partecipazione al loro disegno e riorientamento; dall'altra non ha creato le condizioni per spostare la valutazione individuale sulla valutazione delle organizzazioni, responsabilizzando tutta la filiera.

Alla formazione e alla crescita delle competenze dedichiamo una larga parte di questo volume e abbiamo voluto che il primo capitolo mettesse proprio in evidenza l'impegno che ci aspettiamo dalle amministrazioni e dal Governo per creare quel benessere organizzativo e quella *learning organization* dove le persone possano continuamente crescere professionalmente e umanamente, come è compito di ogni buon datore di lavoro. C'è molto lavoro da fare in questo senso, sia nella formazione, che ha visto il Piano di formazione lanciato a inizio dello scorso anno raggiungere risultati molto al di sotto delle aspettative, sia nei processi di assunzione che, come abbiamo detto, vedono ora un quadro di norme adeguato a cui non fa riscontro una nuova prassi.

Ci aspettiamo che il 2023, Anno Europeo delle competenze, sia l'anno in cui si riprende davvero ad investire nella formazione, verso quell'1% del monte salariale (che oggi vorrebbe dire investire in formazione circa 1,5 miliardi l'anno) promesso già nel 2001. Ci aspettiamo che si crei finalmente quell'hub formativo in grado di raggiungere, in modalità e-learning, un vastissimo numero di dipendenti pubblici ai livelli centrali e locali. Un moderno *Learning Management System* in grado di gestire ed erogare la formazione a distanza a centinaia di migliaia di persone, anche con accessi in simultanea, prevedendo, per gli utenti, la valutazione del percorso formativo intrapreso così come il rilascio della certificazione delle competenze acquisite che dovranno confluire nell'annuncio, ma non ancora realizzato, fascicolo del dipendente.



Per quanto riguarda l'accesso alla PA abbiamo visto con favore la dichiarazione del Ministro Zangrillo che annuncia, per il 2023, un ricambio per 156 mila dipendenti pubblici per coprire i pensionamenti e altre 10 mila assunzioni previste nella legge di bilancio: ora c'è da lavorare sulla qualità dei processi di selezione, curando che le norme sui concorsi siano effettivamente messe in atto. È necessario accompagnare le amministrazioni ad applicare quanto definito, cioè introdurre nei bandi una chiara identificazione dei fabbisogni, scegliere commissioni di qualità e remunerarle adeguatamente, attuare una comunicazione chiara delle funzioni, usare con attenzione e senza creare discriminazioni titoli e test multi-risposta, considerare centrali la qualità delle prove, usando le nuove tecnologie per verificare attitudini, competenze e capacità di risolvere problemi, curare l'accoglienza. Sono questi gli ingredienti che permettono un buon reclutamento. Ce lo mostrano le buone esperienze in giro per l'Italia. Dandoci suggerimenti semplici per replicarle e adattarle ai contesti.

Molto spesso, nel nostro più che trentennale lavoro di accompagnamento delle amministrazioni e delle aziende che per esse lavorano, è il percorso dell'innovazione e l'individuazione e la valorizzazione dagli innovatori che hanno guidato i nostri passi. Chiudiamo quindi questa introduzione ricordando le parole che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rivolto a tutti noi nel discorso della fine dell'anno, perché contengono un messaggio decisivo. Il Presidente ci ha detto che «Il cambiamento va guidato, l'innovazione va interpretata per migliorare la nostra condizione di vita, ma non può essere rimossa. La sfida, piuttosto, è progettare il domani con coraggio». Sarà questa capacità di orientare l'innovazione verso il bene comune e la giustizia sociale e ambientale a permetterci di seguire il monito che ha chiuso il suo discorso «guardiamo al domani con uno sguardo nuovo. Guardiamo al domani con gli occhi dei giovani. Guardiamo i loro volti, raccogliamo le loro speranze».

Interpretare l'innovazione e raccogliere le speranze dei giovani vuol dire lavorare, utilizzando le potenzialità straordinarie date dalla trasformazione digitale e le urgenze poste dalla transizione ecologica, per ridurre le tragiche disuguaglianze che continuano ad aumentare, per non lasciare alcuno indietro, per garantire i diritti civili e sociali a tutti, vecchi e nuovi cittadini, e per costruire un paese e un mondo più giusto. È l'impegno che la Costituzione affida alle istituzioni e a tutti noi.

[torna all'indice](#)





## L'INNOVAZIONE DIGITALE COME LEVA DI INCLUSIONE E SOSTENIBILITÀ

di **Andrea Rangone**

*Presidente DIGITAL360, Professore Politecnico di Milano*

In un momento storico così delicato per l'Europa e il mondo intero, quando fattori esogeni come la pandemia prima, e la guerra in Ucraina poi, il costo dell'energia e l'inflazione rischiano di acuire le disuguaglianze e di indebolire lo sforzo comune per una equa transizione ecologica; siamo sempre più convinti che l'innovazione digitale sia davvero un formidabile fattore di inclusione e di sostenibilità.

L'innovazione digitale è infatti una leva potente per almeno tre obiettivi:

- **accelerare la crescita economica** e aumentare la produttività e la competitività di qualsiasi organizzazione, pubblica o privata, contribuendo a far crescere il PIL e l'occupazione del paese e offrendo opportunità di lavoro ai giovani. Per questo è importante che cresca l'impegno per la crescita delle competenze digitali sia di base, necessarie ormai per essere cittadini consapevoli e in grado di godere dei propri diritti e prendere il proprio posto nella società, sia specialistiche, che sono quelle di cui il nostro paese è, in questo momento, più carente, come dimostra il fenomeno del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Con il PNRR il Governo ha preso impegni importanti e il 2023 sarà l'anno in cui dovranno essere raggiunti in questo campo precisi target quantitativi. Le imprese non sono solo soggetti in grado di assorbire lavoro qualificato, ma vogliono essere anche protagoniste nella formazione. La recente iniziativa confindustriale "Formati con noi" ne è un esempio, così come le tante aziende che, come per altro anche il nostro gruppo DIGITAL360, operano tutti i giorni per la crescita professionale dei propri collaboratori, ma anche per la qualificazione dei propri clienti;
- **concretizzare lo sviluppo sostenibile**, consentendo di ridurre gli sprechi, il consumo delle risorse, l'inquinamento, e quindi proteggere l'ecosistema naturale complessivo. Molti documenti europei quali ad esempio "*Shaping Europe's digital future*" parlano chiaro e ci dicono che la componente digitale sarà fondamentale per raggiungere gli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* europeo e gli stessi SDGs dell'Agenda 2030. Le soluzioni digitali sono infatti potenti abilitatori per lo sviluppo sostenibile: possono sostenere l'economia circolare e supportare la decarbonizzazione di tutti i settori



riducendo l'impronta ambientale dei prodotti del mercato europeo. Ad esempio, alcuni settori chiave come l'agricoltura di precisione, i trasporti, l'efficienza energetica possono avere enormi benefici dalle soluzioni digitali per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità che il *Green Deal* europeo si propone. Il digitale può infatti, a un ritmo rapido come mai prima, aiutare la conservazione dei sistemi ecologici e di altri sistemi terrestri, la protezione dei beni comuni globali e abilitare così comportamenti sostenibili. Tuttavia, questo non è un processo automatico e non avverrà da solo. Richiede l'impegno di tutti gli attori per potenziare l'impatto positivo delle tecnologie riducendo la loro impronta ambientale, che non può essere trascurata.

- **ridurre le disuguaglianze e le fragilità** di qualsiasi natura – sociali, culturali, etniche, fisiche, psichiche – creando migliori condizioni di vita e concrete opportunità di ingresso nel mondo del lavoro per tutti.

Dal punto di vista degli obiettivi di sostenibilità di carattere sociale è sostanziale il contributo della digitalizzazione per la realizzazione del Goal 3 dell'Agenda 2030 mirato alla promozione di salute e benessere per tutti. L'innovazione digitale per il settore medico contribuisce oggi alla costruzione di diagnosi sempre più tempestive e accurate, alla chirurgia robotica alla stampa 3D di protesi, alla telemedicina e alla teleassistenza, alla gestione più efficace dei sistemi sanitari.

Altrettanto importante può essere il contributo della trasformazione digitale per il raggiungimento del Goal 11, ossia per avere città più sostenibili, inclusive e sicure. Città avviate alla sostenibilità dello sviluppo attraverso *smart grid* per l'energia, efficientamento energetico degli edifici, riduzione delle emissioni dei trasporti.

È importante poi il contributo del digitale (pensiamo solo ai MOOC e ai corsi online) al Goal 4 per garantire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva per tutti.

Ma è nell'inclusione delle persone più deboli economicamente e socialmente che le imprese del digitale, se vogliono coniugare i benefici della tecnologia con la giustizia sociale, possono davvero fare la differenza.

Il nostro gruppo DIGITAL360 lo ha sperimentato con il progetto "Al lavoro 4.0" in collaborazione con Caritas Ambrosiana e Fondazione San Carlo. Si tratta di un percorso di formazione rivolto a giovani dai 18 ai 25 anni che non lavorano né studiano, i cosiddetti NEET, e prevede 400 ore tra aula ed esperienza pratica sull'Industria 4.0, la quarta rivoluzione industriale che sta trasformando la manifattura e le nostre fabbriche, e un tirocinio in azienda di 300 ore messo a disposizione da diverse imprese manifatturiere avanzate del territorio lombardo.

La risposta ha confermato l'esistenza di una domanda sommersa di formazione e di una voglia di fare, di entrare nel tessuto produttivo, che non può essere disattesa perché costituisce una ricchezza per il paese che non possiamo permetterci di sprecare.



## FORUM PA 2022: IL PAESE CHE RIPARTE. INSIEME PER UNA SFIDA CONDIVISA



### Il tema

La ripartenza deve essere una 'sfida condivisa' che passa attraverso tre transizioni – digitale, ecologica e amministrativa – e che mette al centro la collaborazione tra pubblico e privato e un rapporto positivo tra centro e periferia. È proprio dal rafforzamento delle reti che può arrivare la vera spinta per affrontare le sfide e raggiungere gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dei Fondi strutturali europei. Su questa premessa si è sviluppato il programma di FORUM PA 2022, che si è svolto **dal 21 al 25 giugno all'Auditorium della Tecnica di Roma**. Al centro del confronto le tre leve dell'innovazione: le persone e le loro competenze, le tecnologie e i nuovi paradigmi della trasformazione digitale, la governance condivisa capace di coinvolgere le energie vitali presenti sui territori.

### Il format

Quella di FORUM PA 2022 è stata un'edizione altamente sperimentale grazie al nuovo **formato ibrido**: siamo tornati in presenza presso l'Auditorium della Tecnica di Roma, che ha ospitato **l'Arena** con i grandi eventi di approfondimento, l'area espositiva e i **Tavoli di lavoro** riservati alle principali community di innovatori della PA (con 200 partecipanti che hanno portato il loro entusiasmo, la loro esperienza, la loro visione di futuro), e abbiamo "allungato le reti" grazie al digitale, sfruttando le potenzialità offerte dall'innovativa piattaforma di diretta di FPA e dalle media partnership attivate con il Network DIGITAL360, Il Sole 24 ORE, Digitrend, WIRED, PA Social. **L'Arena** è stata la grande novità di questa edizione, con un ricco palinsesto non stop in cui si sono alternati *keynote speech* e interviste a grandi personalità italiane e straniere, tavole rotonde di scenario e testimonianze internazionali. Sulla piattaforma di diretta sono stati poi trasmessi tanti appuntamenti pensati per far conoscere le esperienze e i progetti delle amministrazioni, le soluzioni delle aziende e i risultati raggiunti grazie a sperimentazioni, partnership e percorsi di innovazione: i **Talk**, appuntamenti dedicati all'approfondimento di ambiti verticali d'innovazione; le **Rubriche**, collane di appuntamenti quotidiani a cura delle amministrazioni partner; i **Seminari**, momenti informativi per diffondere progetti e soluzioni; le **Academy**, appuntamenti formativi a cura della FPA Digital School, che hanno visto come tema conduttore "#NextGenerationPA – Il successo del PNRR passa dalle persone".



Foto di Stefano Corso



▲  
Guarda il programma,  
scopri tutti i protagonisti  
e rivedi gli eventi

### I numeri

Nei quattro giorni di FORUM PA 2022 sono state **47.600** le iscrizioni (in presenza o online) ad oltre **230 eventi**, per **700mila visualizzazioni** complessive in streaming e una media di **5mila spettatori online** al giorno. **Quasi 900 i relatori**, tra rappresentanti del mondo istituzionale, politico, imprenditoriale e accademico, tra cui **9 Ministri del Governo nazionale** e diversi rappresentanti delle istituzioni europee, come Elisa **Ferreira**, Commissaria per la Coesione e le Riforme, Du-bravka **Šuica**, Commissario Europeo per la democrazia e la demografia, Mario **Nava**, Director General DG REFORM European Commission, Daniele **Dotto**, Head of Unit Governance and Public Administration DG REFORM European Commission. Numerosi gli ospiti internazionali: Michael **Spence**, premio Nobel per l'Economia; Francesca **Gino**, Professoressa dell'Harvard Business School; **Marco Alberti**, Ambasciatore italiano in Kazakhstan; Cass **Sunstein**, Professore della Harvard Law School; Bas **Boorsma**, Chief Digital Officer della Città di Rotterdam; Paola **Gianotti**, atleta, coach e speaker motivazionale; Mauro **Berruto**, ex allenatore di volley oggi docente della Scuola Holden di Torino. FORUM PA 2022 è stato organizzato in collaborazione con oltre 100 partner pubblici e privati, tra cui ACI, Aruba Enterprise, AWS-INTEL, Cisco, Dell Technologies, DXC Technology, TIM e Vodafone Business in qualità di main partner.

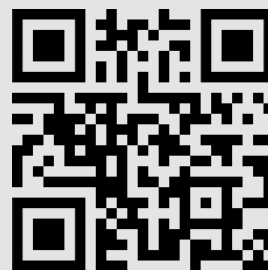
## I premi

Per l'edizione 2022 abbiamo proposto alla community di FPA due iniziative premiali:

- la quinta edizione del **premio "PA sostenibile e resiliente"**, promosso da FPA e ASviS, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, per scoprire e valorizzare le migliori iniziative realizzate da amministrazioni (centrali e locali), ma anche da associazioni e start up, che puntano a misurare, comunicare, formare e fare rete sui temi dello sviluppo sostenibile e sugli obiettivi fissati nell'Agenda 2030 dell'ONU e rilanciati dalle politiche di ripresa per il post-pandemia tracciate dall'Europa;
- la seconda edizione del **premio "Rompiamo gli schemi"**, promossa da FPA, in collaborazione con ALTIS-Alta Scuola Impresa e Società dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Fondazione Mondo Digitale, Fondazione per la Sostenibilità Digitale, PA Social, IWA Italy e WIRED, con l'obiettivo di valorizzare gli innovatori del mondo pubblico e privato, che – unendo competenza, idee e spirito di iniziativa – sono diventati motore di cambiamento all'interno delle organizzazioni in cui lavorano, scegliendo soluzioni fuori dagli schemi.



Scopri i vincitori del premio  
"PA sostenibile e resiliente  
2022"



Scopri i vincitori del premio  
"Rompiamo gli schemi 2022"

[torna all'indice](#)



[torna all'indice](#)


# TIMELINE PA /

## GENNAIO

10/01: presentato "Ri-formare la PA", il piano strategico per la formazione dei dipendenti pubblici

18/01: adottati dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale gli atti successivi del Regolamento Cloud PA (determinazioni 306 e 307)

28/01: pubblicato il bando per la realizzazione e la gestione del Polo Strategico Nazionale (PSN)

29/01: nasce il Fondo per la Repubblica digitale, per l'accrescimento delle competenze digitali degli italiani

1

7

## FEBBRAIO

08/02: approvato il Regolamento sulla Piattaforma notifiche digitali

15/02: nasce il Comitato scientifico della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)

18/02: al via, su ParteciPA, la consultazione pubblica "Facciamo semplice l'Italia"

28/02: pubblicato in GU il decreto interministeriale per le assunzioni in Province e Città metropolitane

2

8

## MARZO

02/03: ok all'intesa in Conferenza Stato-Regioni sull'istituzione dei programmi "Tirocinio inPA" e "Dottorato inPA"

02/03: nasce il Comitato scientifico sulle riforme in materia di capitale umano pubblico

15/03: nasce la Commissione tecnica dell'Osservatorio nazionale del lavoro agile

3

9

## LUGLIO

01/07: online il portale dedicato al PIAO

07/07: assegnata in via definitiva la gara sul PSN (a seguito dell'esercizio del diritto di prelazione da parte del RTI promotore)

11/07: pubblicate le Linee guida AgID per l'attuazione del Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0

15/07: pubblicato in GU il DPCM sull'accreditamento dei laboratori di prova, in materia di cybersicurezza

19/07: firmato l'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea sul ciclo di programmazione 2021-2027

27/07: pubblicate le Linee guida AgID sul design per i siti e i servizi digitali delle PA

## AGOSTO

04/08: pubblicato il bando per oltre 2.000 volontari su progetti di Servizio Civile Digitale

26/08: firmato il contratto per l'avvio dei lavori di realizzazione e gestione del PSN

## SETTEMBRE

07/09: pubblicato il vademecum del DFP su "Misure per l'uso intelligente e razionale dell'energia nella PA"

14/09: pubblicate in GU le Linee Guida sui fabbisogni professionali della PA

28/09: acquisita l'intesa in Conferenza Unificata sulle nuove Linee guida per l'accesso alla dirigenza pubblica



APRILE

04/04: pubblicati sulla piattaforma "PA Digitale 2026" i primi avvisi sulle misure PNRR per la digitalizzazione della PA

19/04: pubblicata la metodologia di classificazione dei dati e dei servizi della PA, prevista dalla Strategia Cloud Italia

21/04: nasce la Commissione tecnica per la performance promossa dal Dipartimento per la funzione pubblica

27/04: attivo in tutta Italia il cambio di residenza online tramite ANPR

30/04: pubblicato in GU il decreto-legge 36/2022 (c.d. "PNRR 2")

4

MAGGIO

06/05: approvato il Piano triennale per l'informatica nella PA 2021-2023

09/05: firmato il Contratto per il comparto Funzioni centrali, riferito al triennio 2019-2021

11/05: acquisita in Conferenza unificata l'Intesa sull'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione 2022-2026

25/05: pubblicata la Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026

5

GIUGNO

**14/06: presentata a FORUM PA 2022 la ricerca annuale di FPA "Lavoro pubblico"**

14/06: approvato il Piano Scuola 4.0

20/06: online "Capacity Italy", portale di assistenza tecnica per sostenere gli enti locali nell'attuazione del PNRR

30/06: operativo il Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN)

30/06: pubblicazione da parte di Istat del Catalogo dati nazionale per l'interoperabilità semantica

30/06: pubblicato in GU il DPR 81/2022 sul Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

6



10

OTTOBRE

02/10: operativa la piattaforma di customer experience sui servizi digitali della PA, promossa dal DFP in collaborazione con Istat

05/10: approvato dal Consiglio dei ministri, in via preliminare, il DPR sulla nuova disciplina in materia di concorsi e assunzioni

06/10: al via il nuovo Piano operativo per l'attuazione della Strategia Nazionale per le Competenze Digitali

07/10: adottate le Linee guida in materia di parità di genere per la PA

21/10: rilasciata la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)

22/10: giuramento del nuovo Governo, Paolo Zangrillo è il nuovo Ministro per la pubblica amministrazione

10

11

NOVEMBRE

02/11: Alessio Butti è il nuovo Sottosegretario di Stato all'innovazione tecnologica

02/11: firmato il Contratto per il comparto Sanità, riferito al triennio 2019-2021

16/11: firmato il Contratto per il comparto Funzioni locali, riferito al triennio 2019-2021

**29/11: presentata a FORUM PA Città l'11° edizione di ICity Rank, ricerca annuale di FPA sulla digitalizzazione delle città italiane**

11

12

DICEMBRE

01/12: via libera del Consiglio dei ministri allo schema di DPR recante modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

06/12: il Ministro per la PA Paolo Zangrillo illustra in Senato le linee programmatiche del suo dicastero

12/12: nasce 3-I Spa, nuova società pubblica dedicata allo sviluppo di software

13/12: il Sottosegretario Alessio Butti illustra in Senato le linee programmatiche del Governo in materia di innovazione tecnologica

15/12: online il nuovo portale dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)

21/12: attivo il Polo Strategico Nazionale (PSN)

12





# LAVORO PUBBLICO E CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO



## PA NUOVO DATORE DI LAVORO: MOTIVAZIONE, FORMAZIONE E ATTRATTIVITÀ

I

di **Giovanna Stagno**, *Responsabile Advisory*  
FPA

La guerra in Ucraina, l'emergenza climatica, la coda lunga della pandemia, l'impennata dell'inflazione e la diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie, una crisi di governo e l'avvio di una nuova legislatura. Non si può non affermare che il 2022 sia stato un anno complesso, in cui è stata messa alla prova con una velocità oramai incontrollabile la capacità di individui, organizzazioni e paesi interi nel programmare e nel rispondere agli eventi.

In questo scenario, l'Italia ha vissuto un anno turbolento dal punto di vista del cambiamento amministrativo, manifestando tutta l'urgenza di una buona amministrazione pubblica, capace di affrontare con coraggio, professionalità e autonoma responsabilità le sfide del 2023 sul fronte della giustizia sociale e ambientale, e in grado di 'funzionare' al suo interno, con le sue persone, con un'efficiente organizzazione che possa qualificarla come un attento datore di lavoro.

Che il comparto pubblico in Italia sia determinante sotto questo aspetto lo testimoniano alcuni dati: il 14% degli occupati è rappresentato da dipendenti pubblici (3.249.337), poco sotto la media OCSE di circa il 18%; il 57,1% del PIL è intermediato dalla PA (l'Eurostat parla di *General government expenditure*) contro una media EU del 53,1%; nel "biennio Covid" 2020-2021, solo l'INPS ha erogato per provvidenze e sostegni al reddito circa 60 miliardi.

Si tratta di pochi dati, ma significativi, come significativi (e molti) sono quelli che tracciano ancora il quadro di una PA non all'altezza delle sfide attuali e future: l'età media dei dipendenti pubblici, nonostante la flessione prodotta dallo sblocco del turnover e dal ri-

corso a Quota100, si attesta intorno ai 49,9 anni; a fine 2021 il personale pubblico è aumentato di uno scarso +0,2% rispetto alla fine del 2020 quando aveva raggiunto il minimo storico; i concorsi procedono a piccoli passi sulla strada della digitalizzazione e semplificazione (si attende un DPR di revisione organica del regolamento del 1994 che definisca le nuove modalità concorsuali); sul totale dei 3 milioni e 200 mila dipendenti pubblici, i giovani con meno di 35 anni di età sono meno del 10% e le donne rappresentano il 58,8%, ma solo un terzo delle cariche apicali nella PA è ricoperto da donne (33,5%) e solo il 28% delle donne ricopre incarichi direttivi; 40 euro e 30 centesimi è stata, nel 2020, la spesa di formazione per ciascun dipendente pubblico, per un totale di 130,7 milioni di euro sulle spese ordinarie, ovvero 33 milioni in meno rispetto al 2019; infine, seppure il dato dei laureati che lavorano nella pubblica amministrazione sia in crescita (sono quasi 1,4 milioni i laureati e rappresentano il 42,6% del totale del personale pubblico), forte è il disallineamento tra i titoli di studio posseduti (prevalentemente lauree in giurisprudenza/scienze giuridiche/diritto ed economia) e le professionalità richieste nella fase di attuazione del PNRR e nell'evoluzione della PA verso una maggiore efficienza e verso una migliore aderenza dei servizi alle necessità dei cittadini e delle imprese.

**L'Italia ha vissuto un anno turbolento dal punto di vista del cambiamento amministrativo, manifestando tutta l'urgenza di una buona amministrazione pubblica, capace di affrontare con coraggio, professionalità e autonoma responsabilità le sfide del 2023**



Eppure, gli obiettivi da raggiungere sono chiari ed inequivocabili:

- avvicinare nei prossimi 5-6 anni il numero dei dipendenti pubblici agli attuali valori delle vicine Francia (5,7 milioni), Germania (5 milioni), Regno Unito (5,3 milioni), passando a quota 4 milioni;
- dimostrare all'Europa che, nel 2026, 750.000 dipendenti della PA saranno stati coinvolti in corsi di formazione e che 525.000 dipendenti avranno completato la formazione e ricevuto le certificazioni che lo attestano;
- rappresentare l'entrata in vigore della gestione strategica delle risorse umane nella pubblica amministrazione (a partire dalla produzione del Piano integrato di attività e organizzazione, PIAO) entro il 2023;
- semplificare e ingegnerizzare le 600 procedure più complesse che penalizzano cittadini e imprese entro il 2026.

### PA tra vecchie e nuove sfide: la centralità delle persone

Se questo è lo scenario e questi gli obiettivi sfidanti per la pubblica amministrazione, non possiamo negare che molti siano stati gli interventi messi a punto dal Governo Draghi per costruire una PA (e una sua nuova immagine) focalizzata sulle persone. La **rinovata centralità delle persone** si legge in molte delle iniziative che abbiamo iniziato a conoscere nei mesi scorsi. Vediamole in una sintetica carrellata:

- **l'approvazione dei nuovi contratti del pubblico impiego** che valorizzano le professionalità e introducono la "quarta area" delle Elevate Professionalità, che «rappresenta un futuro sbocco professionale per i funzionari già presenti nell'amministrazione», come sottolinea Antonio Naddo nel suo approfondimento. All'interno dei nuovi contratti forte è la spinta alla formazione sia in termini di caratteristiche attese delle attività formative sia in termini di pianificazione strategica e netta è la distinzione – dopo anni di *home*

*working* – tra lavoro agile e lavoro da remoto;

- **la messa a punto di strumenti operativi e linee guida**, quali azioni di accompagnamento a corredo delle riforme, come il portale **InPA** (per l'accesso unico a tutti i concorsi, a tutte le opportunità e a tutte le informazioni necessarie per entrare nelle amministrazioni), il **portale e la guida alla compilazione del PIAO** fornita con il Decreto Ministeriale del 30 giugno 2022, **Capacity Italy**, il programma di assistenza tecnica per sostenere gli enti impegnati nell'attuazione del PNRR con FAQ, linee guida, modulistica e azioni personalizzate;
- **lo sblocco e digitalizzazione dei concorsi** e l'emanazione delle "Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche", un provvedimento che, se accompagnato da adeguata formazione e cura e attuato correttamente, può portare a una svolta importante nella gestione delle persone e al superamento l'automatismo nel turnover in modo che le nuove assunzioni non consistano nella sostituzione di vecchie figure con altre identiche, ma guardino alle nuove competenze che devono sostenere la trasformazione della PA prevista dal PNRR;
- **il disegno di una concreta semplificazione amministrativa**, che risolva lo scarso successo delle precedenti iniziative condotte prevalentemente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi di carattere organizzativo, e con tagli piuttosto che con investimenti su persone, procedure e tecnologie. In questo senso, sono state istituite task force e portali di accompagnamento e grazie al PNRR ingente è l'investimento per l'individuazione e semplificazione delle procedure complesse che inaspriscono il rapporto tra PA e cittadini e imprese;
- **la modifica delle norme che riformano la responsabilità dei dirigenti e dei dipen-**

**denti pubblici:** il decreto-legge 76 del 16 luglio 2020 ha introdotto importanti cambiamenti nel concetto di responsabilità del dipendente pubblico spostando l'abuso d'ufficio sulla violazione di una legge, tutelando maggiormente in tal modo la discrezionalità di chi assume decisioni;

- **un rinnovata centralità al tema della formazione,** ribadita peraltro nel PNRR («Sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese»), la consapevolezza che l'innovazione si fonda sulle conoscenze e sulle competenze delle persone e che vanno quindi acquisite, aggiornate e mantenute. Su questa convinzione è stato costruito l'ambizioso programma, lanciato a gennaio del 2022, "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il paese", un Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA. Il Piano è articolato in "PA 110 e lode", percorsi agevolati ai dipendenti pubblici che vogliono laurearsi o conseguire un master post-laurea, che vede l'adesione di 63 Università ad oggi e 2.513 dipendenti immatricolati fino ad aprile 2022, e "Syllabus per la formazione delle competenze digitali", un'offerta gratuita di moduli formativi per colmare i gap di conoscenza e per migliorare le competenze, messi a disposizione e a titolo gratuito da grandi aziende del settore tecnologico. Tuttavia, se l'obiettivo dichiarato era di coinvolgere tutti i dipendenti pubblici, le amministrazioni abilitate a settembre 2022 erano 2.299 per un totale di 145.704 dipendenti, con un 53% dei dipendenti che ha avviato il programma registrandosi in piattaforma e un 38% che ha effettuato l'assessment, per inquadrare il proprio livello di competenze e individuare l'offerta didattica adatta ai propri bisogni.

Molto, quindi, è stato fatto per definire un quadro abilitante, ma per trasformare in azioni il mantra che recita, ormai da anni, che le persone sono il principale asset delle amministrazioni pubbliche occorre un cambiamento che

vada oltre i provvedimenti normativi e all'urgenza del raggiungimento di target, per evitare che le diverse **misure temporanee adottate** (per esempio nei concorsi) inibiscano una strategia di lungo periodo, specie sulle persone, assolutamente necessaria per rigenerare il sistema delle amministrazioni pubbliche. L'impressione è che sia mancata quell'accelerata, quello sprint che il PNRR richiede e che in fondo ci si aspettava, e che talvolta l'imposizione di misure e modelli dall'alto abbia sottratto spazio ad una doverosa attività di **ascolto delle amministrazioni**, ma anche ad una **visione delle 'amministrazioni-organizzazioni'** che non le consideri solo bracci operativi di un indirizzo governativo ma che tenga conto delle loro specificità ed esigenze (diverse da amministrazione ad amministrazione), delle persone che le compongono e del loro inequivocabile bisogno di accompagnamento.

Sono quindi l'**accompagnamento** e l'**attuazione** le due strade su cui insistere, adesso e senza indugio, per dare gambe alle norme, come ribadito peraltro dal nuovo Ministro della pubblica amministrazione, Paolo Zangrillo, nel suo discorso programmatico lo scorso 6 dicembre in cui ha sottolineato il passaggio «dalla fase di progettazione alla fase del far accadere le cose».

### Le attese del 2023

La **centralità delle persone** attende quindi ancora un deciso cambio di passo, specie in alcune aree fondamentali quali la riforma della dirigenza, la valutazione, la formazione, l'effettivo svolgimento dei concorsi e la qualità del processo di selezione, le azioni di *employer branding* in grado di rendere attrattivo il lavoro pubblico, rendendo così possibile quel

**Sono l'accompagnamento e l'attuazione le due strade su cui insistere, adesso e senza indugio, per dare gambe alle norme, come ribadito dal nuovo Ministro della Pubblica Amministrazione, Paolo Zangrillo, nel suo discorso programmatico lo scorso 6 dicembre**



rafforzamento della capacità amministrativa ritenuto da tutti indispensabile.

Queste carenze si scontrano inoltre con cambiamento epocale sul fronte delle assunzioni e del lavoro. Cambia la **domanda di lavoro**: maggiore riconoscimento e condizioni economiche più soddisfacenti, opportunità di crescita, necessità di conciliare vita e lavoro hanno alimentato il fenomeno mondiale della *great resignation* e, nel pubblico, a una profonda e diffusa difficoltà nel reperire candidati per i concorsi e a un crollo dell'entusiasmo, come sottolinea Mariano Corso nel suo approfondimento, in quelle «persone che per necessità 'vanno al lavoro', un lavoro che sentono però non rappresentarli».

Dove risiede allora il cortocircuito? Lo stesso Ministro Zangrillo ha dichiarato come «il successo delle organizzazioni, al di là delle differenze, dipende soprattutto dalla qualità del capitale umano, e dalla sua **motivazione**». E in questo la PA non è diversa da un'organizzazione privata. È allora necessario lavorare perché i dipendenti pubblici «vivano il loro impegno nel lavoro come un'opportunità di sviluppare competenze e talenti», riscoprano **l'orgoglio** di lavorare per lo Stato, «consapevoli delle responsabilità e del ruolo che ricoprono».

Quali raccomandazioni allora alla politica e alle amministrazioni per operare sulla strada di edificazione di un'organizzazione del lavoro che renda le amministrazioni pubbliche un posto di lavoro di qualità e al passo con le attuali esigenze e sensibilità?

- **Continuità e sprint sull'attuazione.** Non nuove leggi ma, sul solco di quelle già tracciate, un indirizzo strategico del cambiamento che sappia produrre un effettivo cambiamento dei comportamenti. Serve nelle amministrazioni coerenza non solo a livello programmatico, ma in primo luogo a livello organizzativo: come possiamo pretendere che le amministrazioni producano dei buoni PIAO se non hanno chiaro in mente come e verso quali obiettivi devono semplificare e cambiare le loro organizza-

zioni? Serve accorciare il gap tra norma e attuazione nel campo dei concorsi dove, nonostante i miglioramenti, le procedure sono ancora lunghe, i bandi molto generici, le commissioni di esame sottopagate e gli ingressi semplicemente sostituiscono le uscite.

- **Incisività e qualità.** È arrivato il momento di concretizzare e sfruttare la consapevolezza acquisita negli ultimi anni circa l'importanza della formazione nelle politiche di valorizzazione del personale. Attuare quindi una massiccia formazione dei dipendenti pubblici e farlo mettendo a frutto i 490 milioni previsti dal PNRR, gli ulteriori 50 milioni l'anno stanziati dal Governo e i circa 150 milioni di spese ordinarie delle amministrazioni per formare tutti i dipendenti pubblici sulle tre transizioni: quella ecologica, quella digitale e quella amministrativa. Lo si può fare **creando un vero hub formativo** che sia anche un marketplace a cui partecipano le imprese che si occupano di formazione accreditate secondo requisiti di qualità ed efficacia definiti e che sia a disposizione non di ogni dipendente pubblico che voglia autonomamente e in solitudine potenziare le proprie competenze, ma di ogni organizzazione pubblica che impari a pensare in modo strategico (e integrato con gli altri temi, come il PIAO insegna) la formazione. Lo si può fare **potenziando l'assistenza e l'accompagnamento** alla formazione di ogni dipendente pubblico in modo che, a seguito di un processo agile di *assessment*, possa essere indirizzato – attraverso voucher spendibili sulla piattaforma ministeriale per acquistare i corsi validati dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica – al percorso di crescita più adeguato e, infine, **curando l'intero "ciclo di vita" del dipendente**, dall'*on boarding* alla formazione, alla mobilità ai percorsi di carriera fino ai risultati dei processi di valutazione dell'unità organizzativa di appartenenza, il tutto raccolto in un **fascicolo del dipendente**



che tenga traccia di tutti gli eventi della sua vita lavorativa.

- **Sperimentazione e intraprendenza.** Il momento epocale che stiamo vivendo non può essere affrontato con i modelli e i paradigmi del passato, deve nutrirsi di creatività, flessibilità e attitudine all'innovazione. Fondamentale nelle amministrazioni che questo venga indirizzato, coordinato e guidato, da una classe dirigente preparata, responsabile, professionale e capace di rischiare per raggiungere gli obiettivi. Per questo è senza dubbio necessario che i percorsi di carriera dei dirigenti pubblici possano avvalersi dell'esperienza nel pubblico quanto nel privato, che la burocrazia difensiva che inibisce l'errore venga combattuta, che l'indipendenza tra dirigenza e politica venga tutelata, che la formazione dei dirigenti venga potenziata e che infine la crescita e i percorsi di carriera dirigenziali garantiscano una vera parità di genere.
- **Celerità, ma non urgenza.** Agire nell'accompagnamento, nella formazione, nei concorsi pubblici con rapidità e in modo strategico, con una visione di lungo periodo, e non con pressione emergenziale, che sappia guardare alle sfide contestualmente nella loro multidimensionalità e nel loro costante cambiamento.



## GRANDI DIMISSIONI: ANCHE LA PA PUÒ E DEVE ESSERE ATTRATTIVA

di **Mariano Corso**, *Responsabile scientifico dell'Osservatorio HR e dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano*

Le "Grandi Dimissioni", ovvero la tendenza che vede numerose persone dimettersi volontariamente dai propri posti di lavoro in seguito all'emergenza Covid-19, sono apparse dapprima negli Stati Uniti ma il fenomeno è sempre più pervasivo anche nel nostro paese.

Sempre più lavoratori decidono di dimettersi e molti di più sono i cosiddetti *intenders*, coloro che, pur non avendo dato le dimissioni, hanno intenzione a breve di farlo. Da una ricerca dell'Osservatorio HR Innovation Practice del Politecnico di Milano emerge che il 47% dei lavoratori privati dichiara di aver cambiato lavoro nell'ultimo anno o di avere intenzione a farlo da qui a 18 mesi. Sono numeri impressionanti, proprio perché si verificano in Italia, nonostante l'alto tasso di disoccupazione, nonostante la rigidità del mercato del lavoro, nonostante il *mismatch* di competenze e professionalità che rende fragile l'impiegabilità di gran parte dei lavoratori e nonostante la scarsa propensione alla mobilità degli italiani. Certo, non è raro che i lavoratori siano insoddisfatti del proprio lavoro, particolarmente nel nostro paese: secondo **Gallup** i lavoratori soddisfatti del proprio lavoro, che in Europa sono mediamente il 10%, in Italia sono solo il 5%. E non è affatto strano che in una situazione in cui pandemia, guerra, tensioni economiche e geopolitiche sono causa di ansia e incertezza, l'insoddisfazione possa tramutarsi in un vero e proprio **malessere**.

Questo fenomeno non risparmia le pubbliche amministrazioni italiane che subiscono il trend con numeri inferiori ma altrettanto

preoccupanti. Nella PA in particolare non mancano gli *intenders*: i lavoratori pubblici che si dichiarano intenzionati a cambiare lavoro sono ben il 29%, meno rispetto al settore privato, ma davvero tanti per un comparto considerato a torto o ragione dominato dalla logica del "posto fisso". Spesso, infatti, il disagio provato dalle persone non riesce a tradursi in effettive dimissioni per mancanza di opportunità e a dare le dimissioni sono solo coloro che hanno in mano **valide alternative**, o che stanno talmente male da non poterne proprio più. Molti di più sono coloro che vorrebbero cambiare lavoro ma che, proprio per le su citate rigidità, restano, **senza entusiasmo né motivazione**. Sono persone che per necessità 'vanno a lavoro', un lavoro che sentono però non rappresentarli.

Anche su questo fronte la ricerca del Politecnico di Milano fornisce evidenze che consentono di vedere quanto il fenomeno sia rilevante nel settore pubblico: in generale soltanto il 10% dei lavoratori italiani dichiara di "stare bene" in termini di **benessere fisico, sociale e psicologico**. Se poi si prendono in considerazione i soli dipendenti pubblici, questa già piccola percentuale cala al 4%. L'aspetto più critico è quello psicologico, dove ben l'89% dei lavoratori pubblici denuncia di trovarsi in uno stato di "malessere psicologico".

Non è un caso che questo malessere si manifesti proprio con l'uscita dall'emergenza sanitaria: il crollo del livello di benessere ed *engagement* dei lavoratori è **lo specchio di un fenomeno che, se non innescato, è stato certamente accelerato dalla pandemia**.

La routine, i rapporti gerarchici, i luoghi stessi di lavoro, erano una zona di comfort che alimentava l'illusione di sicurezza e stabilità. **L'ansia per la salute** propria e delle proprie

famiglie, l'**incertezza** legata alla instabilità politica ed economica hanno messo in discussione queste certezze. La pandemia ha sicuramente generato importanti **disagi** e acuito **problematiche pregresse** riguardanti numerosi aspetti della vita delle persone, incluso il lavoro. Ma nel settore pubblico tra le cause di malessere vanno anche annoverate una carente organizzazione del lavoro, strumenti inadeguati, formazione insufficiente, assenza di flessibilità e spazio per l'innovazione e l'imprenditorialità personale, e poi la sensazione di non vedere riconosciuti e valorizzati i propri talenti e il proprio impegno, la propria professionalità.

**La gestione dello Smart Working da parte del precedente Governo è stata sicuramente una delle fonti di malessere.** Spinti a lavorare da remoto, molti lavoratori durante la pandemia hanno sperimentato un nuovo modo di lavorare e hanno scoperto che **un modo diverso e più intelligente e sostenibile di fare le cose c'è** ed è spesso sorprendentemente efficace non solo per sé stessi, ma anche per l'amministrazione e il cittadino. Durante la pandemia, di fronte a vincoli ed emergenze, in tantissimi si sono impegnati, hanno saputo dimostrare di essere responsabili, capaci di autonomia e problem solving. E in un primo momento, proprio a fronte dei risultati ottenuti, della disponibilità e resilienza dimostrata si sono sentiti assicurare che quella sarebbe diventata la modalità ordinaria di lavorare della PA.

Ma, in controtendenza con quanto nel frattempo avveniva nel privato, nel pubblico impiego si è passati ad affermare per decreto che **solo il lavoro "in presenza" è la modalità ordinaria di svolgere le prestazioni**, che lo Smart Working è solo un'eccezione e non uno strumento di miglioramento delle prestazioni, ma piuttosto un 'privilegio' per poche amministrazioni avanzate che dimostrino di avere già raggiunto livelli elevati di prestazioni. Nel giro di un anno e mezzo a quasi il 70% degli oltre 1,8 milioni di lavoratori pubblici ai quali durante la pandemia era stato consen-

tito, anzi richiesto, di lavorare da remoto, si è chiesto di **tornare a lavorare soltanto in ufficio.**

Ma tornare davvero al passato è impossibile: sebbene, imperfetta e forzata, anche quella forma temporanea di Smart Working aveva portato le persone a mettere in discussione l'inerzia della quotidianità e **a chiedersi se il loro lavoro gli piace**, se il loro capo li fa crescere, se la società e l'amministrazione per cui lavorano riconoscono e meritano il loro impegno. E ancora più nel profondo molti hanno iniziato a chiedersi se il lavoro debba per forza essere "fatica", "travaglio", o non possa essere esso stesso "vita", "opera", uno dei modi fondamentali per dare un senso alla nostra vita, per avere impatto, lasciare traccia.

Se compreso e gestito in profondità il disagio che è alla radice di questa crisi può essere un punto di svolta, l'occasione per **progettare modelli organizzativi, sistemi di welfare e retribuzione**, che non siano pura conciliazione. Per fare questo occorre innanzitutto ascoltare, capire cosa chiedono davvero i lavoratori, sia quelli che danno le dimissioni sia quelli che, per scelta o necessità, decidono di restare. Se andiamo nel profondo scopriamo

che la domanda fondamentale che muove i lavoratori, nel mondo pubblico come in quello privato, è una ricerca di senso, di benessere e **realizzazione** come persone a 360 gradi. Coloro che vogliono dare le dimissioni in molti casi non desiderano lasciare solo un'organizzazione, un contratto, ma **un sistema di relazioni non appaganti**, un lavoro che non li soddisfa, una vita in cui si sentono imprigionati e che non offre loro prospettive.

Non ascoltare e comprendere questa crisi e non saperla interpretare con lungimiranza

**Spinti a lavorare da remoto, molti lavoratori durante la pandemia hanno sperimentato un nuovo modo di lavorare e hanno scoperto che un modo diverso e più intelligente e sostenibile di fare le cose c'è, ed è spesso sorprendentemente efficace**



nel mondo della pubblica amministrazione vuol dire inevitabilmente **far perdere competitività al paese** a scapito di tutti i cittadini di oggi e della prossima generazione. È una sfida che riguarda tutti. Riguarda certamente le pubbliche amministrazioni, che con la caduta del benessere e dell'*engagement* dei lavoratori rischiano di compromettere la qualità dei propri servizi e la propria attrattività. Per competere sul mercato dei talenti le amministrazioni dovranno progettare **modelli organizzativi capaci di venire incontro alle istanze delle persone**, rivedere gli spazi, ripensare stili di leadership e strumenti di comunicazione, investire sullo sviluppo professionale e sul benessere dei lavoratori. Insomma, per vincere questa sfida le amministrazioni dovranno dimostrare di sapersi prendere cura delle persone e di meritare la loro fiducia e il loro impegno.

La sfida non riguarda solo le PA, ma anche i lavoratori pubblici. Occorre passare dal momento della consapevolezza e della voglia di evasione, alla concreta costruzione di **un nuovo equilibrio di vita**. Occorre recuperare energia, entusiasmo e scommettere sull'impatto che lavorare nella pubblica amministrazione può avere sulla società e il paese. Il disagio, il timore, l'insoddisfazione per lo *status quo*, devono tradursi in una determinazione a investire su sé stessi per sviluppare nuove skills e ritrovare passione ed *engagement* nel proprio lavoro.

La sfida riguarda anche i **Policy Maker** che non possono certo restare indifferenti né fare marcia indietro; devono avere il coraggio di promuovere una riforma del lavoro pubblico che faciliti e premi chi investe in professionalità e competenze, chi propone modelli di organizzazione del lavoro più moderni e inclusivi, chi si impegna ad offrire un lavoro sostenibile e di qualità.

Infine, un ruolo importante è quello che spetta ai **Sindacati** chiamati in questa fase storica a rappresentare le nuove esigenze, dando voce al cuore e alla testa, e non solo alla pancia, di tutti i lavoratori, quelli di oggi

e quelli di domani. Lo devono e possono fare oggi ad ogni livello, facendosi **parte propositiva** nella promozione e progettazione di nuovi modelli organizzativi all'interno delle aziende pubbliche come di quelle private, così come della revisione di una normativa per molti versi obsoleta che rischia di frustrare e impedire l'evoluzione del mercato del lavoro pubblico verso modelli più sostenibili e dignitosi. Dovranno avere il coraggio di mettere in discussione vincoli rigidi relativi agli orari e ai luoghi di lavoro, di occuparsi di inclusione, di merito, di creazione e condivisione di valore. Ai sindacati spetta anche il compito di **tutelare i lavoratori da nuovi rischi di sfruttamento ed emarginazione** dovuti ad usi scorretti o non inclusivi della tecnologia: iperconnessione, tecnostress, assenza di investimenti sull'alfabetizzazione digitale, sono problemi che vanno compresi e affrontati, non in una logica di conflitto, ma di gioco a somma positiva.

La costruzione del futuro del lavoro è una sfida che si vince o si perde assieme.

## CONCORSI PUBBLICI: PASSARE DAGLI ATTI AI FATTI

di **Carlo Mochi Sismondi**, *Presidente FPA*

Quello dei concorsi pubblici e quindi dell'accesso alle pubbliche amministrazioni è probabilmente il campo in cui nel 2022 è stato maggiore il differenziale tra l'attività normativa e l'effettiva attuazione. Le norme hanno avuto quest'anno, come vedremo, un'accelerazione importante e abbiamo visto leggi che hanno significativamente migliorato il quadro delle opportunità, la pratica purtroppo è invece progredita molto meno.

### Le nuove norme approvate nel 2022

Dopo i due decreti-legge del 2021, il 44 del 1° aprile e l'80 del 9 giugno, che hanno fatto ripartire i concorsi pubblici dopo la pausa pandemica e ne hanno imposto la digitalizzazione, è stato in questo 2022 che – con il decreto-legge 36 del 30 aprile, il cosiddetto "Decreto PNRR 2" – si è operata una importante svolta nella normativa che regola i concorsi.

Il decreto 36/22 prevede, per quanto attiene all'effettivo svolgimento dei concorsi per le assunzioni del personale non dirigenziale, l'espletamento di almeno una prova scritta e di una prova orale, che comprenda l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera. Come già stabilito per i dirigenti, è prevista l'introduzione di sistemi di valutazione volti ad accertare il **possesso delle competenze e delle attitudini**, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali e manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando, e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego. Per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, è prevista una fase di valutazione dei titoli le-

galmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali. Per profili non specializzati, le prove di esame dovranno dare particolare rilievo all'accertamento delle **capacità comportamentali**, incluse quelle relazionali, e delle attitudini, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego per il profilo richiesto.

Il decreto, convertito con la legge 79 del 29 giugno 2022, ha previsto poi l'utilizzo, dal 1° luglio 2022 del **Portale unico del reclutamento** InPA da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e delle autorità amministrative indipendenti. Dal 1° novembre 2022 poi, per le medesime amministrazioni, è stata resa obbligatoria l'iscrizione a InPA per l'accesso ai concorsi per le assunzioni a tempo determinato e indeterminato. Dal 2023 per tutte le amministrazioni centrali e locali e per le Regioni la pubblicazione dei bandi avverrà soltanto sul portale e sul sito istituzionale dell'amministrazione che bandisce il concorso. Sempre a decorrere dal 1° novembre, i componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi sono individuati, nel rispetto dei principi della parità di genere, attraverso il portale, prevedendo la partecipazione di soggetti in possesso di comprovata esperienza, tra cui anche specialisti in psicologia del lavoro e risorse umane.

La norma infine affida a un decreto del presi-

Le norme quindi, ci sono e hanno fatto importanti passi avanti per supplire a quelle che erano le più evidenti carenze del processo assunzionale. Purtroppo, la prassi non ha (ancora) seguito le leggi e ancora molto lavoro c'è da fare



dente della Repubblica, da adottarsi entro il 31 dicembre 2022 su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, il compito di operare una revisione organica del Dpr n. 487/1994 sui concorsi pubblici, ossia del regolamento, ormai datato, che definisce le modalità concorsuali. Il 5 ottobre del 2022 il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare una bozza del regolamento. Dopo più di 28 anni cambieranno quindi le regole per l'accesso agli impieghi e le modalità di svolgimento dei concorsi pubblici nel segno della digitalizzazione, della semplificazione, della parità d'accesso ed equilibrio di genere, superando le situazioni di svantaggio, con l'obiettivo di garantire la massima partecipazione ai concorsi e la piena trasparenza ed efficienza nelle procedure. Regole più snelle e 'razionali' per l'accesso alla PA, che mettono a sistema tutte le riforme normative promosse dal Ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta, che hanno profondamente cambiato le regole del reclutamento nei 20 mesi del Governo Draghi.

Il nuovo regolamento costituisce una delle principali misure attuative della Riforma del pubblico impiego previste dalla Missione 1 Componente 1 – 58 del PNRR, da portare a termine entro il 30 giugno 2023. Dopo il via libera del Consiglio dei Ministri, il provvedimento è stato inviato alla Conferenza unificata per acquisirne l'intesa e poi essere trasmesso al Consiglio di Stato per il parere finale. In sintesi, la bozza del DPR prevede una disciplina più semplice ed aggiornata in materia di accesso alle pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione delle procedure in tutte le fasi di concorso, eliminando per sempre "carta e penna"; nuove, concrete e innovative misure a tutela della parità di genere e dei soggetti in situazioni di svantaggio.

Le norme quindi, come abbiamo detto, ci sono e hanno fatto importanti passi avanti per supplire a quelle che erano le più evidenti carenze del processo assunzionale. Purtroppo, la prassi non ha (ancora) seguito le leggi e molto lavoro c'è da fare perché le amministrazioni, come buoni datori di lavoro, imparino ad attrarre, selezionare e trattenere le migliori persone

curando il loro inserimento e la loro crescita continua sia professionale sia umana.

### **Un processo assunzionale focalizzato all'eccezionalità**

Se si esaminano le centinaia di concorsi aperti o in fase di svolgimento vediamo che una larga parte (intorno all'80%) riguardano assunzioni a tempo determinato, in generale per un impiego della durata di tre anni e comunque non oltre il 2026, anno di fine delle attività previste dal PNRR. Inoltre, molti avvisi riguardano il conferimento di incarichi professionali a esperti iscritti agli albi, selezionati perché immediatamente utilizzabili. Questa scelta, in parte necessitata proprio dalle scadenze del Piano e dalla necessità di supplire a carenze storiche di competenze, ha però comportato almeno due gravi problemi: dapprima la scelta di inserire professionisti non organici alle amministrazioni non come eccezione, ma come prassi consolidata per coprire buchi in organico, non ha risolto la carenza di funzionari e dirigenti 'interni' in grado di assumersi la responsabilità della firma dei provvedimenti (penso ad esempio alla cronica carenza di RUP competenti – Responsabili unici del Provvedimento – indispensabili per portare avanti le gare) ed è una scelta che, ovviamente, non è in grado di correggere né il trend di 'desertificazione' della PA più volte denunciato e che ha portato al minimo storico di dipendenti pubblici, né tantomeno il progressivo invecchiamento del pubblico impiego. Il secondo problema è dato dalla scarsa attrattività di posti a tempo determinato con una retribuzione che, se sarebbe forse accettabile come primo impiego e quindi come punto di partenza, è giudicata del tutto insufficiente per un incarico a termine. L'esempio più illuminante è stato quello del famoso concorso per assumere 2.800 esperti per lo sviluppo del Mezzogiorno da indirizzare presso Comuni, Province ed enti locali meridionali. Per alcune figure professionali più ricercate dal mercato non si è riusciti in due anni a trovare candidati idonei e così non si è proceduto all'assunzione per più della metà dei posti previsti. Prenden-

do atto di questo fallimento, quest'anno il DL 36/22 ha rivoltato il tavolo e ha permesso alle amministrazioni meridionali di ricorrere invece che ad assunzioni al conferimento di incarichi professionali ad esperti esterni. Come volevasi dimostrare.

### Nuove norme ma vecchi comportamenti

Se passiamo dal piano delle norme a quello dei comportamenti e dell'effettivo svolgimento dei concorsi la situazione di quest'anno appare molto meno brillante. I punti dolenti sono sempre gli stessi: un **piano dei fabbisogni** di personale, che seppure ora inserito organicamente nel PIAO e quindi strettamente legato al Piano delle performance e alla stessa missione dell'ente, è ancora troppo spesso indirizzato a sostituire le uscite e non elaborato per ripensare le organizzazioni sulla base delle loro missioni; dei **bandi** di concorso ancora, nonostante la legge, molto generici, in cui non è descritto il profilo, le competenze e le attitudini cercate, così che alla fine siano presi d'assalto non dai migliori, ma da chi li prova tutti attuando così una selezione avversa che è rafforzata anche da **prove** troppo spesso ancora nozionistiche e che comunque difficilmente rispettano le norme che indicano che «le prove di esame sono finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura (...). Per profili iniziali e non specializzati, le prove di esame danno particolare rilievo all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini» (art.3 del D.L. 36/2022 così come modificato dalla legge 79/2022). Infine, **commissioni di esame** scelte spesso con il criterio del risparmio, ancora in pochi casi composte anche da quei professionisti in grado di verificare le attitudini e le competenze relazionali e comportamentali che la stessa legge indica, ma invece ricche di esperti di diritto amministrativo. Ultima, ma molto grave, è la

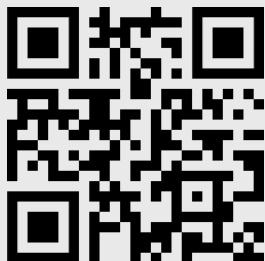
carezza di attenzione nella fase di accoglienza dei neoassunti. È un momento decisivo che, se non ben curato, spesso rischia di compromettere definitivamente il successivo percorso di chi entra nelle amministrazioni.

Purtroppo, queste carenze nell'attuazione che sono sotto gli occhi di chiunque voglia guardare, hanno sinora fatto sì che la straordinaria opportunità, data dallo sblocco del turnover e da nuove risorse, non sia stata sinora colta con una prospettiva strategica e di lungo periodo e che siamo ancora lontani dal rendere il lavoro pubblico attrattivo per giovani talenti.

Cosa ci sarebbe da fare lo avevamo già detto chiaramente nel nostro documento "Oltre il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: rigenerare la PA intera" uscito a fine del 2021. In estrema sintesi nel breve termine non servono nuove norme, il citato DL 36/2022, che per altro migliora i precedenti decreti definendo meglio il percorso dei concorsi, permette quel necessario incremento nella qualità della selezione. Il nuovo regolamento dei concorsi eliminerà strozzature e rigidità. Ora è necessario che il nuovo Governo, senza ricominciare da capo, accompagni le amministrazioni ad applicare quanto definito e cioè introdurre nei bandi una chiara identificazione dei fabbisogni, scegliere commissioni di qualità e remunerarle adeguatamente, attuare una comunicazione chiara delle funzioni, usare con attenzione e senza creare discriminazioni titoli e test multi-risposta, considerare centrali la qualità delle prove usando le nuove tecnologie per verificare attitudini, competenze e capacità di risolvere problemi, curare l'accoglienza. Sono questi gli ingredienti che fanno un 'buon reclutamento'. Ce lo mostrano le buone esperienze in giro per l'Italia. 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 necessario accompagnamento e di supporto nazionale.



## RICERCA FPA: LAVORO PUBBLICO 2022 PER LA RIPRESA 484 MILIARDI DI EURO, MA LA PA NON È ANCORA PRONTA. OCCORRE ACCELERARE SU CONCORSI, NUOVI PROFILI, FORMAZIONE



▲  
Vai alla ricerca  
Lavoro Pubblico 2022  
e guarda la presentazione

"Lavoro Pubblico" è l'annuale Ricerca di FPA che presenta il quadro aggiornato sulla situazione del pubblico impiego in Italia: numero di dipendenti, età, pensionamenti, nuovi ingressi, formazione e competenze. L'edizione 2022 della Ricerca, presentata il 14 giugno in apertura della Manifestazione FORUM PA 2022, presenta anche un focus dedicato alle assunzioni per il PNRR.

### I risultati

**Il personale stabile.** I dipendenti pubblici in Italia al 31 dicembre 2021 sono fermi a poco più di 3,2 milioni (a fronte di oltre 3 milioni di pensionati), il 14,5% del totale degli occupati, e hanno un'età media di quasi 50 anni. Siamo quindi lontani dai 5,7 milioni della Francia, i 5,3 milioni del Regno Unito e i 5 milioni della Germania. Nonostante le attese, dopo la crescita del 2019 e il nuovo calo del 2020, il 2021 non è stato quindi l'anno del grande aumento dei dipendenti pubblici: le stime della Ragioneria dello Stato segnalano, infatti, una debole crescita per il personale stabile della PA (+0,2%). Lo sblocco del turnover è partito dal 2019, ma il rallentamento delle procedure concorsuali dovuto alla pandemia e l'accelerazione dei pensionamenti non hanno ancora per-

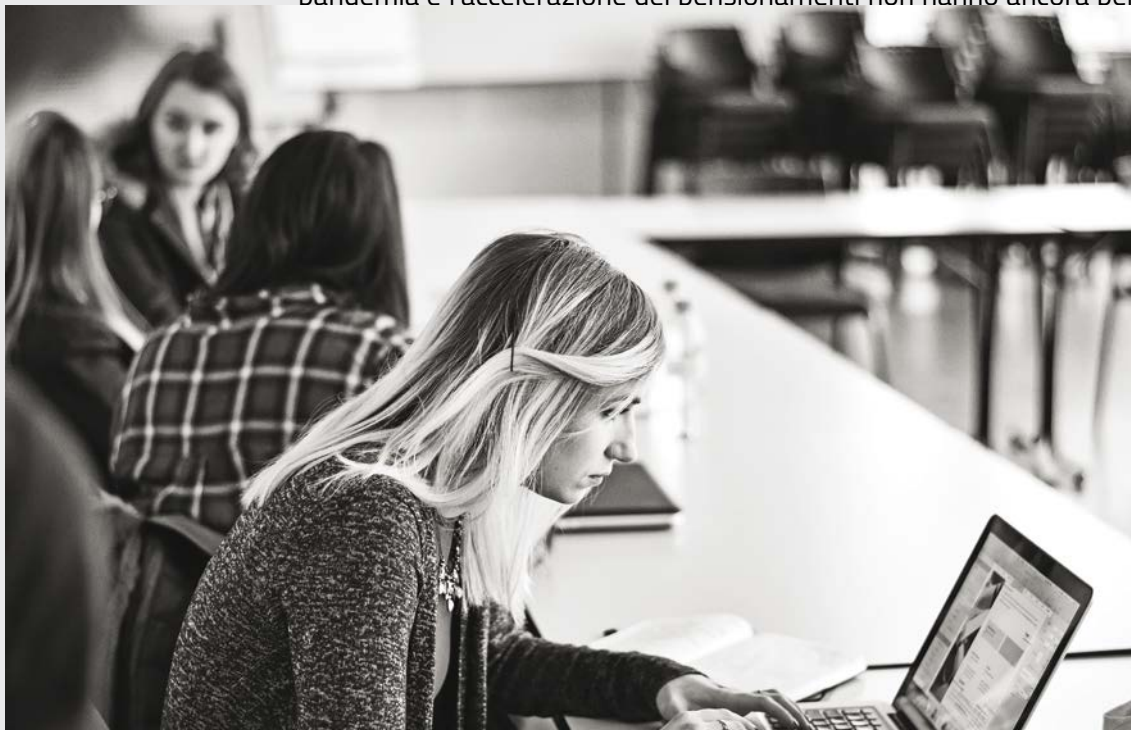


Photo by Anthony Da Cruz on Unsplash

messo un ribilanciamento di entrate e uscite. E l'andamento dell'occupazione si riflette sui dati di spesa dello Stato: la spesa per le remunerazioni dei dipendenti pubblici nel 2021 è stata di 176,3 miliardi, +1,6% rispetto al 2020, con un risparmio di 3,1 miliardi rispetto alle previsioni.

**Le assunzioni per il PNRR.** Secondo una rilevazione di FPA sulla base dei dati disponibili e aggiornati a maggio 2021, la campagna di reclutamento per i professionisti del PNRR aveva già generato oltre 15 mila assunzioni, più della metà delle oltre 29 mila assunzioni programmate entro il 2023, affinché la durata degli incarichi – quasi esclusivamente triennali – rientri nel periodo di programmazione (con il 2026 come data massima per completare i progetti). Nel solo 2021, sono state 160 mila le candidature ricevute ai bandi di concorso indetti per il PNRR, con un 6% di assunzioni rispetto alla platea dei partecipanti. Il 75% del personale assunto o in corso di assunzione è laureato.

**I contratti flessibili.** Sono circa 416 mila le persone inserite nella PA con contratti di lavoro flessibile (quindi, nella PA ci sono 14 dipendenti con contratti a termine ogni 100 stabili), di cui il 70% è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca, settore con 292 mila precari. Ma dal 2022, con l'ingresso di oltre 45 mila profili a tempo determinato per il PNRR già nel triennio iniziale, l'incidenza del personale a tempo determinato delle amministrazioni pubbliche è destinata ad aumentare.

**I pensionamenti.** Al 1° gennaio 2022, erano 3.082.954 le pensioni da lavoro pubblico, in aumento dell'1,8% rispetto all'anno precedente, con una spesa da 79.203 milioni di euro. Secondo i dati INPS i dipendenti pubblici andati in pensione nel 2021 sono 146.110, con un'età media di 65,6 anni. Per effetto del mancato turnover, si parla di circa 94,4 pensioni erogate a fine 2022 ogni 100 contribuenti attivi (erano 73 nel 2002). Nel 2021 si è assistito a una crescita percentuale dei pensionamenti per anzianità (il 59% del totale) rispetto a quelli per vecchiaia (il 17,8%), effetto anche di Quota 100 (entrato in vigore nel 2019 e concluso a dicembre 2021), di cui hanno beneficiato nel triennio 166 mila impiegati pubblici. A partire dal 1° gennaio 2022, per 12 mesi è attiva la cosiddetta "Quota 102" e 169 mila lavoratori pubblici che nel 2022 avranno maturato 38 anni di anzianità, 430 mila avranno età compresa tra i 62 e i 66 anni, per cui è presumibile un'ulteriore accelerazione di uscite.

**Una PA più giovane.** Con lo sblocco del turnover e la spinta al pensionamento anticipato di Quota 100, è scesa l'età media della PA. Nel 2020 gli impiegati pubblici hanno in media 49,9 anni, con ampie differenze tra i comparti, dai 55 anni di media al CNEL, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'Unioncamere e nella carriera penitenziaria, ai quasi 40 anni delle Forze armate. Gli over 60 rappresentano il 16,2%, mentre gli under 30 appena il 4,7%. Per portare l'età media a 43,9 anni nel 2028, e raggiungere 4 milioni di dipendenti, servirebbe assumere



1,3 milioni di persone con età media 28 anni, molto bassa considerando che oggi l'età media di ingresso è intorno ai 32 anni.

**Una PA più competente.** Negli ultimi 10 anni il numero di laureati nella PA è cresciuto del +23,1%. Nel 2020 sono quasi 1,4 milioni, il 42,6% del totale dei dipendenti pubblici. Ma le lauree sono principalmente di tipo economico-giudiziario: il 13% degli occupati PA ha una laurea in giurisprudenza/scienze giuridiche/diritto/consulenza del lavoro o economia, solo il 5,6% in materie STEM. Inoltre, emerge una forte esigenza di formazione continua: nel 2020 per formare e aggiornare la PA abbiamo speso appena 40,3 euro per dipendente pubblico, un totale di 130,7 milioni di euro. Si attende un importante cambio di marcia con gli investimenti nella formazione grazie alle risorse PNRR, del nuovo PON Capacità per la Coesione 2021-2027 e del fondo per la formazione previsto nella Legge di Bilancio.

## LA VOCE DEI GIOVANI TRA NUOVE PROFESSIONI, TALENTI E ASPETTATIVE DEI NUOVI DIPENDENTI PUBBLICI

di **Mauro Tommasi**, *Content Manager FPA*

Dal 1983 la Commissione europea ha introdotto i cosiddetti "Anni Europei", campagne di sensibilizzazione su base annuale volte a incoraggiare il dibattito e il dialogo tra i paesi dell'UE e, al loro interno, su un argomento specifico. Si tratta di uno strumento di *soft power*, utile a richiamare l'attenzione dei governi nazionali su temi particolarmente sentiti dalla Commissione, il cui scopo è sia informare, sia influenzare gli atteggiamenti degli stessi nei confronti della materia scelta. L'anno 2022 appena concluso è stato lo *European Year of Youth* – l'Anno Europeo dei Giovani – e ha rappresentato un'occasione unica, per le istituzioni dell'UE e per gli Stati membri, di lanciare un forte segnale politico e di manifestare la propria volontà di affrontare nelle loro future politiche temi come la partecipazione e la valorizzazione dei giovani, ma anche la grande questione del divario generazionale e della disoccupazione.

Molte sono state le iniziative intraprese nel corso dei mesi scorsi, sia a livello europeo – la cui massima espressione è forse stata la consultazione pubblica legata alla Conferenza sul futuro dell'Europa voluta fortemente dal compianto Presidente del Parlamento Europeo David Sassoli – che sul piano nazionale, a testimonianza di un'attenzione rinnovata alle istanze dei più giovani. Non è un caso, infatti, che la dicitura che la Commissione ha voluto conferire alla misura più identificativa intrapresa negli ultimi anni sia proprio *Next Generation EU*, a riprova della volontà, più volte espressa esplicitamente anche dalla Presidente Ursula Von Der Leyen, di indirizzare la ripresa

economica e sociale post-pandemica in politiche volte a costruire un futuro migliore per le nuove generazioni.

Anche nel nostro paese è stato dedicato maggiore spazio alla questione generazionale, sia a livello politico che mediatico e, parlando di pubblica amministrazione, è stata l'occasione per finalmente sbloccare un turnover rimasto fermo per decenni, e così provare ad inserire quanti più giovani possibile all'interno delle proprie fila. Considerando però i tempi stretti e il grande sforzo a cui ci sottopone il PNRR – e già nella scorsa edizione di questo rapporto si era sottolineata l'urgenza di rendere le organizzazioni pubbliche più attraenti agli occhi di giovani laureati e professionisti, quale leva ideale per abilitare il cambiamento organizzativo e aumentare l'attitudine all'innovazione delle singole PA – i risultati di questa prima 'campagna acquisti' non sono da considerare ottimali. Alcune iniziative sono state intraprese in questo senso, e non sono affatto da buttare, sia in termini di attrattività che di accesso – basti pensare all'introduzione della nuova area di inquadramento per il personale altamente qualificato, al progetto di *upskilling* e *reskilling* "PA 110 e lode" e alla creazione del portale unico del lavoro pubblico InPA – ma ancora molto c'è da fare per gestire efficacemente il ricambio generazionale.

La fotografia che ci consegna la ricerca di FPA "Lavoro Pubblico 2022" mostra ancora una volta uno stato dell'arte svilente: l'età media dei dipendenti pubblici è di circa 50 anni (numero che si alza sensibilmente se non si tiene conto delle Forze armate e che gira intorno ai 55 anni se si guarda solo alla PA centrale), dove gli over 60 rappresentano il 16,2% della totalità dei dipendenti pubblici, mentre gli under 30 appena il 4,7%. Guardando invece i dati del



conto annuale (aggiornati alla fine di novembre 2022) emergono una serie di informazioni che confermano questa situazione: tra il 2010 e il 2020 il numero di pensionabili (dipendenti over 64 nel 2020, oggi sessantaseienni) è passato da circa 25 mila a 90 mila unità, con aumenti consistenti soprattutto nelle funzioni centrali e locali, dove da quasi 2 mila unità per comparto si è passati rispettivamente a quasi 11 mila e 15 mila dipendenti prossimi alla pensione. Ma è il rapporto giovani (intesi come under 35 nel 2020, oggi trentasettenni) su pensionabili a peggiorare ulteriormente la situazione: dai 14,3 punti percentuali del 2010 si è passati ai 3,6 del 2020; una variazione del 10,7% che ci dice quanto al naturale e progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici non sia

stato affatto abbinato un corrispettivo inserimento di giovani professionisti.

Il quadro si completa se a tutto ciò aggiungiamo che il tasso di disoccupazione giovanile del nostro paese continua ad essere tra i più alti d'Europa – oltre il 20% stando ai dati Istat 2022 – e che tra coloro che lasciano il territorio nazionale, i giovani rappresentano la fetta più consistente (il "Rapporto Italiani nel mondo 2022" ci dice che sono oltre 1,2 milioni i giovani tra i 18 e i 34 anni iscritti

all'AIRE, numeri che sono probabilmente sottostimati se si tiene conto del fatto che in molti, tra chi si reca all'estero per motivi di studio, decidono semplicemente di non registrarsi). Per non parlare poi dell'ultimo Rapporto Svimez, che sottolinea come gran parte di questa migrazione giovanile di massa provenga principalmente dal Mezzogiorno, certificando la perdita di un potenziale di sviluppo in termini di capitale umano che sarebbe fondamentale per rilanciare non solo il tessuto industriale del meridione, ma anche popolare la PA di nuove

energie necessarie per dare piena attuazione ai grandi investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per vincere la sfida della ripresa occorre necessariamente un cambiamento strutturale, che parta dal capitale umano: servono giovani talenti, dotati di competenze *hard* e *soft*, utili a innalzare il livello di competitività economica e a costruire una PA a prova di futuro.

Il fabbisogno di personale stimato per i prossimi anni ammonta a circa 750 mila persone, e rappresenta un'opportunità unica per il settore pubblico di ringiovanire il parco dei dipendenti che, dati Eurostat alla mano, è quella con il minor numero di giovani under 35 di tutta l'Unione europea. Il riequilibrio generazionale si prospetta dunque come un bisogno reale, da sfruttare quale occasione per ripensare i modelli organizzativi della PA e cercare di raggiungere quell'equilibrio tra dinamismo e stabilità che contraddistingue e differenzia le organizzazioni agili dai modelli di lavoro estremamente fragili ma innovativi del mondo delle start-up e da quelli monolitici delle classiche burocrazie.

D'altra parte, i giovani sono proprio coloro che in questo momento sono meno disposti a rassegnarsi a lavorare all'interno di strutture gerarchiche dove l'ascolto delle persone non è considerato una priorità. La PA del futuro, dunque, che mira a diventare forse il più grande *employer* del paese, non potrà che proporre condizioni di lavoro nuove, attraenti per le nuove generazioni: non solo la garanzia di stabilità e di un buono stipendio, ma soprattutto l'adozione strutturata di elementi come lo Smart Working e la creazione di un ambiente lavorativo piacevole e stimolante, in cui i contenuti del lavoro vengono progettati insieme e i sistemi di valutazione e di scambio di feedback svolgono un ruolo chiave per creare e gestire le aspettative di crescita. Le nuove generazioni, poi, non scenderanno a compromessi sul tema della formazione continua: il lavoro pubblico dovrà necessariamente fornire garanzie in materia di aggiornamento professionale e di tempo dedicato al miglioramento delle proprie capacità.

La PA del futuro è, in potenza, il datore di lavoro ideale per le nuove generazioni, estremamente sensibili al concetto di bene comune, desiderose di lavoro purpose-oriented e di contribuire in termini di valore pubblico generato per la collettività

La PA, dunque, non ha bisogno solo di giovani, ma ha bisogno di giovani qualificati e con competenze diverse tra loro. Nonostante la quota di laureati non sia assolutamente bassa – quasi il 43% (Dati FPA Lavoro pubblico 2022) – le competenze maggiormente rappresentate sono di stampo giuridico-amministrativo, adatte a gestire procedimenti più che progetti, e quindi spesso disallineate dalle reali esigenze di cambiamento e di management di cui si parlava pocanzi. Secondo l'OCSE, in Italia lo *skills mismatch* è un problema che coinvolge almeno un lavoratore su tre, ed è causa di una perdita di produttività considerevole. Anche la PA è vittima di questo mancato incontro tra domanda e offerta di competenze, con ripercussioni più o meno intense sul funzionamento della macchina pubblica e sul benessere dei cittadini. È importante quindi sfatare il rischio che l'incomunicabilità tra generazioni differenti, evidentemente rimarcata dalla composizione anagrafica attuale della PA, unita a questo disallineamento di competenze, non foraggi quel pregiudizio negativo dei giovani nei confronti dei più anziani chiamato "ageismo".

Ma i giovani vogliono veramente lavorare per la PA? Un sondaggio del 2021, dal titolo "La PA vista dai giovani" (*Proger Index Research*) non ha fornito risposte ben auguranti: il 70% degli intervistati tra i 25 e i 35 anni ha dichiarato di non essere interessato a lavorare nel settore pubblico. Un'indagine più recente, condotta dall'Università Cattolica, consegna un'immagine non dissimile: i giovani hanno la percezione che la PA sia una realtà in cui i talenti non vengono valorizzati e dove è estremamente difficile ottenere riconoscimento del proprio lavoro; tuttavia, il "posto fisso" resta un elemento di attrattività rilevante.

Quel che sembrerebbe essere una risposta alle aspirazioni delle nuove generazioni è la possibilità di produrre servizi utili per la collettività: oltre il 65% degli intervistati la accosta al lavoro ideale e pensa di ritrovarla all'interno della PA. Ed è proprio a questo senso di missione verso

il bene comune a cui è necessario aggrapparsi. FPA è *experience partner* di un'iniziativa molto significativa a questo riguardo: l'Officina, un progetto di empowerment e attivazione civica, promosso dall'associazione Officine Italia, che ha portato 15 giovani talenti a lavorare per alcuni mesi a stretto contatto con figure apicali dell'amministrazione pubblica, all'interno di tre Ministeri chiave per l'attuazione delle misure del PNRR. Quel che ha stupito però, è stato l'entusiasmo dimostrato dai giovani candidati, mossi innanzitutto dalla prospettiva di avere un impatto e di mettere al servizio della PA le proprie conoscenze accumulate in anni di studio e, in alcuni casi, di lavoro nel settore privato. La PA del futuro è, dunque, in potenza, il datore di lavoro ideale per queste nuove generazioni, estremamente sensibili al concetto di bene comune, desiderose di lavoro *purpose-oriented* – come confermato da fenomeni tanto dibattuti come la *great resignation* e la *yolo economy*, ma anche dall'acuirsi della cosiddetta *quarter-life crisis* – e di dare il loro contributo in termini di valore pubblico generato per la collettività. Il problema giace nella percezione che oggi i giovani hanno delle amministrazioni pubbliche.

La definizione di una nuova geografia del lavoro pubblico passa quindi necessariamente da un'imponente azione di *employer branding* da parte della PA, che dovrà farsi propositrice di una sorta di nuovo contratto sociale per i giovani, in cui flessibilità, riconoscimento e competenze dovranno essere le parole chiave e così sfatare il rischio di inserire tra le sue fila persone estremamente motivate e preparate, in un ambiente in cui potrebbe essere molto difficile dare il proprio contributo.

D'altronde, se è vero che ci avviamo sempre più verso quella che gli studiosi chiamano società della conoscenza, in cui non saranno più le risorse a fare la differenza, bensì le competenze, è forse il momento di metter da parte tecnicismi e cercare di inserire persone di valore. Vedremo quali risposte ci riserverà il 2023, lo *European Year of Skills*, l'Anno Europeo delle Competenze.



## DAL PIANO DEI PIANI 2022 AI PIAO 2023 E SUCCESSIVI. LA SFIDA DEL VALORE PUBBLICO

di **Enrico Deidda Gagliardo**, *Direttore scientifico del Centro di Ricerca sul Valore Pubblico e Co-Direttore dell'Osservatorio PIAO, Prorettore alla programmazione, al bilancio e alla creazione di Valore pubblico dell'Università di Ferrara*

Il PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione), previsto dall'art. 6 del DL 80/2021 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", il cosiddetto "Decreto Reclutamento" convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, è un tassello fondamentale della riforma della PA, trasversale e propedeutica all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR). Il suo iter legislativo si è completato con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei due decreti attuativi volti, rispettivamente, ad individuare i piani assorbiti dal PIAO (Decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022 n. 81 "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione") e a definire contenuti e modalità di predisposizione di quest'ultimo (Decreto Ministeriale 132/2022, firmato da parte del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero il Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione).

### Il Piano dei Piani 2022

Il PIAO nasce per rispondere all'endemica incapacità di programmazione pubblica, spesso caratterizzata da silos programmatici indi-

pendenti, carenti di un orizzonte comune ai diversi piani, da strumenti farraginosi e ridondanti di sovrapposizioni informative, di obiettivi non sfidanti e di indicatori non congrui, oltreché da processi di predisposizione che non coinvolgevano nei modi e nei tempi opportuni i soggetti responsabili degli ambiti programmatici. Per essere volano del rilancio italiano, le PA dovranno **semplificare** le ipertrofiche architetture programmatiche, **selezionare** gli obiettivi prioritari, **migliorare l'adeguatezza** del cruscotto informativo e in particolare degli indicatori, **integrare** le diverse viste programmatiche e funzionalizzare queste ultime verso l'orizzonte comune del miglioramento del benessere complessivo e multidimensionale dei propri stakeholder, ovvero verso la **creazione di Valore pubblico**.

Un'amministrazione crea Valore pubblico in senso stretto quando impatta in modo migliorativo sulle singole prospettive settoriali del benessere – misurabili anche tramite BES e SDGs – rispetto alla loro *baseline* (imparti), ma soprattutto quando impatta in modo migliorativo rispetto al livello complessivo e multidimensionale del benessere (impatto degli impatti) in presenza di impatti tra loro in *trade off* (si pensi al caso di impatto economico positivo che determina un impatto ambientale negativo). Inoltre, un ente genera Valore pubblico in senso ampio quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura la salute delle risorse e migliora le performance di efficienza e di efficacia in modo funzionale al miglioramento degli impatti (performance delle performances).

Ma come è andata la prima adozione del PIAO? Nel 2022, in via transitoria, la scadenza di approvazione del primo PIAO è slittata dal 31 gennaio al 30 giugno (giungendo a fine

anno per gli enti locali), con l'inevitabile conseguenza di diventare la sommatoria di piani già approvati (Piano dei Piani) o, nei casi migliori, uno strumento di coordinamento a posteriori degli stessi.

### Valutare la qualità dei PIAO 2022 e orientare quella dei PIAO 2023 e successivi

Facendo riferimento alla letteratura economico aziendale, il PIAO può rappresentare un'occasione per programmare in modo semplificato, selettivo, adeguato, integrato e funzionale al Valore pubblico.

La qualità del PIAO può essere identificata e misurata in relazione alla presenza di 5 criteri:

- maggiore **Semplificazione**. Meno piani, meno adempimenti, meno doppioni, meno pagine, meno tempi per combattere la burocrazia della performance (piani numerosi, complessi, lunghi, ridondanti, «programmazione rendicontale»);
- maggiore **Selettività**. Individuazione di obiettivi selezionati e prioritari di Valore pubblico, contro la dispersione e la prevalenza di attività ordinarie;
- maggiore **Adeguatezza**. Indicatori più congrui e in grado di tenere in conto la multidimensionalità dei fenomeni analizzati e i target, contro la scarsa qualità di obiettivi e indicatori di performance e di impatto;
- maggiore **Integrazione verticale** (dal mandato alla strategia, alla tattica, alle condizioni abilitanti organizzative e professionali) e **orizzontale** (tra miglioramento della performance e gestione rischi) per combattere i silos programmatici spesso sovrapposti e scoordinati;
- maggiore Quantità, maggiore Qualità, maggiore Velocità servizi, maggiore Benessere per cittadini e imprese (ovvero maggiore **Funzionalità** di ogni sezione programmatica del PIAO verso il Valore pubblico), contro la visione della performance per la performance e per sanare il deficit strutturale di strategia che affligge le amministrazioni.

Per divenire uno strumento di programma-

zione olistica, il PIAO andrebbe predisposto secondo una "logica programmatica d'integrazione funzionale"; i contenuti di ogni sottosezione vanno programmati in modo funzionale al Valore pubblico atteso:

- la **Salute organizzativa e professionale** sono il presupposto e le condizioni abilitanti per ridurre i rischi e incrementare le performance e quindi per creare e proteggere il Valore pubblico;
- la **Gestione dei rischi** è la leva per proteggere gli obiettivi e i target di Valore pubblico pianificati nella prima SottoSezione;
- la **Gestione delle performance** è la leva per creare il Valore pubblico pianificato;
- il **Valore pubblico pianificato** è l'effetto atteso del conseguimento delle performance programmate, dell'attuazione delle misure di gestione dei rischi corruttivi programmati, della realizzazione delle azioni organizzative, agili, di reclutamento e di formazione programmate.

Il PIAO andrebbe, dunque, predisposto come Piano Integrato tra le varie prospettive programmatiche verso l'orizzonte Unico (**PIU**) della generazione di **maggiore Valore pubblico** (seguendo quindi la sequenza + Valore

pubblico -> + Performance -> - Rischi -> + Salute) e non come semplice somma dei piani da assorbire (logica del Piano dei Piani) né come mero coordinamento a posteriori dei piani già approvati.

A giugno 2022, grazie ad una convenzione tra il CERVAP (Università di Ferrara) e il CEPASS (Università di Chieti-Pescara), è stato costituito un Osservatorio diretto a valutare la qualità dei PIAO secondo i 5 criteri illustrati. Il primo test, presentato nel Convegno SIDREA svoltosi a Lucca il 20 e 21 ottobre 2022, ha

Un ente genera Valore pubblico in senso ampio quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura la salute delle risorse e migliora le performance di efficienza e di efficacia in modo funzionale al miglioramento degli impatti



avuto ad oggetto i PIAO pubblicati dalle 10 Mega-Università statali italiane, ovvero gli Atenei con popolazione studentesca superiore ai 40.000 iscritti. La ricerca intendeva individuare i punti di debolezza dei PIAO 2022 rispetto ai 5 criteri di qualità desunti dalla letteratura e proporre possibili soluzioni per affrontare la sfida del PIAO 2023 secondo un percorso mirato di incremento qualitativo del documento. La ricerca ha restituito una **qualità media e mediana dei PIAO inferiore alla sufficienza**, evidenziando in positivo segnali buoni sulla semplificazione quantitativa e appena sufficienti sulla selettività degli obiettivi, e in ottica di miglioramento la tanta strada ancora da percorrere sull'adeguatezza degli indicatori (in particolare d'impatto), sull'integrazione (in particolare tra programmazione delle azioni organizzative, di fabbisogno e di formazione del personale da un lato e programmazione strategica dall'altro), sulla funzionalizzazione al Valore pubblico.

Mentre scriviamo è in dirittura d'arrivo la valutazione della qualità dei PIAO anche delle Università grandi e medie ed è in partenza la valutazione dei PIAO di altri cluster di PA (Ministeri, Regioni, ecc.).

### **Verso il PIAO 2023 e successivi. La sfida del Valore pubblico**

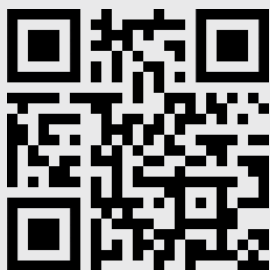
Il Decreto Ministeriale definisce la struttura del PIAO negli articoli 3, 4 e 5 che vengono resi operativi guida alla compilazione allegata allo stesso decreto. Il PIAO è strutturato quindi in quattro sezioni:

- **Scheda anagrafica dell'amministrazione** con tutti i dati identificativi dell'amministrazione;
- **Valore pubblico, performance e anticorruzione** articolata in 3 sottosezioni - Valore pubblico, Performance, Rischi corruttivi e trasparenza;
- **Organizzazione e capitale umano** articolata in 3 sottosezioni - Struttura organizzativa, Organizzazione del lavoro agile, Piano triennale dei fabbisogni di personale;
- **Monitoraggio** contenente gli strumenti e le

modalità di monitoraggio per ciascuna delle precedenti sezioni, nonché i responsabili. Alla luce del quadro normativo delineato, della letteratura scientifica di riferimento e del quadro istituzionale costituito dalle indicazioni metodologiche fornite dal Dipartimento della funzione pubblica (Linee Guida 2017-2021), dall'ANAC (PNA 2019, Orientamenti 2022, PNA 2022-2024) e dal CNEL (Relazioni al Parlamento e al Governo 2019, 2020, 2021), la struttura di un PIAO efficace dovrà senza dubbio seguire un doppio binario **in ciascuna delle sottosezioni in cui si articolano le sezioni 2 e 3**:

- una **parte generale**, nella quale inserire i contenuti programmatici generali per l'ente, indirettamente funzionali a generare Valore pubblico per l'intero ente, così da rispondere anche agli adempimenti tuttora esistenti (es. Piano del Fabbisogno nella sottosezione Fabbisogno del personale);
- una **parte funzionale**, nella quale inserire i contenuti programmatici funzionali alla creazione e alla protezione degli specifici obiettivi di Valore pubblico che l'amministrazione ha programmato nella sottosezione 2.1 dedicata al Valore pubblico.

## AGENZIA NAZIONALE PER I GIOVANI: RISCRIVERE LO SMART WORKING AI TEMPI DEL NEW NORMAL



▲  
Scopri la pagina dell'ANG  
su [forumpa.it](http://forumpa.it)



▲  
Rivedi il digital talk di FPA e ANG

L'agenzia nazionale per i giovani è un ente di diritto pubblico governativo istituito ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Il suo obiettivo principale è quello di promuovere la cultura della Cittadinanza attiva e, in particolare, della Cittadinanza europea fra le generazioni più giovani. L'Agenzia opera facendosi promotrice di azioni e interventi mirati a favorire l'incontro e il confronto fra paesi diversi, l'inclusione e la coesione sociale, la cultura della tolleranza, dell'integrazione e della conoscenza.

Tramite i progetti finanziati dai programmi Erasmus+Gioventù e Corpo Europeo di Solidarietà, l'ente offre a giovani di età compresa fra i 13 e 30 anni opportunità di mobilità, formazione, volontariato, tirocinio e lavoro. L'Agenzia cura, inoltre, la progettazione e la realizzazione di eventi e progetti speciali nel settore della Gioventù in Italia, l'elaborazione e la diffusione di analisi, ricerche e conoscenze sul mondo giovanile, favorendo l'incontro partecipativo fra i più giovani e le Istituzioni. Nel corso del 2022 FPA ha sviluppato un progetto finalizzato a supportare l'Agenzia nazionale per i giovani in un percorso di accompagnamento e consolidamento di **un modello flessibile di organizzazione del lavoro**, con particolare orientamento al lavoro da remoto e all'evoluzione dei nuovi modelli di Smart Working in chiave *New Normal*. Fra gli obiettivi del progetto spiccano il rafforzamento delle nuove competenze in materia di lavoro agile, il rafforzamento e il consolidamento delle competenze trasversali per operare all'interno di team di lavoro ibridi, la promozione del percorso dell'Agenzia e del confronto con amministrazioni virtuose in materia di lavoro agile. Il progetto è stato strutturato in cinque fasi secondo il modello sviluppato da FPA e insieme a Partners4Innovation: **Assessment, Visioning, Model design & Capacity Building, Pola Assessment e Design, Engagement & Communication**.

Nell'ambito del modello FPA ha curato le azioni di *capacity building* e di comunicazione con l'obiettivo di rafforzare all'interno dell'Agenzia le competenze adeguate per orientare lo Smart Working nell'organizzazione, di diffondere esternamente l'esperienza dell'Agenzia su questi temi e il suo impegno e approccio nella progettazione del PIAO (Piano integrato di organizzazione e azione) e di far circolare fra i dipendenti aggiornamenti e informazioni sulle principali iniziative in corso realizzate dall'Agenzia.

Per questo, FPA ha realizzato un Campus online dal titolo **"PIAO e PIOLA, come programmare in modo integrato per creare Valore pubblico"**, progettato e condotto dal Prof. Enrico Deidda Gagliardo,



Photo by Simon Maage on Unsplash

Direttore del CERVAP e Prorettore al Valore Pubblico dell'Università di Ferrara, con l'obiettivo di fornire ai partecipanti individuati dall'amministrazione le competenze teoriche e pratiche per predisporre il PIAO e tutte le sue sottosezioni, attraverso lavori di gruppo e simulazioni personalizzate sotto la guida del docente.

Nell'ambito delle attività di *Engagement & Communication* FPA ha curato la comunicazione dell'Agenzia all'interno di uno spazio ad essa dedicato (**Point of View**) sulla testata *forumpa.it*, al fine di raccontare l'esperienza dell'Agenzia e le sue attività attraverso contenuti testuali e multimediali (podcast e videointerviste), focalizzandosi in particolare sulle tematiche dello **Smart Working e del PIAO** e favorendo l'incontro e il confronto con altre amministrazioni virtuose.

L'attività di comunicazione ha visto inoltre l'organizzazione di un **Digital Talk** dal titolo "Dal lavoro agile al PIAO: l'esperienza dell'Agenzia nazionale per i giovani" per fare il punto, insieme ad esperti della materia e rappresentanti di una rosa di amministrazioni selezionate, sullo stato dell'arte del PIAO all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane. L'evento ha offerto una panoramica approfondita dello scenario attuale e proponendo un confronto, in forma di tavola rotonda, sulle criticità e le opportunità riscontrate nell'attuazione pratica del Piano integrato di attività e organizzazione, oltre che sui benefici e i vantaggi che può apportare in termini di creazione di Valore Pubblico.

## LO SMART WORKING NELLA PA: RIPENSARE IL LAVORO PER UN FUTURO SOSTENIBILE

di **Alessandra Gangai** *Senior Consultant, P4I e Direttrice Tavolo Smart Working nella PA - 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 per lo Smart Working in Italia, in particolare nel settore pubblico. A inizio 2020 lo Smart Working riguardava appena 600.000 lavoratori di cui poco più di 40.000 dipendenti pubblici. Questo nonostante da tempo l'applicazione dello Smart Working, o lavoro agile, fosse stata riconosciuta come un obiettivo strumentale ad una digitalizzazione e *managerializzazione* della PA.

Con l'avvento della pandemia, sin dai primi decreti governativi, l'adozione dello Smart Working è stata utilizzata come leva per far fronte all'emergenza sanitaria, garantendo al tempo stesso distanziamento sociale e continuità dei servizi. Ovunque possibile, sia nel settore privato che in quello pubblico, lo Smart Working è stato promosso come modalità preferibile quando non addirittura obbligatoria di lavoro. Il numero di lavoratori 'da remoto' è di conseguenza aumentato enormemente toccando, tra lockdown e successiva ripartenza, un picco stimabile in oltre 6 milioni e mezzo, vale a dire più di un terzo dei lavoratori dipendenti in Italia. Tra questi i dipendenti pubblici erano oltre 1,8 milioni, pari a oltre il 50% del totale.

Non stupisce che, a fronte di questo radicale e repentino aumento di diffusione, lo Smart Working sia balzato al centro dell'attenzione mediatica e dei dibattiti pubblici, con l'indubbio vantaggio di aumentarne la conoscenza e l'attenzione, ma con anche il rischio che il

concetto stesso di Smart Working sia stato dai più associato all'esperienza emergenziale, sostanzialmente confuso con il telelavoro e ricondotto riduttivamente a politiche di welfare e conciliazione vita-lavoro piuttosto che a un nuovo modello organizzativo.

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 **maggior responsabilità sui risultati**. Il vero cambiamento che ne deriva è epocale: si passa da un management tradizionale, orientato al presencialismo e al controllo degli adempimenti, a uno nuovo che ha dei principi che sono profondamente diversi, quali 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, della meritocrazia, dell'apertura e della flessibilità.

Con la fine dell'emergenza sanitaria molte realtà hanno deciso di tornare a modelli di lavoro tradizionali e lo Smart Working è stato adottato nel 2022 solo nel 57% degli enti, a fronte del 67% dell'anno precedente. Il numero di lavoratori pubblici a cui è data la possibilità di lavorare da remoto è attualmente stimabile in 570 mila, con una riduzione di ben

Occorre riflettere urgentemente su cosa sia il "vero Smart Working", che può e deve essere per le PA l'occasione per attuare un cambiamento profondo, incentrato sul lavoro per obiettivi e una digitalizzazione intelligente delle attività



il 33% rispetto all'anno precedente ed addirittura del 70% rispetto al picco toccato durante la pandemia. Il contrasto è palese con quanto accade nelle grandi imprese private dove oggi oltre il 91% delle organizzazioni propone modelli di Smart Working e il numero di *smart worker* si è attestato a 1.840.000, in crescita rispetto all'anno precedente e non lontano dai 2.110.000 del picco toccato durante la pandemia.

Per il 2023 tuttavia, le aspettative delle pubbliche amministrazioni sono quelle di un'inversione di tendenza, con una crescita prevista di circa il 20% del numero di lavoratori coinvolti.

Al netto della dinamica legata a diverse visioni ideologiche, non si può non riconoscere come l'esperienza degli ultimi due anni abbia portato numerosi lavoratori e pubbliche amministrazioni a confrontarsi con un nuovo modo di lavorare, a adottare nuovi strumenti, a digitalizzare processi ed eliminare inutili procedure. Il rischio più grande oggi è che una malintesa 'normalizzazione' del modello porti a ricondurre lo Smart Working al solo lavoro da remoto, inteso non come occasione di ripensamento dei processi e assunzione di autonomia e responsabilità, quanto piuttosto come 'concessione' di un nuovo privilegio finalizzato al miglioramento del *work-life balance* dei lavoratori pubblici.

Questa pericolosa deriva, come dimostrano i recenti studi pubblicati dal Politecnico di Milano, non solo riduce drasticamente l'impatto positivo sulle prestazioni delle organizzazioni, ma finisce con il ripercuotersi sugli stessi lavoratori, non solo in termini di *engagement* e crescita professionale, ma anche di benessere psicologico e relazionale. Occorre quindi riflettere urgentemente su cosa sia il 'vero Smart Working', che può e deve essere per le pubbliche amministrazioni l'occasione per attuare un cambiamento profondo, incentrato sul lavoro per obiettivi e una digitalizzazione intelligente delle attività. Quello che molti lavoratori pubblici si sono trovati e si trovano tutt'oggi a sperimentare, non è il 'vero' Smart

Working, ma una forma di lavoro da remoto nel quale vengono a mancare quei presupposti di autonomia e responsabilizzazione sui risultati su cui si dovrebbe fondare ogni accordo di Smart Working. Questa situazione porta con sé criticità come senso di isolamento, perdita di *engagement* e identità, che difficilmente si riscontrano in un modello di Smart Working più maturo.

Oggi siamo quindi in un momento importantissimo in cui, archiviata finalmente e speriamo in modo definitivo la logica dell'emergenza, le pubbliche amministrazioni devono decidere che organizzazione del lavoro e proposizione di valore proporre, non solo ai loro lavoratori attuali, ma anche ai potenziali candidati. Le possibilità sono tre:

- restare, o tornare, ad un modello di lavoro tradizionale in presenza;
- stabilizzare la possibilità di lavorare parzialmente da remoto, limitando però la flessibilità a questo aspetto, senza mettere in discussione la gestione degli orari e il modello organizzativo e di leadership;
- procedere verso un modello di Smart Working completo, accompagnando una progressiva e sempre più differenziata flessibilità nella scelta dei luoghi di lavoro, con interventi sulla flessibilità nella gestione dell'orario di lavoro, sulle competenze digitali, sul ridisegno degli spazi e sull'evoluzione del modello manageriale e di leadership nella direzione del lavoro per obiettivi.

Queste scelte sono destinate ad avere un impatto sostanziale sull'organizzazione del lavoro pubblico, le sue performance, ed il benessere e l'*engagement* dei lavoratori. Già oggi i risultati della ricerca 2022 dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, mettono in luce come le organizzazioni che mantengono un modello tradizionale di lavoro in presenza, hanno avuto nell'ultimo anno incrementi minori in termini di efficienza, efficacia e capacità di innovazione e hanno diminuito la loro capacità di attrarre e trattenere risorse. Poco migliore è la situazione delle realtà che si sono fermate al solo lavoro da

remoto, senza intervenire sulle altre componenti del modello organizzativo, che hanno prestazioni decisamente inferiori rispetto a quelle che applicano modelli più completi di Smart Working.

Indicazioni analoghe, ma ancora più nette, vengono dall'analisi fatta sui lavoratori e sul loro benessere nella quale sono stati identificati tre *cluster*:

- lavoratori *on-site*, che lavorano stabilmente presso la sede di lavoro;
- lavoratori *remote non smart*, che hanno la possibilità di lavorare da remoto, ma non godono di altre forme di flessibilità;
- *smart worker*, che hanno flessibilità sia di luogo, sia oraria e lavorano secondo una logica orientata al raggiungimento degli obiettivi.

Analizzando il benessere dei lavoratori, tanto dal punto di vista psicologico quanto relazionale, gli *smart worker* mostrano livelli di benessere ed *engagement* più alti sia rispetto ai lavoratori *on-site* che a quelli *remote non smart*. Questi ultimi, in particolare, mostrano livelli di *engagement* e benessere più bassi su molte dimensioni anche rispetto ai lavoratori *on-site*. Il solo lavoro da remoto, quindi, se mancante di altre caratteristiche di autonomia e non inserito in una cornice più ampia di *empowerment* e revisione dei modelli manageriali e di leadership, non solo non porta ai benefici organizzativi tipici dello Smart Working, ma può condurre a esiti peggiori persino rispetto a chi non ha alcuna forma di flessibilità.

Le amministrazioni che, avendo inizialmente applicato lo Smart Working in modo emergenziale, lo stanno stabilizzando riconducendolo a un mero lavoro da remoto, devono essere consapevoli del rischio che questa scelta comporta. Se è vero che tornare indietro a un modello tradizionale di lavoro totalmente in presenza può incontrare resistenze o essere impopolare, fermarsi ad un'applicazione superficiale, senza un'evoluzione coerente del modello organizzativo e manageriale, rischia di condurre ad una situazione addirittura peggiore. Solo accompagnando il lavoro da

remoto con una crescita di autonomia anche nella gestione degli orari di lavoro e nel lavoro per obiettivi si può arrivare ad un modello di Smart Working coerente e sostenibile che porta al miglioramento di *engagement* e benessere delle persone, ad una migliore produttività e capacità di innovazione per le organizzazioni e a benefici per la società e l'ambiente nel suo insieme.

La sfida, quindi, è uscire finalmente da un dibattito ideologico quanto sterile tra opposte tifoserie e prendere atto che il mondo del lavoro è cambiato per sempre, e che anche nel settore pubblico occorre promuovere nuovi modi di lavorare più moderni, sostenibili ed intelligenti. La posta in gioco è assai elevata perché, come l'esperienza della pandemia ci ha insegnato, il cambiamento nei modi di lavorare trascende l'organizzazione del lavoro e finisce per influenzare le città, i territori, e in ultima analisi ogni aspetto della nostra vita e della società in cui viviamo.



## I NUOVI CONTRATTI COLLETTIVI DEL PUBBLICO IMPIEGO E LA TRASFORMAZIONE ORGANIZZATIVA

di **Antonio Naddeo**, *Presidente Aran*

I contratti collettivi della tornata contrattuale 2019-2021 del pubblico impiego (funzioni centrali, funzioni locali e sanità) presentano aspetti molto innovativi per la gestione del personale. Un contratto collettivo di solito viene visto come un insieme di regole che disciplinano il rapporto di lavoro. Soprattutto nella pubblica amministrazione, il contratto si applica come se fosse una legge: aumenti di stipendio, ferie, permessi, in generale istituti da applicare. E in parte è proprio così, ma un contratto collettivo contiene anche altri aspetti (strumenti) che possono consentire al datore di lavoro di fare delle **scelte** per rendere la sua organizzazione più snella ed efficiente e soprattutto più efficace la gestione delle risorse umane. Nei contratti sottoscritti nell'ultimo anno ci sono proprio delle leve fondamentali per una efficace gestione del personale. Al fine di descrivere queste leve ritengo utile sintetizzarle in tre parole chiave: capitale umano, organizzazione e formazione.

Il **"capitale umano"** è un fattore determinante in un'organizzazione fondata sul lavoro. I contratti, oltre ai diritti e ai doveri del dipendente, introducono alcuni istituti volti a valorizzare la performance individuale dei dipendenti e soprattutto nuovi sistemi di classificazione del personale.

I nuovi **ordinamenti professionali** prevedono una semplificazione dei sistemi conseguente al superamento delle vecchie posizioni economiche sostituite da un'unica posizione giuridica per ciascuna area, nonché l'introduzione di una ulteriore area, denominata **"Area delle elevate professionalità"** (nel contratto delle funzioni locali le alte professionalità sono insieme ai

funzionari), nella quale verranno assunti dipendenti in possesso di elevata qualificazione professionale, e che rappresenta un futuro sbocco professionale per i funzionari già presenti nell'amministrazione. Dal punto di vista economico invece gli accordi stabiliscono percorsi economici chiari e semplificati, che consentono alle lavoratrici e ai lavoratori di acquisire quote aggiuntive di stipendio, denominate "Differenziali stipendiali", volte a remunerare sia le migliori performance, sia il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito.

In questo quadro si inserisce la seconda parola chiave che è **"organizzazione"**. Qui entra in campo il datore di lavoro (l'amministrazione) che, nel quadro delineato, deve individuare le soluzioni migliori: le scelte. Come vanno fatte queste scelte? Dove vanno fatte?

Per il 'come' occorre una attenta analisi della situazione interna del personale: su quali professionalità si può contare e quali competenze sono necessarie per affrontare le nuove sfide? Fino ad oggi l'offerta di posizioni lavorative nella pubblica amministrazione si è rivolta, principalmente, a soggetti dal profilo generalista. La transizione digitale ed ecologica richiede invece la ricerca di competenze informatiche, manageriali o, più in generale, volte ad una logica di *problem solving*. Questa attenta **analisi del fabbisogno** deve essere coniugata all'interno dei profili professionali che ogni amministrazione dovrà individuare, previo passaggio con le organizzazioni sindacali.

Dove vanno fatte le scelte del datore di lavoro? Nella contrattazione integrativa. È nella contrattazione aziendale che l'ammi-

nistrazione deve portare la sua idea di gestione del personale e confrontarsi con le organizzazioni sindacali.

La terza chiave di lettura è la **"formazione"**. Nei contratti sottoscritti, oltre ad un articolo specifico per la formazione dei dipendenti, è stato inserito un articolo dal titolo **"Pianificazione strategica di conoscenze e saperi"**. La norma contrattuale stabilisce che le amministrazioni devono favorire misure formative finalizzate alla transizione digitale, nonché pianificare programmi di *upskilling* e di *reskilling* per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della pubblica amministrazione.

Unendo capitale umano e formazione possiamo senz'altro rifarci alla definizione di Thomas A. Stewart di "capitale intellettuale": «Il capitale intellettuale è tutto quel materiale intellettuale – sapere, informazione, proprietà intellettuale, esperienza – che può essere messo a frutto per creare ricchezza». Quindi le amministrazioni pubbliche hanno a disposizione un **capitale intellettuale** che devono saper gestire, utilizzare, sviluppare e valutare.

Il più delle volte ci si ferma a quanto si spende per la formazione. **Il capo del personale può sapere quanto spende l'ente per la formazione, ma non quanto apprendimento ne deriva.**

Generalmente, e contrariamente a quanto avviene in una azienda privata, il tema del personale viene affrontato esclusivamente come un costo per l'amministrazione (soprattutto nell'ottica del controllo della spesa) senza considerare mai il lavoro e i risultati che produce. Questa considerazione vale anche per le molte riforme legislative fatte nel nostro paese con la famosa clausola **«senza oneri a carico del bilancio dello Stato»**. Ma se si vuole innovare, soprattutto in una organizzazione del lavoro, non si può non prevedere investimenti: sulle persone, sulle tecnologie, ecc. **Investire sulle persone vuol dire assumere, cercare nuove competenze, e soprattutto formare.**

Le attività formative sono programmate nei **piani di formazione del personale**, sulla base dell'analisi dei fabbisogni formativi rilevati nell'organizzazione, anche in conseguenza di innovazioni tecnologiche, organizzative e normative. I piani devono tenere conto dei processi di mobilità e di reclutamento di nuovo personale, dei programmi di sviluppo della qualità dei servizi, nonché delle esigenze di accrescimento e sviluppo professionale, con particolare riferimento alla riqualificazione e alla progressione del personale. Nei piani devono essere **individuate le risorse finanziarie** da destinare alla formazione, ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali. Il contratto prevede l'attivazione di **percorsi formativi differenziati per target di riferimento**, al fine di colmare lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti che siano inseriti nell'ambito di appositi sistemi di accreditamento e che garantiscano alta qualificazione, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica. Le amministrazioni pianificano altresì **programmi di upskilling e di reskilling** per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della pubblica amministrazione.

La formazione è utile, nell'ambito della valutazione, sia nelle progressioni economiche orizzontali, sia in quelle verticali. Per le **progressioni orizzontali** l'attività formativa svolta dal dipendente si somma agli altri due fattori individuati dal contratto: valutazione della performance individuale e esperienza professionale. Le amministrazioni

Se vuoi innovare, soprattutto in una organizzazione del lavoro, non puoi non prevedere investimenti: sulle persone, sulle tecnologie, ecc. Investire sulle persone vuol dire assumere, cercare nuove competenze, e soprattutto formare



curano, per ciascun dipendente, la raccolta di informazioni sulla partecipazione alle iniziative formative concluse con accertamento finale delle competenze acquisite. Al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al

personale destinatario dei CCNL, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materia. Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali.

## VERSO L'ANNO EUROPEO DELLE COMPETENZE

di **Laura Lapenna**, *Responsabile progetti formativi FPA*

«Le transizioni verde e digitale stanno aprendo nuove opportunità per i cittadini e l'economia dell'Unione. Disporre delle competenze adatte mette i cittadini in grado di affrontare con successo i cambiamenti del mercato del lavoro e di partecipare pienamente ai processi democratici». Con queste parole la Commissione europea ha adottato la proposta di rendere il 2023 l'anno delle Competenze: poche righe che con chiarezza collegano il tema che accompagnerà i prossimi dodici mesi nel calendario dell'Unione alle sfide delle grandi transizioni dei nostri tempi. Sulla carta, la formazione è l'arma dell'equità, lo strumento necessario per rendere davvero giusta una trasformazione che, nei fatti, rischia di lasciare indietro molti.

Sul fronte delle pubbliche amministrazioni di casa nostra si sono registrati slanci in avanti, ma anche qualche falsa partenza. Nel 2022 con la pubblicazione delle **Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche** (a doppia firma Brunetta-Franco) e con il parallelo rinnovo dei contratti pubblici dei diversi Comparti del settore pubblico, possiamo dire che si è compiuto un piccolo cambio di paradigma.

In linea con le indicazioni europee contenute nel documento *Quality for Public Administration. A Toolbox for Practitioners* le pubbliche amministrazioni italiane cominciano a strutturarsi per diventare moderni organismi *competency-based*, basati cioè sulle competenze. Per farlo, si dotano di diversi strumenti, partendo dall'introduzione nel

contratto dell'area per elevate professionalità che incentiva a livello retributivo i dipendenti più esperti; e, poi, con la definizione delle **famiglie professionali** per ciascuna area di appartenenza: una novità che invita gli enti a ripensare la mappatura dei fabbisogni formativi collegandola alla definizione di un vero e proprio framework che faccia da base per i processi di reclutamento, selezione, valutazione, premialità, formazione e sviluppo professionale.

Una simile evoluzione nella gestione delle risorse umane non può prescindere quindi dal riconoscimento delle cosiddette **soft skills** (pensiamo all'orientamento al risultato, l'assertività, la motivazione personale, la capacità di comunicare o lavorare in squadra, la negoziazione o alla resilienza). Emerge così che le competenze trasver-

sali non sono più un orpello, un piccolo box da riempire a fine curriculum, ma eserciteranno un peso sempre crescente nei percorsi di carriera del singolo dipendente.

Una valutazione in linea con la proposta di **Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica** elaborate dalla SNA. La Scuola nazionale dell'Amministrazione ha individuato nel suo "Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana" che tra le abilità più rilevanti raccomandate in tutti i bandi per la selezione della dirigenza include: soluzione dei problemi, gestione dei processi, sviluppo dei collaboratori, decisione responsabile, gestione delle relazioni interne ed esterne, tenuta emotiva.

**Le competenze trasversali non sono più un orpello, un piccolo box da riempire a fine curriculum, ma eserciteranno un peso sempre crescente nei percorsi di carriera del singolo dipendente**



Assistiamo perciò al passaggio da un modello di selezione per i vertici della PA che passa dalla valutazione quasi esclusiva delle conoscenze tecnico-specialistiche, da un modello che potremmo definire nozionistico e centrato sull'adempimento a una metrica mista che prende in esame non solo il classico bagaglio delle conoscenze adatte al ruolo, ma setaccia competenze trasversali e motivazioni personali del candidato. E per farlo capovolge schemi e metodologie introducendo un sistema di selezione basato sull'*Assessment center*, strumento raffinato – che finora abbiamo accostato al *recruiting* delle aziende più corpose e strutturate – in cui la lucidità nel ragionamento e la propensione a risolvere i problemi sono il primo dato da classificare. Un capitolo ancora tutto da scrivere.

Su tutt'altro fronte, la contingenza della guerra ha acceso i riflettori sui temi della transizione energetica e attivato l'interesse su modelli di consumo sostenibili e circolari. Se non è ipotizzabile affrontare la trasformazione verde senza concedersi dei momenti di riflessione e formazione, è evidente come la propensione a una didattica orizzontale, disponibile per tutti, sia ancora minima e non sufficiente. Nel solco del GreenComp, il *framework* elaborato nella prima metà del 2022 dal JRC, il Centro comune di ricerca della Commissione europea, invece, lo sviluppo sostenibile va contestualizzato in un set completo di competenze, essenziali per potenziare la sensibilità alla transizione ecologica e una visione del nostro futuro con occhi diversi. L'obiettivo, ancora lontano, è diffondere e potenziare la consapevolezza e la cultura della sostenibilità nelle pubbliche amministrazioni e nei loro dipendenti. Sul fronte delle competenze digitali, la situazione è ben più critica. Da un lato nessuno può permettersi di obiettare che si tratta di abilità necessarie per superare i ritardi accumulati nel corso degli anni e – come si legge nel documento di presentazione del Desi 2022 (*Digital Economy and Society Index*)

– che rimane cruciale assicurare una continua attenzione alla semplificazione e alle competenze digitali dei dipendenti pubblici e dei cittadini italiani. Non c'è dubbio, infatti, che un ecosistema innovativo per funzionare senza squilibri ha bisogno che i singoli partecipanti si riconoscano tra loro, proprio perché parlano una lingua comune. L'obiettivo, quindi, è promuovere una cultura digitale che diventi identitaria, che muova un agire collettivo votato all'innovazione nei flussi di lavoro e nei servizi offerti al pubblico e al territorio.

A oggi, invece, in tema di *upskilling* digitale il risultato raggiunto è modesto. Al contrario, il tema della formazione digitale dei dipendenti pubblici dovrebbe essere classificato come un argomento da affrontare con urgenza e con maggiore convinzione. E forse è il campo in cui, negli ultimi dodici mesi, maggiore è stato il divario riscontrato tra annunci e risultati. Forse, se il piano di formazione annunciato dal Dipartimento della funzione pubblica ha raggiunto numeri decisamente insoddisfacenti è forse perché è mancata finora una vera e propria connessione sinergica delle più avanzate offerte didattiche delle agenzie formative, pubbliche e private, in grado di offrire percorsi formativi assistiti e certificati. Insieme a una rinnovata centralità degli uffici che si occupano di formazione e risorse umane.

Nei tre anni passati l'adozione forzata dello Smart Working e la remotizzazione dei processi lavorativi hanno facilitato le nostre vite, ma al contempo, ci hanno causato un sovraccarico cognitivo, una stanchezza che non avevamo conosciuto prima. E se la sensazione di affaticamento, di burn out è diffusa tra i singoli, tanto più arreca danno ai gruppi di lavoro, sospesi come acrobati tra nuovi processi e nuove modalità organizzative del lavoro.

Alla sfiducia, però, non c'è risposta più adeguata di percorsi di formazione costruiti sulle necessità delle amministrazioni: perché se non continuiamo a insistere sulle compe-

tenze digitali corriamo il rischio non solo di non cogliere le prospettive di crescita per il prossimo futuro, ma di lasciare indietro, per sempre, tanti soggetti sperduti come isole in un contesto globale ad alto tasso di innovazione.

Già, perché in tutta questa nuova geografia delle competenze, c'è un elemento, un'abilità che più di tutte va supportata e incentivata: imparare ad imparare. Solo un adulto che si adatta in tutto il suo percorso professionale a sfruttare e – diciamolo – anche un po' a giocare con tutti gli strumenti didattici disponibili in contesti formali (dalle piatta-

forme di e-learning con percorsi strutturati di apprendimento) o informali (pensiamo alle conferenze Ted o ai podcast o alle risorse disponibili su tanti siti di approfondimento) si prepara ad acquisire la più importante delle competenze trasversali, la predisposizione all'apprendimento per tutto il corso della vita. E solo un allenamento continuo in questa direzione potrà aiutarci a raggiungere uno dei tre obiettivi fissati dal *Social Pillar*, il pilastro europeo dei diritti sociali che punta a vedere impegnato almeno il 60% dei suoi cittadini adulti in un corso di formazione ogni anno.



## FPA DIGITAL SCHOOL: LA FORMAZIONE PER LE TRANSIZIONI AMMINISTRATIVA, DIGITALE ED ECOLOGICA



Visita la piattaforma  
FPA Digital School

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 tre anni abbiamo prodotto oltre 1.800 *learning object*, organizzati in oltre 120 corsi strutturati, che hanno visto già il coinvolgimento di più di 85.000 dipendenti pubblici in formazione e per i quali sono in via di rilascio oltre 97.000 *Open Badge* personali di attestazione delle competenze acquisite.

Anche quest'anno parliamo di numeri importanti. 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 online 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.

Tante amministrazioni hanno promosso percorsi di carriera più specialistici, come la **qualificazione di Project Manager ISIPM base®** e la **certificazione 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, necessaria per l'attuazione del PNRR.

Tra gli altri enti, **Regione Lazio** ha avviato, con la collaborazione di FPA Digital School, nel corso del 2022 un importante progetto di formazione rivolto ai propri dipendenti per ampliare le competenze e le figure specializzate e certificate come Project Manager.

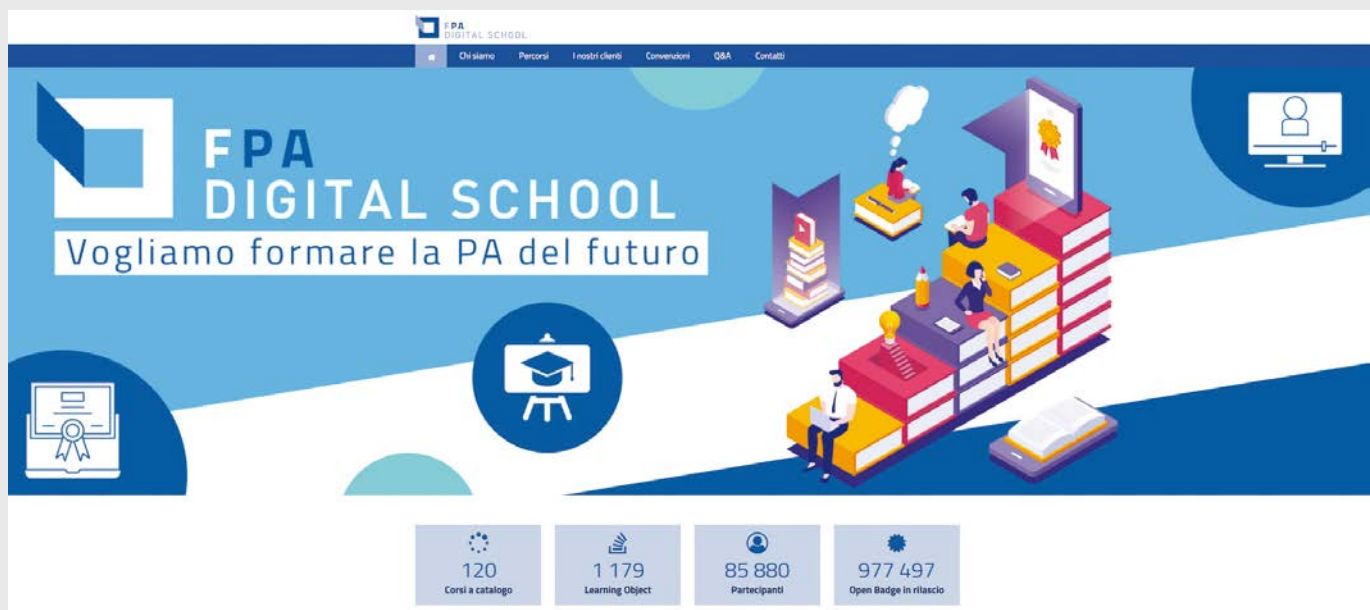
Oltre a questi percorsi, abbiamo riscontrato grande interesse per le

edizioni del Campus di formazione sincrona dedicati al **PIAO: Come programmare in modo integrato per produrre valore pubblico** con **Enrico Deidda Gagliardo**, Direttore scientifico del CERVAP e Prorettore al Valore Pubblico dell'Università di Ferrara e **Denita Cepiku** Professoressa associata di Management Pubblico dell'Università di Roma Tor Vergata e Componente della Commissione Tecnica per la Performance. Con l'introduzione del PIAO si vuole garantire la massima semplificazione e sostenere una visione integrata e complessiva delle scelte di sviluppo delle amministrazioni attraverso un documento di programmazione unico che integri i piani della performance, del lavoro agile (POLA) e dell'anticorruzione. I Campus di formazione proposti dalla nostra scuola hanno accompagnato dirigenti, dipendenti e amministrazioni in tutte le fasi di redazione del Piano fornendo preparazione tecnica e possibilità di fare pratica nella redazione del documento con la supervisione dei docenti.

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 che snoda attraverso 19 corsi che mirano a sviluppare le più diffuse competenze trasversali – come il problem solving, la gestione dello stress, il pensiero creativo, la leadership e così via – per il cambiamento organizzativo.

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.

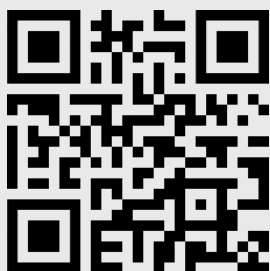
Ci sono enti che hanno ottenuto un **Golden Badge**, quelli che sono riusciti a portare a termine il 100% (o quasi) di tutta la formazione prevista, e possiamo dire con grande orgoglio che sono la maggioranza. Ci sono poi anche **Silver badge** e **Bronze badge**, un riconoscimento comunque di altissimo valore per chi si sta impegnando e sta puntando al miglioramento continuo.

Il 2023 si apre con l'ambizioso progetto di un intero percorso in autoapprendimento dedicato alle **Competenze per la transizione ecologica e la sostenibilità**, aderente al *GreenComp*: il quadro europeo delle competenze per la sostenibilità.

Un modello di sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri: è questa la definizione più conosciuta di sviluppo sostenibile. Ma, in concreto, come si ragiona in termini di sostenibilità?

Aderente al *GreenComp* (*The European sustainability competence framework*), il percorso proposto dalla FPA Digital School individua un quadro completo delle competenze necessarie per pensare al futuro con occhi diversi e potenziare la sensibilità alla transizione ecologica. L'obiettivo è diffondere la consapevolezza e la cultura della sostenibilità nella PA per accompagnare le amministrazioni e i dipendenti pubblici nello sviluppo delle loro competenze per la transizione verde.

## FP-CGIL: "CONCORSI CON TE" E UNA BIBLIOTECA VIRTUALE PER LA FORMAZIONE DEDICATA AL RINNOVAMENTO DELLA PA



Scopri il portale  
[concorsipubblici.fpcgil.it](https://concorsipubblici.fpcgil.it)

Anche nel corso del 2022 è proseguita con successo 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 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.

Il 2022 è stato l'anno del consolidamento della **Biblioteca dei Saperi**, una vera e propria biblioteca virtuale sempre aggiornata e disponibile con vasta selezione di materie. La Biblioteca consente ad ogni utente di definire il proprio personale percorso di studio. Per ogni argomento scelto sono disponibili video-lezioni, testi da scaricare e quiz di autovalutazione per misurare il livello di preparazione.

L'offerta formativa, inoltre, è stata potenziata con l'inserimento di due banche dati di questionari per mettere alla prova la propria conoscenza della lingua inglese e dell'informatica, due materie ormai presenti in tutte le selezioni a cura delle pubbliche amministrazioni.

Le materie della Biblioteca afferiscono a molte aree tematiche tra cui:

- **diritto**, tra cui Diritto Amministrativo e Costituzionale, Diritto del Lavoro, Diritto Civile, Diritto Civile e Commerciale, Diritto Penale, Diritto Tributario, Elementi di Diritto Processuale Civile, Elementi di Diritto Processuale Penale, Diritto di Famiglia, Elementi di ordinamento Giudiziario, Nozioni sui Servizi di Cancelleria e infine Normativa sulla Salute e Sicurezza sul lavoro;
- **economia, bilancio e contabilità**, tra cui Bilancio e Contabilità pubblica, Contabilità aziendale, Economia del Lavoro, Scienza delle Finanze, Princìpi di Economia, Princìpi di Finanza pubblica e Bilancio e Contabilità pubblica, Elementi di Bilancio europeo;
- **statistica**;
- **sanità**, tra cui percorso infermieri, percorso OSS, Privacy e Sicurezza;
- **pianificazione, programmazione, controllo, organizzazione e gestione aziendale**;
- **enti locali**;



Foto di Stefano Corso

- **cos'è la pubblica amministrazione e come si articola;**
- **PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza);**
- **competenze trasversali;**
- **test di logica.**

Come noto, l'intervento promosso da FP CGIL e realizzato grazie alla collaborazione con FPA 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 **79 docenti coinvolti** e di **823 oggetti formativi**, suddivisi tra:

- video lezioni con docente (519)
- video animati (176)
- questionari (118)
- podcast di aggiornamento (9)

Già presenti in piattaforma tanti percorsi formativi come **Sanità**, dedicati a infermieri e OSS; **Ministero di Grazia e Giustizia**; **INPS**; **Agenzia delle Entrate**; **Ministero della Cultura**; **Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli**; **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**.

Il gradimento degli utenti è confermato dal numero di accessi registrati in piattaforma. Solo nel 2022 il sito internet che ospita la piattaforma di "Concorsi Con Te" ha superato i **580 mila accessi**, totalizzando oltre **2,3 milioni di pagine visualizzate**.

## LIFECOMP, GREENCOMP, DIGCOMP: UNA VISIONE DI SISTEMA DELLE COMPETENZE DI BASE PER LA VITA E IL LAVORO

di **Luigi Di Marco**, Area coordinamento operativo ASviS

È in corso di formalizzazione presso le istituzioni europee la dichiarazione del **2023 come Anno europeo delle competenze**. Come indica la Commissione europea nella COM(2022) del 12.10.2022 recante la proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio sull'Anno europeo delle competenze «dotando la forza lavoro dell'UE delle competenze necessarie si garantisce che le transizioni verde e digitale siano socialmente eque e giuste e si consente alle persone di gestire con successo i cambiamenti del mercato del lavoro e di impegnarsi pienamente nella società e nella democrazia, in modo da non lasciare indietro nessuno».

L'Anno europeo delle competenze dovrebbe proporsi come spinta attuativa dell'Agenda europea delle competenze del 2020 e del piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali adottato dalle istituzioni UE nel vertice sociale di Porto del 6-7 maggio 2021, che ha indicato come obiettivo che ogni anno almeno il 60% della popolazione adulta (tra i 25-64 anni) deve seguire un corso di formazione. Nell'ultimo rapporto Eurostat sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile, si riporta il dato di sintesi per l'Italia che nel 2021 solo il 9,9% degli adulti (25-64 anni) ha seguito un corso di formazione, mentre la media UE si colloca al 10,8%<sup>1</sup>.

Nel quadro dei riferimenti europei, l'ASviS ha recentemente sviluppato il tema delle competenze della PA nel Quaderno "La transizione ecologica giusta"<sup>2</sup>, pubblicato a ottobre 2022, auspicando la definizione di un Piano

coordinato per le competenze della PA che persegue due obiettivi essenziali:

- **trasformazione culturale di base** per il consolidamento e la diffusione di valori comuni (in coerenza anche ai principi costituzionali inclusivi delle recenti modifiche agli articoli 9 e 41, nel quadro dei principi fondamentali dei Trattati dell'UE) e dell'equità e della sostenibilità (come definiti nelle *GreenComp*), sviluppare competenze personali, sociali e per l'apprendimento (come definiti nel quadro delle *LifeComp*), competenze digitali (come definite nel quadro delle *DigComp*), sviluppando capacità di visione al futuro, motivazione personale, senso di appartenenza e impegno al lavoro nell'interesse pubblico, benessere organizzativo e capacità di lavorare in team;
- **diffusione di competenze per la transizione in ambito tecnico e specialistico** per le capacità progettuali e gestionali della PA necessarie a rispondere concretamente alle sfide della transizione.

I sopra citati quadri formalizzati sulle competenze *LifeComp* (2020)<sup>3</sup>, *GreenComp* (2022)<sup>4</sup>, *DigComp* (versione 2.2. del 2022)<sup>5</sup> del Centro Comune di Ricerca (JRC) della Commissione europea, rappresentano a tutti gli effetti gli **elementi base delle competenze per lavorare dentro e fuori della PA**, quale che siano la funzione e il ruolo effettivamente svolti, poiché le competenze di base per le transi-

<sup>3</sup> Joint Research Centre, Commissione europea, *LifeComp: The European Framework for Personal, Social and Learning to Learn Key Competence*, 2020

<sup>4</sup> Joint Research Centre, Commissione europea, *GreenComp The European sustainability competence framework*, 2022

<sup>5</sup> Joint Research Centre, Commissione europea, *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens - With new examples of knowledge, skills and attitudes*, 2022

<sup>1</sup> Eurostat, *Adult participation in learning by sex*, <https://ec.europa.eu/eurostat>

<sup>2</sup> ASviS, *La transizione ecologica giusta*, Ottobre 2022



zioni verde e digitale non sono dimensioni specialistiche del sapere, ma presentano essenzialmente le competenze necessarie per rispondere alle sfide del nostro tempo in cui tutte le persone sono coinvolte e chiamate ad assumere comportamenti conseguenti, anche pro-attivi.

Una lettura integrata con visione di sistema dei tre quadri di competenze favorisce utili sinergie. Come indica lo stesso JRC tutte queste competenze sono complementari e interconnesse tra loro. In altre parole, le competenze essenziali per un ambito sosterranno lo sviluppo delle competenze in un altro ambito.

In particolare, nelle **GreenComp** emerge come competenza di base l'**incarnare i valori di sostenibilità** propugnando come valori l'equità e la giustizia per le generazioni attuali e

future e implicando una riflessione sui valori personali. Questa competenza è definita dal JRC una "metacompetenza" poiché implica un'adesione di tipo etico-valoriale, indicando che «i valori sono concetti e che le persone possono scegliere a quali valori dare priorità nella loro vita.»

In proposito, ASviS mette in collegamento le **GreenComp** con le **Raccomandazioni del Consiglio dell'OCSE del 2019 per la Leadership e capacità del servizio pubblico**<sup>6</sup> per «promuovere un'amministrazione altamente professionale basata sull'obiettività, sull'imparzialità e sullo Stato di diritto, quale condizione fondamentale per garantire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e nella governance».

Nelle raccomandazioni l'OCSE evidenzia necessaria la costruzione di una cultura e una

leadership orientate ai valori nel servizio pubblico, incentrate sul miglioramento dei risultati per la società, attraverso la definizione dei **valori del servizio pubblico e la promozione di un processo decisionale basato sui valori**, in particolare attraverso:

- **chiarire e comunicare** i valori fondamentali condivisi che dovrebbero guidare il processo decisionale nel servizio pubblico;
- **dimostrare con il comportamento** la responsabilità e l'impegno nei confronti di tali valori;
- **fornire a tutti i dipendenti pubblici regolari opportunità di discutere con franchezza i valori**, la loro applicazione pratica e sui sistemi a supporto di un processo decisionale basato sui valori.

*GreenComp* offre il quadro di sintesi dei valori sposandosi di fatto con le Raccomandazioni OCSE e offre un supporto alla comprensione e alla messa in pratica dei principi fondamentali della Costituzione con la modifica all'art. 9 che ha integrato la «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

Le **LifeComp** – definite come «la capacità di **riflettere su sé stessi, di gestire efficacemente il tempo e le informazioni, lavorare con gli altri in modo costruttivo, rimanere resilienti e gestire il proprio apprendimento e la propria carriera**» – non sviluppano aspetti valoriali ma li sottintendono e in parte li evocano nei concetti di inclusione e solidarietà. Impostano comunque un processo di sviluppo individuale e collettivo nell'ambito dell'organizzazione volto al conseguimento di risultati concreti integrabili con gli obiettivi di *GreenComp*, integrando i valori sia con gli aspetti di auto-motivazione personale sia con la convergenza di scopo del team di lavoro. Comprendendo, ad esempio, «la capacità di far fronte all'incertezza e alla complessità, di mantenere il proprio benessere fisico ed emotivo, di mantenere la salute fisica e mentale, e di essere in grado di condurre una vita attenta alla salute e orientata al futuro, di empatizzare e

Le competenze di base per le transizioni verde e digitale non sono dimensioni specialistiche del sapere, ma presentano essenzialmente le competenze necessarie per rispondere alle sfide del nostro tempo

<sup>6</sup> OECD, *Raccomandazione del Consiglio sulla Leadership e la Capacità del Servizio Pubblico*, 2018

di gestire i conflitti in un contesto inclusivo e solidale».

Le *LifeComp*, perseguendo il completo stato di benessere anche mentale e sociale, contribuiscono al compito della PA di **garantire la salute dei lavoratori e il benessere organizzativo**. Ciò, oltre a essere un fine in sé di garanzia di diritti costituzionali, è anche strumentale ad avere una PA adeguata a rispondere ai bisogni dei cittadini e alle sfide del nostro tempo. Può integrare anche percorsi formativi dei lavoratori per la salute e sicurezza sul lavoro ai sensi del D.Lgs 81/2008 e dare concretezza al principio di benessere organizzativo nella PA.

Le *DigComp* – le competenze per la trasformazione digitale – combinando l'uso sicuro, critico e responsabile delle tecnologie digitali, l'impegno per l'apprendimento, il lavoro e la partecipazione alla società delle persone, integrano ancora nella prospettiva del mondo digitale le stesse *LifeComp*. Un comune denominatore tra i tre quadri di competenze sono, per esempio, le **capacità critiche** (o pensiero critico).

Una parte delle *DigComp* che sta assumendo particolare rilevanza è l'attenzione al consumo di risorse e l'impatto ambientale nell'uti-

lizzo delle tecnologie digitali. Con tutta evidenza, il quadro valoriale di *GreenComp* ha il potenziale d'integrare questo aspetto, non come puramente accessorio (o marginale) alle *DigComp*, ma come elemento d'attenzione e di approfondimento centrale per lo sviluppo delle *DigComp* stesse.

Per completezza, sarebbe utile per la PA la conoscenza anche del quarto quadro formalizzato di competenze ad oggi elaborato dal JRC, e precisamente ***EntreComp***<sup>7</sup>: il quadro europeo delle competenze per l'imprenditorialità, negli aspetti in cui la PA svolge un ruolo anche di tipo imprenditoriale pubblico, o s'interfaccia e svolge attività di promozione per lo sviluppo dell'imprenditoria in generale. In sintesi, *EntreComp*, perseguendo lo scopo di «creare valore finanziario, culturale o sociale per gli altri», integra i contenuti e gli obiettivi sociali degli altri quadri formativi in ottica imprenditoriale.

<sup>7</sup> Joint Research Centre, Commissione europea, *EntreComp: The Entrepreneurship Competence Framework*, 2016



## LA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE: COME SUPPORTARE IL RESKILLING E L'UPSKILL DEL PERSONALE PUBBLICO

di **Giusi Miccoli**, *Strategic Advisor per le politiche per il personale*

### Colmare il gap di competenze

Come si possono soddisfare le esigenze del PNRR e perseguirne le priorità (*Digital Transition, Green Transition, Social Innovation*)? Come supportare l'ammodernamento e la digitalizzazione dei servizi pubblici (*Modernise*) e l'apprendimento di nuove competenze e il miglioramento di quelle esistenti (*Reskill and upskill*)? Come garantire l'efficacia e l'efficienza dei processi formativi?

Per garantire il concreto sviluppo delle competenze, un elemento strategico è costituito da metodologie didattiche e da strumenti adeguati e coerenti con il rafforzamento amministrativo della PA. Le politiche per la formazione, infatti, solitamente individuano i destinatari (chi) e i contenuti (il cosa) ma non frequentemente indicano metodologie didattiche e strumenti, qualità della formazione e professionalità dei formatori (il come) come elementi strategici e rilevanti per lo sviluppo delle competenze. Inoltre, spesso non sono presidiati i possibili margini di inefficacia della formazione: standardizzazione dei contenuti, limitata esperienza dei formatori, impatto non coerente con le esigenze dell'ente, *digital burn-out*, limitato ricorso alla certificazione delle competenze acquisite.

Un'ipotesi di lavoro può essere costruire un modello di *smart learning*, in cui 'smart' non è solo apprendere a distanza. La nuova frontiera deve essere uno *smart learning* che offra ai *learner* servizi di formazione fruibili da qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, reinterpretando il processo di apprendimento. Si tratta di intraprendere una strada che cor-

re su un binario composto da due elementi essenziali: un modello di apprendimento degli adulti, che metta al centro il *learner*, e la valorizzazione e la finalizzazione delle tecnologie dell'apprendimento.

### Andragogy, not Pedagogy

Analizziamo il primo elemento. Per favorire lo sviluppo delle competenze è necessaria una definitiva transizione da un approccio tradizionale basato sul mero trasferimento di conoscenze e sull'aggiornamento professionale a un reale investimento sulla crescita delle persone e sul potenziamento della capacità amministrativa delle amministrazioni. Rispetto al passato devono cambiare i processi e gli strumenti: si deve lavorare per una transizione da un **approccio top-down** in cui gli 'esperti' guidano l'apprendimento ad un **processo bottom-up** in cui invece gli utenti della formazione svolgono un ruolo attivo nella progettazione e produzione dei contenuti, senza intermediari e creando relazioni orizzontali, come per esempio avviene nell'apprendimento *peer to peer* (comunità di pratica, *wiki, world café, benchmarking*).

In merito all'apprendimento degli adulti Malcom Knowles – educatore statunitense di fama mondiale e massimo esponente dell'andragogia – scrisse l'articolo "*Andragogy, not Pedagogy*" (in *Adult Learning*, 1968). Propose di superare l'approccio pedagogico prevalentemente orientato a utilizzare metodi e tecniche scolastiche in favore di un modello di apprendimento degli adulti come processo di crescita e sviluppo di conoscenze, competenze e capacità in base alle esperienze fatte nel corso della vita personale e lavorativa. Per Knowles l'apprendimento è un processo in cui l'individuo è al centro.

Gli adulti devono apprendere nell'esperienza e dall'esperienza: la formazione deve ricorrere a tecniche esperienziali, che consentono di apprendere dal fare e dall'affrontare situazioni problematiche riconducibili alla vita reale e quindi i contenuti e le competenze sono immediatamente utilizzabili e spendibili. E se si affrontano situazioni concrete gli adulti:

- sono maggiormente disposti ad apprendere;
- non apprendono se incentivati da premi, ma se c'è soddisfazione personale e auto-stima;
- possono apprendere da soli, senza il supporto di un esperto.

Con un approccio che mette il *learner* al centro del processo di apprendimento allora chi partecipa alla formazione è una risorsa irrinunciabile. E il formatore svolge un ruolo di facilitatore dell'apprendimento.

### Le tecnologie dell'apprendimento

Veniamo ora al secondo elemento: le tecnologie dell'apprendimento.

Fino al 2020 la formazione per gli adulti si svolgeva prevalentemente in presenza, scegliendo come modalità la lezione frontale e le metodologie attive tese al coinvolgimento dei destinatari, come ad esempio analisi di casi e *role playing*, *training on the job*, formazione esperienziale. La formazione a distanza, in sincrono e asincrono, veniva impiegata in modo limitato e con circospezione: si utilizzavano piattaforme di apprendimento online (proprietarie o di fornitori) prevedendo l'erogazione di corsi in modalità e-learning (strutturati in pillole, video, dispense, test).

Nell'epoca del digitale – soprattutto a partire dal 2020 – anche l'apprendimento è diventato digitale. Si è affermato un modello che utilizza alternativamente formazione in presenza e formazione online. Quest'ultima si svolge in modalità sincrona (utilizzando webinar e aule virtuali) e in modalità asincrona (ricorrendo come in passato a piattaforme di apprendimento online, quali ad

esempio Moodle, o a corsi online disponibili su piattaforme dei fornitori).

Le tecnologie sono quindi un fattore abilitante del *blended learning* perché è possibile utilizzarle nel *digital learning* ma anche nell'aula fisica.

### La trasformazione digitale della formazione: le basi dello *smart learning*

Si delineano quindi alcuni trend su cui dovremo riflettere per comprendere come meglio garantire i processi di apprendimento:

- la formazione in presenza e a distanza (asincrona e sincrona), può evolvere in *smart learning*, una modalità *blended learning*, che integra formazione in presenza, corsi online, funzionalità e strumenti digitali (*istant poll*, bacheche virtuali condivise, web forum, repository di file...), il tutto fruito su pc, tablet e cellulari e permettendo all'utente di accedervi ovunque e in qualsiasi momento. Un sistema di apprendimento che ha caratteristiche di **ubiquità, multimedialità e interoperabilità**;
- i percorsi di apprendimento diventano multi-utente e personalizzati, perdendo una buona dose di standardizzazione. Fondamentale è prevedere sistemi di *assessment* delle competenze per progettare moduli o pillole di formazione fruibili dagli utenti in base al livello di conoscenza/competenza posseduto. In questo modo i percorsi formativi si trasformano in *bite-sizing learning*, consentendo un apprendimento con caratteristiche di **modularità e personalizzazione**;
- l'apprendimento evolve da processo lineare in processo aumentato: i percorsi formativi organizzati in unità didattiche consecutive, definiti a priori dal progettista o dal formatore, mutano in percorsi 'aumentati', in cui gli utenti hanno la possibilità di accedere a unità di apprendimento acquisendo competenze, capacità, abilità in base al livello posseduto in ingresso e quindi senza necessariamente seguire un



percorso rettilineo e standardizzato. Inoltre, possono utilizzare strumenti e funzionalità in presenza o online che consentono un apprendimento con caratteristiche di **interattività, esperienzialità ed immersività**;

- l'affermarsi del *social* e *collaborative learning*: l'apprendimento si arricchisce della dimensione social e collaborativa. Sia nella formazione in presenza che nella formazione online si collabora e si co-progetta, grazie a metodologie, quali il *mentoring*, il *budding*, i *world caffè*, le comunità di pratica, e a strumenti di *collaborative learning* e *gamification*. L'apprendimento ha come caratteristiche la **collaborazione**, la **co-progettazione** e l'**engagement**.

### Potenziare le competenze degli attori della formazione

Questa transizione dalla semplice e isolata aula fisica allo *smart learning* indotta dalla diffusione delle tecnologie dell'apprendimento, dalla maggiore offerta formativa digitale qualificata e dal cambiamento delle abitudini dei *learner*, in particolare nella loro modalità di fruizione della formazione in termini di luoghi e di tempi, richiede un

cambiamento dell'organizzazione della formazione, nuove competenze ai formatori e, inoltre, nuovi profili di formatori. Nell'ambito dello sviluppo delle competenze il potenziamento e la riqualificazione del sistema della formazione sono le priorità che consentono di colmare i gap presenti nel personale del settore pubblico.

In questa transizione restano centrali figure quali il formatore/docente, il progettista, il coordinatore organizzativo, il project ma-

nager, il tutor. Con una necessità evidente di *upskilling* e *reskilling* delle competenze legate sia ad un approccio all'apprendimento di tipo *bottom-up* sia alla trasformazione digitale. Oltre a profili già presenti, se ne affermano anche di nuovi come quello dei facilitatori o degli agenti di cambiamento, attivi nell'*engagement*, nella facilitazione dell'apprendimento, nella gestione di progetti complessi.

E le competenze richieste?

Ci sono 'vecchie' competenze che continuano a giocare un ruolo fondamentale, come ad esempio la rilevazione dei fabbisogni, la verifica della coerenza del progetto rispetto alle specifiche esigenze dell'amministrazione e del *learner*, la capacità di progettazione e pianificazione, la scelta e integrazione di metodi e strumenti, il monitoraggio e la valutazione.

Nello *smart learning* sono, inoltre, necessarie competenze nuove, come saper progettare percorsi formativi che integrino formazione in presenza e digitale, essere un buon 'regista' nei webinar e nei workshop, saper comunicare anche online, gestire sessioni di domande e *breakout room*.

Ma soprattutto il formatore dovrebbe acquisire competenze strategiche nella progettazione e gestione della formazione, quali:

- promuovere il ricorso all'*assessment* come strumento di analisi delle competenze;
- scegliere l'ambiente di apprendimento più adeguato fisico e/o virtuale;
- aiutare l'apprendimento autonomo, creando efficaci *learning experience*;
- supportare nella discussione operativa e nella ricerca di soluzione di problemi, spronando a utilizzare competenze e capacità;
- creare simulazioni, casi e esercitazioni, utilizzando strumenti digitali quali bancheche elettroniche condivise (es. Padlet, Miro), strumenti per la didattica (es. Mentimeter, Kahoot!), strumenti di produzione condivisa (es. Google doc, Wiki), strumenti per la valutazione tra pari (es. videoAnt, PeerGrade);

Si deve lavorare per una transizione da un approccio top-down in cui gli "esperti" guidano l'apprendimento ad un processo bottom-up in cui invece gli utenti della formazione svolgono un ruolo attivo nella progettazione e produzione dei contenuti

- utilizzare i big data per analizzare i fabbisogni e la partecipazione ai percorsi formativi e per progettare e riprogettare;
- creare connessioni logiche tra i contenuti e le situazioni di lavoro;
- creare e gestire ambienti e opportunità di apprendimento tra pari (*reverse mentoring, tutoring, budding, world caffè, ...*);
- supportare il *learner* nell'apprendere ad apprendere nuove competenze, individuando fabbisogni di breve, medio e lungo periodo;
- promuovere attività di comunicazione interna finalizzata alla condivisione di programmi, progetti, obiettivi;
- saper agire sull'*engagement* e quindi la propositività e la partecipazione sui temi del cambiamento.

### **Il rafforzamento amministrativo della formazione**

Oltre al rafforzamento della PA bisogna quindi lavorare per il rafforzamento 'amministrativo' del mondo della formazione, pensato come sviluppo delle competenze, potenziamento – sia nel pubblico che nel privato – e innovazione della cultura dell'apprendimento.

Per uno sviluppo delle persone innovativo, inclusivo e sostenibile è necessario quindi alimentare la creazione di un ecosistema di apprendimento, in cui viene definita una strategia, le persone sono al centro, si definiscono gli obiettivi di sviluppo, si lavora per migliorare costantemente la qualità, la pertinenza e l'accessibilità dei contenuti della formazione, si utilizzano le tecnologie come strumento abilitante.



## PROJECT MANAGEMENT IN REGIONE LAZIO: CERTIFICARE I PROFESSIONISTI DELLA NUOVA PA



▲  
Rivedi l'intervista a Luigi  
Ferdinando Nazzaro, Direttore  
Affari Istituzionali e Personale,  
Regione Lazio

Nell'ambito dei nuovi modelli organizzativi della PA che si muove a grandi passi verso il futuro il ruolo del **Project Manager** appare oggi fra i più importanti e necessari. Lo scenario delineato dal PNRR, dai suoi obiettivi strategici, dalle sfide e dalle opportunità che pone per la ripresa e il rilancio del paese impone alle amministrazioni pubbliche di dotarsi di figure sempre più qualificate, con competenze specifiche in materia di pianificazione, progettazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione di progetti complessi. Una necessità che si è ulteriormente accentuata da quando l'Autorità nazionale anticorruzione ha stabilito che, in tali contesti, il Responsabile unico del procedimento (RUP) debba possedere, oltre ai requisiti di base richiesti dal Codice degli appalti, anche la qualifica di Project Manager.

Proprio a partire da questa esigenza è nato il progetto dei **corsi di formazione in Project Management sviluppato dalla Regione Lazio in collaborazione con FPA**. Un'iniziativa a carattere fortemente innovativo, che non solo mira a formare professionisti in grado di padroneggiare tutte le competenze di contesto, tecniche, metodologiche e comportamentali necessarie alla gestione di progetti articolati e complessi, ma le integra con l'acquisizione di **competenze specifiche in materia di euro-progettazione**.

Il percorso, sviluppato sotto la supervisione scientifica dell'Istituto Italiano di Project Management® (ISIPM), è iniziato a settembre 2022 con l'avvio di un percorso in eLearning finalizzato alla preparazione all'**esame di certificazione ISIPM Base®**. I corsi, fruibili in modalità autonoma e asincrona nell'arco di sei mesi per un totale di 45 ore di formazione in autoapprendimento, hanno visto il coinvolgimento di oltre 1600 iscritti, dando riscontro di un grande apprezzamento da parte del personale della Regione Lazio.

Impressione che è stata confermata nel corso del **webinar** organizzato nel mese di novembre 2022 dalla Regione Lazio ed FPA: un'occasione di incontro e di confronto nel corso della quale esperti e protagonisti del settore hanno riflettuto insieme sul ruolo del Project Manager come figura chiave per supportare le amministrazioni nell'accesso alle risorse messe a disposizione dal PNRR. L'incontro ha rappresentato anche l'opportunità per avviare una riflessione congiunta sulla necessità di ripensare **interventi di formazione dinamici e innovativi dedicati agli operatori della PA**.

Com'è noto, infatti, la Regione Lazio si è fatta già da tempo promotrice della valorizzazione e dello sviluppo delle competenze del personale come leva portante per l'innovazione delle pubbliche amministra-



Photo by CoWomen on Unsplash

zioni. Il percorso di formazione in Project Management si inserisce proprio nel contesto delle attività di rafforzamento delle competenze funzionali a **formare operatori sempre più specializzati e qualificati** e di concretizzare una PA più dinamica, in grado di rispondere con efficacia alle sfide del PNRR, di coglierne le opportunità e massimizzarne i frutti attraverso la sua risorsa più preziosa: il capitale umano. Le attività formative proseguiranno nel corso del 2023 con l'attivazione di due Campus di formazione in modalità sincrona, sia in presenza che a distanza, per un totale di ulteriori 24 ore di didattica ciascuno. I due percorsi specialistici, riservati a una rosa di partecipanti individuati dall'amministrazione, saranno finalizzati alla preparazione agli esami per il conseguimento di due ulteriori qualificazioni: **ISIPM Av®**, che attesta l'acquisizione di un livello avanzato di competenze in Project Management rispetto alla certificazione base, e **ISIPM eU-maps®**. Quest'ultima completa il percorso integrato sulla disciplina dell'euro-progettazione e del Project Management e ha la specifica finalità di fornire competenze abilitanti a ricoprire il ruolo di esperto in progettazione e gestione dei fondi europei e Project Manager nelle PA. L'intero percorso formativo si concluderà con il rilascio ai partecipanti di *Open Badge* personali per la certificazione digitale delle competenze acquisite.



## IL FUTURO DEL LAVORO NELLA PA: COMPETENZE, TECNOLOGIE E MODELLI DI ORGANIZZAZIONE



Scarica il report del Cantiere HR  
a FORUM PA 2022

Le persone e le loro competenze rappresentano la leva su cui agire per mettere le pubbliche amministrazioni nelle condizioni di progettare e implementare le giuste misure per la ripresa e per la crescita. E per riuscirci è necessario dare spazio alle comunità di pratica, luogo di incontro e confronto sincero nonché occasione di apprendimento informale che va incentivata e sostenuta. Muovendo da questo assunto, FPA nel corso dell'anno ha organizzato una serie di appuntamenti per dare vita e far crescere due importanti Community: una riservata ai direttori HR degli enti pubblici e l'altra ai responsabili della formazione in ambito sanitario.

La prima – dedicata ai Direttori delle risorse umane della pubblica amministrazione – è stata ospite agli incontri a loro dedicati realizzati in collaborazione con Cisco, Mitel, ISIPM (Istituto italiano di Project Management) e Samsung, diventando protagonista di Cantieri, l'ecosistema dell'innovazione dell'edizione di FORUM PA 2022.

La **community HR** si è interrogata sui valori e sugli strumenti con i quali affrontare al meglio la transizione verso nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

Per riuscire ad attuare questo cambio di paradigma occorre una dirigenza che si faccia vero propulsore del cambiamento e lavori in sintonia con i dipendenti. In questo momento di passaggio le tecnologie sono fondamentali, ma vanno considerate oltre il semplice *device*. Occhi puntati sul cloud, sui sistemi di *social collaboration* e, soprattutto, sul fronte sicurezza.

Immaginando un piano formativo ideale per la valorizzazione del personale nella PA i partecipanti al tavolo hanno indicato al primo posto le competenze trasversali e gli strumenti didattici per potenziare le soft skills. Tra le competenze organizzativo-manageriali spicca il project management, una delle conoscenze certificate da mettere in campo per la PA del futuro.

Tra le nuove figure professionali da inserire in organico, i profili nuovi e portatori di competenze ibride sembrano i più adatti a governare il cambiamento che stiamo vivendo. Nello specifico i più citati sono stati:

- *data scientist*, figura che unisce competenze digitali avanzate con conoscenze scientifiche e spesso anche nozioni di grafica;
- formatori con esperienza dell'erogazione dei corsi in modalità *blended*, capaci di produrre contenuti per corsi di aggiornamento in presenza o a distanza;
- *service designer*: la figura che aiuta a progettare servizi (anche rivolti all'utenza) migliorando l'interazione tra tutti i soggetti coinvolti.



Foto di Stefano Corso

Una delle problematiche fondamentali affiorate è la necessità di attrarre i migliori talenti, ma anche e soprattutto mantenere la loro permanenza a medio e a lungo termine nella PA. Per farlo sono necessari elementi di attrattività e Piani di *Employer Branding* che sviluppino un senso di appartenenza, identificazione e prospettive di crescita del dipendente.

La seconda comunità ha visto incontrarsi in più occasioni i **Responsabili della formazione in ambito sanitario** e, in presenza, sono intervenuti a FORUM PA 2022 e a FORUM PA SANITÀ a fine ottobre 2022. I Responsabili della formazione in ambito sanitario hanno, nel corso degli incontri, predisposto una mappatura dei fabbisogni formativi nelle ASL che si è concentrata nell'individuazione di tre macroaree dalle quali partire:

- **competenze digitali.** Competenze per la transizione digitale, cartella clinica digitale e telemedicina (*e-health*) e gestione documentale;
- **competenze organizzative.** Competenze trasversali, empowerment organizzativo, gestione dei conflitti e benessere organizzativo;
- **competenze manageriali:** comunicazione e relazione, project management certificato e *change management*.



Secondo i protagonisti del mondo sanitario la modalità vincente per la formazione nel futuro sarà *blended*, in grado di unire le opportunità del digitale alla presenza classica e rassicurante del docente o formatore.

Senza dimenticare tra le modalità più utili di connessione e *upgrading* delle competenze:

- gli incontri in contesti informali. Vengono citate le comunità di pratica, il mentoring del personale più esperto rispetto ai neoassunti e in generale tutti i momenti di confronto e comunicazione tra istituti e colleghi;
- le opportunità di viaggio e di scambio in realtà professionali diverse dalla propria, in Italia o all'estero. In questo caso anche se esistono bandi che promuovono e facilitano un'esperienza di visita all'estero anche se la lingua straniera rappresenta ancora una barriera.

## 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 del lavoro pubblico. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



### ◀ Rigenerare la PA per vincere la sfida della ripresa

14 giugno 2022



### ◀ "C" come capitale umano: potenziare le competenze, rafforzare la formazione per riformare la PA

15 giugno 2022

In collaborazione con: FormezPA



### ◀ Pubblico impiego: le novità dei nuovi contratti

14 giugno 2022



### ◀ Quali manager pubblici per gestire la ripresa e le nuove emergenze

15 giugno 2022



### ◀ "A" come accesso: assumere bene per rigenerare la PA

14 giugno 2022

In collaborazione con: FormezPA



### ◀ Futuro del lavoro nella PA, innovazione, competenze, motivazione. Fra 5 anni, come sarà la giornata di lavoro nella PA?

16 giugno 2022



### ◀ Performance e PIAO per creare valore pubblico

14 giugno 2022

A cura di: FormezPA



### ◀ Change management e trasformazione digitale nelle PA: presentazione del corso di perfezionamento MIP-FPA

17 giugno 2022

A cura di: FPA Digital School



### ◀ Dallo smart working all'amministrazione smart

15 giugno 2022



### ◀ Piattaforme tecnologiche e nuovi approcci organizzativi per un modello "ibrido" di lavoro nella PA

17 giugno 2022

In collaborazione con: Mitel



# TRASFORMAZIONE DIGITALE



## LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA TRA STRATEGIE DI RIPRESA E NUOVE SFIDE: I TERRITORI AL CENTRO DI UNA NUOVA FASE PER LE POLITICHE DI INNOVAZIONE

|

di **Andrea Baldassarre**, *Responsabile Area Content FPA*

Il 2022 potrebbe aver rappresentato il principio di una fase nuova per le strategie di digitalizzazione del nostro paese. Se il 2021 aveva assunto i connotati di un anno di transizione tra l'emergenza pandemica e il tanto atteso *new normal*, i fenomeni che hanno caratterizzato l'anno appena concluso sembrano delineare l'avvio di un nuovo ciclo per le politiche di innovazione. Tale constatazione non deriva esclusivamente dagli importanti cambiamenti di natura politico-istituzionale che hanno contraddistinto l'ultima parte dell'anno, e che hanno finito con impattare anche la governance nazionale dell'innovazione. Al contrario, l'impressione di trovarsi di fronte a una fase sostanzialmente nuova rappresenta più che altro il frutto dell'intrecciarsi dei diversi processi che hanno caratterizzato l'intero 2022, e che possono essere ricondotti a due grandi filoni, tra loro strettamente collegati. Il primo filone riguarda i **processi di trasformazione già avviati nel corso degli anni**. Tali processi, che tra il 2020 e il 2021 hanno conosciuto un'importante accelerazione, anche per effetto della pandemia da Covid-19, nel 2022 hanno marciato all'insegna di una sostanziale continuità rispetto ai due anni precedenti, confermando importanti *trend* di crescita anche in una situazione di sostanziale ritorno alla normalità. Il secondo filone riguarda invece i percorsi di **attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** e delle sue misure a sostegno della trasformazione digitale, che hanno visto nel 2022 alcuni primi e fondamentali passaggi attuativi.

Questi fenomeni, pur collocandosi in un contesto profondamente mutato tanto a livello nazionale quanto internazionale, sembrano accomunati da un elemento: la **riaffermata centralità dei territori nelle strategie di digitalizzazione del paese**. È infatti evidente come gli importanti progressi registrati negli ultimi anni siano soprattutto il frutto dell'attivismo di molte amministrazioni locali, che hanno mostrato una maggiore capacità di sfruttare le potenzialità offerte dalle grandi piattaforme nazionali. Questo attivismo ha trovato conferma nelle prime fasi di attuazione del PNRR, anche in virtù di un nuovo approccio a livello di governance, improntato ad una forte collaborazione tra centro e territorio. Una delle principali critiche mosse al PNRR nel suo complesso era stato il sostanziale *deficit* di coinvolgimento delle realtà locali nella fase di definizione delle strategie di ripresa, a causa delle tempistiche estremamente rigide imposte dal percorso di approvazione del Piano. L'attuazione delle misure – quantomeno quelle in materia di PA digitale – sembra invece muoversi all'insegna di una forte attenzione al ruolo del territorio, sintomo di un'innovazione che inizia ad uscire dai meandri di Palazzo Chigi.

Questa nuova centralità delle amministrazioni territoriali, fondata su una rafforzata consapevolezza anche a livello locale circa l'importanza dei processi di innovazione, rappresenta al tempo stesso la principale eredità degli ultimi anni e il punto centrale della nuova fase che va ad aprirsi. Una nuova fase che baserà i suoi successi (o i suoi insuccessi) sulla capacità di valorizzare l'enorme patrimonio di esperienze, progetti e risultati ottenuti nell'ultimo triennio.



## L'Italia e l'Europa: la fotografia del DESI

Una prima e fondamentale fotografia dei progressi registrati nel corso degli ultimi anni è quella offerta dal **DESI**, l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società della Commissione europea. L'edizione 2022, pubblicata nel mese di luglio, conferma il complessivo miglioramento dell'Italia, seppur nel consueto quadro di luci ed ombre. Infatti, il nostro paese si colloca al 18° posto nell'Europa a 27, due posizioni in più rispetto all'anno precedente. Come evidenziato dalla stessa Commissione nella sua relazione,

«l'Italia sta guadagnando terreno e, se si considerano i progressi del suo punteggio DESI negli ultimi cinque anni, sta avanzando a ritmi molto sostenuti», pur riconoscendo allo stesso tempo che «la trasformazione digitale sconta ancora varie carenze cui è necessario porre rimedio». I risultati migliori sono quelli registrati sul fronte della **connettività** e della **digitalizzazione del sistema produttivo**, dimensioni in cui l'Italia ri-

copre rispettivamente il 7° e l'8° posto nella graduatoria europea. Per quanto riguarda il primo punto, il DESI evidenzia gli importanti progressi in termini di diffusione dei servizi a banda larga e di realizzazione della rete<sup>1</sup>, pur permanendo carenze a livello di copertura delle reti ad altissima capacità,

<sup>1</sup> In base agli indicatori del DESI 2022, il 66% delle famiglie italiane è raggiunto dalla banda larga fissa (media UE 78%), il 38% da quella ad almeno 100 Mbps (media UE 41%) e il 7,06% da quella a 1 Gbps (media UE 7,58%). La copertura della banda larga veloce (NGA) è pari al 97% delle famiglie, superiore alla media UE (90%). L'80% degli individui è inoltre raggiunto dalla banda larga mobile (media UE 87%), mentre la copertura del 5G raggiunge addirittura il 99,7% delle zone abitate (media UE 66%).

ancora molto indietro rispetto al resto del continente<sup>2</sup>. Rispetto invece all'integrazione delle imprese con le tecnologie digitali, si evidenzia come la maggior parte delle PMI italiane (il 60%) abbia raggiunto almeno un livello base di intensità digitale. Incoraggianti anche i numeri relativi alla diffusione delle tecnologie cloud, utilizzate ormai da più della metà delle imprese italiane (52%), cui fanno però da contraltare i dati relativi alla diffusione ancora piuttosto limitata di altre tecnologie cruciali nel prossimo decennio, come big data e intelligenza artificiale (utilizzate rispettivamente dal 9% e dal 6% delle imprese). I ritardi più gravi si confermano però quelli sul fronte del **capitale umano**, dimensione in cui continuiamo ad occupare il terz'ultimo posto in Europa. Nonostante la stessa Commissione riconosca come l'Italia stia progressivamente colmando il divario con l'UE, ancora oggi oltre la metà dei cittadini italiani non dispone di competenze digitali di base<sup>3</sup>.

Per quanto attiene invece alla **digitalizzazione della PA**, elemento di maggior rilievo ai fini di questo contributo, l'Italia sembra non discostarsi troppo dai risultati fatti registrare negli ultimi anni. Infatti, l'indice DESI 2022 ci colloca al 19° posto in Europa nella dimensione "**Servizi pubblici digitali**" (una posizione in meno rispetto nell'edizione 2021), con un punteggio complessivo (58,5 su 100) sensibilmente inferiore alla media UE (67,3). Pur nel quadro di un lento miglioramento, evidenziato dalla stessa Commissione, i punti di forza e di debolezza restano sostanzialmente gli stessi. La PA italiana conferma, infatti, i buoni risultati sul fronte degli **open data**, in cui ottiene un ottimo 7° posto (2 posizioni in più rispetto al 2021) con un punteggio di 92/100, contro una media UE di 81. Al buon livello in ter-

<sup>2</sup> La copertura della rete fissa ad altissima capacità (VHCN, *Very High-Capacity Network*) raggiunge solo il 44% delle famiglie, contro il 70% della media UE.

<sup>3</sup> In base all'indice DESI 2022, solo il 46% della popolazione italiana è in possesso di competenze digitali di base, contro una media europea del 54%.

Questa nuova centralità delle amministrazioni territoriali, fondata su una rafforzata consapevolezza anche a livello locale circa l'importanza dei processi di innovazione, rappresenta al tempo stesso la principale eredità degli ultimi anni e il punto centrale della nuova fase che va ad aprirsi

mini di disponibilità di dati in formato aperto fa però da contraltare un divario ancora sensibile rispetto alla loro interoperabilità: l'indicatore **moduli precompilati** – che misura quanto, nell'utilizzo dei servizi pubblici, le PA presentino agli utenti dati già noti alle amministrazioni – ci colloca ancora lontani dai migliori paesi europei, con un punteggio di 48/100 contro una media UE di 64, che vale il 19° posto in questa specifica voce.

Anche rispetto al rapporto tra domanda e offerta di servizi online della PA, il DESI 2022 conferma la situazione ormai consolidata negli ultimi anni: la nostra PA si mantiene in linea con gli altri Stati membri in termini di **disponibilità di servizi pubblici digitali per il cittadino**, con punteggi leggermente inferiori alla media UE (67 vs 75, 20° posizione come nel 2021), ma paga ancora una volta un importante gap in termini di loro effettivo utilizzo. L'Italia si colloca infatti al terz'ultimo posto in Europa (25°) per **utenti di e-government**: solo il 40% degli italiani ricorre ai servizi pubblici digitali, contro una media UE del 65%. Tuttavia, non si può non evidenziare come anche rispetto a questo indicatore l'Italia abbia registrato una decisa accelerazione, essendo la quota di italiani che utilizzano i servizi online della PA aumentata del 10% negli ultimi due anni.

Sebbene la PA italiana sia quindi ancora gravata da ritardi diffusi rispetto al resto dell'Europa, i miglioramenti registrati nel corso degli anni sembrano gettare le basi per un deciso cambio di passo nel prossimo futuro. Occorre infatti ricordare che, riferendosi all'anno precedente alla loro pubblicazione, i dati del DESI non tengono ancora conto né degli ulteriori progressi registrati nel corso del 2022, né dell'impulso che il PNRR dovrebbe dare alle iniziative per la digitalizzazione della PA e dei suoi servizi (come evidenziato dalla stessa Commissione nella sua relazione sull'Italia).

### La diffusione delle piattaforme

Come nel precedente biennio anche il 2022 è stato caratterizzato da importanti conferme

sul fronte dei grandi progetti-paese per la digitalizzazione della PA. Ci riferiamo, in particolare, alle principali **piattaforme nazionali**, la cui diffusione è proseguita a ritmi incessanti anche nel corso dell'ultimo anno. Secondo i dati disponibili al 31 dicembre 2022:

- gli strumenti per l'**identità digitale** sono ormai diffusi tra la maggioranza della popolazione italiana, sebbene in maniera ancora non ancora uniforme tra la popolazione<sup>4</sup>. Le identità **SPID** sono circa 33,5 milioni (erano 27,4 milioni a fine 2021), mentre le **carte d'identità elettroniche** (CIE) sono ormai 32,7 milioni (25,9 a fine 2021). Parallelamente, aumenta anche il numero di **amministrazioni** che consentono l'accesso ai propri servizi online attraverso gli strumenti di autenticazione: sono oltre 12.500 le PA attive su SPID (erano circa 9.200 a fine 2021), a cui si aggiungono le oltre 6.200 che hanno integrato l'accesso "Entra con CIE";
- prosegue la crescita esponenziale dei **pagamenti digitali** attraverso **PagoPA**. Le stime di fine anno, fornite dall'omonima società gestore della piattaforma, parlano di quasi 332 transazioni, con un aumento del 103% rispetto all'anno precedente, per un controvalore economico di oltre 61 miliardi di euro;
- l'**app IO** si conferma ormai un fondamentale strumento di esercizio della cittadinanza digitale, con oltre 32,3 milioni di download (erano 24,5 milioni a fine 2021). Contestualmente, aumenta anche il numero di PA attive sull'applicazione, ormai più di 12.200 (contro le circa 6.900 del 2021), e del numero complessivo di servizi disponibili, superiore ai 171.000 (contro i 77.000 dell'anno precedente).

La crescita costante delle piattaforme negli ultimi tre anni sembra però assumere oggi una connotazione differente: l'accelerazione registrata a partire dal 2020 ha sicuramente

<sup>4</sup> Sul tema delle differenze anagrafiche e territoriali rispetto alla diffusione di SPID, si rinvia al prezioso contributo di Mirta Michilli nelle pagine successive.



te rappresentato l'effetto di una reazione all'esplosione della pandemia; la diffusione esponenziale registrata nel 2021 ha sicuramente goduto delle azioni messe in campo dalle istituzioni per promuovere l'adozione di queste soluzioni, tanto sul fronte dell'offerta che della domanda; la crescita costante nel 2022 sembra, invece, il frutto di una **consapevolezza ormai acquisita** circa l'importanza di questi strumenti nella vita di tutti i giorni, sia da parte degli utenti che della stessa PA. Rispetto ai cittadini, già nella precedente edizione del nostro *Annual report*, avevamo evidenziato come la rapida diffusione di strumenti quali SPID e app IO

fosse stata in gran parte trainata da alcune *killer application* legate a sperimentazioni limitate nel tempo (si pensi al caso del Cashback) o alla gestione dell'emergenza pandemica (è il caso del Green Pass). Queste soluzioni hanno contribuito a creare una massa critica di potenziali utenti dei servizi digitali della PA, che hanno imparato a conoscere e ad apprezzare l'utilità di

questi strumenti. La crescita costante che ha caratterizzato anche il 2022 sembra suggerire come questa consapevolezza sia andata progressivamente ad estendersi anche alle interlocuzioni 'ordinarie' con la PA. Ciò anche per effetto di una maggiore offerta di servizi digitali e di una loro migliore integrazione con le piattaforme. Anche in questo caso, se nella passata edizione del *report* avevamo facilmente individuato negli obblighi di legge sullo *switch off*<sup>5</sup> il principale 'innesco' della decisa accelerazione registrata a partire dal-

<sup>5</sup> Ci si riferisce, in particolare, agli obblighi introdotti dal decreto-legge 76 del 2020, che aveva individuato nel 28 febbraio 2021 la data ultima entro cui le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto integrare i propri sistemi con SPID, CIE e pagoPA, avviando contestualmente i progetti di trasformazione digitale necessari a rendere fruibili i servizi erogati su appIO.

la seconda metà del 2021, l'aumento di PA attive sulle diverse piattaforme anche nel 2022 sembra avere natura differente: non più – o almeno, non esclusivamente – il frutto della necessità di rispondere ad un mero adempimento normativo, ma l'effetto di una maggiore sensibilità delle amministrazioni rispetto all'importanza dei processi di digitalizzazione.

Basti pensare alla forte accelerazione registrata dai **Comuni italiani**, principali erogatori di servizi al cittadino e alle imprese, fotografata dall'**ICity Rank 2022**, l'annuale indagine di FPA sulle città più digitali d'Italia. I dati del rapporto confermano come il 2022 sia stato caratterizzato dalla grande espansione della disponibilità di servizi online offerti dai Comuni capoluogo e dalla loro progressiva integrazione con le piattaforme nazionali. Complessivamente, l'indice di copertura dei servizi online monitorati dal rapporto è passato dal 67% nel 2021 all'82% del 2022, e la quota degli stessi servizi accessibili tramite SPID è salito in due anni dal 39% al 71%, mentre le transazioni complessive su pagoPA sono sostanzialmente raddoppiate rispetto alla passata rilevazione<sup>6</sup>. Permangono, tuttavia, importanti **differenze territoriali**. Infatti, se a livello generale si assiste a una decisa accelerazione nel livello medio di digitalizzazione, nonché a un complessivo riequilibrio che ha portato diverse realtà tra le città del Sud e tra i centri di minori dimensioni ad accorciare le distanze dal vertice, tutti i 26 Comuni più digitali appartengono a Regioni del Centro-Nord, e tra questi si annoverano ben 10 capoluoghi metropolitani, a testimonianza di un certo ritardo del Mezzogiorno e delle realtà più piccole.

### L'attuazione del PNRR: le prime scadenze e i grandi progetti-paese

La riduzione di queste differenze rappresenta uno dei principali risultati attesi derivanti dall'implementazione delle misure del PNRR. I diversi investimenti previsti nell'ambito del-

<sup>6</sup> Vedi la scheda *Focus on* dedicata a ICity Rank 2022.

L'attivismo degli enti territoriali – che si sono dimostrati particolarmente ricettivi rispetto alle opportunità offerte dal Piano – dovrà ora essere sostenuto da adeguate capacità di realizzazione dei progetti finanziati

la Componente 1 della Missione 1 del Piano ("Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA") mirano infatti a completare e sostenere i processi di trasformazione avviati nel corso degli anni, favorendone la loro implementazione con maggiore velocità ed uniformità sul territorio rispetto al recente passato.

Come per buona parte degli interventi previsti dal Piano, anche per le misure sulla PA digitale il 2022 ha rappresentato il **primo vero anno di attuazione**. Se il 2021 era stato infatti caratterizzato da poche scadenze, limitate ad interventi di riforma che miravano a costruire un contesto regolamentare abilitante per la corretta implementazione degli investimenti<sup>7</sup>, il 2022 è stato caratterizzato da sfide sicuramente più complesse, con ben **10 obiettivi** (7 *milestone* e 3 *target*) da raggiungere entro la fine dell'anno<sup>8</sup>.

Ben 5 di queste scadenze riguardavano il tema della **cybersecurity** (investimento 1.5), ed erano strettamente collegate al percorso di completamento del Perimetro nazionale di sicurezza cibernetica (PNSC), divenuto quanto mai essenziale anche alla luce degli impatti derivanti dal conflitto ucraino<sup>9</sup>. Altre riguardavano invece il completamento di alcuni progetti previsti da tempo dalle strategie nazionali sul digitale, ma fino ad oggi ancora assenti. Ci riferiamo, *in primis*, al **Polo Strategico Nazionale (PSN)** e alla **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**. Il PSN, la nuova infrastruttura cloud a controllo pubblico che ospiterà dati e servizi critici e strategici della PA, è ormai in procinto di entrare nella sua piena operatività, in seguito all'espletamento delle diverse fasi della procedura di gara. Il PSN rappresenta, insieme alla classificazione dei dati delle amministrazioni e alla

qualificazione dei servizi cloud per la PA<sup>10</sup>, uno dei tre cardini su cui poggia la Strategia Cloud Italia, che anche grazie alle risorse del PNRR mira a raggiungere l'ambizioso obiettivo di portare il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in cloud entro il 2026. La PDND, rilasciata nella sua versione *beta* lo scorso 21 ottobre, rappresenta invece la chiave di volta per abilitare lo scambio di informazioni tra amministrazioni e l'interoperabilità tra le basi dati pubbliche. Un tassello essenziale per rendere finalmente possibile l'attuazione di quel principio *once only* più volte invocato da norme e piani strategici, ma mai pienamente adottato nel nostro paese (come confermato dai dati del DESI prima citati). A queste si aggiunge anche la **Piattaforma Digitale Notifiche** che, come la PDND, ha visto la luce nell'autunno del 2022 e che, pur non rientrando nel novero delle 10 scadenze prima citate<sup>11</sup>, contribuisce a completare il quadro dell'ormai noto "sistema operativo del paese".

La sfida si concentra ora sulla completa diffusione delle diverse componenti di questo ecosistema sul territorio. Una sfida quanto mai impegnativa, alla luce delle *roadmap* estremamente serrate delineate dal PNRR da qui al 2026, già a partire dal prossimo anno.

### **Gli avvisi di PA Digitale 2026: il protagonismo dei territori e il ruolo del Transformation Office**

Il 2023 sarà infatti caratterizzato da diverse scadenze da rispettare, la maggior parte delle quali rappresentano *target* quantitativi.

<sup>7</sup> Si trattava delle due scadenze relative al completamento delle riforme su acquisti ICT (riforma 1.1) e linee guida su cloud first e interoperabilità (riforma 1.3).

<sup>8</sup> Tutte le scadenze sul digitale sono state rispettate entro i tempi stabiliti, come evidenziato dal comunicato stampa del DTD del 28 dicembre su [innovazione.gov.it](https://www.innovazione.gov.it)

<sup>9</sup> Per una descrizione dettagliata dell'iter di attuazione del PNSC, si rinvia al contributo di Gabriele Faggioli.

<sup>10</sup> Il 18 gennaio 2022, l'Agenzia per la Cybersecurity Nazionale ha emanato, in collaborazione con il DTD, due circolari attuative del Regolamento Cloud approvato da AgID nel dicembre 2021. Le due circolari si riferiscono proprio agli altri due pilastri della strategia, ovvero la classificazione dei servizi erogati dalla PA (Determinazione n. 306/2022) e la qualificazione dei servizi cloud e dei data center della PA (Determinazione 307/2022).

<sup>11</sup> Il rilascio della Piattaforma notifiche, pur previsto entro il 31 dicembre 2022, costituiva una *milestone* nazionale, e quindi non soggetta a notifica da parte del Governo alla Commissione europea.



Alcuni di questi si riferiscono a misure che hanno visto il loro avvio nel corso dell'ultimo anno. Si tratta, in particolare, di tutte le misure basate su *soluzioni standard* che nel 2022 hanno avuto un primo e fondamentale momento di attuazione con il lancio dei primi avvisi rivolti agli enti pubblici attraverso la piattaforma **PA Digitale 2026**.

Tra aprile e dicembre 2022, sulla piattaforma sono stati pubblicati ben **26 Avvisi**, 12 dei quali rivolti in maniera specifica ai Comuni, e la restante metà suddivisi tra scuole, strutture sanitarie e altre categorie di enti pubblici (centrali e locali)<sup>12</sup>. Gli Avvisi riguardano misure di grande rilevanza, come la migrazione in cloud di dati e applicazioni (misura 1.2), il miglioramento dell'esperienza utente dei servizi pubblici (misura 1.4.1), l'adozione di pagoPA e appIO (misura 1.4.3) e dell'identità digitale (1.4.4), la digitalizzazione degli avvisi pubblici (misura 1.4.5). A questi si aggiunge anche un Avviso dedicato all'integrazione con la PDND (misura 1.3.1), originariamente non annoverata tra le misure basate su *soluzioni standard*. La somma complessiva delle dotazioni finanziarie dei singoli avvisi ammonta a più di **2,9 miliardi di euro**.

Un'opportunità irripetibile per la PA italiana di ripensare sé stessa in chiave digitale, e rispetto alla quale gli enti locali – soprattutto i Comuni – si stanno dimostrando particolarmente ricettivi. Infatti, in base ai dati comunicati dal DTD a fine settembre 2022<sup>13</sup>, sulla piattaforma PA Digitale 2026 risultano registrati il 98% dei Comuni, il 96% delle scuole e il 73% delle ASL. Inoltre, i fondi per ora assegnati ai Comuni ammontano già a 1,7 miliardi di euro (pari al 79% del totale disponibile), a cui si aggiungono ulteriori 64 milioni assegnati alle scuole (49%) e 33 milioni assegnati ad altri enti (22%).

L'attivismo degli enti territoriali – che si sono dimostrati particolarmente ricettivi rispetto

alle opportunità offerte dal Piano – dovrà ora essere sostenuto da adeguate capacità di realizzazione dei progetti finanziati. In questo senso, assume particolare rilevanza la costituzione del **Transformation Office**, la struttura del Dipartimento della trasformazione digitale che avrà il compito di supportare gli enti locali nell'implementazione dei diversi interventi previsti dal PNRR. La costituzione di una simile struttura, anch'essa oggetto di una specifica *milestone* per il 2022<sup>14</sup>, rappresenta sicuramente una delle novità più significative introdotte nel quadro delle misure previste dal PNRR. Ma la nascita del *Transformation Office* rappresenta anche una delle testimonianze più evidenti di quella nuova centralità riconosciuta alle realtà territoriali che in apertura abbiamo identificato come elemento caratterizzante di una nuova fase per le politiche dell'innovazione.

La governance dell'innovazione, tra inevitabile cambiamento e necessaria continuità. Una fase che andrà a innestarsi nel mutato quadro politico-istituzionale – con l'avvio di una nuova legislatura e la nascita di un nuovo Governo – e che ha visto nella scelta di non confermare un Ministro con delega all'innovazione tecnologica un primo importante elemento di discontinuità rispetto al recente passato. Tale scelta sembra rappresentare l'ideale chiusura di un ciclo avviato nel 2016 con nascita del Team per la trasformazione digitale. Un ciclo che, pur avendo attraversato due legislature e ben cinque Governi dai connotati politici più disparati, è stato caratterizzato da una sostanziale continuità nello sforzo volto al progressivo rafforzamento della governance dell'innovazione, sia a livello operativo (istituzione del DTD, nascita di pagoPA Spa, razionalizzazione e consolidamento del ruolo di AgID come agenzia tecnica) che a livello politico (reintroduzione, per l'appunto, di un Ministro con delega esclusiva all'innovazione).

La scelta del nuovo Governo non deve però

<sup>12</sup> Dei 26 avvisi pubblicati, 14 risultano chiusi, mentre 12 sono ancora aperti, con scadenza prevista tra gennaio e febbraio 2023.

<sup>13</sup> Documento "Italia digitale 2026", disponibile sul sito [innovazione.gov.it](http://innovazione.gov.it).

<sup>14</sup> Riforma 1.2 "Supporto alla trasformazione della PA locale".

essere necessariamente interpretata come un passo indietro. Innanzitutto, la nomina di un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega all'innovazione garantisce comunque una guida politica alla transizione digitale. Sebbene tale scelta porti con sé alcuni dubbi dal punto di vista funzionale<sup>15</sup>, il mantenimento della delega nell'alveo della Presidenza del Consiglio potrebbe anche presupporre la volontà di un maggior coordinamento delle politiche per l'innovazione da parte del vertice del Governo a cui, giova ricordarlo, la normativa affida la titolarità dell'Agenda Digitale italiana.

In secondo luogo, anche nel nuovo assetto permangono diversi elementi di sostanziale continuità: le deleghe affidate al Sottosegretario Butti ricalcano infatti quelle affidate in precedenza al Ministro Colao, quanto meno per le materie inerenti alla digitalizzazione della PA; il Dipartimento per la trasformazione digitale mantiene il ruolo di struttura operativa chiave nel quadro della governance dell'innovazione; le misure previste dal PNRR, la cui titolarità resta in capo al DTD, definiscono una strategia e una *roadmap* di realizzazione da cui il Governo difficilmente potrà discostarsi.

La sfida dell'attuazione del PNRR, che rappresenterà il principale banco di prova per la nuova governance, dovrà al contrario essere rilanciata, agendo su quelle leve trasversali emerse chiaramente da un anno di confronti, incontri e momenti di ascolto delle community di innovatori promosse da FPA nel corso del 2022. Il rafforzamento della **partnership pubblico-privato**, così essenziale per il raggiungimento dei risultati previsti dalle strategie di ripresa. Il **dialogo tra centro e territorio** che dovrà mantenere l'approccio sviluppato nel quadro dell'attuazione del PNRR e anzi essere esteso ad ulteriori ambiti, *in primis* il ciclo di programmazione dei fondi europei 2021-2027. Lo sviluppo delle **competenze**

necessarie a sostenere la transizione digitale, sia in seno alle amministrazioni, sia tra la popolazione. Se rispetto al primo punto (PPP) è lecito auspicare un maggiore allineamento rispetto a quanto avvenuto in passato tra le strategie di digitalizzazione della PA e quelle di rafforzamento del capitale umano delle amministrazioni, sul secondo punto (centro-territorio) particolare rilevanza assumeranno le iniziative promosse per garantire l'**inclusione** delle fasce maggiormente esposte al rischio di *digital divide* avviate nel corso del 2022<sup>16</sup>. A queste andranno però affiancate azioni più incisive anche sul fronte della garanzia dei **diritti del cittadino** nelle sue interlocuzioni con la PA, per far sì che all'aumento dei servizi pubblici digitali si traduca poi in un effettivo rispetto di quella "Carta della cittadinanza digitale" ancora troppo spesso disattesa.

<sup>15</sup> Vedi l'impossibilità per un Sottosegretario di partecipare al Consiglio dei ministri e di esercitare poteri di indirizzo sugli altri ministri.

<sup>16</sup> Ci riferiamo agli interventi previsti nell'ambito della misura 1.7 "Competenze digitali di base", vale a dire il Servizio Civile Digitale (il 26 gennaio 2022 è stato lanciato il nuovo avviso pubblico rivolto agli enti già iscritti all'Albo del servizio civile universale, il 4 agosto quello rivolto a oltre 2.000 volontari) e i Centri di facilitazione digitale (il progetto ha preso il via dopo l'approvazione del Piano predisposto dal DTD da parte della Conferenza delle Regioni, il 21 giugno 2022).



## LE NUOVE SFIDE DELLA DIGITALIZZAZIONE URBANA

di **Daniele Fichera**, *Senior Consultant in Urban Innovation FPA*

Negli ultimi anni il processo di digitalizzazione delle città italiane è avanzato velocemente: il valore dell'indice percentuale elaborato da FPA che misura il livello di diffusione dei principali servizi online nei Comuni capoluogo è raddoppiato in un triennio, passando dal 41% del 2019 all'82% del 2022 (e quelli accessibili tramite SPID sono passati nell'ultimo anno dal 52% al 71%); un analogo indicatore dedicato alla diffusione delle app è salito dal 48% al 68% e quello dedicato ai social media ha raggiunto l'88%. Secondo la classificazione effettuata da FPA in occasione di ICity Rank 2022 sono ben 26 i capoluoghi che possono essere oggi definiti **"città digitali"** (coprendo il 57% dei residenti), 75 sono considerati 'in evoluzione' e solo 7 (corrispondenti al 2% in termini di popolazione) possono essere considerati in ritardo 'critico'.

Guardando all'ultimo decennio, possiamo distinguere due fasi: la prima è stata quella delle 'esplorazioni', effettuate soprattutto da alcune città con una vocazione all'innovazione particolarmente accentuata, grazie soprattutto alla presenza di amministratori o dirigenti lungimiranti: sono state le prime ad adottare i social media, con pagine e canali istituzionali, a pubblicare open data, a sperimentare l'accesso online ai servizi da parte dei cittadini. L'azione pionieristica di queste amministrazioni ha progressivamente contribuito alla definizione di un modello che è stato fatto proprio e sviluppato nella seconda fase dalle agenzie nazionali, che lo hanno sistematizzato e ne hanno promosso il consolidamento e la diffusione.

L'implementazione, promossa centralmente, delle piattaforme abilitanti (SPID, CIE, pagoPA, app IO) ha enormemente favorito la crescita. In sintesi, il percorso di digitalizzazioni delle amministrazioni locali rappresenta un esempio virtuoso di interazione tra spontanea capacità di iniziativa 'dal basso' e ruolo di coordinamento, indirizzo e supporto 'dall'alto'.

Le rilevanti risorse destinate dal PNRR potranno dare un'ulteriore spinta a questo processo, consolidandolo nelle realtà di maggiori dimensioni ed estendendolo a quelle più piccole. Ma il modello di digitalizzazione finora perseguito rappresenta solo uno stadio del percorso di innovazione. Non basta mettere online un numero più o meno ampio di servizi, è necessario renderli fruibili da quote sempre più ampie di cittadini e imprese, e far retroagire i risultati in termini di semplificazione dei processi amministrativi sottostanti. Non basta essere presenti su una molteplicità di social media, bisogna renderli strumenti di informazione e partecipazione consapevole dei cittadini e di tutti gli attori urbani.

Questa è una delle sfide dei prossimi anni che potrebbe seguire lo stesso percorso. Già oggi alcune città stanno lavorando intensamente sull'effettiva fruibilità dei servizi online e sperimentando diverse modalità di avvicinamento degli strati di cittadinanza meno digitalmente alfabetizzati e stanno costruendo forme di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini sempre più articolate. D'altra parte, lo studio dei processi amministrativi che è stato necessario per consentire la loro messa online comincia ad essere, in alcuni casi, utilizzato per rendere più semplici e trasparenti le procedu-

re. È auspicabile che su queste esperienze si costruiscano occasioni di confronto e di scambio e vadano progressivamente a consolidarsi e diffondersi coinvolgendo, anche in questo caso, le agenzie nazionali per riprodurre la dinamica virtuosa che ha caratterizzato la fase precedente.

Se sul versante della digitalizzazione dei **servizi amministrativi** e della comunicazione possiamo dire di essere vicini all'avvio di una seconda fase, su quello dell'adozione delle nuove tecnologie nei **servizi funzionali** (illuminazione, traffico, rifiuti etc.) si sono registrati progressi importanti, ma non altrettanto diffusi e completi. Il numero di città che adottano (anche sperimentalmente) nuove tecnologie per la raccolta di rifiuti è salito in un triennio da 40 a 71, e quelle dove sono presenti punti luce *smart* da 24 a 46, ma nella grande maggioranza dei casi i sistemi di raccolta ed elaborazione di informazione dei diversi servizi sono ancora separati, ciascuno gestisce le informazioni che raccoglie in modo totalmente indipendente e non comunicante.

In alcune realtà, tuttavia, si è avviata l'implementazione di progetti di integrazione come le *Smart City Control Room*<sup>1</sup>, finalizzati alla cre-

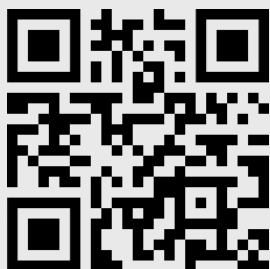
azione di luoghi – fisici e virtuali – dove le informazioni acquisite dai singoli soggetti vengono condivise rendendo più efficiente la gestione quotidiana dei sistemi urbani e più consapevole l'individuazione delle scelte strategiche. I sistemi integrati di monitoraggio territoriale digitale sono l'altra grande sfida di questo decennio che presenta, tuttavia, una complessità maggiore di quella della digitalizzazione dei servizi amministrativi. Questa richiede, infatti, la collaborazione di diversi soggetti (in primo luogo le varie branche delle amministrazioni e le imprese che gestiscono i servizi funzionali) e l'individuazione di forme nuove di coinvolgimento della cittadinanza. Esistono oggi due grandi modelli di riferimento: quello verticale fortemente centralizzato delle grandi città asiatiche e quello orizzontale diffuso delle città nordeuropee. Ma forse le città italiane riusciranno a trovare, anche in questo caso, una loro strada.

**L'attivismo degli enti territoriali – che si sono dimostrati particolarmente ricettivi rispetto alle opportunità offerte dal Piano – dovrà ora essere sostenuto da adeguate capacità di realizzazione dei progetti finanziati**

<sup>1</sup> Citiamo, in particolare, i casi di Firenze, Venezia e Messina.



## ICITY RANK 2022: FIRENZE E MILANO SONO LE CITTÀ PIÙ DIGITALI D'ITALIA



▲  
Scopri il rapporto ICity Rank  
2022

### ICity Rank 2022: Firenze e Milano sono le città più digitali d'Italia

Il 29 novembre 2022, durante la Manifestazione FORUM PA Città, FPA ha presentato l'undicesima edizione della sua ricerca annuale **ICity Rank**, che restituisce la fotografia sullo stato di digitalizzazione dei Comuni capoluogo italiani. La ricerca ha valutato il posizionamento delle 108 città analizzate nell'indice di trasformazione digitale, ottenuto dalla media aritmetica di otto indici settoriali (servizi online, canali social, piattaforme abilitanti, open data, apertura, Wi-Fi pubblico, app municipali e IoT), frutto della sintesi di 35 indicatori basati su 150 variabili.

### Le tendenze

FPA ha seguito, in modo sistematico e approfondito, l'evoluzione digitale delle città italiane nell'ultimo decennio. Si evidenzia come, grazie anche alla particolare accelerazione verificatasi nel 2022, la grande maggioranza dei capoluoghi italiani sia oggi a buon punto nel percorso di implementazione del primo stadio del processo di digitalizzazione.

Se si analizza l'ultimo decennio di risultati di ICity Rank si nota, infatti, una progressiva crescita digitale media delle città, sia dal punto di vista 'funzionale', con la messa online di sempre più servizi e la creazione di piattaforme di identità, pagamento e interazione che ne hanno facilitato l'utilizzo, che da quello della 'comunicazione', con la diffusione di social media, app, open data, reti Wi-Fi pubbliche e gratuite. La copertura di servizi online è passata dal 41% nel 2019 all'82% nel 2022 (con ben 75 amministrazioni che hanno attivato online almeno 8 servizi sui 10 monitorati), quelli accessibili tramite SPID sono saliti dal 39% del 2020 al 71% del 2022 e il flusso di transazioni tramite pagoPA è raddoppiato rispetto allo scorso anno. Il 'grado di copertura' delle app in un anno è salito dal 57% al 66%; l'indice sintetico di attivazione dei social è passato dall'86% all'88%; le amministrazioni che pubblicano open data sono passate da 64 a 69; quelle con reti Wi-Fi pubbliche da 104 a 105.

Grazie ai fondi PNRR si prospetta, già a partire dal 2023, un'ulteriore spinta verso la trasformazione digitale delle città. Si sta contestualmente aprendo una fase nuova (che alcune realtà stanno già sperimentando) centrata sulla crescita dell'utilizzo effettivo degli strumenti implementati, la loro integrazione e interazione con i processi amministrativi, il coinvolgimento dei cittadini.



▲  
Rivedi l'evento di presentazione  
a FORUM PA Città



Foto di Stefano Corso

## I risultati

La classifica dei Comuni più digitali d'Italia nel 2022 vede confermarsi in vetta **Firenze**, seguita al secondo posto da **Milano**, e al terzo da un gruppo di città a pari merito: **Bergamo, Bologna, Cremona, Modena, Roma Capitale e Trento**. Sono queste le posizioni di testa di **ICity Rank 2022**.

Scorrendo la graduatoria, alla nona posizione troviamo l'ex aequo di **Cagliari e Genova**, all'11<sup>a</sup> **Parma e Torino**, alla 13<sup>a</sup> **Brescia e Venezia**, alla 15<sup>a</sup> **Palermo, Prato, Reggio-Emilia, Rimini e Verona**, alla 20<sup>a</sup> **Bari, Cesena e Pisa**, alla 23<sup>a</sup> **Padova**, alla 24<sup>a</sup> **Lecce, Siena e Vicenza**. Tutte queste, insieme ai Comuni sul podio, compongono il gruppo delle **26 città 'digitali'**, capaci di utilizzare in modo diffuso, organico e continuativo le nuove tecnologie. Altre 75 sono invece in una fase intermedia nel percorso di crescita digitale e 7 in fondo classifica, a livello critico con indice inferiore a 30 (**Rieti, Avellino, Benevento, Foggia, Agrigento, Enna** e all'ultimo posto **Isernia**). Tra i Comuni digitali, ben 10 sono capoluoghi metropolitani (su 14 complessivi), quasi tutti del Centro/Nord, a testimonianza del permanere di un certo ritardo del Mezzogiorno e delle realtà più piccole, nonostante si evidenzia una tendenza al recupero.



A livello generale, infatti, si assiste a una decisa accelerazione nel livello medio di digitalizzazione e a un riequilibrio che ha portato ad accorciare le distanze dal vertice anche da parte di diverse realtà tra le città del Sud e i centri più piccoli. Tra i casi di crescita più significativi, **Messina**, che nel corso del 2022 è migliorata di ben 34 posizioni (dalla 62<sup>a</sup> alla 28<sup>a</sup>), **L'Aquila**, **Cuneo**, **Imperia** e **Trapani**, che guadagnano 16 punti. **Cagliari**, **Palermo** e **Bari** si confermano al vertice tra le città del Mezzogiorno. Dopo **Lecce**, anche **Messina**, **Napoli** e **Pescara** sono ormai vicine all'ingresso tra le città digitali.

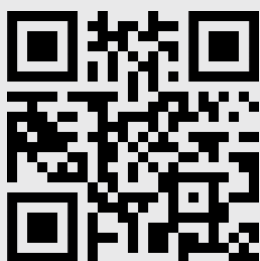
Il Rapporto ICity Rank 2022 è stato presentato il 29 novembre a **FORUM PA Città 2022**, un evento che prosegue nella direzione di sperimentazione avviata da FPA, con nuovi formati che uniscono il fisico e, quindi, l'incontro e il lavoro in presenza, al digitale con la possibilità di 'allungare le reti'. Durante l'evento – realizzato in collaborazione con Tiscali-Linkem ed Enel X – ci siamo confrontati sul ruolo fondamentale che le città hanno come veri e propri laboratori di sperimentazione di attuazione delle strategie per la trasformazione digitale. Le città presenti hanno portato la loro testimonianza e hanno lavorato insieme all'interno di tavoli dedicati a fare il punto sugli avvisi PNRR a cui le città stanno partecipando. FORUM PA Città ha quindi unito presentazione della ricerca, interventi in sala e da remoto, tavoli di lavoro in presenza, interviste video trasmesse sul canale di diretta.

## ICITY CLUB – L'OSSERVATORIO DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE URBANA DI FPA



▲  
Scopri di più sul progetto ICity Club

Le città, da sempre considerate come le istituzioni più vicine ai cittadini, si confermano attori protagonisti per la ripresa e la trasformazione digitale dei territori anche nel 2022, anno in cui il PNRR ha fatto da sfondo alla maggior parte delle decisioni e delle politiche pubbliche, e verso cui i territori si sono dimostrati particolarmente attivi: il 98% dei Comuni si è registrato alla piattaforma PA Digitale 2026 per accedere ai fondi dedicati al digitale, il 90% ha aderito ad almeno una delle procedure relative alle diverse misure. È in questo contesto di grande attenzione alle dinamiche di innovazione delle città promosse dal PNRR che si colloca la seconda edizione di **ICity Club – L'Osservatorio della trasformazione digitale urbana di FPA**, che nell'anno appena trascorso ha rappresentato una vera e propria comunità di pratica per condividere esperienze diverse, problemi comuni e prospettive per il futuro.



▲  
Naviga l'Open space dell'innovazione

### La community: le città del club

Sono ben 22 le città che hanno aderito alla community di ICity Club del 2022. Tra queste: 10 città medie e medio-grandi come Bergamo, Brescia, Cremona, Novara, Trento, Modena, Parma, Pescara, Cesena e Verona; 12 Città metropolitane – Roma Capitale, Firenze, Palermo, Torino, Genova, Milano, Napoli, Messina, Cagliari, Bologna, Catania e Bari – che, grazie alla collaborazione del PON Città Metropolitane 2014-2020, hanno riconosciuto il valore della mission del progetto.

### Gli strumenti

Anche in questa sua seconda edizione, ICity Club ha rappresentato per gli enti locali un luogo ideale di incontro e confronto, di apprendimento sulle sfide e sui *trend* emergenti in grado di caratterizzare il futuro delle città, del modo di vivere e di concepire la vita urbana. Le città aderenti, durante il corso dell'anno, si sono confrontate, hanno lavorato attivamente e hanno avuto l'occasione di scambiarsi buone pratiche da replicare sui diversi territori grazie agli strumenti messi a disposizione dall'Osservatorio. Primo fra tutti, il **Benchmark della trasformazione digitale**, un report aggiornato sul posizionamento della città rispetto alle 8 dimensioni cui sono riferiti gli indicatori tematici di ICity Rank, la ricerca di FPA che misura il livello digitalizzazione dei Comuni capoluogo italiani. Per le città che hanno sentito la necessità di approfondire ulteriormente il proprio posizionamento, sono stati elaborati (su richiesta) report analitici per offrire un maggiore dettaglio della singola realtà e definire al meglio i propri obietti-



Foto di Stefano Corso

vi di trasformazione digitale.

In linea con le attività dello scorso anno, l'Osservatorio ha inoltre riservato grande spazio alla valorizzazione delle pratiche di innovazione realizzate dalle città aderenti, dedicando a queste notizie, interviste e approfondimenti attraverso l'**Open space dell'innovazione urbana**, in cui sono racchiusi i contenuti relativi ad ogni città della community. Le città continuano ad arricchire questo spazio raccontando i loro traguardi e le buone pratiche in tema di trasformazione digitale, dimostrando l'impegno e l'orgoglio nei confronti dei loro successi, anche nell'ottica di condividere la loro esperienza.

Lo scambio di pratiche, di idee e il lancio di continue e nuove sfide da affrontare ha visto il suo teatro principale negli incontri dei **Cantieri della Smart City**, che hanno avuto luogo dentro e fuori la Manifestazione FORUM PA. Gli incontri, derivanti dal format "Cantieri" di FPA, sono stati realizzati online e in presenza e hanno alimentato discussioni su temi caldi per le città, come *data driven decision* e piattaforme digitali, per realizzare politiche pubbliche coerenti con il territorio. Agli incontri dei Cantieri si sono aggiunti durante l'anno gli **ICity Talk**, incontri dedicati all'approfondimento di tematiche urbane, alla presentazione di libri e di progetti internazionali utili ad ampliare la visuale di interesse delle città appartenenti al club.

Non solo incontri, ma anche strumenti pratici, veri e propri **community tools**. Tra questi, il **questionario sui servizi digitali dei Comuni**, progettato da FPA e finalizzato a misurare l'effettivo utilizzo dei servizi da parte di imprese e cittadini e, sulla base delle risposte, migliorarne il livello. Uno strumento sviluppato per consentire alle città di



avere una percezione pratica di quale politiche pubbliche sia meglio attivare in termini di servizi digitali per i cittadini.

Durante l'anno, ICity Club ha operato anche da servizio di segnalazione degli avvisi PNRR rivolti alle città tramite un **Canale Telegram dedicato**. Inoltre, i dipendenti dei Comuni aderenti al club hanno avuto la possibilità di usufruire di uno dei numerosi percorsi formativi della **FPA Digital School**, "Competenze trasversali".

### **Le prospettive per il 2023**

Nel 2022 ICity Club ha allargato la sua community, passando da 7 a 22 città aderenti, ha coinvolto circa 100 partecipanti, ha strutturato strumenti e organizzato attività che sono state coerenti con il periodo storico che tutti stiamo vivendo. Per il 2023, un obiettivo ambizioso: accompagnare gli enti locali nel processo di attuazione delle misure sulla PA digitale del PNRR.



## L'ITER DI ATTUAZIONE DEL PERIMETRO DI SICUREZZA NAZIONALE CIBERNETICA

di **Gabriele Faggioli**, CEO DIGITAL360  
e Presidente Clusit

Le reti, i sistemi e i servizi informativi svolgono un ruolo essenziale nella società. Pertanto, è fondamentale che siano affidabili e sicuri per l'esercizio delle attività economiche e sociali. Gli incidenti a carico della sicurezza sono aumentati di anno in anno, con il rischio di generare notevoli danni all'economia.

In questo contesto si inserisce la Direttiva UE 2016/1148 del 6 luglio 2016 (**Direttiva NIS**), che ha segnato un primo importante passo verso un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione europea. A partire da questa norma gli interventi in tema di cybersecurity si sono susseguiti includendo una **normazione non solo europea, ma anche nazionale**.

Nel 2019, appena un anno dopo il recepimento della Direttiva NIS con il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 65, viene istituito il **Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica** (d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla l. 18 novembre 2019, n. 133). La norma costituisce un *unicum* a livello europeo ed è finalizzata ad assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati. Il Perimetro rappresenta un'iniziativa fortemente incisiva ai fini della definizione di un **ecosistema di governance nel settore della cybersecurity**.

La norma è rivolta a specifici soggetti «da cui dipende l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato, ovvero la prestazione di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato e dal cui malfunzio-

namento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un **pregiudizio per la sicurezza nazionale**» (art. 1, comma 1 del d.l. 105/2019). Nella pratica, il Perimetro introduce obblighi di cui sono destinatari i soggetti pubblici e privati che rivestono un ruolo strategico e che impiegano beni, strumenti o servizi ICT. I requisiti di sicurezza e procedurali definiti dal Perimetro risultano decisamente più stringenti rispetto a quelli definiti con la Direttiva NIS e il relativo decreto di recepimento.

Una peculiarità del Perimetro ha riguardato l'**iter di attuazione**: infatti, a partire dal 2020 sono stati predisposti diversi decreti attuativi, che hanno dettagliato gli elementi centrali del Perimetro stesso. La predisposizione di un tale numero di decreti così specifici ha reso il Perimetro una normativa particolarmente stratificata e dalla complessa lettura e interpretazione, generando quindi non pochi dubbi operativi ai soggetti destinatari della norma.

### Il primo DPCM: i soggetti inclusi nel Perimetro e l'elenco dei beni ICT

Il primo passo verso l'attuazione del Perimetro ha portato alla pubblicazione del DPCM 30 luglio 2020, n. 131 (DPCM 1) che ha individuato innanzitutto i criteri per includere i **soggetti privati e pubblici** nel Perimetro, i **settori di attività** entro cui possono essere ricompresi tali soggetti, **le amministrazioni** che hanno l'onere di individuare i soggetti da includere nel Perimetro. In particolare, un soggetto per essere incluso nel Perimetro deve esercitare una **funzione essenziale dello Stato** (nel caso in cui l'ordinamento attribuisca allo stesso compiti volti ad assicurare, per esempio, la sicurezza e l'ordine pubblico,

la funzionalità dei sistemi economico e finanziario o dei sistemi dei trasporti) oppure prestare un **servizio essenziale** per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali (es. nel caso in cui il soggetto ponga in essere attività strumentali all'esercizio di funzioni essenziali, attività di ricerca). Il soggetto privato o pubblico per essere incluso nel Perimetro deve, inoltre, operare nel settore governativo oppure rientrare in uno dei settori indicati nell'art. 3 del DPCM 1, tra cui, a titolo esemplificativo, il settore di spazio e aerospazio, energia, telecomunicazioni, trasporti, servizi digitali. Nel caso in cui i soggetti soddisfino i criteri di cui sopra, **le amministrazioni competenti** per i settori indicati individuano i soggetti da includere nel Perimetro, sottoponendo un elenco al CISR (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica). L'elencazione dei soggetti inclusi è contenuta in un atto amministrativo, non soggetto a pubblicazione, adottato e periodicamente aggiornato dal Presidente del Consiglio dei ministri. I soggetti individuati ricevono senza ritardo una comunicazione dell'avvenuta iscrizione nell'elenco.

Da ultimo, il DPCM 1 fornisce le indicazioni per la predisposizione e aggiornamento degli **elenchi delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici** da parte dei soggetti inclusi nel Perimetro. I soggetti inclusi dovranno quindi definire l'elenco di beni ICT di rispettiva pertinenza e trasmetterli all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale entro 6 mesi dalla comunicazione di inclusione nell'elenco.

### Il secondo DPCM: le misure di sicurezza e le notifiche degli incidenti

Il DPCM 14 aprile 2021, n. 81 (DPCM 2) ha dettagliato, invece, le **modalità di gestione degli incidenti** aventi impatto sui beni ICT con particolare attenzione all'iter di notifica al **CISRT Italia**. L'Allegato A del DPCM 2 reca la **tassonomia degli incidenti**, suddivisi in "meno gravi", da notificare entro sei ore a partire dal momento in cui i soggetti inclusi nel

Perimetro vengono a conoscenza dell'incidente, e "più gravi", da notificare entro un'ora. Si tratta di tempistiche molto stringenti, che evidenziano la finalità non solo di semplice monitoraggio e censimento, ma anche di capacità di intervento a supporto dei soggetti in Perimetro, attraverso la condivisione di informazioni e di alert.

Inoltre, il DPCM 2, con l'Allegato B, fornisce informazioni in merito alle **misure di sicurezza** che i soggetti inclusi nel Perimetro devono adottare per ciascun bene ICT di pertinenza.

Da ricordare che il **Decreto "Aiuti-bis"** (d.l. 9 agosto 2022, n. 115) ha integrato il d.l. 105/2019 introducendo l'obbligo per i soggetti inclusi nel Perimetro di notificare, entro 72 ore, gli incidenti aventi un impatto su reti, sistemi informativi e servizi informativi di propria pertinenza **non rientranti nel Perimetro stesso**.

### Il DPR e il terzo DPCM: le procedure di valutazione del CVCN

Il DPR 5 febbraio 2021, n. 54 (DPR) ha individuato le procedure, le modalità ed i termini da seguire ai fini delle valutazioni da parte del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN) e dei Centri di Valutazione (CV) in ordine all'**acquisizione**, da parte dei soggetti inclusi nel Perimetro, di oggetti di fornitura rientranti nelle categorie individuate con specifico DPCM, pubblicato il 15 giugno 2021 (DPCM 3). Il DPCM 3 ha individuato, attenendosi ai criteri tecnici stabiliti dal DPR, le **categorie di beni, sistemi e servizi ICT** destinati ad essere impiegati nel Perimetro in relazione alle quali i soggetti inclusi nel Perimetro devono effettuare la comunicazione al CVCN o ai CV.

Da precisare che i CV si riferiscono esclusiva-

Una peculiarità del Perimetro ha riguardato l'iter di attuazione: infatti, a partire dal 2020 sono stati predisposti diversi decreti attuativi, che hanno dettagliato gli elementi centrali del Perimetro stesso



mente ai Ministeri della difesa e dell'Interno: infatti, in relazione alla specificità della fornitura di beni, sistemi e servizi ICT da impiegare su reti, sistemi informativi e servizi informatici dei citati Ministeri, gli stessi effettuano la comunicazione ai CV dedicati, i quali comunque si coordinano con il CVCN.

I soggetti inclusi nel Perimetro effettuano, quindi, una **comunicazione al CVCN** o ai CV prima dell'avvio delle procedure di affidamento o prima della conclusione (intesa come sottoscrizione) dei contratti relativi alla fornitura. In tal senso, il CVCN, diventato operativo il 30 giugno 2022, effettua delle specifiche valutazioni che includono anche dei test.

Per eseguire questi test il CVCN può servirsi di **Laboratori accreditati di prova (LAP)** che offrono un supporto tecnico nell'esecuzione delle verifiche (l'ultimo DPCM di attuazione del Perimetro è dedicato proprio all'accredimento di tali laboratori).

Infine, il DPR individua le procedure, le modalità e i termini con cui le Autorità competenti effettuano le attività di verifica e ispezione ai fini dell'accertamento del rispetto degli obblighi di cui al Perimetro.

### **Il quarto DPCM: la rete nazionale di laboratori a supporto del CVCN**

Il DPCM 18 maggio 2022, n. 92 (DPCM 4) ha costituito l'ultimo passo per l'attuazione del Perimetro. Il DPCM 4 ha definito la **rete nazionale dei laboratori (LAP)** a supporto del CVCN per la conduzione di attività di testing e scrutinio tecnologico su beni, servizi e sistemi ICT ricompresi nel Perimetro. Nello specifico, vengono stabiliti i compiti del CVCN in qualità di organismo di accreditamento dei LAP; i requisiti, le procedure e le aree di accreditamento dei laboratori, i quali possono operare, quindi, solo con riferimento a specifiche aree; l'accREDITamento dei CV; i raccordi tra CVCN, LAP e CV.

Infine, in agosto 2022 sono state approvate dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale le Determinazioni tecniche, previste dal DPCM

4, che riguardano i requisiti tecnici, logistici, di competenza ed esperienza necessari per l'accREDITamento. Inoltre, vengono indicate le aree in cui i LAP possono accREDITarsi: attualmente l'unica area di accREDITamento disponibile è denominata **"Software e network"**.

### **L'inizio del periodo di "beta-testing"**

Nonostante il lungo iter attuativo, di circa tre anni, a partire dalla pubblicazione del d.l. 105/2019, il Perimetro è entrato finalmente nella sua fase di piena operatività. Pertanto, **è stato ora avviato il periodo di "beta-testing"**, nel quale si mettono alla prova tutti gli ingranaggi del sistema, che dovrebbero operare in armonia per costituire un effettivo perimetro di sicurezza nazionale. In questa fase il ruolo dell'**Agenzia per la cybersicurezza nazionale**, a cui sono stati demandati la maggior parte dei compiti di cui al Perimetro, risulta essere fondamentale. È auspicabile che l'Agenzia si strutturi in modo completo, per evitare di creare disfunzioni nella gestione degli adempimenti di cui al Perimetro.

## LE SFIDE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE, TRA DATA GOVERNANCE, PRIVACY E INTEROPERABILITÀ

di **Anna Cataleta**, *senior Partner*,  
*Partners4Innovation*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedica ampio spazio alla **trasformazione digitale della PA**, prevedendo diversi capitoli di investimento articolate nelle Missioni del Piano e la realizzazione di riforme trasversali a tutti i settori di investimento. La semplificazione e la ridefinizione dei processi decisionali e di governance all'interno della PA ha l'obiettivo di consentire il mantenimento della governance dei dati personali trattati e dei processi anche all'interno del contesto digitale, incentivando l'assunzione di decisioni e il perseguimento del pubblico interesse che sia *data-driven*, ovvero supportato da dati oggettivi e parametri verificabili.

La pubblica amministrazione è consapevole della necessità di coniugare questo cambio di passo con il **rispetto del principio di legalità**, che struttura e organizza i procedimenti amministrativi. Eppure, nonostante l'applicazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, stante la complessità e la molteplicità delle pubbliche amministrazioni, è emersa la necessità di definire processi più snelli che evidenzino i ruoli dei vari attori nel perseguimento del pubblico interesse.

Tali bisogni emergono sul piano orizzontale, ovvero nei rapporti tra gli enti pubblici, in modo particolare nell'ambito di rapporti di *data sharing* complessi, come in relazione alla creazione e implementazione del sistema di interoperabilità che consente l'erogazione in digitale di molteplici servizi pubblici, e che vede connesse diverse pubbliche amministrazioni: centrali e locali, ma anche enti

pubblici, società di diritto privato partecipate dal pubblico e fornitori privati.

In tale contesto si è manifestata la necessità di definire **regole chiare** per individuare i 'ruoli privacy' di chi, a vario titolo, partecipa al *data sharing* in veste di soggetto che mettono in condivisione il dato, di piattaforme di interoperabilità e sistemi di interscambio, di fruitori del dato. I soggetti indicati hanno ciascuno una diversa capacità di governance del dato e rapporti diversi con gli interessati. Le linee guida del *European Data Protection Board* (EDPB) sui concetti di titolare e responsabile del trattamento offrono indicazioni per le piccole e medie imprese (destinatari principali dell'attività del *board* dei garanti europei) e benché, gli interpreti compiano sforzi per adattare i modelli teorici alla complessa e variegata realtà pubblica, non sempre le soluzioni individuate si sono rivelate univoche, come riscontrato anche dall'attività dell'Autorità garante negli ultimi anni.

La definizione di regole condivise tra i vari attori pubblici appare un elemento fondamentale anche per l'attuazione delle politiche europee per la diffusione delle **smart city** che, come la digitalizzazione della PA, sono un asset strategico per la crescita del continente e per la trasformazione sostenibile della società. La creazione di città che

La definizione di regole condivise tra i vari attori pubblici appare un elemento fondamentale anche per l'attuazione delle politiche europee per la diffusione delle smart city che, come la digitalizzazione della PA, sono un asset strategico per la crescita del continente e per la trasformazione sostenibile della società



siano gestite e organizzate in modalità *data driven*, presuppone la capacità di raccogliere e governare enormi quantità di dati (personali e non personali) che vengono acceduti e scambiati tra diversi soggetti (pubblici e privati). Sarà quindi fondamentale, ancora una volta, strutturare i processi interni ed esterni (accordi, convenzioni, contratti) affinché siano preservati gli effetti benefici dello scambio di dati senza vanificare la tutela del diritto dell'interessato. La governance del processo, pertanto, sarà fondamentale proprio per garantire al cittadino, l'utente, l'interessato, la possibilità di esercitare i diritti riconosciuti dalla legge, nei limiti fissati dal regolamento.

Sarà necessario non solo essere in grado di individuare il soggetto che effettivamente tratta il dato (il c.d. titolare del trattamento) e le finalità che persegue autonomamente, ma anche garantire la sicurezza del trattamento attraverso l'apposizione di presidi tecnici e organizzativi.

Il report di ottobre 2022 sul panorama delle **minacce informatiche** di ENISA, l'Agenzia europea per la cybersicurezza, evidenzia che anche quest'anno la minaccia informatica maggiore per le organizzazioni è stata rappresentata dall'attacco *ransomware*, ovvero un software malevolo in grado di cifrare l'intero sistema attaccato al fine di chiedere un riscatto, pena l'esfiltrazione e la pubblicazione dei dati o la loro perdita definitiva. Tra i veicoli per l'installazione di tale software giocano un ruolo di primo piano il *phishing*, ovvero e-mail, messaggi di testo contenenti link al software malevolo, e la *social engineering*, a confermare l'assunto per cui spesso l'anello più debole della catena di sicurezza si trova proprio tra la sedia e la tastiera.

La relazione annuale dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali quantifica che nel corso del 2021 sono state ricevute 2.071 notifiche di violazioni di dati personali, la maggior parte delle quali causate da attacchi di tipo *ransomware*, offrendo un'ulteriore conferma di come le minacce alla si-

curezza possano concretizzarsi in violazioni di dati personali. La pubblica amministrazione, con il suo ingente patrimonio informativo, è tra i bersagli maggiormente colpiti. In particolare, secondo la relazione del Garante privacy sull'attività compiuta nel 2021, i Comuni e le strutture sanitarie sono maggiormente impattati dalle violazioni di dati personali.

Di conseguenza, accanto alle azioni di ammodernamento dell'infrastruttura IT delle pubbliche amministrazioni, occorre prestare attenzione a quelli che sono i **presidi organizzativi delle strutture**: definire i ruoli e le procedure coinvolte, disciplinare attentamente i trattamenti e svolgere una profonda azione di sensibilizzazione, investendo nella formazione del personale coinvolto in modo da mantenere alta la soglia dell'attenzione contro le minacce e i tentativi di *social engineering*, rendere automatici quei meccanismi che vanno verso una politica di *zero trust*.

La sensibilizzazione e la formazione all'interno degli uffici pubblici costituiscono il primo presidio che tiene alta la soglia dell'attenzione dell'operatore e impedisce quel 'click' che poi si rivela fatale per il patrimonio informativo dell'organizzazione.

Queste sono le sfide emerse anche dai confronti che le pubbliche amministrazioni hanno avviato nel corso del 2022 e che cresceranno di intensità e portata con la completa trasformazione dell'attività amministrativa anche alla luce delle sfide allo scambio e al riuso dei dati offerte dal *Data Governance Act*, che nel 2023 diventerà pienamente applicabile.

## PA DIGITALE: LE RICERCHE DI FPA IN COLLABORAZIONE CON I NOSTRI PARTNER



Anche nel corso del 2022, 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. Le indagini condotte nel corso dell'anno si sono focalizzate, in particolare, sul percorso di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in materia di digitalizzazione della PA (M1C1.1).



Photo by UX Indonesia on Unsplash



## Automazione dei processi e sviluppo applicativo: opportunità e prospettive per la PA

realizzata da FPA in esclusiva per **Appian**

La ricerca ha l'obiettivo di analizzare lo stato dell'arte della PA italiana in termini di approcci, soluzioni e competenze all'automazione dei processi e allo sviluppo rapido di applicazioni. L'indagine è stata realizzata attraverso un panel di dirigenti pubblici appartenenti ai settori IT di alcune tra le principali amministrazioni centrali e locali del panorama italiano. L'indagine si è focalizzata in particolare: sulla priorità riconosciuta all'automazione nelle strategie di digitalizzazione della PA; sulla diffusione dei principali strumenti e delle metodologie più avanzate di sviluppo applicativo per l'automazione, in primis quelle improntate all'approccio *low code*; sui principali ostacoli riscontrati nello sviluppo di nuove applicazioni e sulle leve su cui agire per migliorare le performance delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli.

L'indagine è stata presentata il 3 marzo 2022 in occasione di un digital talk.

## Cloud e infrastrutture digitali per una PA resiliente, intelligente e sostenibile

realizzata da FPA in esclusiva per **Aruba Enterprise e VmWare**

L'indagine mira ad approfondire lo stato dell'arte dalle grandi amministrazioni italiane rispetto alle strategie di consolidamento delle infrastrutture digitali pubbliche e di migrazione di dati e applicativi in ambienti cloud affidabili e sicuri. L'indagine è stata realizzata attraverso un panel di dirigenti pubblici appartenenti ai settori IT di alcune tra le grandi amministrazioni centrali e regionali. L'indagine si è focalizzata in particolare: sul livello di maturità nell'adozione del paradigma cloud; sui driver di scelta dei partner tecnologici in ambito infrastrutture tecnologiche; sulla complementarità tra strategie di trasformazione della PA in chiave digitale e approccio all'innovazione orientato alla creazione di amministrazioni sempre più *green*.

La ricerca è stata presentata il 14 giugno 2022, nell'ambito di FORUM PA 2022.

## Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo – Indice Ca.Re. 2022

realizzata da FPA in esclusiva per **Deda Next**

Giunta alla sua quarta 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 dei principali servizi di competenza comunale; *Digital PA*, ovvero l'integrazione dei Comuni con le principali piattaforme nazionali (SPID, CIE, PagoPA, ANPR); *Digital Openness*, ovvero numerosità e interoperabilità degli open data e comunicazione con i cittadini attraverso i canali social. È basata sul modello Ca.Re (Cambiamento Realizzato) di Deda Next, frutto di una



Scopri la ricerca e guarda l'evento di presentazione



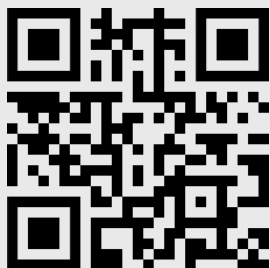
Scopri la ricerca e guarda l'evento di presentazione



Scopri la ricerca e guarda l'evento di presentazione

rielaborazione del DESI rispetto agli obiettivi definiti dal Piano triennale per l'informatica nella PA e di una sua contestualizzazione a livello locale. L'edizione 2022 dell'indice è stata aggiornata nei suoi indicatori per allineare le metriche di rilevazione agli obiettivi delle misure in tema di PA digitale previste dal PNRR.

La ricerca è stata presentata il 15 giugno 2022, nell'ambito di FORUM PA 2022.



▲  
Scopri la ricerca e guarda l'evento di presentazione

## **PNRR e PA digitale: sfide e opportunità per amministrazioni centrali e locali**

realizzata da FPA in esclusiva per **Salesforce**

L'indagine mira ad approfondire il livello di preparazione delle PA italiane rispetto al percorso di digitalizzazione delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare rispetto al raggiungimento dell'obiettivo di conseguire, entro il 2026, l'obiettivo dell'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online e il 75% delle amministrazioni che eroga i propri servizi in cloud. L'indagine è stata realizzata attraverso un panel di dirigenti pubblici appartenenti ai settori IT di alcune tra le principali amministrazioni centrali, locali e del sistema sanitario del panorama italiano. L'indagine si è focalizzata in particolare: sulle progettualità già avviate nel corso degli ultimi anni; sulle principali criticità riscontrate nel processo di transizione al digitale e sui principali gap accumulati nell'interazione con il cittadino; sulle strategie dei singoli enti rispetto alle misure previste dal PNRR e sulle leve da tenere in considerazione nell'attuazione dei diversi interventi. La ricerca è stata presentata il 17 giugno 2022, nell'ambito di FORUM PA 2022.



## DIGITALIZZAZIONE E SUPPORTO ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: DAL TRANSFORMATION OFFICE A UN NUOVO MODELLO DI CONTAMINAZIONE TRA PAC E PAL

di **Andrea Tironi**, *Project Manager Digital Transformation Consorzio.IT*  
e **Sara La Bombarda**, *Responsabile per la Transizione Digitale, Regional Agency for Technology and Innovation - Puglia*

La pubblica amministrazione, anche grazie al PNRR, sta effettuando una campagna di assunzioni che non si vedeva ormai da anni. Una campagna che sta riguardando direttamente anche le strutture centrali preposte alla governance nazionale dell'innovazione. Con questo articolo si vuole esaminare, in particolare, la creazione del *Transformation Office* (TO), e le possibilità di estensione di questo modello per permettere un'ulteriore e se possibile più efficace *cross-fertilization* tra PA centrale e locale.

Per realizzare con efficacia il PNRR si è parlato molto di collaborazione tra PA centrale e locale. Questo approccio è stato recepito dalle autorità nazionali, perlomeno per l'esperienza vissuta in ambito di trasformazione digitale, in alcuni modi:

- erogazione di fondi diretti alle amministrazioni locali;
- costituzione di team territoriali di supporto alla PAL (il già citato *Transformation Office* del DTD, il potenziamento di Formez con unità territoriali di formazione, 1.000 esperti del Dipartimento per la funzione pubblica, solo per citare alcune iniziative);
- la richiesta di supporto alle realtà locali per l'implementazione dei progetti di trasformazione digitale.

Quest'ultimo punto si concretizza in una serie di esigenze e successive valutazioni.

Primo: l'esigenza delle amministrazioni centrali di **raccogliere pareri** sulle proprie scelte, in ottica di *stakeholder engagement*. Spesso

le azioni della PAC agiscono sulle PAL, prima ancora che su cittadini e imprese, pertanto il loro coinvolgimento risulta fondamentale per avere informazioni sugli impatti. Il concetto di "cittadino al centro" si basa sul principio di mettere il 'fruitore' al centro. A volte, come nel caso del PNRR, per l'amministrazione centrale il fruitore è proprio la PAL.

Secondo: l'esigenza di **disporre di dati** per poter validare le proprie strategie. Pensare un cambiamento nella teoria (ad esempio, il sistema pagoPA) non è la stessa cosa che vederlo e validarlo attraverso un confronto con chi lo vive (ad esempio, sempre rispetto a pagoPA, il tema della riconciliazione). La commistione dei due mondi porta a soluzioni migliori, meno errori, risultati raggiunti in minor tempo.

Terzo: l'esigenza di **raccogliere idee e valutare priorità indicate dai territori**: risolvere in maniera eccellente un problema poco centrato risulta meno efficace che risolvere discretamente il problema giusto. Detto in altri termini, il *framing* di un problema è fondamentale per capire come risolverlo.

Tutto questo può essere attuato mediante: incontri puntuali, finalizzati al raggiungimento di quanto sopra descritto; *community* o focus group di lavoro; richieste specifiche alle persone delle PAL e della propria rete di conoscenze, con lettura di documenti, analisi, raccolte dati, valutazioni, intermediari presso gli enti locali.

Questi modelli, con i loro specifici pro e contro, sono caratterizzati da un elemento in comune: la loro debolezza tipica risiede nel fatto che chi appartiene a un'amministrazione locale conosce poco le realtà centrali, e viceversa. Inoltre, il tempo di lavoro di un dipendente PAL 'in aiuto' di una PAC che

si dimostra aperta all'ascolto dei territori è sostanzialmente motivato dal 'buon cuore' del dipendente e dal senso di appartenenza a quella missione di "servitore dello Stato" (*civil servant*), a tutti i livelli.

Il *Transformation Office*, che focalizza il suo lavoro sugli avvisi sul digitale del PNRR (ovvero quelli gestiti attraverso il portale PA Digitale 2026) ha rappresentato un modo di andare oltre questo modello, facendo un passo avanti, mettendo sul campo alcune figure dedicate alla PAL ma facenti parte di una PAC (nello specifico, il DTD). Questo modello di supporto e ascolto era già stato iniziato da pagoPA con gli *account manager*, e quindi ripreso e portato avanti saggiamente dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale con una maggiore presenza (sia numerica, che fisica) su tutti i territori d'Italia.

Attraverso la sua peculiare composizione<sup>1</sup>, il *Transformation Office* sta cercando di sopprimere alla mancanza di competenze e di coordinamento degli enti locali, e sta fungendo da **cinghia di trasmissione bidirezionale** tra PAC e PAL in tutta Italia.

In particolare, il team si è rilevato efficace per alcuni aspetti tra cui:

- la raccolta delle difficoltà ed esigenze delle PAL, e il conseguente trasferimento al DTD a Roma, in merito gli avvisi su PA Digitale 2026;
- il supporto alle verifiche pre-rendicontazione associate agli avvisi;
- il punto di contatto anche con i fornitori della PA, per una maggiore comprensione anche del loro mondo e del loro ruolo in relazione alla PAL (il mercato dei fornitori dell'amministrazione centrale è molto diverso dal mercato dei fornitori di quella locale, *in primis* per la differenza di volumi e polverizzazione economica);
- il supporto alla comprensione di alcune

scelte della PAC, spesso poco chiare per le PAL.

Tuttavia, è possibile evidenziare anche alcuni limiti. Innanzitutto, il limite tipico delle strutture con estensioni territoriali, in cui spesso il centro non 'pesa' adeguatamente le sue risorse umane dedicate alle diramazioni nel territorio. C'è poi la selezione del personale, che è stata molto veloce e improntata a percorsi nettamente migliori rispetto ai 'concorsi burocentrici' a cui la PA (sia centrale che locale) ci ha abituati, che però hanno anche portato, talvolta, a preferire una selezione per compliance. Ancora, le figure acquisite in buona parte stanno apprendendo il funzionamento della macchina locale in "*training on the job*". Questo anche a causa del rapido processo di inserimento di queste figure in una struttura già di per sé in trasformazione (il DTD ha visto una crescita esponenziale da 40 a 400 persone in pochi mesi). Infine, si assiste a una forte concentrazione delle energie sulla parte realizzativa (tecnologica o gestionale), forse sbilanciato rispetto all'esigenza di supporto alla parte normativa (produrre i documenti che servono alla compliance) più radicata nella PA e comunque altrettanto necessaria.

A questi elementi, si aggiunge poi l'assenza ancora oggi di una formalizzazione del coordinamento con la figura del Responsabile per la transizione digitale (RTD) dell'ente. Il RTD, obbligatorio *ex art.* 17 del CAD per ciascun ente locale, dovrebbe essere l'interlocutore privilegiato per impostare il colloquio tra TO e PAL, anche per fornire elementi preziosi per raccontare il territorio e velocizzare la comprensione dei processi interni alla PAL. Una formalizzazione del

Le amministrazioni locali oggi si sentono ascoltate, supportate e guidate, cosa non da poco in tempi normali, meglio ancora in epoca PNRR, dove la velocità di esecuzione dà maggiore risalto alla carenza di personale e competenze degli enti locali

<sup>1</sup> La struttura prevede: coordinatori d'Area, in cui l'Italia è divisa in alcune in base al numero di Comuni; *account manager*, figure di natura gestionale di ascolto e supporto agli enti; *technical manager*, figure di supporto tecnico agli *account manager* e agli enti.



ruolo del RTD nel dialogo con il TO, e dunque nell'attuazione del PNRR, avrebbe giovato anche alla valorizzazione della strategia ICT definita dai RTD nei singoli enti. In questo modo, gli avvisi PNRR potevano essere vissuti come acceleratori di obiettivi già definiti, iscritti in un progetto organico e strategico. E per tutti quegli enti troppo piccoli o poveri in competenze in cui il RTD non è ancora riuscito a definire una strategia di crescita ICT? Bene, in tutti questi casi, il TO potrebbe comunque avere un'efficacia positiva, ad esempio sollecitando un confronto anche allargato con realtà simili (per rilanciare la possibilità di avere RTD in forma aggregata). Se il TO nell'interazione con il territorio prescinde dal confronto con il RTD, il rischio è che gli avvisi PNRR siano vissuti come occasioni da cogliere e basta, con buona pace del percorso interno intrapreso (o da intraprendere) nei singoli enti.

Detto questo, l'esperienza degli enti è sicuramente positiva, soprattutto laddove erano da soli, senza società di riferimento come le in house/aggregatori territoriali, che svolgono già questo ruolo e con cui il coordinamento è fondamentale. Le amministrazioni locali oggi si sentono ascoltate, supportate e guidate, cosa non da poco in tempi normali, meglio ancora in epoca PNRR, dove la velocità di esecuzione dà maggiore risalto alla carenza di personale e competenze degli enti locali. Avere qualcuno con cui parlare (non una PEC a cui scrivere) per spiegare le proprie difficoltà puntuali o strutturali nel raggiungimento di un obiettivo del PNRR, avere una persona da incontrare fisicamente o in una call dedicata quando hai un problema su un avviso, per un ente è importante.

A questo si associa un nuovo modello di gestione degli avvisi, con il portale PA Digitale 2026, che rappresenta un nuovo modo di gestire bandi nella PA. Il portale ha un'interfaccia moderna, guidata, inclusiva e chiara. Permette di conoscere le scadenze degli avvisi, ha semplificato la compilazione del ReGIS (che viene infatti compilato grazie ai

dati inseriti nel portale). Ha introdotto una gestione utenti che permette a Comuni e fornitori di interagire, un supporto di FAQ e soprattutto di assistenza che consente ai Comuni di capire meglio cosa fare. Quindi, un deciso passo avanti rispetto a portali statici *old style*, con PEC di contatto come unico aiuto. Infine, non ultimo per importanza, il portale ha iniziato a integrare dati associati alle richieste di candidatura, ovvero ha iniziato a indicare se puoi o non puoi fare un certo tipo di candidatura in base ai dati già disponibili al DTD. Questo riduce il lavoro di inserimento dati, di controllo e fa risparmiare tempo a tutta la PA (e al paese, in ottica di maggiore produttività, tallone d'Achille italiano da anni).

Sia il *Transformation Office* che il portale PA Digitale 2026 rappresentano quindi un punto di non ritorno (o almeno, lo auspichiamo) nel panorama della PA. Un punto da cui partire per ogni portale futuro della PA che necessiti di interazione tra PAC e PAL (ma anche tra PA e cittadino o PA e impresa: il livello di *design* è nettamente superiore ai siti 'soliti' della PA).

Sarebbe quindi chiaramente un peccato vedere PA Digitale 2026 come il picco tecnologico e di *design* di un percorso che poi torna agli standard pre-PNRR. Altrettanto grave sarebbe vedere il futuro smantellato del *Transformation Office*, che pur nelle difficoltà di essere nato molto velocemente, sta cercando di fare del suo meglio per fare da canale di trasmissione tra esigenze locali e vincoli centrali, nonché tra indicazioni e valutazioni nazionali e attuazione territoriale. In aggiunta, quindi, all'approccio del *Transformation Office*, sicuramente positivo nella sua forma, si potrebbe pensare a un'estensione del modello, allo scopo di migliorarlo ulteriormente e renderlo più efficace. L'estensione potrebbe prevedere, in aggiunta alle figure di esperti selezionate a livello centrale per essere un braccio lungo della PAC sui territori, la creazione di figure ibride PAC/PAL, ovvero dei *civil servant* che lavori-

no contemporaneamente sia per la PAC che per la PAL.

Si tratterebbe di figure che, pur avendo un contratto a tempo indeterminato, ad esempio con una PAL, potrebbero ridurre le ore di lavoro presso le proprie amministrazioni per potersi dedicare anche alla PAC (non dedicando solo tempo personale) o viceversa, se possibile, grazie ad un contratto di collaborazione continuativa con la PAC, realizzare un'esperienza formalizzata, con uno specifico ruolo che li abilita a portare avanti azioni efficaci. Si potrebbe dar così vita a quelle forme di contaminazione (*cross-fertilization*) tra PAL e PAC, che sono sempre più imprescindibili per passare dalla strategia all'azione, e per:

- incanalare la teoria nella pratica e la pratica nella teoria, capire meglio perché alcune cose accadono in un determinato modo (ad esempio, rendere trasparente e condivisa per le PAL la genesi di un dettame normativo, così come far comprendere alle PAC la rilevanza di una consue-

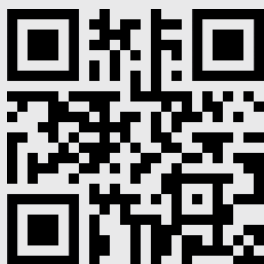
tudine o di uno stato di fatto che limita comportamenti virtuosi);

- unire i puntini di entrambi i mondi (PAC e PAL) creando connessioni prima impensabili e generando nuove idee.

Si tratterebbe di ibridi, di *X-PA*. In un momento così importante come il PNRR, perché non fare uno sforzo di esplorazione di questa possibilità andando oltre la 'burocrazia funzionale e meccanica', che prevede solo modelli che abbiano la 'giusta compliance normativa' senza preoccuparsi delle attitudini, delle capacità specifiche e delle opportunità date da figure così radicate sia in un ambito che nell'altro, grazie al fatto che li vivono entrambi attivamente? E in fondo, che conflitto di interesse ci può essere, tra un *civil servant* che lavora per una PAC o PAL e un ibrido che lavora per entrambe? Non potrebbe in questo modo meglio servire il suo paese (e il suo ente locale e il suo dipartimento)?



## IL PNRR PER LA DIGITALIZZAZIONE DELLE CITTÀ. L'HUB INFORMATIVO DI FPA E MICROSOFT.



Scarica il manuale operativo

Comuni e Città metropolitane svolgono un ruolo centrale nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione spinto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). È su queste amministrazioni, vicine a bisogni ed esigenze di cittadini ed imprese, che si concentra una parte importante degli investimenti del Piano dedicati alla trasformazione digitale della PA. Tra queste, grande importanza assumono quelle destinate al passaggio al cloud e al miglioramento dei servizi pubblici, destinate in maniera specifica ai Comuni.

Nella fase di lancio degli avvisi per la digitalizzazione delle amministrazioni locali, le città hanno manifestato i loro dubbi legati alle opportunità di finanziamento a loro dedicate, talvolta esprimendo la difficoltà di tradurre i bisogni in domande esplicite o di approcciare gli avvisi nei modi e nei tempi previsti, nel quadro di una strategia integrata e organica.



Scopri il PNRR Hub, esplora i contenuti e rivedi gli eventi



Per aiutare i Comuni a conoscere il funzionamento del PNRR e il quadro delle risorse disponibili, e a comprendere come queste si inseriscono nel contesto normativo e strategico della digitalizzazione degli enti locali, nel primo semestre 2022 FPA ha lanciato, in collaborazione con **Microsoft**, un programma di iniziative di informazione e accompagnamento articolato in:

- **PNRR Hub**, uno spazio online ospitato sul portale forumpa.it, in cui approfondire le opportunità offerte dal PNRR. Contenuti, approfondimenti, toolkit, FAQ e notizie utili per non perdere le opportunità rappresentate dagli avvisi per la digitalizzazione;
- **PNRR Focus**, un ciclo di appuntamenti online con esperti e testimonianze del settore pubblico. Nel corso degli appuntamenti sono stati presentati gli avvisi relativi agli investimenti dedicati



Rivedi il talk a FORUM PA 2022

ad "Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud" (misura 1.2) e a "Servizi digitali e cittadinanza digitale" (misura 1.4) pubblicati a partire da aprile 2022;

- **Digital Talk** dal titolo "Enti locali e digitalizzazione. Risposte ai bandi e attuazione dei fondi", organizzato il 16 giugno 2022 nell'ambito di FORUM PA, finalizzato al confronto con amministratori ed esperti sulle risposte degli enti locali agli avvisi per l'accesso ai fondi previsti dal PNRR, sulle criticità riscontrate, ma anche sulle prospettive di sviluppo verso cui le amministrazioni territoriali si muovono grazie ai finanziamenti a loro riservati,
- **Manuale tecnologico**, una guida operativa alla partecipazione agli avvisi che valorizza le soluzioni di Microsoft rispetto ai singoli investimenti per la digitalizzazione riservati ai Comuni.

Il programma ha visto oltre 500 partecipanti agli appuntamenti e la produzione di 20 contenuti di approfondimento in 4 mesi di lavoro. Un progetto sfidante che ha rappresentato per le nostre città un'importante **occasione di incontro e di confronto** per approfondire gli aspetti procedurali e conoscere in dettaglio i partner dei percorsi di transizione al digitale, sia sotto il profilo tecnologico che progettuale.



## LA SFIDA DEI SERVIZI DIGITALI UNIVERSALI

di **Mirta Michilli**, *Direttrice generale della Fondazione Mondo Digitale*

### **Digital lifestyle e pensiero magico**

Dall'inizio della pandemia, nel marzo del 2020, sono passati 32 mesi. Abbiamo imparato a convivere con l'incertezza, ad adeguarci a norme e comportamenti non sempre comprensibili, a rimodulare senza la presenza fisica le nostre relazioni, personali e professionali, tra Smart Working e didattica a distanza. Con una vita domestica improntata al *digital lifestyle* ci siamo sentiti tutti più tecnologici, già immersi nella trasformazione digitale. Ma con la pandemia ci siamo scoperti anche più irrazionali, creduloni, paranoici, complottisti, tecno-fobici, come ci ha raccontato il Censis nel rapporto pubblicato dopo l'emergenza sanitaria<sup>1</sup>. Secondo una recente indagine Swg<sup>2</sup> un terzo degli italiani è superstizioso, il 24% non esclude l'esistenza della magia nera. Alla voce 'maghi' possiamo consultare anche la rassegna stampa del Codacons in tempo di Covid<sup>3</sup>. Passata la pandemia torneremo a essere razionali? In realtà la "società irrazionale" non è frutto dell'emergenza sanitaria, ma del basso livello culturale degli italiani<sup>4</sup>. Già dieci anni fa in Italia erano attivi circa 160 mila maghi che erogavano 30 mila prestazioni giornaliere<sup>5</sup>. Quindi nulla di nuovo. Se 4 persone su 10 quando non

riescono a risolvere un problema si rivolgono alla fattucchiera e 8 su 10 non comprendono un articolo di giornale, come pretendiamo che possa attecchire una sana cultura digitale? Continuiamo a confondere il *digital lifestyle*, lo stile di vita digitale, con la padronanza delle competenze minime per lavorare e partecipare in una società che si è già data nuove regole nell'organizzazione dei servizi e nella comunicazione con i cittadini<sup>6</sup>. Non possiamo pensare di migliorare le competenze digitali degli italiani senza occuparci di accrescere anche il livello culturale. Tullio De Mauro sosteneva che l'acquisizione di competenze legate alle tecnologie informatiche e della comunicazione funziona solo se l'individuo possiede buone competenze di base, ovvero un buon livello di alfabetizzazione funzionale, cioè la capacità di attivare le conoscenze per svolgere attività della vita quotidiana, come saper leggere il bugiardinio di un medicinale, la bolletta o l'etichetta di un prodotto alimentare.

### **La regola del "meno cinque"**

Gli esperti dell'Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo (Unla) hanno elaborato una formula facile da memorizzare, la **regola del "meno cinque"**: in età adulta regrediamo mediamente di cinque anni rispetto al livello massimo di una competenza acquisita a scuola, se non la esercitiamo. Circa il 20% della popolazione adulta europea con un basso livello di istruzione (66 milioni) si concentra in Italia, dove vivono 13 milioni di adulti che hanno conseguito solo la licenza media (37,9%). Ma il numero complessivo di adulti potenzialmente bisognosi di riqualificazione coinvolge oltre la metà della popolazione, se

<sup>1</sup> Censis, *55° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2021*.

<sup>2</sup> SWG, *RADAR – Niente più sarà come prima*, 10-16 ottobre 2022.

<sup>3</sup> <https://codacons.it/tag/maghi/>.

<sup>4</sup> Alfonso Molina, *Il rapporto Censis e il problem solving della fattucchiera*, HuffPost, 6 dicembre 2021.

<sup>5</sup> La ricerca su maghi, indovini, medium e chiaroveggenti, è stata realizzata dal Centro studi e ricerche "Antonella Di Benedetto" di Krls Network of Business Ethics per conto di Contribuenti.it, ed è stata presentata nel 2013 al convegno "Italiani e fattucchieri in tempo di crisi".

<sup>6</sup> Codice dell'amministrazione digitale (CAD). d.lgs. 82/2005.

consideriamo, ad esempio, anche i lavoratori scarsamente qualificati e/o con competenze che rischiano di diventare obsolete per le veloci trasformazioni tecnologiche. Le indagini nazionali e internazionali sulla cultura della popolazione italiana ci segnalano due emergenze: il persistere di livelli bassi di qualificazioni e di titoli di studio e la quota estremamente ridotta di adulti impegnati in attività di studio e formazione (9,9%). Finalmente un anno fa è stato redatto il “Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta”. Ora a passo veloce va recuperato il tempo perduto, puntando proprio sulle competenze d’uso.

### La prova del nove dello SPID

I conti non tornano. Per competenze digitali di base siamo ancora molto indietro, oltre la metà dei cittadini italiani non dispone di quelle di base, eppure abbiamo raggiunto con quasi due anni di anticipo l’obiettivo fissato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>7</sup> per numero di identità digitali da attivare. Lo scorso ottobre risultavano già attivi oltre 32 milioni di SPID<sup>8</sup>, il risultato atteso per giugno del 2024. Ma 32 milioni di identità SPID erogate corrispondono effettivamente a 32 milioni di cittadini in grado di interagire con un’identità digitale? Oppure si tratta di identità multiple? Probabilmente il numero totale è calcolato sulle cifre fornite da ogni singolo *Identity Provider* accreditato, che certifica l’identità associandola a un indirizzo di posta elettronica univoco. La maggior parte di noi, ad esempio, ha una sola residenza fisica e fiscale, ma può avere più indirizzi di posta elettronica con più *provider*. E se per lo SPID si verificasse la stessa cosa? È importante sapere quanti singoli cittadini hanno lo SPID e non quante identità digitali sono state attivate.

Al primo dubbio, segue un’altra perplessità. Attivare lo SPID non è particolarmente complicato, ma neanche così facile. Non è un pro-

cesso lineare. Spesso si verificano uno o più incidenti di percorso che non sono immediati da comprendere e risolvere, anche a causa di messaggi piuttosto oscuri nel significato. Basta consultare lo spazio Forum Italia<sup>9</sup> attivato dal Dipartimento per la trasformazione digitale, per rendersi conto delle più svariate difficoltà che incontrano persone con un’esperienza digitale già consolidata. Per questo difficilmente possiamo immaginare che un italiano su due sia capace di risolvere tutti i problemi da solo o di interagire in modo funzionale con un operatore o una *chatbot* (esperienza che suggerisco di provare). Dal DESI 2022<sup>10</sup> sappiamo che oltre la metà dei cittadini italiani non dispone neppure di competenze digitali di base. Ma allora chi sono i cittadini italiani che possiedono lo SPID? Ci aiuta a capirlo l’Osservatorio *Digital identity* della *School of Management* del Politecnico di Milano: hanno attivato la propria identità digitale tutti i giovani tra 18 e 24 anni, mentre possiede lo SPID solo un over 75 su quattro. L’indagine rivela anche forti differenze territoriali, dal record del Lazio, con il 74% di SPID attivati, all’ultimo posto del Molise, ancora al 52%. Secondo le elaborazioni del Censis<sup>11</sup>, i cittadini dotati di SPID hanno un titolo di studio alto (61,6%), sono nella fascia di età 30-64 anni e abitano nelle metropoli del Nord-Ovest.

**Non possiamo diffondere tecnologia senza preoccuparci delle competenze d’uso, senza aiutare le persone a usare realmente i nuovi servizi digitali. E dobbiamo preoccuparci di rendere i servizi davvero accessibili, universali.**

<sup>9</sup> forum.italia.it

<sup>10</sup> Commissione europea, *The Digital Economy and Society Index (DESI)*, 2022.

<sup>11</sup> *Lo SPID e le due Italie digitali*, Diciassettesimo Rapporto Censis sulla comunicazione, “I media dopo la pandemia”, ottobre 2021.

<sup>7</sup> Governo italiano [2021], *Piano nazionale di ripresa e resilienza*.

<sup>8</sup> Fonte: Avanzamento trasformazione digitale, AgID



## Servizi ad alta accessibilità per utenti dormienti

I cittadini maggiorenni che possiedono lo SPID (63%) come lo usano? Secondo l'Osservatorio del Politecnico di Milano si sta verificando un significativo miglioramento, con uso medio di 25 volte l'anno (crescita del 14%), contro le 22 del 2021 e le 9 del 2020. Oltre ai *medium users* (ahimè, parliamo di una volta al mese!), c'è però ancora una parte non trascurabile che è 'dormiente', usa SPID solo sporadicamente o non lo usa affatto. Analfabeti digitali di ritorno? Non possiamo diffondere tecnologia senza preoccuparci delle competenze d'uso, senza aiutare le persone a usare realmente i nuovi servizi digitali. E dobbiamo preoccuparci di rendere i servizi davvero accessibili, universali. Le pagine scritte da Annamaria Testa sulla Treccani<sup>12</sup> ci ricordano il lavoro fatto da Tullio De Mauro per semplificare la bolletta dell'energia elettrica. Una pista di lavoro preziosa per tutte le persone che si occupano del design dei servizi digitali, che devono essere ad alta accessibilità e a 'burocrazia zero'.

## Le competenze d'uso e la formula del "più cinque"

La tecnologia può essere uno strumento straordinario per accelerare l'inclusione sociale, invece la stiamo usando per creare nuove disuguaglianze<sup>13</sup>. Dove stiamo sbagliando? La sfida è allineare l'accelerazione della trasformazione digitale con una buona padronanza di competenze, non solo digitali. Gli interventi di trasferimento di tecnologie e risorse per sostenere imprese e organizzazioni devono essere sempre accompagnati da azioni di formazione continua, altrimenti continuiamo ad ampliare il divario tra la digitalizzazione dell'economia e la capacità dei cittadini di usare i nuovi servizi. La qualità del capitale umano va innalzata perché la crescita delle competenze è la più grande leva di *shared value*, che genera

benessere per persone e comunità e, contestualmente, produttività per imprese e sistemi economici. Competenze funzionali e competenze digitali d'uso possono essere il volano che mette in funzione la formazione continua, per consentire a chi ha un titolo di studio basso di recuperare conoscenze in modo autonomo o semiautonomo e con il confronto con i colleghi. Se continuiamo ad apprendere perché non possiamo guadagnare anni di alfabetizzazione funzionale e tecnologica? In altre parole, possiamo trasformare la regola del "meno cinque" nella formula del "più cinque". Come fare? Basta scalare il modello di innovazione sociale che le organizzazioni del Terzo Settore attuano da anni nei territori per combattere il divario digitale, promuovere la formazione continua e la piena partecipazione dei cittadini. Servono interventi multidimensionali (povertà educativa, NEET, disoccupati, lavoratori fragili ecc.) per implementare un ecosistema formativo, fatto di alleanze ibride anche con le grandi corporation tecnologiche, in grado di aiutare i cittadini a sperimentare le tecnologie abilitanti per imparare a vivere in modo più equo e sostenibile. I diversi interventi previsti dal PNRR, come le Reti di facilitazione digitale, dovrebbero essere reinterpretati in questa direzione, con una forte governance orientata al bene comune.

De Mauro nel commentare l'articolo 3 della Costituzione scriveva «Senza alfabeto niente democrazia. Senza alfabeto (digitale) solo sottosviluppo»<sup>14</sup>. La parola digitale tra parentesi l'ho aggiunta io, perché credo proprio che sarebbe stato d'accordo. «Man mano che le tecnologie si sviluppano, si alza sempre più la richiesta di competenze. Non possiamo più permetterci il lusso dell'ignoranza che ci siamo concessi per molto tempo», sosteneva già molti anni fa Tullio De Mauro, attivista civile e attento studioso dei livelli culturali degli italiani.

<sup>12</sup> Annamaria Testa, *Gli indimenticabili scatti di Tullio De Mauro*, Treccani, 30 marzo 2022.

<sup>13</sup> Mirta Michilli, *Tutti i divari digitali dell'Italia: ecco perché la tecnologia crea nuove disuguaglianze*, agendadigitale.eu, 19 aprile 2022.

<sup>14</sup> Tullio De Mauro, *L'educazione linguistica democratica*, Laterza.

## COMPETENZE, SERVIZI ONLINE E MECCANISMI DI VIGILANZA: LE PROSSIME SFIDE PER GARANTIRE DAVVERO I DIRITTI DI CITTADINANZA DIGITALE

Intervista<sup>1</sup> a **Giovanni Manca**, *ingegnere e consulente, esperto di tematiche di trasformazione digitale, Presidente di ANORC*

La valanga di risorse che arriva con il PNRR, i nuovi adempimenti di monitoraggio e rendicontazione, i bandi cofinanziati: tutto corre verso l'innovazione e tutto è proteso al 2026. Un'opportunità, questa, che non va sprecata, sebbene permangano alcune criticità che le PA devono affrontare nel loro processo di digitalizzazione.

### Gli interventi normativi

Partiamo dal contesto normativo e dall'approccio ormai utilizzato nella regolamentazione delle materie inerenti alla PA digitale. Abbiamo assistito all'ennesima modifica del **Codice dell'amministrazione digitale** (CAD), divenuto (ormai da tempo) sempre meno una normativa di principio e sempre più una normativa operativa, di natura prettamente tecnica, che si muove quasi secondo la logica della 'delegificazione', pur essendo una legge. Peraltro, il parere espresso recentemente in Conferenza Unificata sulla necessità di «azzerare il CAD e produrre una normativa di principi» in questa fase potrebbe rappresentare un azzardo.

### I passi in avanti registrati nel 2022

Anche grazie alle risorse del PNRR, abbiamo visto la nascita e il miglioramento di importanti progetti. Abbiamo, finalmente, la **Piattaforma digitale nazionale dati** (PDND), che abilita l'interoperabilità dei sistemi informa-

tivi e delle basi dati pubbliche, risolvendo (almeno potenzialmente) l'annoso problema del *once only*. Abbiamo la **Piattaforma delle notifiche digitali degli atti pubblici** (PND), che andrà messa alla prova, ma che è indubbiamente un passo in avanti nell'interazione tra PA e cittadino. Abbiamo l'**app IO**, un ottimo passo in avanti, sebbene per il momento rimanga un'interfaccia, un elenco dei servizi offerti dalle amministrazioni, che dovrebbe però evolvere in termini di servizio pubblico. La prospettiva è quella dell'*EUDI Wallet – European Union Digital Identity Wallet* (un *entry point* per il controllo dei propri dati), rispetto al quale l'app IO è indubbiamente un candidato autorevole a migliorare il rapporto tra PA e cittadino, impresa e professionista. Abbiamo miglioramenti evidenti da parte di importanti amministrazioni. **INPS**, ad esempio, sta facendo grossi sforzi per migliorare la navigabilità del sito, che presenta costanti innovazioni per facilitare l'uso a cittadini, professionisti ed imprese. Ora è possibile verificare la regolarità dei contributi versati dalla propria azienda e scaricare in modalità digitale l'estratto contributivo.

### I principali problemi: formazione e digitalizzazione dei procedimenti amministrativi

Di contro, permangono ancora situazioni di evidente problematicità. *In primis*, rispetto al tema delle **competenze**. Esiste il problema primario della formazione del perso-

Occorre potenziare la vigilanza della pubblica amministrazione non a fini sanzionatori, ma di supporto, cioè una consulenza della PA verso PA, che sia fatta bene

<sup>1</sup> Questo contributo rappresenta la sintesi delle considerazioni emerse in una lunga e approfondita conversazione con Giovanni Manca. Il contributo è stato elaborato da Patrizia Fortunato della Redazione di FPA.



nale pubblico, che nessuno sta affrontato in maniera efficace. La formazione, giova ricordarlo, non consiste nel fornire una panoramica sulla nuova norma, magari poco comprensibile nel testo o sulla sua applicazione, ma consiste nel trasferire l'abilità del saper fare. E invece, la pubblica amministrazione, mira ancora troppo spesso a promuovere sé stessa. Servono metodologie attive che vadano dalla simulazione a meccanismi da 'reality show'. Il funzionario pubblico e il dirigente devono essere messi di fronte a una serie di casi d'uso, servono corsi con training in locale. Qual è il lavoro di quell'ufficio? Le modalità operative attuate sono coerenti con le norme o sono proposte, per non dire imposte, dal fornitore? Piuttosto che puntare su intelligenze artificiali, *Blockchain* e "Metaversi", occorrerebbe cominciare a creare ambienti di simulazione del procedimento amministrativo standard, partendo magari da 100 casi, ad esempio riguardanti i servizi online.

Il secondo problema, strettamente legato a quest'ultimo punto, è che i procedimenti amministrativi digitali sono stati concepiti riproponendo la **logica 'cartacea'**, conseguendo risultati di non protezione dei dati personali, non semplicità, non vicinanza al cittadino, quando invece andrebbero completamente ridisegnati in maniera digitale e ripensati nella logica del rapporto fra PA e cittadini. Se agiamo con l'adempimento, se facciamo delle procedure informatiche complicate, addirittura più complicate di quelle cartacee, non creiamo soddisfazione per il loro utilizzo e nella spinta ad utilizzare il digitale. «La pubblica amministrazione deve essere vicina ai cittadini», è stato detto più volte, ma cosa si sta facendo in ottica di miglioramento dei servizi digitali e dei siti istituzionali? La PA dovrebbe verificare l'usabilità dei siti web e le interazioni tra cittadino e servizi online, per poi eventualmente riprogettarli e rispondere a un interrogativo che il cittadino – abituato al social, alla risposta immediata, all'interazione con un

soggetto che non è pubblico – si pone, sul perché ha problemi nell'effettivo utilizzo dei servizi statali. Il Team per la Trasformazione Digitale (poi Dipartimento per la trasformazione digitale) ha lavorato sulle "Linee guida di design per i servizi web della pubblica amministrazione", che contengono un insieme di regole per la progettazione e l'uniformità di interfacce web.

### **I meccanismi a garanzia del cittadino: l'ipotesi di un 'interpello informatico'**

Persiste però un altro problema: abbiamo una **valanga di norme** – disposizioni di legge per l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, per la cittadinanza digitale, per la trasparenza, per la privacy – e molto spesso, a fronte di domande puntuali, non abbiamo risposte puntuali. Questo problema riafferma la necessità di ottenere l'**interpello informatico**, sulla falsariga di quello fiscale, un'istanza che il contribuente rivolge all'Agenzia delle entrate per ottenere chiarimenti sulla normativa fiscale, complessa e costantemente adattata all'esigenza della politica. L'ente preposto a questa attività potrebbe essere l'AgID che deve essere, naturalmente, dotata delle adeguate risorse finanziarie e di personale. Ci vorrebbe un ufficio *ad hoc* al quale trasmettere l'istanza d'interpello, che risponda nel rispetto dei principi definiti con legge. Occorre, cioè, un ufficio competente che notifici o comunichi una risposta in forma ufficiale, che non sia una FAQ o un forum con risposte o approfondimenti sull'argomento, peraltro di dubbio valore giuridico. Per i quesiti esclusivamente di natura informatica, con riferimento al CAD, ci vuole sempre una segreteria che faccia da *rooting*, da superutente che si rivolga all'amministrazione competente. Per i quesiti, invece, sulla regola tecnica, serve un *dispatcher* che li gestisca e li invii ad AgID e al Dipartimento per la trasformazione digitale. Ovviamente il quesito deve essere un punto unitario, una sorta di protocollo del quesito da indirizzare agli uffici competenti.

Altro *focal point* riguarda il ruolo del Difensore civico. Chiunque, ai sensi dell'art. 17 del CAD, può presentare al **Difensore civico per il digitale** segnalazioni su presunte violazioni della norma in materia di digitalizzazione della PA. Ma se le norme di ingaggio del Difensore civico per un intervento di servizio pubblico sono complicate (anche per il cittadino con elevate competenze giuridiche), la segnalazione deve poter essere inviata in contemporanea al Comune al quale fa riferimento il problema. Ci vuole, dunque, una **vigilanza a doppio livello**, ovvero un'interfaccia del difensore civico che abbia tempi di intervento brevi, quasi un call center per i quesiti che lo consentono. Anche in questo caso, la formazione rappresenta un elemento centrale. È necessaria una mentalità informatica per stimolare l'utilizzo dei servizi digitali.

### **Il ruolo della vigilanza: non solo sanzioni, ma anche e soprattutto accompagnamento**

Proprio la vigilanza sul rispetto della normativa di riferimento rappresenta un elemento essenziale per garantire i diritti dei cittadini. Il problema non è più che cosa dobbiamo fare, le norme ce lo dicono chiaramente, ma dare evidenza di che cosa non funziona. «Ci vuole la vigilanza della pubblica amministrazione – sottolinea Manca – che deve però essere strutturata». Occorre però non focalizzarsi esclusivamente sugli aspetti sanzionatori. Sicuramente, dal punto di vista del cittadino, dell'impresa o del professionista che riceve un servizio non soddisfacente, la sanzione rappresenta un elemento 'seducente' perché può sembrare risolutiva, ma in realtà non lo è. Prendiamo il caso dei famigerati *click day*, sempre più frequenti ma spesso forieri di sconcerto, rabbia e frustrazione che viene poi veicolata dagli utenti attraverso i social nel faticoso giorno del lancio di un servizio. Alcuni *click day*, ad esempio, non consentono l'uso di SPID o CIE, nonostante questo sia esplici-

tamente previsto dal CAD. In questi casi, la sanzione sarebbe utile, certamente giusta come filosofia di massima a valle del processo, ma deve essere necessariamente preceduta da un meccanismo di autocorrezione, di vigilanza correttiva, di supporto qualificato di qualcuno in grado di dare risposte efficaci.

Basterebbe una richiesta di feedback su un campione adeguato di cittadini che aiuti l'amministrazione a migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi erogati, una sorta di 'giuria popolare della pubblica amministrazione'. Se le procedure non vengono provate, si attivano e vanno online ma non funzionano, il sentimento popolare verso il digitale non può che essere negativo. **Occorre potenziare la vigilanza della pubblica amministrazione non a fini sanzionatori ma di supporto**, cioè una consulenza della PA verso PA, che sia fatta bene. Per esempio, l'AgID nell'emettere parere su presunte violazioni del CAD non deve essere vincolata a indicare l'amministrazione nei confronti della quale quel parere è stato emesso, anche perché il controinteressato potrebbe presentare un'opposizione motivata all'accesso agli atti (FOIA). **Quindi, la vigilanza va resa costruttiva, con un percorso intermedio.** Da questo punto di vista, non era una cattiva idea quella del Ministro Giulia Bongiorno, che aveva istituito il Nucleo della concretezza che, in collaborazione con l'Ispettorato della PA, svolgesse attività di vigilanza nella pubblica amministrazione. La PA ha già internamente un nucleo di vigilanza, ma a fini disciplinari. L'ispettorato dovrebbe invece diventare *cross-border*, ovvero un ispettorato terzo. Sarebbe utile un macro-ispettorato della PA, dove ci sia la vigilanza e un'Autorità che controlli la vigilanza (per un tempo determinato, a fini costruttivi), sul modello di un Regolamento Europeo di vigilanza sulla pubblica amministrazione traducibile nel linguaggio delle norme ISO 9000 e ISO 27000, standard internazionali dei servizi di qualità e sicurezza della PA.



### Prospettive future legate al PNRR

Il futuro della digitalizzazione è strettamente legato al PNRR, che delinea sicuramente un percorso 'solido', ma il successo dei progetti previsti è strettamente legato alla proattività della PA. Soprattutto per la PA locale, e in maniera ancor più evidente per le realtà piccole e medie, sarà necessario garantire una visione di insieme sui progetti per consentire un coordinamento efficace tra le tantissime innovazioni. Un ulteriore tema cruciale sarà rappresentato sulla sostenibilità 'a regime' post PNRR. Occorre garantire la continuità dei progetti avviati grazie all'ingente quantità di risorse di cui si accennava in apertura, anche oltre la scadenza del 2026.

La strada da percorrere è nota da anni, i problemi sono anch'essi ben noti: è giunto il momento di agire con efficacia. L'efficacia non può essere la mera rendicontazione dei progetti PNRR per il digitale ma anche la **valutazione del loro impatto utile per chi usufruisce dei servizi**, ovvero cittadini, professionisti e imprese. Nel PNRR ci sono anche fondi da restituire, che devono derivare da crescita economica, miglioramento dei servizi digitali e soprattutto dalla soddisfazione degli utenti che si aspettano dal digitale pubblico quello che hanno dal mondo dominante delle app e dei social. La trasformazione digitale non può attendere più e deve essere posta in prima linea con gli altri temi all'attenzione del Governo.

## CANTIERI FPA

### LE COMMUNITY SULLA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLA PA

Missione di FPA è interconnettere i soggetti attivi pubblici e privati che promuovono la crescita delle amministrazioni pubbliche e delle comunità locali, attraverso processi di trasformazione organizzativa, tecnologica e culturale. In tutti i suoi progetti, FPA adotta l'approccio orientato all'attivazione e all'animazione delle **community di innovatori pubblici** responsabili dei diversi processi e dei diversi ambiti tematici della trasformazione digitale, favorendo lo sviluppo di comunità di pratica nella convinzione che solo i processi partecipativi consentano una reale innovazione e modernizzazione del sistema-paese. D'altronde, l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una grande impresa collettiva.

#### I Cantieri di FPA sulla trasformazione digitale

Le community si incontrano in incontri periodici di lavoro, secondo il format dei "Cantieri", che costituiscono l'ecosistema di innovazione creato da FPA e che da sette anni coinvolge in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica. Obiettivo del progetto Cantieri è promuovere il confronto tra i diversi operatori responsabili dei processi di innovazione e facilitare il dialogo pubblico-privato su tecnologie e modelli operativi da sviluppare all'interno delle organizzazioni pubbliche. Per questo, agli incontri di lavoro delle community di FPA sono invitate le aziende private, così che possano ascoltare e



Foto di Stefano Corso



condividere esperienze, know how e progetti d'innovazione afferenti alle diverse linee di indirizzo.

Grazie al supporto di alcuni importanti *player* del mercato ICT, nel corso del 2022 FPA ha organizzato e facilitato l'incontro di **quattro grandi community di innovatori pubblici**: *Chief information officer* e Responsabili per la transizione digitale (CIO&RTD); *Chief information security officer* (CISO); *Chief technology officer* (CTO); *Data manager*.

## Il percorso di lavoro 2022

Nel 2022, ogni community è stata coinvolta in un percorso annuale articolato in due incontri di lavoro riservati.

Il primo incontro, in modalità *full digital*, si è svolto nel mese di maggio, ed è stato propedeutico all'identificazione dei potenziali ostacoli alla realizzazione delle linee di intervento definite dal PNRR, nonché dall'analisi delle opportunità offerte dai diversi interventi programmati. Il format ha coinvolto, per ogni community, oltre 20 operatori pubblici. L'apertura dei lavori è stata affidata ad un advisor scientifico di FPA. Caratteristica del primo incontro: l'ampia sessione di dibattito libero tra pubblico e privato, facilitata da FPA, su esperienze e progettualità supportate dalle tecnologie. Dal vivace dibattito nato tra i membri di ogni community sono emersi i focus tematici e i punti di attenzione, su cui lavorare nel corso del secondo incontro.

Il secondo incontro, in presenza, si è svolto nell'ambito di FORUM PA 2022 (14-17 giugno, Roma). Ogni incontro ha coinvolto circa 30 operatori pubblici per ciascuna community, attraverso il format della *creativity room*: i partecipanti, suddivisi in 2-3 gruppi (uno per ogni tematica individuata nel primo incontro), attraverso il confronto e lo scambio di esperienze, e un comune piano di lavoro, hanno formulato delle indicazioni operative e buone pratiche per la corretta implementazione di investimenti e riforme del PNRR.

Le indicazioni emerse da ciascun gruppo di lavoro sono contenute in un report rilasciato a settembre 2022.

## I principali risultati emersi CIO&RTD

I lavori della community dei *Chief information officer* e Responsabili per la transizione digitale sono stati condotti con il supporto scientifico di **Consorzio.IT**, e la collaborazione di **Aruba Enterprise, Atos, AWS e Intel, Dgroove, DXC technology, HCL software, Opentext, Salesforce, Samsung**.

In continuità con le direttrici di intervento delineate dalle diverse edizioni del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) annovera lo sviluppo di servizi pubblici semplici ed efficienti tra i suoi principali obiettivi. Al tema sono destinati oltre 2 miliardi di euro nell'ambito dell'investimento 1.4, destinato principalmente alle amministrazioni locali. A questi si aggiungono le risorse inerenti alla migrazione in



Scarica il report dei Cantieri sulla  
trasformazione digitale



Foto di Stefano Corso

cloud (1.2), all'interoperabilità delle basi dati pubbliche (1.3) e alla digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (1.6) responsabili di specifici servizi di grande rilevanza per il sistema-paese.

La community dei CIO&RTD si è confrontata per individuare le priorità operative su cui concentrare azioni correttive e future iniziative, partendo da alcune considerazioni relative alle prime fasi di implementazione del PNRR, in particolare attraverso i primi bandi pubblicati su PA Digitale 2026. Come è emerso dal dibattito e dalle sessioni di lavoro pubblico-privato, ci sono ancora alcune resistenze da vincere e dei cambiamenti da accogliere:

- **vincere la "gelosia del dato":** nella pubblica amministrazione si registra ancora una cosiddetta "gelosia del dato" che causa uno scarso interscambio, sia questo mediante API o mediante open data. Questo ostacolo andrà necessariamente superato per riuscire a realizzare servizi di nuova generazione, come richiesto dall'avviso "Esperienza del cittadino nei servizi pubblici", che poggiano sull'interoperabilità la propria esperienza d'uso;
- **accogliere la cultura del cambiamento:** in un ambiente fortemente burocratizzato il cambiamento è osteggiato di natura. La trasformazione digitale va in direzione completamente opposta e spesso viene impedita dall'esistenza di regole che limitano la sperimentazione e la spinta all'innovazione. Avere manager pronti al cambiamento e piccoli gruppi di innovatori, può portare a grandi risultati;



- **introdurre il system thinking:** il “ragionare per sistemi” vede un servizio pubblico per quello che è: un sistema complesso non facilmente modellabile, che nel nuovo mondo digitale va progettato ex-novo, considerando le esigenze di tutti gli stakeholder (interni ed esterni), tenendo conto del fluire dei dati e delle necessità e tempi di erogazione del servizio stesso, e che evolve continuamente nel tempo; quindi, non è mai finito (vedi la filosofia alla base del progetto IO);
- **comprendere il valore della partnership pubblico-privato:** affidare l'*execution* al privato, permette alla PA di non perdersi nel rumore del quotidiano, di alzare la testa e vedere la direzione verso cui andare, mantenendo così regia e governance del cambiamento.

## CISO

I lavori della community dei *Chief information security officer* sono stati condotti con il supporto scientifico di Samuele De Tomas Colatin, *Research Fellow* presso NATO *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* di Tallinn, e la collaborazione di **AWS e Intel, Cisco, DXC technology, Forcepoint Innovery, Immersive labs, One Identity – Quest, Samsung.**

La “Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza” relativa all’anno 2021, curata dal Comparto Intelligence, conferma che le attività cyber ostili hanno colpito prevalentemente le infrastrutture informatiche della pubblica amministrazione. Nonostante una flessione di 14 punti percentuali rispetto al 2020, la PA si attesta su un preoccupante 69%. Le azioni malevole hanno riguardato principalmente amministrazioni centrali (56%), in aumento di oltre 18 punti percentuali rispetto all’anno precedente, e le infrastrutture IT di enti locali e strutture sanitarie (30% sul totale). Dati confermati anche dal Rapporto Clusit 2022, che individua nel settore governativo il primo obiettivo dei cyber criminali, con il 15% degli attacchi totali, in crescita del 3% rispetto all’anno precedente.

La community CISO si è confrontata sugli strumenti e le tecnologie che possano rafforzare nella PA la protezione, la risposta e anche la *situational awareness*, intesa come fattore abilitante per l’adozione di strumenti di autovalutazione. Ecco cosa è emerso:

- **le vulnerabilità dell’infrastruttura pubblica:** la carenza di competenze in materia di sicurezza informatica e la scarsa consapevolezza del rischio informatico, tra dipendenti di un’organizzazione, sono tutt’oggi le principali cause di vulnerabilità;
- **soluzioni e strumenti per la protezione:** grande importanza è riconosciuta ai CERT e alle tecnologie SIEM, all’interno delle organizzazioni, per monitorare, raccogliere e formulare segnalazioni riguardanti vulnerabilità di software e servizi. Il CERT avrebbe, inoltre, una funzione importantissima nel coordinare le procedure

in caso di rilevamento di compromissioni dei sistemi informativi e di condivisione tempestiva delle stesse agli organi di competenza a seconda della loro gravità. I partecipanti hanno anche rimarcato l'importanza dell'implementazione di software SOAR – *Security Orchestration, Automation and Response* – che, in combinazione con le precedenti tecnologie, aumentano considerevolmente la capacità di raccolta di dati e la conseguente risposta a possibili minacce informatiche senza l'assistenza dell'operatore umano;

- **la cybersecurity della supply chain:** su come garantire la *cybersecurity* della *supply chain*, i partecipanti hanno mostrato le maggiori perplessità. Alcuni hanno rimarcato che tale compito spetta esclusivamente al Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN), di recente attivazione all'interno dell'Agenzia per la cybersecurity nazionale, che avrà il compito di effettuare la valutazione di beni, sistemi e servizi ICT destinati ad essere impiegati su infrastrutture ICT, che supportano la fornitura di servizi essenziali o di funzioni essenziali per lo Stato;
- **soluzioni tecniche e procedurali per la tempestiva rilevazione di incidenti con impatto su servizi cloud:** i partecipanti hanno segnalato l'importanza dell'implementazione di tecnologie di *Cloud Security Posture Management*. Esse sono importanti poiché permettono di rilevare errori di configurazione dell'infrastruttura cloud che potrebbero esporre dati sensibili. I partecipanti hanno, inoltre, sottolineato la necessità di implementare soluzioni XDR – *Extended Detection and Response* – che aiuteranno SIEM e/o SOAR a correlare automaticamente i dati di e-mail, *endpoints* e *cloud workload* per permettere una più veloce analisi e/o indagine nel caso di eventuali minacce;
- **awareness e training:** strumenti utili a sensibilizzare, ma anche ad addestrare il personale al rischio cyber. In particolare, si ritiene necessario delineare corsi di formazione che risultino sempre più focalizzati e costruiti attorno alle mansioni e al tipo di servizi offerti dalla specifica organizzazione.

## CTO

I lavori della community dei *Chief technology officer* sono stati condotti con il supporto scientifico di Roberto Reale, innovation manager, e la collaborazione di **Aruba enterprise, AWS e Intel, HCL software, Informatica, Matrix 42, Nokia, Opentext e gruppo TIM.**

Il modello cloud, com'è noto, offre rispetto alle soluzioni tradizionali *on-premise* diversi vantaggi, legati alla separazione tra la fruizione e l'erogazione delle risorse computazionali. In particolare, il cloud consente tra le altre cose di ridurre i costi, specialmente di tipo CapEx, relativi alla gestione operativa e logistica dei data center fisici, esternalizzando i relativi oneri sul *cloud provider*. Il cloud permette inoltre di progettare e implementare architetture scalabili, pagando in base al consumo (*pay per use*), il che implica ovviamente avere maggiore



Foto di Stefano Corso

flessibilità nel ciclo di vita del software con costi accessibili. *Last but not least*, risulta molto importante la riduzione dei costi energetici, valutata tramite il PUE (*Power Usage Effectiveness*), l'indicatore usato per misurare l'efficienza energetica di un data center. Quest'ultima è fondamentale anche in termini di *carbon neutrality* e transizione energetica, così come previsto dalla programmazione UE.

A fronte però di benefici indiscutibili come scalabilità, flessibilità e affidabilità, dai tavoli di lavoro è emersa la consapevolezza di alcune criticità nel passaggio al cloud: anzitutto la capacità di prevedere e sostenere i costi di gestione post migrazione, anche in riferimento alle norme in materia di contabilità e bilancio degli enti pubblici (le quali prioritizzano le voci CapEx rispetto a quelle OpEx), ma anche il rischio di *lock-in*. In termini più generali, il controllo del dato e la sovranità tecnologica restano temi cruciali sia per le pubbliche amministrazioni, che per le aziende (dai *cloud provider* ai *system integrator*), coinvolgendo tutti i livelli della *supply chain* dei servizi in cloud. Inoltre, molto spesso, le amministrazioni si trovano a gestire asset tecnologici molto disparati anche dal punto di vista architettuale, il che comporta la necessità di dover compiere una valutazione approfondita dei costi di una riscrittura in termini *cloud-native* del software. In molti casi, l'adozione di modelli di cloud ibrido può rendere più agevole la migrazione, in quanto tali modelli consentono di coniugare risorse *on-premise*, che non si può o non si ritiene opportuno migrare, e risorse in cloud, chiaramente attraverso il supporto di meccanismi di integrazione e orchestrazione in grado di garantire la sostenibilità dei costi. Il cloud ibrido può rappresentare in tal senso un'opportunità.

## Data manager

I lavori della community dei *Data manager* sono stati condotti con il supporto scientifico di Vincenzo Patruno (Istat) e la collaborazione di **Cloudera, Expert.ai e MongoDB**.

Il PNRR guida il nostro paese verso nuovi obiettivi di sostenibilità ed efficienza e la PA si trova davanti numerose sfide: capire in che modo anticipare e soddisfare le esigenze dei propri utenti, migliorare l'esperienza d'uso dei servizi digitali, abilitare l'attuazione del principio *once only* ed efficientare i processi interni per ridurre sprechi e ridondanze. Queste sfide possono essere vinte dalla PA solo se comincia a gestire tutti i dati in suo possesso come veri e propri asset strategici, valorizzandoli e condividendoli, e soprattutto usando i dati per prendere decisioni che guidino pratiche misurabili e sostenibili.

Partendo da un modello semplificato di *data lifecycle*, la community dei *Data manager* ha individuato gli elementi che permettono ad un'organizzazione pubblica di sfruttare la potenza dei dati per migliorare servizi e processi interni: standardizzazione, centralizzazione e aggiornamento continuo dei dati.

Ecco alcune evidenze emerse dal dibattito, per una corretta gestione del dato:

- raccolta dati *service-based*, che sia quindi orientata ai servizi da offrire a cittadini e imprese;
- creazione di *data hub/data lake*;
- utilizzo di *data flow/data in motion*;
- sostenere un'acquisizione, elaborazione e aggiornamento in *real time* della filiera del dato;
- promuovere l'utilizzo di API per consentire l'interoperabilità dei dati con quelli di altri sistemi per la realizzazione di servizi.



Foto di Stefano Corso



## 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.



### ◀ Partnership Pubblico Privata nella gestione associata dell'ICT: una leva abilitante per il PNRR

6 aprile 2022

In collaborazione con: 3P Italia



### ◀ Trasformazione digitale del PAese: la sfida dell'attuazione. Le tecnologie di frontiera

16 giugno 2022

In collaborazione con: Leonardo, Lutech, ServiceNow, Suse, VmWare



### ◀ Trasformazione digitale del PAese: la sfida dell'attuazione. La partnership pubblico-privato

14 giugno 2022

In collaborazione con: Avanade, Dell Technologies, DXC Technology, Vodafone Business



### ◀ Servizi, piattaforme, intelligenza artificiale: strumenti e modelli per una nuova cittadinanza digitale

16 giugno 2022

In collaborazione con: Doxee, DXC Technology, Expert.AI, Genesys, Postel



### ◀ Dati pubblici e interoperabilità: valorizzare il patrimonio informativo della PA per abilitare il principio once only

14 giugno 2022

In collaborazione con: DXC Technology, Mongo DB



### ◀ Trasformazione digitale del PAese: la sfida dell'attuazione. Il capitale umano

17 giugno 2022

In collaborazione con: Accenture, Cisco, IBM, Red Hat



### ◀ Trasformazione digitale del PAese: la sfida dell'attuazione. La governance centro-territorio

15 giugno 2022

In collaborazione con: Adobe, Aruba Enterprise, DedaNext, WINDTRE



### ◀ Obiettivo Cybersecurity: rafforzare la difesa della PA e del paese per rispondere alle sfide della digitalizzazione

17 giugno 2022

In collaborazione con: AON, Forcepoint, PaloAlto, Telsy, TIM



### ◀ Polo Strategico Nazionale e Strategia Cloud Italia: realizzare il sistema operativo del paese attraverso la collaborazione pubblico-privato

15 giugno 2022

In collaborazione con: Matrix42, Suse, TIM



### ◀ La Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND): dalla progettazione alle prime sperimentazioni nella PA

10 novembre 2022

In collaborazione con: Istat



# TRANSIZIONE VERDE



## LA SFIDA DELLA SOSTENIBILITÀ, TRA TRANSIZIONE VERDE E CRISI ENERGETICA. PERCHÉ LA PA PUÒ E DEVE ESSERE PROTAGONISTA

di **Eleonora Bove**, *Senior Content Manager*  
FPA

L'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina e l'armamento delle forniture di gas hanno provocato una crisi energetica senza precedenti. In un contesto in cui l'efficientamento energetico e l'assunzione di comportamenti di consumo consapevole si sono trasformati, da doverosi atti per contrastare il cambiamento climatico a risposta alla crisi e "atto politico di resistenza alla prepotenza"<sup>1</sup>, la pubblica amministrazione deve cominciare a correre ed entrare in partita, adottando un approccio totalmente nuovo nella gestione dei propri patrimoni, in un'ottica di riduzione e razionalizzazione dei consumi. Gli strumenti programmatici ci sono, come anche le risorse, a mancare è ancora una cultura della sostenibilità che sposi processi e comportamenti. Perché la responsabilità dei comportamenti dei singoli e delle organizzazioni pubbliche, degli Stati, si intrecciano con le scelte degli stessi soggetti economici per la mitigazione e l'adattamento.

In media ogni essere umano produce circa 5 tonnellate di anidride carbonica all'anno. Un quarto rimarrà in atmosfera per oltre un millennio. L'ISPI cita l'ultimo rapporto dell'UNFCCC per ricordare che, senza ulteriori misure di mitigazione, la temperatura aumenterà di 2,7°C entro la fine del secolo, vanificando gli impegni assunti con gli accordi di Parigi. Se oggi stesso cominciassimo a ridurre in modo significativo le emissioni di anidride carbonica, ci vorranno dai 20 ai 30

anni per stabilizzare le temperature globali e allentare gli effetti del cambiamento climatico, che stanno spingendo verso la povertà l'86% dei paesi del mondo, rendendo ancora più profonde le disuguaglianze nel reddito e rendendo i poveri sempre più poveri.

Il settore pubblico – secondo quanto evidenziato dalla Commissione europea<sup>2</sup> – è responsabile di circa il 5-10% del consumo totale di energia finale dell'Unione. Gli edifici pubblici utilizzano circa il 2% del consumo finale di energia dell'UE. Ugualmente in Italia, le PA sono tra i maggiori consumatori di energia. Ed è facile immaginarlo visti i numeri: 3,2 milioni di dipendenti, 32 mila enti e circa 1,2 milioni di edifici<sup>3</sup> ad uso pubblico dislocati su tutto il territorio nazionale. Secondo i dati più recenti disponibili<sup>4</sup>, la spesa annua sostenuta dalla PA era, prima dei recenti rincari, **pari a circa 9 miliardi di euro**. Di questi 9 miliardi, un terzo è speso per servizi energetici integrati e i restanti due terzi per beni (combustibili, carburanti, energia elettrica). I consumi della PA riguardano in particolare il grande parco edilizio di proprietà della pubblica amministrazione: oltre 13.000 edifici che consumano ogni anno circa 4,3 TWh di energia, per una spesa complessiva di 644 milioni di euro (dati ENEA). E anche se dal 2019 tutti gli edifici pubblici di nuova costruzione devono adeguarsi allo standard nZEB (*nearly Energy Zero Building*),

<sup>1</sup> "Ridurre il consumo di energia: una sfida sempre più attuale, con la PA in prima fila" di Carlo Mochi Sismondi, [forumpa.it](http://forumpa.it)

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione UE COM(2020) 662 final "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa" del 14 ottobre 2020.

<sup>3</sup> Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche, anno 2018, a cura di Dipartimento del Tesoro (DT), Ministero dell'economia Economia e delle Finanze.

<sup>4</sup> Elaborazioni Consip 2018 su dati Ministero dello sviluppo economico, Camera di Commercio di Milano, Arera, Terna, Enea, GME, EEX, TTF.



ad oggi in Italia gli immobili con oltre 60 di vita sono il 40%, contro una media europea del 32%.

Ciò si traduce anche in impatti rilevanti in termini di **incremento del consumo** di energia nel settore pubblico, come confermato dai dati dell'Ufficio statistico di Terna. Infatti, nel 2021 la pubblica amministrazione e il settore della Difesa, hanno registrato rispetto al 2020 un incremento del 3,1%, pari a 4,6 TWh. Poco meno della percentuale di incremento registrata nel settore sanitario (+3,8%), ma sicuramente più bassa rispetto a quella del settore dell'istruzione che, rispetto al 2020, si attesta ad un +8%.

Cresce la necessità di un'azione su vasta scala che sappia sfruttare, a livello di sistema-paese, il nuovo quadro programmatico, le risorse finanziarie a disposizione e l'innovazione tecnologica. E la pubblica amministrazione deve esserne capofila orchestrando tutti i fattori di trasformazione e agendo essa stessa come consumatore attento e consapevole, come da-

tore di lavoro in grado di sensibilizzare e promuovere comportamenti esemplari e, infine, come soggetto attuatore di politiche territoriali di un vivere sostenibile.

### **Dal PNRR al cambiamento dello scenario globale**

A febbraio 2022 l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha scosso gli assetti geopolitici, aprendo al contempo ad una crisi energetica globale. La Commissione europea con la Comunicazione del 2 marzo 2022 "Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il nostro modello di crescita europeo" conferma la necessità di agire rapidamen-

te e accelerare sulla transizione verde e digitale, al fine di rafforzare la resilienza economica e sociale europea. Ha fatto seguito, il 18 maggio 2022, il Piano "REPowerEU" con l'obiettivo di ridurre la dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili russi con azioni volte a risparmiare energia e diversificare l'approvvigionamento, per accelerare la transizione europea all'energia pulita.

Gli Stati membri dell'Unione europea sono stati invitati ad aggiungere ai rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del REPowerEU. La proposta di regolamento che introduce le norme sul nuovo capitolo REPowerEU è in corso di discussione – al momento della stesura di questo contributo – nel Parlamento europeo e nel Consiglio dell'Unione europea e si prevede sia approvata ed entri in vigore entro la fine del 2022. Successivamente, gli Stati membri potranno presentare formalmente il nuovo capitolo. Un'accelerazione dettata dalla necessità di rispondere all'emergenza, che rafforza quanto già previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in particolare nella Missione 2, Componente 3, denominata "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici". Il PNRR dispone lo stanziamento di oltre 15 miliardi per l'aumento dell'efficientamento energetico del parco immobiliare pubblico e privato e di cui **più di un miliardo è destinato all'efficienza degli immobili pubblici**, tra cui edifici scolastici e giudiziari. Nel dettaglio, 411 milioni di euro sono stanziati per intervenire su 290.000 mq di uffici, tribunali e cittadelle giudiziarie, efficientando 48 strutture (con un risparmio pari a circa 2.500 tCO2 e 0,7 Ktep all'anno). Entro dicembre 2023 dovranno essere aggiudicate le gare per la costruzione di edifici, la riqualificazione e il rafforzamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia. Il Ministero della giustizia ha già individuato

**Cresce la necessità di un'azione su vasta scala che sappia sfruttare, a livello di sistema-paese, il nuovo quadro programmatico, le risorse finanziarie a disposizione e l'innovazione tecnologica. E la pubblica amministrazione deve esserne capofila**

gli edifici su cui intervenire e i lavori dovrebbero iniziare nel 2024 per concludersi entro il primo trimestre del 2026. Mentre 800 milioni di euro sono impegnati specificatamente per realizzare circa 195 nuovi edifici scolastici con un consumo di energia dimezzato e una riduzione di emissioni annue di gas a effetto serra pari a circa 8.400 tCO<sub>2</sub>, e un risparmio di circa 3,5 Ktep.

Nel corso del 2022, si arricchisce anche il quadro di indirizzo nazionale. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, con delibera n. 1 dell'8 marzo 2022, approva il Piano per la transizione ecologica, così come previsto dal D.L. 1° marzo 2021 n. 22. Frutto di una collegialità della pubblica amministrazione, il Piano traccia la strategia italiana in materia, coerentemente con le linee programmatiche delineate dal PNRR. È un documento che individua i processi decisionali condivisi sia tra i dicasteri componenti il Comitato per la Transizione Ecologica (CITE), che con le amministrazioni locali e la società civile, gli strumenti per attuare le politiche nazionali per la transizione ecologica. Una governance multilivello che segna, nelle intenzioni, un cambiamento culturale. Va precisato che il PNRR e l'aggiornamento della strategia nazionale si innestano su un percorso avviato, prima con il D.Lgs 102/2014 che recepisce la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, poi con il D.Lgs. 73/2020 che all'articolo 5 prevede a partire dal 2014 e fino al 2030, interventi sugli immobili della pubblica amministrazione centrale, inclusi gli immobili periferici, in grado di conseguire la riqualificazione energetica pari almeno al 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata. Il programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione è definito entro il 30 novembre di ogni anno dal Ministero dello sviluppo economico, insieme al Ministero dell'ambiente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e in collaborazione con l'Agenzia del demanio. È il cosiddetto PRE-

PAC, per la cui attuazione sono stanziati fino a 50 milioni di euro all'anno dal 2021 al 2030. Le pubbliche amministrazioni possono anche fare ricorso alle risorse previste dal Fondo Nazionale per l'efficienza energetica, che prevede una dotazione annua, per il 2014-2030, fino a 15 milioni di euro a carico del Ministero dello sviluppo economico e fino a 35 milioni di euro annui a carico del Ministero dell'ambiente.

### La PA come consumatore consapevole

La pubblica amministrazione è soggetto attivo quando promuove e attua processi interni volti ad un uso (e consumo) consapevole delle risorse. E quanto il ruolo sia strategico per il risparmio energetico e di uso razionale e intelligente del gas e dell'energia è reso chiaro dai numeri citati in apertura. Nel corso del 2022, nell'ambito delle azioni previste dal PNRR, le amministrazioni titolari degli interventi hanno agito per dotare la macchina pubblica degli strumenti per assolvere a tale missione.

Nel mese di giugno è stata approvata, con Decreto Ministeriale n. 259, del 24 giugno 2022, la Strategia Nazionale per l'economia circolare (Milestone M2C1-1), che definisce gli strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato delle materie prime e, tra le altre azioni, agisce sui **Criteri Ambientali Minimi per gli acquisti verdi** nella pubblica amministrazione, con particolare riferimento all'edilizia, al tessile, alle plastiche e ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Il Ministero, inoltre, ha approvato un piano d'azione per facilitare l'introduzione di appalti verdi nella pubblica amministrazione locale. Sono infatti i Comuni a registrare le performance più basse, solo 1 capoluogo su 3 adotta, degli 89 monitorati da Legambiente, adotta almeno l'80% dei Criteri Ambientali Minimi. È quanto emerge dall'ultimo rapporto "I numeri del *Green Public Procurement* in Italia" dell'Osservatorio Appalti Verdi, di Legambiente e Fondazione Ecosistemi. Tra le maggiori criticità che



i capoluoghi riscontrano nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, al primo posto figurano la mancanza di formazione (46%), seguita dalle difficoltà nella stesura dei bandi (41%). C'è quindi un gap di competenze in materia nonostante la prescrizione normativa ad attuare percorsi di formazione e informazione.

Ed è proprio sull'impatto ambientale delle azioni che si gioca la partita più grande. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo) stabilisce che tutte le misure finanziate dal PNRR debba-

no soddisfare il principio **Do No Significant Harm – DNSH**, ovvero di non arrecare un danno significativo all'ambiente. Tale principio si traduce in un sistema di valutazione basato sulla tassonomia per la finanza sostenibile, che nella fase di predisposizione del PNRR le amministrazioni titolari hanno utilizzato per va-

lutare il grado di impatto ambientale di un investimento o riforma previsti dal PNRR.

Una valutazione che non si esaurisce *ex ante*, ma che segue nelle fasi di attuazione e rendicontazione di traguardi e obiettivi (milestone e target). È compito degli Stati membri dimostrare che le misure siano state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo. Per assicurare il rispetto dei vincoli DNSH in fase di attuazione, la Ragioneria generale dello Stato, con la circolare n. 30 del 11 agosto 2022, ha sviluppato una serie di raccomandazioni per i soggetti attuatori, che si affianca alla guida operativa del Ministero dell'economia e delle finanze, per assistere le amministrazioni nel processo di indirizzo, raccolta di informazioni e verifica.

Rispetto al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, come riportato dal

Rapporto annuale sull'efficienza energetica 2022 dell'ENEA tra il 2014-2021 sono state circa 280 le proposte ammesse al finanziamento del PREPAC, per un valore economico complessivo di poco superiore ai 385 milioni di euro. Le amministrazioni centrali con il maggior numero di proposte ammissibili sono state il Ministero dell'Interno e il Ministero della Difesa. Il valore medio delle proposte finanziate è stato di circa 1,4 milioni di euro, ma il 60% dei finanziamenti non supera il milione. I progetti a maggior impatto economico hanno riguardato principalmente il Ministero della Difesa, a cui spetta anche il primato dei fondi assegnati, avendo ottenuto oltre il 52% delle risorse complessive (circa 200 milioni di euro).

Da rilevare, inoltre, che nel primo semestre del 2022 il Ministero della transizione ecologica ha cercato di accelerare sui progetti finanziati dal programma PREPAC, con le norme introdotte dall'articolo 19 del decreto-legge n. 17 del 2022.

### La PA come datore di lavoro esemplare

La pubblica amministrazione è tenuta a definire un quadro di azioni concrete sull'uso razionale dell'energia nel patrimonio immobiliare pubblico e negli spostamenti casa-lavoro, coinvolgendo e responsabilizzando il capitale umano. Ad esempio, con percorsi di formazione riservati ai dipendenti, incentivando i buoni comportamenti con obblighi e premialità. A guida di questo nuovo approccio, il Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione con Formez PA, ha inviato una circolare a tutte le amministrazioni con la raccomandazione ad attenersi alle indicazioni contenute nella pubblicazione "Risparmio ed Efficienza energetica in Ufficio-Guida operativa per i Dipendenti", predisposta da ENEA. Nella stessa circolare si fa riferimento alla figura dell'Energy manager e alle linee guida a suo carico, ma c'è purtroppo da rilevare che, nonostante sia fatto obbligo la nomina agli enti con più di 10.000 dipendenti, nel 2021 lo hanno nominato solo 7 Regioni,

La pubblica amministrazione è soggetto-attivo quando promuove e attua processi interni volti ad un uso (e consumo) consapevole delle risorse

20 Province, 37 Comuni capoluogo, 6 città metropolitane e 44 Comuni non capoluogo (dati FIRE). C'è ancora scarsa sensibilità al tema, nonostante le norme e la presenza di documenti di indirizzo molto chiari.

Si fa, ad esempio, riferimento alla circolare n.2/2022 del Dipartimento della Funzione pubblica, di ottobre 2022 che, pensata per fornire alcune indicazioni operative in materia di Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), al punto 4 contiene "Indicazioni in materia di efficientamento energetico e strumenti incentivanti" e invita le amministrazioni locali e centrali a inserire specifici obiettivi di risparmio energetico nella Sezione "Valore pubblico, performance, anticorruzione" del PIAO. Non un obbligo, quindi, ma un suggerimento. Per potenziare e supportare quest'azione si parla anche del ricorso a "leve premiali messe a disposizione dall'ordinamento", come il c.d. "dividendo dell'efficienza".

Come si scriveva, passi importanti, ma non basta fare leva sul comportamento dei singoli. Questo, infatti, deve andare di pari passo ad un cambiamento culturale che determini un ripensamento dei processi e delle modalità di lavoro della pubblica amministrazione in chiave digitale. Pensiamo ad esempio alle nuove modalità di lavoro ibrido o smart working e a quanti benefici porterebbero la loro adozione in maniera sistematica in termini di risparmio energetico o emissioni di gas serra. L'ENEA, incrociando i dati dell'Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti, i dati Istat sul numero dei dipendenti pubblici in smart working e i fattori di emissione 2018 ISPRA, ha stimato che in Italia nel 2020 i consumi energetici si sono ridotti grazie allo Smart Working nella PA di circa 0,429 Mtep.

Uno studio RSE, invece, si concentra ad esempio su come sia cambiata la domanda di mobilità a Milano durante il periodo pandemico. Ed è emerso che gli spostamenti attribuibili a lavoro o studio sono diminuiti del 53%. Considerando solo quelli attribui-

bili allo Smart Working (14,5%), il risparmio in termini energetici derivante dai mancati spostamenti è stimato dall'istituto in 112 ktep/anno.

### Le comunità locali motore della sostenibilità ambientale

Le città sono responsabili del 60% delle emissioni inquinanti e producono il 70% di rifiuti solidi (dati OCSE). Consapevolezza comune che sia necessario un nuovo modello di sviluppo urbano, in un contesto che prevede in Europa un consumo di suolo zero. Parliamo di rigenerazione urbana, nel definire interventi che riqualificano, ottimizzano e valorizzano il capitale fisso che le costituisce; migliorando la rete delle tecnologie e delle connessioni; operando per migliorare la qualità dell'aria e dell'acqua, per ridurre la produzione dei rifiuti e di CO2, avviando interventi di resilienza rispetto ai rischi del cambiamento climatico<sup>5</sup>.

È così che il PNRR individua nella nascita di piccole comunità locali, le così dette *green communities*, la culla per lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori, in particolare rurali e di montagna. Queste comunità saranno supportate nell'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Le *green communities* pilota sono state selezionate con uno specifico Decreto Ministeriale, mentre il bando per la selezione di ulteriori 30 *green communities* è stato adottato il 30 giugno 2022. La graduatoria definitiva è stata pubblicata il 28 settembre 2022.

Parallelamente, con un investimento di oltre 2 miliardi si vuole supportare la nascita di comunità di *prosumer*, i consumatori-produttori di energia, che possano installare circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione di rete elettrica, grazie a cui verranno prodotti circa 2.500 GWh annui e si ridurranno le emissio-

<sup>5</sup> Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti, Servizio studi della Camera dei deputati in collaborazione con il CRESME.



ni di gas serra stimata in circa 1,5 milioni di tonnellate di CO2 all'anno. L'obiettivo è quello di diffondere la sperimentazione dell'auto-produzione di energia nelle aree in cui avrà un maggiore impatto sociale e territoriale: verranno individuate pubbliche amministrazioni, famiglie e microimprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti, così da sostenere l'economia dei piccoli centri, spesso a rischio di spopolamento, e rafforzare la coesione sociale. Lo scenario nazionale è sicuramente com-

plesso e probabilmente sconta l'assenza di una visione di insieme che ponga a sistema azioni e interventi orientati alla razionalizzazione energetica. Ma non è più il tempo delle attese ed è ben chiaro che le dinamiche socioeconomiche sono strettamente connesse a quelle naturali. Per questo la PA è chiamata ad assumere un comportamento esemplare sia per senso di responsabilità, sia per essere da esempio per il settore privato, indirizzando cittadini e imprese.

## TURBOLENZE, LAVORO E SOSTENIBILITÀ. UN GRANDE DILEMMA

di **Francesco Raphael Frieri**, *Direttore Generale alle Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni, Regione Emilia-Romagna*

In uno scenario turbolento, di 'policrisi', in cui si affastellano molto rapidamente emergenze distinte ma con interconnessioni complesse, gli anni più recenti hanno portato con sé una quanto mai necessaria riscoperta dei ruoli che il settore pubblico può rivestire nelle nostre economie e società. Secondo le proprie competenze, risorse e capacità, le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad agire come motore propulsivo di una fondamentale "doppia transizione", verde e digitale, e ad esercitare azioni di coordinamento degli attori del proprio territorio, orientandoli verso progettualità alte all'insegna di sinergie cooperative.

Il Patto per il Lavoro e per il Clima, che nel dicembre 2020 la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto insieme ad oltre 55 soggetti e organizzazioni di rappresentanza del territorio – Comuni e Province, atenei, sindacati, imprese, associazioni ambientaliste, Terzo settore, professioni, Camere di commercio – costituisce il suo quadro strategico per pianificare le politiche di sviluppo. Il Patto, teso al passaggio al 100% di energie rinnovabili entro il 2035, abbraccia misure la cui rilevanza è ancora più pronunciata nell'attuale congiuntura: semplificazioni normative e incentivi a modelli energetici sostenibili, impulso all'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, incremento della produzione e dell'utilizzo delle energie rinnovabili tramite comunità energetiche.

Il metodo partecipativo e i concreti obiettivi tratteggiati dal Patto ne fanno una base solida per affrontare sfide della contemporaneità quali la questione energetica. Diverse progettualità della pubblica amministrazione

regionale, esistenti o in via di realizzazione, si sviluppano così in linea con le "Dieci azioni per il risparmio energetico e l'uso intelligente e razionale dell'energia nella pubblica amministrazione", pubblicate in settembre dal Dipartimento della funzione pubblica. Alcune iniziative riguardano l'organizzazione interna dell'ente. Altre attengono alla sua capacità di assistere, coinvolgere o cooperare con la sua comunità territoriale.

### **Il ripensamento di modalità e spazi di lavoro come condizione abilitante**

Nell'ottica di una trasformazione 'in prima persona' della PA regionale, riteniamo che il percorso verso forme organizzative più sostenibili debba incentrarsi su un approccio agile alle modalità di lavoro. L'investimento nelle potenzialità dello Smart Working come modello organizzativo a tutto tondo, già avviato dalla Regione Emilia-Romagna prima della pandemia e ampliato con determinazione in seguito ad essa, è portatore di ricadute positive ambientali mediante una riduzione degli spostamenti dei lavoratori e – previa razionalizzazione degli spazi di lavoro – dei consumi energetici.

Sulla scia del Progetto VeLA, infatti, è stata intrapresa una riprogettazione degli spazi di lavoro, con una compresenza di postazioni individuali e di spazi fisici collaborativi per usi diversificati, a seconda delle *task* da compiere<sup>1</sup>. Adeguando il numero di postazioni disponibili alla situazione concreta, che vede un'ampia maggioranza dei dipendenti esercitare lo Smart Working con presenza fisica al 50%, si è proceduto a sviluppare una app, *dAPPertutto*<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> <https://www.smartworkingvela.it/kit/smart-spaces>

<sup>2</sup> <https://dappertutto.lepida.it/>



che fornisce loro un sistema integrato di prenotazioni degli spazi di lavoro.

In relazione al rinnovo di impianti e dotazioni, il ripensamento degli spazi si deve accompagnare a note e misure di razionalizzazione del consumo di energia, quali l'impiego di sensoristica nei sistemi di illuminazione e climatizzazione. A queste si è unita, a titolo di sperimentazione, l'adozione di un software di ottimizzazione e di controllo predittivo dei *building energy management systems*. La soluzione, provvista di algoritmi di Machine Learning, integra dati da fonti diverse – su temperatura e umidità, interna ed esterna, e sulle prenotazioni per l'uso dei diversi spazi – ricavando un settaggio ottimale degli impianti termici, per un risparmio energetico stimato del 10%-20%.

Una simulazione elaborata dal Data Analytics Lab regionale, inoltre, ha evidenziato i risparmi di tempo, costi di carburante ed emissioni di CO<sub>2</sub> conseguenti ad una diffusione dello Smart Working. Il modello, che sfrutta un algoritmo di *clustering*, valuta lo scenario in cui ogni dipendente dell'ente, che impieghi almeno 15 minuti e/o 15 chilometri per raggiungere la sede assegnata, possa lavorare per un 49% delle giornate nella sede più vicina all'a-

bitazione. Secondo le conclusioni raggiunte, in un anno sarebbero risparmiati circa 1.000 € pro capite, nonché 1.670 tonnellate di CO<sub>2</sub> in meno nell'atmosfera. Il modello è stato condiviso come buona pratica all'interno di DT4REGIONS<sup>3</sup>, nascente piattaforma europea per agevolare la trasformazione digitale di Regioni ed enti locali.

Da ultimo, è in corso d'opera lo sviluppo di una metodologia per stimare i consumi energetici

delle sedi della Regione negli anni a venire e le relative curve dei costi, con la possibilità di simulare l'impatto di una gamma di contromisure. Lo sviluppo di strumenti simili può consentire nell'immediato di stimare gli stanziamenti di bilancio dell'ente, fornendo altresì agli enti locali una modellizzazione utile come punto di partenza. A tendere, un maturo ripensamento delle modalità di lavoro potrebbe appoggiarsi sulla condivisione efficiente di spazi di *coworking* fra PA regionale ed enti locali.

### **Coordinamento e concertazione: enti locali e attori del territorio**

Oltre ad una maggiore efficienza energetica di sistemi e apparecchiature, e all'utilizzo di algoritmi per studiare razionalizzazioni degli spazi di lavoro, in seno alla PA regionale si sono intrapresi ragionamenti sull'installazione di impianti fotovoltaici nel patrimonio edilizio dell'ente. L'input a favore di un approfondimento di ciò che è fattibile – eventualmente con il concorso di altri soggetti pubblici e privati – è stato dato ben prima dell'attuale congiuntura, anche se si tratta di un percorso *in fieri*. Più in generale, ai fini dell'identificazione delle aree idonee alla realizzazione di nuovi impianti fotovoltaici nel territorio regionale, la stretta collaborazione tra Regione ed enti locali è un sicuro valore aggiunto.

Nella consapevolezza delle difficoltà scontate, in particolare, dai Comuni le cui dotazioni finanziarie e di personale sono più limitate, l'ente regionale intende svolgere, anche rispetto alla sfida energetica, un'azione progettuale in loro sostegno. Tale attività si esplica ad esempio, secondo il Piano Territoriale della Regione e nell'ambito dell'Investimento 2.2 della Missione 1 del PNRR, nell'assistenza tecnica del progetto "1.000 esperti". I 62 esperti attivi sul territorio emiliano-romagnolo<sup>4</sup> operano, fra le altre cose, per una semplificazione di 17 procedure critiche – tra cui la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) per impianti a fonti rinnovabili – e una riduzione delle tempistiche

**L'investimento nelle potenzialità dello smart working come modello organizzativo a tutto tondo, già avviato dalla Regione Emilia-Romagna prima della pandemia e ampliato con determinazione in seguito ad essa, è portatore di ricadute positive ambientali**

<sup>3</sup> <https://dt4regions.eu/identification-optimal-location-co-working-spaces-using-clustering-methods>

<sup>4</sup> <https://pnrr.regione.emilia-romagna.it/supporto-pa-locali/gli-esperti>

di rilascio delle autorizzazioni secondo *target* percentuali e un orizzonte temporale definito. L'ambizione è che a tale azione seguano proposte di miglioramento, di supporto al legislatore, per una semplificazione anche normativa.

Centrale è pure il tema delle comunità energetiche rinnovabili, riguardo cui l'instabilità normativa nazionale acuisce le difficoltà di *know-how* e di valutazione da parte dei Comuni. L'incentivazione delle comunità energetiche e dell'autoconsumo collettivo, prevista dall'Investimento 1.2 della Missione 2 del PNRR, è obiettivo centrale per il Patto per il lavoro e per il clima. In esso si prefigurava già un'apposita Legge regionale, conseguentemente adottata nel maggio scorso, che indirizza contributi verso la costituzione di comunità energetiche<sup>5</sup>. Il Programma regionale FESR 2021-27 prevede, peraltro, di destinare loro finanziamenti per almeno 12 milioni di euro; un primo invito a presentare proposte, per un ammontare di 2 milioni, è in cantiere per fine anno. La situazione 'sul campo' resta purtroppo meno definita, nelle more dei necessari interventi da parte di ARERA e del Ministero, che pure ha recentemente aperto l'attesa consultazione pubblica sullo schema di decreto attuativo.

## Conclusioni

In questo articolo si è inteso offrire una panoramica – certo non esaustiva ma, riteniamo, di valore – di iniziative intraprese dalla PA emiliano-romagnola per promuovere la transizione ecologica, tanto agendo sulla propria organizzazione quanto in sinergia con i soggetti del territorio.

Sul piano interno, il potenziamento di un'organizzazione agile del lavoro genera esternalità positive anche a livello ambientale, in linea, del resto, con l'appello del Comitato delle regioni europee a «politiche che promuovano opportunità di lavoro decentrato improntate alla sostenibilità, per garantire che il lavoro decentrato sia una caratteristica permanente del luogo di lavoro in modo da trarre i massimi benefici

sul piano economico, sociale e ambientale»<sup>6</sup>. L'adozione di modelli di Smart Working si pone come condizione abilitante di ulteriori progettualità da avviare, basandosi su un approccio *data-driven*, per ottimizzare gli spostamenti dei lavoratori e i consumi nelle sedi di lavoro.

Sul piano esterno, alla ricognizione delle proprie strutture idonee alla produzione di energia da fonti rinnovabili, la PA regionale unisce un'analoga attività in ausilio ai Comuni del territorio, che assiste anche in termini di conoscenza normativa e tecnica. Tale supporto acquisirà un'importanza strategica nel promuovere comunità energetiche, che la Regione si è dotata di strumenti per incentivare. Ulteriore sostegno agli enti locali in funzione ambientale riguarda, nel quadro del progetto "1.000 esperti", la reingegnerizzazione di una procedura critica come la PAS.

Rimane certo molto da fare: portare a sistema le innovazioni fruttuose, condividendo apprendimento organizzativo con altri, mantenendo piena collaborazione tra le PA ai diversi livelli, progettando misure per il breve, il medio e il lungo periodo. Le azioni intraprese e quelle in rampa di lancio delineano però significativi contributi alle "Dieci azioni" proposte dal DFP.

<sup>5</sup> Legge regionale 27 maggio 2022, n. 5

<sup>6</sup> Parere "Coesione digitale", adottato dal Comitato delle Regioni nell'ottobre 2022.



## IL PRINCIPIO DI NON ARRECARRE DANNO SIGNIFICATIVO ALL'AMBIENTE: UN NUOVO MODELLO DI GESTIONE NELL'AMBITO DEL GREEN DEAL EUROPEO

di **Giorgio Centurelli**, *Direttore Generale della Direzione generale Gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo presso l'Unità di Missione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica*

Il principio del "non arrecare danno significativo" costituisce senza dubbio una delle novità più rilevanti per l'attuazione dei progetti comunitari. L'obbligatorietà è stata infatti inserita non solo nel Regolamento (UE) 2021/241<sup>1</sup> che costituisce il quadro giuridico comunitario di riferimento per i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza a titolarità degli Stati membri, ma anche nel nuovo Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni per i fondi strutturali FESR e FSE per il ciclo di programmazione comunitario 2021-2027, che sottolinea come i fondi dovrebbero sostenere attività che rispettino le norme e le priorità climatiche e ambientali dell'Unione e non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852<sup>2</sup>; infine anche il nuovo Regolamento (UE) 2021/2115 del FEASR, che ormai fuori dal pacchetto dei fondi strutturali costituisce oggi il secondo pilastro della Politica Agricola Comune, fa riferimento, certamente più sfumato, al fatto che il Fondo non dovrebbe fornire sostegno a investimenti che siano dannosi per l'ambiente<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2021/241: Considerando (23) (25) (39) e art. 5 paragrafo 2 "Il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo»".

<sup>2</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2021/1060: Considerando (10) e art. 9 paragrafo 4 "Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio «non arrecare un danno significativo»".

<sup>3</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2021/2115: Considerando "Il

Considerando che l'ammontare di risorse ricomprese all'interno dei fondi UE citati, comprensivi anche dei cofinanziamento e programmi complementari, è pari per l'Italia ad oltre 320 miliardi di euro, è chiaramente comprensibile l'importanza di queste regole e l'impatto che le stesse hanno sull'attuazione dei programmi comunitari, costituendone elemento di regolarità della spesa di impatto per quanto riguarda il PNRR anche sul soddisfacente conseguimento dei *milestone* e target, perché spesso la prova del rispetto di questo principio è in aggiunta in sub-criteri di adempimento di alcuni obiettivi PNRR e quindi se ne deve dare conto nel processo di rendicontazione alla CE.

Ma in cosa consiste il principio di "non arrecare danno significativo" all'ambiente, molto più utilizzato nel suo acronimo inglese DNSH (*Do No Significant Harm*)?

Ad aiutarci nella risposta viene prima di tutto incontro lo stesso Regolamento (EU) 2021/241 che all'art. 2 definisce "non arrecare un danno significativo" come «non sostenere o svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all'obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852».

Il Regolamento UE 2020/852 richiamato è quello che per primo ha introdotto nel sistema europeo un meccanismo di classificazione

FEASR non dovrebbe fornire sostegno a investimenti che siano dannosi per l'ambiente. È pertanto necessario stabilire nel presente regolamento una serie di norme di esclusione. In particolare, il FEASR non dovrebbe finanziare investimenti in sistemi di irrigazione che non contribuiscono al conseguimento o al mantenimento di un buono stato dei corpi idrici associati e non dovrebbe finanziare investimenti nella forestazione che non sono conformi agli obiettivi in materia di ambiente e di clima, in linea con i principi della gestione sostenibile delle foreste."

ne delle attività che possono essere considerate sostenibili se adeguate ad obiettivi ambientali dell'Unione europea. Il Regolamento individua **sei obiettivi ambientali**, richiamati nel *Green Deal* europeo<sup>4</sup>:

- Mitigazione del cambiamento climatico;
- Adattamento al cambiamento climatico;
- Uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine;
- Transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti;
- Prevenzione e controllo dell'inquinamento;
- Protezione della biodiversità.

In tale contesto e con riferimento agli obiettivi climatici puntualmente declinati nell'art. 17 del Regolamento UE 2020/852, il principio del DNSH ha lo scopo, quindi, di **valutare se una misura possa o meno arrecare un danno ai sei obiettivi ambientali**; in tal senso si considera danno ogni attività che con riferimento ai 6 obiettivi climatici menzionati:

- conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
- conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
- nuoce: al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o al buono stato ecologico delle acque marine;
- conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; comporta un

aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o quando lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;

- comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio;
- nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione.

Con il successivo Regolamento delegato (UE) 2021/2139 che integra il Regolamento (UE) 2020/852 vengono fissati i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisca in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale. Il Regolamento delegato costituisce la base di riferimento tecnico per la corretta applicazione del Principio che, come dicevamo nel PNRR trova di fatto la sua prima applicazione 'sperimentale'.

Un impianto nuovo che prescinde e supera in alcuni casi le norme già vigenti in materia di tutela ambientale introducendo nel sistema di gestione dei progetti comunitari ulteriori elementi d'impatto sull'attuazione, che aprono a nuovi fronti di sperimentazione.

**Il DNSH, che nel PNRR può quindi costituire una sperimentazione di pratiche, processi e strumenti, deve necessariamente condurre da una parte le imprese a innovare il proprio modello di business ed a definire o adeguare la propria strategia di sostenibilità, dall'altra lo Stato a continuare nel processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle PA**

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni si rinvia alla pagina dedicata all'EU Green Deal sul sito della Commissione Europea al seguente link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)



Il punto di riferimento per l'attuazione del Piano, per il rispetto di questo principio, è senza dubbio la circolare MEF-RGS del 30 dicembre 2021, n. 32 aggiornata di recente con la circolare MEF-RGS del 13 ottobre 2022, N. 33<sup>5</sup>, che rende ancora più esplicito il fatto che il principio non ha una semplice natura 'adempimentale' ma entra di fatto nelle procedure di attuazione dei Progetti costituendone, in quanto richiamato in modo prescrittivo, un criterio di regolarità con impatto diretto sul conseguimento degli obiettivi del Piano.

Nello specifico, il documento si compone di:

- una **mappatura delle misure del PNRR**, che ha la funzione di associare ad ogni misura i settori di attività collegati alla realizzazione degli interventi;
- delle **schede tecniche** relative a ciascun settore di attività con l'obiettivo di contestualizzare i principi guida del DNSH per settore e fornire gli elementi per garantire il principio del DNSH;
- **check-list di verifica e controllo** per ciascun settore di attività, che riassumono in modo sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica.

Come specificato nella sezione introduttiva della stessa guida, in sede di predisposizione, il DNSH entra in tutte le fasi del Piano, dalla fase di presentazione nel contesto del quale per ogni investimento e riforma è stato necessario produrre delle specifiche schede di autovalutazione, di fatto indirizzandone il disegno dei relativi interventi. Assume quindi rilievo nella fase attuativa, di competenza delle amministrazioni centrali di intervento PNRR, e nelle procedure di selezione dei progetti, con l'introduzione di prescrizioni e puntuali richiami al rispetto del principio all'interno dei diversi dispositivi attuativi come avvisi o leggi di finanziamento. In alcuni casi il principio, in termini prescrittivi, è presente in norme primarie in particolare quando costi-

tuisce un sub-requisito di conseguimento di una riforma o investimento<sup>6</sup>.

Ma soprattutto è in termini di attuazione del progetto che il principio assume un rilievo particolarmente impattante, ossia quando bisogna tradurre i criteri astratti in realtà, quando bisogna tradurli in impegni contrattuali con il fornitore o l'impresa che realizza l'opera pubblica, quando poi bisogna controllarne il rispetto ed i puntuali adempimenti.

In concreto ciò significa che, nella fase attuativa, sarà necessario dimostrare che la concreta realizzazione di ciascuna misura (e, all'interno di ogni misura, di ciascun progetto) non abbia arrecato un danno significativo agli obiettivi ambientali: tale dimostrazione deve essere fornita sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure. Ciò comporta un presidio completo delle misure, a partire dai primi atti di programmazione fino alla conclusione degli interventi.

In questo contesto, se si aggiunge che in prima istanza i criteri di conseguimento sono di pertinenza di amministrazioni regionali o enti locali che non hanno mai attuato in passato progetti con queste prescrizioni, la situazione genera quantomeno un fattore di allerta. Senza considerare l'impatto sul sistema produttivo perché interi settori se vogliono partecipare al processo attuativo del Piano devono ora rendicontare in merito all'allineamento delle proprie attività ai requisiti di tassonomia.

Il principio del *Do No Significant Harm* rappresenta un principio assolutamente inedito che, come già evidenziato, sarà pienamente valido anche per i programmi e progetti cofinanziati con risorse a valere sui fondi strutturali per il ciclo 2021-2027. Costituisce certamente l'unica strada possibile per evitare che l'ammontare degli investimenti messi a disposizione dell'Unione europea in questo decennio siano spesi per le finalità di

<sup>5</sup> Per informazioni e documenti inerenti l'applicazione del DNSH per il PNRR si rinvia alla pagina dedicata del sito di "Italia Domani"

<sup>6</sup> Cfr. ad esempio gli articoli 2, 4, 8, 21 e 24 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

sviluppo ma allo stesso tempo contenendo i cambiamenti climatici e il degrado ambientale che continuano a rappresentare una minaccia enorme per l'Europa e il mondo intero. Il DNSH, che nel PNRR può quindi costituire una sperimentazione di pratiche, processi e strumenti, deve necessariamente condurre da una parte le imprese a innovare il proprio modello di business ed a definire o adeguare la propria strategia di sostenibilità, dall'altra lo Stato a continuare nel processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle

PA, in termini di supporto a processi e procedure, di consolidamento della competenze, ma anche di nuove regole normative per allineare sempre di più le prescrizioni ambientali vigenti ai requisiti di tassonomia e consentire a tutti i livelli di concretizzare il cambiamento innovativo in atto, in modo che il principio possa stabilmente rappresentare una parte integrante l'ordinaria amministrazione gestionale per tutte le politiche di sviluppo indipendentemente dalla natura delle fonti di finanziamento.



## APPALTI VERDI: UNO STATO DELL'ARTE ANCHE ALLA LUCE DEL PNRR



di **Paola Conio**, *Senior Partner Studio Legale Leone*

Non vi è dubbio che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) abbia dato un forte impulso al *Green Public Procurement*, ponendo la tutela ambientale in una posizione preminente nell'ambito della strategia di rilancio della nostra economia.

Gli anni oscuri della pandemia hanno rappresentato, da un lato un monito per l'uomo rispetto alla potenza della natura e alle devastanti conseguenze che un disequilibrio degli habitat può determinare sulla nostra specie, dall'altro hanno spinto a considerare con più rispetto e interesse il contatto con la natura stessa, facendoci riscoprire l'importanza della vita all'aperto, del respiro di aria pulita e sana.

Il PNRR, che di questo cataclisma è figlio, è fortemente centrato sul tema ambientale, che rappresenta un filo rosso trasversale a tutte le misure di ripresa e resilienza. Il PNRR prevede espressamente che il Ministero della transizione ecologica (oggi trasformato nel Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) sviluppi uno specifico piano d'azione al fine di supportare le stazioni appaltanti nell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) fissati dalla legge alle procedure di gara ed elabori la Strategia nazionale per l'economia circolare, oltre ad approvare specifici CAM per gli eventi culturali.

Gli obiettivi in questione si sono tradotti:

- nel rinnovo dell'accordo di collaborazione di durata triennale tra ANAC e il MiTE siglato in data 25 novembre 2021, diretto a migliorare il monitoraggio dell'applicazione dei CAM e il supporto alle stazioni ap-

paltanti in termini di formazione e messa a disposizione di strumenti quali clausole e bandi-tipo, linee guida ecc.;

- nel Decreto ministeriale 24/06/2022, n. 259, recante Strategia nazionale per l'economia circolare;
- nella firma del Decreto "Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali".

Nella Strategia nazionale per l'economia circolare, il GPP riveste evidentemente un ruolo centrale e, nell'ambito di esso i CAM costituiscono uno degli strumenti principali, favorendo lo sviluppo di vere e proprie filiere circolari e lo stimolo del mercato dei materiali riciclati.

Nelle misure del PNRR trova piena applicazione anche il principio di salvaguardia ambientale, di elaborazione eurounitaria, del "non arrecare danno significativo" o, secondo l'acronimo inglese, DNSH (*Do Not Significant Harm*), alla cui operatività concreta è dedicata la Guida approvata dapprima con Circolare n. 32 del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2021 e poi aggiornata con la Circolare n. 33 del 13 ottobre 2022.

Nella Guida predetta sono ovviamente menzionati i CAM, che «rappresentano le specifiche misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale per varie categorie di appalti della pubblica amministrazione e si inseriscono tra gli strumenti di politica per i cosiddetti "appalti pubblici verdi" (*green public procurement*)».

I Criteri Ambientali Minimi sono definiti «un utile e necessario riferimento nell'ambito dell'attuazione del PNRR in quanto hanno lo scopo di selezionare i prodotti, i servizi o i lavori migliori sotto il profilo ambientale, tenuto conto della disponibilità in termini di offerta».

In questo senso, anche ai sensi della Comunicazione della Commissione UE 2021/C 58/01 il rispetto dei CAM costituisce, come rammentato dalla Guida, elemento di prova trasversale per la valutazione di fondo DNSH relativa agli investimenti pubblici. La Guida sottolinea come il rispetto dei «Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione ed esecuzione dei lavori di interventi edilizi, approvati con DM 23 giugno 2022 n. 256, GURI n. 183 del 6 agosto 2022, garantisce il rispetto dei vincoli relativi all'uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, all'economia circolare, alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento e infine una parte dei requisiti per la protezione e ripristino della biodiversità e degli Ecosistemi».

Nell'ambito degli affidamenti per servizi e forniture, l'applicazione dei CAM potrebbe non risultare, invece, sufficiente, secondo quanto osservato nella Guida operativa sul DNSH, a garantire il rispetto di quest'ultimo principio. In quest'ottica, per raccordare e rendere più semplici gli adempimenti delle amministrazioni pubbliche, la Guida dà conto dell'avvio di un tavolo tecnico comune MEF-MITE-CONSIP, «i cui esiti saranno fondamentali per esplicitare le coerenze tra i due sistemi, agevolando l'assolvimento dei relativi obblighi e facendo sì che l'assolvimento dei CAM sia sufficiente anche ai fini della verifica del rispetto del principio DNSH nella versione base».

La Legge Delega per la riforma del Codice dei Contratti pubblici, (L. n. 78/2022), anch'essa adottata nell'ambito dell'attuazione delle strategie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, conferma la linea tracciata, indicando quale criterio di delega, tra l'altro, la «previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, differenziati

per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento, e l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali» (lett. f).

Tutto il contesto normativo, quindi, sembra convergere favorevolmente e virtuosamente verso la valorizzazione degli appalti verdi come strumento di crescita sostenibile, sebbene la stessa Strategia nazionale per l'economia circolare evidenzia come molte pubbliche amministrazioni abbiano ancora grandi difficoltà nell'applicazione concreta dei CAM e nell'attuazione degli acquisti verdi.

Sarebbe, quindi, estremamente importante che anche il Codice dei Contratti pubblici, attualmente in corso di riscrittura, si ponesse concretamente nel solco dei principi sopra delineati e fornisse un quadro certo di riferimento per le stazioni appaltanti, chiarendone gli obblighi, considerata anche l'esistenza di una certa reticenza di alcune pubbliche amministrazioni ad applicare i criteri ambientali minimi, percepiti come una ulteriore complicazione rispetto al già complesso procedimento di affidamento dei contratti pubblici.

Esaminando lo Schema di Codice elaborato dal Consiglio di Stato, nella versione da ultimo circolata prima che il MIT ne annunciasse un radicale ridimensionamento, in effetti, l'auspicio di trovarvi indicazioni chiare e certe che favorissero la diffusione del GPP in modo capillare all'interno della PA rimaneva disatteso. I CAM erano citati all'art. 83 che, tuttavia, rinviava al secondo comma dell'art. 57, inesistente. L'altro riferimento ai "criteri

**Non vi è dubbio che l'approvazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici sia uno snodo fondamentale per comprendere, dal punto operativo e pratico, se gli appalti verdi continueranno ad essere favoriti e supportati – come peraltro previsto dalla legge delega, o se gli strumenti di sviluppo del PAN GPP – quali appunto i CAM, ne usciranno in sostanza ridimensionati**



ambientali minimi” era contenuto nell’articolo dedicato ai servizi di ristorazione.

Non è al momento noto se la nuova Commissione insediata dal Ministero per la rielaborazione del testo pervenuto dal Consiglio di Stato abbia ricevuto unicamente il mandato di asciugare l’articolato riducendone le dimensioni, oppure quello di intervenire in modo più sostanziale sul documento.

Non vi è dubbio che l’approvazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici sia uno snodo fondamentale per comprendere, dal punto operativo e pratico, se gli appalti verdi continueranno ad essere favoriti e suppor-

tati – come peraltro previsto dalla legge delega, o se gli strumenti di sviluppo del PAN GPP – quali appunto i CAM, ne usciranno in sostanza ridimensionati, tenendo peraltro conto del fatto che il conflitto russo-ucraino, con tutte le implicazioni che lo stesso sta avendo sulle economie mondiali e sulle strategie di approvvigionamento energetico in particolare di breve termine, potrebbe avere come conseguenza immediata anche la perdita di vista degli obiettivi ambientali o, quanto meno, la giustificazione di un approccio meno virtuoso, ma apparentemente più pragmatico.

## GLI ENERGY MANAGER E LA GESTIONE DELL'ENERGIA NELLA PA



di **Dario Di Santo**, *Direttore FIRE*

L'efficienza energetica, combinata con l'adozione di fonti rinnovabili, rappresenta lo strumento principale per ridurre le bollette delle amministrazioni pubbliche e contenere le emissioni di gas climalteranti. Il contrasto al cambiamento climatico, insieme alla riduzione dell'esposizione ai prezzi di elettricità e combustibili e alla garanzia dei vari servizi essenziali fondati sull'uso dell'energia – quali comfort, salute, sicurezza, acqua, beni di prima necessità, mobilità, etc. – sono fra le principali ragioni per cui un'amministrazione dovrebbe intervenire migliorando l'uso di questa risorsa.

L'amministrazione pubblica gioca tra l'altro un ruolo fondamentale in tale percorso, in quanto unisce un ruolo privatistico (la gestione del proprio parco immobiliare e delle proprie utenze tecniche) e uno pubblico (pianificazione e regolazione a livello territoriale, informazione e ruolo esemplare, gestione delle risorse per la promozione della *green economy* e per il contrasto alla povertà energetica).

L'efficienza energetica consente di ridurre la spesa energetica in modo strutturale, con opportunità di riduzione che possono stimarsi fra il 20% e il 40% dei costi energetici di un ente locale. L'uso razionale dell'energia porta inoltre con sé un'alta intensità occupazionale (coinvolge produttori di tecnologie, società di servizi, installatori e manutentori, progettisti e studi tecnici), contiene la dipendenza dall'estero e diminuisce i rischi sulle forniture, produce un sentimento positivo fra cittadini e imprese. Promuoverla è dunque una priorità che va oltre l'attuale (e si teme duratura) congiuntura sfavorevole dei prezzi.

Nel tempo diverse amministrazioni hanno adottato politiche e azioni positive nei confronti del territorio che, unite alle scelte comunitarie e nazionali, hanno favorito una crescita del mercato. Molto meno è invece stato fatto per riqualificare il parco immobiliare pubblico, come conferma l'insufficiente presenza di energy manager nominati ai sensi della legge 10/1991 (un obbligo per buona parte degli enti sopra i 10.000 abitanti e per molte amministrazioni centrali). I dati FIRE, che gestisce la banca dati delle nomine degli energy manager dal 1992 su incarico di quello che oggi è il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sono impietosi: nel 2021 hanno nominato questa figura solo 7 Regioni, 20 Province, 37 Comuni capoluogo, 6 città metropolitane e 44 Comuni non capoluogo (dovrebbero essere dalle 5 alle 10 volte di più). Anzi, le nomine si sono rivelate in diminuzione rispetto all'anno precedente, fatto che potrebbe essere parzialmente spiegato con la riduzione dei consumi legati alla pandemia, ma che non è positivo, tanto più che l'energy manager può essere nominato anche da soggetti non obbligati. Non stupisce dunque che anche i sistemi di gestione dell'energia certificati ISO 50001 siano poco diffusi nella PA e che tanti enti si siano trovati in grande difficoltà di fronte al caro energia.

Le ragioni di questa risposta parziale della PA

**La crisi dei prezzi energetici ha evidenziato ancora di più quanto intervenire con interventi di riqualificazione energetica sia fondamentale e prioritario in tutti i settori. Partire dalla nomina di un energy manager è inoltre un atto fondamentale nel percorso di decarbonizzazione**



sono diverse. C'è senza dubbio un problema di risorse di personale insufficienti in molti enti, aggravato dalla complessità e difficoltà di interpretazione della normativa nazionale, ma molto dipende anche dalla sensibilità, dalla conoscenza e dall'uso degli strumenti disponibili. La direttiva sull'efficienza energetica – recepita con il D.Lgs. 102/2014 e corredata da diversi strumenti di accompagnamento – fra cui si possono ricordare gli incentivi, i contratti EPC, le diagnosi energetiche, la qualificazione degli operatori, la disponibilità di dati di consumo e la normativa tecnica estesa a numerosi aspetti – ha semplificato l'azione, creando un quadro di riferimento funzionale allo scopo. Negli ultimi mesi, inoltre, sono stati introdotti provvedimenti che hanno ampliato e facilitato la possibilità di realizzare impianti a fonti rinnovabili, sia direttamente, sia tramite contratti di fornitura come i *Power purchase agreements* (PPA), sia infine mediante Comunità energetiche.

Dunque, gli strumenti ci sono. Rimane però il limite delle persone in grado di definire una strategia e un piano di azione per l'efficienza energetica e le rinnovabili e di quelle deputate a scrivere le gare per la riqualificazione del parco immobiliare e delle infrastrutture tecniche gestite direttamente dagli enti (illuminazione pubblica sicuramente, ma anche centrali di pompaggio e acquedotti, depuratori, etc.).

Il punto di partenza dovrebbe essere l'individuazione di un dirigente responsabile per l'uso razionale dell'energia, che abbia obiettivi definiti in tal senso e bonus collegati ai risultati raggiunti. Non è indispensabile che sia un esperto di settore, in quanto è sempre possibile affiancargli in tale ruolo un tecnico dell'amministrazione o un esperto in gestione dell'energia (EGE) certificato secondo la norma UNI CEI 11339 da un organismo accreditato. Potrà dunque essere nominato energy manager o il dirigente o l'esperto; questo approccio garantisce che sia avviata un'azione efficace volta a un uso migliore dell'energia. Passo successivo, in grado di portare

risultati più consistenti e continuativi, è l'adozione di un sistema di gestione dell'energia, o diretta (certificazione ISO 50001) o per passi successivi (ISO 50005, che ha il vantaggio di consentire un'adozione per gradi e con spesa distribuita negli anni). Si segnala anche la nuova norma ISO 50009, che consente di realizzare un sistema di gestione dell'energia a livello territoriale, ad esempio consorziano più Comuni nell'ambito di una Provincia o di un'area opportunamente identificata, con possibilità di sfruttare le relative economie di scala e di condividere di esperti energetici e azioni per il risparmio energetico e la generazione di energia, ad esempio tramite Comunità energetiche.

Purtroppo, le rivoluzioni e le transizioni non si fanno senza le persone. Quindi, o si investe nell'incrementare il numero e nel qualificare quelle che già operano negli enti o si può cercare di accorpate le esigenze di più enti attraverso un unico soggetto in grado di offrire loro servizi. Si tratta di quelli che la Commissione europea nella direttiva definisce *one-stop-shop*. Esempi sono l'AESS in Emilia-Romagna o l'IRE in Liguria, ma anche altre agenzie a livello provinciale o locale. Questi soggetti sono in grado di accompagnare gli enti nell'identificazione degli interventi, nella realizzazione di diagnosi energetiche e altre attività propedeutiche e nella redazione dei bandi di gara.

- Nell'ambito dei tavoli di lavoro di FPA si è discusso anche di energy manager. A tale proposito è emersa una notevole differenza in termini di inquadramento, compiti, competenze e possibilità di intervento in funzione della struttura di appartenenza. In linea di massima si possono individuare le seguenti casistiche principali, per quanto poi ogni amministrazione possa presentare una sua particolare declinazione:
- strutture della PA centrale e centri di ricerca, in cui sono presenti più energy manager (primario e locali) con competenze tecniche, una struttura dedicata all'energy management, opportunità di formazione;

- strutture della PA in cui è presente un energy manager che può avere competenze tecniche e talvolta contare sulla presenza di una cultura dell'energy management nell'ente;
- strutture della PA in cui manca la cultura e l'energy manager spesso non è competente o rimane isolato nella sua azione.

Dalla discussione è comunque emerso che diversi modelli possono risultare efficaci, in funzione dell'organizzazione. Dove possibile grazie alla struttura, è fondamentale il ruolo della formazione degli energy manager e delle persone coinvolte nella gestione dell'energia. Alcune evidenze hanno mostrato come gli energy manager qualificati abbiano ad esempio suggerito ai loro enti politiche di acquisto di elettricità e gas che hanno consentito di risparmiare forti somme in questa fase di alti costi dell'energia. In altri casi può essere vincente una cultura più trasversale, che faciliti il dialogo con le altre funzioni, purché sia consentito all'energy manager l'accesso a risorse esterne (consulenze, dialogo con gli stakeholder di riferimento, etc.).

La nomina come energy manager di un dirigente, peraltro suggerita dalla circolare ministeriale del 18 dicembre 2014, è stata considerata positiva non solo per l'evidente maggiore incisività nelle scelte dell'amministrazione, ma anche per la maggiore capacità di un dirigente di essere informato delle decisioni strategiche dell'organizzazione e delle priorità delle varie funzioni dell'ente.

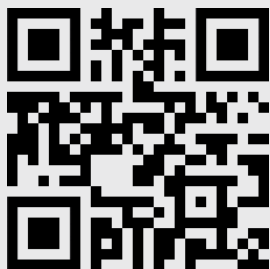
È infine emerso come alcuni enti siano riusciti ad arrivare a convincere la propria amministrazione ad adottare un sistema di gestione dell'energia ISO 50001 partendo dalle attività di raccolta e riorganizzazione delle bollette energetiche e costruendo un percorso grazie ai risultati raggiunti.

Il tavolo di lavoro ha evidenziato come diverse amministrazioni siano riuscite negli ultimi anni a fare investimenti interessanti nell'ambito della riqualificazione energetica. L'energy manager, per quanto inquadrato in modo molto diverso fra un ente e l'altro, è una fi-

gura fondamentale nell'attivare, facilitare e gestire in modo efficace i processi legati alla gestione dell'energia. La crisi dei prezzi energetici ha evidenziato ancora di più quanto interventi di riqualificazione energetica siano fondamentali e prioritari in tutti i settori. Partire dalla nomina di un energy manager è, inoltre, un atto fondamentale nel percorso di decarbonizzazione. Informazioni su come procedere alla nomina e un ampio catalogo formativo sono disponibili sul sito web della FIRE, Federazione Italiana per l'Uso Razionale dell'Energia ([www.fire-italia.org](http://www.fire-italia.org)).



## CANTIERI FPA LE NUOVE COMMUNITY SULLA PA SOSTENIBILE |



▲  
Scarica il report dei Cantieri su  
energy e mobility

Missione di FPA è interconnettere i soggetti attivi pubblici e privati che promuovono la crescita delle amministrazioni pubbliche e delle comunità locali, attraverso processi di trasformazione organizzativa, tecnologica e culturale. In tutti i suoi progetti, FPA adotta l'approccio orientato all'attivazione e all'animazione delle **community di innovatori pubblici** responsabili dei diversi processi e dei diversi ambiti tematici della trasformazione digitale, favorendo lo sviluppo di comunità di pratica nella convinzione che solo i processi partecipativi consentano una reale innovazione e modernizzazione del sistema-paese. D'altronde, l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una grande impresa collettiva.

### I Cantieri di FPA sulla PA sostenibile

Le community si incontrano in incontri periodici di lavoro, secondo il format dei "Cantieri", che costituiscono l'ecosistema di innovazione creato da FPA e che da sette anni coinvolge in comunità di pratica i principali attori dell'innovazione pubblica. Obiettivo del progetto Cantieri è promuovere il confronto tra i diversi operatori responsabili dei processi di innovazione e facilitare il dialogo pubblico-privato su tecnologie e modelli operativi da sviluppare all'interno delle organizzazioni pubbliche. Per questo, agli incontri di lavoro delle community di FPA sono invitate le aziende private, così che possano ascoltare e condividere esperienze, know how e progetti d'innovazione afferenti alle diverse linee di indirizzo.

Grazie al supporto di alcuni importanti *player* del settore ICT, *energy* e *utility*, nel corso del 2022 FPA ha esteso le sue comunità di pratica, organizzando e facilitando l'incontro di due importanti community sui temi della PA sostenibile: **energy manager** e i **mobility manager**.

### Il percorso di lavoro 2022

Nel 2022, ogni community è stata coinvolta in un percorso annuale articolato in due incontri di lavoro riservati.

Il primo incontro, in modalità *full digital*, si è svolto nel mese di maggio, ed è stato propedeutico all'identificazione dei potenziali ostacoli alla realizzazione delle linee di intervento definite dal PNRR, nonché dall'analisi delle opportunità offerte dai diversi interventi programmati. Il format ha coinvolto, per ogni community, oltre 20 operatori pubblici. L'apertura dei lavori è stata affidata ad un advisor scientifico di FPA. Caratteristica del primo incontro: l'ampia sessione di dibattito libero tra pubblico e privato, facilitata da FPA, su esperienze e pro-



Foto di Stefano Corso

gettualità supportate dalle tecnologie. Dal vivace dibattito nato tra i membri di ogni community sono emersi i focus tematici e i punti di attenzione, su cui lavorare nel corso del secondo incontro.

Il secondo incontro, in presenza, si è svolto nell'ambito di FORUM PA 2022 (14-17 giugno, Roma). Ogni incontro ha coinvolto circa 20 operatori pubblici per ciascuna community, attraverso il format della *creativity room*: i partecipanti, suddivisi in 2-3 gruppi (uno per ogni tematica individuata nel primo incontro), attraverso il confronto e lo scambio di esperienze, e un comune piano di lavoro, hanno formulato delle indicazioni operative e buone pratiche per la corretta implementazione di investimenti e riforme del PNRR.

Le indicazioni emerse da ciascun gruppo di lavoro sono contenute in un report rilasciato a settembre 2022.

## I principali risultati emersi

### ***Energy manager***

I lavori della community deli *energy manager* sono stati condotti con il supporto scientifico di FIRE, la federazione italiana per l'uso razionale dell'energia, e la collaborazione di **Edison Next, EnergyUp.tech** e **Renovit**.

Il contrasto al cambiamento climatico, insieme alla riduzione dell'esposizione ai prezzi di elettricità e combustibili e alla garanzia dei vari servizi essenziali fondati sull'uso dell'energia sono fra le principali ragioni per cui un'amministrazione dovrebbe intervenire migliorando l'uso di questa risorsa. In questo percorso, l'amministrazione pubblica ha sia un ruolo privatistico (la gestione del proprio parco immobiliare e delle proprie utenze tecniche), che uno pubblico (pianificazione e re-



golazione a livello territoriale). Partendo da queste premesse, i temi sui cui la community degli *energy manager* ha concentrato il dibattito sono:

- **Il ruolo dell'*energy manager*:** è fondamentale il ruolo della formazione degli *energy manager* e delle persone coinvolte nella gestione dell'energia. Alcune evidenze hanno mostrato come gli *energy manager* qualificati abbiano, ad esempio, suggerito ai loro enti politiche di acquisto di elettricità e gas che hanno consentito di risparmiare forti somme in questa fase di alti costi dell'energia. In altri casi può essere vincente una cultura più trasversale, che faciliti il dialogo con le altre funzioni, purché sia consentito all'*energy manager* l'accesso a risorse esterne. Negli enti locali è evidente la relazione fra il successo dell'azione dell'*energy manager* e le scelte politiche, spesso purtroppo dettate da questioni e vantaggi elettorali e non da ciò che servirebbe per avere un sistema di gestione dell'energia efficiente in campo.
- **EPC, PPP e accesso incentivi:** dalla discussione sono emerse conferme sul fatto che l'uso dei contratti EPC (o di rendimento energetico) e del partenariato pubblico privato (PPP) siano andati aumentando negli ultimi anni. Rimangono però diversi ostacoli alla diffusione possibile e auspicabile di questi strumenti, fondamentali per la riqualificazione del parco edilizio e delle utenze tecnologiche delle amministrazioni pubbliche. Un elemento interessante è che le amministrazioni più strutturate e dotate di competenze riescono a sfruttare al meglio il codice dei contratti pubblici, seguendo la strada dell'EPC applicato agli appalti o al PPP a seconda della tipologia e delle caratteristiche degli interventi considerati. Ciò conferma che, al di là dei limiti, il codice può funzionare e risultare flessibile nell'utilizzo.
- **Comunità energetiche, PPA e FER:** si conferma l'attenzione di molte amministrazioni verso le comunità energetiche rinnovabili (CER). Attenzione che fa ancora fatica a trasformarsi in azioni concrete a causa di mancanza di fiducia nei terzi (le CER prevedono uno scambio di energia fra diversi soggetti e il loro funzionamento dipende dal mantenimento dell'equilibrio delle parti in gioco), della novità della materia e delle formule contrattuali e procedurali applicabili, dei tempi necessari per mettere insieme le parti costituenti.

### ***Mobility manager***

I lavori della community dei *mobility manager* sono stati condotti in collaborazione con **Atos** e **Edison Next e EnergyUp.tech**.

La mobilità sostenibile rappresenta una delle chiavi per la decarbonizzazione delle nostre società: è infatti impensabile arrestare il surriscaldamento globale con l'attuale assetto dei trasporti, basato ancora in larga prevalenza sull'utilizzo di vetture private alimentate da fonti fossili. Secondo il recente rapporto "La decarbonizzazione dei trasporti – Evidenze scientifiche e proposte di policy", elaborato dagli



esperti della Struttura Transizione Ecologica della Mobilità e delle Infrastrutture (STEMI), in Italia il settore dei trasporti è direttamente responsabile del 25,2% delle emissioni di gas a effetto serra e del 30,7% delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Non solo: il 92,6% delle emissioni nazionali di tutto il comparto è attribuibile al trasporto stradale di passeggeri e merci, settore per il quale si è registrato un aumento del 3,2% delle emissioni tra il 1990 e il 2019.

Il vivace dibattito nato sul tavolo di lavoro di FPA ha mostrato quanto ci sia bisogno per i manager della mobilità di fare rete, condividere best practices e confrontarsi sulle soluzioni efficaci da adottare, soprattutto per cogliere le opportunità che arrivano dal PNRR.



## IL RUOLO DELLE PA LOCALI PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA NELLE INFRASTRUTTURE URBANE VERDI



di **Gianni Bottalico**, Gruppo di lavoro goal 11 e già Responsabile ASviS delle Relazioni con Regioni Province Comuni Enti Territoriali

Il ruolo della pubblica amministrazione riveste un ruolo centrale nell'attuare una transizione ecologica seria, condotta in modo non ideologico, partecipata a livello popolare e attenta al dialogo con una paziente opera di ricerca del consenso e di revisione, aggiornamento, miglioramento in corso d'opera dei propri obiettivi.

Per la transizione ecologica e digitale degli enti locali le risorse stanziare dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ammontano a circa 50 miliardi di euro e il 40% degli investimenti previsti dallo stesso si possono considerare attinenti alla transizione ecologica. Cifre che offrono l'idea dell'importanza delle PA in questa opera di cambiamento e di miglioramento del livello di vita della popolazione, riducendo nel contempo l'impatto sull'ambiente.

Uno dei principali problemi da risolvere è quello di trovare il modo per **ridurre il divario** tra grandi città e Regioni da un lato e piccoli Comuni (che costituiscono più dei due terzi del totale dei Comuni italiani) nella capacità di elaborazione tecnica di progetti passibili di esser finanziati con i fondi del PNRR. Vanno incoraggiate forme di cooperazione fra Comuni per affinità di temi, di filiere su cui avvertono la necessità di intervenire, e forme di sostegno e di coordinamento da parte delle Regioni.

Un altro elemento che fa la differenza è costituito dalla **forza lavoro**. A fronte di una ricerca di competenze nuove, adeguate e qualificate, le PA, e in ultima analisi il Governo, devono saper offrire maggiore attratti-

vità alle proposte di lavoro correlate all'attuazione del PNRR per ciò che concerne la transizione ecologica. La stabilizzazione dei contratti, la definizione di salari che vadano oltre la pura sopravvivenza e che coprano almeno integralmente le spese di trasferimento in altre città da parte dei lavoratori, non costringendo così molti giovani ad accettare, seppur in perdita, tali occasioni di lavoro al solo scopo di 'fare curriculum', sono condizioni ineludibili se si vogliono ottenere risultati che vadano al di là di un puro approccio burocratico, indispensabile ma di per sé insufficiente a determinare la realizzazione degli obiettivi stabiliti.

Altro elemento importante è il **coinvolgimento delle popolazioni interessate**. Una partecipazione che deve iniziare sin dalla fase della progettazione e proseguire con aggiornamenti in fase di realizzazione, puntando a coniugare gli obiettivi generali, definiti a livello comunitario e governativo con le concrete esigenze e particolari necessità di ciascun territorio. Il tema delle infrastrutture urbane verdi si presta bene a questa ricerca di ragionevole compromesso perché accanto alle sperimentazioni architettoniche di richiamo internazionale nei centri storici o nei quartieri à la page possono e devono coesistere progetti di valorizzazione delle caratteristiche storiche, climatiche, culturali, etno-antropologiche, di valorizzazione della biodiversità, e delle identità dei territori e dei centri urbani di qualsiasi dimensione. Con l'attenzione rivolta sempre anche all'aspetto formativo ed educativo degli interventi. E anche a quello turistico-attrattivo, visto che siamo l'Italia, che sconsiglia un approccio dettato solo dal pragmatismo se non dall'ideologia, che non sia compatibile

con un quadro generale di bellezza, non solo del paesaggio e dell'ambiente ma di bellezza e armonia umana e civica.

Altro criterio da tener presente per le infrastrutture urbane verdi nella trasformazione ecologica delle città è quello sociale. La sensibilità deve essere quella di voler raggiungere l'obiettivo che la maggior parte, possibilmente tutte, delle categorie sociali possano avvertire tangibili miglioramenti in seguito agli interventi *green*. Vanno allora affrontati i temi di una mobilità sostenibile e allo stesso tempo compatibile con lo sviluppo economico, non solo dei ceti più agiati, ma del popolo intero, comprese le fasce di popolazione più deboli, fermo restando il diritto inalienabile di tutti alla mobilità individuale e alla proprietà dei mezzi di trasporto, che può tranquillamente coesistere con l'opportuna estensione delle piste ciclabili metropolitane e turistiche, e con altre modalità di gestione dei trasporti, a cominciare da quella strategica dei trasporti pubblici. A tal proposito si avverte l'esigenza di un **rafforzamento della mano pubblica nella gestione della mobilità urbana**, per accrescere le sinergie tra le infrastrutture verdi urbane e per garantire un servizio pubblico capace di essere anche un fattore importante di riduzione delle disuguaglianze e della differenza di opportunità fra i vari quartieri metropolitani e fra città e aree interne e periferiche.

Le infrastrutture verdi urbane devono divenire una **rete organica e integrata di spazi multifunzionali** che comprenda parchi, giardini, zone boschive, argini fluviali, coste marittime o sponde lacustri e aree verdi residenziali e commerciali come tetti, terrazze e facciate verdi. Il loro impatto positivo sull'insieme della vita della città dipenderà anche dall'efficacia delle politiche, sempre in capo alle PA, di regolazione del consumo di suolo, di recupero degli edifici dismessi e dalle politiche tendenti all'economia circolare, al riutilizzo dei materiali e dalle politiche di gestione dei rifiuti in modo ecocompatibile.

Compito delle PA è anche quello di monito-

rare e di predisporre interventi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, con la riqualificazione energetica e antisismica nell'edilizia scolastica, negli edifici giudiziari, in quelli sanitari e in quelli ad uso militare; inoltre è necessaria la definizione di un percorso di efficientamento energetico delle abitazioni civili che non sia penalizzante per i ceti più deboli, e che non sia in ogni caso forzoso o lesivo del diritto della proprietà dell'abitazione, anche nei suoi aspetti relativi alla locazione o alla vendita dell'immobile, ma che possa risultare attrattivo ed economicamente vantaggioso. Le grandi svolte culturali e di civiltà, che non degenerano in distopia, sono infatti quelle ottenute con il consenso, con la libera scelta dei cittadini e non quelle portate avanti con sistemi coercitivi di incerta costituzionalità.

Se ben calibrati sotto tutti i punti di vista gli interventi delle PA per la transizione ecologica nelle infrastrutture verdi urbane possono conseguire evidenti benefici che, a loro volta, faranno da traino per successivi interventi di trasformazione. Le infrastrutture verdi urbane possono contribuire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e delle falde acquifere, ridurre il surriscaldamento durante i periodi più torridi dell'estate, ridurre la quota di energia necessaria al riscaldamento invernale, alleviare gli effetti delle alluvioni, delle trombe d'aria, dei terremoti. Insieme a ciò le infrastrutture urbane verdi possono contribuire a facilitare la socialità, a creare occasioni di incontro fra classi e caste diverse che pur vivendo in una stessa città appartengono a mondi, a universi diversi e distinti. In generale poi aumentano l'attrat-

Se la PA dimostrerà di interpretare con apertura mentale, creatività, buonsenso ed efficienza l'implementazione delle infrastrutture urbane verdi nella variegata realtà che compone il Belpaese, potrà dare, e lo farà senza dubbio, un grande contributo all'avanzamento della transizione ecologica



tività economica e turistica di borghi, centri medio-piccoli, città, Province e Regioni, oltre che il valore commerciale degli immobili, valorizzando ulteriormente il patrimonio immobiliare italiano, indiscutibilmente unico al mondo per storia e pregio.

Se la PA dimostrerà di interpretare con apertura mentale, creatività, buonsenso ed efficienza l'implementazione delle infrastrutture urbane verdi nella variegata realtà che compone il Belpaese, potrà dare, e lo farà senza dubbio, un grande contributo

all'avanzamento della transizione ecologica sia nei confronti dell'attuazione e di un utilizzo integrale dei fondi del PNRR, sia in relazione all'Agenda globale 2030 delle Nazioni Unite sulla sostenibilità, che vede in tali infrastrutture un fattore strategico sotto il profilo sociale e ambientale. Per tali ragioni le infrastrutture urbane verdi devono essere considerate anche dalla PA come fattori decisivi per imprimere una svolta nelle politiche urbanistiche in direzione della transizione ecologica di ogni centro abitato.

## COMUNITÀ ENERGETICHE: LA CRISI ENERGETICA SPINGE LA CRESCITA, CON IL SOSTEGNO DEL PNRR

di **Gianluigi Torchiani**, *Senior Web Editor EnergyUp.Tech, Network DIGITAL360*

Il settore energetico italiano si trova in questo momento di fronte a una duplice sfida: da un lato la necessità di fare a meno del gas russo, ovvero la principale risorsa energetica del paese sino al 2021, sia per il soddisfacimento dei consumi termici che per la generazione elettrica, dall'altro la necessità – innescata a sua volta dalla crisi del gas – di riportare a livelli accettabili i prezzi delle bollette energetiche pagate da famiglie, imprese e PA. In entrambi i casi, le fonti di energia rinnovabile sono chiamate a giocare un ruolo fondamentale, sia come risorse in grado di ridurre la necessità di approvvigionamento di materie prime dall'estero che come tecnologie capaci di aumentare l'indipendenza energetica degli utenti finali, alleggerendone così le spese.

### La logica delle Comunità energetiche

In questo contesto emergenziale, una particolare modalità di impiego delle fonti rinnovabili, quella delle Comunità energetiche, è improvvisamente tornata al centro dell'attenzione. Proprio perché capace di contribuire alle due esigenze nazionali citate in precedenza: indipendenza energetica e decremento delle spese. Ma cosa sono realmente le Comunità energetiche? Una definizione sintetica è quella di una **coalizione di utenti che, tramite la volontaria adesione a un contratto, collaborano con l'obiettivo di produrre, consumare e gestire l'energia attraverso uno più impianti energetici locali**, quasi sempre da fotovoltaico (ma in misura più limitata anche da eolico). Ma perché questo modello può avere successo? Per capirlo è necessario fare una piccola premessa: in

Italia si è assistito negli ultimi anni alla grande diffusione delle rinnovabili decentralizzate, come eolico e fotovoltaico, ovvero piccoli e medi impianti alimentati da fonti rinnovabili sparsi per tutto il territorio nazionale che, fondamentalmente, operano in totale autonomia gli uni dagli altri, cedendo quasi sempre la propria generazione pulita direttamente alla rete elettrica, anche per la presenza di un meccanismo incentivante (lo Scambio sul posto) che ha favorito questa destinazione.

L'elettricità verde generata da queste mini centrali finisce così nel calderone indistinto della rete elettrica, per essere poi trasferita magari a centinaia di km di distanza, con costi neppure indifferenti. Quando invece gli impianti rinnovabili presenti in una determinata area territoriale sono gestiti in maniera collettiva, diventa possibile ottenere conseguenze positive per i consumatori di energia dal punto di vista dei prezzi (grazie alla limitazione dei costi di trasporto dell'energia e non solo) e per il sistema elettrico nel suo complesso, che può accogliere più facilmente i volumi crescenti della generazione pulita.

In altri termini, la logica delle Comunità energetiche è quella di favorire al massimo la collaborazione tra i *prosumer*, ovvero quegli utenti che non si limitano soltanto al ruolo passivo di consumatore (*consumer*), ma che partecipano attivamente alle diverse fasi del

La logica delle Comunità energetiche è quella di favorire al massimo la collaborazione tra i *prosumer*, ovvero quegli utenti che non si limitano soltanto al ruolo passivo di consumatore (*consumer*), ma che partecipano attivamente alle diverse fasi del processo produttivo



processo produttivo (*producer*). Un paradigma che è atteso in grande crescita: in vista dell'abbattimento delle emissioni di carbonio nel settore elettrico previsto per il 2050, si stima che 264 milioni di cittadini dell'Unione europea si uniranno al mercato dell'energia come *prosumer*, generando fino al 45% dell'elettricità rinnovabile complessiva del sistema.

### Come funzionano le Comunità energetiche in Italia

Ma entriamo più nel dettaglio del funzionamento attuale delle Comunità energetiche in Italia, che è disciplinato dalla DEL 318/2020/R/EEL dell'ARERA, che definisce le comunità di energia rinnovabile come un soggetto giuridico:

- che si basa sulla partecipazione aperta e volontaria (a condizione che, per le imprese private, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non costituisca l'attività commerciale e/o industriale principale) ed è autonomo;
- i cui azionisti o membri che esercitano potere di controllo sono persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI), enti territoriali o autorità locali, ivi incluse, ai sensi dell'art. 31, comma 1 lettera b) del D.Lgs. 199/21, le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, del Terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto nazionale di statistica;
- il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai propri azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari.

In altre parole, le Comunità energetiche in Italia possono presentare una composizione molto varia e possono essere anche partecipate dalle pubbliche amministrazioni, ma hanno tutte lo stesso obiettivo: fornire energia rinnovabile a prezzi accessibili per i propri membri. I Comuni e gli enti pubblici, che

spesso dispongono di ampi patrimoni edilizi sottoutilizzati, possono giocare un ruolo di primo piano nelle Comunità energetiche. In primo luogo facendosi garanti e promotori delle iniziative e aggregando così i prosumer presenti sul territorio, ma anche mettendo a disposizione impianti o superfici (spazi) a beneficio delle Comunità energetiche. Ricavandone anche benefici economici: a sostegno delle Comunità energetiche esiste infatti anche un apposito contributo riconosciuto dal GSE, correlato all'energia elettrica 'condivisa' (pari al minimo, su base oraria, tra l'energia elettrica immessa in rete dagli impianti di produzione e l'energia elettrica prelevata dai consumatori che rilevano per la configurazione). In particolare, la tariffa per l'energia autoconsumata è pari rispettivamente a:

- 100 €/MWh per le configurazioni di autoconsumo collettivo;
- 110 €/MWh per le Comunità energetiche rinnovabili vere e proprie.

### Il contributo del PNRR

Se sino a pochi anni fa i casi di Comunità energetiche si potevano contare sulla dita di una mano, la definizione del quadro da parte dell'Arera e la crisi energetica hanno riacceso l'entusiasmo verso questa formula: a giugno 2022, secondo Legambiente, erano presenti nel nostro paese circa 100 iniziative di questo tipo tra Comunità energetiche rinnovabili e Configurazioni di autoconsumo collettivo tra effettivamente operative (35), in progetto (41) o in movimento (24), ovvero quelle che stavano muovendo i loro primi passi verso la propria costituzione.

Una spinta importante sta arrivando anche dal PNRR, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che destina ben 2,2 miliardi di euro allo sviluppo delle Comunità energetiche (come contributo a fondo perduto), nella convinzione che questo modello possa contribuire attivamente alla transizione verde e allo sviluppo sostenibile del paese, favorendo l'efficienza energetica e promuovendo lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Più preci-

samente tali risorse dovrebbero consentire l'installazione di circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione legate alle Comunità energetiche, grazie a cui verranno prodotti circa 2.500 GWh annui, riducendo le emissioni di gas serra di 1,5 milioni di tonnellate. In particolare, l'obiettivo del PNRR è quello di diffondere la sperimentazione dell'auto-produzione di energia nelle aree in cui può avere un maggiore impatto sociale e territoriale. Per questo motivo il destinatario di questo finanziamento saranno pubbliche amministrazioni, famiglie e microimprese presenti nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, così da sostenere l'economia dei piccoli centri, spesso a rischio di spopolamento, rafforzandone la coesione sociale. In effetti, il grande vantaggio per i piccoli Comuni è che il beneficio economico generato dalle Comunità energetiche rappresenta un valore condiviso che può essere destinato ai bisogni della collet-

tività, ad esempio a vantaggio dei consumatori più 'vulnerabili' o per l'organizzazione di servizi pubblici sul territorio.

Al momento in cui scriviamo (metà novembre 2022) i bandi per beneficiare di queste risorse non sono ancora disponibili, ma la Vice Ministra all'Ambiente e Sicurezza energetica Vanna Gava ne ha promesso una celere emanazione. Dovrebbero arrivare in tempi rapidi anche i decreti attuativi previsti dal D.Lgs. n.199/2021 di recepimento della Direttiva Red II, che permetteranno anche un allargamento della maglia dei beneficiari delle Comunità energetiche, le quali potranno avere una potenza complessiva non superiore a 1 MW (rispetto agli attuali 200 kW) ed essere connesse alla rete elettrica attraverso la stessa cabina primaria (e non più soltanto a quelle secondarie); inoltre potranno aderire alla formula non solo gli impianti nuovi, ma anche quelli già esistenti.



## 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 transizione ecologica, della transizione verde e dell'innovazione sostenibile sui territori. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



### ◀ **L'Economia circolare nel PNRR: le opportunità per Enti locali e imprese**

10 marzo 2022

In collaborazione con: Ministero della transizione ecologica



### ◀ **Il PNRR per una PA verde e sostenibile: efficientamento energetico degli edifici pubblici, energy management nella PA e green public procurement**

15 giugno 2022

In collaborazione con: Coopservice, Engie, Renovit



### ◀ **Le riforme del PNRR per l'Economia Circolare**

11 aprile 2022

In collaborazione con: Ministero della transizione ecologica



### ◀ **PNRR, infrastrutture sostenibili e lotta al cambiamento climatico**

16 giugno 2022

In collaborazione con: ACI – Automobile Club d'Italia, Cisco, Edison Next, ENI, TIM



### ◀ **PNRR: misure per il suolo e le risorse idriche**

23 maggio 2022

In collaborazione con: Ministero della transizione ecologica



### ◀ **Il PNRR e le città del futuro: rigenerazione urbana, programmi innovativi per la qualità dell'abitare e mobility as a service**

16 giugno 2022

In collaborazione con: Acea, Enel X, Olivetti, WindTre



### ◀ **La Rubrica del MITE a FORUM PA 2022**

14-17 giugno 2022

A cura di: Ministero della transizione ecologica



### ◀ **Mobilità sostenibile nei grandi centri e nelle piccole comunità: modelli, infrastrutture e servizi**

16 giugno 2022

In collaborazione con: A2A



### ◀ **La rivoluzione digitale del BIM conviene a tutti, al di là del PNRR**

15 giugno 2022

A cura di: FPA Digital School



### ◀ **Un nuovo modello di Smart City per un futuro più green e sostenibile**

17 giugno 2022

In collaborazione con: Acea



# PROGRAMMAZIONE EUROPEA



## PNRR E POLITICHE DI COESIONE: UN UNICO DISEGNO DI SVILUPPO PER L'ITALIA DEL 2030

|

di **Massimiliano Roma**, *Responsabile Enti Pubblici FPA*

Il 2022 è il primo anno di attuazione del PNRR e segna l'avvio del ciclo dei Fondi Strutturali Europei 2021-2027. Il 15 luglio, la Commissione Europea ha, infatti, approvato l'Accordo di Partenariato per la gestione del prossimo ciclo dei fondi strutturali e l'adozione del documento, seppur abbia destato minor attenzione rispetto al dibattito sul PNRR, rappresenta una notizia di grande rilevanza, perché dà il via agli investimenti delle Politiche di Coesione che rafforzano quelle strategie di sviluppo dell'Europa e dell'Italia su cui il PNRR stesso si fonda e che rispetto a questo si estendono più in là nel tempo, con un orizzonte di spesa che tocca il 2030. L'Accordo mette a disposizione dell'Italia 75,3 miliardi di euro tra risorse europee – 43,1 miliardi dai Fondi FESR, FSE+, FEAMPA e *Just Transition Fund* – e cofinanziamento nazionale. Si tratta dell'importo più consistente mai stanziato nell'ambito dei Fondi SIE e finanzierà interventi per trasformare l'economia e renderla climaticamente neutra (*Green Deal*) e per una società più giusta e inclusiva (*Social Pillar*), in coerenza con l'adesione all'Agenda ONU 2030 e con la Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile. Tali principi orienteranno gli investimenti verso l'accessibilità fisica e digitale dei territori, i contesti più fragili e le categorie più vulnerabili, la valorizzazione dei giovani e delle donne, la creazione di opportunità di lavoro di qualità.

Gli sforzi della Politica di Coesione rientrano quindi in un quadro più ampio e sono fortemente complementari rispetto al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e agli investimenti del Fondo per lo Sviluppo e la

Coesione. La complementarità tra le diverse fonti di finanziamento contiene in sé la grande opportunità di inquadrare i diversi strumenti all'interno di un unico disegno di sviluppo del paese nei prossimi dieci anni, a patto che questo sia coerente ed eviti frammentarietà e sovrapposizione delle azioni. La **sinergia** tra le due politiche, PNRR e Coesione, è del resto ben rappresentata nella scelta del nuovo Governo di nominare un Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, il quale ha ricevuto il 10 novembre anche la delega al Sud. È Raffaele Fitto, quindi, ad avere le chiavi, un Ministro che, pur senza portafoglio, si troverà ad indirizzare e una quantità elevatissima di risorse a titolarità di altri Ministeri e a coordinare azioni riconducibili a numerose altre strutture tecniche dislocate presso altri enti. Se unire le due politiche può portare vantaggi, la costruzione di un efficace assetto di governance diviene centrale così come diviene centrale il raccordo e la collaborazione istituzionale e tecnica con il MEF e la Ragioneria Generale dello Stato, che da sempre sono pilastro delle politiche della coesione e del monitoraggio.

Dal punto di vista della ripartizione delle risorse, l'Accordo di Partenariato prevede che alle Regioni vadano quasi 48 miliardi di euro, mentre il resto è riservato ai Programmi nazionali, ridotti rispetto alla precedente pro-

**La complementarità tra le diverse fonti di finanziamento contiene in sé la grande opportunità di inquadrare i diversi strumenti all'interno di un unico disegno di sviluppo del paese nei prossimi dieci anni, a patto che questo sia coerente ed eviti frammentarietà e sovrapposizione delle azioni**



grammazione. Una diversa rimodulazione delle risorse tra centro e territori rispetto al 2014-2020, che risponde alla richiesta dei territori di poter gestire direttamente una quota maggiore della nuova programmazione riducendo sia il numero dei Programmi nazionali che la percentuale di programmazione nazionale sul totale delle risorse. Il nuovo ciclo vedrà alcune modifiche nella classificazione delle singole Regioni. Infatti, sono considerate 'in transizione' non solo l'Abruzzo, che si conferma in questa categoria, ma anche Umbria e Marche che nel periodo 2014-2020 erano inserite tra quelle 'più sviluppate'. Le regioni 'meno sviluppate' sono quelle rimanenti del Mezzogiorno (Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), mentre le 'più sviluppate' comprendono le altre Regioni del Centro-Nord. Le risorse europee e nazionali dei Fondi strutturali si distribuiscono come segue tra le tre aree: 23,8 miliardi di euro alle Regioni più sviluppate, 3,6 miliardi alle Regioni in transizione, 46,6 miliardi alle Regioni meno sviluppate.

L'Accordo si concentra sui **cinque Obiettivi strategici** di policy già individuati per il nostro paese dal regolamento UE sulle disposizioni comuni ai Fondi per le politiche di coesione:

- "Un'Europa più competitiva e intelligente" al quale saranno dedicati 9,5 miliardi di euro. La strategia e le risorse mobilitate nell'ambito dell'Obiettivo strategico di policy 1 (OP1) incideranno sui maggiori fattori di competitività dei sistemi produttivi italiani – la propensione alla ricerca industriale, la digitalizzazione, le competenze – e, per effetto di questi fattori, su produttività e capacità di innovare delle imprese.
- "Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio" con 9,26 miliardi. L'Obiettivo strategico di policy 2 (OP2) interviene sugli effetti negativi dei cambiamenti climatici, la tenuta del territorio, la disponibilità e qualità delle risorse idriche, la qualità dell'aria, la salvaguardia della biodiversità, la difesa del paesaggio e la gestione dei rifiuti. Tra gli obiettivi da perseguire assume particolare rilievo l'efficienza energetica secondo il principio "*energy efficiency first*" cui concorreranno tutti i Programmi regionali e alcune linee nazionali a rafforzamento dell'intensità di intervento nelle Regioni meno sviluppate.
- "Un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità" con 1,58 miliardi. L'Obiettivo strategico di policy 3 (OP3) punta sul potenziamento della capacità di trasporto di persone e merci su percorsi di medio e lungo raggio lungo i corridoi TEN-T e sui bacini e di accesso ai nodi logistici, portuali e urbani, per colmare i divari che separano le dotazioni infrastrutturali dell'Italia nel suo insieme rispetto ai principali partner dell'UE e all'interno del paese. Rispetto alla precedente programmazione questo obiettivo non avrà un Programma nazionale dedicato ma sarà inserito nei Programmi regionali in una chiave di forte complementarità rispetto agli investimenti del PNRR e del Fondo Sviluppo e Coesione per il rafforzamento della infrastrutturazione ferroviaria.
- "Un'Europa più sociale e inclusiva" con 17 miliardi. I Programmi nazionali e regionali che attuano l'OP4 intervengono per rafforzare e innovare la filiera dei servizi e perseguire livelli omogenei delle prestazioni tra le diverse aree del paese per quanto riguarda i servizi sociali, dell'istruzione, della salute e delle politiche attive per il lavoro e della formazione. La novità riguarda la definizione di un Programma nazionale che interverrà sui servizi sanitari e per il *long term care* con l'obiettivo di rafforzare la rete territoriale e per ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi per la salute.
- "Un'Europa più vicina ai cittadini" con 2,2 miliardi. L'Obiettivo strategico di po-



lity 5 (OP5) sostiene soluzioni di sviluppo strettamente legate ai bisogni degli attori e dei partenariati ed espressi nelle Strategie territoriali locali. I contenuti sono quindi articolati in base alla dimensione territoriale di riferimento. Per le aree metropolitane e le città medie si interviene sull'ampliamento e la modernizzazione di servizi, la creazione di nuove attività economiche e culturali, con particolare attenzione alle ricadute nelle periferie, la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare. Nelle aree interne, oltre ad assicurare da parte delle politiche nazionali una piena connettività digitale, si confermano come essenziali i servizi per l'istruzione, la salute, la mobilità, e azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro. Nelle aree costiere finanziate dal FEAMPA, si punterà su azioni in linea con la Strategia per il bacino del Mediterraneo e tenendo conto delle strategie di specializzazione intelligente incentrate sui settori strategici dell'economia blu.

L'Accordo 2021-2027 collega in maniera sintetica gli Obiettivi strategici di policy agli strumenti di attuazione che saranno i Programmi regionali ed i seguenti Programmi nazionali (PN): Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale; Cultura; Metro plus e città medie Sud; Sicurezza per la legalità; FEAMPA; Scuola e competenze; Inclusione e lotta alla povertà; Giovani, donne e lavoro; Equità nella salute; *Just Transition Fund*.

Accanto alle novità che riguardano un Programma nazionale dedicato per la prima volta alla salute ed al potenziamento del programma PON Metro dedicato alle città, che si estende alle realtà medie del Sud, è da sottolineare il focus sulla capacità amministrativa con il PN Capacità per la Coesione, il quale 'sostituisce' e, per molti aspetti, si pone in continuità con il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. Se nella prossima programmazione le risorse dedi-

cate a questo ambito sembrano restringere idealmente lo spazio di azione, dato che il nuovo programma torna a concentrarsi esclusivamente sull'assistenza tecnica relativa ai Fondi strutturali, ancora una volta gli interventi vanno inquadrati nella loro sinergia e complementarità con il PNRR. Mentre le misure nell'ambito del PNRR si caratterizzano soprattutto per il loro aspetto di riforma, semplificazione e pieno utilizzo della digitalizzazione nella PA, le azioni previste nell'ambito delle politiche di coesione saranno concentrate sulla crescita di capacità delle strutture responsabili di tali politiche, sia nella fase programmatoria che realizzativa, e si concentreranno sul rafforzamento permanente delle funzioni più direttamente collegate alla realizzazione delle iniziative finanziate. Gli interventi punteranno su specifiche assunzioni di personale dedicato, rafforzamento di alcune funzioni sistemiche e settoriali, supporto tecnico e organizzativo delle realtà locali più deboli così da disegnare una modalità di assistenza tecnica certamente più qualificata e ampia rispetto al passato.

### **Il rapporto e la complementarità con il PNRR**

L'allineamento degli obiettivi del nuovo Accordo di Partenariato con le strategie e le missioni delineate dal PNRR rappresentano un grande vantaggio strategico dal quale può derivare un'amplificazione degli interventi sui territori. Perché ciò avvenga è necessario uno stretto coordinamento tra i due strumenti per evitare duplicazioni o parziali sovrapposizioni e per massimizzare le chance di raggiungere in tempi rapidi gli obiettivi comuni di Coesione. Gli obiettivi condivisi si trovano sul terreno della coesione economica, sociale e territoriale e sono proiettati verso le sfide dell'innovazione, della digitalizzazione, della transizione verde dell'economia e dello sviluppo sostenibile nel suo senso più ampio. Da notare che il principio di complementarità si articolerà



nei principali settori di spesa infrastrutturali con modalità specifiche.

Per quanto riguarda i trasporti, il PNRR si concentra sul completamento delle direttrici ferroviarie TEN-T ad alta velocità, sullo sviluppo delle diagonali ferroviarie e sull'accessibilità e l'efficientamento energetico e sull'ambientalizzazione dei porti, la Politica di Coesione interviene in particolare sulle ferrovie regionali, le stazioni e le infrastrutture funzionali alla filiera logistica.

Gli interventi della Coesione per il settore energetico si focalizzano sull'efficientamento negli usi finali residenziali, produttivi

e di pubblica utilità, mentre il PNRR interviene su accumuli, filiera dell'idrogeno, vettori rinnovabili avanzati (bio-metano, *offshore*, agri-voltaico), potenziamento delle reti.

Se il PNRR nell'ambito della sanità finanzia la telemedicina, la realizzazione di Case della Salute e Ospedali di Comunità, i fondi della Coesione si rivolgono a specifiche fasce di popolazione non coperte direttamente da questa tipologia di inter-

vento.

Per il digitale, i fondi strutturali si propongono di riequilibrare i divari nell'effettivo accesso ai servizi da parte di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Inoltre, concentrano gli investimenti per le infrastrutture sulle connessioni di ultimo miglio e quelle ad alta capacità nelle aree meno popolate, marginali, rurali, montane e insulari minori. Il PNRR, invece, guarda in particolare alla digitalizzazione delle amministrazioni centrali, delle PMI, di specifici ambiti tematici (salute, legalità) e di territori considerati critici per i divari di sviluppo e di cittadinanza. Gli interventi in infrastrutture operati dal Piano riguardano inoltre la banda ultralarga, il 5G, le

tecnologie satellitari, le architetture digitali per i servizi delle pubbliche amministrazioni centrali (Giustizia, Interno, Difesa) e per la sicurezza informatica.

La complementarità dei due strumenti nelle azioni convergenti potrà, inoltre, essere perseguita attraverso diverse modalità: nella differenziazione nei target e nella dimensione degli interventi, nell'azione comune di fronte a fabbisogni rilevanti, in una diversa tempistica di realizzazione, così da consolidare e prolungare nel tempo i risultati ottenuti dal PNRR attraverso i Programmi nazionali e regionali.

**L'allineamento degli obiettivi del nuovo Accordo di Partenariato con le strategie e le missioni delineate dal PNRR rappresentano un grande vantaggio strategico dal quale può derivare un'amplificazione degli interventi sui territori**

## DIVARI, DISEGUAGLIANZE, TRANSIZIONE DIGITALE E GREEN: LE RISPOSTE DELLA POLITICA DI COESIONE E DEL PNRR ALLA COMPLESSITÀ DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E RUOLO DELLA PA

di **Maria Ludovica Agrò**, *Responsabile scientifico FPA per l'attuazione del PNRR*

L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sancisce che per promuovere uno sviluppo armonioso al suo interno l'Unione deve rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. L'UE ha dunque avuto presente da sempre e ancor più a partire dalla riforma dei Trattati introdotta dall'Atto Unico (1986) che i divari e le diseguaglianze frenano lo sviluppo di tutto il continente e non solo nelle regioni e nei territori dove da sempre strutturalmente sono presenti e permangono. Questo elemento di analisi così profondamente introiettato dal legislatore europeo non è affatto scontato e fa della politica di coesione la principale politica di investimenti e sviluppo dell'UE e la concreta espressione di vicinanza ai territori e alle persone, strategica per creare una vera cittadinanza europea. In questo quadro valoriale muove i suoi passi la politica di Coesione negli anni '80 ed è la sedimentazione e la consapevolezza della lunga pratica di cooperazione fra Commissione e Stati membri e il solido, anche se barocco, sistema amministrativo dei fondi strutturali che ha permesso nel 2021 di adottare il Regolamento 2021/241, che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza del *Next Generation EU* (NGEU) in risposta alla pandemia da Sars Covid-19. Gli Stati membri sono stati in grado, in modo sartoriale, di redigere i PNRR nella cornice del Regolamento NGEU e oggi questo passo avanti ci permette di ragionare forti dei nuovi strumenti anche sul sostegno alla

crisi energetica provocata dall'aggressione russa all'Ucraina che però matura proprio in ambito politiche di coesione e meno può avvalersi, proprio per la sua natura di strumento mirato, delle risorse del PNRR 2021-2026. Per il bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027 la Commissione si è trovata dunque in una condizione nuova ed ha proposto di modernizzare la politica di coesione. La Commissaria Ferreira il 28 ottobre scorso al Summit sugli investimenti europei<sup>1</sup> ha evidenziato **tre impegni precisi** presi nella programmazione dei nuovi programmi 21-27. Il primo riguarda l'aver ottenuto che un terzo degli investimenti fossero dedicati a sostenere la transizione verde e il *Green New Deal*, sottolineando come i cambiamenti climatici e l'energia siano sempre più importanti; il secondo è coinvolgere non solo i tradizionali interlocutori delle politiche di coesione ma anche i nuovi agenti del cambiamento; il terzo è supportare il rinnovamento e la capacità innovativa e produttiva attraverso i programmi della coesione nonché i settori tradizionali chiave dell'economia europea. Un esempio è la *Just Transition Platform* per i settori dell'acciaio, del cemento e della chimica. Una dichiarazione, quindi, che guarda al futuro con una visione ben precisa.

**Il PNRR rappresenta anche l'occasione per un percorso di cambiamento delle politiche di coesione in discontinuità rispetto al passato introducendo un fortissimo focus sui risultati attesi piuttosto che sulla spesa, risultati che per essere raggiunti necessitano sia di riforme che di investimenti realizzati**

<sup>1</sup> Speech Commissioner Elisa Ferreira for the EU Sustainable Investment Summit



Il Dispositivo di Ripresa e la Resilienza incrocia gli ambiti di intervento della politica di Coesione in generale e della nuova programmazione in particolare ma si basa su prestiti da debito UE 'comune', mentre la politica di Coesione è finanziata con le fonti tradizionali del bilancio UE. Il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) ha come base i piani nazionali che sono contratti di performance e non programmi di spesa. Questo significa che l'erogazione delle risorse avverrà sulla base del conseguimento degli obiettivi entro le scadenze concordate e non come continuerà invece ad essere per le politiche di coesione sulla base della spesa effettivamente sostenuta. Le caratteristiche finanziarie del PNRR mutuano questa modalità dai fondi a gestione diretta dell'UE. Peculiarità preziosa e non assorbita dai Programmi 21-27 che resta tuttavia un obiettivo che la politica di Coesione dovrebbe porsi e che molti Stati membri chiedono da tempo nelle lunghe discussioni a Bruxelles sulla necessità di una semplificazione nella fruizione dei Fondi strutturali da parte delle amministrazioni che gestiscono e dei beneficiari pubblici e privati. In questo senso il PNRR rappresenta dunque anche l'occasione per un percorso di cambiamento delle politiche di coesione in discontinuità rispetto al passato, introducendo un fortissimo focus sui risultati attesi piuttosto che sulla spesa, risultati che, per essere raggiunti, necessitano sia di riforme che di investimenti realizzati.

In questo ultimo anno gran parte dell'attenzione si è concentrata sul PNRR, anche per la natura straordinaria di questo strumento, facendo passare in secondo piano la nuova programmazione dei fondi strutturali europei. Il dispositivo di ripresa e resilienza è, appunto, uno strumento e per ora è definito 'temporaneo', ma ovviamente, se si dimostrerà valido e l'UE coesa, potrà continuare ad operare e a sfruttare l'occasione di un debito comune per strategie condivise a fronte di necessità che investono l'UE in modo globale. La politica di Coesione ha ca-

ratteristiche diverse: è strutturale e a lungo termine capace di disegnare una visione di Europa e di farla marciare con un terzo del bilancio nella stessa direzione inclusiva e intelligente dunque sostenibile.

La pandemia ha ritardato l'approvazione degli Accordi di Partenariato approvati a metà del secondo anno della nuova programmazione e ancor più l'approvazione e l'avvio dei nuovi programmi 21-27 che quotano circa di 75 Mld €<sup>2</sup> cui si aggiunge il Fondo Sviluppo e Coesione che distribuisce risorse nazionali per le politiche di coesione con una dotazione di circa 84 Mld €. È fondamentale sfruttare congiuntamente al meglio le opportunità offerte da PNRR e dalla Politica di Coesione 2021-2027, così da ricomporre il quadro generale delle politiche di sviluppo e modernizzazione del paese semplificando i processi amministrativi e incrementando la partecipazione di tutti gli stakeholders, migliorando via via la governance attraverso un'attenta valutazione delle competenze dei vari enti che gestiscono le risorse e agiscono per attuare, rafforzando la macchina amministrativa. Considerazioni forse intuitive, ascoltate molte volte ma non ancora introiettate dalla PA, quindi da ribadire per focalizzarsi sulle misure da adottare per "correggere" le nuove e vecchie criticità che sempre si incontrano nell'attuazione. La PA, per tenere insieme l'attuazione delle riforme e quella dei progetti, farsi garante dell'evoluzione dello sviluppo sostenibile del paese, raccogliere le sfide e realizzare la visione proposta dalla nuova politica di coesione necessita di un cambiamento di mentalità, facendo prevalere la missione attuativa rispetto alla pratica della riprogrammazione infinita che sposta risorse e progetti tra fondi per sfiorare sempre in avanti i tempi dell'output. Il paese è alla prova dell'inte-

<sup>2</sup> L'Accordo di Partenariato per la programmazione dei fondi europei di coesione 2021-2027 per l'Italia è stato sottoscritto il 19 luglio 2022 e prevede 10 Programmi nazionali e 38 Programmi regionali per 75,3 miliardi di euro (47,962 miliardi di euro alle Regioni meridionali)

grazione per evitare lo spiazzamento degli investimenti pubblici per lo sviluppo e la perdita delle risorse non solo del PNRR ma anche quelle della chiusura del periodo di programmazione 2014-2020 che ha subito molte innovazioni e modifiche nel corso del settennio. Si sovrappongono quindi periodi di spesa e modalità diverse nei processi di attuazione dei progetti, nonché diversi criteri e metodi di rendicontazione per l'erogazione delle risorse. Difficoltà e complessità che ricadono su amministrazioni non ancora rafforzate nonostante i nuovi ingressi di risorse umane. La scelta recente del Governo che rimodulando a pochi giorni dal suo insediamento le deleghe ha concentrato anche la delega sul Sud nelle mani del Ministro che indirizza le politiche di coesione e guiderà la Cabina di regia di Palazzo Chigi sul PNRR, è un passo giusto per sostenere la prova dell'integrazione, avendo una visuale non frazionata non solo delle risorse ma anche degli obiettivi e soprattutto della fase attuativa che grava sulle regioni del Sud per l'80% circa per quanto riguarda le risorse della Coesione e per il 40% per quanto riguarda quelle del PNRR. Gli ostacoli più grandi che nel passato hanno rallentato e ridotto la nostra capacità di assorbimento delle risorse europee cofinanziate si annidano nella scarsa capacità di gestione, soprattutto delle fasi di progettazione ed attuazione. Gli interventi sull'organizzazione delle strutture, sulla disponibilità di risorse umane impegnate e sulla loro capacità, sulle procedure e la digitalizzazione delle amministrazioni saranno utili sia all'attuazione dei Fondi che a quella del PNRR perché comporteranno un cambiamento di mentalità introducendo diffusamente e non solo per le politiche di coesione, come è stato fino ad oggi, un metodo di rigoroso monitoraggio lungo tutte le fasi dopo la programmazione e questa sarà la chiave di volta per avere finalmente successo nella messa a terra di quanto si programma in qualsiasi cornice regolamentare. La PA per essere servente allo sviluppo so-

stenibile e fare la differenza può utilizzare le risorse della politica di coesione. Partiamo dal contesto in cui matura questo compito. La doppia transizione ecologica e digitale influenza l'economia, la società e l'industria in ogni loro aspetto, concetto che è stato ribadito anche nella Nuova Strategia industriale per l'Europa (*New Industrial Strategy for Europe 2021*). Ancorare anche nella politica di coesione oltre che nel NGEU saldamente lo sviluppo alle due transizioni verde e digitale, significa rafforzare sempre più il processo parallelo della loro attuazione, condizione ineludibile per avere possibilità di successo. Un caso attuale per valutare la reattività delle politiche di Coesione e degli altri strumenti potrebbe essere l'emergenza energetica. È l'ennesima emergenza che incontriamo sul nostro cammino verso una UE più sostenibile. L'oscurarsi del tema della lotta al cambiamento climatico in confronto all'irrinunciabile alimentazione del sistema produttivo e la dovuta garanzia di poter fornire un adeguato riscaldamento delle case con l'inverno alle porte, ha portato indietro il dibattito in molti Stati membri sulla possibilità di incrementare nuovamente le fonti fossili. Nel quadro delle politiche di coesione, invece, questo dibattito non si è prodotto restando le stesse inquadrature nei documenti strategici che da tempo perseguono con lungimiranza. Nella scorsa programmazione, quindi fin dal 2014, un obiettivo tematico era già consacrato all'economia con basse emissioni di carbonio in tutti i settori (*Low carbon economy*). Le riprogrammazioni che sono state effettuate per coprire le necessità dettate dall'emergenza Covid non possono essere lette come cambio di strategia rispetto al 2014 ma come contributo che, come altri obiettivi tematici, è stato devoluto per affrontare l'emergenza sanitaria. Tuttavia ridurre l'investimento negli indirizzi sopra richiamati di 1,5 Mld € ha determinato sicuramente un impatto ancora da misurare mentre è di ottobre scorso la nuova decisione del Consiglio UE che ipotizza, seppure in misura ri-



dotta, la possibilità di dirottare 40 Mld € dei fondi europei 2014-2020 ancora non spesi verso l'alleggerimento dei costi dell'energia per imprese e famiglie europee ed è di questi ultimi giorni di novembre la notizia di negoziati italiani per trovare risorse anche nella nuova programmazione. Quindi la politica di Coesione, politica strutturale che spesso ha anticipato la visione più avanzata di sviluppo a livello globale rispondendo alle sfide di frontiera, si troverebbe nuovamente ad essere la fonte per affrontare l'emergenza. C'è un elemento di forza che la contrappone anche al PNRR, strumento ben perimetrato, e uno di debolezza in questa attitudine che si fa però troppo frequente. Da una parte la capacità della politica di Coesione di rendersi

più flessibile e di essere oggi in grado di saper correggere la direzione presa per affrontare le gravi necessità dei territori, dei cittadini e delle imprese europee che dovessero presentarsi inattese e distruttive, capacità che scaturisce dal suo ruolo di unica politica UE che oltre ad essere attiva in tutti gli Stati membri ha strumenti e risorse ed è articolata su più programmi e obiettivi potendo quindi distribuire il peso dell'intervento straordinario. Dall'altra però la delicatezza di operazioni frequenti di emergenza è quello di allontanarla dalla sua *mission* che peraltro è ben lontana ancora dal raggiungere, e cioè la riduzione dei divari. Le continue distrazioni di Fondi ne appannano il fine e ne riducono a lungo andare rigore e tensione attuativa.

## L'UNIONE EUROPEA E IL MEZZOGIORNO: PROSPETTIVE PER IL SETTENNIO 2021-2027

di **Claudio De Vincenti**, *Università di Roma La Sapienza e LUISS School of European Political Economy*

### La coesione nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27

Partiamo ricostruendo il quadro europeo di finanziamenti delle politiche di coesione e il modo in cui è stato modificato dall'apporto di risorse dovuto al varo di *Next Generation EU*. Il confronto in termini reali (a prezzi 2018) tra il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-27 come definito prima del varo di NGEU e il corrispondente QFP 2014-20 (depurato dal Regno Unito) mostra:

- l'ammontare complessivo delle risorse passa da 1.083 miliardi di euro per il periodo 2014-20 a 1.074 per il 2021-27, ma sarebbe errato concludere che ci sia stata una riduzione del budget: la Brexit ha comportato l'uscita dalla UE di un contribuente netto cosicché, ove fosse stata mantenuta la stessa incidenza sul PIL dei rimanenti 27 Stati membri, la disponibilità di risorse per il budget UE sarebbe scesa a 1.050 miliardi per il 2021-2027; perciò, i 1.074 miliardi rappresentano in realtà un aumento delle risorse e questo è stato reso possibile da un aumento dell'incidenza sul PIL (sforzo fiscale);
- la composizione del budget mostra aumenti significativi nelle allocazioni a favore dei cosiddetti beni pubblici europei, ossia "Single Market, Innovation and Digital" (132 miliardi contro 116), "Migration and Border Management" (23 miliardi contro 10), "Security and Defense" (13 miliardi contro 2);
- lo spazio per questi aumenti è stato ottenuto riducendo i fondi a favore della Politica Agricola Comune PAC (lo European

Guarantee Fund, passato da 286 a 259 miliardi, ma anche lo European Fund for Rural Development, da 95 a 78);

- i due principali fondi di coesione che interessano il nostro paese – *European Regional Development Fund* e *European Social Fund* (rispettivamente FESR e FSE in sigle italiane) – sono rimasti pressoché invariati, 200 miliardi il primo e 88 il secondo.

In sintesi, il budget 2021-27 vede la sostanziale salvaguardia dei fondi di coesione di interesse per l'Italia e una riorganizzazione interna in favore dei beni pubblici europei rispetto alla PAC: è il risultato dell'azione di costruzione del consenso da parte del Governo italiano nella fase (2017-18) di definizione delle grandezze chiave del QFP, che ha evitato la riduzione del budget e, al suo interno, dei Fondi strutturali più rilevanti per il nostro paese (FESR e FSE).

Aggiungendo ora le risorse di *Next Generation EU* alle varie voci del bilancio, vediamo che il grosso delle risorse aggiuntive (722 miliardi su 750) viene attribuito alla voce "*Cohesion, Resilience and Values*", cui vanno in particolare quelle della *Recovery and Resilience Facility (RRF)*. Si ha anche un qualche recupero di risorse sul Fondo che finanzia gli investimenti nelle opere e infrastrutture agricole (FEASR in sigla italiana). Nel complesso, il budget 2021-27 viene incrementato a 1.824 miliardi.

Serve una politica delle infrastrutture e dei servizi basata su una visione unitaria dello sviluppo, non frammentata dai localismi, e da una capacità di execution della filiera istituzionale Governo-Regioni-Comuni in cui il potere di indirizzo del Centro si coniughi con un ruolo degli enti decentrati attivo



## I colli di bottiglia che frenano l'utilizzo delle risorse

Ma qual è stata la performance del nostro paese per quanto riguarda il grado di utilizzo dei fondi strutturali, in particolare FESR e FSE, nei due ultimi cicli di programmazione? Guardando ai risultati del periodo 2007-13 si osserva:

- nel complesso, i target di spesa sono stati raggiunti, persino con un leggero surplus, più significativo per il FESR;
- tutte le Regioni del Centro-Nord hanno avuto un *track record* più che sufficiente nell'utilizzo dei Fondi strutturali europei;
- il limitato mancato raggiungimento dei target nel Sud è stato dovuto esclusivamente all'under-performance della Sicilia, peraltro limitata dal punto di vista quantitativo (circa 150 milioni su più di 4 miliardi di dotazione originaria della Regione); tutte le altre Regioni del Sud hanno raggiunto i loro obiettivi;
- questo successo sostanziale è stato ottenuto per mezzo di uno sforzo straordinario nel corso del 2014-15: si tratta dell'esperienza realizzata con le task-force Governo-Regioni attivate per Campania, Calabria, Sicilia – e per uno dei Programmi operativi nazionali (PON Reti e Mobilità) – che, alla fine del 2013, mostravano un forte ritardo nella spesa dei fondi.

Passando al grado di attuazione della programmazione 2014-20 (dati DEF 2022):

- nel complesso, tenendo conto che la scadenza per la spesa dei fondi è il 31 dicembre 2023, si osserva una performance sufficientemente soddisfacente, con impegni al 31 dicembre 2021 pari al 90,7% della dotazione e pagamenti pari al 60,1%;
- il ritardo maggiore concerne la spesa dei fondi FSE nel Sud;
- c'è stata una forte accelerazione tra metà 2020 e fine 2021 sia nelle Regioni del Centro-Nord che in quelle del Sud;
- ma questi risultati dipendono in modo significativo dalla flessibilità delle misure adottate dalla Commissione Europea per

fronteggiare l'emergenza pandemica: cofinanziamento al 100% e trasferimento delle risorse a favore degli utilizzi connessi con il Covid-19 (quasi 12 miliardi reindirizzati verso sanità, scuola, sostegno alle attività produttive e lavoro), che consistono in prevalenza di spese correnti.

Quindi, la performance soddisfacente in termini di spese non significa che i principali colli di bottiglia che caratterizzano la inadeguata capacità di investimento nel nostro paese siano stati risolti.

Parliamo di ostacoli, ben noti, che frenano la realizzazione degli investimenti in Italia e che in parte sono comuni all'insieme del paese e in parte sono specifici della situazione di particolare debolezza amministrativa delle PA meridionali. Tra i colli di bottiglia comuni, i più rilevanti sono: il barocchismo delle procedure autorizzatorie e i connessi oneri amministrativi, la pratica invalsa nella prassi e nella normativa di introdurre vincoli ambientali eccedenti la ragionevolezza e le stesse prescrizioni europee (*gold plating*), la diffusione di molteplici poteri contrapposti di veto tra le amministrazioni centrali e regionali e tra le stesse amministrazioni centrali, l'assetto della normativa e della pratica giudiziaria che determina il fenomeno cosiddetto della "paralisi della firma". Questi ostacoli comuni a tutto il territorio nazionale sono ingigantiti, nel Mezzogiorno, dalla carenza particolarmente grave di qualifiche adeguate interne alle pubbliche amministrazioni, anche come conseguenza delle politiche prolungate di blocco del turnover, e dalla presenza di comportamenti amministrativi meno attenti all'impiego spedito e corretto delle risorse e a volte condizionati da un loro utilizzo distortamente assistenzialistico.

## Le risorse europee a disposizione del Mezzogiorno e le politiche da attivare

Sommando ora le principali voci – FESR e FSE (comprensivi del cofinanziamento nazionale), PNRR, *React EU* – del finanziamento europeo destinate nell'arco del settennio 2021-27 alle

politiche di coesione e resilienza nel nostro paese, stiamo parlando di oltre 277 miliardi, di cui la metà, 138 miliardi, riguarda il Mezzogiorno (o, per maggior precisione, l'insieme delle Regioni meno sviluppate e di quelle in transizione).

Le misure di riforma varate o impostate dal Governo Draghi cercano di rimuovere i colli di bottiglia sopra evidenziati – che frenano l'utilizzo delle risorse a disposizione del paese – e in parte cominciano a farlo. È probabile però che serviranno interventi ancora più incisivi, in particolare nella rimozione dei poteri di veto. Ma per lo sviluppo del Mezzogiorno non c'è solo il problema dei colli di bottiglia amministrativi e normativi: per non ripetere gli errori del passato, è necessario che l'ingente massa di risorse a disposizione sia utilizzata in modo da valorizzare le energie migliori della società civile meridionale, non dispersa in rivoli localistici e assistenziali privi di coerenza ai fini dello sviluppo. Si tratta allora di far tesoro delle lezioni che, in positivo, vengono da alcune pratiche sperimentate nella legislatura 2013-2018, in rottura con la tradizione precedente di semplice distribuzione di risorse da parte dello Stato centrale a favore delle amministrazioni decentrate senza indirizzi unitari e senza una metodica azione di monitoraggio del loro uso e dei loro risultati. Penso in particolare a:

- le task force Stato-Regioni che nel 2014-15 hanno consentito di recuperare i ritardi e di spendere il 100% dei fondi 2007-13;
- i Patti per lo sviluppo siglati nel 2016-17, caratterizzati da una interazione forte dello Stato con le Regioni e le Città metropolitane (investimenti centrali, risorse per gli interventi locali condizionate a obiettivi ed *execution*), che a dicembre 2017 avevano già attivato nel Mezzogiorno lavori per un valore di 9 miliardi di euro, ma che poi sono stati abbandonati dai governi successivi;
- incentivi per le imprese di tipo automatico e condizionati a investimenti, come il Credito d'imposta per gli investimenti al Sud che, sommandosi a Industria 4.0, aveva

attivato a dicembre 2020 circa 12 miliardi di investimenti privati nel Meridione (a leva su 4 miliardi di impegno di risorse pubbliche);

- "Resto al Sud" per fornire capitale a giovani che vogliono fare impresa (misura gestita da Invitalia con screening dei progetti e successiva erogazione del contributo in c/K), che a luglio 2021 aveva generato 9.000 nuove imprese, oltre 600 mld di investimenti, 32.000 nuovi posti di lavoro.

Quale insegnamento ci viene da queste esperienze per rispondere oggi all'obiettivo di un utilizzo fruttuoso delle risorse europee a disposizione del Meridione? Per amore di sintesi, mi limito a segnalare l'insegnamento di fondo, ossia che il Mezzogiorno d'Italia ha bisogno di una nuova radicalità di approccio: serve un intervento del Governo centrale che, per un verso, si rivolga direttamente ai soggetti imprenditoriali e del Terzo Settore e che, per altro verso, sul versante degli investimenti infrastrutturali e dei servizi alla popolazione, costruisca un ambiente economico e sociale che valorizzi impresa e lavoro contrastando, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'estrazione di rendite a tutti i livelli istituzionali.

In particolare, per non "morire di aiuti" serve una politica industriale di promozione del mercato e dell'impresa basata sulla combinazione di provvedimenti generali con misure di rafforzamento per il Mezzogiorno, gli uni e le altre basati su incentivi di tipo automatico e condizionati alla realizzazione di investimenti, premiando la legalità fiscale e scavalcando l'intermediazione politica estrattiva. Serve, inoltre, una politica delle infrastrutture e dei servizi basata su una visione unitaria dello sviluppo, non frammentata dai localismi, e da una capacità di *execution* della filiera istituzionale Governo-Regioni-Comuni in cui il potere di indirizzo del Centro si coniughi con un ruolo degli enti decentrati attivo ma anche continuamente monitorato.



## LA DINAMICA DELL'ECONOMIA ITALIANA TRA COVID E CRISI ENERGETICA: RALLENTAMENTO DELLA RIPRESA E NUOVI SQUILIBRI TERRITORIALI

di **Luca Bianchi**, *Direttore SVIMEZ*

Dopo lo shock della pandemia, l'Italia ha conosciuto una ripartenza pressoché uniforme tra macroaree. Il rimbalzo del PIL nel 2021 (+6,6%) è stato sostenuto dalla ripresa degli investimenti, cresciuti del 17% (+22,3% quelli in costruzioni), e dalla domanda estera (le esportazioni sono cresciute del 16,7%). La ripresa ha interessato tutte le aree, ma è stata più rapida nel Nord (+7,5% nel Nord-Est; +7% nel Nord-Ovest), dove più pronunciata era stata la recessione del 2020. Il Mezzogiorno ha però partecipato alla ripartenza: dopo aver conosciuto un calo dell'8% nel 2020 (-9% il dato nazionale), il PIL meridionale è cresciuto del 5,9% nel 2021. Tale dinamica ha interessato, a intensità variabile, tutte le Regioni italiane. Lo spaccato settoriale degli andamenti del 2021 evidenzia che l'Italia è rimasta agganciata alla ripartenza europea. La forte ripresa delle costruzioni e la crescita sostenuta dell'industria hanno trainato il rilancio dell'economia nazionale, malgrado una performance meno significativa del terziario.

Oltre che del fisiologico effetto delle riaperture, la ripresa ha beneficiato dell'inedita intonazione espansiva delle politiche a sostegno dei redditi delle famiglie e della liquidità delle imprese che hanno contribuito, rispettivamente, a sostenere i consumi e preservare condizioni favorevoli di continuità operativa per le attività economiche. Tuttavia, il trauma della guerra ha cambiato il segno delle dinamiche in corso a livello internazionale: rallentamento della ripresa; aumento del costo dell'energia e delle materie prime; comparsa di nuove emergenze sociali; nuovi rischi per le imprese; indeterminazione delle

conseguenze della pandemia e della guerra, la cui comparsa a distanza così ravvicinata, rappresenta di per sé un fatto del tutto inedito. Tali condizioni avverse hanno esposto, nel 2022, l'economia italiana a nuove turbolenze, allontanandola dal sentiero di una ripartenza relativamente sostenuta e coesa tra Nord e Sud del paese, con conseguenze di medio termine che si prospettano più problematiche per le famiglie e le imprese meridionali. In particolare, gli effetti recessivi che derivano dall'anomalo incremento dei prezzi dei beni energetici, gas in primis, stanno dando luogo a impatti per famiglie e imprese fortemente asimmetrici a livello territoriale, penalizzando soprattutto le regioni meridionali. L'impennata dei costi è stata tale da riversarsi rapidamente su un'ampia platea di tipologie di beni e quindi, a cascata sull'indice generale dei prezzi, sta determinando un forte rallentamento dell'attività produttiva: non solo per effetto di uno scontato calo della domanda, ma anche a causa di una diminuzione dell'offerta, in quanto un numero crescente di imprese, non riuscendo a sostenere l'incremento della bolletta energetica, potrebbero essere costrette a ridurre, se non a sospendere, la produzione in alcuni impianti. Un'asimmetria tra famiglie che si traduce quasi meccanicamente in un'asimmetria territoriale sfavorevole al Sud, dove è relativamente più diffusa la presenza di famiglie meno abbienti. Più di un terzo delle famiglie del Mezzogiorno, infatti, si posiziona nel primo quintile di spesa (nuclei familiari meno abbienti, dai livelli di consumo più bassi e più elevate quote di reddito destinate alla spesa in beni e servizi essenziali), contro il 14,4% del Centro e meno del 13% nel Nord. Sono

queste le famiglie maggiormente colpite dal caro vita per l'aumento dei prezzi di beni di prima necessità.

Alcune peculiarità della struttura produttiva spiegano la più alta esposizione del Mezzogiorno allo shock energetico. In particolare, la maggiore presenza di PMI, caratterizzate da costi di approvvigionamento energetico strutturalmente più elevati, sia nell'industria che nei servizi, e il peso dei costi di trasporto per l'intero sistema produttivo meridionale comparativamente maggiori. La SVIMEZ ha calcolato l'impatto dell'aumento del prezzo dell'energia elettrica e del gas sulla redditività media dei diversi sistemi industriali nelle varie macroaree italiane, nell'ipotesi in cui gli attuali livelli di prezzo rimangano inalterati per tutto l'anno 2022 e che il consumo energetico rimanga invariato rispetto al 2019. Nelle Regioni del Mezzogiorno continentale, l'incidenza dei costi energetici aumenta di circa 8 volte tra il 2019 e il 2022, un incremento doppio rispetto a quello del Nord-Est e ancora maggiore se raffrontato agli incrementi stimati per il Nord-Ovest, le isole e il Centro. Incrementando il costo di produzione sostenuto dalle imprese sulla base del differenziale di spesa energetica, si osserva per il 2022 una possibile riduzione rilevante del Margine Operativo Lordo delle aziende in tutte le aree del paese, con un calo tuttavia particolarmente significativo nel Sud (-6,8%), seguito da Nord-Est (-4,1%), mentre appaiono relativamente meno colpite Nord-Ovest (-3%), Isole (-2,7%) e Centro Italia (-2,2%). Anche da questi numeri si evidenzia l'urgenza, più volte segnalata dalla SVIMEZ, di intervenire con investimenti significativi nelle rinnovabili sia per ridurre i costi energetici sostenuti dalle imprese, sia per agevolare la nascita di nuove filiere nel Mezzogiorno, inserendo il Sud nella catena del valore che sta interessando tale settore in Europa e nel Mediterraneo. Alla base di ogni scelta vi deve comunque essere il riconoscimento dell'esigenza di collegare politica industriale e politica energetica.

In tale contesto di incertezza e di crescita inflattiva assume ancora maggiore rilevanza l'opportunità di rilancio degli investimenti e delle riforme collegati all'attuazione del PNRR. Tuttavia, come ampiamente rilevato dalla SVIMEZ negli anni passati, è necessario affrontare alcuni nodi relativi alla effettiva implementazione del Piano che, se attuato nelle forme migliori, può davvero contribuire ad affrontare alcune delle ragioni di criticità del sistema economico italiano e meridionale dell'ultimo ventennio. Gli stanziamenti di risorse e le riserve contabili di spesa non bastano a colmare divari territoriali divenuti ormai 'insopportabili' se non ci sarà un processo di attuazione ordinato ed efficiente. Seguendo anche l'impostazione generale di NGEU, il successo del PNRR sarà valutato, infatti, proprio sulla base dei fabbisogni effettivamente coperti e dei divari territoriali colmati.

Quattro i principali punti di attenzione da seguire in questa fase se si vuole ottemperare agli obiettivi che il Piano si propone.

In primo luogo, il tema dell'utilizzo delle risorse e del supporto alla PA nel suo migliore e più rapido impiego. Molte volte, infatti, in passato, il Sud ha vinto la battaglia de-

gli stanziamenti ma non è stato in grado di vincere la 'guerra' della spesa, che è quella che conta per creare crescita e lavoro. Per sfuggire alla logica delle quote di spesa e per tornare a ragionare in termini di fabbisogni, vanno introdotti tempestivamente i correttivi necessari a raggiungere non tanto livelli simbolici di quote di spesa, ma obiettivi concreti di riduzione delle disuguaglianze. In questo contesto, il rafforzamento e la riqualificazione degli organici pubblici richiedono

**È necessario attivare tutti gli strumenti di accompagnamento alla progettazione e all'esecuzione di cui si è dotata la governance del PNRR, incluso il potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di palese inadeguatezza progettuale e realizzativa degli enti decentrati**



tempi non compatibili con la realizzazione del Piano, e le procedure avviate per le nuove assunzioni hanno mostrato diversi limiti. Per rafforzare la capacità attuativa degli enti locali serve, quindi, un affiancamento dal centro, mentre a livello locale devono essere pensate forme innovative di 'alleanze' progettuali e attuative. Il supporto dal centro nelle due fasi, per assorbire le risorse disponibili e aprire e chiudere in tempo i cantieri, dovrebbe arrivare dai centri di competenza nazionali (fin qui abituati ad operare con mere logiche di mercato), che dovrebbero assumere la responsabilità piena di operatori pubblici impegnati attivamente per la perequazione territoriale. In merito, la SVIMEZ ha proposto la formazione di centri di competenza territoriali che, utilizzando le competenze tecniche esistenti all'interno delle Università meridionali, supportino gli enti locali nella fase di progettazione e attuazione degli interventi. Più in generale, è necessario attivare tutti gli strumenti di accompagnamento alla progettazione e all'esecuzione di cui si è dotata la governance del PNRR, incluso il potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di palese inadeguatezza progettuale e realizzativa degli enti decentrati.

Il secondo punto di attenzione riguarda la capacità di collegare le misure del PNRR con la ricerca di un chiaro disegno di politica industriale. Interventi come le Zone economiche speciali, i contratti di sviluppo, i fondi per l'internazionalizzazione, gli accordi di innovazione non sono parte integrante di una strategia unitaria di politica industriale attiva. La debolezza degli interventi verticali e di filiera pregiudica anche l'opportunità di beneficiare della domanda aggiuntiva di beni e servizi avanzati incentivata dal Piano, alimentando importazioni piuttosto che un ampliamento dell'offerta nazionale, che potrebbe trovare nelle aree del Mezzogiorno una possibile localizzazione strategica. Profilandosi il nuovo scenario, prefigurato da Gianmarco Ottaviano, della "riglobalizzazio-

ne selettiva", cioè di una «riconfigurazione dell'economia globale per gruppi integrati di paesi affini», il Mezzogiorno è il candidato ideale a intercettare i flussi di reshoring industriale attesi nell'area del Mediterraneo, fondamentali per ampliare la base industriale locale. Potenziare e caratterizzare territorialmente i contratti di sviluppo e le altre misure di politica industriale del PNRR, integrandoli in una strategia che ne precisi gli obiettivi (sostenibilità, qualità del lavoro) e le priorità settoriali, supporterebbe la capacità attrattiva del Mezzogiorno. Ne risulterebbe rafforzata la finalità di coesione del PNRR e valorizzato il ruolo del Mezzogiorno nel riposizionamento del paese nelle catene del valore che vanno riconfigurandosi dopo il doppio shock della pandemia e dell'invasione russa dell'Ucraina. Ma il "PNRR delle imprese" non sembra rispondere a questa finalità.

Terzo elemento riguarda la necessità di inserire le strategie offerte dal PNRR in un contesto di misure e politiche ben più ampio e dagli orizzonti anche più ambiziosi. È certamente vero che il Sud potrà disporre nei prossimi mesi e anni di una quantità estremamente rilevante di risorse. Agli stanziamenti del PNRR e del Fondo complementare, vanno aggiunte, infatti, le somme non spese del ciclo di programmazione della politica di Coesione europea 2014-2020 e quelle in programmazione per il nuovo ciclo 2021-2027, la spesa che giace nel Fondo Sviluppo e Coesione, anch'esso rifinanziato per il 2021-2027; il programma REACT-EU per il biennio 2021-2022. La sfida, dunque, è collegare l'insieme delle politiche con le risorse disponibili, gestendo opportunamente la coesistenza tra PNRR e politica di coesione europea e nazionale. Tra i due ambiti esistono infatti diverse evidenti complementarità strategiche, finanziarie e attuative che dovranno risolversi in uno stretto coordinamento. I cinque obiettivi strategici della politica di coesione sono di fatto sovrapponibili alle sei missioni del PNRR. In molti



ambiti, ad esempio gli investimenti per la banda larga, gli interventi sono finanziati sia dalla politica di Coesione sia dal PNRR. Le due programmazioni sono anche accomunate da una quota rilevante di interventi di responsabilità delle Regioni e degli enti locali. Tutto ciò richiede uno stretto coordinamento che non è stato possibile formalizzare *ex ante*. Il PNRR è stato approvato dalla Commissione europea nell'estate del 2021, e dalla programmazione si è passati già all'attuazione. I tempi di gestazione della politica di Coesione sono più lunghi. Quando è stato approvato il PNRR non era ancora stato approvato l'Accordo di Partenariato per il nuovo ciclo 2021-2027. I PON e i POR non saranno definiti prima dell'autunno del 2022. Il coordinamento deve essere quindi costruito in corsa per rendere effettive le complementarità strategiche, finanziarie e attuative tra PNRR e Coesione. Se questo esito non fosse effettivamente conseguito, saranno inevitabili le 'collisioni', le sovrapposizioni o gli spiazzamenti tra le due programmazioni.

In ultimo, rimane un tema di metodo e di merito che riguarda il ruolo degli enti territoriali e la loro effettiva autonomia. Superando i confini (e i limiti) delle politiche regionali, bisognerebbe chiudere con la stagione delle contrapposizioni territoriali e depurare il confronto dalle scorie rivendicazioniste (provenienti da Nord e da Sud) ormai stratificate nel dibattito pubblico, per riportarlo sui temi nazionali della qualità delle politiche di offerta dei servizi pubblici e su quelle necessarie per la ripresa della crescita del paese. È una questione molto attuale, come dimostrato dal dibattito suscitato nelle settimane scorse dalle affermazioni di importanti esponenti del mondo delle istituzioni sulla possibile riallocazione al Nord dei fondi destinati a Regioni e Comuni meridionali, non assorbiti per incapacità progettuale o destinati a rimanere inutilizzati per inerzia attuativa. È poi di strettissima attualità il dibattito sulle richieste di "autonomia

rafforzata", nelle sue diverse dimensioni e proposte, che corrono il rischio non solo di accentuare le diseguaglianze interne, ma anche di non corrispondere all'idea alla base di NGEU di riassorbire nella politica nazionale l'obiettivo della coesione territoriale. Un'idea, oltretutto, che sembrerebbe non prendere atto degli errori del passato e di come, tra le ragioni della lunga stagnazione italiana dell'ultimo quindicennio vi siano anche le eccessive differenziazioni territoriali in termini legislativi e di politica economica e l'incapacità del paese di "fare sistema" con chiare scelte di politica industriale nazionale utili ad agganciare le potenzialità offerte dalle innovazioni e dal ciclo economico internazionale.



## RIPRESA, RESILIENZA, COESIONE. L'OPPORTUNITÀ DEL METAVERSO ISTITUZIONALE E IL SUPERAMENTO DELLA DIMENSIONE MARCATEMPO DEL CAPITALE UMANO NELLA PA

di **Raffaele Paciello**, *Head of Unit*  
"Communication & Public Policies" Fondazione  
Giacomo Brodolini

Quando Einstein aveva cinque anni, suo padre gli mostrò una bussola: il modo in cui l'ago indicava sempre in una direzione gli fece pensare che ci fosse «qualcosa di profondamente nascosto nella natura». Poi scoprì la geometria euclidea, l'idea dello spazio universale e omogeneo e comprese che era necessario il superamento dello spazio assoluto che Newton definiva «sempre uguale e immutabile». La leva che consentì a Einstein di andare oltre lo "spazio assoluto" fu il superamento del "tempo assoluto", realizzando la necessità di vero e proprio processo di riunificazione fra spazio e tempo. Ispirandosi a questa logica, ciò che sembrava fisso aveva cambiato natura, volto, prospettiva: il cronotopo aveva assunto piena centralità nella ricerca storica, nell'interpretazione delle forme, delle distanze e dei limiti ma, soprattutto, nella potenziale reversibilità dei flussi temporali. Le conseguenze di questo nuovo paradigma furono evidenti.

Negli anni fra la fine del XIX secolo e l'inizio della Prima guerra mondiale, la nuova percezione dello spazio e del tempo e le innovazioni tecnologiche ebbero un profondo impatto sul pensiero e sulla cultura, conducendo a una vera e propria trasformazione delle dimensioni della vita e del pensiero.

Lo spazio e il tempo erano diventate categorie a cui, per dirla con Capuano<sup>1</sup>, non era consentito disunirsi. E le conseguenze furono altamente impattanti sui processi di sviluppo umano, economico e culturale. Furono

gli anni delle grandi rivoluzioni tecnologiche: il telefono, i raggi X, il cinema, il fonografo, il telegrafo, il motore a scoppio, l'aeroplano. Ma furono anche gli anni di ispirazione dei nuovi scenari culturali (il cubismo, la psicoanalisi, la teoria della relatività) che aprirono la strada a personalità come De Chirico e Dalì o a investigatori del "Tempo vissuto" come Minkowski o del "Tempo perduto" come Proust. A distanza di quasi due secoli, la reversibilità del flusso temporale ci riconduce esattamente al punto di partenza: la nuova dimensione (anche virtuale) dello spazio e del tempo, la transizione digitale e l'urgenza ecologica di una convivenza sostenibile fra l'uomo e la Terra rendono imprescindibile ancora una volta una nuova trasformazione dei modelli di vita e di pensiero. Oggi come allora allo spazio e al tempo non è consentito disunirsi, nemmeno nel virtuale. Anzi, a ben pensarci, la rivoluzione (per ora solo anticipata) del Metaverso non è altro che questo: una composizione di spazi virtuali (e reali), popolati da avatar e caratterizzati da un vero e proprio universo non più immutabile, dove si combinano dimensione tecnologica, dimensione spaziale, dimensione cognitiva e dimensione sensoriale dell'essere umano. Qualcosa che, oggi come allora, non riusciamo ancora a ben inquadrare perché il paradigma con cui lo analizziamo è quello fisso e atomizzato a cui siamo abituati. Eppure, se è vero che il passato è fonte di conoscenza, proprio guardando all'esperienza della fine del XIX secolo potremmo beneficiare del grande vantaggio di cogliere le opportunità del cambiamento in corso.

I nuovi modelli di sviluppo, le nuove esigenze del mercato del lavoro e dell'ecosistema delle competenze non fanno altro che spingere nella direzione di una inevitabile rigenerazio-

<sup>1</sup> Ci riferiamo ad Antonio Capuano, personaggio del film di Paolo Sorrentino "È stata la mano di Dio", e alla sua celebre frase: «Fabio, non ti disunire!»

ne del tessuto produttivo, della dimensione amministrativa pubblica e dei conseguenti modelli di governance. 'Riforme' e 'resilienza', per quanto vocaboli impoveriti dal terrificante uso consumistico che travaglia ormai anche il lessico, non sono termini casuali nati dalla penna di qualche fantasioso "euroburocrate". Sono, piuttosto, categorie semantiche in grado di sintetizzare al meglio la nuova fase di necessario accompagnamento a quella transizione culturale, tecnologica e umana che ci riguarderà nei prossimi decenni. Insomma, riforme e resilienza, unitamente alla coesione, sono il 'nostro Capuano', il nostro nuovo cronotopo, la nostra forza propulsiva verso il non disunirci dalla capacità di cogliere la nuova combinazione di spazio e tempo che verrà, in un'ottica di trasformazione, ancora una volta, dei modelli di vita e di pensiero. Per una volta le istituzioni (e in particolare l'Unione europea) hanno anche saputo dotarsi di strumenti di facilitazione in questa direzione, PNRR *in primis*. Eppure, l'enfasi quotidiana sul "modello PNRR", che da oltre un anno accompagna l'Italia e i timori sempre più forti per la sua atomizzazione, evidenziano che, oggi più che mai, siamo in presenza di una regressione nell'utilizzo del cronotopo come categoria di analisi e ricerca storica. Il tempo e lo spazio sono di nuovo disuniti e la cultura dominante sembra essersi concentrata nuovamente sulla dimensione assoluta di newtoniana memoria. Così target e milestone del PNRR, spesa dei fondi strutturali e tirannia della maggioranza informativa sembrano essere diventati non più strumenti di accompagnamento nella transizione verso il futuro, ma obiettivi autoreferenti di un futuro atomizzato e concentrato sulla predominanza del presente prossimo. Lo psichiatra francese Eugène Minkowski, nella sua opera "Il tempo vissuto", distinse due modi di sperimentare il futuro immediato: l'attività e l'aspettativa. La differenza fra le due dimensioni è tutta nell'orientamento dell'individuo nel tempo. Nel caso dell'attività, l'individuo avanza verso il futuro conservando il controllo sugli eventi. Nel caso dell'aspettativa è

il futuro che muove verso l'individuo, che si rattappa nel tentativo di difendersi da ciò che lo circonda e lo attende.

Che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia esperito più come un'attività o più come un'aspettativa non è ancora possibile dirlo con ragionevole convincimento. Probabilmente, come spesso accade in questi casi, si tratta di una combinazione delle due cose anche se non del tutto armonica. Di certo ciò che è piuttosto evidente è che, a oltre un anno dalla sua approvazione, siamo ancora di fronte ad una interpretazione del PNRR nella logica del paradigma di immutabilità e della "disunione" (dello spazio e del tempo). In altre parole, il PNRR assume ancora una carica troppo rilevante di contenitore di attività e troppo poco di leva abilitante per aspettative da cui, per quanto potremo difenderci, saremo profondamente interessati. Questa visione è evidente in numerosi fattori. Anzitutto nella dimensione narrativa di una imprescindibile disunione fra centro e periferia: la continua attenzione al tema del potenziale "commisariamento" dei territori che non sarebbero in grado di attuare i progetti è una palese conferma dello scollamento fra spazio e tempo, fra attività e aspettativa, in barba all'esortazione di Capuano. La dimensione temporale dell'attuazione è necessariamente diversa da quella della pianificazione. Così come la dimensione spaziale delle amministrazioni centrali è necessariamente poco funzionale (e poco consapevole) per il presidio delle peculiarità amministrative, economiche e culturali dei territori. Continuare su questa linea di pensiero è, quantomeno, poco utile. Un secondo fattore della prevalenza interpretativa del paradigma dell'immutabilità è insito nel fatto che, pur essendo di fronte a uno

**Cogliere l'opportunità del PNRR per la qualità istituzionale significa provare a guardare nella direzione di un Metaverso pubblico: uno spazio che vada oltre il digitale, i target, le milestones e le tranche finanziarie**



strumento abbastanza nuovo, molta parte del suo percorso è stato condotto mutando indirizzi, processi, attrezzi ed esperienze (positive e negative) degli strumenti di policy già consolidati la cui natura, però, era profondamente differente. Questo, come prefigura esattamente un anno fa in queste stesse pagine<sup>2</sup>, ha determinato due effetti indesiderati: un 'ingorgo' istituzionale, dovuto alla gestione della coda dei Fondi strutturali 2014-2020 e alla coincidenza temporale dell'avvio della nuova politica di Coesione 2021-2027, con evidenti effetti di cannibalizzazione di competenze e tempo del capitale umano disponibile; la produzione di superfetazioni organizzative e l'affermazione sempre più evidente di un effetto spiazzamento di risorse e priorità, che hanno finito per frenare i processi di investimento dei fondi strutturali già in atto, con una palese debilitazione delle strutture di governance e della stessa idea di fondo della politica di Coesione.

Senza invocare l'apocalissi, da questo punto di vista quella del PNRR è sicuramente una complessa odissea: un'occasione che ha opportunamente mostrato tutti i limiti di una bassa capacità trasformativa della qualità istituzionale. Di fatto, oltre alla portata finanziaria, il merito del Piano è quello di aver fin da subito mostrato il valore potenziale di una buona capacità di gestire (prima che di disegnare) processi, politiche e servizi pubblici. Nel suo primo anno di attuazione, il PNRR ha però reso altrettanto evidente che questo potenziale non si dispiega se lo spazio (attori, territori, culture) e il tempo (assoluto, reversibile e immateriale) restano disuniti. E i risultati sono esattamente gli stessi di quelli che la bussola generava nel piccolo Einstein.

Cogliere l'opportunità del PNRR significa, invece, fare esattamente il passo che decise di fare il fisico tedesco per non adeguarsi all'idea che "qualcosa di oscuro" conducesse sempre nella medesima direzione. Cogliere l'opportunità del PNRR per la qualità istitu-

zionale significa provare a guardare nella direzione di un Metaverso pubblico: uno spazio che vada oltre il digitale, i target, le *milestones* e le tranche finanziarie. Uno spazio in grado di assumere la centralità dell'unione del tempo con quella del metodo, del capitale umano dell'effettiva utilità marginale per cittadini, imprese e istituzioni stesse nella logica delle aspettative e dei nuovi modelli di vita e di pensiero che scaturiranno negli decenni a venire. È evidente che la fase per decantare le virtù delle dimensioni finanziarie dello strumento sono ampiamente superate. Così come è evidente che è sempre più impellente la necessità di non rinviare più quel processo trasformativo reale dell'amministrazione pubblica verso un nuovo Metaverso istituzionale dove, finalmente, si possa assistere al superamento della dimensione "marcatempo" del capitale umano.

La pubblica amministrazione ha bisogno di disunirsi dalla categoria del tempo atomizzato, fisso e unidirezionale. Così come non ha necessità di superfetazioni ogni qual volta ci si trova ad uno strumento più o meno nuovo (anche solo nella denominazione). La vera opportunità che questo momento storico ci offre con i suoi strumenti di ripresa, resilienza e coesione è il definitivo superamento della logica di un acquisto del tempo del capitale umano disunito dallo spazio dei suoi contenuti di competenze, finalizzazione delle aspettative connesse al merito e alle responsabilità. Il Metaverso della PA è ancora possibile. Il PNRR resta la leva migliore per farlo e Capuano vigila su tutti noi.

<sup>2</sup> Paciello R., *PNRR e fondi strutturali. Un equilibrio quantistico fra complementarità e cannibalismo*, Annoario FPA 2021.

## REPORTAGE PA, L'ITALIA CHE RIPARTE. STORIE E PROGETTI DI UN PAESE CHE FUNZIONA

|

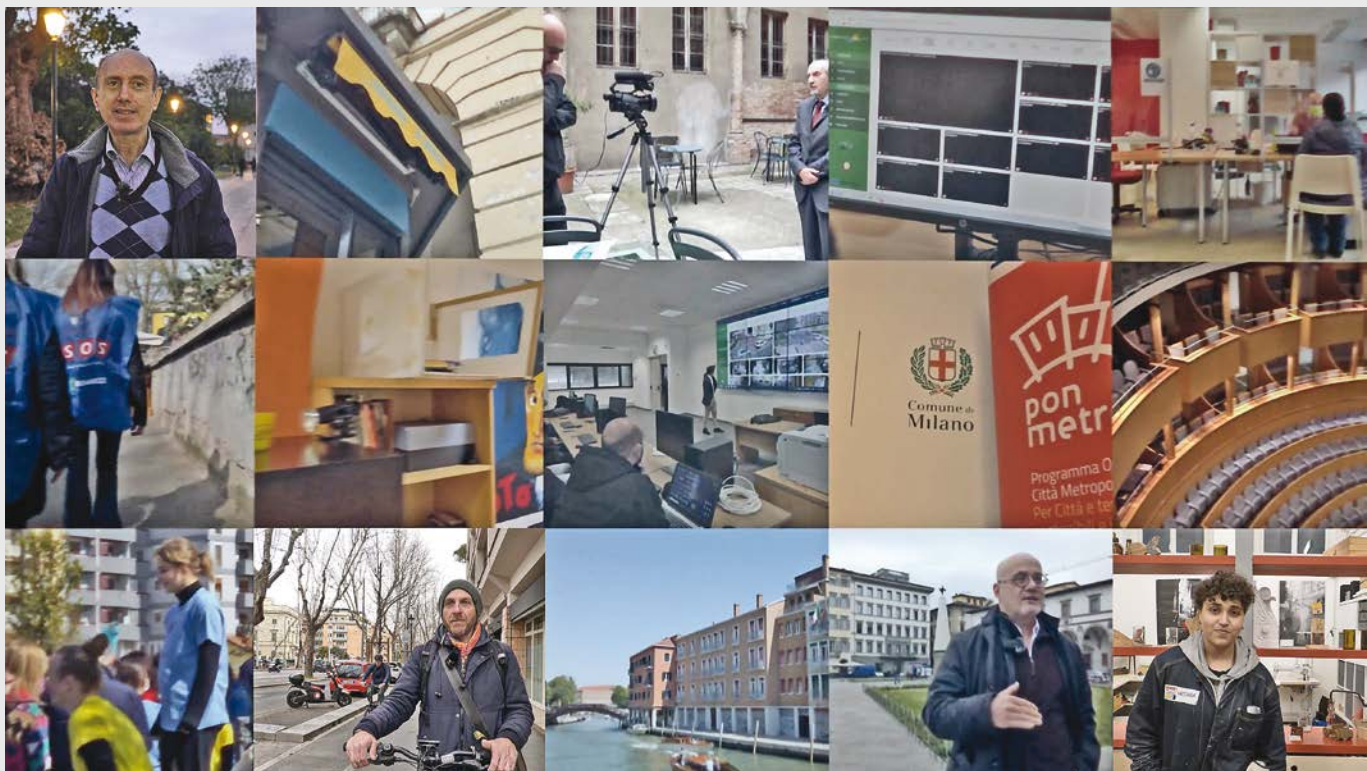


Foto di Stefano Corso

Il tema del rafforzamento e dell'innovazione della PA è tornato al centro del dibattito nazionale quale fattore determinante per il raggiungimento degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del prossimo ciclo dei Fondi Europei 2021-2027. Ma per essere davvero motore della ripresa, la pubblica amministrazione deve favorire il "moto circolare" di esperienze territoriali, connettendo i soggetti attivi centrali e locali e mettendo a sistema le migliori esperienze più rappresentative.

La comunicazione dei progetti e dei casi di innovazione nel settore pubblico, quindi, non rappresenta un elemento marginale, ma diventa funzionale all'attuazione delle politiche pubbliche, perché concorre al raggiungimento di un obiettivo condiviso. Tale comunicazione, per essere efficace, deve avere la capacità di innovarsi di continuo, di uscire da un linguaggio 'burocratico', deve sapere coinvolgere e 'portare a bordo', deve contaminarsi con format e codici diversi e innovativi. Diffondere in questo modo soluzioni e risultati è il presupposto per la riconquista della fiducia delle famiglie e delle imprese nei confronti dell'agire pubblico, e anche di un maggior coinvolgimento dei dipendenti pubblici che vedono valorizzato il proprio lavoro.



**Reportage PA** è il nuovo strumento di comunicazione di FPA per raccontare i migliori progetti in atto nei diversi territori. Uno strumento di storytelling digitale che, attraverso un format dinamico, promuove la massima diffusione delle esperienze più innovative e rappresentative della nostra PA. Una narrazione itinerante che – grazie alla testimonianza diretta di operatori, beneficiari e destinatari dei progetti – restituisce una fotografia reale di come le politiche pubbliche stanno cambiando in meglio la qualità di vita di cittadini e imprese.

### **Città che cambiano: lo speciale dedicato al PON Metro**

“**Città che cambiano**” è lo speciale di Reportage PA dedicato ai progetti di innovazione urbana realizzati grazie alle risorse del **PON Città metropolitane 2014-2020**. Il reportage, realizzato in collaborazione con l'autorità di gestione del Programma, restituisce una fotografia dei cambiamenti in atto nelle nostre grandi città rispetto ai temi della trasformazione digitale, della transizione verde e dell'inclusione sociale. Un racconto in quattro puntate per testimoniare l'impatto dei progetti più rappresentativi realizzati sui diversi territori grazie al contributo del PON Metro e per evidenziare il loro effetto concreto sulla vita dei cittadini, attraverso la testimonianza diretta di beneficiari e destinatari dei diversi progetti.

Ciascuna delle quattro puntate è dedicata ad uno specifico ambito tematico affrontato dal Programma:

- trasformazione digitale, con le storie di Cagliari, Milano, Firenze e Messina;
- efficienza energetica e mobilità sostenibile, con il racconto di Roma, Reggio Calabria, Venezia e Palermo;
- innovazione sociale, con le testimonianze di Bari, Bologna e Torino;
- lotta all'esclusione e alla marginalità, con Roma, Napoli, Catania e Genova.

Un racconto fatto di voci e immagini raccolte nel corso del nostro viaggio nelle 14 Città metropolitane, per rappresentare al meglio la visione evolutiva che il Programma ha dello sviluppo urbano: sostenibile, inclusivo, intelligente, proattivo nel coinvolgimento della cittadinanza.



Guarda il teaser di presentazione



Guarda lo speciale di Reportage  
PA dedicato al PON Metro

## 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 Programmazione europea, dei fondi strutturali e delle risorse per la ripresa. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.



◀ **Il Project Management per la corretta gestione del PNRR e per garantire la realizzazione dei progetti, in linea con obiettivi e milestone semestrali**

14 giugno 2022

In collaborazione con: Istituto Italiano di Project Management



◀ **Il PON Metro Plus, lezioni apprese e future sfide, il nuovo Programma di sviluppo urbano si presenta**

16 giugno 2022

In collaborazione con: Agenzia per la Coesione Territoriale, PON Città Metropolitane 2014-2020, Unione Europea - Fondi Strutturali e Investimenti Europei



◀ **La programmazione Fesr e gli impatti sulla sostenibilità di territori e città**

14 giugno 2022

A cura di: Regione Emilia-Romagna



◀ **Il SUD #InRete con l'Europa: mobilità, infrastrutture e reti idriche per un futuro all'insegna della sostenibilità e dell'innovazione**

16 giugno 2022

A cura di: PON Infrastrutture e Reti 2014-2020



◀ **Spazio MEF. Ricucire l'Italia: finanza locale e PNRR per superare i divari territoriali**

14 giugno 2022

A cura di: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, SOSE



◀ **Rubrica Lavoro&Welfare. Politiche sociali e inclusione, non solo PNRR**

16 giugno 2022

A cura di: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



◀ **Il Programma Gol e la rete dei Centri per l'Impiego della Regione Lazio**

15 giugno 2022

A cura di: Regione Lazio



◀ **Quali competenze per gestire i progetti del PNRR e realizzare i risultati e benefici previsti**

16 giugno 2022

A cura di: Istituto Italiano di Project Management



◀ **Rubrica Lavoro&Welfare. PNRR e interventi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il lavoro e l'occupabilità**

15 giugno 2022

A cura di: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali



◀ **Attuazione del PNRR: il dialogo necessario tra istituzioni e società civile**

16 giugno 2022



# SANITÀ PUBBLICA



## L'EPOCA DEL CAMBIAMENTO NELLA SANITÀ PUBBLICA

I

di **Vera Rizzotto**, *Data Analyst FPA*

L'innovazione del Servizio Sanitario Nazionale richiede il superamento dei suoi elementi di debolezza che si sono accumulati e cristallizzati negli anni, nell'ottica di una trasformazione digitale mai come oggi concreta opportunità di rinnovamento. Nel 2022, anno cruciale per la progettazione a valere sulle risorse messe a disposizione dal PNRR, si sono aperte ampie opportunità di trasformazione digitale in sanità. Questa è risultata perseguibile solo attraverso un cambiamento radicale, supportato da una nuova mentalità per una strategia coraggiosa verso il futuro, in grado di scardinare il vecchio sistema lacunoso e frammentato, caratterizzato da decenni di trascuratezza e disinvestimenti. Gli obiettivi sono stati riqualificare le strutture sanitarie, ricostruire un rapporto operatore sanitario-paziente saldo e funzionale, far crescere le competenze e gli strumenti manageriali in sanità; più in generale, realizzare le necessarie innovazioni di servizio, di processo e di sistema, che garantiscano solidità e sostenibilità di lungo termine alle iniziative in corso d'opera o di prossima attuazione.

### **Dall'epoca del disinvestimento la sanità pubblica è rimasta schiacciata**

Il tentativo di sanare le casse dello Stato disinvestendo in sanità pubblica negli anni della Grande Recessione, -4 miliardi di euro di spesa sanitaria pubblica pari al -3,6% reale nel periodo 2008-2013, hanno causato delle criticità che sono state acuite e palesate dalla pandemia da Covid-19.

È stato centrale nel 2022 il tema della scarsa dotazione di personale, fortemente ridi-

mensionato in un contesto caratterizzato da carenze formative e assenza di turnover. Analizzando l'ultimo decennio si stima – sulla base dei dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato – che gli occupati del SSN sono diminuiti progressivamente, raggiungendo quota minima nel 2017, pari a 647 mila dipendenti (-35 mila nel periodo 2011-2017), per poi iniziare una lenta ripresa che ha fatto registrare nel quinquennio successivo, 2017-2021, un incremento pari a +23 mila unità (+3,5%), per un totale di 670 mila impiegati nel 2021, che recuperano solo i due terzi della precedente contrazione.

Nell'anno trascorso, collegato al tema della mancanza di personale è stato ampiamente dibattuto quello della *gender equality*, rispetto al quale anche l'Italia non fa eccezione al trend mondiale documentato attraverso i dati OMS, per cui circa il 70% degli operatori sanitari e degli assistenti sociali sono donne ma solo un quarto di esse occupa ruoli di leadership. In Italia nel "comparto Sanità" solo il 28% delle donne ricopre oggi incarichi direzionali, rivestendo prettamente ruoli inferiori e con basse retribuzioni. Questo tema mai come oggi ha ricevuto tanto riguardo, diventando priorità trasversale del PNRR, poiché è stato ampiamente dimostrato come il ruolo femminile, sia in ambito lavorativo che economico, finanziario e sociale, abbia un impatto significativo sullo sviluppo e sulla crescita di un paese.

Declinando l'analisi su specifiche categorie professionali, è emersa una grave carenza di medici, in fuga specialmente da pronto soccorso e ospedali per via delle pressioni e dei turni massacranti subiti a causa dell'emergenza pandemica, a cui si è aggiunto



oggi il ritorno in massa dei pazienti no-Covid, dopo due anni di cure con il contagocce. Non va dimenticato che, nel pieno della pandemia, si sopperì alle carenze di personale attraverso il servizio prestato anche dai pensionati o dai giovani specializzandi. Uno studio condotto nell'aprile del 2022 dall'associazione dei medici dirigenti Aanao Assomed<sup>1</sup> ha rilevato che negli ultimi tre anni il Servizio Sanitario Nazionale ha perso quasi 21 mila medici specialisti, tra dimissioni volontarie, scadenze dei contratti a tempo determinato e pensionamenti. Il presidente di Aanao Assomed Carlo Palermo, tra

l'altro, ha dichiarato che tra i neo-specialisti formati – attualmente circa seimila ogni anno – solo la metà accetta un lavoro nel pubblico, da ciò la criticità già accennata di una scarsa capacità di turnover.

Come ha sottolineato l'ex Ministro della salute Roberto Speranza, la mancata programmazione e i tetti di spesa hanno costituito una camicia di forza al rilancio della professione

sanitaria; non è da meno quell'imbuto formativo che, senza finanziamenti ad hoc, ha tarpato le ali agli specializzandi in svariate discipline sanitarie, laddove risulta invece emergenziale l'investimento nelle specializzazioni mediche, specialmente in quelle in cui è più carente il personale (soprattutto anestesisti, rianimatori e medici di pronto soccorso).

Valutando una rimodulazione della gestione sanitaria a livello territoriale, sono risultate altrettanto critiche le lacune presenti nei ruoli infermieristici. L'Italia ad oggi conta circa 370 mila infermieri attivi (6,3 infer-

mieri ogni 1.000 abitanti) attestandosi ben al di sotto dei paesi *bigUE* e con 12 punti per mille abitanti al di sotto dei valori registrati dalla Norvegia (18,4 infermieri per 1.000 abitanti), *best practice* europea secondo il rapporto "Mirror Mirror" pubblicato dal *think tank* statunitense del "The Commonwealth fund". Mediamente l'UE conta 8,8 infermieri ogni 1.000 abitanti, quindi l'Italia per attestarsi in una posizione intermedia in Europa dovrebbe acquisire almeno 150 mila infermieri in più; per raggiungere la Germania dovrebbe raddoppiare la quantità di infermieri e per raggiungere la Norvegia dovrebbe addirittura triplicarli. Un'operazione di *engaged empowerment* infermieristico risulta dunque fondamentale ai fini dell'attuazione del PNRR attraverso i bandi e gli avvisi già emanati nel 2022, che prevedono la creazione o ristrutturazione di Case di comunità e Ospedali di comunità, strutture sanitarie dedicate all'erogazione di servizi di base e alla promozione di una presa in carico multidisciplinare, in cui l'infermiere dovrà rappresentare 'il professionista' che mantiene il contatto con l'assistito all'interno della comunità.

*Last but not least*, la gestione decentralizzata e frammentata della sanità. La programmazione lavori dello scorso anno si è inevitabilmente trovata a dover fronteggiare il tema del forte gap quali-quantitativo nell'offerta sanitaria delle singole Regioni, e in alcune di esse è risultata evidente la difficoltà nel compensare il ridimensionamento dei servizi ospedalieri ordinari con un rafforzamento di quelli territoriali. Si è rilevata altresì una forte discrepanza interregionale nei meccanismi di assimilazione del progresso tecnico e tecnologico del SSN, così come la difficoltà di accesso fisico (liste di attesa) ed economico alle cure. Ciò ha determinato anche lo spostamento della domanda dei cittadini verso il privato, che potrebbe rappresentare un fattore di disgregazione e mettere in discussione l'universalismo e l'equità del diritto alla cura. Da ciò emerge che l'inno-

Occorrerà affrontare problemi inerenti alla gestione di un sistema per il quale i tempi di realizzazione programmati appaiono piuttosto brevi e i tentativi di ripresa e rilancio seguono un lungo periodo di ridimensionamenti

<sup>1</sup> Studio Aanao Assomed, *Great resignation: la grande fuga dei medici dal SSN*, 20 Aprile 2022

vazione non sarà compiuta se tenderà ad aumentare i divari – territoriali, così come generazionali e di genere – anziché ridurli e in questo contesto la sanità rappresenta un importante banco di prova su cui testare gli esiti dei processi di digitalizzazione, essendo il settore in cui gli squilibri nell'accesso e nel livello delle prestazioni rendono più evidenti le conseguenze sulla vita delle persone. In questo senso la Missione 6 si configura principalmente come contrasto al *digital divide*, laddove anziani, disabili e non solo in tutto il paese devono poter fruire dei vantaggi delle cure domiciliari, della telemedicina – vale a dire l'insieme delle tecniche mediche e informatiche che consentono la cura e l'assistenza del paziente a distanza –, del fascicolo sanitario elettronico, della *connected care* in tutto il suo potenziale applicativo.

Con la diffusione della pandemia che ha imperversato in questi ultimi due anni, si sono interrotte o rallentate le attività di prevenzione e soprattutto i percorsi di cura per malati cronici, e sappiamo quanto in Italia la forte tendenza all'invecchiamento della popolazione e il conseguente forte impatto delle malattie connesse alle età più mature non consentano di trascurare questo target di assistiti. Se il primo tentativo di regolazione della telemedicina, fatto nel 2014, fosse diventato operativo e concretamente recepito come progetto nazionale unitario<sup>2</sup>, anziché applicarla in modo frammentario e poco coerente tra tutte le Regioni, ci chiediamo come sarebbero andate le cose nel nostro paese durante la fase acuta della pandemia; identicamente, se applicata in tempi normali e non in emergenza, pensiamo a quanto avrebbe già potuto far risparmiare tempo e costi al Servizio Sanitario Nazionale.

Per affrontare le problematiche esposte,

che nel 2022 sono state dibattute ai fini di una gestione sempre più bilanciata, tecnologica e digitalizzata del sistema sanitario e una adeguata formazione di professionisti ed utenti, non basteranno le pur cospicue risorse per investimenti pubblici del PNRR, perché occorrerà affrontare problemi inerenti alla gestione di un sistema per il quale i tempi di realizzazione programmati appaiono piuttosto brevi e i tentativi di ripresa e rilancio seguono un lungo periodo di ridimensionamenti e sottrazioni di risorse, che rendono arduo scardinare le consuetudini deficitarie acquisite come uno standard, per riprogettare *ex novo* un sistema efficiente ed equitativo.

### **Superare la resistenza al cambiamento: dalla resilienza nel periodo di allerta pandemica all'esigenza attuale e futura di rilanciare il SSN**

È ampiamente diffusa e condivisa la visione che la trasformazione del SSN richieda una vera e propria rivoluzione, che possa abbattere la resistenza al cambiamento. «Non bastano i finanziamenti, sono le regole che devono cambiare», tuonava il Ministro dell'università e della ricerca del Governo uscente, durante un convegno in Senato nel giugno dello scorso anno, in cui si discuteva sul tema della ricerca in sanità. Il cambiamento da attuare a cui ci riferiamo si sostanzia – *in primis* – nel rilancio della professione sanitaria, attraverso un nuovo modello di sanità, che la possa rendere più valorizzata e attrattiva per le nuove leve e anche per quelle già presenti e dotate di esperienza, affinché si sentano spronate all'impegno e alla continuità, così come è d'obbligo investire nella formazione di tutto il personale sanitario, attore protagonista della sanità del futuro. Il personale sanitario dovrà tra l'altro manifestare, in controtendenza con molte realtà locali, grande capacità manageriale e di gestione dei processi interni, dato il programma di innovazione e digita-

<sup>2</sup> Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante *Telemedicina - Linee di indirizzo nazionali*. (Repertorio Atti n. 16/CSR del 20/02/2014)



lizzazione che richiede il PNRR: capacità di leadership e di costruzione del consenso su obiettivi comuni e forte capacità motivazionale verso questi obiettivi da parte dei manager, così come di tutti gli operatori sanitari e sociosanitari. Sono stati istituiti a tal proposito Tavoli tecnici presso il Ministero della salute e AGENAS sui contenuti dei programmi di formazione, che operano su due livelli: la formazione di 5.000 manager sanitari e sociosanitari, coordinata dal Ministero della salute; la formazione di 300.000 (1 su 3) operatori sanitari e sociosanitari, coordinata sempre dal Ministero e direttamente gestita da Regioni e aziende sanitarie.

*In secundis*, ricollegandoci alla struttura della popolazione italiana e quindi alle sue esigenze più impellenti legate all'invecchiamento e alla cronicizzazione delle patologie, nel 2022 è stato dato l'avvio ad azioni mirate ed efficaci, possibili solo attraverso il superamento della frammentazione delle realtà locali, al fine di ridisegnare una rete di assistenza sanitaria territoriale con prestazioni distribuite in modo capillare su tutto il territorio, per una sanità prossima ai cittadini in modo omogeneo ed equo. È stata decretata la riorganizzazione del sistema della prevenzione, così come è stato preventivato l'ammmodernamento degli ospedali attraverso digitalizzazione e nuove tecnologie e si è investito nella ricerca sanitaria.

Di fatto sono state gettate le basi per concretizzare quanto prospettato della Missione Salute del PNRR, mirando all'ottenimento di una sanità più sicura, equa e soprattutto 'sostenibile'. Una sostenibilità non solo di tipo economico, bensì equilibrio tra i fattori culturali, sociali, economici ed ambientali, che consenta alle attività e ai servizi progettati di radicarsi e di proseguire nel futuro, quindi di avere una prospettiva di 'durabilità'<sup>3</sup>.

Tenuto conto dei finanziamenti messi in campo a livello europeo e nazionale, la Mis-

sione salute 2021-2026 è perseguita attraverso 20,6 miliardi, che ricavano le loro risorse dal PNRR, dal PNC (Piano Nazionale Complementare), dal Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) e dai Fondi dell'Unione europea per il Programma nazionale "Equità nella Salute", i quali vanno ad aggiungersi ai finanziamenti annui destinati dal FSN. Questi ultimi, sulla base delle stime del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicate nel mese di novembre dello scorso anno, hanno mostrato un netto ridimensionamento rispetto a previsioni ufficiali meno recenti, mostrando una crescita esigua della spesa sanitaria pubblica, stimata nel periodo 2021-2025 intorno a +1,6 miliardi di euro nominali<sup>4</sup>, con riduzioni in relazione agli anni 2022-2025 sicuramente dovute alla cessazione dei costi relativi alla struttura commissariale per l'emergenza pandemica e probabilmente ascrivibili anche alla crisi energetica in atto. In concomitanza, la spesa pensionistica è risultata in forte crescita, +69 miliardi di euro nominali (2021-2025), assorbendo l'87% dell'aumento delle spese totali dello Stato (considerate al netto degli interessi passivi). Questo dato potrebbe compromettere la continuità futura delle linee d'intervento messe in atto, così come le intenzioni di un concreto rilancio della sanità italiana e dell'economia tutta, rendendo urgenti sostanziali interventi governativi.

### **L'approccio *One Health* nella strategia del cambiamento in sanità: elemento di trasversalità rispetto alle Missioni del PNRR e tema esplicito nel Piano Nazionale per gli investimenti complementari**

L'innovazione di struttura e meccanismi che governano il nostro sistema sanitario non può prescindere da un approccio tanto moderno e riformista quanto in realtà antico e conservatore, concettualmente già presen-

<sup>3</sup> *Defining Health and Health Care Sustainability Canadian Alliance for Sustainable Health Care, Report July 2014*

<sup>4</sup> Stime diffuse attraverso la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, 8 novembre 2022

te nell'antica Grecia di Ippocrate, che è quello olistico, fondato sulla consapevolezza che i fattori ambientali e la salute umana ed animale siano strettamente interconnessi.

Il bisogno di percorrere la strada di una prevenzione integrata è stato reso più evidente dalla pandemia, che ha chiaramente mostrato l'interdipendenza tra tutti i sistemi, umano e animale *in primis* dati gli elementi clinici di cui disponiamo in merito alla trasmissione della malattia, e a seguire anche ambientale, sanitario e socioeconomico. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha promosso nell'anno trascorso una cooperazione con le organizzazioni intergovernative FAO (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura), UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) e WOHAI (Organizzazione mondiale per la salute animale), per ribadire che in tempi di crisi climatica e di peggioramento del degrado ambientale la salute di tutti gli esseri viventi può essere protetta solo in modo olistico, e sul tema è stato presentato il progetto "One Health Joint Plan of Action" in occasione del vertice mondiale sulla salute a Berlino (ottobre 2022). Il Piano ha proposto misure concrete su come garantire il benessere globale di uomo, animali, piante e ambiente; ha rilanciato lo sviluppo di sistemi sanitari resilienti; ha esaminato il tema della riduzione dei rischi derivanti da epidemie zoonotiche e pandemie connesse; ha prospettato una migliore valutazione e gestione dei rischi per la sicurezza alimentare. Il Governo italiano, dal canto suo, ha recepito gli spunti del modello *One Health* e li ha inseriti nella programmazione del PNRR in modo indiretto, rendendo la salute oltre che protagonista della Missione 6, elemento trasversale e integrativo delle Missioni 2 (Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica), 4 (Educazione e Ricerca) e 5 (Inclusione e Coesione).

È nel programma del Piano nazionale complementare al PNRR, in attuazione dal 18 ottobre 2022, che si fa riferimento esplicito all'approccio olistico. Esso è stato pro-

mosso e sostenuto con oltre 900.000 euro<sup>5</sup> nell'ambito dell'investimento E.1 "Salute-ambiente-biodiversità-clima", attraverso la selezione di nuovi progetti di ricerca applicata a salute-ambiente-biodiversità-clima, rivolti alla prevenzione dai rischi derivanti dai cambiamenti ambientali e socioeconomici e alla tutela dell'accesso universale al bene più prezioso: l'acqua.

Per delineare un quadro di attuazione in relazione al primo biennio del PNRR, rileviamo ad oggi la pubblicazione di più di 40 bandi. Nell'anno 2021 sono state attivate le procedure di aggiudicazione per l'affidamento di servizi applicativi **in ottica cloud** e servizi di PMO, dei servizi di **cloud computing** e di integrazione dei **big data**, attraverso contratti esecutivi che ammontano complessivamente a circa 16 milioni di euro. Si è inoltre dato l'avvio alla prima delle tre gare strategiche gestite dal Consip previste dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, in coerenza con la Missione 6 del PNRR, dal tema **telemedicina e cartella clinica elettronica** e dal valore di un miliardo di euro. Nel 2022, nei mesi di aprile e maggio, sono state avviate le restanti due gare, per un importo bandito complessivo pari a 2,4 miliardi di euro.

Tra dotazioni finanziarie e importi banditi, nell'anno 2022 sono stati concretamente vincolati 7,4 miliardi di euro alla Missione salute (C1 e C2), il 36% del totale destinato dal Piano, di cui 3,3 miliardi sono gli importi

<sup>5</sup> Investimento E.1 - *Salute, ambiente, biodiversità e clima* - 1.4: Promozione e finanziamento di ricerca applicata con approcci multidisciplinari in specifiche aree di intervento salute-ambiente-biodiversità-clima - Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), Ministero della salute - Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria.

La medicina otterrà ampi benefici, diventando sempre più "di precisione", declinata all'esigenza del singolo, acquisendo una base informativa completa e 'integrata' sui pazienti, in modo da seguirli attraverso un follow up efficace e completo.



gestiti dal Consip per la fornitura di grandi apparecchiature nei presidi ospedalieri, 4 miliardi di euro sono le dotazioni finanziarie gestite dal Ministero della salute e dai soggetti attuatori Invitalia, Agenas e ISS per gli interventi infrastrutturali di potenziamento dei presidi socio-sanitari territoriali di prossimità, per la messa in esercizio e gestione di una piattaforma di intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza sanitaria primaria, per realizzare quanto previsto dal sub-investimento 1.2.3. "Telemedicina" mediante *project financing* e in relazione ai già citati investimenti complementari nell'ambito dell'iniziativa "Ecosistema innovativo della Salute".

### **I tre *must* del cambiamento: digitalizzare, 'fare rete' e sviluppare le competenze**

Abbiamo detto che nell'ultimo anno la sfida più grande è stata quella di progettare una trasformazione radicale del SSN, che non ha mai avuto come oggi prospettive concrete di cambiamento. La strategia in atto ha previsto innanzitutto la digitalizzazione, trasformazione a tutto tondo del modello organizzativo e operativo della sanità attraverso l'integrazione delle tecnologie digitali ai servizi e ai processi, al fine di ottimizzare, semplificare, accelerare e rendere più agili le diverse attività, con prospettive di modernizzazione delle strutture sanitarie e un totale cambiamento di mentalità e organizzazione del lavoro. Conseguenza diretta è la *connected care*, ovvero il fare rete per combattere le disparità territoriali, abbattere i tempi di attesa, limitare la rinuncia alle cure e integrare i servizi territoriali e sociali attraverso un dialogo continuo e fluido tra paziente e personale del SSN. Il tutto per riuscire a ingaggiare e formare il cittadino, affinché possa accedere ai servizi e alle informazioni attraverso piattaforme digitali interoperabili, sulle quali possano lavorare efficacemente e celermente tutti gli attori del sistema di cura. È necessario a tal

proposito aprire una parentesi in merito alla sicurezza, poiché le strutture sanitarie sono i più grandi produttori di dati sensibili e sono state, anche durante il periodo più intenso della pandemia, ripetutamente attaccate e messe a rischio dal cybercrime, ragion per cui esse devono rendere disponibili in modo garantito e protetto dati e canali di comunicazione in tutte le fasi dei percorsi di cura. Ci teniamo a ribadire che è indice di qualità del servizio sanitario e della vita dei cittadini la cura presso il proprio domicilio attraverso il digitale, a partire da un uso diffuso della telemedicina destinata a diventare pilastro essenziale dell'assistenza sanitaria e che nel 2022 ha già previsto importanti iniziative. Vanno menzionati però anche altri elementi della digitalizzazione, per fornire una misura di quanto ancora c'è da lavorare e innovare, come il Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0 (online il decreto per l'integrazione dei dati essenziali sul fascicolo, affinché sia alimentato e adottato da almeno l'85% dei medici entro il 2025), l'accoglienza e presa in carico dei pazienti in modalità digitale, lo sviluppo e utilizzo di app medicali, i *digital therapeutics* e *wearable devices*, gli elementi di intelligenza artificiale come il *machine learning*, che oggi in medicina ha avuto impulso specialmente nell'interpretazione di *imaging* diagnostico ma che ancora può ampliare significativamente i propri orizzonti con procedure computazionali probabilistiche a partire da una enormità di dati diagnostici: tutti elementi che possono aumentare l'appropriatezza delle cure e ridurre le disconomie.

Seguendo la strada indicata dal PNRR e ben delineata durante l'anno trascorso, la medicina otterrà ampi benefici, diventando sempre più "di precisione", declinata all'esigenza del singolo, acquisendo una base informativa completa e 'integrata' sui pazienti, in modo da seguirli attraverso un follow up efficace e completo. Il percorso di crescita della digitalizzazione in sanità sarà però lungo e complesso. I dati dell'Osservatorio

Sanità Digitale della *School of Management* del Politecnico di Milano evidenziano come in Italia nel settore *healthcare* permanga un divario rispetto ai paesi OCSE, con una digitalizzazione maggiormente frammentata e forti lacune soprattutto sulle competenze digitali dei professionisti sanitari (solo il 4% del personale sanitario ha un livello soddisfacente nelle competenze digitali professionali, le *eHealth competences*). Ribattiamo quindi, anche in queste osservazioni conclusive, sul tema della formazione e del ruolo delle persone, che è centrale in un'ottica di cambiamento.

Nel corso del 2022, durante l'ultima edizione del convegno nazionale dell'Associazione italiana ingegneri clinici (Aiic), discutendo in merito all'utilizzo delle risorse previste dal PNRR, gli esperti del settore hanno sostenuto che l'innovazione tecnologica è fortemente correlata alla formazione di personale dedicato e che risulta obbligatorio anche a livello universitario uno sforzo verso il digitale, introducendo nelle facoltà di medicina tematiche come intelligenza artificiale, *risk management*, *health technology assessment*,

*big data*: tutti temi che oggi non possono assolutamente essere tralasciati nella formazione della professione medica.

Un grande passo avanti si compirà lavorando anche a livello motivazionale sulle persone, incentivando e stimolando chi opera nel settore. Procede in questa direzione l'accordo raggiunto nel novembre dello scorso anno per il rinnovo dei contratti del comparto sanità, che ha riguardato circa 550 mila dipendenti tra personale sanitario e infermieristico e personale amministrativo: oltre l'80% del totale nel settore. Esso ha previsto una rivisitazione del sistema degli incarichi, la valorizzazione del merito, un nuovo sistema di progressioni economiche orizzontali e la definizione della nuova disciplina del lavoro a distanza. Si è trattato forse della più importante iniziativa dell'anno 2022; un primo tassello, traguardo che crea valore e impulso nella professione sanitaria, che premia e incoraggia, delineando la strada maestra per innovare la sanità<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Seconda puntata della rubrica FPA – ARAN: *Le persone al centro. La strada maestra per innovare la PA*, [forum.pa.it](http://forum.pa.it)



## IL PNRR CONSENTIRÀ DI RILANCIARE IL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE?

di **Nino Cartabellotta**, *Presidente Fondazione GIMBE*

Le analisi indipendenti condotte dalla Fondazione GIMBE nell'ambito della campagna #SalviamoSSN<sup>1</sup> da quasi dieci anni documentano la perdurante grave crisi di sostenibilità del SSN. In particolare, il 4° Rapporto GIMBE sul SSN<sup>2</sup>, pubblicato nel giugno 2019, aveva rappresentato il SSN come un paziente cronico con multimorbidità, diagnosticando quattro principali "patologie" che ne compromettevano lo stato di salute: l'imponente de-finanziamento pubblico di circa € 37 miliardi nel decennio 2010-2019; l'incompletezza del DPCM sui nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che aveva ampliato prestazioni e servizi a carico del SSN senza la necessaria copertura finanziaria; gli sprechi e le inefficienze a livello politico, organizzativo, professionale; l'espansione incontrollata dell'intermediazione assicurativo-finanziaria. Un grave stato di salute ulteriormente compromesso da due fattori ambientali che rendevano poco salubre l'habitat del SSN: da un lato la non sempre leale collaborazione Stato-Regioni, dall'altro le aspettative spesso irrealistiche di cittadini e pazienti. In questo contesto la pandemia Covid-19 ha confermato il cagionevole stato di salute del SSN, facendo emergere soprattutto l'imponente depauperamento del personale sanitario e la fragilità dell'assistenza territoriale, oltre che l'incapacità di attuare un'unica catena di comando. Tuttavia, se nel pieno dell'emergenza tutte le forze politiche convergono sulla necessità di potenziare e

rilanciare il SSN, progressivamente la sanità è "rientrata nei ranghi". E di fatto, le criticità rilevate sono ben lontane dall'essere risolte, non solo per l'impatto dell'emergenza sanitaria che ha prima paralizzato e poi fortemente rallentato la gestione ordinaria della sanità pubblica, come ampiamente riportato dal 5° Rapporto GIMBE sul SSN<sup>3</sup>:

- **Finanziamento pubblico.** Se formalmente la stagione dei tagli alla sanità può ritenersi conclusa è evidente che il netto rilancio del finanziamento pubblico è stato imposto dall'emergenza pandemica e non dalla volontà politica di rafforzare in maniera strutturale il SSN. Una mancata intenzione confermata dalle previsioni del DEF 2022 e della NaDEF 2022 che nel triennio 2023-2025 prevedono una riduzione della spesa sanitaria media del 1,13% per anno e un rapporto spesa sanitaria/PIL che nel 2025 precipita al 6,1%, ben al di sotto dei livelli pre-pandemia. Nonostante le maggiori risorse investite, il confronto internazionale restituisce risultati simili a quelli dell'era pre-Covid: nel 2021 la spesa sanitaria totale in Italia è sostanzialmente pari alla media OCSE in termini di percentuale di PIL (9,5% vs 9,6%), ma inferiore come spesa pro-capite (\$ 4.038 vs \$ 4.435). Soprattutto, la spesa pubblica pro-capite nel nostro paese è ben al di sotto della media OCSE (\$ 3.052 vs \$ 3.488) e in Europa ci collochiamo al 16° posto: ben 15 paesi investono di più in sanità, con un gap dai \$ 285 della Repubblica Ceca ai \$ 3.299 della Germania. Francamente impietoso il confronto con i paesi del G7 sulla spesa pubblica:

<sup>1</sup> Cartabellotta A. *Salviamo il Nostro SSN*. Evidence 2013. Disponibile a: [www.evidence.it](http://www.evidence.it).

<sup>2</sup> 4° Rapporto GIMBE sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale. Fondazione GIMBE: Bologna, giugno 2019. Disponibile a: [www.rapportogimbe.it](http://www.rapportogimbe.it).

<sup>3</sup> 5° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale. Fondazione GIMBE: Bologna, ottobre 2022. Disponibile a: [www.rapportogimbe.it](http://www.rapportogimbe.it).

dal 2008 siamo fanalino di coda con gap sempre più ampi e oggi divenuti incolmabili.

- **Livelli essenziali di assistenza.** Non si è mai concretizzato l'aggiornamento continuo dei LEA per mantenere allineate le prestazioni all'evoluzione delle conoscenze scientifiche; inoltre, le nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica non sono esigibili su tutto il territorio nazionale perché il cd. "Decreto Tariffe" non è mai stato approvato per carenza di risorse economiche; infine, il Nuovo Sistema di Garanzia, la nuova 'pagella' con cui lo Stato darà i 'voti' alle Regioni, non è affatto uno specchio fedele per valutare la qualità dell'assistenza. A quasi sei anni dal DPCM che ha istituito i "nuovi LEA", le diseguaglianze regionali, in termini di esigibilità di prestazioni e servizi a carico del SSN, non dipendono solo dalle capacità di erogazione delle Regioni, ma affondano nell'impianto istituzionale di aggiornamento e verifica dei LEA. Un impianto che richiede una profonda revisione di responsabilità, metodi e strumenti, perché l'esigibilità di servizi e prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale non rimanga solo sulla carta.
- **Sprechi e inefficienze.** Non è mai stato avviato un piano nazionale per ridurre sprechi e inefficienze.
- **Espansione incontrollata del secondo pilastro.** Il ciclo di audizioni parlamentari avviato nel gennaio 2019 e finalizzato alla riforma della normativa frammentata e incompleta relativa alla sanità integrativa, che negli anni ha favorito l'utilizzo strumentale della defiscalizzazione dei fondi sanitari integrativi a favore di assicurazioni e sanità privata, si è arenato dopo pochi mesi.
- **Informazione della popolazione.** Negli anni in cui la pandemia ha monopolizzato l'informazione, il quadro è sensibilmente peggiorato per la diffusione di teorie negazioniste e posizioni no-vax che hanno

contribuito a deteriorare il rapporto di fiducia tra sanità e cittadini.

- **Regionalismo differenziato.** Riguardo alle maggiori autonomie richieste in sanità da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, se alcune oggi rappresenterebbero uno strumento per fronteggiare la grave carenza di personale sanitario da estendere in tutto il paese, altre rischiano di sovvertire totalmente gli strumenti di governance nazionale, altre ancora risultano francamente "eversive".

Dal canto suo la pandemia non ha affatto mollato la presa e inizia a far vedere i suoi effetti a medio-lungo termine, identificandosi non solo come "patologia acuta recidivante", ma anche come un'altra malattia cronica che peggiora lo stato di salute del SSN. Innanzitutto, si accumula sempre più ritardo nell'erogazione di prestazioni chirurgiche, ambulatoriali e di screening non ancora recuperate dalle Regioni nonostante quasi € 1 miliardo di investimenti dedicati e la definizione di un Piano Nazionale per il recupero delle liste di attesa. In secondo luogo, il progressivo impatto del long-COVID ha richiesto l'apertura di centri dedicati in tutto il paese, con uno sforzo organizzativo e di personale specialistico sempre maggiore. Ancora, l'impatto sulla salute mentale fatica a trovare adeguate risposte assistenziali. Infine, la pandemia ha ulteriormente indebolito il capitale umano del SSN. In altri termini, gli effetti non acuti della pandemia costituiscono oggi un'ulteriore determinante che indebolisce il SSN, sia in termini di ritardo nelle prestazioni ordinarie, sia per l'emergenza di nuovi bisogni di salute, sia soprattutto per il depauperamento numerico e la demotivazione di professionisti e ope-

La pandemia ha confermato il cagionevole stato di salute del SSN, facendo emergere soprattutto l'imponente depauperamento del personale sanitario e la fragilità dell'assistenza territoriale, oltre che l'incapacità di attuare un'unica catena di comando



ratori sanitari. E nonostante l'azzeramento dell'imbuto formativo grazie ai consistenti investimenti in borse di studio per le scuole di specializzazione e contratti di formazione specifica in medicina generale, la 'questione personale' è entrata nella fase più critica.

Al contempo il SSN si trova di fronte ad un'irripetibile occasione di svolta: oggi, infatti, le sfide della transizione digitale e dell'approccio *One Health* incrociano la fine della stagione dei tagli e, soprattutto, le grandi opportunità offerte dal PNRR che rappresenta un "prezioso organo da trapiantare in un paziente con malattie multiple". Al fine di centrare i due obiettivi chiave della Missione 6, ovvero ridurre le diseguaglianze regionali ed ottenere il massimo ritorno di salute dalle risorse investite, è necessario predisporre le adeguate contromisure per fronteggiare le criticità che ostacolano l'attuazione del PNRR che riguardano vari ambiti: differenze regionali (modelli organizzativi e performance dell'assistenza territoriale, attuazione del fascicolo sanitario elettronico), carenza di personale, eterogeneità delle modalità contrattuali vigenti sul territorio, scarsa attitudine alla collaborazione inter-professionale, offerta del privato accreditato, analfabetismo digitale di professionisti sanitari e cittadini, tempi di attuazione della legge delega sugli appalti pubblici, carico amministrativo di Regioni e aziende sanitarie, aumento dei costi delle materie prime e, soprattutto, dell'energia. In particolare, servono ulteriori riforme per attuare la riorganizzazione dell'assistenza territoriale, un aumento della spesa corrente vincolata al personale sanitario e una rigorosa governance di 21 servizi sanitari regionali per rispettare le scadenze imposte dall'Europa.

La XIX legislatura sarà determinante per il destino del SSN: tra gestione della pandemia, attuazione del PNRR, necessità di riforme strutturali, recupero delle prestazioni e gestione ordinaria, è indispensabile rimettere la sanità al centro dell'agenda politica, perché il diritto costituzionale alla tutela della salute non può essere ostaggio dell'avvicenda-

mento dei Governi. E in questo contesto di crisi internazionale, bisogna tenere i riflettori accesi sul rischio reale per le persone: quello di perdere, lentamente ma inesorabilmente, il modello di un servizio sanitario pubblico, equo e universalistico, conquista sociale irrinunciabile per l'eguaglianza di tutti i cittadini. E, cosa ancor più grave, di non approfittare della grande opportunità per rilanciarlo offerta dal PNRR, di fatto una *last call*.

Con questo obiettivo, la Fondazione ha elaborato il "Piano di rilancio del Servizio Sanitario Nazionale" che sarà oggetto di una consultazione pubblica rivolta a tutte le categorie di stakeholder della sanità, sia a livello individuale, sia tramite le organizzazioni di categoria. Il Piano propone coraggiose riforme e azioni indispensabili a garantire il diritto costituzionale alla tutela della salute a tutte le persone. Un diritto fondamentale che, silenziosamente, rischia di trasformarsi in un privilegio per pochi, lasciando indietro le persone più fragili e svantaggiate. Perché, se la Costituzione tutela la salute di tutti, la sanità deve essere per tutti.

## Piano di rilancio del Servizio Sanitario Nazionale

- **La salute in tutte le politiche.** Mettere la salute al centro di tutte le decisioni politiche non solo sanitarie, ma anche ambientali, industriali, sociali, economiche e fiscali (*health in all*).
- **Approccio *One Health*.** Attuare un approccio integrato alla gestione della salute, perché la salute dell'uomo, degli animali, delle piante e dell'ambiente, ecosistemi inclusi, sono strettamente interdipendenti.
- **Governance Stato-Regioni.** Rafforzare le capacità di indirizzo e verifica dello Stato sulle Regioni, nel rispetto delle loro autonomie, per ridurre diseguaglianze, iniquità e sprechi.
- **Finanziamento pubblico.** Rilanciare il finanziamento pubblico per la sanità in maniera consistente e stabile, al fine di

- allinearli alla media dei paesi europei.
- **Livelli essenziali d'assistenza.** Garantire l'uniforme esigibilità dei LEA in tutto il territorio nazionale, il loro aggiornamento continuo e rigoroso monitoraggio, al fine di ridurre le diseguaglianze e rendere rapidamente accessibili le innovazioni.
  - **Programmazione, organizzazione e integrazione dei servizi sanitari e socio-sanitari.** Programmare l'offerta di servizi sanitari in relazione ai bisogni di salute della popolazione e renderla disponibile tramite reti integrate che condividono percorsi assistenziali, tecnologie e risorse umane, al fine di superare la dicotomia ospedale-territorio e quella tra assistenza sanitaria e sociale.
  - **Personale sanitario.** Rilanciare le politiche sul capitale umano in sanità: investire sul personale sanitario, programmare adeguatamente il fabbisogno di medici, specialisti e altri professionisti sanitari, riformare i processi di formazione e valutazione delle competenze, al fine di valorizzare e motivare la colonna portante del SSN.
  - **Sprechi e inefficienze.** Ridurre gli sprechi e le inefficienze che si annidano a livello politico, organizzativo e professionale, al fine di reinvestire le risorse recuperate in servizi essenziali e vere innovazioni, aumentando il *value* della spesa sanitaria.
  - **Rapporto pubblico-privato.** Disciplinare l'integrazione pubblico-privato secondo i reali bisogni di salute della popolazione e regolamentare la libera professione per evitare diseguaglianze e iniquità di accesso.
  - **Sanità integrativa.** Avviare un riordino legislativo della sanità integrativa al fine di arginare fenomeni di privatizzazione, aumento delle diseguaglianze, derive consumistiche ed erosione di risorse pubbliche.
  - **Ticket e detrazioni fiscali.** Rimodulare ticket e detrazioni fiscali per le spese sanitarie, secondo principi di equità sociale e prove di efficacia di farmaci e prestazioni, al fine di evitare sprechi di denaro pubblico e ridurre il consumismo sanitario.
  - **Transizione digitale.** Diffondere la cultura digitale e promuovere le competenze tecniche tra professionisti sanitari e cittadini, al fine di massimizzare le potenzialità delle tecnologie digitali e di migliorare accessibilità ed efficienza in sanità e minimizzare le diseguaglianze.
  - **Informazione ai cittadini.** Potenziare l'informazione istituzionale basata sulle migliori evidenze scientifiche, al fine di promuovere sani stili di vita, ridurre il consumismo sanitario, aumentare l'alfabetizzazione sanitaria della popolazione, contrastare le fake news e favorire decisioni informate sulla salute.
  - **Ricerca sanitaria.** Destinare alla ricerca clinica indipendente e alla ricerca sui servizi sanitari un importo pari ad almeno il 2% del fabbisogno sanitario nazionale standard, al fine di produrre evidenze scientifiche per informare scelte e investimenti del SSN.

In questo contesto di crisi internazionale bisogna tenere i riflettori accesi sul rischio di perdere il modello di un servizio sanitario pubblico, equo e universalistico, conquista sociale irrinunciabile per l'eguaglianza di tutti i cittadini.



## L'EREDITÀ DELLA PANDEMIA: CURE MANCATE E INCREMENTO DELLE LISTE DI ATTESA



di **Tonino Aceti**, *Presidente di Salutequità*

Se nel 2019 il 6,3% della popolazione rinunciava alle cure, nel 2021 il dato è quasi raddoppiato. Oltre una persona su 10 (11%) con necessità di visite specialistiche o esami diagnostici (escluse cure odontoiatriche) ha rinunciato per problemi economici o per difficoltà di accesso al servizio.

In Sardegna, la percentuale di persone che ha rinunciato a visite o accertamenti nel 2021 è pari al 18,3% (+6,6 punti percentuali rispetto al 2019); in Abruzzo si stima sia il 13,8%; in Molise e nel Lazio è il 13,2% con un aumento di circa 5 punti percentuali rispetto a due anni prima.

La rinuncia alle prestazioni sanitarie negli ultimi 2 anni è diventata un problema riguardante tutti gli assistiti, superando quel gradiente Nord-Sud che era evidente fino al 2019. Il dato della rinuncia alle cure è preoccupante perché, come spiega l'Istat, sottintende un rinvio nelle prestazioni, che ha effetto sull'aumento delle richieste con un impatto sulle liste di attesa e può causare incrementi in termini di mortalità evitabile per

la mancata tempestività delle cure e di una diagnosi precoce.

Il dato della rinuncia alle cure è fortemente correlato con la difficoltà e l'affanno del SSN a erogare contemporaneamente le cure ai pazienti non-Covid e a quelli Covid. Nonostante il progressivo miglioramento della gestione della pandemia da parte del Servizio Sanita-

rio Nazionale e lo stazionamento dal 2020 ad oggi di circa 1 miliardo di euro per il recupero delle liste di attesa, l'attuale capacità del SSN di garantire ai cittadini l'accesso alle prestazioni sanitarie è ancora inferiore al periodo pre-pandemico (2019) e con inaccettabili differenze tra le Regioni.

Nel primo semestre 2022 sono saltate in media, a livello nazionale, circa una prima visita specialistica su cinque rispetto allo stesso periodo del 2019, con punte di oltre una prima visita su due nella PA di Bolzano (-55,2%); circa una su tre in Valle d'Aosta, Sardegna, Calabria e Molise; circa una su quattro in Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Abruzzo e Sicilia. A rimetterci sono anche le cure per i malati cronici, che hanno visto saltare a livello nazionale circa una visita di controllo su cinque e fino a oltre una su tre rispetto al 2019 in Molise (-36,8%), Sardegna (-36,4%), PA di Bolzano (-36,7%), Valle d'Aosta (-38,1%).

La pandemia ha penalizzato anche il rispetto dei Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali, soprattutto per ciò che riguarda l'aderenza alle terapie e alle prestazioni necessarie per un buon controllo della malattia e della qualità di vita. Per quanto riguarda, ad esempio, il controllo annuale dell'occhio delle persone con diabete, tra il 2017 e il 2020 la riduzione della percentuale di pazienti che l'hanno eseguita è stata di circa il 50%, con punte fino a oltre il 68% in Piemonte. Guardando alla percentuale di pazienti che nel 2020 ha eseguito visite pneumologiche post-ricovero per riacutizzazione di BroncoPneumopatia Cronica Ostruttiva (BPCO) a fronte di un valore mediano nazionale pari al 46,7%, si pongono al di sopra del 50% Friuli-Venezia Giulia (57,0%), Lombardia (55,8%), Puglia

La rinuncia alle prestazioni sanitarie è diventato un problema riguardante tutti gli assistiti, superando quel gradiente Nord-Sud che era evidente fino al 2019

(55,5%), Piemonte (54,3%), Umbria (54,0%), Emilia-Romagna (51,9%). Le percentuali più basse si riscontrano in Basilicata (22,5%) e Molise (0).

Anche l'aderenza al trattamento farmacologico per le persone affette da cronicità ha subito variazioni nel periodo pandemico. Il livello di alta aderenza è molto differenziato tra pazienti affetti da diverse patologie croniche: risulta più alta nelle persone con ipertensione, scompenso cardiaco (hanno alta aderenza oltre il 50%, 1 persona su 2) e si riduce progressivamente tra le persone con asma e BPCO (alta aderenza per meno di una persona su 4) e quelle con diabete (alta aderenza per meno di un paziente con diabete su 3). La pandemia ha incrementato il numero di persone con bassa aderenza ai farmaci per scompenso cardiaco e ipertensione negli adulti over 45 e nel 2021 le distanze con i livelli del 2019 ancora non sono state recuperate; si è passati dal 17,7 al 18% nel 2021. Il numero dei basso-aderenti è presente specialmente al Sud 19,3% e tra le donne (20,8% rispetto al 14,8% dei basso-aderenti uomini). Nel 2021 è stato recuperato lo 0,1% di basso-aderenti rispetto al 2020 (dove la perdita era stata dello 0,4%). Guardando all'aderenza alle terapie farmacologiche nelle persone con BPCO e asma, è molto basso il numero di persone con alta aderenza (24,2%), mentre c'è stato un miglioramento tra il 2019 e il 2021 sulle persone basso-aderenti che passano dal 49,9% del 2019 al 43,5% nel 2021. Al Sud solamente si assiste ad un peggioramento tra il 2020 e il 2021, passando dal 46,8% al 47,5%. Problematico, secondo i dati di una revisione sistematica, il tasso di aderenza alla terapia entro l'anno di trattamento nelle persone affette da psoriasi compresa tra il 21,6% e il 66,6%.

I dati dimostrano che il recupero e il governo delle liste di attesa rappresentano una priorità per cittadini e Servizio Sanitario Nazionale, sulla quale tutte le Regioni devono continuare a lavorare con molta attenzione. Infatti, sono diverse le Regioni che ad oggi

non hanno ancora raggiunto gli obiettivi programmati di recupero. Inoltre, le risorse stanziare a questo fine si riferiscono al 2022, mentre per il prossimo anno (ad oggi)

non vi è alcun stanziamento specifico. Per questo nella prossima Legge di Bilancio è indispensabile rifinanziare le misure per il recupero delle liste di attesa da parte delle Regioni. Le risorse dovranno essere finalizzate all'obiettivo specifico e, diversamente da quanto previsto oggi, erogate solo contestualmente alla certificazione del raggiungimento degli obiettivi di recupero concordati tra Stato e Regioni. Inoltre, nelle more della

realizzazione della riforma dell'assistenza sanitaria territoriale prevista dal PNRR e dal dm 77/2022, è urgente rilanciare ora una strategia per la corretta presa in carico delle cronicità. Per questo la prossima Legge di Bilancio dovrebbe prevedere un finanziamento finalizzato all'attuazione e all'aggiornamento del Piano Nazionale della Cronicità, alla luce delle novità intercorse in termini di politiche del personale, modelli organizzativi e investimenti/riforme PNRR (es. sanità digitale, dm 77/2022) anche integrando le patologie non ricomprese (es. sclerosi multipla, psoriasi, cefalea cronica, sindrome da apnee ostruttive del sonno (OSAS), poliposi nasale, asma anche nell'adulto, etc).

Parallelamente, è necessario intervenire con un Piano straordinario per la valorizzazione e il rafforzamento del capitale umano del SSN, i nostri professionisti sanitari. Allo stesso modo, però, è importante lavorare anche sull'innovazione dei modelli organizzativi del SSN e delle politiche professionali, anche valorizzando tutto il potenziale della digitalizzazione in sanità.

**La pandemia ha penalizzato anche il rispetto dei Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali, soprattutto per ciò che riguarda l'aderenza alle terapie e alle prestazioni necessarie per un buon controllo della malattia e della qualità di vita**



## LA CASA COME PRIMO LUOGO DI CURA: RETI DI PROSSIMITÀ E TELEMEDICINA

di **Ketty Vaccaro**, *Responsabile Area salute e welfare Censis*

La lezione della pandemia potrebbe davvero imporre una accelerazione al processo di territorializzazione delle cure da anni invocato, ma ancora poco attuato, soprattutto con riferimento all'opzione strategica di rendere la casa del paziente un luogo centrale dell'assistenza. Già nel Patto per la Salute 2019-2021 (approvato in Conferenza Stato-Regioni il 18 dicembre 2019), per citare un provvedimento recente, era indicato l'obiettivo dello sviluppo dei servizi territoriali, che prevedeva non solo la valorizzazione del ruolo dei medici di medicina generale o l'incremento dell'assistenza domiciliare, ma richiamava anche l'importanza della diffusione delle tecnologie per la cura e il monitoraggio, soprattutto nella presa in carico della cronicità, presso il domicilio del paziente.

Dalle difficoltà di molte regioni nel gestire i pazienti Covid che non necessitavano di ospedalizzazione sono emersi in modo

drammatico gli effetti del ritardo nella realizzazione di questi obiettivi. Le USCA (Unità Speciali di Continuità Assistenziale), introdotte dal decreto-legge n. 14 del 9 marzo 2020 hanno rappresentato una risposta emergenziale che, al di là delle differenze ancora una volta emerse tra le varie regioni nella capacità di attivazione, così come nella funzionalità di que-

sti servizi, ha comunque ribadito l'importanza della capacità di dare risposte 'vicine' e personalizzate a chi è bisognoso di cure.

E vale la pena di ricordare che in questa direzione confluiscono sia le aspettative dei pazienti che le indicazioni della Missione 6 del PNRR, che sottolineano la necessità di puntare sul potenziamento dell'assistenza di prossimità.

Tra le aspettative di cambiamento nel breve periodo del SSN, il 45% degli italiani indica proprio il potenziamento dei servizi territoriali e crede nel valore delle Case di comunità previste dal PNRR. Centrali nel modello di innovazione della rete di assistenza sul territorio sono infatti le 1.350 Case di comunità programmate, ma anche le Centrali Operative Territoriali, insieme all'idea portante di una maggiore integrazione con il sociale.

L'aspetto su cui le nuove o rinnovate strutture territoriali dovrebbero puntare è quello di essere un luogo di partecipazione diretta di coloro che su quel territorio vivono e di rappresentare un punto di riferimento reale per la popolazione, dove si punti sulla prevenzione, anche estesa ad ambiti non sanitari, si innovi l'approccio delle cure primarie, si adotti un approccio multidisciplinare, si lavori sull'accessibilità dei servizi in collegamento con l'ospedale, anche per evitare ospedalizzazioni improprie e creando le condizioni essenziali perché la casa sia il primo luogo di cura. I passi di implementazione, come la sottoscrizione tra ciascuna Regione e il Ministero della salute di un contratto istituzionale di sviluppo corredato da un Piano operativo regionale, sottolineano infatti l'importanza delle Case di comunità ma anche l'obiettivo richiamato della casa come primo luogo di cura e individuano nel-

Tra le aspettative di cambiamento nel breve periodo del SSN, il 45% degli italiani indica il potenziamento dei servizi territoriali e crede nel valore delle Case di Comunità previste dal PNRR

la telemedicina uno strumento importante per raggiungerlo. Nella stessa direzione vanno il Decreto Ministeriale n. 77 del 2022, che delinea il nuovo modello organizzativo dell'assistenza territoriale così come le linee guida del Modello digitale per l'attuazione e il potenziamento dell'assistenza domiciliare (decreto-legge 29 aprile 2022).

La direzione indicata è chiara e sembra aver fatto tesoro dell'esperienza della pandemia. Il Distretto sanitario si configura come il centro di riferimento per l'accesso a tutti i servizi delle ASL in cui si dovrebbe dare attuazione all'integrazione socio-sanitaria e nel cui ambito opera la Casa della comunità, punto centrale della nuova rete, in cui è garantita ai cittadini un'assistenza continua (ogni giorno h24). È inoltre importante sottolineare il ruolo attribuito ad una rete articolata, in cui operano servizi potenziati e nuovi servizi. Si pensi all'Ospedale di Comunità, che ha il compito di facilitare la transizione dei pazienti dalle strutture ospedaliere per acuti al loro domicilio e alle Unità di Continuità Assistenziale (UCA) le quali, anche dopo la pandemia, sono chiamate a garantire il supporto alla presa in carico delle situazioni più complesse a domicilio, grazie a un'equipe mobile composta da almeno un medico e un infermiere.

Naturalmente, in questo percorso di sviluppo delle cure al domicilio del paziente, è essenziale il potenziamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), che entro il 2026 dovrà raggiungere il 10% degli over 65, così come l'apporto di nuove figure fondamentali per garantire la continuità assistenziale, il coordinamento delle cure e l'integrazione con il sociale, come l'infermiere di famiglia o comunità.

Si tratta di un percorso complesso in cui viene sottolineato anche il valore strategico dell'erogazione di servizi e prestazioni sanitarie a distanza attraverso l'uso di dispositivi digitali. L'obiettivo dichiarato è il potenziamento e la messa a regime delle diffuse sperimentazioni di telemedicina, pensata

come un tassello importante di questo modello di cure coordinate, personalizzate e vicine al paziente. In particolare, è prevista l'implementazione di diversi servizi di telemedicina nel *setting* domiciliare, attraverso i quali erogare prestazioni anche a distanza mediante team multi-professionali.

Si tratta di un aspetto importante ai fini del potenziamento reale della domiciliarizzazione. Dal punto di vista dei cittadini i tempi appaiono ormai maturi. I dati di un recente rapporto del Censis mettono in evidenza un effetto "collaterale" degli anni della pandemia: gli italiani hanno sperimentato un ampliamento del rapporto con le nuove tecnologie e hanno aderito in grande misura alle attività a distanza. I comportamenti digitali si fanno sempre più abituali, sia nella sfera privata che nel lavoro e il 70,4% degli italiani ritiene che la digitalizzazione abbia migliorato la loro qualità della vita, grazie alla semplificazione di tante attività quotidiane. Anche nei rapporti con i servizi pubblici si è assistito a un potenziamento dell'utilizzo di strumenti digitali. I dati AgID mostrano che dal 2020 al 2021 le identità SPID rilasciate alla popolazione sono più che raddoppiate (erano 15,5 milioni a dicembre 2021 e sono diventate 27,2 milioni nello stesso mese del 2022, fino agli attuali (ottobre 2022) 32,8 milioni).

Più complesso il percorso di messa a regime del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE). Tutte le regioni hanno attuato il FSE e si susseguono i passi per garantire l'interoperabilità tra i sistemi regionali di FSE. Tuttavia, i dati di utilizzo sono ancora molto differenziati e nel monitoraggio AgID in alcune regioni l'utilizzo, ad esempio da parte dei medici, non viene rilevato.

**È essenziale il potenziamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), così come l'apporto di nuove figure fondamentali per garantire la continuità assistenziale, il coordinamento delle cure e l'integrazione con il sociale, come l'infermiere di famiglia o comunità**



In merito alla telemedicina, gli ultimi dati del Ministero della salute, che risalgono al 2018, segnalano 282 esperienze di telemedicina attive sul territorio nazionale, di cui poco meno del 40% erano progetti pilota o sperimentali. Si tratta di esperienze di teleconsulto nel 29% dei casi, nel 23% di tele-refertazione e nel 22% di telemonitoraggio. L'ambito specialistico prevalente (43% delle esperienze) è la cardiologia e nel 55% la tipologia di pazienti sono cronici. Anche in questo caso è molto probabile che l'esperienza della pandemia abbia avuto un effetto moltiplicatore: ad esempio, i dati di uno studio Censis relativo alla condizione dei pazienti con diabete riportano che il 69% dei Centri di diabetologia dell'area metropolitana di Milano durante il lockdown ha attivato visite di controllo online. Si tratta di uscire dalle esperienze, spesso molto ricche, di tipo sperimentale o estemporaneo per garantire strutturazione stabile a queste attività, proprio alla luce dell'importanza attribuita allo sviluppo della telemedicina come strumento del potenziamento della medicina del territorio.

Certo, rimangono molti nodi da sciogliere, prima di tutto la questione poco affrontata delle grandi differenze di partenza nell'of-

ferta e nel funzionamento della sanità nelle varie regioni italiane, che avrebbe bisogno di azioni mirate per garantire finalmente l'attuazione dell'equità dell'accesso alle cure a tutti i cittadini.

Altro nodo strategico è quello del fabbisogno di personale, oggi carente anche a causa delle politiche di riduzione dei costi sanitari che, negli anni, a causa del blocco del turnover, hanno portato ad una riduzione e ad una senilizzazione del personale medico ed infermieristico del SSN. Al momento, l'età media dei medici è di 51,3 anni e quella degli infermieri è di 47,3 anni, con quote importanti prossime al pensionamento che fanno intravedere un ulteriore scenario di riduzione della disponibilità di personale all'interno del sistema sanitario pubblico.

Ma non si tratta solo delle pur necessarie politiche di potenziamento e stabilizzazione del personale, ma anche dell'impegno nella formazione, soprattutto quella mirata sull'aspetto della digitalizzazione e non solo, che rappresenta una condizione indispensabile per dare concretezza ed efficacia agli investimenti strutturali e per cambiare in una chiave innovativa, non più procrastinabile, l'assetto del sistema delle cure nel nostro paese.

SANITÀ DIGITALE E *CONNECTED HEALTH*

di **Simona Solvi**, *Manager "Healthcare Innovation", P4I*

**Marco Paparella**, *Partner "Healthcare Innovation", P4I*

**Cristina Sabia**, *Consultant "Healthcare Innovation", P4I*

**Federico Della Bella**, *Partner "Healthcare Innovation", P4I*

**Emanuele Madini**, *Partner "People & Innovation", P4I*

**Michele Zanelli**, *Associate Partner "Data Insights & Organization", P4I*

**Sara Bacchieri**, *Information & Cybersecurity Advisor, P4I*

**Francesco Curtarelli**, *Manager e Responsabile Service Line Sanità "Compliance", P4I*

A più di due anni di distanza dall'impatto devastante che il Covid ha avuto sulle nostre vite, sull'economia globale e sui sistemi sanitari, ci si ritrova da un lato con criticità esacerbate dalla pandemia – la mancata integrazione e la difficile reperibilità delle informazioni tra ospedale e territorio, i lunghi tempi di attesa e le difficoltà nella gestione dei pazienti con cronicità e fragilità – ma dall'altro con le risorse economiche che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato alla Sanità – 8,6 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 all'interno della Missione 6 – che rappresentano la grande opportunità di sviluppo ed evoluzione verso un sistema sanitario più sostenibile, resiliente, inclusivo. Tale modello passa necessariamente attraverso il **ripensamento digitale di servizi e processi di cura** per mo-

dellarli sulle esigenze dei cittadini/pazienti, sempre più differenziate ed evolute. Ora è il tempo in cui la gestione delle criticità ordinarie non deve sottrarre energie alla visione e progettazione di una sanità moderna, digitale, integrata, data-driven.

Per semplificare e migliorare l'interazione, l'usabilità e l'accessibilità dei servizi sanitari digitali è fondamentale un ripensamento del modello assistenziale. È in questa accensione che deve essere intesa la **connected health**, come adattamento dei servizi sanitari alle esigenze dei cittadini e a supporto dei professionisti coinvolti in tutte le fasi del percorso di cura. Il nuovo modello è incentrato sull'**empowerment del cittadino**, che può accedere ad una moltitudine di servizi attraverso piattaforme interoperabili e 'connesse'. Infatti, l'integrazione del digitale nel nostro sistema sanitario supporta i cittadini in innumerevoli casi, quali monitoraggio di parametri e stile di vita, accesso ai servizi attraverso un'immediata fruizione delle informazioni, telemedicina e continuità di cura e prevenzione.

L'obiettivo principale è la promozione di una **medicina personalizzata e integrata con il territorio**, attraverso la collaborazione e la condivisione delle informazioni cliniche in maniera veloce, precisa ed efficiente. Per ripartire 'connessi' è fondamentale però indirizzare gli ostacoli al completo inserimento nel nostro sistema sanitario del modello di

Il primo passo verso la definizione di un nuovo modello di cura basato sul paradigma della *connected health* è l'individuazione di percorsi, spazi e tecnologie in un'ottica *human centred*



cura digitale. In primo luogo, risolvendo le problematiche relative all'**integrazione delle tecnologie nelle organizzazioni sanitarie**: la sola tecnologia non è sufficiente senza un ripensamento dei processi e dell'organizzazione, anche per superare e uniformare le frammentazioni esistenti, in particolare a livello territoriale. In secondo luogo, nel ridisegno dei processi supportati dalle tecnologie, vanno tenuti in considerazione "by design" l'esperienza dell'utente/paziente e i relativi aspetti di **protezione e sicurezza del dato** e delle informazioni scambiate. Infine, per sviluppare e accelerare il cambiamento, è inevitabile la creazione di una cultura e di competenze digitali, attraverso la formazione di professionisti sanitari, cittadini e pazienti.

L'evoluzione dei servizi sanitari implica la strutturazione di un percorso che integri la progettazione del nuovo modello organizzativo e dei processi con la scelta di soluzioni tecnologiche abilitanti e pronte ad entrare in produzione. Il primo passo verso la definizione di un nuovo modello di cura basato sul paradigma della connected health è l'individuazione di percorsi, spazi e tecnologie attraverso il **service design in un'ottica human centred**: è solo traducendo i bisogni e le idee delle persone coinvolte direttamente nel progetto che il cambiamento diventa parte della nuova realtà. Inoltre, per l'implementazione dei nuovi servizi digitali risulta fondamentale, una volta definite le necessità e individuati i touchpoint digitali, raccogliere i requisiti organizzativi, normativi e tecnologici. Infine, il nuovo modello di cura diventa effettivamente integrato nel sistema sanitario se le soluzioni implementate e il ridisegno dei processi sono stati adeguatamente accompagnati da **formazione e change management**.

Le tecnologie ad oggi presenti nel mercato sanitario sono molteplici, a partire dai **wea-rables**, fino alle soluzioni di **Intelligenza artificiale** e di **Telemedicina**. La Telemedicina prevede l'erogazione di servizi di assistenza

sanitaria (televisita, teleconsulto, telemonitoraggio, teleassistenza) tramite il ricorso a tecnologie innovative con molteplici vantaggi percepiti, quali la riduzione dei tempi dedicati agli spostamenti, della frequenza di ricovero e di degenza dei pazienti.

Dunque, l'individuazione e l'implementazione di un approccio strategico finalizzato alla revisione del modello organizzativo e di governo, deve essere integrato con servizi e processi volti all'orientamento delle persone all'usabilità e all'adozione di nuove soluzioni digitali, tecnologie interoperabili orientate alla condivisione del dato, e compliance alle normative vigenti in tema di cybersecurity e protezione dati a tutela del personale, dei servizi e del patrimonio aziendale.

Partire dal riconoscimento del percorso del paziente (**patient journey**) e della sua esperienza (**patient experience**) diventa fondamentale per comprendere le diverse esigenze, gli stati d'animo, le preoccupazioni e gli ostacoli vissuti in ogni momento: dalla presa di consapevolezza del bisogno emergente, attraverso le fasi di ricerca della soluzione e della struttura, pagamento, accesso alla struttura, erogazione del servizio lungo il percorso diagnostico-terapeutico, follow-up e prevenzione.

La sanità oggi dispone di **una quantità e di una granularità di dati** un tempo impensabili e proprio questi ci vengono in aiuto nella ricostruzione del percorso e delle esigenze del paziente: i dati socio-demografici, le reazioni alle terapie, i dati biometrici, il monitoraggio dei comportamenti, mettono a disposizione dei medici ricchi dataset analizzabili attraverso algoritmi di *machine learning*, permettendo lo sviluppo della cosiddetta medicina di precisione, ovvero l'applicazione di terapie il cui tasso di successo è prevedibile sulla base dei diversi attributi del paziente e al contesto terapeutico. Il digitale permette di raccogliere dati e informazioni anche nel monitoraggio dell'aderenza terapeutica dei pazienti, oltre che nella cura e assistenza personalizzata.

In questo contesto, le strutture sanitarie si stanno attrezzando per guidare questo cambiamento, mettendo al centro delle proprie strategie la digitalizzazione dell'esperienza del paziente e lo sfruttamento sempre più pieno dei dati.

Il patrimonio informativo costituito dalle banche dati che alimentano i processi della connected health può essere fruito per molteplici finalità: oltre alla finalità di cura, possono essere perseguite, ad esempio, finalità di ricerca scientifica attraverso l'uso secondario dei dati clinici, di *customer satisfaction*, di monitoraggio delle performance del dispositivo medico attraverso analisi statistiche.

La compliance normativa rispetto al trattamento dei dati personali individua le finalità e le basi di liceità per i trattamenti svolti dai diversi attori coinvolti nel processo di cura dell'insieme dei dati dai quali è alimentato l'ecosistema sanitario. Ne deriva che ciascun attore coinvolto nelle attività di trattamento dati è tenuto a garantire il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa europea e nazionale sulla protezione dei dati, ovvero dalla normativa di settore e dai provvedimenti dell'Autorità Garante della privacy secondo l'approccio **privacy by design e by default**.

Tali aspetti assumono oggi una rilevanza più che mai attuale: il GDPR, infatti, non vuole solo tutelare la riservatezza e la privacy delle persone fisiche, ma si prefigge altresì l'obiettivo di consentire una libera circolazione dei dati stessi. Tale concetto è tra i pilastri richiamati anche nella proposta per lo schema di Riforma dei Sistemi Informativi Sanitari, che dedica al tema della protezione dei dati un intero capitolo, evidenziando la necessità di un intervento anche legislativo volto a creare le condizioni per cui si possa davvero favorire la libera e sicura circolazione dei dati personali.

Analogamente, un dato non corretto, mancante, o un dato o un servizio non disponibile nell'erogazione di una prestazione sani-

taria possono comportare danni irreversibili alla salute del paziente. Le strutture sanitarie devono, oggi più che mai, gestire con priorità i rischi legati all'utilizzo di dispositivi medici e IoT, non più isolati ma connessi in rete, utilizzati sia in struttura che sul territorio.

È importante che in fase di progettazione vengano svolti i passaggi fondamentali per proteggere i dati in una logica di **security by design**: valutare i rischi, individuare i requisiti

di sicurezza, classificare i dati e infine tracciare i flussi all'interno del sistema informativo. Se svolte in una fase successiva, queste attività saranno meno efficaci e potrebbero avere un impatto maggiore sui costi e sull'usabilità delle soluzioni.

Il ricorso al lavoro da remoto durante l'emergenza Covid ha consentito di limitare i rischi di salute nel settore sanitario per quelle professioni che potevano svolgere il proprio lavoro anche da remoto e garantire la continuità dei servizi a supporto degli operatori coinvolti in prima linea nell'assistenza i cittadini. Da un certo punto di vista, si è trattato di un'**accelerazione di un cambiamento organizzativo e culturale** iniziato già prima del Covid che ha consentito di potenziare l'attitudine e le competenze digitali del personale sanitario. Non dobbiamo però confondere lo smart working con il semplice ricorso al lavoro da remoto. Si tratta infatti di creare un modello di organizzazione del lavoro basato su flessibilità e autonomia delle persone a fronte di una loro responsabilizzazione sui risultati da raggiungere. Ora che stiamo finalmente uscendo dalla fase emergenziale, le aziende sanitarie si trovano di fronte a un bivio: da una parte vi è infatti la possibilità di limitare l'interpreta-

Dalla fase di progettazione dei servizi della "sanità connessa" il modello deve includere il ripensamento dei processi supportati dalle tecnologie, l'ascolto attivo delle esigenze del cittadino/paziente, la valorizzazione del dato e la sua protezione



zione dello smart working a semplice lavoro da remoto per la gestione delle emergenze; dall'altra parte, invece, vi è l'occasione di affrontare il percorso di cambiamento organizzativo e culturale in modo più maturo e sostenibile. È possibile sfruttare lo smart working per stimolare le diverse strutture nel ripensare processi e attività in funzione di una maggiore **digitalizzazione delle attività e flessibilità nei tempi e modalità di erogazione dei servizi** ai cittadini.

Il digitale e gli avanzamenti nella tecnologia stanno trasformando profondamente la sanità, sia dal lato delle possibilità offerte a scienziati, ricercatori, medici e infermieri di curare con strumenti sempre più precisi e sofisticati i pazienti, sia dal punto di vista del

servizio offerto al cittadino. La trasversalità e la multidisciplinarietà che caratterizzano la *connected health* rispondono in maniera completa al bisogno di innovazione e di integrazione del nostro ecosistema sanitario. Fondamentale quindi un **approccio multidisciplinare** come quello descritto, che rifletta questa necessità e integri competenze differenti: a partire dalla fase di progettazione dei servizi della "sanità connessa", il modello deve includere il ripensamento dei processi e dell'organizzazione supportati dalle tecnologie, l'ascolto attivo delle esigenze del cittadino/paziente, la valorizzazione del dato e la sua protezione lungo tutto il percorso di erogazione dei servizi.

## LE COMPETENZE DEI PROFESSIONISTI IN SANITÀ

di **Caterina Baccileri**, *Dirigente Responsabile della Struttura Semplice Dipartimentale Formazione e Sviluppo del Capitale Umano, ASST Nord Milano*

I professionisti della sanità e della pubblica amministrazione sono posti di fronte a nuove sfide, a cambiamenti del Sistema Sanitario Nazionale e necessitano quindi di nuove conoscenze e di nuove professionalità, dotate di competenze specialistiche e trasversali. La formazione del personale della pubblica amministrazione per essere al passo con le sfide che abbiamo di fronte deve ispirarsi e mutuare le esperienze di maggior successo. I giovani laureati in ingresso, che non hanno ancora maturato un'esperienza lavorativa possono risultare carenti nelle competenze di settore e/o privi di competenze trasversali (soft skill, hard skill, digital skill), che si formano con le esperienze di lavoro.

La pubblica amministrazione a sua volta non è sempre in grado di prevedere percorsi di formazione *ad hoc*, con esperienze sul campo anche presso altre aziende che posseggono personale esperto, skillato. In particolare, il Piano di orientamento del neoassunto nell'azienda, il c.d. *onboarding*, riveste quella fase in cui il nuovo dipendente neoassunto dovrebbe acquisire tutte le conoscenze, le competenze e apprendere i comportamenti per diventare parte integrante dell'azienda, sia a livello organizzativo che di "cultura" aziendale.

Per il Dipartimento della funzione pubblica **la formazione è al centro delle strategie della pubblica amministrazione**. Lo sviluppo delle competenze rappresenta, insieme alla digitalizzazione, al *recruiting* ed alla semplificazione, una delle principali direttri-

ci dell'impianto riformatore. La formazione è leva strategica di gestione delle risorse umane per una nuova pubblica amministrazione. La valenza della formazione è duplice: rafforzare le competenze individuali dei singoli dipendenti e rafforzare strutturalmente le amministrazioni pubbliche, nella prospettiva del miglioramento continuo della qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese.

L'investimento in capitale umano programmato nell'ambito del PNRR non riguarda solo l'aggiornamento delle conoscenze, ma anche lo sviluppo delle competenze organizzative e manageriali a supporto dei processi di cambiamento della pubblica amministrazione.

La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente definisce le competenze come **una combinazione**

**di conoscenze, abilità e atteggiamenti**.

La competenza è essenzialmente ciò che una persona dimostra di saper fare (anche intellettualmente) in modo efficace, in relazione ad un determinato obiettivo, compito o attività in un determinato ambito disciplinare o professionale. Il risultato dimostrabile ed osservabile di questo comportamento competente è la prestazione o la performance<sup>1</sup>.

La competenza non si compone solo di abilità professionali, ma è caratterizzata da un insieme di fattori psicologici, motivazionali, di capacità, conoscenze ed esperienze che permettono all'individuo di raggiungere un risultato lavorativo completo

<sup>1</sup> Rosario Drago (2000)



La competenza non si compone solo di abilità professionali, ma è caratterizzata da un insieme di fattori psicologici, motivazionali, di capacità, conoscenze ed esperienze che permettono all'individuo di raggiungere un risultato lavorativo completo, soddisfacente. Nello specifico, le aree di competenza da rafforzare nel prossimo Piano dei fabbisogni formativi delle Aziende Sanitarie Locali e delle ASST riguardano:

- le **competenze digitali**: competenze per la transizione digitale, cartella clinica digitale e telemedicina (e-health) e gestione documentale;
- le **competenze organizzative**: competenze trasversali, *empowerment* organizzativo, gestione dei conflitti e benessere organizzativo;
- le **competenze manageriali**: comunicazione e relazione, project management certificato e *change management*.

La formazione offerta a livello aziendale ed extra aziendale non solo assicura l'aggiorn-

amento e l'acquisizione di nuove competenze, ma diventa una leva strategica per i processi di cambiamento culturale e organizzativo (*change management*), promuovendo lo sviluppo delle professionalità, sia per valorizzare lo sviluppo delle competenze del capitale umano, sia per stimolare l'innovazione della pubblica amministrazione, come indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (ABCD della PA), sia per stimolare l'innovazione e migliorare la qualità delle cure, dell'assistenza e della ricerca. La funzione formazione viene pertanto valorizzata, rilanciando nuovi paradigmi educativi improntati al digitale da affiancare alla formazione tradizionale analogica, agevolando e migliorando la qualità della formazione erogata.

Infine, occorre valorizzare il ruolo dei Responsabili Formazione quali soggetti attivi nelle scelte di *empowerment* delle persone e di sviluppo organizzativo, tecnologico e digitale delle aziende sanitarie.

## PREVENIRE IL CYBERCRIME IN SANITÀ. UN MODELLO COMUNE PUBBLICO-PRIVATO

di **Matteo Montesi**, *Responsabile Gestione Sistemi Informativi - Fondazione Don Gnocchi, Milano*

La costruzione della sicurezza delle infrastrutture critiche socio-sanitarie nazionali si sta plasmando velocemente per mano della rapida strutturazione della Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), attore fondamentale per l'arricchimento dei pilastri tecnici e per lo sviluppo degli strumenti organizzativi già avviato negli anni da altri attori istituzionali quali AgID. Come accade per tutte le progettualità sistemiche ed unificanti, l'azione di revisione avviene partendo dalle fondamenta: reclutamento, professionalità, principi, normative, riuso del pregresso, strutturazione di collaborazioni istituzionali (DTD, MISE, MAE), nuove funzioni e strumenti di sviluppo e comunicazione.

### L'arrivo della Cavalleria

La *roadmap* di ACN è trasparente<sup>1</sup>: competenza, programmazione, misurazione dell'avanzamento delle attività sono una dimostrazione sfidante di un limitato gruppo di persone, competente, che può concretizzare tanto e cambiare molto rapidamente le regole, per far crescere il sistema-paese, auspicabilmente riutilizzando quanto già realizzato. La revisione delle fonti giuridiche collegata ad una chiara e puntuale documentazione tecnica allegata alle fonti stesse, l'ispirazione e il richiamo a standard internazionali (NIST, ISO3100, ISO27001) danno fiducia ai tecnici in cerca di punti fermi e uniformità di linguaggio, *benchmark* comuni tra strutture (pubbliche e private). ACN si sta muovendo normando e unificando le linee guida di accreditamento,

certificazione e formazione (su tutti i livelli); facendo ciò la costruzione della conoscenza diffusa tramite leggi/documenti unita alla formazione e certificazione *by design/by default* dei prodotti IT definirà cosa serve fare e il meccanismo di controllo/monitoraggio sarà infine tutto allineato. A conclusione del processo, l'implementazione di norme finalizzate alla revisione dei centri di certificazione/valutazione cyber sia a livello civile che militare, l'esercizio dei poteri speciali ed una attenzione all'Intelligenza artificiale chiuderà anche temi di potenziale debolezza poco noti, ma strategici.

### Il modello unico

La vera novità è che ACN sta perseguendo finalmente un modello unico che normi e renda trasversali regole, strumenti, logiche tra entità pubbliche e private: ci stiamo allontanando dai tempi del CERT-PA e CERT-N, del doppio canale pubblico/privato, della poca chiarezza su cosa era necessario adottare come metodo di *risk management* (NIST, ENISA, eIDAS, GDPR); lontani sono i tempi in cui tra colleghi, si era alla ricerca di una condivisa e valida checklist tra le differenti strutture sanitarie: oggi esiste una strategia espressa<sup>2</sup>, un inizio di strumento normativo fondante, qualcosa che si muove in modo rapido-armonico, ancora incompleto (per motivi di fattibilità temporale), ma di dichiarata visione a lungo termine. Questo

L'accesso finanziato alle strutture accreditate che erogano servizi di salute tramite le piattaforme nazionali aperte fornirebbe accesso a servizi omogenei paritetici, con uniformità di catalogo e livelli di servizio e di sicurezza certi

<sup>1</sup> <https://www.acn.gov.it/>

<sup>2</sup> [https://www.acn.gov.it/ACN\\_Strategia.pdf](https://www.acn.gov.it/ACN_Strategia.pdf)



status sposta la responsabilità e la necessità di azione altrove, quasi ad un passare la palla ai manager IT, che alcune volte sono ricorsi a MEPA ed agli strumenti di approvvigionamento della PA per tamponare urgenze con singole soluzioni o presunti prodotti "risolutori", solo con lo scopo di adempiere rapidamente ad una norma, per poi non risolvere temi di organizzazione della sicurezza in modo compiuto. È lapalissiano che le ostilità sul canale digitale, tra cui il *cybercrime*, non cesseranno mai per definizione: terminata la premessa del positivo e glorioso arrivo "della cavalleria" impersonificata dalla ACN, passiamo il focus su chi dovrà garantire che quanto normato da ACN debba essere adottato (*adoption*), aderente (*compliance*) e poi gestito in modo trasversale tra PA e privato accreditato.

### Gli attori sul campo

Di seguito alcuni spunti di riflessione cercando di identificare cosa manca, priorità e gli errori da evitare<sup>3</sup>. Iniziamo con l'affrontare separatamente i temi di accesso al mercato dai meccanismi di finanziamento: pubblica amministrazione e strutture private accreditate che erogano servizi sanitari dovrebbero aderire con le stesse possibilità, ritmi e metodi a normative e progetti collegati tra loro da un filo conduttore che possa realizzare un fronte comune di sviluppo, adozione, sicurezza dei sistemi. Limitatamente agli sviluppi del SSN dobbiamo comprendere se è già nota la mappatura e perimetro degli *asset* su cui intervenire, se le architetture finanziate ed i progetti, insieme al meccanismo di approvvigionamento legato al PNRR sono efficaci, condivisi e legati ad una analisi del rischio complessiva. Le infrastrutture e i servizi base offerti dalla PA alle strutture private accreditate dovrebbero essere un tema risolto: con canali di finanziamento separati (pubblico/privato) rispetto al PNRR il rischio da evitare è quello di sviluppare piattaforme separate accentuando il divario, lasciando i due canali storici se-

parati. Non stiamo parlando di far accedere le Strutture private accreditate direttamente al PNRR, ma di permettere l'accesso alle stesse piattaforme sicure ed estendere il perimetro ai privati accreditati, vincolando il loro percorso di accreditamento al SSN anche agli indicatori di IT security (non solo privacy). L'accesso finanziato alle strutture accreditate che erogano servizi di salute tramite le piattaforme nazionali aperte, lato PA fornirebbe accesso a servizi omogenei paritetici, con uniformità di catalogo e livelli di servizio e di sicurezza certi. Un esempio digeribile ai meno tecnici è l'attuale stato dell'arte della gestione delle identità offerto dalla PA: sicurezza e contemporanea efficienza nei processi operativi di accesso non sarà realizzata senza un *single sign in* che superi la gestione dell'identità semplice (SPID, CIE) e gestisca anche regole di profilazione collegate a classificazioni e tassonomie comuni rispetto ad attori (chi), profili specifici, e sistemi (dove).

### Prevenzione, Pianificazione, IT Operation

In un mondo perfetto le realtà pubbliche/private realizzano la loro analisi del rischio con cadenza annuale su di una anagrafica di asset codificati e condivisi a livello nazionale, sviluppano gli investimenti di conseguenza ed il budget annuale viene redatto in modo correlato, puntando alla minimizzazione del rischio residuo. Nel mondo reale ACN pone le basi a regole sul fronte della certificazione, validazione, obbligatorietà di test e della analisi: ci porta a fare passi avanti sul modello di classificazione unico basato su anagrafiche e tassonomie nazionali con riferimenti a normative nazionale o comunitarie (ISO3100, NIST, EINS-A). Una riflessione sulle leve e sugli stimoli da adottare potrebbe essere legata allo strumento del finanziamento condizionato: nella PA l'adempimento di misure minime di sicurezza (formali e sulla carta) non ha funzionato nel passato; iniziare a rendere mandatoria la semplice inventariazione dei servizi e dei beni IT su di un CMDB (*Configuration management database*) nazionale potrebbe essere un pas-

<sup>3</sup> [https://www.acn.gov.it/ACN\\_Implementazione.pdf](https://www.acn.gov.it/ACN_Implementazione.pdf)

so concreto. Su questo fronte la spinta di ACN rispetto al normare la redazione di elenchi di servizi e asset a livello nazionale è da cogliere e cavalcare con caparbietà: il pericolo è che PA e privati rispondano con la logica dell'adempimento informativo *una tantum* senza intercettare il tema della automatizzazione gestione di queste informazioni sul fronte *operation IT* rispetto all'asset management (CMDB). Altra azione da avviare è il processo di risk management a livello perlomeno regionale (condizionante i finanziamenti correnti e straordinari) senza lasciarlo relegato alla PA ovvero ai singoli accreditati, rischiando di avere diversi esiti, interpretazioni e progettualità.

### **Linea operativa, organizzazione e prevenzione di eventi avversi**

Evitando di cadere nello scontato, la crescita culturale degli utenti finali e di chi opera sulla linea è realmente un fattore fondamentale nell'abbattimento della superficie di attacco. All'interno delle Regioni ancora oggi mancano le funzioni organizzative strutturate dedicate alla gestione della sicurezza e della privacy: si ricorre sovente ad azioni di nomina di singole figure in staff senza procedere con il consolidamento nell'organizzazione di funzioni di gestione interna complete. Tra l'altro, con tali organizzazioni stabili sarebbe possibile il monitoraggio continuo del livello di *awareness*, una formazione canonica e alternativa (*phish threat simulation*), una condivisione periodica degli eventi avversi che possa portare a una consapevolezza e una prevenzione. Dal campo osserviamo aziende sanitarie con percentuali del 7% di personale che abbozza a *phish threat* con furto di credenziali: una seria riflessione è mandatoria. Altro argomento che rischia di passare di moda rispetto alle azioni operative fondamentali è la gestione dei backup dei sistemi operazionali: ad oggi nelle situazioni di cloud ibrido, con sistemi altamente connessi, al di là del *disaster recovery* che rimane una chimera, siamo sicuri che le aziende complesse abbiano certezza che tutte le politiche di backup

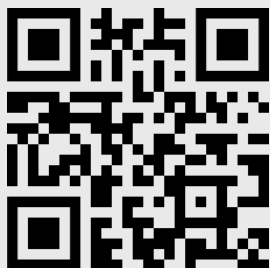
ed i piani/simulazioni di *restore* siano effettive ed aggiornate? (misure minime di sicurezza *docet*).

### **Simulazioni e Test**

Nella programmazione e strategia dell'ACN, a livello nazionale e regionale sono finalmente previste forme di esercitazioni-simulazioni di attacco massivo. Dovremo tutti essere preparati in modo adeguato e trasversale ad affrontare un evento avverso quale un attacco IT di misura sproporzionata rispetto alle risorse disponibili (maxi-emergenza). Ipotetiche simulazioni organizzate a livello regionale o macro-distrettuale dove il disastro sia di tipo *IT security*, sapranno registrare concretamente reazioni durante e dopo l'attacco e testare procedure di contingenza tipiche e legate a realtà di emergenza-urgenza. Le procedure saranno verificate sul campo e riviste con il personale; il focus dell'esercitazione sarà legato alla continuità di servizio, al ripristino dei sistemi, al perdurare della mancanza di un servizio base. Errore da evitare è quello di trascurare, come accaduto fino ad ora, la solidità degli ultimi due anelli della catena di comando e risposta sul campo (CERT regionali e referenti strutture sensibili). Ad oggi tali anelli sono da costruire e consolidare, oltre ad essere fondamentali nella realizzazione della risposta e gestione dell'attacco. Di contro, ad oggi funziona in modo efficace lo CSIRT ed i nuclei centrali di monitoraggio, anche con il supporto dei SOC nazionali. Tali evidenze sarebbero importanti non solo sulla linea operativa e di risposta degli ultimi due livelli della catena dei CERT, ma anche sul fronte dei processi "core-nazionali" che potrebbero avere dei casi d'uso non ancora considerati. In conclusione, l'attuale contesto di forte finanziamento legato al PNRR vede con fiducia ACN, MEF, MISE sviluppare politiche, indirizzi e nuove regole di investimento legate ai bandi di gara, con una dimensione aggiuntiva di priorità legata al tema strategico della sicurezza trasversale tra sistemi PA e privati accreditati.



## FORUM PA SANITÀ 2022 IL FUTURO DELLA SANITÀ, TRA ONE HEALTH E DIGITALE



▲  
Vai agli eventi e scopri i  
protagonisti della manifestazione



▲  
Scopri i vincitori del premio 2022

In continuità con lo scorso anno, il tema guida della settima edizione della manifestazione FORUM PA Sanità 2022 è stato “One Health, digital”, l’approccio olistico che abbraccia – oltre alla salute umana – quella di tutto l’ecosistema, acquisita come imprescindibile per il raggiungimento del benessere globale. È la strategia che guida digitalizzazione e innovazione nella direzione di un progetto di sviluppo unico, fondato sul legame indissolubile tra salute delle persone, animali, piante e in generale dell’ambiente in cui tutti siamo immersi. L’evento FORUM PA Sanità 2022 è stato promosso da FPA e P4I-Partners4Innovation, società del gruppo DIGITAL360, e organizzato in collaborazione con venti partner: AWS, Armis, Cisco Italia, Reply, Coopservice, Deda Next, Dedalus, Doctolib, DXC Technology, Genesys, HPE, KPMG Advisory, Microsoft Italia, MongoDB, Osservatorio cronicità, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, Porini, Pure Storage, Samsung Electronics Italia, Vree Health.

### Tema

La settima edizione di FORUM PA Sanità ha cercato di rispondere alla domanda **“Come rendere operativo l’approccio One Health?”**. Un supporto ormai imprescindibile arriva dal digitale, attraverso cui si possono concretizzare tutti gli elementi tipici della visione olistica: l’interdisciplinarietà, l’interdipendenza e l’integrazione tra i diversi ambiti attraverso lo scambio di dati su piattaforme che combinano e mettono in condivisione tutte le conoscenze necessarie all’interno dei percorsi di cura. Nello specifico, l’adozione di soluzioni interoperabili aderenti agli standard internazionali favorisce lo scambio di dati tra organizzazioni, a supporto delle decisioni (*data-driven health*), anche in caso di emergenze e sfide globali. Al centro del percorso d’innovazione e trasformazione della sanità la *smart health* abilita modelli virtuosi di comunicazione e consultazione, consentendo la sostenibilità economica e ambientale attraverso il monitoraggio da remoto dei pazienti. I modelli di erogazione dei servizi (*connected health*) e di gestione dei flussi di beni e persone (*smart operation*) minimizzano inoltre gli impatti ambientali, oltre che rispondere alle esigenze dei cittadini e migliorarne la qualità di vita. Attraverso le risorse significative messe a disposizione dal PNRR, nonché gli strumenti messi in campo dal PON GOV Cronicità 2018-2023, si ha oggi una possibilità concreta di realizzare e perfezionare queste tecnologie in grado di trasformare e innovare la sanità.

## I numeri

Le due giornate di FORUM PA Sanità 2022 sono state una grande occasione di confronto tra gli stakeholders della sanità pubblica e privata sulle prospettive della sanità digitale, in un'ottica di *One Health*. Hanno partecipato Ministeri, enti centrali, assessorati regionali, agenzie per la salute, direzioni regionali, vertici strategici e clinici delle aziende sanitarie, socio-sanitarie e ospedaliere, società medico scientifiche, ordini e collegi delle professioni sanitarie, terzo settore, associazioni pazienti e cittadinanza organizzata, associazioni imprenditoriali, media, aziende di consulenza, Università e istituti di ricerca, provider TLC, società in-house delle Regioni, start up, imprese fornitrici del farmaco e dispositivi ICT HW e SW, cooperative di servizi. Diversi i format all'interno di un evento che quest'anno si è svolto prevalentemente in presenza, senza rinunciare alla capacità di connettere e fare rete offerta dal digitale. Nel programma della manifestazione si sono alternati: **Scenari** (in presenza), per il confronto sui grandi temi di visione che interessano la salute globale, con la partecipazione di Istituzioni ed enti centrali; **Talk** (online) per approfondire i temi verticali che interessano i decisori; **Academy** (online), per aggiornamenti su soluzioni e progetti di innovazione in sanità. In più, i **Tavoli di lavoro** in presenza: momenti di scambio e contaminazione a porte chiuse tra comunità di pratica.

Questi i numeri:

- 4 Scenari, 4 Talk, 6 Academy e 5 Tavoli di lavoro
- 22 ore di diretta (1 canale streaming)
- 18 eventi: 4 ibridi, 9 digitali e 5 in presenza
- 170 relatori
- 605 partecipanti unici



Foto di Stefano Corso



### FORUM PA Sanità ha:

- facilitato il dialogo pubblico-privato, attraverso l'ascolto diretto delle esigenze della domanda, tra decisori della Sanità pubblica e privata, *policy maker*, professionisti ed esperti del settore;
- permesso il confronto sulle modalità di procurement pubblico più efficaci per impiegare le risorse destinate all'innovazione;
- consentito lo scambio di informazioni e competenze tra gli attori del sistema sanità, per scoprire servizi, buone pratiche e soluzioni per la salute;
- permesso la condivisione di tematiche in ambito digitale e manageriale, tentando di individuare format e tecniche innovative per la formazione in sanità;
- dato forma a un piano dei fabbisogni formativi condiviso tra le strutture sanitarie.

### Il premio

Obiettivo del Premio FORUM PA Sanità è stato individuare i migliori progetti con la massima aderenza all'approccio "*One Health, digital*", per dare una risposta ai crescenti bisogni di salute attraverso l'uso intelligente della leva digitale. Quattro gli ambiti di questa settima edizione del Premio: *Data-driven health*, *Citizen Journey*, *Operations e Logistica sanitaria* e *Connected Care*. Tra tutti i candidati, sono stati selezionati come vincitori: A.O. Ospedali Riuniti Marche Nord con la soluzione di gestione dei flussi di accoglienza "Per La Salute Fai Tutt'Online"; la Regione Campania con la web application open source "GISA Autovalutazione"; l'Azienda Sociosanitaria Ligure n.4 con il progetto di tele riconciliazione farmacologica "TLS – Tigullio, Luogo di Salute". Un Premio speciale è stato assegnato a Christian Fracassi, ideatore di EasyCovid-19, la maschera da snorkeling trasformata in respiratore d'emergenza.

## 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 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.



### ◀ eHealth, la videocomunicazione per i servizi sanitari moderni

26 aprile 2022

In collaborazione con: Pexip



### ◀ Come sbloccare il potenziale dei dati sanitari e sviluppare approcci più personalizzati

15 giugno 2022

In collaborazione con: Amazon Web Services



### ◀ Come attuare il New Deal della Sanità? Ecco alcune proposte

11 maggio 2022

In collaborazione con: Microsoft, Proge-Software, Porini, 4wardPRO



### ◀ Il Sistema Sanitario Nazionale al servizio delle persone: territorio, prossimità, tecnologie

17 giugno 2022

In collaborazione con: CISCO, Dell Technologies, Vodafone Business



### ◀ Telemedicina, come realizzarla in modo semplice, veloce e sicuro! AWS for Health

17 maggio 2022

In collaborazione con: Amazon Web Services



### ◀ Il Dizionario della Sanità digitale

30 settembre – 21 ottobre 2022

In collaborazione con: P4I – Partners for Innovation



# SCUOLA E ISTRUZIONE



## LA SCUOLA È IN CAMMINO: PERCHÉ NON DOBBIAMO PARLARE DI 'RITORNO' ALLA NORMALITÀ

|

di **Michela Stentella**, *Direttrice responsabile testata forumpa.it*

È innegabile che gli ultimi anni abbiano costituito per il mondo della scuola se non un vero e proprio terremoto quantomeno un enorme scossone, che ha contribuito da un lato a far emergere in tutta la loro evidenza le tante debolezze ormai endemiche e strutturali del nostro sistema di istruzione, dall'altro a sollecitare energie inespresse e risorse inaspettate messe in campo da dirigenti, insegnanti e famiglie. Il 2022 è stato l'anno del 'ritorno alla normalità': da una scuola in presenza, ma ancora in fase emergenziale per via della pandemia, al rientro in aula a settembre senza mascherina obbligatoria (tranne nei casi di contatto con positivi al Covid), senza distanziamento e senza didattica a distanza. Ma cosa significa oggi tornare alla 'normalità' nel mondo della scuola?

### La scuola verso una 'nuova normalità', tra retaggi del passato e opportunità da cogliere

Da un lato parlare di normalità nella scuola italiana significa ancora parlare di cattedre vacanti e precariato: quest'anno, nonostante i concorsi realizzati e l'assunzione di circa 50 mila docenti, la scuola è cominciata con circa 150 mila supplenti; significa continuare ad annotare dati sconfortanti sul **numero di NEET**, i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano: un numero che è il più alto in Europa, come evidenziato nel rapporto "NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche" presentato da ActionAid e CGIL a inizio novembre e come sottolineato anche nell'ultimo Rapporto Censis di inizio dicembre, dove si parla del

23,1% a fronte di una media UE del 13,1%. E nelle regioni del Mezzogiorno l'incidenza sale al 32,2%.

Ci sono poi i dati Invalsi e quelli Ocse-Pisa, che ci parlano di **gap di apprendimento** importanti: lo ha evidenziato Save the Children nel maggio scorso, sintetizzando i due dati e rilevando, ad esempio, che in ben sette Regioni italiane il 50% degli/delle adolescenti alla fine della scuola superiore non raggiunge le competenze adeguate di italiano. Sempre Save The Children, nel report "Alla ricerca del tempo perduto – Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana" presentato a settembre, sottolinea che in Italia il 9,7% dei diplomati nel 2022 è «senza le competenze minime necessarie per entrare nel mondo del lavoro o dell'università». Uno **scollamento dal mondo del lavoro** evidenziato anche dalle ultime stime Excelsior (Unioncamere-Anpal): nei prossimi cinque anni (2022-2026) si potrebbero aprire 1,3 milioni di nuove opportunità di impiego, ma sarà complicato reperire le figure professionali adatte, 50 mila laureati (soprattutto in area economico-statistica) e quasi 40 mila qualificati professionali l'anno. Se poi guardiamo al futuro vediamo **aula sempre più vuote** per via di quello che il Censis, nel suo Rapporto presentato a inizio dicembre, ha definito «un vero e proprio tsunami demografico». Soltanto negli ultimi cinque anni abbiamo registrato oltre 400 mila alunni in meno, passando da 8,6 a 8,2 milioni. In base alle previsioni demografiche ne perderemo oltre un milione nei prossimi dieci anni. Il Censis evidenzia anche un **elevato tasso di dispersione scolastica**: il 12,7% a livello nazionale e il 16,6% nelle regioni del Sud, contro una media europea del 9,7%.



In uno scenario del genere la scuola non può e non deve tornare alla 'normalità', ma deve necessariamente cambiare in maniera radicale, se vuole tenere il passo con una realtà socio-economica in rapida e continua evoluzione. Il cambiamento comincia quindi, prima di tutto, dal non tornare indietro rispetto alle evoluzioni avvenute in questi due anni: come abbiamo già sottolineato in altre occasioni, infatti, da questa enorme crisi sono nate anche nuove opportunità di crescita, per esempio sui temi del digitale dove c'è stato non solo un incremento degli strumenti a disposizione, ma soprattutto una formazione sul campo dei docenti mai

La scuola non può e non deve tornare alla 'normalità', ma deve necessariamente cambiare in maniera radicale, se vuole tenere il passo con una realtà socio-economica in rapida e continua evoluzione

avvenuta prima, anche grazie alla rete di supporto reciproco attivata tra colleghi e tra scuole. Come ricordato nel Piano Scuola 4.0 recentemente adottato «nel periodo dell'emergenza pandemica il 100% delle scuole ha attivato la didattica a distanza, raggiungendo la quasi totalità degli studenti, e 620.000 docenti si sono formati alla didattica digitale». A

partire da qui, il percorso per i prossimi anni è tracciato dal **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**, che impatta su tutti i più importanti nodi critici: dai **docenti** (con le nuove regole per accedere all'insegnamento e il focus sulla formazione), alle **politiche per la famiglia** che si affiancano a quelle per la **lotta alla dispersione scolastica** (con gli investimenti per potenziare il tempo pieno e la scuola come luogo di aggregazione, incrementando la disponibilità di mense e palestre per esempio, e la disponibilità di posti in asili nido e scuole dell'infanzia), dalle azioni per le **competenze** e la **riduzione dei divari territoriali**, al **rapporto tra scuola e mondo del lavoro** (con la Riforma dell'orientamento, la Riforma degli Istituti Tecnici Superiori

ITS e quella dell'istruzione tecnica e professionale). Passando per la **messa in sicurezza del patrimonio edilizio scolastico**: tra l'altro è dei primi di dicembre la presentazione da parte del Ministro dell'istruzione e del merito, Giuseppe Valditara, del Piano per l'edilizia scolastica per un totale di 2 miliardi 3 milioni 900 mila euro ripartiti tra tutte le Regioni, che vede oltre ai fondi PNRR anche risorse PON e ulteriori risorse messe a disposizione dal Ministero.

### PNRR: è il momento dell'attuazione

Il PNRR nel 2022 è entrato nel vivo, con l'approvazione di importanti riforme e l'assegnazione di una enorme quantità di risorse ad enti locali e scuole, soggetti attuatori che ora dovranno mettere a terra i progetti, nei tempi e nei modi previsti dal Piano. In particolare, il PNRR alla Missione 4 – Istruzione e ricerca, Componente 1 – "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle università" stanziava **19,44 miliardi di euro** (17,59 dei quali di competenza del Ministero dell'istruzione con 6 riforme da realizzare entro il 2022 e 11 linee di investimento, interessando tutta la filiera scolastica). Per le riforme sono stanziati 34 milioni di euro; 12,1 miliardi sono per le 6 linee di investimento su infrastrutture; 5,46 miliardi per le 5 linee di investimento per le competenze per progetti didattici e di formazione nelle scuole.

Per quanto riguarda le Riforme, tutte in scadenza al 2022, al momento in cui scriviamo sono state adottate quelle relative a:

- **reclutamento dei docenti.** Il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (PNRR-2) convertito con modificazioni dalla Legge 29 giugno 2022, n. 79 contiene le nuove regole per la formazione iniziale, l'abilitazione, la selezione e l'assunzione dei docenti della scuola secondaria, quindi percorsi certi per accedere all'insegnamento e concorsi annuali per reclutare il personale e superare il problema del precariato. Il nuovo sistema entrerà pienamente a regime dal 1° gennaio 2025, dopo una fase transito-

ria. Al momento in cui scriviamo, tuttavia, mancano ancora i decreti attuativi relativi alla formazione iniziale e abilitazione degli insegnanti che sarebbero dovuti arrivare a luglio. Il che potrebbe mettere a rischio il target di 70 mila assunti entro il 2024;

- **Scuola di Alta formazione e formazione continua per docenti e personale.** Istituita sempre dal Decreto PNRR 2, che definisce anche le modalità per l'aggiornamento e la formazione continua dei docenti. È l'unica Riforma con un budget: per la creazione della Scuola sono stati stanziati 34 milioni di euro. L'obiettivo è arrivare a 1.000.000 di personale scolastico formato nel 2025;
- **riforma del sistema ITS**, con la Legge 15 luglio 2022, n. 99. L'obiettivo è «rendere la formazione terziaria professionalizzante più attrattiva per i giovani e arricchire l'offerta anche in risposta alle esigenze del tessuto produttivo dei territori e delle nuove prospettive del mondo del lavoro e dell'economia», come recita il comunicato stampa del Ministero del 12 luglio. Gli ITS acquisiscono il nome di Istituti tecnologici superiori (ITS Academy) ed entrano a far parte integrante del sistema terziario di Istruzione tecnologica superiore. Al momento in cui scriviamo mancano però ancora i 19 decreti attuativi;
- **riforma degli Istituti tecnici e professionali**, introdotta dal decreto-legge del 23 settembre 2022, n. 144 (Decreto Aiuti Ter). Punti centrali: innovazione, rete con i territori, potenziamento dell'attività laboratoriale. Ora il Ministro Valditara ha tempo fino a marzo per firmare i decreti attuativi.

Manca ancora la **riforma del sistema di orientamento**, mentre su quella relativa alla **riorganizzazione del sistema scolastico** si è sollevato un grande dibattito, visto l'articolo 99 della Legge di bilancio 2023. Questo prevede che la riforma si possa realizzare attraverso un decreto del MIM (Ministero dell'istruzione e del merito), di concerto con il MEF (Ministero dell'economia e delle finanze), previo Accordo in sede di Conferenza unificata,

con il quale entro il 30 giugno di ciascun anno viene definito l'organico dei dirigenti scolastici e dei DSGA (Direttore dei servizi generali e amministrativi). Sulla base dei parametri individuati dal decreto, le Regioni provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ciascun anno. La questione al momento in cui scriviamo è ancora aperta, le domande principali riguardano quanto sarà effettivamente ridotto il numero di istituzioni scolastiche e quali saranno le conseguenze economiche della riorganizzazione.

Nel quadro delle riforme un elemento chiave individuato nel Piano è «l'integrazione di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare e rafforzare le competenze STEM, digitali e di innovazione in tutti i cicli scolastici, dall'asilo nido alla scuola secondaria di secondo grado, con l'obiettivo di incentivare le iscrizioni ai curricula STEM terziari, in particolare per le donne».

Per quanto riguarda le linee di investimento, nell'ultimo anno si sono chiusi gli **Avvisi relativi agli interventi infrastrutturali**, di cui erano destinatari gli enti locali per ottenere i fondi PNRR destinati a mense, palestre, asili e scuole dell'infanzia e per ospitare una delle scuole nuove previste dal Piano. In generale, si è registrata **una risposta molto buona da parte degli enti locali**: quello degli asili nido è stato l'unico caso in cui alla scadenza del bando le richieste pervenute erano inferiori al budget disponibile e, soprattutto, c'era un numero molto basso di candidature dalle regioni del Mezzogiorno, dato ancora più pesante se si considera che le risorse del PNRR Istruzione per il segmento educativo da 0 a 6 anni garantiscono una quota pari al 55,29% dei fondi a favore del Mezzogiorno, superiore al 40% previsto dai bandi del PNRR nazionale. Gli Avvisi realizzati nel 2022 riguardano i seguenti interventi da realizzare entro il 2026:

- **2.190 interventi di edilizia per asili nido e scuole per l'infanzia.** L'avviso pubblico ha stanziato un budget di 3 miliardi (e 108 milioni di budget aggiuntivo), di cui 2,4 mi-



liardi per asili nido e 600 milioni per scuole dell'infanzia. Per scuole dell'infanzia e poli dell'infanzia sono arrivate 1.223 domande e sono stati richiesti finanziamenti per oltre 2,1 miliardi sui 600 milioni disponibili. Per gli asili nido, alla scadenza del bando erano giunte 953 richieste pari a circa 1,2 miliardi sul totale di 2,4 miliardi disponibili. Il bando è stato quindi prorogato dal 28 febbraio al 1° aprile e alla nuova scadenza risultavano 1.676 candidature per un ammontare di risorse di circa 2 miliardi di euro. Infine, con un ulteriore Avviso destinato ai Comuni delle Regioni del Mezzogiorno, sono stati assegnati anche i fondi residui;

- **1.000 nuove mense (o miglioramento di quelle esistenti)** con 400 milioni e 200 milioni di budget aggiuntivo. Le domande pervenute alla scadenza dell'avviso erano 1.088, il totale dei finanziamenti richiesti supera i 581 milioni;
- **444 nuove palestre (o miglioramento di quelle esistenti)**, con 300 milioni di budget. Le domande pervenute alla scadenza dell'avviso erano 2.859, il totale dei finanziamenti richiesti superava i 2,8 miliardi;
- **216 nuove scuole** (contro le 195 inizialmente previste) con un investimento di 800 milioni e 389 milioni di budget aggiuntivo (il 42,4% dei fondi va al Mezzogiorno). Le domande pervenute alla scadenza dell'avviso erano 543, per un totale di finanziamenti richiesti superiore a 3 miliardi. A inizio maggio sono state pubblicate le graduatorie delle aree dove saranno costruite le nuove scuole, che verranno realizzate a seguito di un concorso di progettazione che si sta chiudendo ora (NdR dicembre 2022), con progetti che dovranno seguire apposite linee guida realizzate da un gruppo di lavoro voluto dal Ministro Bianchi e composto da grandi architetti ed esperti di scuola;
- **2.158 interventi per la messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole** con 3,9 miliardi di risorse: 3,2 miliardi di euro sono andati a finanziare i cosiddetti 'progetti in

essere', interventi già attivati dopo febbraio 2020, mentre 500 milioni sono stati ripartiti su base regionale (con decreto del dicembre 2021).

Ricordiamo poi che ad agosto sono state pubblicate le graduatorie delle 3.571 scuole dell'infanzia statali beneficiarie dei 267,8 milioni di fondi stanziati dall'Avviso pubblico "Ambienti didattici innovativi per la scuola dell'infanzia", finanziato con risorse PON e REACT EU, in coerenza con il PNRR.

Per quanto riguarda le **linee di investimento per le competenze**:

- nel giugno scorso è arrivato a 3.198 scuole medie e superiori lo stanziamento da 500 milioni per le azioni di riduzione dei divari territoriali e contrasto alla dispersione scolastica nella fascia 12-18 anni (ora si attende la seconda tranche riservata alla fascia 18-24 anni, in totale sono stanziati 1,5 miliardi puntando a coinvolgere 820 mila ragazze e ragazzi);
- per la linea di investimento "Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico" si sono appena chiusi due avvisi da 20 milioni di euro: il primo per individuare "scuole polo territoriali" che possano formare una rete a livello nazionale per la realizzazione di percorsi formativi innovativi per il personale scolastico; il secondo per «la realizzazione di progetti nazionali per lo sviluppo di modelli innovativi di didattica digitale e di curricoli per l'educazione digitale, nonché per la diffusione delle azioni del PNRR e della didattica digitale integrata nelle scuole»;
- infine, a novembre, dopo l'accordo raggiunto tra un accordo tra il Ministro dell'istruzione e del merito, Giuseppe Valditara, e la Commissione istruzione, università e ricerca della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sono stati **sbloccati i primi 500 milioni di euro per il potenziamento dei laboratori degli ITS**: l'investimento complessivo a favore degli ITS è di 1,5 miliardi per realizzare labora-

tori per le filiere produttive innovative, in coerenza con quanto definito dalla riforma approvata lo scorso 15 luglio. Il decreto di riparto dei fondi tra gli Istituti prevede l'assegnazione di una quota fissa del 40%, mentre il 60% è basato sulla valorizzazione del numero di iscritti.

### La scuola digitale: spazi innovativi e nuove metodologie didattiche

Tornando alle linee di investimento sulle infrastrutture, nel 2022 è arrivata anche la tanto attesa adozione del **Piano Scuola 4.0**: il 14 giugno il Ministro Patrizio Bianchi ha infatti firmato il Decreto Ministeriale 161 che attua la linea di investimento 3.2 "Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuovi ambienti di apprendimento e laboratori". L'obiettivo è realizzare ambienti di apprendimento ibridi, spazi fisici concepiti in modo innovativo in cui si inseriscono le potenzialità educative e didattiche degli ambienti digitali. In questo caso i fondi – **2,1 miliardi di euro** – non sono stati assegnati tramite un Avviso, ma con un decreto di riparto nazionale fra tutte le istituzioni scolastiche statali del primo e secondo ciclo, in misura proporzionale al numero di classi attive e con una riserva del 40% a favore di scuole e Regioni del Mezzogiorno. Questo con l'obiettivo di offrire a tutti gli studenti le stesse opportunità educative attraverso il digitale. Premessa indispensabile è che la realizzazione di questi ambienti innovativi sia accompagnata dal cambiamento delle metodologie e delle tecniche di apprendimento e insegnamento.

Sono previste due azioni: la **trasformazione fisica e virtuale di almeno 100 mila aule** in ambienti di apprendimento flessibili, collaborativi, inclusivi e tecnologici nelle scuole del primo e del secondo ciclo (*Next Generation Classrooms*); la creazione nelle scuole del secondo ciclo di istruzione di **laboratori per le professioni digitali del futuro** (*Next Generation Labs*) capaci di fornire competenze digitali specifiche nei diversi ambiti tecnologici avanzati (come robotica e automazione, in-

telligenza artificiale, cloud computing, cybersecurity, internet delle cose), trasversali ai settori economici.

Le azioni del Piano Scuola 4.0, come ricordato ampiamente nello stesso documento, si inseriscono in un percorso di transizione digitale della scuola italiana che, già a partire dal 2015, con l'approvazione del Piano nazionale per la scuola digitale (PNSD) e la sinergia con i Fondi strutturali europei del Programma operativo nazionale 2014-2020, ha visto una forte accelerazione e diffusione in tutte le scuole grazie all'attuazione delle 35 azioni del PNSD. I finanziamenti messi a disposizione dal PNSD, dal PON "Per la scuola 2014-2020" e dall'iniziativa "React EU" sulla digitalizzazione delle scuole sono stati, a oggi, oltre 1,9 miliardi di euro. Certamente la mole di risorse assegnata con il Piano Scuola 4.0 non è paragonabile: qui parliamo di 2,1 miliardi di euro, che sono arrivati tutti insieme e che vanno utilizzati in tempi molto stretti.

Nell'agosto scorso sono stati ripartiti tra le scuole 1 miliardo e 296 milioni, la quota che nell'azione *Next Generation Classroom* è riservata alla realizzazione di progetti nuovi, mentre 379 milioni e 200 mila euro sono riservati a progetti già in essere. All'azione *Next Generation Labs* è invece riservata una quota di 424 milioni e 800 mila euro, ripartita tra le istituzioni scolastiche del secondo ciclo. Entro **marzo 2023** ogni scuola dovrà adottare il documento "Strategia Scuola 4.0", declinando il programma e i processi che la scuola seguirà per tutto il periodo di attuazione del PNRR. Entro **giugno 2023**, dovranno essere individuati i soggetti affidatari delle forniture e dei servizi, per poi passare alla fase di realizzazione e collaudo delle nuove classi e laboratori in-

A partire dai prossimi mesi, è evidente che il nodo centrale su cui si vincerà la sfida del PNRR è la capacità degli enti locali e delle scuole di realizzare le progettualità finanziate, di rispettare le scadenze e utilizzare nei tempi e nei modi richiesti le risorse assegnate



novativi. Per l'anno scolastico 2024-2025 la nuova scuola 4.0 dovrà entrare a pieno regime. Una grande sfida.

Nel settembre scorso su Il Sole 24 ORE il Presidente dell'Associazione nazionale presidi, Antonello Giannelli, sottolineava «abbiamo bisogno di un 10-20% di addetti amministrativi in più nelle segreterie e dobbiamo poter formare i tanti bidelli che si spostano (lo prevede la normativa) a lavorare nelle segreterie, pur non avendo le competenze necessarie. Oggi in una segreteria di una scuola abbiamo 4-5 persone, troppo poche per svolgere attività e adempimenti complessi. Occorre saper fare gare, rendicontazioni, ad esempio. Sono attività che non si improvvisano». Le scuole stanno cercando di attrezzarsi anche facendo rete tra loro, come emerge dall'articolo che trovate nelle prossime pagine a firma di Laura Biancato e Alessandra Rucci.

Nel frattempo, il Ministero, nell'ottobre scorso, ha attivato un comitato tecnico scientifico per rivedere il PNSD, con l'obiettivo di riscrivere il Piano in base ai cambiamenti avvenuti in questi anni. Un segno di attenzione e anche di ascolto nei confronti della scuola che cambia: il primo passo è stato infatti la consultazione di dirigenti e docenti tramite la raccolta di questionari sulla loro visione della scuola del futuro, nell'ottica di una progettualità condivisa per la revisione del Piano, la cui nuova versione dovrebbe arrivare entro il 2023.

### **La scuola è a un bivio: vietato sbagliare**

A partire dai prossimi mesi, è evidente che il nodo centrale su cui si vincerà la sfida del PNRR è la capacità degli enti locali e delle scuole di realizzare le progettualità finanziate, di rispettare le scadenze e utilizzare nei tempi e nei modi richiesti le risorse assegnate.

Già sono emerse le prime problematiche e il Ministro dell'istruzione e del merito, Giuseppe Valditara, ha mostrato di voler ascoltare le istanze che arrivano dai territori, avviando

fin dalle prime settimane il confronto con le rappresentanze degli enti locali. Un intento di confronto e collaborazione dichiarato anche nelle Linee programmatiche del suo dicastero, presentate il 30 novembre 2022.

Sono così arrivati i primi ritocchi al cronoprogramma: dopo confronto con ANCI, è stata spostata dal 31 marzo al 31 maggio 2023, la scadenza per l'aggiudicazione dei lavori per gli interventi di edilizia in asili nido e scuole dell'infanzia (2.190 interventi finanziati dalle graduatorie pubblicate il 16 agosto scorso, in dettaglio 333 in scuole dell'infanzia e 1.857 fra asili nido e poli, mentre altri 381 progetti sono finanziati da 700 milioni di risorse nazionali). Resta ora da vedere se anche le successive scadenze subiranno uno slittamento, prima fra tutte la *milestone* europea che prevede l'avvio dei lavori entro il 30 giugno 2023. Dall'incontro con UPI è invece emersa la necessità di far slittare il termine di aggiudicazione lavori per i progetti legati al PNRR di messa in sicurezza delle scuole superiori, dal 31 dicembre 2022 al 15 settembre 2023. E si sta anche valutando la richiesta avanzata sempre dall'UPI di finanziare tutti i progetti per la costruzione e la messa in sicurezza delle palestre delle scuole superiori che sono stati presentati ai bandi PNRR ammessi ma non finanziati: si tratta di 134 progetti per un finanziamento di almeno 200 milioni.

Questi casi sono solo l'esempio di come il cammino di rinnovamento avviato per le nostre scuole sia ancora lungo, nonostante i tempi del PNRR siano in realtà molto stretti. Sospese quindi tra grandi opportunità da cogliere e rischio di restare impantanate tra burocrazia e inefficienze, le scuole sono davvero a un bivio. Da dove andranno dipenderà molto del futuro del nostro paese.

## PIANO SCUOLA 4.0, PNRR E RUOLO DELLE RETI DI SCUOLE NELL'INNOVAZIONE DI SISTEMA

|

di **Laura Biancato**, *Dirigente scolastica ITET Einaudi Bassano del Grappa (VI)*  
e **Alessandra Rucci**, *Dirigente scolastica Liceo Galilei Ancona*

Il Piano Scuola 4.0, previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), quale documento di sintesi e supporto per le scuole, ha preso il via a giugno 2022. Il Piano è strategicamente suddiviso in quattro sezioni. La prima (*Background*) ripercorre brevemente la recente cronistoria della trasformazione metodologica e digitale delle scuole italiane, in stretta correlazione con il più ampio quadro europeo. La seconda e terza sezione (*Framework*) precisano le azioni da intraprendere, all'interno del principale obiettivo di cambiamento, che è l'innovazione profonda della visione pedagogica, attraverso la predisposizione di ambienti flessibili, collaborativi, inclusivi e tecnologici. Una trasformazione che si intende attivare attraverso le azioni *Next Generation Classrooms* (per tutti gli ordini di scuola) e *Next Generation Labs* (destinata alle sole scuole di secondo grado). L'ultima sezione definisce la *roadmap* per l'attuazione delle linee di investimento.

Si tratta di un impegno economico, ma anche progettuale, mai visto, destinato a trasformare profondamente gli spazi scolastici, classicamente intesi, in ambienti di apprendimento innovativi, con un prevedibile impatto positivo sulla didattica. Emergono, nelle scuole, allo stesso tempo perplessità e grandi speranze. Le riflessioni professionali stanno in bilico tra l'ottimismo e il timore di non essere pronti a gestire un'occasione di questa misura. Vi sono indubbi e giustificati motivi di preoccupazione. Gli istituti stata-

li, notoriamente, hanno spesso segreterie sguarnite di personale preparato sulle materie più complesse. In molti manca addirittura il direttore amministrativo (DSGA). Per contro, la burocrazia scolastica, negli ultimi anni, è diventata sempre più intricata ed è già noto come la gestione e la rendicontazione di fondi di questo tipo (PON, PNRR) richiedano una complessa serie di procedure e vincoli, che impegnano enormi quantità di tempo ed energie professionali. Vi è poi la certezza che l'edilizia scolastica non sia, in larga misura, adatta a una semplice integrazione in termini di arredo e decoro. Classi e laboratori innovativi potrebbero dover trovare posto in edifici non idonei, poco sicuri o addirittura fatiscenti.

È vero, la scuola italiana ha problemi immensi e purtroppo consolidati, e non dobbiamo smettere di richiederne la soluzione, in tutte le sedi e in tutti i modi possibili. Però, con queste nuove risorse

è ora possibile agire negli specifici contesti degli Istituti, secondo un progetto adatto (e favorevole) al benessere e all'apprendimento degli studenti.

Il pensiero pedagogico alla base del Piano Scuola 4.0 è quello dello spazio come «terzo educatore» (come amava definirlo Loris Malaguzzi); ed è lo spazio come "maestro", di montessoriana memoria. Si consolida e si estende a tutti gli ordini di scuola l'idea (già

**Diviene un imperativo morale spendere bene, che significa spendere con una visione di scuola in mente e soprattutto con la capacità di far convergere interesse e consenso di tutta la comunità intorno alla visione, affinché non resti appannaggio del solito gruppo isolato degli innovatori**



molto presente nelle scuole dell'infanzia e primarie) dell'ambiente di apprendimento come luogo che influenza in modo determinante il processo di insegnamento-apprendimento. In sostanza, si punta al superamento dell'aula tradizionale e della didattica frontale che ne caratterizza l'uso e che pare ancora essere il modello prevalente, soprattutto nelle scuole secondarie di primo e secondo grado.

La progettazione di questo cambiamento non può che coinvolgere l'intera comunità scolastica, dalla rilevazione dell'esistente alla definizione di un percorso di trasformazione aderente al contesto. È necessario agire partendo da un progetto chiaro e adatto alla specifica situazione dell'Istituto, con l'aiuto di modelli operativi e concreti che possano metterci nelle condizioni di cambiare veramente la scuola. Non a singoli segmenti, ma nel suo intero, come microsistema. Da questo punto di vista, le ricerche e le pubblicazioni di INDIRE sono un riferimento irrinunciabile e prezioso<sup>1</sup>.

Si tratta di pensare ad aule innovative, certamente, ma anche a spazi di collegamento, aree relax, fab-lab, agorà, orti e spazi didattici esterni, aule docenti attrezzate, colore alle pareti, elementi di *visual learning*, arredi non tradizionali e flessibili, tecnologia diffusa ma non invadente, laboratori interdisciplinari... Di fatto, è una nuova idea di scuola che prende forma.

### PNRR e scuola: le prime azioni

La **Missione 4 del PNRR – Istruzione e ricerca, Componente 1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle università**, si articola in diverse linee di intervento che investiranno rispettivamente:

- sulla creazione di un sistema per la formazione continua dei docenti e di tutto il personale scolastico, nonché sull'adozione di un quadro di riferimento per la di-

dattica digitale integrata e le competenze digitali (800 milioni di euro dell'Investimento 2.1 – **“Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico”**);

- sullo sviluppo nel sistema scolastico di competenze necessarie alle professioni del futuro e alle discipline STEM (1,1 miliardi di euro dell'Investimento 3.1 **“Nuove competenze e nuovi linguaggi”**);
- sulla realizzazione di ambienti didattici innovativi e laboratori per l'apprendimento delle competenze per le professioni digitali del futuro (2,1 miliardi di euro dell'Investimento 3.2 – **“Scuola 4.0 – Scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori”**);
- sul potenziamento e la valorizzazione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) nei settori dell'Impresa 4.0, Energia 4.0, Ambiente 4.0 e sull'implementazione di laboratori digitali dedicati (1,5 miliardi dell'Investimento 1.4 – **“Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)”**).

Le azioni legate alla Missione 4 devono essere comunque lette in sinergia con altre Missioni del PNRR, in particolare la Missione 2, Componente 3, linea di investimento 1.1 **“Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica”**, che prevede un importante processo di rinnovamento del patrimonio edilizio scolastico, attraverso la sostituzione degli edifici più fatiscenti con nuove architetture fondate sui principi della sostenibilità e dell'efficacia dei processi di apprendimento e con la linea di investimento 3.1.3 della Missione 1 – **“Scuole connesse”**, che permetterà, entro il 2025, il completamento del piano per il collegamento in banda ultra larga di tutti gli edifici scolastici.

Siamo dunque di fronte a un massiccio piano di investimenti che dovrebbe traghettare nel futuro la scuola italiana, sia con la riconfigurazione degli ambienti di apprendimento negli edifici già esistenti e nei nuovi che sorgeranno seguendo apposite linee guida,

<sup>1</sup> <https://www.indire.it/progetto/architetture-scolastiche/>

sia con una crescita professionale del corpo docente che dovrebbe aver acquisito, al termine del processo, competenze adeguate a una didattica ispirata alle più accreditate teorie dell'apprendimento.

Obiettivi molto ambiziosi dunque e, come sempre accade quando si concepiscono progetti di ampio respiro e destinati a coinvolgere un intero paese, ad alto rischio di fallimento se si dovesse sbagliare anche una sola mossa.

D'altro canto, siamo memori di analoghi fallimenti, anche molto recenti, sintetizzati in immagini che suscitano sentimenti fra rabbia e tristezza: sedute flessibili, diventate 'banchi a rotelle', finite ammassate senza colpa in cantine e depositi delle scuole, proprio come le ormai obsolete LIM, molte delle quali ricevute con i piani di acquisto nazionali e mai neppure disimballate. Lo sciupio di denaro pubblico non è concepibile mai e meno che mai nel periodo in cui stiamo vivendo, schiacciati dal peso di una pandemia che non ha ancora esaurito i suoi effetti e già scivolati in una nuova e più dolorosa crisi mondiale. Diviene dunque un imperativo morale spendere bene, che significa spendere con una visione di scuola in mente e soprattutto con la capacità di far convergere interesse e consenso di tutta la comunità intorno alla visione, affinché non resti appannaggio del solito gruppo isolato degli innovatori.

### **Reti di scuole per un'innovazione sistemica**

In questo periodo, dopo la comunicazione del piano di riparto delle risorse del Piano Scuola 4.0, abbiamo avvertito la preoccupazione di molti dirigenti scolastici, sensibili alla responsabilità di spesa e per questo bisognosi di un orientamento e di un aiuto. Il ritardo dell'uscita delle attese linee guida, di cui non si ha ancora notizia al momento della redazione di questo articolo, e al tempo stesso l'imminenza della prima scadenza, fissata al 31 dicembre 2022 con la consegna

in piattaforma delle linee progettuali, ha accresciuto il disorientamento e, con esso, anche il rischio cui si accennava. Un processo importante senza governo è un processo destinato a fallire.

Come fare dunque per rispondere all'imperativo morale di spendere in modo intelligente e proficuo soprattutto se non si ha esperienza di ricerca educativa e in campo di ambienti di apprendimento? Il primo segreto è non agire da soli, ma cercare di costituire reti di scuole, o di unirsi a quelle esistenti, su base territoriale o nazionale, con le quali definire una linea di azione comune e individuare priorità da tradurre in pratica. È la strada, peraltro già percorsa, che il Ministero ha scelto per l'investimento 2.1, limitatamente alla linea di azione sui curricoli digitali.

Le reti, come insegnano molte esperienze nel nostro paese, sono uno degli strumenti più potenti introdotti dall'autonomia scolastica perché permettono di unire le forze e di non disperdere energie, realizzando importanti economie di scala. In una rete territoriale, ad esempio, si può decidere di realizzare laboratori che potranno essere utilizzati in comune, di centralizzare gli sforzi per la produzione dei documenti istruttori delle procedure di acquisto, si possono realizzare azioni formative per il personale, progettazioni didattiche, progetti di ricerca e sviluppo in comune, con un notevole risparmio economico e con il valore aggiunto del confronto e dell'apprendimento organizzativo che implicitamente si realizza lavorando insieme. Il secondo segreto è guardarsi intorno, per conoscere quanto già realizzato, e chiedere supporto a colleghi esperti. Molto è stato fatto negli ultimi dieci anni in Italia in tema di didattica per nuovi ambienti di apprendimento, sia in organizzazioni di rete fra scuole autonome (D.A.D.A., Scuole Senza Zaino, solo per citare due esempi) sia con il supporto di un'istituzione di ricerca come INDIRE che, nell'ambito del movimento delle Avanguardie Educative, ha creato, grazie alla cooperazione fra scuole, supervisiona-



te da gruppi di ricercatori, modelli didattici replicabili centrati sugli ambienti di apprendimento innovativi, sulla didattica per l'apprendimento attivo, su forme diversificate di articolazione del tempo scuola. Tutte queste idee sono state tradotte in Linee Guida che possono già fornire un primo orientamento a chi cerca supporto, anche se non possono, da sole, essere sufficienti per lo sviluppo di una progettazione importante come quella del Piano Scuola 4.0. È possibile però consultare la mappa delle scuole polo per ricevere consigli, consulenza e formazione.

Accanto alle azioni realizzabili in rete è tuttavia indispensabile non perdere di vista la propria specificità, per cui occorrerà anche

analizzare il proprio posizionamento, sia per quanto attiene l'infrastruttura digitale, sia le metodologie didattiche utilizzate, e progettare in coerenza con i bisogni specifici che la scuola esprime nel Rapporto di Autovalutazione, per rendere coerente la propria Strategia 4.0 con il Piano di Miglioramento. Il tutto senza perdere di vista che i destinatari finali di questo processo di innovazione devono restare le studentesse e gli studenti, che dovranno poter contare su una scuola all'altezza di un mondo interconnesso e complesso nel quale saranno chiamati a risolvere dilemmi e a farlo con un agire etico, per la salvaguardia del pianeta e delle sue risorse, con rispetto dell'umano.

## ITS ACADEMY: UNA RIFORMA STRATEGICA PER L'ISTRUZIONE TERZIARIA ITALIANA

di **Nicola Modugno**, *Direttore Fondazione ITS Umbria Academy*

Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) dopo circa un decennio di attività regolata da un regime normativo transitorio, con la Legge 15 luglio 2022, n. 99 sono diventati parte integrante del sistema ordinamentale dell'istruzione pubblica italiana. Più precisamente, la legge ha istituito il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, di cui fanno parte gli ITS, ora denominati anche Academy.

Gli altri principali elementi di novità attengono: all'aggiornamento delle aree tecnologiche (anche con alcune novità), alla creazione di un canale di finanziamento stabile, al ruolo più ampio riservato alle imprese, al coordinamento e collaborazione con le scuole secondarie di primo e secondo grado, per l'orientamento e le competenze trasversali, e ai raccordi del sistema ITS con il sistema universitario.

Si è trattato di un intervento del legislatore che ha voluto, con grande trasversalità parlamentare e un'approvazione finale quasi unanime, dotare il sistema degli ITS di una cornice di regolazione completa e coordinata, prendendo così atto dell'importanza di questo settore dell'istruzione pubblica che rappresenta uno strumento molto efficace in termini di qualità dell'offerta formativa e di occupabilità in esito al percorso di studio. Cosa, quest'ultima, dimostrata dai dati dei monitoraggi nazionali, realizzati da INDI-RE per conto del Ministero dell'istruzione, i quali anche per il 2022 certificano che oltre l'80% dei diplomati trovano un'occupazione coerente, com'è avvenuto anche in presenza delle difficoltà causate dalla pandemia.

Da queste evidenze, pertanto, scaturisce la

volontà politica, tradotta nella legge di sistema e anche correlata a specifici obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), d'intervenire per ampliare di molto l'offerta formativa dell'Istruzione Tecnica Superiore, con l'obiettivo di raddoppiare il numero degli iscritti entro il 2026, per fornire al paese i diplomati ITS con elevate competenze tecnologiche e tecnico-professionali delle quali c'è impellente necessità.

Agli ITS Academy viene peraltro affidata dalla legge una missione ampliata, in linea con le finalità del PNRR, che si traduce in una serie di obiettivi generali che vanno dal compito di potenziare la formazione professionalizzante dei tecnici superiori, al sostegno sistematico alle misure per lo sviluppo economico e la competitività del sistema produttivo dell'Italia, assicurando anche il contributo specifico alla diffusione della cultura scientifica, tecnologica e green.

Si tratta, nel complesso, dell'avvio ufficiale di un segmento ordinamentale del sistema educativo italiano, di fatto mai completato finora, ossia del livello di istruzione terziaria professionalizzante, che è invece presente da decenni in molti Stati industrializzati e che in Europa ha assicurato il ricambio di generazioni di addetti tecnici superiori nei paesi partner dell'Italia, come la Germania e la Francia. In questo senso gli ITS Academy assumono una loro funzione specifica e

Si tratta di un'azione strategica volta a rendere la formazione terziaria professionalizzante nello stesso tempo più attrattiva per i giovani e maggiormente rispondente alle esigenze dei settori produttivo e dei sistemi d'impresa insediati nei territori



vengono investiti, a pieno titolo, di un ruolo chiaro e definito, potendo contare su una serie di condizioni ben precise per svolgerlo al meglio.

La riforma indica le aree tecnologiche nelle quali possono operare le Fondazioni ITS Academy, inizialmente individuate nel 2008, le quali dovranno essere riviste alla luce della forte accelerazione tecnologica e dei cambiamenti epocali in atto. La norma ha provveduto ad allargare il numero delle aree stesse per far sì che ci possa essere un'evoluzione dell'offerta didattica al fine di rispondere ai fabbisogni di formazione di elevate competenze nei settori strategici per lo sviluppo del paese, quali sono la sicurezza digitale, la transizione ecologica, le infrastrutture per la mobilità sostenibile.

I percorsi formativi degli ITS Academy, secondo la legge, si articolano in semestri e possono essere strutturati su due livelli, con durate, rispettivamente, biennali e triennali. I percorsi biennali corrispondono al quinto livello del Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) per l'apprendimento permanente, hanno durata di quattro semestri, con almeno 1.800 ore di formazione. I percorsi triennali, invece, corrispondono al sesto livello EQF e hanno durata di sei semestri, con almeno 3.000 ore di formazione, e possono essere attivati esclusivamente per figure professionali che richiedano un elevato numero di ore di tirocinio incompatibile con l'articolazione biennale, oltre a dover presentare specifiche esigenze che saranno disciplinate da un apposito decreto.

Il ruolo delle imprese si conferma di primaria importanza nel processo di costruzione dei percorsi formativi ITS e anzi vi è un ulteriore sviluppo in tal senso, con la conseguente centralità dell'apporto fornito da soggetti provenienti dal mondo aziendale e del lavoro. Un elemento, questo, riscontrabile *in primis* nel fatto che almeno il 60% dei docenti, ricercatori ed esperti, che saranno assunti dalle fondazioni ITS Academy, dovranno essere espressione qualificata del mondo del lavoro,

con una specifica esperienza professionale, maturata in settori produttivi correlabili alle aree tecnologiche di riferimento.

Altra importante novità prevista nella nuova legge è rappresentata dalla norma che istituisce un credito d'imposta nella misura del 30% per le erogazioni liberali in denaro in favore delle fondazioni ITS Academy, a partire dal periodo d'imposta 2022. Incentivo che, qualora l'erogazione sia effettuata in favore di fondazioni ITS Academy operanti nelle province in cui il tasso di disoccupazione è superiore a quello medio nazionale, darà diritto a una maggiorazione del credito d'imposta al 60%. La normativa assicura finalmente delle fonti di finanziamento stabili, sulla base di una programmazione triennale, per cui le Fondazioni ITS potranno contare sul Fondo per l'Istruzione Tecnologica Superiore, prioritariamente per la realizzazione dei percorsi formativi, ma anche per il potenziamento dei laboratori e delle infrastrutture tecnologicamente avanzate, nonché per l'orientamento dei giovani e delle loro famiglie e per le borse di studio. Parte delle risorse così programmate, poi, verranno destinate anche alla costituzione dell'anagrafe degli studenti presso il Ministero e per il funzionamento del sistema di monitoraggio e valutazione degli ITS Academy e per la banca dati nazionale.

La legge prevede l'istituzione presso il Ministero dell'istruzione di un Comitato nazionale ITS Academy per l'istruzione tecnologica superiore, con compiti di consulenza e proposta, prevedendo che vi sia la consultazione delle associazioni di rappresentanza delle imprese, delle organizzazioni datoriali e sindacali, degli studenti e delle fondazioni ITS Academy. Tale Comitato ha l'obiettivo di raccogliere elementi sui nuovi fabbisogni di figure professionali di tecnici superiori nel mercato del lavoro e, tra i vari compiti, ha anche quello di proporre criteri e modalità per regolare le reti di coordinamento di settore e territoriali, che si potranno costituire per condividere laboratori e favorire gemellaggi

tra fondazioni di Regioni diverse, allo scopo di migliorare l'orientamento e l'informazione necessaria per far conoscere il sistema ITS ai giovani e alle famiglie, anche promuovendo collaborazioni e scambi di buone pratiche.

Sono dunque questi i presupposti assunti alla base della strategia di incardinamento organico degli ITS nel sistema dell'istruzione, realizzata nelle linee generali attraverso l'approvazione della legge che pone il quadro regolatorio che sarà completato con l'adozione di un corposo insieme di decreti attuativi. Questo disegno riformatore è uno dei punti qualificanti del PNRR per l'Istruzione, cui sono stati assegnati ingenti finanziamenti per complessivi 1,5 miliardi di euro. Si tratta quindi di un'azione strategica volta a rendere la formazione terziaria professionalizzante nello stesso tempo più attrattiva per i giovani e maggiormente rispondente alle esigenze dei settori produttivo e dei sistemi d'impresa insediati nei territori.

Tutto ciò mediante un'offerta formativa ampliata e anche arricchita in risposta alle nuove prospettive del contesto economico caratterizzato da un modello di sviluppo ad alta intensità di conoscenza, con un focus specifico sulla ricerca di maggiore competitività e innovazione che ha riflessi diretti sull'evoluzione del mondo del lavoro. Per conseguire questa finalità si dovrà continuare a garantire, come è stato per le migliori esperienze della prima decade, il rapporto diretto e virtuoso tra ITS Academy e i loro territori di riferimento, vale a dire con i rispettivi tessuti produttivi, poiché il successo formativo e occupazionale nasce dal coinvolgimento di un adeguato numero di imprese con fabbisogni professionali omogenei, articolati in settori e cluster. Il punto centrale, cioè, consiste nel mettere al centro i settori produttivi che vengono costantemente analizzati e mappati dagli esperti, per definire figure e competenze necessarie per le quali progettare corsi e formare persone con l'obiettivo primario dell'inserimento lavorativo.

Un'altra variabile chiave, che ha concorso

a determinare il buon esito dei percorsi, è quella riferita alle durate e alle modalità di svolgimento dei tirocini, i quali debbono poter essere flessibili per meglio corrispondere alle esigenze delle organizzazioni aziendali e favorire per questa via l'ingresso in azienda, una volta terminati gli studi. Per tale motivo con la riforma degli Istituti Tecnici Superiori si è stabilito che gli stage aziendali e i tirocini formativi siano obbligatori, sostenuti da borse di studio e debbano impegnare almeno il 35% del monte orario complessivo, potendo pure essere svolti all'estero.

Grazie a questa legge finalmente l'Italia riconosce al sistema degli ITS Academy, anche formalmente e al massimo grado, il ruolo strategico che hanno dimostrato di meritare. Si apre ora una delicata e complessa fase di completamento della riforma che, da un lato, dovrà essere attentamente accompagnata nell'esecuzione di quanto previsto in termini di emanazione dei decreti attuativi; dall'altro lato, invece, occorre accelerare l'utilizzo delle risorse del PNRR destinate ai maggiori investimenti per lo sviluppo degli ITS, innanzitutto quelli sui laboratori, per stimolare l'aumento delle iscrizioni ai percorsi, come già detto, almeno del 100%.

Sarà questa anche l'occasione, imprescindibile per il nostro paese, per sviluppare compiutamente la filiera tecnico professionale della *Vocational Education and Training* (VET), proprio a partire dal rinnovato e ampliato ruolo degli ITS e facendo leva sulle riforme previste dalla Missione 4 del PNRR cioè quella già realizzata per gli ITS, quella dell'orientamento e quella dell'istruzione Tecnica. Si potrà così compiere quell'evoluzione dell'istruzione tecnico professionale che non sarà più relegata a scelta di ripiego da parte degli studenti e delle loro famiglie, poiché avranno ora dinanzi la prospettiva, concreta e qualificata, di potersi costruire un percorso di studio tecnico e professionale graduale e continuo, a partire dai 14 anni con l'iscrizione alla scuola secondaria superiore, culminante proprio con la frequenza degli ITS Academy.



## PNRR E RIFORMA DELL'ISTRUZIONE TECNICA E PROFESSIONALE: TRA LUCI E OMBRE

di **Emanuele Contu**, *Dirigente scolastico I.S.  
"Puecher Olivetti" Rho*

Il Decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144 (cosiddetto 'Aiuti ter') introduce tra i tasselli del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) due interventi di riforma relativi all'istruzione tecnica e professionale. Si tratta dei tre articoli dal 26 al 28, restati nella sostanza invariati con la conversione in Legge (17 novembre 2022, n. 175) e dedicati rispettivamente a "Misure per la riforma degli istituti tecnici", "Misure per la riforma degli istituti professionali" e all'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'istruzione tecnica e professionale. Nell'ambito del PNRR l'impegno era che le riforme di tecnici e professionali fossero emanate entro dicembre 2022: così prevede infatti la Misura 4, Componente 1, relativa al "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università". Almeno sul piano formale, pertanto, il termine è stato rispettato. Occorre ora valutare, sulla base delle informazioni disponibili e degli sviluppi, le probabilità che la riforma così realizzata abbia un impatto positivo sui percorsi di formazione interessati.

L'art. 26, relativo ai percorsi dell'istruzione tecnica, si limita per il momento a tracciare il perimetro delle finalità di uno o più regolamenti che il Governo dovrà emanare entro marzo 2023, acquisito il parere della Conferenza unificata e delle Camere. Molto dipenderà, pertanto, dalle scelte che il Governo in carica e il Ministero dell'istruzione e del merito compiranno in fase di scrittura di questi regolamenti. Quali sono dunque le indicazioni contenute nell'articolo 26 e che dovranno orientare il lavoro di stesura dei

regolamenti attuativi? L'impegno di fondo è che la riforma deve «allineare i curricula degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo italiano» e orientare «l'istruzione tecnica e professionale verso Industria 4.0, incardinandola nel contesto dell'innovazione digitale». Nel realizzare questi obiettivi, sarà inoltre necessario rispettare due vincoli: da un lato il «rispetto dei principi del potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e della maggiore flessibilità nell'adeguamento dell'offerta formativa»; dall'altro l'obbligo di realizzare una riforma a costo zero ovvero, come recita la formula di rito più volte reiterata nei sei commi dell'articolo, «nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». I regolamenti da emanare dovranno intervenire su tre ambiti principali.

Il primo ambito è quello della ridefinizione dei curricula e dell'aggiornamento degli indirizzi di studio per «rafforzare le competenze linguistiche, storiche, matematiche e scientifiche, la connessione al tessuto socioeconomico, favorendo la laboratorialità». Il testo contiene ripetuti richiami a incremento della flessibilità e progettazione interdisciplinare, promuovendo la «metodologia didattica per competenze, caratterizzata dalla progettazione interdisciplinare e dalle unità di apprendimento». Si tratta di una delle innovazioni che potrebbero avere ricadute più rilevanti, ma che rischia di rimanere lettera morta senza una contestuale revisione delle classi di concorso e un forte investimento sulla professionalità dei docenti: come già sperimentato nella riforma dell'istruzione

professionale del 2017, infatti, l'eccessiva rigidità delle attuali classi di concorso finisce per imballare il sistema, mortificando i tentativi delle scuole autonome di strutturare organizzazione e percorsi formativi in maniera meno rigida, consentendo effettivi spazi di flessibilità e personalizzazione dei curricula.

Proprio sul piano della professionalità dei docenti, che è il più rilevante elemento di successo o di insuccesso per qualunque progetto riformistico, la norma prevede «specifiche attività formative destinate al personale docente degli istituti tecnici, finalizzate alla sperimentazione di modalità didattiche laboratoriali, innovative, coerentemente con le specificità dei contesti territoriali». Peccato che, anche in questo caso, si tratti di azioni da realizzare senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: si rinuncia, cioè, a investire sulla formazione dei docenti che dovrebbero dare corpo alla riforma, col rischio che il delicato passaggio dalla norma alla pratica quotidiana resti inattuato. Una parabola in parte già vista, ancora una volta, con la riforma dei professionali del 2017. È pur vero che altre componenti del PNRR prevedono investimenti sulla formazione dei docenti: bisognerà quindi vedere se, e con quale efficacia, le diverse linee d'azione saranno rese tra loro coerenti, per poter valutare le ricadute sul sistema nel suo complesso.

Un secondo spunto certamente interessante l'art. 26 lo presenta nella volontà di introdurre meccanismi volti a rafforzare la continuità tra istruzione secondaria tecnica e istruzione terziaria nei settori tecnologici, quali gli ITS Academy e le lauree a orientamento professionale abilitanti. Una filiera ancora in via di costruzione, largamente interessata dalle riforme del PNRR, e decisiva per dare respiro e prospettiva ai percorsi dell'istruzione tecnica.

Il terzo ambito di intervento delineato nell'art. 26 è quello relativo agli accordi regionali o interregionali denominati «Patti educativi

4.0». Questi accordi dovranno prevedere «l'integrazione e la condivisione delle risorse professionali, logistiche e strumentali di cui dispongono gli istituti tecnici e professionali, le imprese, gli enti di formazione accreditati dalle Regioni, gli ITS Academy, le università e i centri di ricerca, anche attraverso la valorizzazione dei poli tecnico-professionali e dei patti educativi di comunità, nonché la programmazione di esperienze laboratoriali condivise». Anche su questa partita pesa la decisione

di procedere a risorse invariate, ma se positivamente attivati i Patti educativi 4.0 potrebbero rappresentare la messa a sistema di diverse modalità di coinvolgimento dei territori sperimentate negli ultimi anni, che potrebbero effettivamente costituire una novità interessante nella relazione scuole-territori e per l'utilizzo virtuoso e circolare delle risorse (non solo finanziarie) detenute dai diversi soggetti coinvolti.

A completare l'impianto della riforma, una novità relativa alla possibilità che i Centri provinciali di istruzione per gli adulti (CPIA) possano erogare in maniera diretta percorsi di istruzione tecnica, senza quindi ricorrere ad accordi di rete con le istituzioni scolastiche. Una previsione che punta allo snellimento gestionale dell'offerta formativa sui territori, ma che non fa i conti con le probabili difficoltà dei CPIA a erogare autonomamente l'attività laboratoriale e più in generale a possedere le competenze organizzative necessarie all'istituzione di questo tipo di percorsi.

L'art. 26 prevede infine la certificazione delle competenze alla fine del primo e del secondo biennio degli istituti tecnici, corrispon-

**Nell'ambito del PNRR l'impegno era che le riforme di tecnici e professionali fossero emanate entro dicembre 2022. Almeno sul piano formale il termine è stato rispettato. Occorre ora valutare le probabilità che la riforma così realizzata abbia un impatto positivo sui percorsi di formazione interessati**



denti al secondo e terzo livello del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente e una ampia delega in bianco al Governo per l'abrogazione delle norme, anche di legge, regolatrici degli ordinamenti e dei percorsi dell'istruzione tecnica, ivi compreso il DPR 88/2010 (ovvero la riforma dei tecnici del Ministro Gelmini).

Se l'art. 26 installa la riforma degli istituti tecnici delegando ampiamente il Governo attraverso lo strumento dei regolamenti attuativi, l'art. 27 procede in maniera affatto diversa per quanto riguarda l'istruzione professionale. In questo caso, infatti, la scelta è quella di mantenere l'impianto del Decreto legislativo 61 del 2017, ovvero della riforma realizzata durante il ministero Fedeli a partire dalla delega contenuta nella legge 107 del 2015. Una scelta obbligata, tutto sommato, dato che tale riforma giunge solo nel corrente anno scolastico al completamento del primo quinquennio e, anche a causa della pandemia, è ancora distante dall'aver dispiegato i suoi effetti in misura sufficientemente apprezzabile.

I ritocchi apportati dall'art. 27 alla riforma del 2017 sono assolutamente marginali e non affrontano i nodi irrisolti che rendono fin qui faticoso il cammino di rinnovo dell'istruzione professionale. La revisione dell'istruzione professionale prevista dal PNRR avrebbe potuto essere invece l'occasione per dare maggiore agibilità alla riforma del 2017, intervenendo su due elementi in particolare: selezione dei docenti tecnico-pratici e degli assistenti tecnici; personalizzazione dei percorsi.

Il docente tecnico-pratico e l'assistente tecnico sono le figure determinanti per la buona qualità dei percorsi professionali. Si accede tuttavia ai posti di insegnante tecnico-pratico e di assistente tecnico esclusivamente in ragione del possesso di un titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado. Accade così che molti docenti di laboratorio, coloro che dovrebbero insegnare il mestiere, non abbiano alcuna esperienza di lavoro nel

settore produttivo di riferimento: un errore che squalifica molti percorsi di formazione professionale. Il PNRR poteva essere occasione per differenziare i percorsi di accesso, formazione e reclutamento degli insegnanti tecnico-pratici rispetto a quelli dei docenti teorici, puntando ad affidare i laboratori a capaci maestri di bottega, privilegiando l'esperienza professionale rispetto al possesso di un titolo e all'accumulo di punteggio in graduatoria. Analoga riflessione dovrebbe orientare l'assegnazione degli incarichi agli assistenti tecnici: la delicata gestione organizzativa di un laboratorio deve essere assegnata a figure che dispongano di esperienza sul campo nei relativi settori.

L'altra occasione mancata riguarda la personalizzazione dei percorsi. La riforma del 2017 ha introdotto nell'Istituto professionale il Progetto formativo individualizzato (alla cui realizzazione è assegnata nel biennio una consistente quota oraria) e la figura del tutor, un docente che accompagna in relazione privilegiata il percorso del singolo studente. L'obiettivo di una forte personalizzazione dei percorsi si scontra, tuttavia, con la rigidità degli organici e con l'assenza di formazione e valorizzazione economica dei docenti tutor. Col PNRR si sarebbe potuta lanciare una formazione specifica per i docenti-tutor e introdurre un riconoscimento economico adeguato per il tempo aggiuntivo di lavoro da dedicare a questa mansione: senza investimenti in formazione e valorizzazione dei tutor, il Progetto formativo individualizzato è un adempimento burocratico privo di ricaduta sul percorso dello studente.

In chiusura, il terzo articolo del Decreto-Legge 144 di nostro interesse, il 28, riguarda l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'istruzione tecnica e professionale. L'Osservatorio, composto da quindici esperti nominati con decreto del Ministro dell'istruzione, svolgerà funzioni consultive e di proposta; ne faranno parte rappresentanti dei sindacati, delle Regioni, degli enti locali, del sistema camerale, dell'Invalsi e dell'Indi-

re. A livello regionale saranno istituiti analoghi osservatori locali.

Il quadro complessivo delineato dalle norme illustrate è certamente ricco di zone d'ombra. Vi sono, almeno nella parte relativa all'istruzione tecnica, diversi spunti interessanti che rimangono per il momento a livello di indicazione generale: occorrerà attendere i decreti attuativi e vederne almeno avviata la messa a terra per poter formulare una prima ipotesi di giudizio. L'istruzione profes-

sionale nei fatti resta ancorata alla riforma del 2017, ma pare fin qui persa l'occasione di intervenire sui punti di fragilità che il primo quinquennio di applicazione ha messo in evidenza.

Resta da vedere se e in che misura l'attuale Governo vorrà (o potrà) intervenire per dare solidità agli interventi delineati: un'intenzione annunciata dal Ministro Valditara, segno che potranno esserci sviluppi ulteriori da osservare con attenzione.



## POCHE DONNE NEL DIGITALE: COME PORVI RIMEDIO? IL RUOLO DELLA SCUOLA E DELLA SOCIETÀ

di **Tiziana Catarci** e **Daniel Raffini**,  
*Dipartimento di Ingegneria Informatica,  
Automatica e Gestionale "A.Ruberti" – Sapienza  
Università di Roma*

All'interno del sistema universitario italiano le donne rappresentano il 57% delle iscrizioni, ma se ci focalizziamo sull'area STEM (*Science, Technology, Engineering e Mathematics*) questa percentuale scende al 37%<sup>1</sup>. Questo dato va ulteriormente ripartito tra le diverse discipline STEM, per capire dove il divario di genere rappresenta un problema più grande e dove è necessario intervenire. Nei corsi di laurea in Scienze naturali, Matematica e Statistica le donne costituiscono il 57% del totale, il loro numero è dunque maggiore di quello degli uomini. Il divario inizia a farsi più evidente nei corsi di Ingegneria, Manifattura e Costruzioni, in cui le studentesse rappresentano solamente il 29% del totale. Il dato allarmante viene però dal settore delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT): qui la percentuale scende fino al 14%. Questi dati mostrano che all'interno dell'area STEM il settore ICT è quello nel quale il *gender gap* rappresenta un problema sostanziale. Lo squilibrio si fa più preoccupante se si tiene conto del fatto che in questi corsi di studio si stanno formando le persone che saranno chiamate a portare a compimento la transizione digitale, dalla quale dipende la costruzione della nuova modalità di rappresentazione e fruizione del mondo. La disparità di genere appare particolarmente grave, proprio perché priva tutti del valore della diversità: la rivoluzione digitale è fatta prevalentemente da uomini con una visione abbastanza

omologata e questa visione sta disegnando il futuro dell'intera umanità.

Una così bassa presenza di ragazze nei corsi di laurea ICT appare poco sensata anche se si guarda al mondo del lavoro: le discipline legate alle tecnologie dell'informazione sono oggi quelle dove c'è la più alta offerta di lavoro (il numero delle offerte è addirittura maggiore di quello dei laureati e delle laureate) e nelle quali gli stipendi sono in assoluto i più alti. La mancanza di donne contribuisce alla grave carenza di lavoratori e lavoratrici specializzati nel digitale che sta rallentando la transizione digitale in Italia e in altri paesi. Per capire le ragioni per cui le ragazze non si iscrivono ai corsi di laurea ICT non bisogna allora guardare al mercato del lavoro o alle potenzialità del settore: il fattore che allontana le ragazze dalle discipline informatiche è la persistenza di stereotipi e pregiudizi di genere, che portano le persone a considerare i lavori legati al mondo dell'informatica non adatti alle donne. A differenza di altri tipi di pregiudizi, quello legato alla mancata attitudine delle donne per l'informatica appare fortemente radicato e più difficile da indebolire, perché tende a influenzare fin dalla più giovane età gli interessi e le inclinazioni delle bambine, determinando un rifiuto delle discipline informatiche molto difficile da abbattere in età adolescenziale o adulta. Non si tratta per le donne, in questo caso, dell'impossibilità di accedere alle posizioni lavorative (seppur qualche ostacolo rimane per raggiungere i vertici), quanto piuttosto di una resistenza culturale delle ragazze stesse nel momento di scegliere la loro carriera.

Per ovviare al problema del *gender gap* nei corsi di laurea ICT, sono state avviate dalle università molte iniziative mirate all'orienta-

<sup>1</sup> Fonte: Rielaborazione Osservatorio Talents Venture su dati MIUR.

mento delle studentesse delle scuole superiori. Tali progetti, tuttavia, non hanno prodotto i risultati sperati in quanto a incremento dei numeri delle iscritte ai corsi di laurea. Molti studi hanno dimostrato infatti che gli stereotipi di genere si radicano nelle bambine in un'età compresa tra i 6 e i 7 anni, ben prima del loro ingresso nelle scuole superiori. Un primo passo da fare è dunque quello di spostare le iniziative di orientamento e di avviamento all'informatica verso le fasce di età più giovani, con approcci adeguati, come quello dell'apprendimento ludico. Il settore educativo dovrebbe puntare fin dalle scuole elementari e medie a introdurre gli studenti e le studentesse al *problem solving*, al pensiero computazionale e al *coding*, oltre che a competenze trasversali come il *teamworking* e il *public speaking*. Per fare ciò è necessario un potenziamento delle competenze tecnologiche del corpo docente, attraverso appositi corsi di formazione mirati all'insegnamento dell'informatica ai bambini e alle bambine che tengano conto delle metodologie pedagogiche più aggiornate. Si dovrebbe pensare, in un'ottica più strutturale, anche all'introduzione dello studio dell'informatica fin dalla scuola primaria.

Un altro elemento importante è la sensibilizzazione delle famiglie e della società in generale, attraverso l'adozione di strategie comunicative che cerchino di sradicare lo stereotipo di genere in relazione all'informatica. La comunicazione è indispensabile anche per le ragazze, che vanno attratte alle discipline ICT attraverso la proposta di esempi di donne di successo, rappresentate da *role model* raggiungibili. In questo modo si potrà scardinare il pregiudizio secondo cui l'esperto tecnologico deve essere necessariamente un uomo. Bisogna rendere chiara l'idea che l'informatica è uno strumento indispensabile che insegna a risolvere i problemi, per affrontare le diverse sfide del nostro tempo, come il cambiamento climatico, l'accessibilità delle cure, la sostenibilità. Accanto all'alfabetizzazione informatica, le nuove generazioni sarebbero

così anche sensibilizzate verso temi importanti per il futuro, avviando una riflessione precoce su questi argomenti.

Un'utile strategia di avvicinamento è quella mirata a far comprendere che l'informatica è una disciplina che interessa diversi ambiti: non solo quello strettamente tecnologico, ma soprattutto quello relativo allo sviluppo di capacità di *problem solving*. La tecnologia è un prodotto, uno strumento, mentre l'informatica è un modo strutturato di trovare soluzioni. Un percorso di studio nel settore ICT è così in grado di aprire diverse carriere, che coinvolgono, oltre all'aspetto puramente tecnico, anche le aree dell'amministrazione, del business, della creatività, permettendo di lavorare in ambienti vari e di raggiungere in ognuno di essi i livelli più alti di carriera.

A livello pratico, è molto importante che i progetti educativi e di orientamento rivolti alle studentesse contemplino un *follow-up*, un'azione di monitoraggio da svolgersi successivamente all'attività che permetta di misurare la reale efficacia dei mezzi introdotti. Se un gruppo di ragazze partecipa a un progetto di avvicinamento all'informatica è necessario capire quante di esse, a distanza di anni, decideranno di intraprendere una carriera nel campo dell'ICT. Per fare ciò occorre seguire una coorte di studio composta dalle ragazze che hanno partecipato al progetto e confrontarla con una coorte di controllo, formata da ragazze dalle caratteristiche simili ma che non hanno frequentato il percorso, secondo un modello già utilizzato, per esempio, in ambito medico per testare l'efficacia a lungo termine di far-

**Il settore educativo dovrebbe puntare fin dalle scuole elementari e medie a introdurre gli studenti e le studentesse al *problem solving*, al pensiero computazionale e al *coding*, oltre che ad abilità trasversali come il *teamworking* e il *public speaking*. Per fare ciò è necessario un potenziamento delle competenze del corpo docente**



maci e terapie. Una simile modalità di monitoraggio è difficile da mettere in atto a causa dei costi elevati e della lunga durata, ma è indispensabile per capire quali strategie possano davvero contribuire all'indebolimento degli stereotipi e al superamento del *gender gap* nel campo dell'ICT, obiettivo strategico non solo per garantire parità di rappresentanza nel settore ma anche per colmare la mancanza di esperti informatici in Italia.

In conclusione, bisogna sottolineare la necessità di un potenziamento delle iniziative in atto per i diversi livelli educativi e di un'azione congiunta tra università, istituzioni e imprese, pensando anche all'introduzione di forme

di incentivo verso le università e le scuole che promuovono la crescita della partecipazione femminile nei settori tecnologici. Appare utile un coordinamento degli sforzi, mirato a identificare le migliori iniziative, con lo scopo di estenderle a livello nazionale e impattare concretamente sul numero delle iscrizioni delle ragazze ai percorsi ICT. Di fronte alla poca efficacia delle singole strategie messe in atto finora, si rende necessaria un'azione condivisa e coordinata, che si basi su una metodologia di intervento precoce, estesa nel tempo e scientificamente fondata, e su progetti che prevedano la partecipazione attiva dei vari soggetti sociali interessati.

## UNA SCUOLA PROTAGONISTA NELLA LOTTA AI DIVARI E ALLE DISUGUAGLIANZE



di **Katia Scannavini**, *Vice Segretaria Generale ActionAid*

Credo che sia capitato a molti e molte di noi di avere richieste di consigli o di cercarne: «Ho un problema serio, conosci il migliore specialista?» (va altresì detto che la declinazione al femminile è in questi casi assai rara). Inoltre, cerchiamo anche la scuola con gli e le insegnanti migliori e quando non possiamo scegliere, ci affidiamo al fato, ma sempre sperando al meglio: augurandoci, ad esempio, che il o la pilota dell'aereo nel quale ci siamo appena imbarcati sia il/la migliore in circolazione. Senza dubbio, quindi, abbiamo indiscutibili ragioni per rivendicare l'importanza di meccanismi virtuosi che consentano alle persone più qualificate di ricoprire i ruoli lavorativi per i quali aspirano, di meccanismi che diano possibilità ai e alle più meritevoli. Già, il merito. Un concetto, questo, alla ribalta da ormai diversi decenni: una chiave interpretativa attraverso la quale leggiamo il mondo intorno a noi e conferiamo fiducia e riguardo, ma anche colpa e condanna.

### L'equivoco

Ma cosa si intende esattamente per merito? Nelle società occidentali attuali, le scienze sociali ci certificano che i criteri per il riconoscimento dello status di una persona si basano sul prestigio, il potere e la ricchezza; il merito – in altre parole – si giudica sulla base dei risultati ottenuti. Quindi la persona che ce l'ha fatta va premiata, ma attenzione, perché applicare acriticamente questo principio sta a dire che chi non ce la fa va di fatto biasimato, perché in fondo la responsabilità del fallimento è solo sua. E allora il mito del concetto della meritocrazia come ordinatore di una società

giusta, spogliato della sua retorica, palesa il suo essere legittimazione morale della disuguaglianza.

I genitori che hanno mezzi e strumenti rispondenti alle regole (anche implicite) delle nostre società sono in grado di permettere ai propri figli di accedere a tutta una serie di vantaggi, dai quali sono esclusi coloro i quali nascono in contesti familiari meno abbienti; il tutto facilmente giustificabile attraverso appunto una semplice ed efficace copertura morale.

Il punto, quindi, è che la meritocrazia ha permesso di trovare un *escamotage* etico per legittimare le disuguaglianze. L'equivoco diviene ancora più insinuante quando anche il talento è considerato merito (e non dono) e quindi quando è demerito non averlo o svilupparlo.

Ebbene, l'attuale sistema educativo in Italia, di fatto, rischia di rinforzare tutto questo: un sistema nel quale non si ha nella realtà dei fatti pari accesso. Certamente la scuola è un diritto e, fino a un certo grado, anche un obbligo. È fuor di dubbio che quindi ci si possa e debba iscrivere. Ciò che non è scontato è che le condizioni di partenza e che determinano il cammino siano davvero paritarie. Se, quindi, la meritocrazia non contempla le variabili di contesto, a sua volta il percorso scolastico non di rado allontana – colpevolizzandoli – coloro i quali non riescono a ottenere i migliori risultati, stravolgendo in tal modo il ruolo stesso della scuola: agenzia socializzante con un ruolo centrale nella costruzione della consapevolezza e della conoscenza dei giovani che vivono in una democrazia liberale.

### Il pieno sviluppo della persona umana

E allora non dovremmo effettivamente sentirci smarriti, essere colti di sorpresa quando i



dati ci raccontano che la dispersione scolastica in Italia si aggira intorno al 13% e che i e le giovani che non vanno a scuola, non lavorano o non frequentano corsi di formazione (più comunemente noti come NEET, *Not in Education Employment or Training*) siano oggi addirittura tre milioni.

La scuola dovrebbe garantire, si diceva poc'anzi, la possibilità di essere persone consapevoli, di potere essere in grado di decostruire il mondo circostante, di potere sviluppare le proprie potenzialità. In queste parole forte è l'eco dell'articolo 3 della Costituzione italiana. C'è un passaggio importante nel terzo articolo della carta costituzionale (comma 2): «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.»

La disuguaglianza educativa è quindi una lesione a questa chiara affermazione costituzionale: è vero e proprio impedimento nell'espressione delle potenzialità e delle capacità dei e delle giovani coinvolte, in particolare modo, nel fenomeno della dispersione scolastica.

Eppure, la scuola deve essere il primo luogo di prevenzione e contrasto delle disuguaglianze: è l'istituzione prima che ha le potenzialità per essere centro di aggregazione di un'intera comunità educante, capace di richiamare alla responsabilità educativa tutti gli attori preposti. La scuola è palestra di democrazia e generatore di inclusione delle comunità, in primis dei ragazzi e delle ragazze. Anche per questo motivo la scuola, oggi più che mai, dovrebbe divenire un luogo di integrazione socio-culturale e dovrebbe aprirsi all'ascolto delle differenze; tuttavia non può essere l'unico soggetto che accoglie su di sé la responsabilità di orientare i minori verso spazi di crescita simbolica e culturale. E allora assume rilevanza il concetto di welfare di comunità, con il quale si intende quella comunità solidale in grado di modificare profondamente i rapporti tra istituzioni e società civile. Alla base vi è quindi il

concetto di solidarietà sociale, intesa come coesione e attività volta al bene comune, dove ogni singolo soggetto (individuale, istituzionale e associativo) ha la responsabilità nella costruzione di una rete e di attività volte alla protezione del minore e alla soddisfazione dei bisogni individuati. È proprio la frattura, infatti, del legame di solidarietà che ha determinato l'accrescersi dell'esclusione sociale e della marginalità.

### Le questioni e i divari

In termini più puntuali, la dispersione scolastica riguarda principalmente il genere maschile, con differenze più marcate nelle regioni del Sud e nelle isole. È proprio nel sud Italia che la dispersione scolastica risulta più consistente: la Sicilia è la regione con il tasso più alto d'Italia per quanto riguarda gli alunni delle scuole secondarie di I grado, mentre per quanto riguarda la secondaria di II grado, i tassi, ad esempio, di abbandono (espressione più estrema della dispersione scolastica) sono superiori al 5% in Sardegna e tra il 4 e il 5% in Sicilia e Campania<sup>1</sup>.

Negli ultimi anni, si cerca – inoltre – di intercettare anche le dimensioni e i dati che possano rappresentare la dispersione cosiddetta implicita, lo si fa attraverso le indagini Invalsi, che – sebbene siano metodologicamente discutibili – effettivamente mettono in evidenza come una quota non trascurabile di studenti che conseguono il diploma non raggiunge i livelli di competenza che ci si dovrebbe aspettare. Sempre secondo le rilevazioni Invalsi, inoltre, la scuola italiana è meno equa nelle aree più disagiate del paese, dove i risultati sono molto diversi anche tra le stesse scuole di un territorio, o persino tra le stesse classi di un medesimo istituto.

Ciò evidenzia, quindi, come le e gli studenti più deboli economicamente e culturalmente tendono a raggrupparsi in alcune scuole, dove l'apprendimento sarà influenzato dal livello

<sup>1</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, *La dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale*, giugno 2022.

generale del contesto più che dalle caratteristiche personali; mentre le e gli insegnanti saranno portati a ricalibrare programmi e metodi sulla base delle contingenze. Il territorio di appartenenza conta, quindi, ma conta anche l'ambiente sociale, economico e culturale di provenienza. In tutte le competenze testate dalle indagini Invalsi emerge come il punteggio cresca al crescere dello status sociale. Lo status influisce anche sulla scelta della scuola superiore: a parità di risultati scolastici, coloro che provengono da contesti più agiati è più facile che scelgano di iscriversi ai licei rispetto a coloro che provengono da situazioni socio-economiche modeste. Anche la cittadinanza incide sui risultati scolastici, soprattutto a svantaggio degli stranieri nati all'estero<sup>2</sup>.

### Approcci e potenzialità

I dati ufficiali nel campo dell'istruzione ed educazione in Italia ci riportano una fotografia di un paese non sufficientemente in grado di contrastare le diseguaglianze educative: la prima evidenza è una criticità di carenze di apprendimento, la seconda evidenza è la trasmissione intergenerazionale e la cristallizzazione geografica delle diseguaglianze, la terza il progressivo calo del benessere psico-fisico dei ragazzi e delle ragazze. Eppure, sappiamo che la scuola può ridurre 'le diseguaglianze di partenza': la scuola primaria italiana riesce nell'obiettivo meglio della secondaria, dove si confermano sempre più evidenti fenomeni di segregazione.

È necessario riportare come priorità nel paese l'istruzione, superando la frammentazione di allocazione risorse e di singoli e non strutturali interventi normativi. La partecipazione, la cultura e la pratica democratica a partire dalla scuola pubblica, così come un orientamento integrato e la valorizzazione di un'educazione inclusiva e di contrasto alle discriminazioni, sono fattori che possono nettamente rappresentare un antidoto alle diseguaglianze.

Le politiche devono impegnarsi nella programmazione a lungo termine, trasparente

e partecipata con le rappresentanze di studenti e docenti e comunità educanti, di politiche di contrasto alle diseguaglianze educative, che mettano al centro la scuola pubblica, e che si basino sull'identificazione di aree prioritarie di intervento in collaborazione con le amministrazioni locali. Inoltre, è fondamentale l'apertura di un confronto per modificare o potenziare strumenti e spazi di rappresentanza per studenti a livello scolastico, provinciale e nazionale al fine di rafforzare a tutti i livelli una cultura democratica.

In termini di investimenti, è senza dubbio decisivo che il governo italiano si impegni a informare, consultare e garantire il monitoraggio di riforme e interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito istruzione, in particolare nell'ambito della riforma dell'orientamento e dell'educazione integrata. Infine, è necessario potenziare le politiche e le indicazioni per tutelare il benessere fisico e psicologico di studenti e la prevenzione di ogni violenza, passando per la promozione di un'educazione laica, plurale e femminista.

**La scuola deve essere il primo luogo di prevenzione e contrasto delle diseguaglianze: è l'istituzione prima che ha le potenzialità per essere centro di aggregazione di un'intera comunità educante, capace di richiamare alla responsabilità educativa tutti gli attori preposti**

<sup>2</sup> Ibidem



## 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.



◀ **La scuola innovativa: le opportunità del PNRR e i nuovi orizzonti della didattica digitale**

18 maggio 2022

In collaborazione con: Samsung Electronics Italia



◀ **PNRR: dalla ricerca all'impresa**

14 giugno 2022

A cura di: Ministero dell'Università e della Ricerca



◀ **Istruzione e Formazione un volano per la competitività del Paese**

14 giugno 2022



◀ **Gli appuntamenti del Ministero dell'Istruzione a FORUM PA 2022**

14-17 giugno 2022

A cura di: Ministero dell'Istruzione



◀ **Conversazione con...Maria Cristina Messa**

14 giugno 2022

A cura di: Ministero dell'Università e della Ricerca



◀ **Gli appuntamenti del Ministero dell'Università e della Ricerca a FORUM PA 2022**

14-17 giugno 2022

A cura di: Ministero dell'Università e della Ricerca



◀ **Nidi e servizi educativi per l'infanzia in Italia: il quadro dell'offerta e l'effetto della pandemia**

14 giugno 2022

A cura di: Dipartimento per le Politiche della Famiglia Presidenza del Consiglio dei Ministri



## FPA I NOSTRI ASSET I

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 e Ricerca

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, whitepaper, dossier e ricerche, grande attenzione è riservata, quindi, alla **comunicazione multimediale**, con videointerviste, reportage, videopillole informative, gallerie fotografiche, infografiche, social card, podcast. Tra i prodotti più innovativi segnaliamo: i **POV** (Point of view), piani editoriali dedicati sviluppati dalla redazione di FPA per valorizzare il posizionamento dei partner nel settore pubblico; i **ReportagePA**, progetti di video-storytelling realizzati sul territorio per raccontare iniziative e progetti realizzati da una singola amministrazione o da più enti su una tematica specifica; le **Ricerche**, indagini realizzate in collaborazione con partner pubblici e privati, per approfondire specifici trend di innovazione nella PA in campo tecnologico, organizzativo ed ecologico. Tutto questo veicolato attraverso diversi strumenti, tra cui: il **portale forumpa.it**, hub dell'attività editoriale e principale canale di diffusione delle iniziative organizzate nel corso dell'anno; 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 e 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) e gli invii profilati realizzati attraverso strumenti di **Marketing Automation**.



## 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 digitalizzazione delle città italiane; **FORUM PA Sanità**, dedicato ai grandi temi dell'innovazione del sistema sanitario nazionale. Tra gli altri eventi, tutti realizzati in partnership con amministrazioni e aziende: i **convegni** di scenario pubblici; 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 **confronti**, tavoli di lavoro riservati dedicati ai principali decisori nazionali e locali impegnati nelle diverse aree di innovazione organizzativa e digitale delle amministrazioni; 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.

## 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

EMPOWERING INNOVATION

**DIGITAL360** è una **PMI innovativa** nata nel 2012 dalla ricerca universitaria e quotata dal **2017** sul mercato **Euronext Growth Milan** di Borsa Italiana. Dalla sua fondazione è cresciuta ad un tasso annuo medio (CAGR) del **40%**, grazie ad una crescita organica del 20% e ad una chiara strategia di M&A. 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. Entrambe le Business Unit condividono un asset fondamentale – la business community creata intorno ai portali online del **NetworkDIGITAL360** 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 grande crescita a livello mondiale: **MarTech** e **SalesTech**, cioè la trasformazione digitale del marketing e delle vendite e **ConsulTech**, cioè la rivoluzione tecnologica della consulenza.

Dal **1 Giugno 2021** è diventata **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.

A partire dal **2022**, DIGITAL360 ha avviato la sua espansione anche all'estero puntando sulle aree geopolitiche di lingua spagnola, una regione enorme, con oltre 550 milioni di persone e un PIL complessivo di 4500 miliardi, partendo dall'acquisizione di una realtà editoriale in **Spagna** e cinque realtà in ambito comunicazione-eventi-editoria in **Argentina, Colombia** e **Messico**.



Il Gruppo in Italia ha sede a: **Milano, Roma, Catania, Potenza, Ferrara e Prato**. All'estero è presente a: **Madrid, Buenos Aires, Bogotá, Città del Messico**. Tra addetti e collaboratori sono oltre 600 le #Digital360people.

Alcuni numeri di **DIGITAL360**:

- 41,4 milioni di euro fatturato pro forma 2021
- 8 milioni di euro EBITDA pro forma 2021
- 100 portali online con 2,4 milioni di visitatori unici al mese
- 820 eventi e webinar con 160.000 partecipanti registrati nel 2021
- 1' pagina su Google su oltre 100.000 keyword del settore tech
- 2.510 white papers pubblicati e scaricati da 40.000 contatti nel 2021
- >600.000 fan e follower sui social media nel 2021
- 320.000 contatti a CRM nel 2021



## PER IL LORO CONTRIBUTO A QUESTO ANNUAL REPORT FPA RINGRAZIA

I



Tonino Aceti  
Presidente di Salutequità



Sara Bacchieri  
Information & Cybersecurity  
Advisor - P4I



Caterina Baccilieri  
Dirigente Responsabile  
della Struttura Semplice  
Dipartimentale Formazione  
e Sviluppo del Capitale  
Umano - ASST Nord Milano



Laura Biancato  
Dirigente scolastica - ITET  
Luigi Einaudi Bassano del  
Grappa



Luca Bianchi  
Direttore - SVIMEZ



Gianni Bottalico  
Gruppo di lavoro gol 11 e  
già Responsabile ASViS  
delle Relazioni con Regioni  
Province Comuni Enti  
Territoriali



Nino Cartabellotta  
Presidente - Fondazione  
GIMBE



Anna Cataleta  
Senior Partner - P4I



Tiziana Catarci  
Direttrice Dipartimento  
di Ingegneria Informatica,  
Automatica e Gestionale  
"A.Ruberti" - Sapienza  
Università di Roma



Giorgio Centurelli  
Direttore Generale Gestione  
finanziaria, monitoraggio,  
rendicontazione e controllo  
presso l'Unità di Missione  
del Ministero dell'Ambiente  
e della Sicurezza Energetica



Paola Conio  
Senior Partner - Studio  
Legale Leone



Emanuele Contu  
Dirigente scolastico - I.S.  
"Puecher Olivetti" Rho



Mariano Corso  
Responsabile scientifico  
dell'Osservatorio HR e  
dell'Osservatorio Smart  
Working del Politecnico di  
Milano



Francesco Curtarelli  
Manager e Responsabile  
Service Line Sanità  
"Compliance" - P4I



Claudio De Vincenti  
Università di Roma La  
Sapienza e LUISS School of  
European Political Economy



Enrico Deidda Gagliardo  
Direttore scientifico del  
Centro di Ricerca sul  
Valore Pubblico e Co-  
Direttore dell'Osservatorio  
PIAO, Prorettore alla  
programmazione, al bilancio  
e alla creazione di Valore  
Pubblico dell'Università di  
Ferrara



Federico Della Bella  
Partner "Healthcare  
Innovation" - P4I



Luigi Di Marco  
Area coordinamento  
operativo - ASViS



Dario Di Santo  
Direttore FIRE -  
Federazione Italiana per  
l'uso Razionale dell'Energia



Gabriele Faggioli  
CEO DIGITAL360 e  
Presidente Clusit



Francesco Raphael Friari  
Direttore Generale, Risorse  
Europa Innovazione  
Istituzioni - Regione Emilia-  
Romagna



Alessandra Gangai  
Senior Consultant, P4I  
e Direttrice Tavolo  
Smart Working nella  
PA - Osservatori Digital  
Innovation del Politecnico  
di Milano



Sara La Bombarda  
Responsabile per la  
Transizione al Digitale -  
Agenzia Regionale per la  
Tecnologia e l'Innovazione,  
Regione Puglia



Emanuele Madini  
Partner "People &  
Innovation"- P4I



Giovanni Manca  
Ingegnere e consulente,  
esperto di tematiche di  
trasformazione digitale,  
Presidente ANORC



Giusi Miccoli  
Strategic Advisor per le  
politiche per il personale



Mirta Michilli  
Direttrice Generale -  
Fondazione Mondo Digitale



Nicola Modugno  
Direttore - Fondazione ITS  
Umbria Academy



Matteo Montesi  
Responsabile Gestione  
Sistemi Informativi -  
Fondazione Don Gnocchi



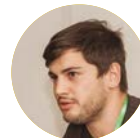
Antonio Naddeo  
Presidente Aran



Raffaele Paciello  
Head of Unit  
"Communication & Public  
Policies" - Fondazione  
Giacomo Brodolini



Marco Paparella  
Partner "Healthcare  
Innovation" - P4I



Daniel Raffini  
Dipartimento di Ingegneria  
Informatica, Automatica  
e Gestionale "A.Ruberti"  
- Sapienza Università di  
Roma



Andrea Rangone  
Presidente DIGITAL360,  
Professore Politecnico di  
Milano



Alessandra Rucci  
Dirigente scolastica - Liceo  
Galileo Galilei Ancona



Cristina Sabia  
Consultant "Healthcare  
Innovation"- P4I



Katia Scannavini  
Vice Segretaria Generale -  
ActionAid



Simona Solvi  
Manager "Healthcare  
Innovation - P4I



Andrea Tironi  
Project Manager Digital  
Transformation, Consorzio  
IT



Gianluigi Torchiani  
Senior Web Editor  
EnergyUp.Tech, Network  
DIGITAL360



Ketty Vaccaro  
Responsabile Area salute e  
welfare - Censis



Michele Zanelli  
Associate Partner "Data  
Insights & Organization"  
- P4I



**FPA RINGRAZIA I GRANDI PARTNER, PUBBLICI E PRIVATI,  
CON I QUALI NEL CORSO DELL'ANNO HA REALIZZATO PROGETTI COMPLESSI  
DI COMUNICAZIONE E RELAZIONI ISTITUZIONALI**



**ACI - AUTOMOBILE  
CLUB D'ITALIA**



Automobile Club d'Italia

**DEDA NEXT**



**ADOBE**



**DELL  
TECHNOLOGIES**



**AGENZIA  
PER LA COESIONE  
TERRITORIALE**



*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*

**DXC TECHNOLOGY**



**AMAZON WEB  
SERVICES**



**FORMEZ PA**



**ANPAL**



**LUTECH**



**APPIAN**



**MICROSOFT ITALIA**



**ARUBA  
ENTERPRICE**



**MINISTERO  
DEL LAVORO E DELLE  
POLITICHE SOCIALI**



**CISCO**



**MINISTERO  
DELLA SALUTE**





**MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE  
ECOLOGICA**



**SAMSUNG  
ELECTRONICS  
ITALIA**

**SAMSUNG**

**MINISTERO  
DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE**



**SERVICENOW**

**servicenow**

**PON CITTÀ  
METROPOLITANE  
2014 - 2020**



**SUSE SOFTWARE  
SOLUTIONS ITALIA**



**PON GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020**



**TEAM SYSTEM**



**PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI**



**TIM**



**PURE STORAGE**



**VODAFONE  
BUSINESS**



**SALESFORCE**



**WIND TRE**





## UN RINGRAZIAMENTO A TUTTI I PARTNER DI FPA

### I

**3** 3PITALIA S.P.A.

**A** A2A SMART CITY  
ACCENTURE  
ACEA  
ACI - AUTOMOBILE CLUB  
D'ITALIA  
ADECCO  
ADOBE  
AGENZIA DELLE ENTRATE  
AGENZIA NAZIONALE GIOVANI  
AGENZIA LAORE SARDEGNA  
AGENZIA PER LA COESIONE  
TERRITORIALE  
AGENZIA SPAZIALE ITALIANA  
AGID  
ALFA LIGURIA  
ALSIA  
AMAZON BUSINESS  
AMAZON WEB SERVICES  
ANPAL  
AO GEMELLI  
AOU DI BOLOGNA -  
POLICLINICO S. ORSOLA -  
MALPIGHI  
AON  
APPIAN  
ARAN SICILIA  
ARMIS  
ARUBA ENTERPRICE  
ASL CITTÀ DI TORINO  
ASL ROMA 1  
ASL ROMA 2  
ASSEMBLEA LEGISLATIVA  
- REGIONE EMILIA-  
ROMAGNA  
ASST MANTOVA  
ATER GORIZIA  
ATOS  
ATS INSUBRIA  
ATS MILANO  
AUTORITÀ PORTUALE DI  
TRIESTE  
AVANADE  
AWS - INTEL

**B** BERGAMO SMART CITY &  
COMMUNITY

**C** CASSA COLF  
CASSA DEPOSITI E PRESTITI  
CCIAA MAREMMA E TIRRENO  
CESVI  
CHEIL  
CISCO  
CITRIX  
CITTÀ METROPOLITANA DI  
BOLOGNA  
CITTÀ METROPOLITANA DI  
FIRENZE  
CITTÀ METROPOLITANA DI  
TORINO  
CLOUDERA  
COMUNE DI ALESSANDRIA  
COMUNE DI BARI  
COMUNE DI BERGAMO  
COMUNE DI BOLOGNA  
COMUNE DI BRESCIA  
COMUNE DI CAGLIARI  
COMUNE DI CARPI  
COMUNE DI CATANIA  
COMUNE DI CESENA  
COMUNE DI CHIETI  
COMUNE DI CREMONA  
COMUNE DI FIRENZE  
COMUNE DI GENOVA  
COMUNE DI MESSINA  
COMUNE DI MILANO  
COMUNE DI MODENA  
COMUNE DI NAPOLI  
COMUNE DI NOVARA  
COMUNE DI PALERMO  
COMUNE DI PARMA  
COMUNE DI PESCARA  
COMUNE DI RHO  
COMUNE DI RIMINI  
COMUNE DI ROVIGO  
COMUNE DI SAN BENEDETTO  
DEL TRONTO  
COMUNE DI TORINO  
COMUNE DI TRENTO  
COMUNE DI VERONA  
CONS. REG. VENETO  
CONSIP  
CONSORZIO ARSENAL  
CONSORZIO IT  
COOPSERVICE  
CRADLEPOINT  
CRUI  
CYBERARK

**D** DEDA NEXT  
DEDALUS  
DELL TECHNOLOGIES  
DGROOVE  
DIGITREND  
DINTEC  
DOCTOLIB  
DOXEE  
DXC TECHNOLOGY  
DYNATRACE

**E** EDISON NEXT  
ENEL X  
ENGIE  
ENERGYUP  
ENI  
ENTANDO  
ENTE DI GESTIONE DEI SACRI  
MONTI  
EXPERT.AI  
EXPRIVIA

**F** FIRE - FEDERAZIONE ITALIANA  
PER L'USO RAZIONALE  
DELL'ENERGIA  
FORCEPOINT  
FONDAZIONE IFEL  
FORCEPOINT INNOVERY  
FORMEZ PA  
FUNZIONE PUBBLICA CGIL

**G** GARANTE PER LA PROTEZIONE  
DEI DATI PERSONALI  
GENESYS

**H** HCL  
HEALTHTECH360  
HPE

**I** IBM  
ICT & STRATEGY  
IL SOLE 24 ORE  
IMMERSIVE LABS  
IMPIANTI  
INAIL  
INAPP  
INFORMATICA SOFTWARE  
ITALIA  
INIX GROUP  
INPS



ISIPM - ISTITUTO ITALIANO DI  
PROJECT MANAGEMENT  
ISTAT  
ISTITUTO POLIGRAFICO E  
ZECCA DELLO STATO

**K** KPMG  
KYNDRYL

**L** LEONARDO  
LIFERAY  
LINKEM  
LUTECH

**M** MAGESTI - INFOWASTE  
MATRIX42  
MEMORY  
MICROFOCUS  
MICROSOFT ITALIA  
MICROSOFT PNRR HUB  
MINISTERO DEL LAVORO E  
DELLE POLITICHE SOCIALI  
MINISTERO DELLA SALUTE  
MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA  
MINISTERO DELLE  
INFRASTRUTTURE E DELLA  
MOBILITÀ SOSTENIBILI  
MINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE - AGENZIA  
DOGANE E MONOPOLI  
MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE - CASSA  
DEPOSITI E PRESTITI  
MINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE - CONSIPI  
MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE -  
DIPARTIMENTO DEL  
TESORO  
MINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE - ISTITUTO  
POLIGRAFICO E ZECCA  
DELLO STATO  
MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE -  
RAGIONERIA GENERALE  
DELLO STATO  
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE  
MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ  
E DELLA RICERCA  
MITEL  
MONGODB

**N** NETWORK DIGITAL 360  
NOKIA  
NOOVLE  
NOVANEXT

**O** OLIVETTI  
ONE IDENTITY  
OPENCONTENT

OPENTEXT  
ORACLE  
ORDINE DEGLI PSICOLOGI  
DELLA LOMBARDIA

**P** P4I - PARTNERS4INNOVATION  
PA SOCIAL  
PAGOPA  
PALO ALTO  
PCM - DIPARTIMENTO CASA  
ITALIA  
PCM - DIPARTIMENTO DELLA  
FUNZIONE PUBBLICA  
PCM - DIPARTIMENTO DELLA  
GIOVENTÙ E DEL SERVIZIO  
CIVILE NAZIONALE  
PCM - DIPARTIMENTO PER  
GLI AFFARI REGIONALI E LE  
AUTONOMIE  
PCM - DIPARTIMENTO PER LA  
PROGRAMMAZIONE E IL  
COORDINAMENTO DELLA  
POLITICA ECONOMICA  
PCM - DIPARTIMENTO PER  
LA TRASFORMAZIONE  
DIGITALE  
PCM - DIPARTIMENTO PER LE  
PARI OPPORTUNITÀ  
PCM - DIPARTIMENTO PER LE  
POLITICHE DELLA FAMIGLIA  
PCM - DIPARTIMENTO PER LE  
POLITICHE EUROPEE  
PCM - DIPARTIMENTO  
PER L'INFORMAZIONE E  
L'EDITORIA  
PEXIP  
PON CITTÀ METROPOLITANE  
2014 - 2020  
PON GOVERNANCE E  
CAPACITÀ ISTITUZIONALE  
2014-2020  
PON GOV CRONICITÀ  
PON INFRASTRUTTURE E RETI  
2014 - 2020  
PORINI  
POSTEL  
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI  
PROCURA DI VERONA  
PROOFPOINT  
PROVINCIA DI RIMINI  
PURE STORAGE

**Q** QUESTIT

**R** RED HAT  
REGIONE ABRUZZO  
REGIONE CAMPANIA E PON  
FESR  
REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
REGIONE LAZIO  
REGIONE LOMBARDIA  
REGIONE PIEMONTE

REGIONE TOSCANA  
RENOVIT  
REPLY  
ROMA CAPITALE

**S** SALESFORCE  
SAMSUNG ELECTRONICS  
ITALIA  
SAPIENZA UNIVERSITÀ DI  
ROMA  
SERVICENOW  
SNA - SCUOLA NAZIONALE  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
SOGEI  
SOPRA STERIA  
SOSE - SOLUZIONI PER IL  
SISTEMA ECONOMICO  
SPORT E SALUTE  
STATO MAGGIORE DELLA  
DIFESA  
STUDIO STORTI  
SUSE SOFTWARE SOLUTIONS  
ITALIA

**T** TEAM SYSTEM  
TELSY  
TIM  
TREND MICRO

**U** UNIONCAMERE  
UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL  
SAVIO  
UNIONE EUROPEA -  
FONDI STRUTTURALI E  
INVESTIMENTI EUROPEI  
UNIONE EUROPEA - FONDO  
SOCIALE EUROPEO  
UNIONE TRESINARO SECCHIA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
FIRENZE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
PARMA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
ROMA TRE  
UPMC ITALY - UNIVERSITY  
OF PITTSBURGH MEDICAL  
CENTER

**V** VERITAS  
VMWARE  
VODAFONE BUSINESS  
VREEHEALTH

**W** WIND TRE  
WIRED ITALIA



## ANNUAL REPORT È IL FRUTTO DI UN GRANDE LAVORO DI SQUADRA. QUESTI SONO I NOSTRI PROTAGONISTI

|



**Carlo Mochi Sismondi**  
Presidente FPA



**Gianni Dominici**  
Direttore Generale  
FPA



**Francesca Agabiti**



**Maria Ludovica Agrò**



**Arianna Antonucci**



**Andrea Ivan  
Baldassarre**



**Claudia Bertozzi**



**Alice Bontempi**



**Elonora Bove**



**Daniela Brusca**



**Salvatrice Buscemi**



**Francesca Carboni**



**Sara Civello**



**Alice Confalonieri**



**Emanuele Consoli**



**Maurizio Costa**



**Rachele Maria Curti**



**Daniele Fichera**



**Mauro Fortuna**



**Patrizia Fortunato**



**Barbara Izzo**



**Laura Lapenna**



**Ludovica Lunghi**



**Alessandra Maggini**



**Federica Marino**



**Michele Mochi  
Sismondi**



**Rossella Osio**



**Fabiana Padroni**



**Gianmarco Rizzo**



**Vera Rizzotto**



**Massimiliano Roma**



**Tiziana Russo**



**Claudia  
Scognamiglio**



**Chiara Scrocco**



**Giovanna Stagno**



**Michela Stentella**



**Daniele Tiseo**



**Mauro Tommasi**



**Tania Valle**



**Margherita Wiquel**

[torna all'indice](#)

