



Annual Report  
2023



[vai all'indice](#)



[vai all'indice](#)



## **FPA - Annual Report 2023**

Edizioni FORUM PA

ISBN 9788897169710

Grafica e impaginazione  
a cura di Latografica









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



Annual Report  
2023



## INDICE INTERATTIVO

Una PA che naviga veloce, controvento .....	7
Rafforzare la PA per creare coesione in un Paese asimmetrico .....	17
L'innovazione digitale come leva di inclusione e sostenibilità.....	25
Timeline .....	36
 Lavoro pubblico e cambiamento organizzativo .....	39
 Trasformazione digitale .....	99
 Transizione verde .....	145
 Programmazione europea .....	179
 Sanità pubblica .....	209
 Scuola e istruzione.....	245
 Speciale: prospettive europee e internazionali .....	291
I nostri asset .....	310
Gli autori [link ai contributi di ciascun autore]  .....	314
I partner .....	318
Il team di FPA .....	322

[vai all'indice](#)





## UNA PA CHE NAVIGA VELOCE, CONTROVENTO

di **Gianni Dominici**

*Amministratore delegato FPA*

L'anno appena concluso spicca e si contraddistingue per la chiara e netta centralità che è stata assunta dal capitale umano, dalle persone dentro le organizzazioni pubbliche. La speranza è che si lasci definitivamente alle spalle quel riduzionismo culturale, ma anche politico, che relegava questa dimensione ai margini del cambiamento. La cultura della macchina pubblica come fardello, degli impiegati statali come fannulloni da sorvegliare e punire.

Pensiamo solamente alla recente sentenza del TAR del Lazio in merito alla disposizione prevista dal Decreto ministeriale "Madaia-Poletti" del 2017 che determinava nel settore pubblico gli orari delle fasce di reperibilità, in caso di visita fiscale, superiori rispetto a quelle del settore privato. Una vera discriminazione che partiva dal presupposto che, rispetto ai dipendenti privati, quelli pubblici siano dipendenti da controllare con maggiore incisività.

Ci sono tutti i segnali per dire che una nuova stagione sia cominciata. Un cambiamento tanto necessario quanto indispensabile. Ovviamente, le contraddizioni sono ancora tante, così come le difficoltà da superare, ma il cambiamento sembra davvero alla portata. In questa direzione va, ad esempio, la direttiva in materia di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici, pubblicata a fine dello scorso novembre. L'obiettivo **è riconoscere alle persone che lavorano nella PA una nuova centralità**, inserendo il processo di valutazione in un contesto più ampio, in cui si guarda non solo ai risultati del singolo, ma anche alla capacità dell'organizzazione di valorizzare il merito, aggiungere valore, potenziare le competenze e i talenti delle persone.

Investire sulle persone significa creare le condizioni indispensabili per soddisfare la necessità di una PA all'altezza delle sfide che abbiamo davanti. Non si tratta di un obiettivo solo italiano, ma sempre più anche europeo ed internazionale. Il 2023



ha salutato infatti la prima comunicazione della Commissione europea in materia di pubblica amministrazione dal titolo “Rafforzare lo spazio amministrativo europeo”, denominata “**ComPAct**”. Come descritto in questo annuario, si tratta di un evento storico per almeno due motivi: innanzitutto perché è un atto unico, politicamente di spessore e primo nel suo genere ad affrontare direttamente il tema della capacità amministrativa, ma anche perché sancisce definitivamente il riconoscimento da parte della Commissione europea della centralità dell’operato della pubblica amministrazione quale elemento fondamentale per garantire l’efficienza e la competitività di uno Stato.

Tornando al caso italiano, per costruire la PA in grado di gestire il futuro le sfide sono ancora tante, ma anche le risorse economiche rimangono un’opportunità senza precedenti. Come descriviamo nel capitolo dedicato alla programmazione europea, oltre ai fondi del PNRR nel 2023 si intersecano tre fenomeni rilevanti per la politica di coesione: termina al 31 dicembre la spesa dei fondi strutturali 2014-2020, vengono finalmente avviati i Programmi nazionali e regionali previsti dall’Accordo di partenariato 2021-2027, firmato da Italia e Commissione Europea e viene ridefinito dal Governo l’impianto della governance delle politiche di coesione, nella direzione di una forte integrazione e accentramento tra fondi strutturali e PNRR. Ma, come accade all’avvio di ogni nuovo ciclo di coesione, non possiamo che chiederci se saremo in grado di spendere le risorse disponibili nei tempi previsti senza accelerazioni dell’ultima ora. È questo, infatti, uno degli ambiti (ma sicuramente non l’unico) in cui il disinvestimento sul settore pubblico impatta direttamente e fortemente sulla capacità amministrativa e operativa della pubblica amministrazione. Non a caso, nell’Accordo di partenariato 2021-2027, l’Italia e la Commissione europea hanno risposto alla domanda di rafforzamento amministrativo con misure e strumenti ben definiti come i Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA) e il CapCoe, un nuovo programma nazionale che ha tra i suoi obiettivi la promozione di un piano straordinario di assunzioni, soprattutto negli enti territoriali, la formazione e le nuove competenze, il supporto per la rigenerazione amministrativa degli enti attuatori della coesione. È in questo contesto che il 30 novembre scorso è partita la procedura per più di duemila nuove assunzioni in sette Regioni del Mezzogiorno per migliorare l’attuazione della politica di coesione e la capacità di spesa dei fondi europei e nazionali.

La ricerca di nuove persone da inserire negli organici rimane, anche per il 2023, una priorità a fronte delle dinamiche occupazionali, all’interno del settore, ancora incerte. L’anno appena trascorso beneficia, infatti, di una piccola crescita tra gli occupati nel 2022 ma, soprattutto, di contratti a tempo determinato, mentre continua a calare il numero degli ‘stabili’. Complessivamente, in 10 anni nelle PA italiane si sono ‘perse’ 168mila persone e l’Italia continua ad avere un numero totale di impiegati pubblici nettamente inferiore a quello dei principali Paesi europei in proporzione alla popolazione (5,5 impiegati pubblici ogni 100 abitanti, mentre



sono 6,1 in Germania; 7,3 in Spagna; 8,1 in UK; 8,3 in Francia); e in proporzione agli occupati (14 impiegati pubblici ogni 100 occupati contro il 16,9 in UK, il 17,2 in Spagna, il 19,2 in Francia). E, se è ricominciata la stagione dei concorsi pubblici, ciò è avvenuto nell'ambito di un mercato del lavoro in continua evoluzione, caratterizzato da inediti fenomeni che stanno fortemente cambiando atteggiamenti, aspettative e priorità professionali: le Grandi Dimissioni, il *Quiet Quitting* (tendenza allo svolgimento strettamente necessario del lavoro per cui si è assunti e retribuiti, considerato l'opposto dell'*employee engagement*) e la *Yolo Economy* (*You Only Live Once*, approccio volto ad impostare la propria vita e le proprie scelte, anche lavorative, sulla base del principio per cui "si vive una volta sola"). Come descritto nel testo del capitolo sul pubblico impiego, questo nuovo contesto introduce il tema dell'attrattività, che non riguarda solo i giovani e i meno giovani che entrano nel settore pubblico, ma influenza nel tempo il percorso di quanti vi lavorano, in una continua ricerca di equilibrio tra cambiamento (interno ed esterno alle organizzazioni pubbliche) e senso di appartenenza. È qui che si collocano le riflessioni sulla *retention*, ovvero sulla necessità di catturare i nuovi talenti e di trattenerli e farli crescere. Il 2023 è quindi l'anno delle grandi riflessioni sull'attrattività della pubblica amministrazione, complice da una parte la provenienza professionale del Ministro per la PA Paolo Zangrillo, che ha ricoperto posizioni di vertice nell'ambito delle risorse umane per grandi aziende italiane, e dall'altra gli ormai evidenti cambiamenti del mercato del lavoro e le ripercussioni di questi anche sul reclutamento nel settore pubblico.

**Se l'equipaggio, rappresentato dalle persone che lavorano nei diversi comparti, è ancora incompleto, le nostre PA però non possono aspettare ancorate in rada un momento migliore. E guardando indietro all'anno appena trascorso appare evidente che il mare in effetti è stato affrontato, a volte anche con importanti successi.**

Per quanto riguarda la dimensione digitale, anche nell'ultimo anno i grandi progetti-Paese sul tema hanno conosciuto importanti progressi. I *trend* di crescita registrati nell'ultimo quadriennio hanno trovato conferma anche nel 2023, sebbene con tassi di incremento sensibilmente più bassi rispetto al recente passato. Un rallentamento che ha riguardato quasi tutte le grandi piattaforme nazionali, a partire da quelle per l'identità digitale che, probabilmente, hanno raggiunto un primo livello di saturazione. La specificità dell'anno trascorso però riguarda soprattutto il lato della domanda o, meglio, la progressiva convergenza tra offerta e domanda di servizi pubblici digitali, che va finalmente a risolvere una anomalia tutta italiana, rispetto al contesto europeo, di un costante divario tra disponibilità di servizi pubblici digitali e loro effettivo utilizzo. Un avanzamento che beneficerà nei prossimi anni anche degli importanti progressi registrati in tutte le misure del PNRR dedicate alla digitalizzazione della PA. Come scriviamo all'interno del rapporto, il 2023 rappresenta in questo senso un passaggio molto più complesso rispetto ai primi due anni di





implementazione del Piano. Un passaggio che sembra essere stato superato senza particolari scossoni. Pertanto, al netto di improvvisi (e impronosticabili) stravolgimenti nelle ultime settimane dell'anno, anche il 2023 ha visto la digitalizzazione della PA confermarsi tra le componenti più solide del Piano, o quanto meno tra quelle che ancora oggi mostrano meno criticità in termini di scadenze rispettate. La bontà dell'impianto complessivo del capitolo sulla PA digitale è avvalorata anche dalla capacità mostrata dagli enti territoriali di rispondere alle opportunità offerte dal PNRR. Un attivismo evidente già dallo scorso anno, sin dal lancio dei primi avvisi sulla piattaforma PA Digitale 2026 (aprile 2022), e che ha trovato conferma anche nel 2023. Al momento della realizzazione di questo testo, in base ai dati forniti dalla piattaforma, su una platea di oltre 22.300 potenziali beneficiari sono più di 17.000 le amministrazioni (circa i tre quarti) ad aver ottenuto fondi a valere su almeno una misura. Le risorse assegnate, al netto delle rinunce formalizzate nei decreti di finanziamento, ammontano a circa 2,4 miliardi di euro.

Il 2023 ci restituisce segnali positivi anche per l'altra transizione alla base del *Recovery Plan*: quella ecologica. Il tema dello sviluppo sostenibile è tornato nell'agenda politica e nel dibattito pubblico del nostro Paese. Ciò non significa che nei mesi precedenti fosse sparito dalla lista delle questioni nazionali, ma non c'è dubbio che – sull'onda dell'emergenza innescata dal conflitto russo-ucraino – la transizione ecologica sia stata considerata principalmente nella sua dimensione di transizione energetica. Negli ultimi mesi, invece, si è tornati a dare impulso e vigore a una visione di transizione ecologica portatrice di sviluppo sostenibile da intendersi come fenomeno economico, sociale, ambientale e antropologico. Non è un caso che ciò stia avvenendo in un momento in cui il tema della transizione verde ha raggiunto livelli di popolarità e di maturità nella popolazione europea in generale, e, nondimeno, nella popolazione italiana. Un segnale concreto in questa direzione è l'introduzione del Nuovo Codice degli appalti pubblici in vigore dal 1° luglio, in cui i CAM (Criteri Ambientali Minimi) sono trasformati in requisiti necessari da inserire nei bandi e negli avvisi pubblici. Un cambio di passo importante a fronte dei ritardi che ancora sconta il settore. A confermarlo sono i dati del VI Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente-Fondazione Ecosistemi. In termini di competenze, la formazione del personale è un'abitudine consolidata per il 63% dei capoluoghi, ma ancora un'azione limitata a un residuo 23% nei Comuni italiani censiti dal Rapporto. Anche se il 100% dei Comuni capoluogo afferma di conoscere il *Green Public Procurement*, l'applicazione dei suoi criteri resta in alcuni casi ancora sfidante. Il testo segnala soprattutto le criticità riportate nel caso del criterio *Plastic Free* (adottato solo dal 49% dei Comuni non capoluogo che compongono il campione intervistato), dei Criteri Sociali applicati (il 30% dei Comuni) e del *Gender Procurement* (42% dei Comuni).

La centralità delle persone per la crescita e la ripresa del Paese è ancora più evidente negli ultimi due settori trattati nel rapporto: sanità e scuola.



Nella sanità è forte, fortissimo anzi, il processo di impoverimento del proprio capitale umano. Riprendendo i dati del capitolo, il fenomeno più evidente è il rapido invecchiamento del corpo medico e infermieristico. In Italia negli ultimi due decenni la quota di medici di età superiore ai 55 anni è passata da circa il 20% (anno 2000) a circa il 56% nel 2019; è l'esempio più eclatante in ambito europeo. Inoltre, nel 2019 circa 20% di tutti i medici in Italia ha un'età pari a 65 anni e oltre. Mentre il basso numero di infermieri (6,3 infermieri ogni 1.000 abitanti, dato sotto la media UE-27) si accompagna ad un basso numero di studenti che ogni anno si laureano in questa disciplina: nel 2020 meno di 17 per 100.000 abitanti, a fronte di oltre 40 per 100.000 in Danimarca, Svezia e Germania. A questo si aggiunge la fuga all'estero dei giovani professionisti sanitari. Secondo la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici, sono 1.000 ogni anno i medici che scelgono di andarsene. Dati preoccupanti in assoluto, che diventano allarmanti se riferiti alla dimensione territoriale: in particolare, nel 2020 Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto da sole quotano il 94,1% del totale della mobilità attiva. In tale contesto è difficile parlare di equità di accesso alle cure, nel tempo ci saranno Regioni sempre più virtuose e altre sempre meno, in un'amplificazione a scala delle diseguaglianze in cui le fasce meno abbienti occupano il gradino più basso. A fronte di questo grave problema strutturale il 2023 ci restituisce un settore, grazie soprattutto agli obiettivi e alle risorse del PNRR, in grande trasformazione con cantieri aperti nei diversi ambiti: la territorializzazione degli interventi di assistenza sanitaria (Case della Comunità, Centrali Operative Territoriali, Ospedali di Comunità); l'innovazione, la ricerca e la digitalizzazione del settore (il Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0, l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero); la formazione necessaria. È evidente che l'esito di questi cantieri nei prossimi mesi determinerà o meno il recupero di un settore attualmente in grande crisi.

Considerazioni simili valgono per l'altro settore strategico per il Paese, ovvero la scuola. Come scriviamo nel testo del capitolo, anche qui la creazione di valore non può più dipendere soltanto dall'impegno e dalla buona volontà dei singoli (pur fondamentale, come è stato ad esempio nel momento più critico della risposta alla pandemia), ma da requisiti di sistema che investono l'organizzazione nel suo complesso. Un settore strutturalmente in crisi che deve necessariamente sfruttare al meglio le opportunità che gli sono offerte dalle risorse di cui improvvisamente dispone. Guardiamo alcuni numeri estraendoli dal Rapporto OCSE "Education at a glance 2023": in Italia il 22% dei giovani, più di 1 su 5, non ha il diploma di istruzione secondaria superiore (contro il 14% nell'area OCSE); la spesa in istruzione è ancora troppo bassa (il 4,2% del PIL contro il 5,1% della media OCSE); la professione del docente è poco attrattiva, anche per via degli stipendi (se guardiamo per esempio al potere d'acquisto per gli stipendi degli insegnanti della scuola secondaria superiore, tra il 2015 e il 2022 questo risulta diminuito di 4 punti percentuali). Si riscontra, inoltre, una forte disparità tra Regioni e uno svantaggio molto accentuato nel Mezzogiorno. In Sicilia l'abbandono scolastico si attesta al 21,1%, in Puglia al 17,6%,



in Campania al 16,4% e in Calabria al 14%. C'è poi anche la dispersione scolastica implicita, determinata dal mancato raggiungimento di competenze adeguate pur a fronte del conseguimento di un determinato titolo di studio. La lettura congiunta dei dati sulla dispersione scolastica classicamente intesa (12,7%) e su quella implicita (9,5%) mostra che, a livello nazionale, la popolazione studentesca che si trova in condizione di fragilità degli apprendimenti si attesta a oltre il 20%, cioè un giovane su 5. A fronte di questa 'emergenza' il 2023 avrebbe dovuto essere quindi l'anno della messa a terra dei progetti. In realtà, come già appariva evidente dalle prime proroghe concesse a fine 2022, ci sono diversi segnali che mostrano le difficoltà incontrate in questo passaggio e i ritardi accumulati nel momento in cui si è trattato di fare il salto dall'assegnazione dei fondi alla realizzazione (presentazione dei progetti esecutivi in modo conforme, quindi rispettando specifiche istruzioni operative, aggiudicazione delle forniture e dei servizi). Proprio per provare a risolvere alcune criticità strutturali dell'amministrazione scolastica, il 2023 appena concluso ha salutato un Piano di semplificazione per la Scuola articolato in 20 punti, che vede nel digitale lo strumento fondamentale per offrire migliori servizi alle famiglie e per sostenere la revisione dei processi interni, velocizzando le procedure e alleggerendo gli oneri legati ad adempimenti amministrativi che spesso le scuole non riescono a gestire, perché non hanno personale sufficiente o sufficientemente formato. Non solo, tra le misure previste dal Piano c'è anche l'accompagnamento al PNRR, assistenza dedicata alle scuole sia online che sul territorio, attraverso le azioni delle *equipe* formative territoriali, per la realizzazione delle misure del "PNRR Istruzione", con l'obiettivo di: garantire la completa adesione delle scuole e raggiungere milestone e target; valorizzare gli investimenti in formazione, processi e tecnologia, come leva per il miglioramento delle attività formative; semplificare le attività amministrative e gestionali in capo alle segreterie scolastiche.

**Una PA, complessivamente, che continua a reagire sempre più consapevole del ruolo centrale finalmente riconquistato anche in termini di opinione pubblica.** Da un sondaggio, rappresentativo della popolazione italiana, che abbiamo realizzato lo scorso dicembre, viene confermato con chiarezza il cambio di passo: il 58% degli italiani dichiara di avere (molto o abbastanza) fiducia nella PA italiana sulla base della propria esperienza diretta degli ultimi mesi. Se rapportiamo questi risultati alle classi di età degli intervistati emerge l'importante conferma: hanno fiducia nella PA il 63% di coloro che hanno tra 18 e 34 anni, il 63% nella fascia di età 35-54 anni e il 51% degli oltre 55. Risultati che confermano quanto già emerso in una nostra simile indagine dello scorso anno e che evidenziano un rinnovato di interesse da parte dei giovani, non legato esclusivamente allo stereotipo del posto fisso.

In sintesi, il 2023 rappresenta un importante progresso che però non ci deve far dimenticare che le debolezze da superare sono ancora tante. Riprendendo la metafora della navigazione che abbiamo sviluppato nel capitolo dedicato al digitale,



ma che è estendibile ai processi che riguardano la PA nel suo complesso, la nostra impressione è che la PA abbia trascorso un anno **“navigando di bolina”**. La bolina è quella particolare andatura che, mantenendo un certo angolo e sfruttando le forze aerodinamiche che si generano sulle vele, consente all'imbarcazione di “risalire il vento”, o in altri termini, di viaggiare controvento. Contrariamente a quanto si immagini, in determinate condizioni di vento la barca a vela può raggiungere velocità maggiori viaggiando di bolina invece che di poppa (ovvero con vento a favore), ma per arrivare alla meta di bolina è necessario sfruttare un andamento che ti costringe a fare più miglia, ad allungare il percorso.

**E allora, questa volta guardando avanti e lasciandoci alle spalle l'anno appena trascorso, come possiamo migliorare la navigazione? Al di là dei miglioramenti incrementali (procedure concorsi, digitalizzazione, formazione) abbiamo bisogno di tre grosse discontinuità.**

La prima discontinuità è abbastanza semplice, anche se presuppone un difficile cambiamento culturale. È urgente supportare questo inedito interesse nei confronti della PA, confortato anche dai dati dei sondaggi, intervenendo su quella narrazione che racconta le pubbliche amministrazioni esclusivamente in modalità 'grigia', fatte di insuccessi e sprechi e che rischia di tenere lontano coloro che hanno l'ambizione di avere esperienze professionali qualificanti. Noi ci proviamo da anni. Proviamo a fare emergere, partendo dalle cose fatte, un altro racconto, a colori questa volta, in cui i protagonisti sono le persone e i loro progetti. Concreti, reali. Lo facciamo con il nostro lavoro quotidiano, da 34 anni con la Manifestazione FORUM PA e con iniziative particolari come la pubblicazione dell'Annuario degli Innovatori. E lo facciamo anche con i nostri **Reportage**, come lo **Speciale PON GOV Cronicità**. Un Reportage che ci ha portato ad attraversare, nel corso del 2023, l'Italia da Trento a Ragusa (la citazione non è solo geografica, perché proprio queste due città sono state protagoniste di un importante progetto comune), scoprendo tanti **progetti innovativi**. Ma il tema è: riusciamo ad andare oltre il concetto di leader eroe che trascina dietro di sé il resto del territorio? Riusciamo a fare a meno della generosità e del sacrificio di chi è in prima fila? Riusciamo a far sì che l'eccezione diventi la regola? Il senso dei nostri Reportage, e della nostra comunicazione più in generale, è proprio questo: **partire dalle persone per andare oltre e far sì che le diverse soluzioni adottate diventino patrimonio comune**, diventino, appunto, regola. La PA che ci immaginiamo è la PA che abilita queste esperienze, è la PA che le favorisce, è la PA che le condivide e le fa diventare progetto comune. Una PA coraggiosa, una PA che sa accogliere anche il pensiero divergente e creativo per creare valore nei confronti di cittadini e di imprese.

A questo proposito, la seconda forte discontinuità riguarda la struttura organizzativa. Si parla spesso, in questo periodo, di giovani talenti da assumere nella PA per rafforzarne la capacità operativa. Ma siamo sicuri che le nostre PA siano in



grado di accogliere e di valorizzare queste nuove energie vitali? O, peggio, siamo sicuri che la maggior parte dei dirigenti, dei politici vogliano vicino persone che si comportino in modo intelligente? Non ha senso assumere persone di valore e poi dare loro semplicemente degli ordini. Anche perché si rischia di trasformare i talenti in esecutori distaccati e non più interessati agli obiettivi condivisi. Quante volte abbiamo preferito non parlare, non esprimere la nostra opinione? E, come manager, quante volte è accaduto di non ricevere feedback propulsivi, di rimanere delusi dall'atteggiamento poco propositivo dei nostri dipendenti, magari nel corso dell'ennesima riunione che noi stessi abbiamo organizzato? La diffusa propensione a nascondersi, a non intervenire è conseguenza di quella che Amy Edmondson nel suo libro "Organizzazioni senza paura" descrive come la paura di assumersi un rischio relazionale<sup>1</sup>. Ancora troppo spesso, invece di formulare domande, le persone si riducono a ubbidire ai comandi, a seguire le procedure e a fare le cose che gli vengono richieste. Là dove non prevale la "sicurezza psicologica" il rischio è di ridurre la creatività, la propensione al cambiamento. Ma, aggiunge la Edmondson, assumere individui di talento non basta più: devono essere anche individui in grado di lavorare con gli altri in un ambiente organizzativo che permette di condividere un'idea potenzialmente sensibile, problematica o sbagliata. Un ambiente psicologicamente sicuro. Tornando al momento attuale, all'importante ruolo che le PA devono svolgere per la ripresa del Paese, è ormai evidente che a fronte delle crisi sempre più complesse ce la possiamo fare solo tutti insieme. Ripartire dalle persone, come non ci stancheremo mai di ripetere, ma anche adottare nuovi modelli organizzativi basati sull'ascolto interno ed esterno alle organizzazioni. Alla fine di questa riflessione, che ovviamente rimane aperta a integrazioni, ritorna il dubbio iniziale. Siamo sicuri che questo sia un Paese per giovani? Che le aziende e le amministrazioni vedano nelle nuove generazioni, e nelle persone con più talento, un'opportunità per rinnovare completamente i propri modelli organizzativi, per renderli contaminati dal pensiero critico e creativo? Che ci siano leader capaci di delegare e rinunciare alla loro ingombrante presenza? A mettere in discussione la loro verità?

Una nuova cultura organizzativa è ancora più necessaria se si prende in considerazione il cambiamento che potrà essere indotto dalla tecnologia e dagli algoritmi di intelligenza artificiale. Una PA gerarchica e burocratica, impostata sulle procedure, è una PA che rischia di perdere senso a favore dell'efficacia degli algoritmi. La terza discontinuità, quindi, discende dalla sfida tecnologica che è ipotizzabile abbia una forza d'urto superiore a quella che ha avuto la diffusione di internet sulle organizzazioni pubbliche e private. L'anno si è concluso con un importante atto normativo da parte dell'Unione europea, l'*AI Act*, salutato dalla stessa **Ursula von der Leyen** in questo modo: «La legge europea sull'intelligenza artificiale è una no-

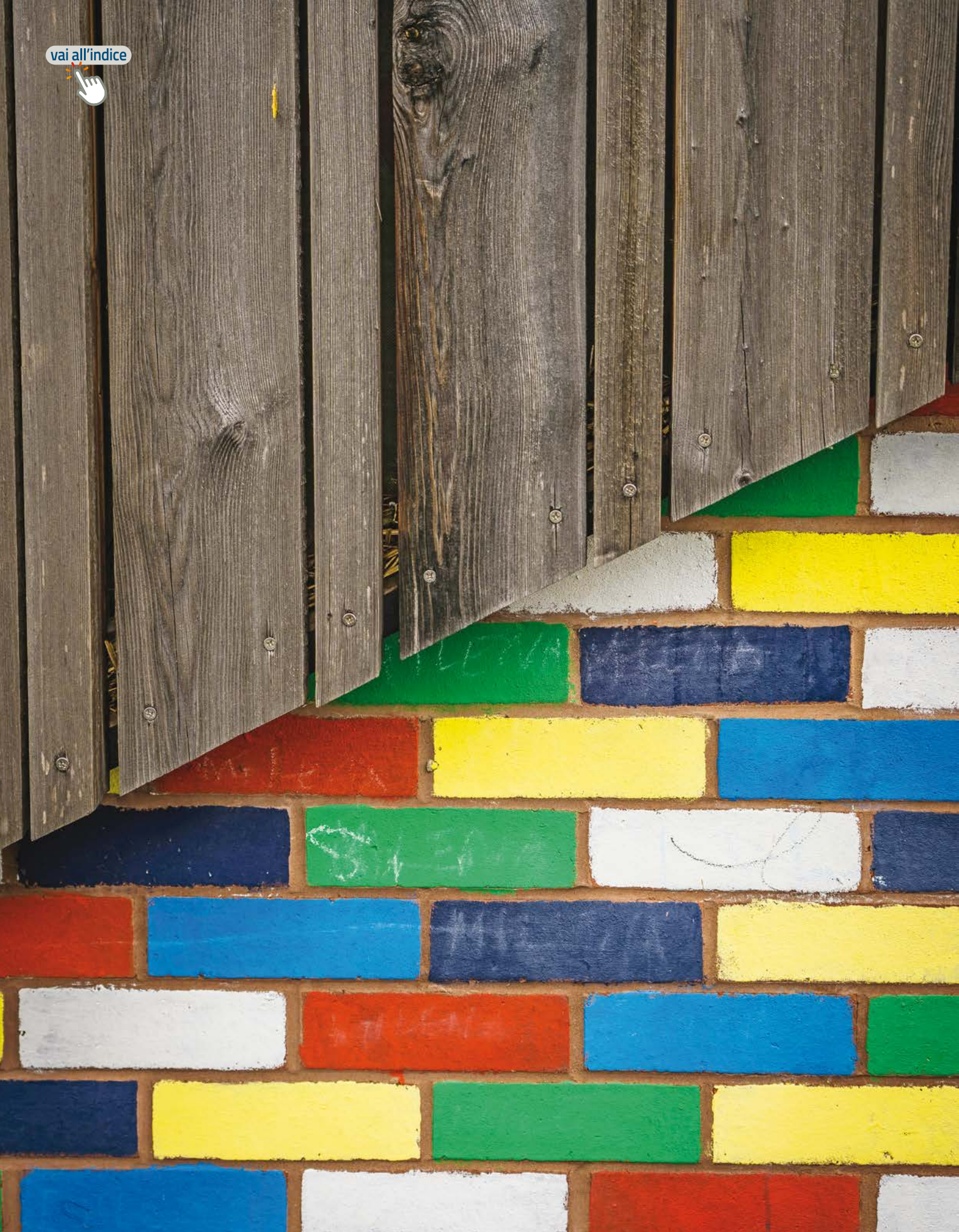
<sup>1</sup> Amy C. Edmondson, *Organizzazioni senza paura. Creare sicurezza psicologica sul lavoro per imparare, innovare e crescere*, FrancoAngeli, 2020.



vità mondiale. Un quadro giuridico unico per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale di cui ci si può fidare. E per la sicurezza e i diritti fondamentali delle persone e delle imprese. Un impegno che abbiamo assunto nei nostri orientamenti politici e che abbiamo mantenuto». Una gestione efficace e consapevole dell'IA può sostenere, nel contesto della PA, una forte accelerazione di razionalizzazione dei processi in corso in merito ai servizi digitali, alla gestione ed elaborazione delle informazioni e dei dati, ai processi decisionali.

Per far sì che queste discontinuità accadano e si realizzino c'è bisogno di coraggio e determinazione, di guardare avanti, di avere nostalgia del futuro che ci aspetta. La posta in gioco è troppo alta per non provarci.

[vai all'indice](#)





## RAFFORZARE LA PA PER CREARE COESIONE IN UN PAESE ASIMMETRICO

di **Carlo Mochi Sismondi**

*Presidente FPA*

Se l'anno scorso avevamo aperto questa introduzione al nostro Annual Report con l'urgenza per la PA di imparare a decidere in tempi di incertezza, oggi non possiamo che rimarcare che, con la continuazione di una guerra devastante nell'Est Europa e lo scoppiare di una nuova, terribile, carneficina in Medio Oriente, questa incertezza è divenuta sistemica, abbracciando tutti gli aspetti della nostra vita personale, politica e quindi anche amministrativa. Non possiamo più pensare che "ha da passà 'a nuttata", ma dobbiamo attrezzarci per quella flessibilità e per quella creatività fuori dagli schemi che un futuro difficilmente prevedibile ci impone oggi e prevedibilmente ci imporrà anche domani.

Una flessibilità e una creatività che la condizione 'asimmetrica' in cui si trova il Paese in questa fine del 2023 rende ancora più necessaria. Asimmetria vuol dire, citando il dizionario, «mancanza di proporzione, di corrispondenza tra le parti di una cosa». Ecco, la società italiana nel suo complesso è oggi molto asimmetrica o, per meglio dire se vogliamo essere più espliciti, è una società in cui sono sempre più gravi le disuguaglianze. Le amministrazioni pubbliche possono essere uno straordinario strumento per una nuova e maggiore coesione o, viceversa, possono approfondire le distanze. In questo contributo metteremo in luce come questa alternativa è, ad oggi, ancora aperta e come dipende anche da tutti noi, oltre che dalla politica e dai vertici amministrativi, quale sarà la direzione che prenderemo.

Bastano pochi dati, scelti tra tanti, per convincerci che siamo di fronte ad evidenti e crescenti asimmetrie.

Il PIL italiano cresce quest'anno più della media europea e il numero degli occupati vede quasi 500mila unità più dello stesso periodo dell'anno scorso, ma, ci dice il Censis<sup>1</sup>, che il

<sup>1</sup> Censis, *57° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2023*, FrancoAngeli, Milano, 2023





73,4% degli italiani teme una prossima crisi economica molto grave e il 70,6% pensa che sia probabile addirittura un collasso della nostra società con povertà diffusa e violenza. L'occupazione italiana, nonostante la crescita di questi ultimi mesi, con il suo 61,8% è sotto di 10 punti rispetto alla media UE, ma Unioncamere<sup>2</sup> ci dice che le imprese lamentano la mancanza di quasi 700mila lavoratori che non riescono a trovare.

Nel periodo ultraventennale intercorso tra l'inizio del nuovo millennio e la fine del 2021, la quota di ricchezza nazionale detenuta dal 10% più ricco dei nostri connazionali è cresciuta di quasi 7 punti ed è arrivata al 53,5% mentre quella della metà più povera della popolazione italiana si è ridotta di oltre 4 punti percentuali arrivando all'8,4% e il numero dei poveri assoluti è arrivato ad oltre 5,6 milioni di persone (8,3% del totale delle famiglie rispetto al 7,7% nel 2021)<sup>3</sup>.

La nostra indagine sulle città più innovative in Italia (ICity Rank)<sup>4</sup>, presentato a novembre 2023, dimostra che, seppur nel quadro di una progressiva riduzione dei divari tra livelli di maturità digitale dei Comuni capoluogo, ancora c'è una grande distanza tra Centro-Nord e Sud e tra le città grandi e quelle piccole in molti degli indicatori, soprattutto quelli inerenti alle dimensioni più innovative della digitalizzazione urbana.

La recente indagine PISA<sup>5</sup> sulla preparazione dei nostri studenti indica che nei Paesi OCSE, la differenza media tra maschi e femmine in matematica è di 5 punti, in favore dei maschi. In Italia questa differenza è più elevata: di ben 16 punti. I risultati dei ragazzi del Nord Italia sono poi di quasi il 20% migliori di quelli del Sud.

La pubblica amministrazione è in maggioranza formata da donne, che rappresentano il 58,8% del totale dei 3,2 milioni di dipendenti pubblici italiani. Se si guarda, però, alle posizioni apicali, la situazione cambia sensibilmente: solo il 33,8% è donna, appena una su tre. La retribuzione media annua dei dipendenti pubblici nel 2022, pari a 34.153 euro nel complesso, risulta costantemente più alta per il genere maschile (40.157 euro contro 30.262 euro per le femmine nel totale)<sup>6</sup>.

Al centro della politica italiana c'è la cosiddetta "emergenza immigrazione", ma il nostro continua a essere un Paese di emigrazione (sono più di 5,9 milioni gli italiani attualmente residenti all'estero, pari al 10,1% dei residenti in Italia), più che di immigrazione (sono 5 milioni gli stranieri residenti nel nostro Paese, pari all'8,6% dei residenti in Italia). Gli italiani che si sono stabiliti all'estero sono aumentati del 36,7% negli ultimi dieci anni (ovvero quasi 1,6 milioni in più). A caratterizzare i

<sup>2</sup> *Bollettino annuale 2023 del Sistema informativo Excelsior*, Unioncamere e Anpal, 25 novembre 2023

<sup>3</sup> Rapporto Oxfam *La disuguaglianza non conosce crisi*, gennaio 2023

<sup>4</sup> Disponibile su [forumpa.it/whitepapers](https://forumpa.it/whitepapers)

<sup>5</sup> Rilevazione OCSE PISA, 2022 - *Programme for International Student Assessment*

<sup>6</sup> INPS, *Osservatorio sui lavoratori pubblici*, novembre 2023

flussi centrifughi più recenti è l'aumento significativo della componente giovanile, soprattutto i laureati cresciuti dal 33,3% del 2018 al 45,7% del 2021 (Censis 2023).

Alla base del PNRR c'era proprio la necessità di ridurre significativamente i tre divari che questi numeri ci presentano in tutta la loro rilevanza: il divario generazionale, il divario di genere e il divario geografico. Non c'è dubbio che ci sia ancora molto da fare.

A fronte di queste asimmetrie è necessario allora che le amministrazioni pubbliche, in tutte le loro articolazioni, prendano sempre più coscienza del loro decisivo ruolo nel creare le condizioni per una maggiore coesione e una reale giustizia sociale e ambientale.

A solo titolo di esempio, scegliendo una tra le tante asimmetrie, possiamo auspicare che di fronte al divario tra capacità amministrativa e maturità digitale delle città più grandi rispetto ai Comuni piccoli e medio-piccoli si possa mettere in sinergia un insieme di azioni combinate: ad esempio, accompagnare le amministrazioni con task force non di accademici, ma di colleghi di amministrazioni più performanti; permettere ai Comuni di accrescere le retribuzioni (ora un impiegato di un Comune guadagna il 20% in meno di un collega della stessa categoria che lavora in un ministero); incentivare il lavoro nei Comuni più piccoli attraverso politiche di welfare aziendale che comprendano alloggio e spostamenti, e così via.

Nel nostro continuo lavoro di osservazione di amministrazioni diverse per dimensioni, missioni e collocazione geografica la difficoltà maggiore che ci viene indicata da tutti gli interlocutori, a fronte di questa consapevolezza e anche della convinzione che qualche cosa si possa fare per garantire meglio i diritti soprattutto delle fasce più deboli, è sempre la stessa: la carenza qualitativa e quantitativa del personale pubblico. Una carenza che spesso rende anche problematico l'effettivo uso delle tecnologie disponibili o un loro adeguato approvvigionamento. Non è qui il caso di ripercorrere le ragioni storiche di questo impoverimento, ma è comunque necessario chiederci come porvi urgentemente rimedio.

Una parte importante del nostro Annual Report è tesa a dare risposte a questa domanda. Risposte che non possono certamente essere ridotte ad una ricetta magica e risolutiva. Una cosa però è sicura, che è necessario e urgente accrescere la competenza delle amministrazioni pubbliche. È necessario e urgente perché possano essere in grado di governare il tumultuoso sviluppo delle tecnologie digitali, *in primis* l'uso dell'intelligenza artificiale che, consapevolmente o meno, è già pesantemente presente nell'azione amministrativa. Allo stesso tempo è necessario che la crescita importante dell'utilizzo delle società di consulenza, a fronte delle grandi sfide date dalla digitalizzazione, dalle scadenze europee e dalle emergenze sociali ed economiche, trovi dall'altra parte del tavolo amministratori pubblici preparati e autorevoli, in grado di indirizzare al meglio le collaborazioni senza cedere il potere di indirizzo. È



anche qui una questione di equilibrio, se su un piatto della bilancia cresce il peso della trasformazione digitale e delle competenze specialistiche da acquisire dal privato, altrettanto deve crescere, sull'altro piatto, il bagaglio di competenze e di conoscenze, anche tecniche, delle amministrazioni e dei suoi funzionari e dirigenti.

Per muoversi verso questo obiettivo la prima e più urgente cosa da fare è assumere nuove forze e farlo presto e bene. È senz'altro fondamentale infatti la formazione, l'*upskillig* e il *reskilling* del personale già presente nelle amministrazioni, ma dobbiamo renderci conto che molte delle competenze ora necessarie, come, a solo titolo di esempio, quelle per la gestione e l'analisi dei big data, o per la cybersecurity, o per la gestione di progetti complessi o, ancora come accennato, per gestire progetti di IA o sovrintendere a lavori pubblici e appalti di grande rilevanza, non possono essere acquisite solo con la formazione *in itinere*.

Ma per assumere presto e bene sono necessari profondi cambiamenti sia nei concorsi, sia nell'attrattività del pubblico impiego, sia infine negli stessi modelli organizzativi.

Nel **primo capitolo** di questo volume questi aspetti sono approfonditi, analizzando anche esperienze concrete. Scopriamo da chi lo ha fatto bene che quello che conta è 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 adattare ai contesti.

Selezionare con cura le persone da immettere nella PA è importante, ma se vogliamo che nella PA rimangano i migliori talenti, e non abbandonino, come spesso ora succede, il posto appena vinto, magari andando nel privato che li cerca e li paga anche meglio o almeno li fa crescere più in fretta, è altrettanto importante che le stesse amministrazioni si impegnino a diventare migliori posti di lavoro. Per questo non basta un'innovazione incrementale, ma, dato il deludente stato attuale della gestione delle persone nella maggior parte delle amministrazioni (ovviamente con eccellenti eccezioni), serve una vera e propria 'metamorfosi'. Parliamo di metamorfosi nel senso che a questa parola ha dato un grande sociologo come Ulrich Beck: «Cambiamento significa che alcune cose mutano, ma altre rimangono uguali. La metamorfosi, invece, implica una trasformazione molto più radicale, in cui le vecchie certezze vengono meno e nasce qualcosa di totalmente nuovo»<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, Laterza, Bari, 2017



Le metamorfosi costano e hanno un alto rischio di disorientamento, se intraprese senza avere davanti un chiaro percorso. Per noi il percorso ha un obiettivo preciso: la crescita del **valore pubblico** prodotto dalle amministrazioni; vede una strategia per raggiungerlo basata sul riconoscimento costante della **centralità delle persone** all'interno (dipendenti) e all'esterno (cittadini e imprese); considera come fattori abilitanti di questa strategia le **innovazioni organizzative** e, strettamente legata a queste, l'innovazione tecnologica e, segnatamente, la **trasformazione digitale**. Il panorama di questa metamorfosi è poi, necessariamente, un modello relazionale e organizzativo basato sul **paradigma della rete**. Parliamo quindi di un radicale processo trasformativo, la metamorfosi, di un obiettivo, ossia la produzione di maggiore valore pubblico, di una strategia basata sul rispetto e l'attenzione alle persone, di due importanti fattori abilitanti che sono una coerente innovazione organizzativa e una pervasiva trasformazione digitale e, infine, di un paradigma unificante che è quello di "governare con la rete"<sup>8</sup>.

In questo percorso la centralità delle persone dipende in larga misura dalle condizioni di lavoro che ogni amministrazione sarà stata in grado di creare. I giovani talenti dovranno infatti trovarsi nella possibilità di sperimentare e di percorrere strade nuove e dovranno poter sentirsi nel diritto di fallire e di commettere errori, perché, come ci insegna la storia della scienza, senza errori non c'è innovazione. D'altra parte, è proprio questo clima favorevole al nuovo che, assieme alla flessibilità e ad un ambiente aziendale rispettoso dell'unicità di ciascun individuo e dei suoi diritti, chiedono i migliori da un posto di lavoro, molto più che non il solo parametro retributivo, pur importante, o la stabilità che, in una società in rapido mutamento, viene sempre meno percepita come un valore.

La recente direttiva sulla valutazione della performance, firmata il 28 novembre scorso dal Ministro Paolo Zangrillo, va in questa direzione quando definisce la misurazione del merito in una forma innovativa per le amministrazioni pubbliche. Leggiamo infatti che «valutare il merito significa misurare la capacità che abbiamo di esprimere i nostri talenti le nostre virtù; significa individuare le aree di miglioramento, in fin dei conti occuparsi del benessere delle persone; significa spronare le persone nella ricerca del risultato, cercare di colmare le loro debolezze, cogliere le loro potenzialità e orientarle a svolgere le funzioni più adatte alle loro caratteristiche».

La stessa direttiva riconosce come primo valore necessario per raggiungere un sufficiente livello di leadership «la capacità di superare gli schemi consolidati (flessibilità e innovazione, pensiero laterale)». Si tratta di passaggi fondamentali e non scontati per aiutare le amministrazioni a uscire, nel processo di assunzione e di inserimento di nuove professionalità, dalla logica dell'adempimento formale, quando domina il principio della mera sostituzione e quindi reiterazione dell'esistente, alla logica del progetto, che rimette in discussione la stessa missione dell'ente e quindi i suoi obiettivi strate-

<sup>8</sup> S. Goldsmith e W. Eggers, *Governare con la rete. Per un nuovo modello di pubblica amministrazione*, IBL libri, Milano, 2010



gici e da questi fa discendere il fabbisogno di nuovo personale e anche la sua stessa motivazione.

Tornando al nostro percorso ideale che porta alla creazione di nuovo valore pubblico sarà bene chiarire il significato di questo termine un po' logorato dal troppo uso. In questo contesto, per valore pubblico intendiamo il miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni dell'azione dell'ente dal punto di vista economico, sociale, ambientale, sanitario, a favore delle diverse categorie di utenti e stakeholder dell'ente stesso e da essi chiaramente percepito come un valore. In questo miglioramento appare sempre più importante l'attenzione verso la sostenibilità dello sviluppo e la sua equità sociale. Insieme all'impatto esterno, la costruzione di valore pubblico implica anche gli impatti interni sulla salute delle risorse, umane e finanziarie, a disposizione dei soggetti che si occupano della sua creazione.

Così inteso il valore pubblico è quindi il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità, perseguito da un ente capace di svilupparsi economicamente, facendo leva sulla riscoperta del suo vero patrimonio, ovvero i valori intangibili quali, ad esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il proprio territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte<sup>9</sup>.

Si tratta ovviamente di un concetto dinamico, che deve adattarsi di volta in volta alla missione dell'ente e al contesto economico e sociale in cui questo opera. Comunque, la sua caratteristica è di avere due facce, come Giano: l'una guarda all'esterno e all'impatto dell'azione dell'ente sulla comunità di cittadini, imprese, altre amministrazioni a cui sono destinati i suoi servizi. Questo è l'aspetto per cui le amministrazioni sono, o dovrebbero essere, piattaforme per fornire *capabilities* e rendere possibili quelli che A. Sen<sup>10</sup> chiama "funzionamenti". L'altra faccia guarda all'interno dell'organizzazione, nella convinzione che solo dove è presente una costante attenzione all'oculata e lungimirante gestione delle risorse, e soprattutto al benessere organizzativo e al rispetto delle persone, è possibile creare valore.

Abbiamo detto che la trasformazione digitale e il suo impatto sull'organizzazione sono i fattori determinanti per il successo di questa metamorfosi. Il digitale non è infatti un progetto tra i tanti che la PA si trova davanti, ma l'ecosistema in cui si colloca qualsiasi sua attività. In questo percorso di trasformazione un elemento appare ormai chiaro: il principale fraintendimento che l'ha rallentato e, spesso, portato fuori strada, è stato quello di pretendere di introdurre il digitale in una PA che rimaneva sostanzialmente la stessa, invece di portare le amministrazioni nel paradigma digitale, attraverso profonde e coraggiose attività di riorganizzazione dei processi e di rinnovamento dei

<sup>9</sup> E. Deidda Gagliardo, *Cosa è il Valore Pubblico*. Disponibile su [forum.fpa.it](http://forum.fpa.it)

<sup>10</sup> Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000



servizi e delle stesse relazioni con i cittadini, ma anche con i propri dipendenti. Il risultato è stato quello di informatizzare spesso l'esistente, senza cogliere l'opportunità generativa delle nuove tecnologie.

La trasformazione digitale è infatti cosa ben diversa dall'informatizzazione. Si tratta di attuare un ripensamento radicale del modello organizzativo, della *customer experience*, dei processi e delle operazioni. In questo senso la trasformazione digitale non è "roba da tecnici", ma deve coinvolgere tutta l'organizzazione a cominciare dal suo vertice. Anche la Commissione europea nella sua recente comunicazione al Consiglio e al Parlamento invita le amministrazioni degli Stati membri ad adottare le tecnologie digitali cambiando il modo in cui operano: «Esse dovranno fornire servizi in modo uniforme e *user-friendly* per persone, imprese e il proprio personale. Questo comporta spesso una profonda trasformazione per ridisegnare i processi attuali o cambiare politiche, semplificare la vita quotidiana delle persone e migliorare l'ambiente aziendale riducendo la burocrazia»<sup>11</sup>.

Il processo di profondo cambiamento nelle amministrazioni che abbiamo auspicato non potrà avere successo se non coinvolgerà tutta la comunità nazionale e le comunità locali dove le amministrazioni operano. È il paradigma della rete quello che unifica l'innovazione organizzativa, la trasformazione digitale e il valore sociale dell'azione amministrativa in una società democratica, puntando sul valore della relazionalità e sulla gestione condivisa dei dati e della conoscenza, mettendo in primo piano la volontà e la necessità di lavorare assieme per un obiettivo comune. E questa collaborazione, in un clima di comune motivazione e di rispetto, è alla base anche di quel benessere organizzativo che garantisce la salute di ogni amministrazione e quindi la sua capacità di costruire valore pubblico, ma che aprirà anche le porte del pubblico impiego a giovani innovatori che potranno vedere la possibilità di portare innovazione lì dove si costruiscono le politiche per il bene comune e per ridurre le gravi asimmetrie che sono sotto i nostri occhi, se solo le vogliamo vedere.

Se l'asimmetria rischia sempre di portare a situazioni di squilibrio sarà utile ricordare in conclusione che, nelle situazioni di massima sollecitazione, come quelle ad alto rischio sismico, non è alla rigidità degli edifici che si associa una maggiore sicurezza. Nel costruire grattacieli a San Francisco, in una delle zone a maggior rischio sismico del mondo, si scelgono strutture in grado di assicurare agli edifici una grande deformabilità elastica, che permetta loro di oscillare senza rompersi. Una struttura rigida crollerebbe alla prima scossa. Così come amministrazioni pubbliche che abbiano paura di cambiare continuamente, che non siano disposte a percorrere nuove strade, che non promuovano flessibilità e creatività non saranno in grado di sostenere le sollecitazioni e gli urti che una società asimmetrica certamente continuerà a produrre.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione europea COM(2023) 667, *Enhancing the European Administrative Space* (ComPAct), ottobre 2023

[vai all'indice](#)





## VERSO LA TRANSIZIONE 5.0 PER LA SOSTENIBILITÀ SOCIALE E AMBIENTALE DELLO SVILUPPO

di **Andrea Rangone**

*Presidente DIGITAL360, Professore Politecnico di Milano*

Sin dall'inizio della sua storia, il Gruppo DIGITAL360 fonda la sua azione sulla convinzione che la trasformazione digitale e l'innovazione siano il motore di uno sviluppo sostenibile e inclusivo e di un necessario rinnovamento delle imprese e della pubblica amministrazione. Uno sviluppo che deve saper coniugare bene tecnologie e persone. In questo momento storico questo approccio trova conferma nell'affermazione di una nuova visione dell'attività economica che è stata chiamata "transizione 5.0". Perché, come dice il *paper* della Commissione europea, «l'attività economica porti prosperità reale, la definizione del suo vero scopo non può prescindere da considerazioni sociali e ambientali, tra cui un'innovazione responsabile che non sia solo o principalmente finalizzata ad aumentare l'efficienza in termini di costi o alla massimizzazione dei profitti, ma anche ad incrementare la prosperità per tutti i soggetti coinvolti: investitori, lavoratori, consumatori, società e ambiente»<sup>1</sup>.

La recente approvazione da parte della Commissione europea della riformulazione del PNRR italiano ha portato all'attenzione degli addetti ai lavori e dell'opinione pubblica questo concetto di "transizione 5.0", ossia di un superamento del paradigma dell'impresa 4.0. L'impresa 4.0, di cui l'impresa 5.0 costituisce appunto un ampliamento che non ne nega l'importanza e l'attualità, è, come sappiamo, caratterizzata da nuovi modelli di produzione sempre più automatizzati e interconnessi e da una gestione dei dati e delle informazioni collettiva, condivisa e collaborativa. Un flusso di dati, provenienti da diverse ed eterogenee fonti, accompagnano la produzione dall'espressione della domanda alle azioni di post-vendita, passando per un processo produttivo completamente trasformato dalla dimensione digitale.

La pandemia prima, con i suoi effetti globali, il ripresentarsi poi di drammatici conflitti con la loro scia di crisi economiche, energetiche e sociali, l'aggravarsi delle due grandi emergenze date dai cambiamenti climatici e dalla crescita delle disu-

<sup>1</sup> *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, Policy paper a cura della DG Ricerca e Innovazione della Commissione europea, gennaio 2021





guaglianze hanno messo in luce però la necessità di un ripensamento dello sviluppo, e quindi dei modelli di business, verso una maggiore sostenibilità sociale ed ambientale. È da questa istanza sociale che nasce la “transizione 5.0” che coinvolge sia il sistema produttivo sia, in generale, tutte le componenti della società e, quindi, *in primis*, anche la sua politica e la sua amministrazione.

La transizione 5.0 rappresenta, perciò, quello che si potrebbe definire un nuovo paradigma che integra l'automazione avanzata, la collaborazione uomo-macchina e la sostenibilità. L'intento di tale transizione è, quindi, quello di rendere le imprese e le organizzazioni qualitativamente migliori, creando un ambiente di lavoro innovativo, fondato su una migliore commistione tra le capacità umane e le tecnologie digitali.

Secondo la visione dell'Unione europea, la transizione 5.0 è in grado di apportare benefici alle imprese, ai lavoratori e alla società ed è caratterizzata da essere “umanocentrica”, sostenibile e resiliente. Tale transizione riguarda ovviamente anche l'amministrazione pubblica. Si tratta infatti di un paradigma che nasce proprio da una diversa concezione della società, la “società 5.0”. Una società che mira a trovare un equilibrio tra lo sviluppo economico e la soluzione dei problemi sociali e ambientali. In questa società l'obiettivo principale non è semplicemente la crescita economica, ma il benessere di ogni individuo. In questo contesto, la tecnologia e l'innovazione digitale sono fattori determinanti per migliorare la qualità della vita delle persone e ampliarne le possibilità; per risolvere le sfide ambientali e sociali; per creare una società più equa e sostenibile di fronte alla attuale crescita delle disuguaglianze e all'emergenza climatica.

Già l'attuale tendenza del processo di riforma della pubblica amministrazione, mettendo al centro le persone, coglie la prima delle caratteristiche della transizione 5.0, ossia la centralità dell'essere umano nei processi di produzione ed erogazione dei servizi. Una centralità che riguarda sia i dipendenti pubblici, che tuttora soffrono spesso di un'organizzazione rigida, basata più sulle regole che sulle potenzialità di ciascuno, sia gli utenti dei servizi, lasciati a volte soli di fronte ad una digitalizzazione delle interfacce poco attenta all'effettiva fruibilità, specie delle fasce più deboli.

La seconda caratteristica di questa transizione è quella della sostenibilità che impatta fortemente sia sulle imprese che sulla PA. Anche le amministrazioni devono fare la loro parte sia attuando con coraggio, lungimiranza e creatività le politiche di regolazione tese a ridurre le emissioni, sia divenendo esse stesse più sostenibili riducendo il consumo di energia e le emissioni di gas serra, comprando prodotti e servizi ecocompatibili, efficientando gli edifici pubblici e promuovendo comportamenti virtuosi dei dipendenti. Tecnologie come l'intelligenza artificiale e la produzione additiva possono svolgere un ruolo importante in tal senso, ottimizzando l'efficienza delle risorse e riducendo al minimo gli sprechi.



La resilienza costituisce il terzo pilastro della transizione 5.0 e vale, anch'essa, sia per le imprese sia per la PA e si riferisce alla necessità di sviluppare attività e organizzazioni più solide e meglio preparate a far fronte a malfunzionamenti. I cambiamenti geopolitici e le catastrofi naturali, come la pandemia di Covid-19, evidenziano l'importanza di assetti adattabili e processi aziendali flessibili, soprattutto dove le catene del valore sono al servizio dei bisogni fondamentali dell'uomo, come nel campo dell'assistenza sanitaria e della sicurezza.

La "transizione 5.0" supera quindi il concetto dell'impresa 4.0, ma non per questo diminuisce l'importanza dell'innovazione e della trasformazione digitale che, sempre più, costituiscono gli strumenti fondamentali per uno sviluppo giusto e per contrastare quel "sonnambulismo diffuso" denunciato dall'ultimo rapporto del Censis e a cui non possiamo e non vogliamo rassegnarci.



## FORUM PA 2023: RIPARTIAMO DALLE PERSONE. PER UNA PA AL CENTRO DELLE NUOVE SFIDE



### Il tema

Attrarre nuovi talenti e valorizzare le persone che già lavorano nelle amministrazioni è fondamentale per una PA che vuole accompagnare i grandi processi di trasformazione del Paese. Cosa è stato fatto e cosa dobbiamo fare, quindi, per "ripartire dalle persone"? Questo il filo rosso che ha guidato i tre giorni di FORUM PA 2023: **dal 16 al 18 maggio al Palazzo dei Congressi di Roma** abbiamo provato a fare il punto sulla preparazione delle organizzazioni pubbliche rispetto alle nuove sfide legate all'attuazione del PNRR e della programmazione europea, mettendo al centro del confronto la valorizzazione delle persone per garantire l'implementazione di investimenti e riforme.

Il programma dell'evento è stato poi declinato lungo i tre percorsi che richiamano le grandi trasformazioni in essere nella PA e nel Paese - organizzativa, digitale ed energetica/ecologica - mentre una lettura trasversale ha riguardato il ruolo e la presenza delle donne nella PA, anche grazie al supporto di un Comitato di indirizzo nato appositamente per valorizzare questi temi all'interno del programma congressuale.

L'impegno di FPA in tema parità di genere è testimoniato tra l'altro dalla certificazione UNI/PDR 125:2022 relativa al rispetto delle "Misure per garantire la parità di genere nel contesto lavorativo" ottenuta proprio nei giorni di FORUM PA 2023.

### Un evento tutto in presenza

È fondamentale tornare a incontrarsi per lavorare insieme, per scambiarsi progetti ed esperienze, per rinsaldare le reti esistenti e crearne di nuove. Con questa convinzione FORUM PA 2023 si è svolto **completamente in presenza**: un evento tutto fisico e relazionale, in cui sono state protagoniste le community di innovatori responsabili dei principali processi di cambiamento nelle PA centrali e locali.

Abbiamo vissuto importanti momenti di approfondimento all'interno dell'**Arena**: sei mezze giornate di eventi, uniti da un tema guida, in cui si sono alternati eventi di Scenario dedicati ai processi di innovazione della pubblica amministrazione e del nostro Paese, e Conversazioni con rappresentanti del Governo e vertici di aziende ICT. Abbiamo potuto seguire **Talk** dedicati ai temi verticali d'innovazione, dalla digitalizzazione del sistema sanitario e degli enti locali al nuovo Codice degli appalti pubblici, dalla cybersecurity all'attuazione delle misure



Foto di Rina Ciampolillo



Guarda il programma, scopri  
i protagonisti e rivedi gli eventi

del PNRR, alla sfida centrale delle competenze, solo per citarne alcuni. Oltre 60 pubbliche amministrazioni centrali e locali hanno presentato nelle **Rubriche PA** progettualità e riflessioni su tematiche legate a politiche giovanili, famiglia, formazione del personale pubblico, riforme istituzionali, sicurezza energetica, pari opportunità, coordinamento amministrativo, protezione civile, e molto altro ancora. Con una serie di **Seminari** informativi i partner pubblici e privati hanno animato gli stand dello spazio espositivo, mentre le **Academy** di FPA Digital School hanno offerto importanti momenti di aggiornamento e formazione aperti a tutti. A FORUM PA 2023 abbiamo dato grande spazio alle community (Cantieri e Reti) con circa 350 partecipanti ai **Tavoli di lavoro** e abbiamo chiamato a raccolta associazioni, università e gruppi di lavoro informali, che presidiano argomenti chiave dell'innovazione nella PA e che si sono incontrati nei tre giorni di evento portando la propria esperienza e il grande valore di connessione costruito in questi anni.

## FORUM PA POP e FORUM PA PLAY

FORUM PA 2023, pur prevedendo un format con appuntamenti esclusivamente in presenza, non ha rinunciato al grande patrimonio acquisito in questi ultimi anni in termini di sperimentazione di nuovi format e linguaggi. Questo si è concretizzato tra l'altro nella realizzazione di due nuovi format multimediali: FORUM PA POP e FORUM PA PLAY.



Guarda tutte le interviste  
di FORUM PA POP

**FORUM PA POP**, la web TV di FORUM PA 2023, nei tre giorni di evento ha raccontato in diretta quanto stava avvenendo al Palazzo dei Congressi di Roma. Un racconto realizzato attraverso una trasmissione giornalistica no-stop con rubriche quotidiane e interviste, collegamenti live dallo spazio espositivo e dalle sale eventi, spazio social, highlights dagli eventi e video riassuntivi a fine giornata. Dal 16 al 18 maggio FORUM PA POP ha visto **28 ore di diretta con 60 ospiti in studio**, per commentare i temi al centro della manifestazione e raccontare le impressioni e gli spunti emersi dagli incontri in programma.



Guarda tutte le puntate  
di FORUM PA PLAY dedicate  
all'evento

**FORUM PA PLAY**, la nuova rubrica di FPA in video podcast, inaugurata proprio in occasione di FORUM PA 2023, ci ha permesso di rivivere gli eventi realizzati in presenza attraverso brevi clip commentate con ospiti collegati al telefono. La serie dedicata a FORUM PA 2023 ha visto 16 puntate tematiche e sei puntate speciali dedicate ai Tavoli di lavoro.

### Numeri e presenze

I tre giorni di evento hanno visto più di 900 relatori, 143 partner, oltre 25mila iscritti a più di 200 eventi. Sono intervenuti otto ministri: il Ministro della pubblica amministrazione **Paolo Zangrillo**, il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica **Gilberto Pichetto Fratin**, il Ministro delle Imprese e del Made in Italy **Adolfo Urso**, il Ministro dell'Istruzione e del Merito **Giuseppe Valditara**, il Ministro per le Riforme Istituzionali **Maria Elisabetta Alberti Casellati**, il Ministro per gli Affari Europei, Sud e PNRR **Raffaele Fitto**, il Ministro del Turismo **Daniela Santanchè** e il Ministro delle Infrastrutture **Matteo Salvini**. Nella giornata conclusiva sono intervenuti anche il Sottosegretario all'innovazione, **Alessio Butti** e il Sindaco di Roma Capitale, **Roberto Gualtieri**. E ancora qualche nome dal lungo elenco di ospiti: **Mario Nava**, Direttore Generale DG Reform della Commissione europea; **Serena Sorrentino**, Segretaria FP CGIL; **Mario Nobile**, Direttore Generale di AgID, solo per citarne alcuni.



## I premi

Anche per l'edizione 2023 abbiamo proposto alla community di FPA due iniziative premiali:

- la sesta edizione del **premio "PA sostenibile"**, promosso da FPA e ASviS, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, con l'obiettivo di valorizzare esperienze, soluzioni e progetti realizzati da amministrazioni (centrali e locali), ma anche da associazioni e start up, per promuovere e sostenere il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità (*Sustainable Development Goals* – SDGs) fissati nell'Agenda 2030 dell'ONU. Per questa edizione, seguendo il filo rosso di FORUM PA 2023, abbiamo scelto il focus 'inclusione, empowerment e persone'. Quattro le categorie del Premio: Partecipazione e cittadinanza attiva; Istruzione, formazione e lavoro; Parità di genere; Salute e benessere;
- 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 e IWA Italy. Il Premio ha l'obiettivo di valorizzare gli innovatori del mondo pubblico e privato che sono diventati motore di cambiamento nelle organizzazioni in cui lavorano, scegliendo soluzioni fuori dagli schemi grazie alle loro competenze e spirito d'iniziativa.



Scopri i vincitori del premio  
"PA sostenibile 2023"



Scopri i vincitori del premio  
"Rompiamo gli schemi 2023"

## UN ANNO ON THE ROAD PER RACCONTARE L'INNOVAZIONE SUI TERRITORI



Per scoprire progetti e percorsi di innovazione, per mettere in evidenza le priorità e le relative difficoltà di attuazione, per condividere idee e proposte, bisogna andare sui territori. Come FPA ne siamo da sempre convinti e il 2023 è stato l'anno in cui abbiamo ripreso a farlo in maniera più assidua, andando ad incontrare i rappresentanti di pubbliche amministrazioni, aziende, istituti di ricerca e altri attori locali dell'innovazione nei luoghi in cui agiscono e lavorano ogni giorno. In questi incontri abbiamo raccolto esperienze, storie, spunti di riflessione, proposte e abbiamo voluto restituire tutto questo attraverso linguaggi nuovi, con l'obiettivo di superare gli stereotipi per raccontare una "PA a colori".

### Reportage PA: diamo volto e voce ai protagonisti dell'innovazione territoriale

Uno strumento di storytelling digitale che attraverso voci e immagini promuove la massima diffusione dei progetti più innovativi della nostra PA. È il **"Reportage PA: storie e progetti di un Paese che funziona"**, che dopo le sperimentazioni del 2022, ha visto nel 2023 due importanti speciali con focus diversi, ma sempre con l'obiettivo di raccontare in maniera non convenzionale i progetti realizzati nelle diverse realtà, affinché questi non siano più un'eccezione ma diventino la regola.



▲  
Guarda tutte le puntate  
del "Reportage PA – Speciale  
PON GOV Cronicità"

Il **"Reportage PA – Speciale PON GOV Cronicità"**, un racconto in dieci puntate delle esperienze di rilievo nella gestione delle patologie croniche realizzate nell'ambito del progetto del Ministero della Salute "PON GOV Cronicità", nel quadro del PON Governance 2014-2020. Un viaggio che ci ha portato da Trento a Ragusa, scoprendo tanti progetti innovativi, caratterizzati da un dato comune: la necessità, dettata dalla domanda di cura territoriale, di abilitare modelli di governance che facciano sistema e che mettano la persona al centro dei servizi di assistenza attraverso l'aiuto delle nuove tecnologie. In questo Annual Report, nel capitolo dedicato alla Sanità, trovate un approfondimento specifico dedicato a questa esperienza.



Il **“Reportage PA – Speciale Modena”**, realizzato in collaborazione con il Comune di Modena e l’Assessorato Città Smart, Politiche economiche, Turismo e promozione della città, Servizi demografici, ci ha portati invece nella città emiliana, in occasione di Smart Life Festival 2023, per scoprire come il territorio accogla le sfide lanciate dall’innovazione, diventando incubatore di idee e scintille di nuove visioni, coniugando collaborazione, competenze e connettività (o ‘connessioni’). Sono queste le 3 C che hanno guidato il nostro viaggio e ci hanno portato a incontrare i tanti attori che contribuiscono allo sviluppo, muovendoci tra ambiti tematici diversi: formazione, giovani talenti, imprenditoria e tessuto produttivo, eGovernment, infrastrutture digitali e un diverso modello di partnership pubblico-privato.



▲  
Guarda tutti i contenuti  
del “Reportage PA – Speciale  
Modena”



Foto di FPA





Foto di FPA

### **FORUM PA CAMP: networking, condivisione e disseminazione**

Un'altra nuova esperienza realizzata insieme agli attori locali dell'innovazione è stato il FORUM PA CAMP: non un convegno tradizionale, ma un importante momento di scambio e networking, rigorosamente in presenza, per condividere esperienze e, in un momento successivo, farle conoscere anche fuori dai confini regionali. Ad ogni FORUM PA CAMP segue infatti una puntata del video podcast FORUM PA PLAY, per rivivere alcuni momenti della giornata e commentarli con esperti e referenti nazionali sul tema.

Il primo FORUM PA CAMP lo abbiamo realizzato il 19 luglio a Palermo, in collaborazione con Dell Technologies e Intel. L'appuntamento, dedicato all'innovazione in sanità (modelli, strumenti e tecnologie), ha visto protagonisti Direttori generali e amministrativi di Aziende Sanitarie Provinciali, Aziende Ospedaliere/Policlinici, rappresentanti della Regione Siciliana e di realtà innovative del territorio, che si sono incontrati presso i Cantieri Culturali alla Zisa e si sono confrontati in tre Talk tematici: Centralizzazione delle banche dati e Fascicolo sanitario Elettronico; Modelli di spesa per finanziare l'innovazione in sanità; Infrastruttura tecnologica e sicurezza delle informazioni sanitarie.



▲  
Rivedi il 'FORUM PA PLAY -  
Speciale FORUM PA CAMP  
Sicilia



Il secondo FORUM PA CAMP si è svolto il 4 ottobre a Roma, in collaborazione con Dell Technologies, VMware e Intel, anche questa volta dedicato al tema dell'innovazione in sanità, ma con focus sulla Regione Lazio. Ci siamo incontrati nella nostra sede del Talent Garden di Roma Ostiense, in un appuntamento a cui hanno partecipato i Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliere/Policlinici, i referenti IT della Regione, i RTD dei diversi enti, che si sono confrontati in tre Talk tematici: Healthcare: strategie di Innovazione e trasformazione digitale; PNRR e nuovi strumenti di acquisto; Data Protection e Cybersecurity.



▲  
Rivedi il 'FORUM PA PLAY -  
Speciale FORUM PA CAMP  
Lazio'

vai all'indice



# TIMELINE PA /

GENNAIO

19/01: il processo di qualificazione del Cloud per la PA passa da AgID ad ACN

23/01: pubblicata l'edizione 2022-2024 del Piano triennale per l'informatica nella PA

1

7

FEBBRAIO

10/02: disponibili le nuove specifiche tecniche per l'interoperabilità tra i sistemi regionali di FSE

20/02: pubblicato in GU il DPCM di riparto del Fondo assunzioni PNRR per i piccoli Comuni

24/02: pubblicato in GU il Decreto-legge 13/2023, c.d. Decreto "PNRR ter"

2

8

MARZO

17/03: pubblicato in GU il decreto attuativo dell'Anagrafe digitale dei dipendenti pubblici

23/03: Mario Nobile è il nuovo Direttore Generale di AgID

24/03: nasce il nuovo Syllabus, il portale della formazione del capitale umano delle PA

31/03: raggiunta la milestone europea sulla migrazione in Cloud della PA locale

31/03: pubblicato in GU il nuovo Codice dei contratti (D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36)

3

9

LUGLIO

17/07: al via SEND, il Servizio Notifiche Digitali

25/07: il DFP avvia il progetto PNRR sui nuovi modelli di organizzazione del lavoro pubblico

AGOSTO

3/08: AgID adotta le nuove Linee guida sugli Open Data

SETTEMBRE

18/09: il CITE approva la nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

20/09: pubblicato in GU il Decreto-legge 124/2023, c.d. Decreto "Sud"

24/09: piena applicabilità del Data Governance Act (Regolamento UE 2022/868)



APRILE

5/04: online la dashboard di AgID per il monitoraggio dell'accessibilità dei siti della PA

22/04: pubblicato in GU del Decreto-legge 44/2023, c.d. Decreto "Assunzioni"

28/04: adottato il Decreto ministeriale n.73 contenente il Piano di semplificazione per la Scuola

4

MAGGIO

11/05: approvato in CdM il nuovo pacchetto di semplificazione dei procedimenti amministrativi

**16/05: presentata a FORUM PA 2023 la ricerca annuale di FPA "Lavoro pubblico"**

25/05: ARAN e sindacati firmano l'ipotesi di contratto collettivo nazionale dell'Area dirigenziale delle Funzioni Centrali, triennio 2019-2021

5

GIUGNO

5/06: nasce INAD, l'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche

7/06: approvato in CdM il Regolamento di modifica al DPR 487/1994 sui concorsi pubblici

8/06: prende il via la "Rete dei punti di facilitazione digitale"

6

10

OTTOBRE

11/10: online "Unica", la nuova piattaforma digitale per i servizi dedicati a studenti e loro famiglie

24/10: il Ministero dell'Istruzione e del Merito emana le Linee guida per le discipline STEM

25/10: la Commissione europea adotta la Comunicazione ComPAct sul rafforzamento dello spazio amministrativo dell'UE

26/10: pubblicato in GU il Decreto attuativo del FSE 2.0

11

NOVEMBRE

9/11: il Sottosegretario all'innovazione Butti presenta il Comitato di Coordinamento sull'Intelligenza artificiale

22/11: al via l'Avviso di manifestazione d'interesse per il piano straordinario di assunzioni per la politica di coesione

22/11: l'UE approva il Decreto del MASE sulle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER)

24/11: la Commissione europea approva la revisione del PNRR italiano

**28/11: presentata la 12° edizione di ICity Rank, ricerca annuale di FPA sulla digitalizzazione delle città italiane**

28/11: il Ministro per la PA Paolo Zangrillo firma la nuova direttiva sulle performance dei dipendenti pubblici

12

DICEMBRE

08/12: il Consiglio d'Europa approva il piano italiano del REPowerEU, nell'ambito della revisione del PNRR

9/12: Commissione, Consiglio e Parlamento europeo approvano l'AI Act



# LAVORO PUBBLICO E CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO



## RESTYLING PA: COSTRUIRE L'ATTRATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I

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

«Scardinare i vecchi **stereotipi** per raccontare come sta cambiando la pubblica amministrazione, scoprire le opportunità del pubblico impiego e il **valore di lavorare per la collettività**. Molto più che una semplice occupazione»: così recita la recente campagna di comunicazione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria e del Dipartimento della funzione pubblica. Da qui vogliamo iniziare per ripercorrere le tendenze registrate nell'ultimo anno nella PA, perché lo slogan ben sintetizza l'obiettivo del percorso avviato e i punti di vista che in un anno di lavoro abbiamo raccolto. L'invito ad andare oltre l'immagine del 'dipendente fannullone' e i riferimenti al senso di appartenenza e al rafforzamento delle competenze sono stati infatti pervasivi, anche nel dibattito ospitato nel nostro FORUM PA 2023. Il percorso avviato è pienamente nella fase di **restyling della amministrazione pubblica italiana**, finalizzata a costruire una **rinnovata attrattività** (d'altronde la PA come posto di lavoro sicuro e stipendio certo è stata sempre attrattiva!) che si fonda sulla **motivazione** (che ha tratti specifici nel settore pubblico) e che sia supportata da una nuova e moderna capacità di **comunicare il bello e il buono delle nostre amministrazioni** (sia per ragioni di *accountability* che di trasferimento e contaminazione). Un'attrattività per così dire dinamica, al passo coi tempi e in grado di rinnovarsi costantemente, che diventa leva tanto per i processi di *recruiting* quanto per quelli di *retention*. La **PA come buon datore di lavoro** è quindi prospettiva di grande interesse per il settore pubblico, tradizionalmente poco avvezzo a questi meccanismi.

### **We want you! Perché si parla, adesso, di attrattività nella PA?**

Il 2023 è l'anno delle grandi riflessioni sull'attrattività della pubblica amministrazione, complice da una parte la provenienza professionale del nuovo Ministro Paolo Zangrillo, che ha ricoperto posizioni di vertice nell'ambito delle risorse umane per grandi aziende italiane, e dall'altra gli ormai evidenti cambiamenti del mercato del lavoro e le ripercussioni di questi anche sul reclutamento nel settore pubblico. Ne abbiamo ampiamente parlato a FORUM PA 2023 con numerosi appuntamenti, seminari e tavoli di lavoro da cui è emersa in modo forte e dirimpente la **necessità di rifondare per la PA i pilastri della sua attrattività**. D'altronde, l'ha evidenziato anche la rappresentanza di giovani ragazzi e ragazze intervenuta in occasione dell'Open Day di maggio che, nel rispondere alla domanda *"lavoreresti nella PA se..."* ha dichiarato di cercare *"uno spazio dove essere creativi"*, oltre ai noti, ma pare non più predominanti, fattori attrattivi legati al posto fisso, alla sicurezza dell'impiego, alla garanzia dei diritti, e all'equilibrio vita-lavoro. Sono proprio i giovani a cui si guarda con interesse e ambizione nel settore pubblico, in un momento in cui, nonostante le assunzioni e le dichiarazioni, gli impiegati pubblici che hanno meno di 30 anni sono solo il 4,8%. La strada per abbassare l'età media è dunque

**Costruire una rinnovata attrattività che si fondi sulla motivazione e che sia supportata da una nuova e moderna capacità di comunicare il bello e il buono delle nostre amministrazioni. Un'attrattività per così dire dinamica, al passo coi tempi e in grado di rinnovarsi costantemente**



ancora lunga; tuttavia, si registra una **grande disponibilità all'ascolto delle nuove generazioni nella costruzione di una nuova immagine e identità della pubblica amministrazione italiana** che portino a *"sognare di lavorare nella PA e non solo a sperare"*, per citare uno degli interventi al tavolo dei giovani a FORUM PA.

Ed è nelle parole dei giovani che l'attrattività sembra assumere dei tratti specifici di **innovazione, prospettiva di carriera, mobilità, sperimentazione, ambizione, apprendimento, dinamismo** e cultura dell'**errore**, concetti a lungo considerati troppo lontani dalle dinamiche del settore pubblico.

La fotografia di un settore attrattivo ci viene restituita anche dai dati. A fine 2022 i dipendenti pubblici in Italia raggiungono quota 3.266.180, il valore più alto dell'ultimo decennio, con un incremento nell'anno di circa 27.000 unità (pari allo +0,8%) seppure ancora sotto la media dei principali Paesi europei in proporzione sia alla popolazione che agli occupati. Inoltre, il Rapporto FORMEZ PA 2022 nel presentare il bilancio di 12 anni di gestione delle procedure concorsuali evidenzia «la persistente attrattività del comparto pubblico» che ha visto «in media 102,3 candidature per ogni posto assegnato».

Se si guarda al futuro, le stime parlano di oltre 150mila persone assunte all'anno per i prossimi 5 anni, parallelamente al milione di dipendenti pubblici che andranno in pensione entro il 2033.

Perché allora tocca ripensare l'attrattività?

Il succitato Rapporto FORMEZ PA segnala «l'affacciarsi sulla scena del fenomeno delle rinunce»: mediamente due vincitori di concorso su dieci hanno rinunciato al posto, con punte del 50% per quelli a tempo determinato. Le ragioni sono diverse e numerose: la **'canibalizzazione' tra procedure di ricerca di profili assimilabili** (nell'ultimo biennio il 42% dei candidati ha partecipato a più concorsi e il 26% è risultato idoneo in almeno due graduatorie, come evidenziato nella Ricerca Lavoro Pubblico 2023 di FPA); la **scarsità**

**di personale qualificato**, specie per i profili tecnici, che ha determinato una **competitività prima di tutto tra impiego pubblico e impiego privato**; la preferenza, a parità di idoneità, dei contratti stabili rispetto a quelli a termine (questi ultimi fortemente cresciuti a seguito delle misure adottate per fronteggiare la pandemia e dei concorsi per il reclutamento straordinario di personale per l'attuazione del PNRR).

Tutti questi fattori concorrono ad un **inedito potere di scelta per i plurivincitori dei concorsi pubblici** che amplifica le proprie conseguenze se si considera che, nel settore pubblico come in quello privato, per i profili tecnici e **per le competenze più specialistiche la domanda supera l'offerta**.

Per dirla con le parole del Ministro Zangrillo «sta succedendo qualcosa di interessante: non sono più le aziende che scelgono i lavoratori, ma sono i lavoratori che si scelgono le aziende».

Il potere di scelta si confronta peraltro con un **mercato del lavoro in continua evoluzione**. Il Rapporto 2023 del World Economic Forum dedicato al futuro dell'occupazione mondiale traccia dei trend importanti: **posti di lavoro che cambiano** (secondo le stime un quarto dei posti di lavoro è destinato a cambiare nei prossimi cinque anni), **nuova occupazione generata dalle tecnologie emergenti** («l'occupazione di analisti e scienziati dei dati, specialisti dei big data, specialisti dell'apprendimento automatico dell'intelligenza artificiale e professionisti della sicurezza informatica crescerà in media del 30% entro il 2027») e **automatizzazione accelerata dalla digitalizzazione** («i ruoli impiegatizi o di segreteria, tra cui sportellisti di banca, cassieri e addetti all'inserimento dati dovrebbero diminuire più rapidamente») fino ad arrivare al **job reset** (ossia la necessità di ridisegnare ruoli e attività in un'organizzazione) e alla **ridefinizione delle priorità formative** che apre la strada alle *soft skills* (al primo posto – nei prossimi 5 anni – c'è la formazione dei lavoratori all'utilizzo dell'in-



telligenza artificiale e dei big data, il pensiero analitico e il pensiero creativo).

In questa complessità, la pandemia ha alimentato fenomeni come le Grandi Dimissioni, il *Quiet Quitting* (tendenza allo svolgimento strettamente necessario del lavoro per cui si è assunti e retribuiti, considerato l'opposto dell'*employee engagement*) e la *Yolo Economy* (*You Only Live Once*, approccio volto ad impostare la propria vita e le proprie scelte, anche lavorative, sulla base del principio per cui "si vive una volta sola"). Tutti accomunati dalla lente di osservazione con cui guardano il lavoro, questi fenomeni portano al centro i concetti di *purpose*, senso di appartenenza, felicità, benessere organizzativo, motivazione, *empowerment* che da una parte plasmano il modo con cui le nuove generazioni concepiscono l'impiego e dall'altra ridefiniscono le priorità per i lavoratori già occupati.

La pubblica amministrazione italiana non esce illesa da questo caos e non può, quindi, non riflettere sul concetto di attrattività, ricalibrandolo. Lo spiegano bene Paola Suriano, Consulente e formatrice per il reclutamento nella PA, e Antonio Naddeo, Presidente ARAN, che nel ragionare sulla PA attrattiva pongono l'attenzione su due leve strategiche: i **concorsi e i contratti**, evidenziando da una parte tutti quei fattori che nel processo di selezione concorrono non solo a scegliere i migliori talenti ma anche a proporsi a loro, spingendoli a voler lavorare in quell'amministrazione, dall'altra l'importante cambio di paradigma introdotto dai contratti di apprendistato nel settore pubblico, che sarà tanto più efficace se metabolizzato dai dirigenti e accompagnato da una programmazione adeguata del fabbisogno di competenze.

Questa attrattività pubblica rigenerata, un'attrattività *to be*, si gioca ancora quindi tutta sul "potenziale di questa nuova PA": di fatto una scommessa e allo stesso tempo una responsabilità. Ci sono aspettative in ballo che non possono essere tradite.

## Non solo attrarre ma trattenerne

Il tema dell'attrattività non riguarda solo i giovani e i meno giovani che entrano nel settore pubblico, ma influenza nel tempo il percorso di quanti vi lavorano, in una continua **ricerca di equilibrio tra cambiamento** (interno ed esterno alle organizzazioni pubbliche) e **senso di appartenenza**. È qui che si collocano le riflessioni sulla *retention*, ovvero sulla necessità di catturare i nuovi talenti e di trattenerli e farli crescere.

Si tratta di un aspetto che la PA ha difficilmente avvertito come problema in passato e che adesso percepisce come pressante, non solo per il fenomeno dei plurivincitori descritto sopra, ma anche per il noto trend dei licenziamenti, che non risparmia il lavoro pubblico. Nel triennio 2018-2021 (escludendo dalle considerazioni l'anno critico del 2020) si è registrato un incremento dei cessati per volontà personale nella PA pari al +27,4% (19.700 dipendenti in meno in valore assoluto)<sup>1</sup>. Si tratta di un valore leggermente più elevato rispetto a quello registrato per le cessazioni complessivamente in Italia pari al +22,2% secondo i dati del Rapporto sulle Comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro.

Abbandono e plurivincitori di concorsi costringono quindi «a una riflessione rispetto alle strategie che una moderna organizzazione deve adottare per minimizzarne le conseguenze», come ribadito da Carlo Biasco, Direttore Risorse Umane di INAIL nel suo contributo a questo capitolo.

Quali misure di *retention* allora adottare per trattenerne i talenti? Il dibattito sul tema passa in rassegna numerosi fattori, come il riconoscimento del **merito** e la sua adeguata valutazione (lo stesso Ministro Zangrillo ha affermato che «valutare il merito significa misurare la nostra capacità di esprimere le nostre virtù, i nostri migliori talenti, il nostro saper fare»), la **formazione** intesa come processo innovativo con effetto sull'efficacia e sulla gratificazione dei dipendenti nello svol-

<sup>1</sup> Elaborazione FPA dei dati del Conto Annuale del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.





gimento del loro lavoro, la diffusione di **benefit e misure di welfare aziendale**, ma anche i **percorsi di carriera** (potrà aiutare in questo l'Area delle Elevate professionalità?) e la **mobilità** come «strumento di sviluppo delle carriere, che, a differenza della partecipazione ai concorsi, potrebbe permettere più rapidi e fluidi ricambi», come evidenzia Claudio Buon giorno Sottoriva, Think Thank Tortuga<sup>2</sup>.

L'ottica della *retention* cambia anche l'**organizzazione del lavoro** rendendo prassi quelle forme di prestazioni che garantiscano flessibilità, responsabilizzazione, autonomia delle persone e al contempo un buon equilibrio vita-lavoro (abbiamo già conosciuto le potenzialità del vero smart working), ma anche che allenino al continuo cambiamento e stimolino la sperimentazione, come il caso illustrato da Emanuele Colini, Dirigente Area Agile Enablement & Delivery di INPS, circa l'introduzione nell'organizzazione del *mindset* del

metodo *Agile* per guidare «la realizzazione di prodotti e/o servizi in contesti mutevoli, in cui le esigenze cambiano spesso e dove la soluzione al problema non appare chiara fin dall'inizio».

### È l'ora del (Public) Employer Branding

Strumento fondamentale per le aziende per reclutare e trattenere i migliori talenti, in un mercato globalizzato e ad alta competitività, facendo leva sull'immagine positiva del *brand* come fattore critico di successo, l'*Employer Branding* ha finalmente mosso i suoi passi nel settore pubblico, anche in Italia.

Considerato una «politica di comunicazione volta a proporre l'organizzazione pubblica

come un datore di lavoro da scegliere»<sup>3</sup>, l'*Employer Branding* è stata una pratica poco adottata nella PA per almeno tre ragioni, secondo gli studiosi<sup>4</sup>, che sintetizzeremmo parafrasando così:

- **Credibilità e merito.** La PA non è stata mai particolarmente nota per valorizzare e premiare il merito dei propri dipendenti.
- **Competitività e competenze.** I cambiamenti del mondo del lavoro hanno reso altamente competitive le organizzazioni dotate di competenze giuste al momento giusto. Scarsa prima di ora è stata l'attenzione della PA alla *talent acquisition*.
- **Ruolo della PA.** La PA fa i conti con una storia che l'ha vista più al traino della politica che alla guida dello sviluppo del Paese.
- **Mission.** Lavorare per il bene e l'interesse nazionale è stata spesso percepita come una *mission* vaga e contraddittoria.

Se l'eredità con cui fare i conti per molti è questa, le amministrazioni che ci seguono e partecipano ai nostri appuntamenti hanno rivelato invece una profonda consapevolezza del percorso da intraprendere per **costruire e raccontare l'immagine della PA come buon datore di lavoro** e della necessità di ricorrere quindi nelle organizzazioni pubbliche a pratiche di *Employer Branding*.

È proprio con queste amministrazioni e con i loro Direttori e le loro Direttrici del Personale, incontratisi a Roma in occasione del FORUM PA 2023, che è stato delineato l'**identikit della PA come buon datore di lavoro**: «un'organizzazione con un **sistema identitario** che mette al **centro la persona** (il **valore umano** e il **merito**), la responsabilizza e supporta nella comprensione e attuazione della **civil servancy**, fornendo il **senso strategico** attraverso l'orgoglio dell'**appartenenza**, che la **valorizza e coinvolge continuamente** attraverso azioni adeguate di *engagement* ed *empowerment*, restando attenta ai bisogni di

<sup>3</sup> L'*Employer Branding* nelle organizzazioni pubbliche, di Raimondo Ingrassia in Rivista trimestrale di Scienze dell'Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale. N.2 del 2017

<sup>4</sup> Ibidem

Il tema dell'attrattività non riguarda solo i giovani e i meno giovani che entrano nel settore pubblico, ma influenza nel tempo il percorso di quanti vi lavorano, in una continua ricerca di equilibrio tra cambiamento (interno ed esterno alle organizzazioni pubbliche) e senso di appartenenza

<sup>2</sup> lavoce.info



**flessibilità** e di **formazione continua** e conciliandoli con le esigenze di **qualità e digitalizzazione dei servizi e dei processi**, funzionali a perseguire **obiettivi di miglioramento della qualità della vita dei cittadini**, di **trasparenza** e **semplificazione** dell'azione amministrativa, di **cambiamento** e **innovazione** e di **sostenibilità** nel più ampio **contesto europeo** in cui l'Italia e la PA italiana si trovano ad operare»<sup>5</sup>.

Se questo è l'obiettivo a cui tendere, quale aiuto arriva alla PA dall'*Employer Branding* e come si applica?

Il primo step è l'**analisi della percezione** della propria amministrazione (come la vedono gli stakeholder esterni ed interni, cittadini e dipendenti), per passare poi alla definizione dell'**Employer Value Proposition** (ovvero l'insieme di tutti gli elementi e tratti distintivi dell'amministrazione) e arrivare alla **definizione** e all'**attuazione delle misure** necessarie per essere e realizzare quanto l'amministrazione promette e racconta di sé.

Fare (*Public*) *Employer Branding* vuol dire strutturare un percorso che coinvolga tanto il processo di gestione delle risorse umane quanto le modalità e le prassi comunicative della stessa amministrazione. In questo percorso, infatti, la coerenza tra identità dell'amministrazione (chi è), comunicazione della sua immagine (come viene raccontata) e pratica (cosa effettivamente fa per essere ciò che è) è fondamentale.

L'operazione di *restyling* non deve essere una semplice operazione di 'pulizia' occorre dare alle parole e agli obiettivi concretezza di fatti, misure e iniziative. Crescita professionale, diversità, inclusione, flessibilità, merito sono tutti fattori che possono giocare un ruolo strategicamente importante nel racconto della singola amministrazione, ma è altrettanto importante che le persone possano viverle e farne esperienza durante la propria carriera professionale. **Questo definisce la reputazio-**

**ne di una amministrazione e la motivazione a scegliere di farne parte.**

Simmetricamente alle ragioni che hanno frenato la pratica del *Public Employer Branding*, che abbiamo su indicato, gli elementi che proponiamo come leve su cui impostare la nuova attrattività della PA sono:

- **L'immaginazione e il coraggio**, non c'è cambiamento se in primo luogo non lo si immagina. E questa è responsabilità di tutti. La creatività e la sperimentazione sono molle propulsive, antitetiche alla burocrazia e alla norma, che vanno stimolate e premiate.
- **Il saper fare**, il cambiamento e l'innovazione vanno realizzati, non solo immaginati. In una parola attuare. Ma per farlo bisogna essere capaci, sviluppare capacità programmatiche, di spesa, di gestione, quindi investire sulle persone e sulle loro competenze, competenze in grado di vincere le sfide del mercato del lavoro che cambia.
- **Il racconto**, ovvero lo storytelling della "PA a colori" per scardinare gli stereotipi della grigia burocrazia. La comunicazione è centrale, per far emergere i progetti innovativi, le comunità impegnate, la contaminazione tra esperienze e soluzioni, per mostrare quello che funziona, per ribadire che la differenza la fanno i territori e il loro sporcarsi le mani quotidianamente. Questo innesca meccanismi di trasferimento ed emulazione e voglia di appartenenza alle amministrazioni che creano valore.
- **Il purpose**, ovvero lo scopo, il 'perché' del lavoro che il dipendente svolge. Non è la motivazione, ma ne è alla base, come sostengono le teorie della *Public Sector Motivation* secondo cui in ambito pubblico per migliorare le prestazioni e l'impegno dei dipendenti «è necessario che i *policy maker* e i dirigenti orientino le scelte di regolazione e progettazione organizzativa e di HRM [Human Resource Management, N.d.R.] secondo una logica

<sup>5</sup> Report FPA del Cantiere Risorse Umane a FORUM PA 2023 scaricabile dal sito: [forumpa.it/](http://forumpa.it/)



tesa ad incentivare la consapevolezza del benessere sociale prodotto attraverso l'azione organizzativa»<sup>6</sup>. La prospettiva del bene comune e il servizio della collettività rappresentano il senso dell'operato e, come scrive Alessandro Bacci, Direttore generale del personale del Ministero dell'economia e delle finanze nel suo contributo a questo capitolo, sono centrali in tutte le politiche di valorizzarne del marchio PA.

Le figure che nelle amministrazioni sono chiamate a governare e indirizzare questi processi e questi percorsi, Direttori e Direttrici del Personale, stanno

cambiando volto, ruolo e mansioni. Si chiede loro di essere partecipi, attivamente, della definizione di organizzazioni con un'identità chiara, in cui le mansioni siano collegate ad obiettivi smart e sfidanti, facendo leva sulla dirigenza per promuovere modelli di organizzazione del lavoro innovativi e mettendo le persone al centro, formandole, coinvolgendole e progettando per loro percorsi di crescita, avendo sempre in testa la *mission* finale: garantire l'efficacia dell'azione amministrativa.

Si tratta di un compito arduo ma ambizioso, sicu-

ramente di grande equilibrio, ma certamente di importante lungimiranza, che si scontra ancora con una percezione diffusa tra i dipendenti di una Direzione del Personale focalizzata ancora su adempimenti burocratici e impreparata nella gestione dei talenti, come emerso dall'indagine FPA-Indeed "Attrarre talenti e valorizzare le persone: le strategie di

*Employer Branding* nella pubblica amministrazione" realizzata ad aprile 2023.

Tuttavia, seppure questa sia la percezione, quella che abbiamo incontrato e conosciuto è una Community di Direttori e Direttrici del Personale **consapevole** dell'evoluzione che sta interessando il pubblico impiego, dei bisogni delle organizzazioni e delle persone e delle difficoltà in cui si trova ad operare, **volenterosa** e **operosa**, pronta a scommettere, ma **sicuramente bisognosa di strumenti e di accompagnamento** e anche di **riconoscimento** della rilevanza, in questa fase, dei processi di gestione delle persone.

Da questo punto di vista il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato diverse iniziative, come il progetto PNRR "La gestione strategica delle risorse umane per creare valore pubblico", un percorso in fasi verso una strategia unitaria e integrata di gestione delle risorse umane, che parte dalla definizione delle metodologie, passa per la sperimentazione in amministrazioni pilota, per raggiungere una diffusione più capillare. Inoltre, nel mese di settembre, il Ministro ha dato il via agli incontri con la comunità di pratica dei responsabili risorse umane e formazione: al centro il tema della formazione come leva per rafforzare le competenze tecnico-specialistiche e trasversali del personale pubblico.

### Formazione, tra *soft skills* e professionalizzazione

Nell'anno europeo delle competenze e nel contesto delle "persone al centro" sopra descritto, vogliamo porre un accento speciale proprio sulla formazione.

La direttiva Zangrillo del marzo 2023 ribadisce da un lato che «la valorizzazione del capitale umano passa attraverso il riconoscimento della centralità della leva della formazione», ma denuncia dall'altro tanto la difficoltà di molte amministrazioni nella vera gestione delle persone e dei ruoli per competenze, quanto la loro incapacità di orientare le organizzazioni verso una visione di futuro, avendo avuto come esito nel tempo una mera

Questo accento sul rafforzamento delle competenze trasversali riporta al centro la persona, con il suo set di attitudini e potenzialità, ribadendone la strategicità nel processo di rinnovamento della PA e contestualmente serve all'organizzazione come strumento per fronteggiare e orientare il cambiamento attraverso le sue persone

<sup>6</sup> prospettiveinorganizzazione.assioa.it

sostituzione quantitativa del personale andato in pensione.

Nel porre l'attenzione sui diversi tipi di formazione per i dipendenti (formazione per le transizioni digitale, amministrativa ed ecologica, formazione per neoassunti e formazione internazionale), la direttiva ministeriale ha concentrato l'attenzione sul **ruolo delle soft skills**. Funzionali a supportare i processi di transizione digitale, amministrativa ed ecologica delle amministrazioni stesse, come sottolinea Sauro Angeletti, Direttore generale dell'Ufficio per l'innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze del Dipartimento della funzione pubblica, vengono estese a tutta la platea dei dipendenti pubblici (non solo alle figure dirigenziali). Infatti, dopo le Linee guida elaborate nell'autunno del 2022 dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione aventi ad oggetto la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali nelle procedure di accesso alla dirigenza pubblica, il Decreto del Ministro per la PA del 28 giugno 2023 introduce un modello delle competenze trasversali anche per il personale di qualifica non dirigenziale, articolato in 16 competenze, 4 aree di sviluppo (capire il contesto pubblico, interagire nel contesto pubblico, realizzare il valore pubblico, e gestire le risorse pubbliche) e 3 valori cardine (integrità, inclusione e sostenibilità). Questo accento sul rafforzamento delle competenze trasversali riporta al centro la persona, con il suo set di attitudini e potenzialità, ribadendone la strategicità nel processo di rinnovamento della PA e contestualmente serve all'organizzazione come strumento per fronteggiare e orientare il cambiamento, attraverso le sue persone.

I passi fatti sul fronte della formazione sono stati molti nel 2023 ma c'è ancora tanto da fare e ci sono dei rischi che non dobbiamo sottovalutare: attenzione a non ricondurre la formazione al mero raggiungimento delle 24 ore annue per dipendente sollecitate dalla Direttiva, a non annacquare la formazione con corsi obbligatori o poco efficaci, a non va-

lutare gli *outcome* in termini di impatto sulla performance organizzativa dell'ente, a non effettuare preliminari analisi dei fabbisogni formativi. Insomma, attenzione alla tendenza all'adempimento che potrebbe insinuarsi in questo percorso.

Nell'attesa che si trovi una strada per mettere in circolo i fondi del PNRR che sono destinati alla capacità amministrativa e alla formazione nella PA, per scongiurare il rischio dell'adempimento, tre sono le leve da cui a nostro avviso non si può prescindere:

- la **professionalizzazione**, ovvero la creazione e il potenziamento di figure di professionisti della PA, attraverso percorsi adatti al ruolo da ricoprire, all'evoluzione che tale ruolo necessariamente subisce in un tempo e in un mondo in continuo cambiamento, al contesto mutevole sia del mercato del lavoro che del settore pubblico in generale, oltre che all'ambizione crescente che la PA deve maturare nel suo mandato di guida nella crescita e nello sviluppo del Paese;
- **ascoltare e dare spazio alla Community** dei Direttori e delle Direttrici del personale e della formazione, per evitare di calare dall'alto strumenti e metodologie che non sono adatti alle caratteristiche delle nostre, diverse, amministrazioni italiane. Sono loro che devono sapere guardare alle organizzazioni e al compito che ciascuna di esse svolge e progettare, pianificare e gestire il percorso di acquisizione e sviluppo delle competenze;
- puntare alla **partnership con il privato**, con le aziende specializzate in formazione e *capacity building* che possono introdurre metodi e modelli di formazione e apprendimento innovativi.



## RECRUITING NELLA PA: POSSONO I CONCORSI DIVENTARE LEVA PER L'ATTRATTIVITÀ?

di **Paola Suriano**, *Consulente e formatrice per il reclutamento nella PA*

A partire dal DL 44/2021, a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, si sono susseguite norme aventi quali principi ispiratori l'accelerazione, la semplificazione e la digitalizzazione.

Le normative si sono succedute a ritmi incalzanti e si è arrivati ad una sintesi sistematica con l'approvazione del DPR 82/2023 di modifica del DPR 487/94, che riprende anche tutte le modifiche apportate dal 2021 al 2023 al D.lgs. 165/2001 e, nello specifico, all'art. 35 con l'introduzione dell'art. 35 *ter* e *quater*.

Tutta la produzione normativa a partire dal DL 44/2023 si è concentrata sulle modalità di effettuazione dei concorsi avendo come focus: **efficacia, semplificazione, digitalizzazione, accelerazione**. A questi corre però l'obbligo di dover tenere in considerazione che, per la progettazione dei concorsi, occorre avere come focus anche l'**attrattività** del lavoro nella pubblica amministrazione, intesa come valore del lavoro al servizio della cittadinanza e come capacità della PA di valorizzare le capacità dei candidati.

### L'efficacia

L'efficacia rimanda alla necessità di valutare la competenza e le attitudini necessarie per ricoprire un determinato ruolo. Competenze e attitudini che vanno affiancate alla valutazione delle conoscenze.

Assumere candidati che non hanno le skill adatte per ricoprire un determinato ruolo ha un impatto negativo sia per l'organizzazione che per il candidato stesso. Il concorso diventa pertanto un percorso progettuale che deve necessariamente partire dalla valuta-

zione del contesto organizzativo ed operativo in cui si colloca il posto da ricoprire, oltre alla definizione delle capacità, attitudini e conoscenze che il candidato deve possedere. Ovviamente tale percorso progettuale dovrà necessariamente tener conto non soltanto del possesso di tali dimensioni, ma anche del livello minimo di possesso utile per qualificare idonei i candidati che partecipano alla selezione.

Anche il DL 80/2021 con l'art. 3 bis ha introdotto una nuova modalità di selezione (la formazione di elenchi di idonei) che prevedono una prima fase idoneitativa all'accesso ed una seconda fase in cui, mediante l'interpello, possono essere previste competenze, conoscenze e capacità più specifiche in relazione al posto da ricoprire.

Di selezioni efficaci se ne parlava già da tempo con il D.lgs. 75/2017 in cui per la prima volta, e in modo più incisivo nella Direttiva n.3 del 2018, le capacità e le attitudini venivano poste come elementi di valutazione per poter trasformare il concorso in una sequenza di atti miranti all'assunzione del candidato migliore per il posto da ricoprire. Affinché i candidati da assumere siano quelli idonei al posto da ricoprire occorre preliminarmente rispondere alle seguenti domande:

- Cosa deve sapere e cosa deve saper fare?
- A quale target ci rivolgiamo: senior o junior, specialistico o trasversale?
- Quali dimensioni sono indispensabili e pertanto da valutare?
- Con quali prove rilevo le dimensioni necessarie?

Soltanto partendo da questi assunti si riesce a definire chi stiamo cercando. Un errore o superficialità nella costruzione del profilo e del percorso da seguire comporta impatti sia



per il candidato una volta assunto sia per la demotivazione del candidato, che tenderà ad uscire che per l'organizzazione in termini di costo e/o disservizio ai cittadini.

Affinché l'organizzazione funzioni, occorre assumere le persone giuste e poi collocare le stesse nel posto giusto. Un buon processo assunzionale non si ferma infatti soltanto al momento selettivo, ma anche nella collocazione del candidato al posto giusto all'interno dell'organizzazione in quanto il neoassunto è un portatore di conoscenze e competenze che la PA deve essere in grado di valorizzare. Non a caso il DPR 82/2023 espressamente prevede che per i profili non specialistici occorre procedere alla valutazione delle capacità e delle attitudini mediante prove che rilevino come i candidati risolverebbero problemi operativi. Occorre pertanto evitare procedure selettive che mirano esclusivamente a valutare una conoscenza capillare e meramente teorica di una molteplicità di normative.

A ben vedere, se si guarda l'elenco delle materie oggetto delle prove per i concorsi, si rivela che nemmeno un esame in una Facoltà di Giurisprudenza prevede una quantità così ampia di conoscenze diverse e differenziate e prevedendo altresì un livello elevato di possesso di tali conoscenze.

### La semplificazione

Gradualmente dal 2021 tutti i vincoli operativi in merito alle modalità di effettuazione dei concorsi sono stati resi flessibili. Questa possibilità di semplificazione passa attraverso le diverse normative non con la locuzione dell'obbligo, ma come 'possibilità' come facoltà degli Enti di poter 'scegliere' il modo più semplice, efficace e veloce per selezionare i candidati in relazione al posto da ricoprire.

Esiste infatti la possibilità di:

- effettuare 'almeno' una prova scritta o pratica;
- non effettuare le prove orali fino al 31.12.2026, ad eccezione delle Aree dei Funzionali e delle Elevate Qualificazioni e per i Dirigenti;

- utilizzare metodologie quali l'Assesment Center per la valutazione delle capacità, le attitudini e le motivazioni;
- ridurre i termini di pubblicazione dei bandi di concorso;
- pubblicare i bandi sul Portale INPA anziché sulla Gazzetta Ufficiale;
- prevedere sottocommissioni prescindendo dal numero di candidati;
- non effettuare la mobilità ex art. 30 del D. lgs.165/2001.

La predisposizione dei bandi di selezione e la progettazione della procedura concorsuale non può più fondarsi sulla logica del 'copia e incolla' dei bandi precedenti. Ad oggi chi si occupa di reclutamento è chiamato ad un diverso approccio che prevede un'assunzione di responsabilità nella costruzione del percorso selettivo.

L'approccio burocratico, che ha come obiettivo il mero adempimento alle normative, in questo momento potrebbe creare problemi di efficacia del processo. Non serve avere nella disponibilità una graduatoria composta da candidati di cui non si è valutata l'appropriatezza col ruolo ma soltanto le conoscenze.

Serve sempre più nel nostro Paese, avere persone capaci e motivate.

Pertanto, partendo dal presupposto che vi sono una serie di 'possibilità' in base alle quali progettare il percorso selettivo senza alcun obbligo rispetto alle modalità di organizzazione del percorso selettivo, occorre mettere in atto un approccio di tipo innovativo e responsabile che abbia l'audacia di scegliere tra tutte le possibilità disponibili in relazione all'obiettivo da raggiungere.

L'obiettivo non è fare una procedura che rispetti la normativa, questo è l'ordinario compito di chiunque lavori nella pubblica ammini-

**I bandi sono scritti per essere interpretati dagli addetti ai lavori e poco dicono invece ai potenziali candidati. Sono proprio i bandi che ad oggi necessitano di una diversa modalità di stile comunicativo**



strazione. L'obiettivo è utilizzare al meglio le opportunità date dalle vigenti normative per raggiungere l'obiettivo di assumere il candidato di cui l'amministrazione ha bisogno in termini di merito e capacità di svolgere i compiti e le attività previste dal ruolo.

Cambia così anche la professionalità richiesta a coloro che nell'organizzazione si occupano del *Recruitment*. Anche in questo caso oltre alle conoscenze occorrono capacità e attitudini specifiche, e tra queste quelle maggiormente richieste sono l'assunzione delle responsabilità, perché si sa che un processo selettivo non è mai lineare e che diverse variabili possono intervenire, e l'audacia a sperimentare nuove modalità di reclutamento. Perché è possibile innovare, basta volerlo, basta provarci.

### La digitalizzazione

La pandemia da Covid-19 e l'impossibilità di effettuare i concorsi in presenza hanno dato un grande impulso alla digitalizzazione delle prove. Non esiste più la possibilità di effettuare i concorsi con carta e penna.

Nel 2021 si sperimentarono i concorsi digitali da remoto ed i concorsi digitali in presenza. Anche in questo caso era lasciata la facoltà agli Enti di individuare la tipologia più consona alle proprie esigenze organizzative e territoriali. La digitalizzazione, inoltre, partendo da quanto aveva già anticipato il D.lgs.75/2017 e la Direttiva n.3/2018, reintroduce il Portale del Reclutamento sia per la selezione dei candidati da assumere per il PNRR, diventando poi l'unica porta di ingresso per l'accesso alla PA non soltanto per la pubblicazione dei bandi ma anche con la possibilità di presentare le domande di partecipazione ai concorsi. Diventa cruciale tale passaggio in quanto la digitalizzazione diventa uno strumento per dare avvio ad un processo di centralizzazione delle procedure concorsuali.

### L'accelerazione

L'accelerazione è collegata fortemente al principio di semplificazione e alle possibilità

offerte di prevedere esclusivamente le prove utili per effettuare le valutazioni delle dimensioni oggetto di interesse.

Già con il "Concorso per il Sud" il Ministro Brunetta aveva voluto lanciare la sfida di un concorso a tempo determinato da effettuare in 100 giorni. Ma già consolidate esperienze dei territori avevano dimostrato che i concorsi possono essere espletati in quattro mesi se non addirittura in alcuni casi in 50 giorni lavorativi.

Il DPR 82/2023 impone ad oggi la conclusione dei concorsi entro 180 giorni dalla conclusione della prova scritta. Ritengo che sei mesi per la sola effettuazione delle prove orali sia un obiettivo poco sfidante.

### L'attrattività

Questo ritengo sia il vero punto di attenzione per le procedure di reclutamento. Si assiste negli ultimi 3 anni a una diminuzione di circa il 60% dei partecipanti alle procedure concorsuali e a una percentuale del 30% di rinuncia all'assunzione.

Lasciando da parte il problema collegato a quanto previsto dal CCNL in materia di retribuzioni, si ritiene che la prima cosa da valutare sia il modo in cui i bandi vengono scritti e come si comunica con la platea dei potenziali candidati. I bandi sono scritti per essere interpretati dagli addetti ai lavori e poco dicono invece ai potenziali candidati. Sono proprio i bandi che ad oggi necessitano di semplificazione e di una diversa modalità di stile comunicativo.

I bandi sono il manifesto per attrarre i candidati e dovrebbero riportare:

- il contesto territoriale in cui si racconta il territorio, le caratteristiche, le linee di sviluppo, ecc.;
- il contesto organizzativo in cui si descrive di cosa l'Ente si occupa, quali progetti ha in atto, quale è la sua organizzazione, ecc.;
- chi sta cercando in termini di conoscenze, capacità ed attitudini dando rilievo all'importanza del valore del lavoro che viene svolto al servizio dei cittadini e per la crescita e lo sviluppo del territorio;

- le prove a cui candidati saranno sottoposti specificando quali dimensioni saranno oggetto di valutazione;
- le conoscenze minime per accedere all'impiego.

Il bando dovrebbe inoltre riportare tutto quanto viene offerto dall'Ente che bandisce e non soltanto l'elemento retributivo. Spesso vengono omesse tutte le azioni di welfare (scontistica, assicurazioni, convenzioni, ecc.) la formazione e l'affiancamento on the job, ecc.

La forma è sostanza e procedere alla stesura di un bando che descriva il contesto e cosa ci si aspetta che il candidato conosca e sappia fare è cosa diversa da una mera elencazione di norme, atti, materie oggetto di prova. Occorre destare interesse e descrivere da subito cosa la persona dovrà essere in grado di fare appena assunta, tenuto conto che avrà un affiancamento e una formazione *on boarding*.

Rispetto alle attività da inserire nel bando, occorre inserire quelle previste per il posto da ricoprire tenuto in considerazione che un neoassunto, un neodiplomato o neolaureato non sarà in grado da subito di svolgere tutte le attività previste per il ruolo se non a fronte di un periodo di affiancamento e formazione. Va da sé, pertanto, che anche le materie oggetto delle prove non possono spaziare in ambiti ampi e diversificati che richiederebbero un'esperienza di almeno cinque anni.

Proprio per tale motivo, così come previsto anche dal vigente DPR 82/2023, le selezioni devono maggiormente concentrarsi sulla valutazione delle capacità e attitudini previste dal profilo e le prove devono essere di tipo problematico (*problem solving*), ovvero prove che servono a verificare l'applicazione pratica delle conoscenze possedute ed il modo di organizzare e gestire la risoluzione del problema.

Un percorso di selezione non è un elenco di materie su cui studiare e un elenco di prove a cui essere sottoposti. La selezione non è univoca: l'Ente cerca un candidato! La vera selezione dovrebbe tenere in considerazione

che deve spingere il candidato a voler cercare di lavorare per quell'Ente.

Il bando va comunicato non solo secondo le modalità previste dalla vigente normativa (Gazzetta Ufficiale, Portale del reclutamento INPA, sito istituzionale dell'Ente che bandisce), ma occorre utilizzare gli strumenti maggiormente utilizzati dalla popolazione ovvero i canali social (Facebook, LinkedIn, Instagram, TikTok, ecc.) anche con possibilità di realizzare dei video esplicativi.

Altra possibilità utile per reclutare ed attrarre i giovani è di presentare presso le scuole superiori e presso gli Atenei, il ruolo e le professionalità richieste dagli Enti ma soprattutto spiegando quale è la **missione dell'Ente** evidenziando il **valore** del servizio pubblico.

## Conclusioni

Se un percorso selettivo prevede l'assunzione di candidati di qualità, ovvero una vera valutazione del merito e delle capacità, occorre che anche il processo selettivo sia di qualità. La normativa attualmente vigente ci dà la possibilità di utilizzare tutti i percorsi e strumenti disponibili e non si hanno più giustificazioni per non sperimentare, per non iniziare ad osare.





## FORMAZIONE E LAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: L'APPRENDISTATO COME STRUMENTO DI ATTRATTIVITÀ



di **Antonio Naddeo**, *Presidente ARAN*

L'apprendistato, una forma tradizionale di formazione pratica radicata in diverse culture ed economie, ha sempre svolto un ruolo cruciale nel trasmettere competenze tra generazioni, influenzando significativamente la carriera di molti giovani. Nel contesto attuale, tale approccio ha guadagnato nuovo slancio, fungendo da ponte tra l'ambito accademico e quello professionale. Offre ai giovani la possibilità di acquisire esperienza pratica nel loro campo di interesse, proseguendo parallelamente il proprio percorso di apprendimento. In Italia, l'apprendistato ha subito molteplici trasformazioni nel tempo, evolvendo verso un sistema duale che coniuga formazione teorica e pratica nel mondo del lavoro.

Il contratto di apprendistato è principalmente regolato dal Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che lo definisce come un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, rivolto alla formazione e all'occupazione giovanile. Questo decreto, negli articoli da 41 a 47, classifica l'apprendistato in tre livelli distinti: di primo livello (per qualifica, diploma professionale o di istruzione secondaria superiore), di secondo livello (professionalizzante), e di terzo livello (alta formazione e ricerca). Gli attori principali sono aziende, parti sociali, giovani e, per il primo e terzo livello, le istituzioni formative. L'apprendistato è ulteriormente regolato da leggi nazionali e regionali, oltre che dalla contrattazione collettiva. Il quadro normativo nazionale stabilisce i principi generali, successivamente adattati dalle Regioni e dalla contrattazione collettiva. In particolare, le Regioni hanno competenza

sui profili formativi, mentre le parti sociali, tramite i contratti collettivi, intervengono sulla formazione 'interna' (a carico del datore di lavoro) e su aspetti variabili come la durata del contratto e la retribuzione degli apprendisti.

Passiamo ora alla pubblica amministrazione. In Italia, così come in molti altri Paesi, la pubblica amministrazione (PA) rappresenta un pilastro dell'economia, assicurando stabilità, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. Tuttavia, è spesso percepita dai giovani talentuosi come meno attraente a causa della burocrazia, rigidità e limitate opportunità di crescita professionale. Di fronte a questa sfida, il Ministro della pubblica amministrazione Paolo Zangrillo ha avviato diverse iniziative comunicative e normative per affrontare il problema dell'attrattività dei giovani nella PA. Tra queste, spicca la promozione dell'apprendistato e dei contratti formazione-lavoro come strumenti per incrementare l'attrattività della PA, facilitare l'ingresso di nuovi talenti e sviluppare una forza lavoro qualificata e motivata. Interventi normativi mirati poi hanno semplificato le procedure concorsuali e aumentato le risorse per la formazione, agevolando l'adozione dell'apprendistato.

Il recente Decreto "Reclutamento" (Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito in legge con n. 74/2023) segna un passo significativo in questa direzione, introducendo per le PA la possibilità di stipulare contratti di apprendistato. Il decreto permette, fino al 31 dicembre 2026, alle pubbliche amministrazioni di assumere, entro il limite del 10% delle facoltà assunzionali, giovani laureati con contratti di apprendistato a tempo determinato, per una durata massima di 36

mesi. Gli avvisi per il reclutamento dei contratti di apprendistato sono pubblicati sul portale [www.inpa.gov.it](http://www.inpa.gov.it), gestito dal Dipartimento della funzione pubblica.

Questa innovazione legislativa mira a creare percorsi di inserimento professionale per giovani laureati, inclusi i dottorandi di ricerca, offrendo l'opportunità di combinare formazione teorica e pratica in un contesto lavorativo reale. L'obiettivo è duplice: da una parte, fornire ai giovani opportunità concrete di sviluppo professionale e, dall'altra, rinnovare e modernizzare la forza lavoro della PA, rendendola più efficace, efficiente e rispondente alle esigenze della società.

Il decreto prevede anche la possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni non onerose con istituzioni universitarie, permettendo l'assunzione di giovani di età inferiore a 24 anni che abbiano completato gli esami previsti dal piano di studi, con contratti di formazione lavoro, nell'ambito del 10% delle facoltà assunzionali. Dopo 24 mesi, sia per l'apprendistato sia per la formazione lavoro, esiste l'opzione di trasformare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

L'adozione dell'apprendistato e della formazione lavoro nella pubblica amministrazione (PA) in Italia rappresenta un passo importante verso la modernizzazione e la valorizzazione delle risorse umane nel settore pubblico. La possibilità per le PA di stipulare questi contratti, insieme alla recente istituzione di programmi di tirocinio e dottorato, indica un cambiamento di paradigma verso una PA più aperta, inclusiva e orientata alla formazione.

L'apprendistato può giocare un ruolo cruciale nell'innovare e modernizzare la PA. Attraverso questo strumento, le PA possono attrarre giovani talenti, promuovere la formazione continua e sviluppare competenze specifiche necessarie per affrontare le sfide contemporanee. Un modello che può contribuire a creare un ambiente di lavoro più dinamico e innovativo, facilitando

l'adozione di nuove tecnologie e metodologie operative.

La sostenibilità dell'apprendistato e della formazione lavoro nella PA dipenderà dalla capacità delle amministrazioni e dei dirigenti di fornire una formazione adeguata e supporto ai giovani apprendisti, nonché dall'efficacia dei programmi di tirocinio e dottorato introdotti. L'investimento in formazione e sviluppo delle competenze sarà cruciale per garantire il successo a lungo termine di questi programmi.

L'apprendistato e i contratti di formazione lavoro nella PA possono rappresentare una risposta efficace alle sfide future, come la digitalizzazione, la gestione della complessità e l'adattamento ai cambiamenti normativi e tecnologici.

Adottando un approccio più flessibile e formativo, la PA può evolvere e rispondere in modo più efficace alle esigenze della società.

Ora spetta alle singole amministrazioni e ai dirigenti sfruttare queste opportunità nella definizione del fabbisogno del personale e nella programmazione delle assunzioni. La legislazione e la contrattazione collettiva offrono importanti

strumenti di gestione del personale che devono essere utilizzati, superando la logica del mero adempimento. Il reclutamento del personale, e in particolare dei giovani, inizia ben prima dell'emanazione del bando di concorso, con una programmazione adeguata del fabbisogno, una visione orientata al futuro, puntando su nuove competenze e, per le posizioni più qualificate, attraverso accordi con le università.

Le prospettive future dell'apprendistato nella PA sono promettenti, con una crescente consapevolezza dell'importanza del-

**L'adozione dell'apprendistato e della formazione lavoro nella pubblica amministrazione in Italia rappresenta un passo importante verso la modernizzazione e la valorizzazione delle risorse umane nel settore pubblico**



la formazione e del reclutamento mirato per migliorare l'efficienza ed efficacia del settore pubblico. Un'ulteriore promozione dell'apprendistato, insieme all'adozione di politiche favorevoli, può contribuire a instaurare una cultura di apprendimento e sviluppo continuo nella PA, promuovendo la creazione di una forza lavoro qualificata e motivata. In sintesi, l'apprendistato, la formazione lavoro, insieme a programmi di tirocinio e dottorato, possono rappresentare una chiave per attrarre i giovani talenti e conseguentemente, per la modernizzazione e la valorizzazione della pubblica amministrazione italiana, contribuendo a creare un settore pubblico più resiliente, innovativo e attento alle esigenze dei cittadini. L'importante è sfruttare queste opportunità.



## RICERCA FPA: LAVORO PUBBLICO 2023 TORNANO A CRESCERE I DIPENDENTI PUBBLICI, MA MANCANO TECNICI E NUOVI PROFILI



‘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 2023 della Ricerca è stata presentata il 16 maggio in apertura di FORUM PA 2023.

Dalla Ricerca<sup>1</sup> emerge che, dopo l’ennesimo calo registrato nel 2021, a fine 2022 tornano a crescere i dipendenti pubblici in Italia: il segnale positivo di una PA che torna ad assumere, ma che ha ancora un numero di lavoratori basso (inferiore ai principali Paesi europei in proporzione sia alla popolazione che agli occupati), un’età media alta, pochi giovani, poca formazione e una carenza di tecnici e profili specialistici per cogliere le sfide del PNRR. Nel lavoro pubblico si segnala la crescita del lavoro a tempo determinato e la difficoltà di reclutamento di fronte a una vera e propria competizione sul talento con il settore privato e tra le stesse amministrazioni. La nuova dinamica vede una forte ripresa dei concorsi, ma anche una diminuzione dei candidati e un aumento delle rinunce. La PA è chiamata ad assumere innanzitutto per mantenere l’operatività degli enti: entro il 2033 oltre 1 milione di dipendenti pubblici saranno obbligati ad andare in pensione, circa uno su tre.

### Dettaglio dei risultati

**Il numero dei dipendenti pubblici.** Al 31 dicembre 2021 i dipendenti pubblici erano 3.239.000, dopo l’ennesimo anno di stasi in cui circa 178mila ingressi avevano solo tamponato l’uscita di 184mila persone. La stima della Ragioneria dello Stato per il 2022 offre segnali più ottimistici: con 3.266.180 persone, l’incremento annuo è di circa 27mila unità. Un aumento soprattutto nel comparto Scuola con 14.400 unità in più (+1,2%) e Sanità con 9.000 persone (+1,3%). Nel 2022 cresce la spesa totale per i redditi da lavoro dipendente nella PA, circa 187 miliardi (contro i 177 del 2021), ma è in calo la spesa pro-capite per il reddito dei dipendenti (calcolata a prezzi costanti del 2022, depurata dall’inflazione): è di 57.200 euro, rispetto ai 59mila euro del 2021 e risulta la più bassa dal 2015.

<sup>1</sup> Tra le fonti elaborate per la Ricerca, oltre al Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato, anche dati FormezPA, Bilancio previsionale 2023 dell’INPS, dati Osservatorio del Mercato Immobiliare



Foto di Gilles Roux su Unsplash

**La contrazione del personale stabile.** Secondo i dati a consuntivo, nel 2021 il numero dei contratti a tempo indeterminato ha raggiunto il minimo storico di 2.932.529 persone, il livello più basso dal 2001. Mentre quelli flessibili sono oltre 437mila, 22mila in più rispetto all'anno precedente. Nella PA, su 100 contratti stabili ce ne sono 15 flessibili. Il 68% di questi è assorbito da Istruzione e ricerca, dove i precari sono 297mila (il 30% del comparto), il 14% nella Sanità, circa 63mila, in forte crescita per il reclutamento della pandemia.

**I concorsi.** Nel 2021 gli assunti per concorso sono stati oltre 150mila, ma l'8,6% era già un dipendente pubblico. Analizzando i comparti delle Funzioni centrali e locali, la Sanità e quello dell'Istruzione e della ricerca (al netto della Scuola), la competizione tra amministrazioni ha riguardato l'8,6% dei vincitori di concorso che sono in realtà già dipendenti pubblici. Tra tutti i comparti, spiccano le Funzioni locali, seconde per numero di assunzioni da concorso, che presentano un'incidenza percentuale quattro volte più elevata del personale già dipendente (15,6%). Dal suo esordio alla fine del 2021 e fino a metà marzo 2023 sul portale InPA, si contavano 2.210 bandi (767 procedure ancora aperte, 1.443 chiuse) per un totale di 34.860 posti, di cui 1.000 banditi nel 2021, 14.630 nel 2022 e 19.230 nel 2023. Dei posti messi a bando, il 4% sono per incarichi di collaborazione, il 24% per assunzioni a tempo determinato, il 72% per assunzioni a tempo indeterminato.



**Gli stipendi.** Gli stipendi privati crescono più in fretta di quelli pubblici e li raggiungono. Confrontando la dinamica salariale, il settore pubblico è stato nettamente in vantaggio sul privato fino al blocco contrattuale del 2010: nel 2009 l'indice della retribuzione oraria (base 2015=100) era a 98 per il settore pubblico contro 88,8 nel settore privato. Poi, anche a causa del blocco contrattuale, i settori si sono avvicinati e nel 2022 sono appaiati (106,1 nel pubblico e 105,4 nel privato). Ma è più netta a vantaggio del privato la differenza nell'istruzione e ricerca dove nel 2022 il privato spunta un indice di 108,6 contro 104,7 del pubblico. In vantaggio il privato anche nella Sanità, dove l'indice del privato è 107,7, mentre nel pubblico resta a 105,5.

**I nuovi contratti.** I nuovi contratti stipulati nel 2022, ma relativi agli anni 2019-2021, sono un'importante novità per il lavoro pubblico: valorizzano le professionalità e introducono la 'quarta area' delle 'elevate professionalità', che rappresenta un futuro sbocco professionale per i funzionari già presenti nell'amministrazione. All'interno dei contratti è forte la spinta alla formazione ed è inserita la distinzione – dopo anni di *home working* – tra lavoro agile e lavoro da remoto.

**Mancano i giovani.** Nelle PA, nonostante le assunzioni, nel 2021 l'età media del personale stabile è 50,7 anni (49,9 anni per gli uomini, 51,4 per le donne). Nel 2001 era di 44,2 anni. L'età media di entrata è passata in vent'anni da 29,3 a 34,3 anni. Gli impiegati pubblici con meno di trent'anni sono il 4,8%, si riducono al 3,6% solo tra il personale stabile. Nei Ministeri, negli Enti locali e nella Scuola abbiamo solo due giovani di meno di trent'anni assunti stabilmente ogni cento impiegati. Il confronto con i dipendenti stabili che hanno più di 60 anni è impietoso: nei Ministeri abbiamo lo 0,7% di persone con meno di trent'anni e il 29,3% sopra i 60 anni. Nelle Funzioni locali sono l'1,8% contro il 20,8% di 'anziani', nella Scuola addirittura lo 0,3% contro il 22,8% di persone sopra i 60 anni.

**Il confronto in Europa.** L'Italia continua ad avere un numero totale di impiegati pubblici nettamente inferiore a quello dei principali Paesi europei, sia in proporzione alla popolazione (5,5 impiegati pubblici ogni 100 abitanti, mentre sono 6,1 in Germania; 7,3 in Spagna; 8,1 in UK; 8,3 in Francia), che in proporzione agli occupati (14 impiegati pubblici ogni 100 occupati contro il 16,9 in UK, il 17,2 in Spagna, il 19,2 in Francia).

**Crescono i laureati, non la formazione.** Dai dati a consuntivo del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato si rileva che in tredici anni, dal 2008 al 2021, la spesa per la formazione dei pubblici dipendenti è quasi dimezzata, da 301 milioni di euro reali del 2008 ai 158,9 del 2021. Il numero di giorni di formazione è sceso dal massimo di 4,9 milioni del 2008 ai 2,9 milioni del 2021, meno di un giorno



in media per dipendente. La PA però è composta da sempre più laureati che sono ora il 43,8% del totale, con una crescita di ben il 27,3% rispetto al 2011. Un dato destinato a crescere ancora, perché il 90% dei concorsi sul portale InPA richiede la laurea (esclusi quelli per Forze dell'ordine, di vigilanza e Forze armate).



Scarica la ricerca  
Lavoro Pubblico 2023

## STRATEGIE DI *RETENTION* E IL FUTURO DEL *RECRUITMENT* NELLA PA

di **Carlo Biasco**, *Direttore centrale - Direzione Centrale Risorse Umane, INAIL*

Negli ultimi anni, il tema della *retention* ha guadagnato la scena delle politiche del personale delle pubbliche amministrazioni.

Dopo il termine del blocco del turnover, e dopo il parziale stand-by durante il primo periodo dell'emergenza pandemica, il proliferare di concorsi nei diversi settori della pubblica amministrazione ha visto acuirsi un fenomeno che già in passato si verificava: quello dei plurivincitori.

Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto in passato, quando, da un lato, il numero dei concorsi banditi in contemporanea, almeno per le pubbliche amministrazioni centrali, non era elevato, dall'altro, non era spiccata come oggi la tendenza al cambio di occupazione, i plurivincitori manifestano una tendenza alla mobilità dell'impiego che, unita alla tendenza alla mancata presentazione in servizio all'atto dell'assunzione (i dati presentati dal Ministro Zangrillo parlano del 20% complessivo), costringe a una riflessione rispetto alle strategie che una moderna organizzazione deve adottare per minimizzarne le conseguenze.

### I plurivincitori

Che rapporti ci sono tra *recruitment* e *retention*? La risposta è: dipende dall'epoca.

Fino a pochi anni fa, il vero problema delle organizzazioni pubbliche era la necessità di *recruitment*: i blocchi del turnover avevano creato un innalzamento dell'età media degli occupati, e soprattutto una distribuzione nei vari settori che era praticamente casuale: le organizzazioni con una differenziazione poco accentuata tra le varie famiglie professionali potevano 'permettersi' una variazione delle

occupazioni con una relativa facilità, ma altre realtà, come l'Istituto del quale faccio parte, avevano una tale diversità di funzioni da assicurare che, per fare un esempio, non era (e non è) possibile sostituire un fisioterapista con un tecnico sanitario di radiologia medica. Di *retention* non si parlava tanto, anche perché gli occupati di vecchia data si erano nel tempo adattati alle esigenze delle organizzazioni, che a loro volta avevano cercato nelle proprie scelte di 'venire incontro' alle esigenze dei propri occupati.

Negli ultimi anni, siamo arrivati a una situazione differente, anche se ancora in divenire. È vero, infatti, che le ridotte difficoltà nel *recruitment* e la possibilità di ricorrere in misura sempre più rilevante all'IT e al lavoro agile rendono più facile alle organizzazioni pubbliche il compito di ragionare sulle politiche del personale, intese qui come mix di professionalità necessarie e

come sviluppi professionali delle diverse famiglie professionali.

È pur vero, però, che le disposizioni contenute negli ultimi CCNL consentono, fino al termine del 2024, di dare una risposta, in termini di passaggi verticali tra le aree, alle esigenze del personale che da troppo tempo vedeva un appiattimento del proprio inquadramento ed aumenti contrattuali non ritenuti pienamente adeguati.

La risposta da dare a tali esigenze è essa stessa una politica del personale, che però

Saremo comunque costretti a fronteggiare una nuova sfida: l'età media del personale in servizio originerà un'enorme necessità di turnover e bisognerà capire se, con l'andar del tempo, la domanda di lavoro pubblico sarà in grado di soddisfare l'aumentata offerta





procrastina alla fine del periodo transitorio (o al termine del soddisfacimento delle esigenze di tutti gli interessati) ogni ragionamento che, allo stato attuale, possa considerarsi 'definitivo': vale a dire, l'utilizzo delle leve assunzionali a valle di una ridefinizione delle modalità mediante le quali si vogliono assicurare e migliorare le tipologie e i livelli dei servizi da rendere all'utenza, ridefinizione che fa scaturire una praticamente certa variazione del mix di professionalità necessarie per il nuovo 'posizionamento' dell'organizzazione. La variazione è certa, dato che lo sviluppo dell'IT, anche prima dell'avvio dei discorsi sulle applicazioni dell'IA, consente di assorbire parte delle cessazioni nella famiglia professionale per eccellenza, quella degli amministrativi, per convertire i numeri 'risparmiati' verso altre famiglie, la cui esistenza e numerosità saranno ottenute al termine del percorso di riposizionamento di cui ho appena fatto cenno.

Fin qui le strategie di *recruitment*: ma cosa fare per la *retention*?

INAIL è un'organizzazione strutturata, sia come immagine che come presenza sul territorio. Non siamo notissimi tra la popolazione – e direi per fortuna, dato che normalmente si conosce INAIL quando se ne ha bisogno – ma una volta che una persona entra in contatto con il mondo INAIL si trova in presenza di una realtà che ha radici nel welfare della nazione e che sta nel corso del tempo, sempre più velocemente, ampliando il novero delle funzioni svolte, per governare la tutela globale del lavoratore.

Tutela che parte dalle iniziative e dalle azioni in tema di prevenzione, per finire ai servizi di riabilitazione e reinserimento lavorativo, passando per l'indennizzo al lavoratore infortunato e tecnopatico e per la cura dello stesso onde limitare sia il periodo di inabilità al lavoro, sia gli esiti dell'infortunio occorsogli. Effettuando al contempo continue attività di ricerca per ottenere ambienti e modalità di lavoro sempre più sicure, e assistenza protesica e riabilitativa sempre più efficace.

L'empatia prestata durante il confronto con gli infortunati, i tecnopatici e i reddituari, nonché il senso di appartenenza che all'interno dell'Istituto esiste per la consapevolezza del rilievo delle funzioni svolte, sono alla base delle 'informazioni' che forniamo ai neoassunti, di ogni livello e famiglia professionale. Cerchiamo di creare situazioni di lavoro in cui ogni collega sia consapevole che, qualsiasi ruolo svolga all'interno dell'organizzazione, il risultato dei propri sforzi contribuirà a far diminuire il fenomeno infortunistico, a stare più vicini ai lavoratori e alle loro famiglie.

Nel corso dell'ultimo anno, abbiamo organizzato per i neoassunti una giornata di visita al centro protesi di Vigorso di Budrio, vicino Bologna, la nostra officina protesica dove l'empatia e la vicinanza ai nostri assistiti sono tangibili, dove con più facilità ci si può immergere nella realtà di una organizzazione che, nei propri 125 anni di attività, ha saputo affiancare e supportare l'evoluzione delle modalità e dei cicli produttivi di ogni settore del sistema-Paese.

Anche l'organizzazione del lavoro sta variando in ottica *retention*: la necessità di agevolare, anche dal punto di vista logistico, le aspirazioni dei colleghi, ha prodotto la redazione di un regolamento – in fase di approvazione – che disciplina il lavoro agile e da remoto, prevedendo, oltre al 'classico' lavoro agile e a un regime di telelavoro dal domicilio più favorevole rispetto all'attuale, la possibilità di lavorare stabilmente presso strutture diverse da quelle di incardinamento, pur non perdendo il legame, dal punto di vista funzionale, con l'ufficio e con la linea di appartenenza.

Tutto questo ha finora portato a un tasso di 'abbandoni' di poco superiore al 10%, contro il 20% della pubblica amministrazione di cui si è fatto cenno in precedenza. Ma non siamo, in ogni caso, paghi del risultato fin qui raggiunto.

Stiamo valutando, oltre a quanto sopra descritto, la parziale modifica delle attuali disposizioni in materia di conferimento di posizioni organizzative, mentre un po' in ritardo



sono ancora le valutazioni organizzative finalizzate all'individuazione di famiglie e contingenti di personale da inquadrare nell'area delle elevate professionalità.

Non siamo preoccupati per questa diversa velocità nello sfruttamento delle possibilità di reclutamento nella cosiddetta 'quarta area': allo stato attuale, infatti, le risposte che stiamo dando ai colleghi già in servizio con i passaggi verticali consentono di avere un personale più 'tranquillo' dal punto di vista economico, e abbiamo un anno di tempo per valutare il percorso da fare per l'individuazione delle nostre strategie di innovazione nei servizi offerti, e di conseguenza del mix di professionalità che ci servirà per assicurarli. Da questo percorso, scaturirà naturalmente il progetto per l'introduzione dell'area delle elevate professionalità.

Ci preoccupa, al contrario, l'avvicinarsi delle disposizioni sui reclutamenti: se è vero che c'è un tasso di abbandoni di circa il 20%, e se allo stato attuale una graduatoria può considerare quali idonei al concorso solo il 20% dei posti messi a bando, si rischia di effettuare selezioni 'one shot'. La prima sostituzione in caso di abbandono dei vincitori, di fatto, esaurisce la graduatoria e bisogna cominciare tutto da capo. Con gli intuibili risvolti in termini di tempo e risorse impiegate per farlo.

Di sicuro il processo fin qui descritto subirà una evoluzione ulteriore, un aggiustamento: prima o poi il fenomeno dei plurivincitori assumerà proporzioni fisiologiche, non ci saranno maree di partecipanti alle selezioni.

Non è detto che questa evoluzione farà diminuire l'esigenza di strategie di *retention*, la tendenza alla mobilità delle nuove generazioni è un dato oramai consolidato. Saremo comunque costretti a fronteggiare una nuova sfida: l'età media del personale in servizio presso le organizzazioni pubbliche originerà un'enorme necessità di turnover (in INAIL, nei prossimi cinque anni sono previste oltre 1.000 cessazioni solo per limiti di età, su una popolazione attuale di circa 8.000 unità ad oggi in servizio), e bisognerà capire se, con

l'andar del tempo, la domanda di lavoro pubblico sarà in grado di soddisfare l'aumentata offerta.

Il rischio, acuito dalle conseguenze della ridotta natalità nel nostro Paese, è di non trovare, soprattutto per profili specialistici, un numero sufficiente di candidati ai concorsi pubblici: la soluzione, in quel caso, dovrà necessariamente guardare al di fuori dei confini della nazione, e, se necessario, al di fuori della Comunità Europea. In quel modo, capitalizzando se del caso l'attuale afflusso di studenti stranieri presso i nostri atenei più famosi a livello mondiale, saremo in grado – non solo come INAIL, ma come Italia – di garantire la continua evoluzione dei servizi che è richiesta alla pubblica amministrazione.



## IL RUOLO DEL *CHANGE MANAGEMENT* COME LEVA PER ATTRARRE E TRATTENERE I TALENTI

di **Alessandro Bacci**, *Direttore generale del personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze*

I motivi per cui un'organizzazione intraprende un percorso di *change management* organizzativo sono molteplici: la spinta dell'innovazione tecnologica; le esigenze di cambiamento emergenti da parte delle strutture interne; la pressione generata dalla domanda di nuovi servizi da parte dell'utenza o, comunque, di modalità diverse di erogazione di quelli tradizionali; da ultimo, la sfida della competizione. Come sappiamo, il cambiamento organizzativo richiede un'attività strutturata, articolata in una fase progettuale e in una fase di attuazione, che coinvolge tutte le componenti dell'organizzazione: le persone, la tecnologia, gli spazi e i processi.

La necessità di attrarre talenti e di trattenerli può essere indubbiamente una delle spinte per attuare il cambiamento, ma è certo da un percorso di *change management* che derivano maggiori capacità di essere *attractive* verso i neolaureati e forza nella *retention* dei neoassunti.

Da poco tempo nella pubblica amministrazione si parla di attrattività e *retention* nei confronti dei talenti. L'esigenza è emersa solo di recente, mentre non era mai stata sentita in precedenza.

Quali sono i motivi?

Il connotato fondamentale del lavoro pubblico, la stabilità, in generale, può essere considerato già di per sé un elemento di attrattività: il posto di lavoro pubblico è, generalmente, a tempo indeterminato e caratterizzato da una sostanziale inamovibilità. Questi caratteri salienti rimandano più in generale allo status del dipendente pubblico: un concentrato di

diritti e di obblighi, risvolto della titolarità in capo a quest'ultimo della pubblica funzione, del (dover) essere a servizio della collettività. In tal senso, i diritti e le prerogative sono la conseguenza di obblighi e doveri che discendono direttamente dalla Costituzione, che li prevede per assicurare l'imparzialità della pubblica funzione e garantirne, nel suo svolgimento, il buon andamento.

Nel tempo l'apparato delle prerogative del pubblico dipendente ha progressivamente perso agli occhi della collettività quel collegamento virtuoso con l'esercizio della pubblica funzione. Ed è apparso come un sistema di privilegi, sussistenti di per sé, ma non più giustificati da quelle finalità di imparzialità e buon andamento di derivazione costituzionale. Questo perché, in disparte i casi di abuso della funzione, i risultati dell'azione amministrativa sono apparsi sempre più deludenti a fronte di una domanda di servizi da parte della collettività che cresceva anche in termini di consapevolezza e innovatività.

Il lavoro pubblico è apparso rinchiuso nel proprio ambito, non avendo tenuto il passo della modernizzazione che ha interessato il lavoro privato. Ciò che era attrattivo anche e soprattutto in termini di sicurezza sociale, alla lunga è stato giudicato dalla collettività come mero esercizio di un ruolo ancorato al passato.

La mancanza di un mercato del lavoro pubblico, esterno ma anche interno, è l'altra causa della mancanza di *policy* dedicate all'attrattività e alla *retention* dei talenti.

Le amministrazioni sono organizzazioni che non vivono nel mercato e non sono in competizione con altri soggetti. Pertanto, non sentono l'esigenza di innovarsi da questo punto di vista.

Almeno finora.

Le spinte al cambiamento hanno investito anche le pubbliche amministrazioni ed il lavoro pubblico, all'interno del quale devono essere individuati, al pari del settore privato, i lavori legati alla domanda di nuovi servizi da parte del cittadino. Ciò si traduce nella necessità di trasformare le organizzazioni pubbliche e di acquisire e sviluppare nuove competenze. Si pone, pertanto, il problema di come individuare e reclutare le nuove professionalità. E di come attrarle. E qui c'è uno degli snodi del cambiamento.

L'accesso al lavoro pubblico avviene tramite pubblico concorso. I bandi di concorso e le prove d'esame, recentemente rese possibili anche in forma semplificata, sono sostanzialmente basate sulle conoscenze, cioè sulla verifica del possesso di nozioni, senza valorizzare le competenze.

Il cambiamento delle PA passa attraverso la valorizzazione delle *soft skills*, come competenze che il dipendente pubblico deve possedere per poter seguire e condividere la trasformazione dell'organizzazione. Ma il percorso, a parte qualche eccezione proveniente soprattutto dal settore degli enti territoriali e locali, è ancora lungo. Solo di recente la SNA, sulla scorta di esperienze provenienti da alcune amministrazioni pubbliche, ha varato un sistema di recruiting dei dirigenti pubblici che prevede lo svolgimento anche di prove pratiche volte all'accertamento anche delle cosiddette *soft skills*.

Ma anche sul versante delle conoscenze è necessario intervenire. Le materie oggetto di esame devono essere sempre più rispondenti alle conoscenze oggetto della didattica universitaria e dei corsi di secondo livello, master o specializzazione. In sostanza, è necessario allineare il più possibile le conoscenze richieste a quelle offerte dall'accademia e creare un *continuum*, un percorso chiaro tra Università e pubblica amministrazione. I canali di dialogo e di confronto con le Università non mancano ma vanno potenziati.

Ma ancora prima è essenziale che le PA comprendano la necessità di predefinire il ruolo

che offrono al mercato, con la descrizione del tipo di lavoro, delle mansioni, degli aspetti organizzativi e della retribuzione ricollegata alla posizione che offrono. Occorre definire le *job positions* che mettono a bando con i connessi aspetti retributivi e di prospettive di carriera. Trasparenza, merito e chiarezza nelle prospettive di carriera sono elementi determinanti nel costruire o comunque 'rispolverare' il brand della pubblica amministrazione.

Ma il brand deve essere portato avanti soprattutto dagli attori principali della PA: le persone, e tra queste, i dirigenti.

Sotto questo profilo il cambiamento non si può realizzare senza modificare il *mindset* e gli stili di leadership del dirigente pubblico.

Nessuna iniziativa volta a restituire valore al brand della pubblica amministrazione può avere successo, se i dirigenti non metabolizzano gli strumenti dell'attrattività e della *retention*.

La casa di vetro della PA richiede una modernizzazione della capacità manageriale, in linea con le esigenze legate alla gestione del team e al conseguimento dei risultati. La capacità di fissare obiettivi in relazione alle

risorse date, di programmare le attività e di guidare il team, sia in presenza, sia da remoto, costituiscono delle prerogative irrinunciabili nell'apparato di competenze del dirigente pubblico. Si tratta di strumenti che aumentano la *retention* delle persone del team e se comunicati nel modo giusto contribuiscono all'attrattività del lavoro pubblico.

In altri termini, i dirigenti sono portatori del brand pubblica amministrazione, ancora più delle persone del proprio team e sono chiamati alla condivisione dei percorsi di valorizzazione di tale marchio, che dovranno promuovere nel mercato del lavoro pubblico e privato, per rendere l'amministrazione di ap-

Trasparenza, merito e chiarezza nelle prospettive di carriera sono elementi determinanti nel costruire o comunque 'rispolverare' il brand della pubblica amministrazione



partenza competitiva verso i privati e le altre PA. Un *commitment* forte in questo senso verso i dirigenti si traduce in comportamenti lineari e trasparenti, orientati a produrre valore pubblico e a comunicarlo e diffonderlo nella collettività.

Quanto detto finora non deve portare a concludere che l'importazione di modelli e *best practice* dal modo del lavoro privato possa essere di per sé la soluzione per accrescere l'attrattività e la *retention*.

In realtà, la gestione del cambiamento, che sia finalizzato alla modifica degli stili di leadership, oppure a rendere più attrattivo il brand della pubblica amministrazione, deve risalire al motivo fondante dell'esistenza della PA, allo scopo per cui esiste: il servizio alla collettività e l'esercizio della pubblica funzio-

ne a vantaggio dei cittadini. È questo il *core business* della PA, ed è questo che va messo al centro di tutte le *policy* volte a valorizzarne il marchio.

Il miglior motivo per cui un giovane neolaureato o diplomato intende lavorare nella pubblica amministrazione non deve consistere nella sicurezza derivante dal posto fisso e inamovibile, bensì nell'aspirazione a servire la collettività, con le proprie competenze e le attitudini, con l'aspirazione di accrescerle, non solo e non soltanto per migliorare la propria posizione all'interno della PA, ma per rendere un servizio sempre migliore ai cittadini.

In questo senso, la pubblica amministrazione valorizza il proprio brand partendo da sé stessa, dai suoi fini, dalla ragion stessa del suo esistere.

## DA TECNOCRATI A VISIONARI: L'IDENTIKIT DEI NUOVI DIRIGENTI PUBBLICI

di **Laura Maria Brambilla**, *Dirigente Settore Personale, Organizzazione Comune di Monza*

Il processo di innovazione della pubblica amministrazione assomiglia alla ricetta di uno chef stellato perfezionista che, da più di trent'anni aggiunge, integra, modifica gli ingredienti per riuscire a realizzare il 'piatto perfetto', in grado di soddisfare il palato di tutti i suoi clienti.

Ma i ristoranti (N.d.R. le amministrazioni pubbliche) non sono tutti uguali, hanno caratteristiche dimensionali e territoriali diverse, brigate e professionalità più o meno diversificate, servizi e clienti espressione di bisogni variegati.

E così la ricetta deve potersi adattare alle varie realtà, garantendo alle stesse l'autonomia decisionale necessaria per elaborare il piatto più rispondente ai bisogni dei cittadini che a quel ristorante si rivolgono.

Lo sforzo comune a tutte le pubbliche amministrazioni è quello di saper adattare alla propria realtà le novità introdotte dal legislatore, amplificate dall'urgenza di raggiungere i traguardi del PNRR, che ha imposto un ulteriore ed eccezionale impulso alla modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso l'innovazione delle modalità di reclutamento del personale, la valorizzazione delle competenze dei candidati e del personale, il riordino del sistema dei profili professionali e lo sviluppo di percorsi di carriera, la formazione professionale quale leva per l'accrescimento delle soft skill e per lo sviluppo di competenze digitali e manageriali.

### Le nuove competenze della dirigenza pubblica

Anche la dirigenza pubblica non è rimasta indenne da interventi legislativi orientati ad in-

novarne i processi selettivi e a rafforzarne le competenze manageriali, e così il legislatore ha stabilito che «Nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza in aggiunta all'accertamento delle conoscenze delle materie disciplinate dal Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 (N.d.R. Vd. Modifiche introdotte dal DPR 82/2023), i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e **prevedono**

**la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali**, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti»<sup>1</sup>.

Ma non serviva un ulteriore intervento legislativo per capire che doveva cambiare la modalità di selezionare i manager pubblici, e che, nel contesto di forte cambiamento in cui la pubblica amministrazione si sta muovendo,

**non avevamo più bisogno di tecnocrati, ma di leader visionari.** Ne eravamo già consapevoli e molte amministrazioni pubbliche si erano già mosse in tal senso.

Per agevolare le amministrazioni pubbliche nei processi selettivi della dirigenza e «*assicurare omogeneità di operato delle amministrazioni in questo ambito*» (N.d.R. Attenzione ad adattare la ricetta!), sono state approvate, con il Decreto del Ministro per la pubblica

Per diventare ed essere dirigenti pubblici 2.0, non è più sufficiente possedere conoscenze tecniche specialistiche, occorre più che altro avere chiara la vision, l'impatto che si intende generare con le proprie azioni e saper sostenere la squadra verso la creazione di valore pubblico

<sup>1</sup> Vd. Art. 28 comma 1bis D.lgs.165/2001 come introdotto dall'art. 3 comma 3 del DL 80/2021



amministrazione 28 settembre 2022 le *Linee guida per l'accesso alla dirigenza pubblica*<sup>2</sup> elaborate dalla Scuola Nazionale di Amministrazione.

Il documento, piuttosto articolato ha un grosso pregio: quello di individuare un modello di competenze di base dei dirigenti della pubblica amministrazione italiana, sul quale penso si possa essere tutti d'accordo.

Ecco allora che il focus si sposta e le caratteristiche salienti della nuova dirigenza pubblica diventano:

- la capacità di soluzione dei problemi
- la gestione dei processi
- lo sviluppo dei collaboratori
- la capacità di decidere responsabilmente
- la capacità di gestione delle relazioni interne ed esterne
- la tenuta emotiva.

Sicuramente un importante passo in avanti nella definizione delle caratteristiche da ricercare nei dirigenti pubblici, ma manca ancora qualcosa di fondamentale: **la capacità di avere una chiara visione del traguardo verso cui tendere e di saperla comunicare con passione** al fine di motivare ed ispirare le persone a dare il proprio contributo per realizzare quella missione.

Siamo di fronte ad una sfida importante ed è necessario cambiare punto di vista. Per diventare ed essere dirigenti pubblici 2.0, non è più sufficiente possedere conoscenze tecniche specialistiche, non basta possedere le competenze che le *Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica* hanno individuato quali caratteristiche *core* dei nuovi dirigenti, **occorre più che altro avere chiara la *vision*, l'impatto che si intende generare con le proprie azioni e saper sostenere la squadra verso la creazione di valore pubblico.**

Abbiamo bisogno di persone che sappiano visualizzare lo scenario futuro verso cui tendere e che, conseguentemente pianifichino le strategie, gli obiettivi, i processi e le azioni quotidiane. È necessario avere chiaro il dise-

gno finale, necessariamente di lungo termine, e rendere coerenti gli obiettivi e i risultati di breve/medio termine attraverso i quali raggiungere quella meta.

Proprio così, e **i primi a dover credere nella possibilità di generare valore pubblico, devono essere i dirigenti:** solo così potranno comunicare e condividere con entusiasmo e passione quel traguardo che darà un senso al lavoro di tutta la squadra.

Per superare le naturali resistenze all'innovazione non c'è niente di più efficace dell'esempio di un team dirigenziale illuminato, attento alle persone, aperto al confronto con altre realtà, coraggioso nell'assumere decisioni pioneristiche, aperto al cambiamento, e in grado di generare nei propri colleghi e collaboratori engagement e una comune visione, dando così significato alle azioni ed ai processi in cui sono coinvolti.

Perché, se è ovvio che le persone sono fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione pubblica, e che dobbiamo essere in grado di attrarre, selezionare e trattenere le persone più adatte a ciascun contesto organizzativo, è altrettanto vero che per generare *employee engagement* e quindi sostenere la condivisione dei valori dell'organizzazione e il coinvolgimento del personale, **è necessario selezionare dirigenti che sappiano sognare e far sognare, prima ancora che organizzare, gestire, motivare e condurre la squadra.**

Il team di lavoro è la cosa più preziosa cui un dirigente dovrebbe porre attenzione. Ogni dirigente sa che i risultati possono essere raggiunti solo con la collaborazione delle persone con cui lavora e allora di queste persone bisogna 'avere cura'.

Oggi, più che mai, è difficile attrarre giovani motivati nella pubblica amministrazione e siamo consapevoli che per creare squadre vincenti dobbiamo agire su più fronti: introdurre strategie, processi e metodologie di *employer branding* in grado di rendere la pubblica amministrazione una delle scelte occupazionali al pari dell'impiego nel contesto

<sup>2</sup> Vd. DM 28 settembre 2022



privato, e non un ripiego per i più sfortunati o pigri, dobbiamo farci conoscere, sfatare l'immagine di una pubblica amministrazione lenta, vecchia, stantia. Dobbiamo attivare modalità selettive meno 'escludenti' dei classici concorsi nozionistici cui siamo abituati, e puntare sul potenziale e la motivazione dei candidati che stiamo selezionando, anche rinunciando alle loro competenze tecniche: meglio avere giovani entusiasti e che condividano il valore del lavoro per il bene comune, piuttosto che avere esperti che vedono nell'impiego pubblico il traguardo raggiunto piuttosto che il punto di partenza per innovare e mettere al servizio dei cittadini le loro capacità. Dobbiamo però anche saper trattenerne le persone che abbiamo selezionato e per farlo dobbiamo prendercene cura.

Quando assumiamo una persona e questa entra a far parte della nostra organizzazione, è come se mettessimo un seme di girasole nel terreno. Può essere il miglior seme reperito sul mercato, ma se il giardiniere cui lo affidiamo non si preoccuperà quotidianamente di annaffiare il terreno, concimarlo, assicurarsi della giusta esposizione al sole, verificare che non sia attaccato da parassiti, quel seme potrebbe non germogliare o crescere storto o ammalarsi. Se vogliamo che quella persona diventi un componente fondamentale della nostra squadra, dobbiamo farle vedere il magnifico campo di girasoli che vogliamo ottenere, investire tempo e risorse perché possa condividere e credere nel nostro disegno, farla crescere e accompagnarla nel suo percorso di sviluppo, comprenderne i bisogni e le motivazioni, dare spazio alla sua creatività e accettare che possa sbagliare, dare adeguati feedback per migliorarne le prestazioni.

È faticoso, lo so, e i numerosi testi e corsi di management che tutti noi abbiamo letto e seguito non ci hanno insegnato ad essere dei 'visionari', ci hanno dato strumenti e metodologie per pianificare al meglio gli obiettivi coerentemente al budget assegnato, per migliorare i processi di lavoro, per analizza-

re e risolvere i problemi, per comunicare in maniera efficace, per gestire i collaboratori, ma solo alcuni di noi hanno avuto la fortuna di trovare nel loro percorso professionale un esempio di leader visionario in grado di smuovere le nostre viscere, farci emozionare e credere che avremmo potuto dare forma a quel sogno.

Chi ha avuto questa fortuna deve solo aver chiaro cosa ha provato in quei momenti e cercare di replicare il modello. Gli altri devono adoperarsi per diventare quel modello e, perché no, fare in modo che un domani qualcuno dei nostri collaboratori possa dire: «lo quel dirigente l'ho incontrato e mi ha trasmesso il gusto, il piacere, l'entusiasmo e la determinazione per far sì che quel sogno diventasse realtà».





## LA RICERCA DI INNOVAZIONE ED ATTRATTIVITÀ PER LA PA: L'AGILE ORGANIZATION COME LEVA DEL CAMBIAMENTO CULTURALE

di **Emanuele Colini**, *Dirigente Area Agile Enablement & Delivery, INPS*

Viviamo un'epoca storica dove il cambiamento è diventato una costante.

Organizzazioni e persone si trovano sempre spiazzate di fronte a ciò che muta, faticano nell'adattamento perché tendono a gestire il tutto come fosse un'eccezione. Occorre invece porsi nell'ottica di idee che il cambiamento è una costante: tutto cambia, più o meno lentamente, ma cambia.

Il contesto pandemico ha di certo accelerato le dinamiche esterne cogliendoci impreparati, ma da questa esperienza possiamo e dobbiamo trarne uno spunto di riflessione: se il cambiamento è una costante, come posso strutturare la mia organizzazione in modo tale che non venga travolta dai continui cambiamenti ma che, anzi, sia in grado di governarli?

Oggi la parola chiave sembra essere **innovazione**: l'innovazione come unica ancora di salvezza, spesso però mancando di focalizzazione sull'ambito d'applicazione più opportuno.

In tema tecnologico sentiamo sempre più spesso parlare di Intelligenza Artificiale, Blockchain, Metaverso, NFT, ecc. Innegabile che tali tecnologie possano essere validissime risorse per aiutarci a rispondere efficacemente alle nuove esigenze dei nostri utenti, ma non dobbiamo mai dimenticare che queste sono 'soltanto' dei potenti strumenti. Una vecchia pubblicità degli anni '90 recitava testualmente "La potenza è nulla senza controllo".

Il 'controllo' vediamo con un'accezione positiva del termine, ovvero come governo delle attività affidato in primis alle persone. Le

persone che vanno valorizzate e che sono il vero motore delle organizzazioni.

In INPS, nel 2021 si è deciso di investire fortemente nell'innovazione andando ad istituire una struttura che al suo interno convogliasse tanto gli aspetti tecnologici, quanto gli aspetti organizzativi. E proprio con focus su quest'ultimo punto è stata creata l'area **Agile Enablement & Delivery** che, sotto la mia guida, si pone tra gli altri l'obiettivo di trasmettere e diffondere i valori della cultura Agile tra i colleghi dell'Istituto abilitando un processo di cambiamento nell'approccio all'organizzazione del lavoro.

Nella sua essenza, infatti, **Agile** è prima di tutto un *mindset*. Un modo di pensare ed approcciarsi nel lavoro in maniera flessibile e proattiva, fondato su un insieme di valori e principi (che sono raccolti e derivano dall'**Agile Manifesto**<sup>1</sup>) che abilitano e guidano la realizzazione di prodotti e/o servizi in contesti mutevoli, in cui le esigenze cambiano spesso e dove la soluzione al problema non appare chiara fin dall'inizio. **Dove le persone sono al centro dell'ecosistema.**

Non a caso, il primo valore dell'Agile Manifesto ci ricorda esattamente di mettere sempre al primo posto "gli individui e le interazioni tra di essi", piuttosto che focalizzare l'attenzione su "processi e strumenti" da utilizzare. Questi ultimi sono a supporto, e possono dare anche una grande mano, ma non sono gli elementi predominanti.

L'impegno nel *change management* culturale ed organizzativo di INPS non è affatto banale, anzi è una grande sfida che si affronta quotidianamente raccogliendo lungo il percorso l'entusiasmo di tante persone che vo-

<sup>1</sup> [agilemanifesto.org](http://agilemanifesto.org)

giono condividere e collaborare attivamente al processo di trasformazione.

L'obiettivo ultimo che si vuole realmente ottenere è un cambiamento che risulti efficace e duraturo nel tempo e, per questo, non vuole essere una 'rivoluzione' e/o risultare traumatico per le persone. Si vogliono introdurre passo per passo dei micro-cambiamenti che, inserendosi lentamente e costantemente nelle abitudini quotidiane, supportino la collettività a lavorare in maniera più efficace ed efficiente.

Si tratta di una trasformazione emergente perché non ha un'imposizione, bensì gode di una carismatica sponsorship del top management ed un forte rispetto per l'organizzazione all'interno della quale evolve, tramutandosi in idee e comportamenti condivisi che finiscono per diventare in maniera naturale le nuove abitudini e la nuova cultura dell'organizzazione stessa.

Le **fondamenta** portanti alla base di tale trasformazione sono rappresentate dai seguenti *10 elementi*, ciascuno dei quali declinato in azioni concrete.

- 1. Consapevolezza:** partire sempre dall'analizzare oggettivamente la condizione di partenza, identificando eventuali problemi ed ipotizzando nuove soluzioni da mettere in campo.
- 2. Collaborazione:** le persone (interne ed esterne all'organizzazione) cooperano attivamente condividendo un obiettivo comune.
- 3. Trasparenza:** promozione del valore della condivisione nella conduzione delle attività strategiche ed operative. Condivisione della *vision* a tutti i livelli.
- 4. Team:** Organizzazione di gruppi di lavoro inter-funzionali e dotati di autonomia decisionale.
- 5. Vicinanza con il Cittadino:** co-creazione con i cittadini come standard per la realizzazione di prodotti e servizi.
- 6. Misurabilità:** "Se non si può misurare non si può migliorare".

**7. Cultura del valore:** imparare a spostare il focus dall'output verso l'*outcome*, ovvero concentrarsi sull'osservazione dell'impatto che le nostre azioni producono.

**8. Approccio empirico:** diffusione di una mentalità improntata alla sperimentazione e all'adattamento.

**9. Miglioramento continuo:** propensione al miglioramento continuo guidato dal feedback e dai risultati ottenuti.

**10. Pensiero snello:** imparare a concentrarsi sulla minimizzazione degli sprechi e perseguire la semplicità.

Le dieci fondamenta sono poi affiancate da un pilastro trasversale abilitante del tutto: il **rispetto**.

Il rispetto da dimostrare certamente con un adeguato livello di educazione nei rapporti, ma anche e soprattutto da mettere in pratica con comportamenti quotidiani di attenzione verso il lavoro del prossimo.

Un esempio su tutti? Nell'epoca post-pandemica di riunioni online che ci occupano l'agenda per oltre il 50% del nostro tempo (per arrivare a toccare anche il 100% in alcuni casi), il rispetto è:

- Condividere anticipatamente un'agenda del meeting con tutti i partecipanti invitati: arrivare preparati è il miglior modo per essere efficaci.
- Invitare solo le persone strettamente necessarie e che possano apportare valore attivo alla discussione: totalmente improduttivo far partecipare 'uditori' passivi.
- Redigere una minuta del meeting che sintetizzi gli accordi presi e le azioni future da compiere, con relativi responsabili e data stimata di completamento: questa deve essere condivisa con tutti gli stakeholder interessati, non solo i partecipanti della riunione, per creare allineamento.
- Definire un tempo congruo di durata della riunione e **rispettare il tempo a disposizione** per giungere alle conclusioni.

Se un cambiamento è necessario in tutte le persone che fanno parte dell'organizzazione, è altresì richiesto uno sforzo maggiore a



coloro i quali ricoprono ruoli di management, imparando a riscoprire il concetto di leadership sotto nuovi punti di vista.

I manager di oggi (per manager non si intendono solo i dirigenti, bensì qualsiasi persona che coordina una o più risorse, interne o esterne) devono necessariamente abbandonare la modalità tradizionale di "comando e controllo", ovvero il convenzionale ruolo di controllo e gestione, operando a 360° nella guida, crescita e valorizzazione delle persone che collaborano con loro:

- Il manager deve avere una visione d'insieme, rispetto a chi è invece focalizzato su attività operative, e favorire la condivisione della stessa tra tutte le persone affinché si sentano realmente parte di un progetto più ampio.

- Il manager non impone le proprie idee, bensì ascolta le opinioni di tutti e favorisce la nascita di discussioni costruttive finalizzate al problem solving.

- Il manager lascia libertà di iniziativa ai propri collaboratori, ed interviene a supporto quando si evidenziano difficoltà decisionali o necessità di aiuto per scalare un problema, interno o esterno al team.

- Il manager è responsabile di garantire il miglioramento continuo dei propri collaboratori, insegnando loro, non gli aspetti tecnici ed operativi del proprio lavoro, bensì gli approcci e le metodologie che consentiranno loro una valorizzazione e massimizzazione del valore prodotto.

Non di rado in annunci di lavoro di aziende private si leggono frasi del tipo "Cerchiamo persone che siano allineate al nostro modo di vedere le cose", e spesso questa affermazione, seppur non esplicitata, ci capita però di percepirla all'interno delle nostre organizza-

zioni. Se ci pensiamo bene, questa è una stereotipizzazione del vecchio e caro "abbiamo sempre fatto così".

E invece no! Abbiamo bisogno di più punti di vista differenti all'interno della nostra organizzazione, solo così amplieremo le nostre conoscenze e la prospettiva di visione.

Se invece c'è una cosa sulla quale vale la pena ricercare allineamento, quelli sono certamente i **valori** da condividere a tutti i livelli e che possano rappresentare i pilastri dei rapporti quotidiani tra colleghi.

Per il resto: **diversità è ricchezza!**

Se il cambiamento è una costante, come posso strutturare la mia organizzazione in modo tale che non venga travolta dai continui cambiamenti ma che, anzi, sia in grado di governarli? Oggi la parola chiave sembra essere innovazione

## LA COMUNICAZIONE PUBBLICA ISTITUZIONALE: LEVA STRATEGICA PER L'ATTRATTIVITÀ E LA REPUTAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO

di **Alessandro Lovari**, *Professore associato in Comunicazione, Università degli Studi di Cagliari*

“Più che un posto fisso, un posto figo”. Al di là degli spot e dei *claim* ad effetto, il tema della (ri)qualificazione del settore pubblico come ambiente di lavoro di qualità, è una delle tematiche attualmente più discusse e sotto l'attenzione dei decisori pubblici, ma anche della comunità degli studiosi e delle studiose di comunicazione istituzionale.

La campagna di comunicazione lanciata a settembre 2023 dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con il Dipartimento dell'informazione e l'editoria è un primo tentativo di rimettere al centro la reputazione del settore pubblico come luogo di lavoro “di classe A”, parafrasando la classificazione delle riviste scientifiche in ambito universitario.

L'intento è quello di far percepire la pubblica amministrazione (PA) come un'organizzazione che si è innovata nell'ambiente lavorativo e nella valorizzazione delle risorse umane, venendo incontro alle trasformazioni della società e del mondo delle professioni. Un'organizzazione da considerare come un'opzione pari o superiore alle altre, soprattutto per le fasce dei giovani adulti in cerca di occupazione e per i lavoratori che sono in cerca di nuove opportunità di sviluppo professionale. Si tratta di un tentativo di acquisire un nuovo posizionamento che si basa e fa leva sul potenziamento di servizi innovativi, sull'assunzione di professionisti legati al digitale (ad esempio nello spot compare per la prima volta la scritta *'social media manager'*, figura però ancora non riconosciuta dai contratti collettivi nazionali del pubblico impiego), ol-

tre che sulle nuove opportunità collegate all'implementazione delle missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che riguardano direttamente la pubblica amministrazione e il suo processo di modernizzazione. Opportunità che portano con sé la necessità di assumere menti brillanti e personale qualificato e motivato nelle diverse articolazioni della pubblica amministrazione.

In questa partita un ruolo chiave lo deve giocare la comunicazione pubblica istituzionale<sup>1</sup>, come funzione strategica in grado di accompagnare queste trasformazioni, i relativi processi di cambiamento e le opportunità di recruitment che necessitano di essere conosciuti, resi visibili e illustrati ai cittadini e ai pubblici strategici.

Ma perché è importante investire in comunicazione? Perché troppo spesso la formazione dell'immagine e dell'immaginario attorno alla PA è stata lasciata a quella che in letteratura è chiamata comunicazione eteroprodotta<sup>2</sup>, cioè una comunicazione che ha al centro del messaggio il settore pubblico, ma è erogata da altri soggetti come i mass media, l'industria culturale e altri stakeholder (cittadini, imprese, associazioni, etc.). In

<sup>1</sup> Con questo termine Lovari e Ducci intendono «la complessa, strategica e integrata attività di comunicazione riguardante i beni e i diritti pubblici e le tematiche di interesse generale da parte delle organizzazioni del settore pubblico, attraverso il ricorso a strategie e strumenti di informazione e relazione con cittadini, i media e altri stakeholder, basate su imparzialità e inclusività, per favorire la partecipazione alla vita democratica, per costruire e alimentare la fiducia, nell'interesse della collettività» (2022, p.23).

<sup>2</sup> Il riferimento è al pensiero di Paolo Mancini che distingue tra comunicazione autoprodotta, quella gestita e pianificata direttamente dalla PA, e comunicazione eteroprodotta, quella in cui la PA è oggetto del messaggio di contenuti erogati da altri soggetti, in primis i mass media. Cfr. P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*. Laterza, Bari-Roma 2003.



tutti questi anni la comunicazione eteroprodotta ha avuto una funzione rilevante per definire, reiterare e cristallizzare stereotipi negativi sul settore pubblico, nel dare visibilità e spettacolarizzare episodi di corruzione e mala amministrazione, dando invece uno spazio limitato alle buone pratiche, ai processi di innovazione e alle *positive news* che invece caratterizzano larghe fasce dell'agire istituzionale, ma che non fanno notizia o non portano click e visualizzazioni ai portali di informazione. Da qui la necessità di investire in modo strategico nella comunicazione pubblica istituzionale.

Significa a livello di contenuti mettere insieme e bilanciare comunicazione di servizio, comunicazione delle attività istituzionali, *employee engagement* e *public branding*, non solo per informare i diversi pubblici, ma per sviluppare e nutrire asset intangibili come la reputazione, la fiducia, l'*engagement* e la soddisfazione

La tanto dibattuta legge 150 del 2000, nell'articolo dedicato agli scopi della norma, sceglie come parola chiave il verbo 'illustrare' da intendersi come spiegazione e chiarimento dei contenuti e delle attività erogate dal settore pubblico. Ma se guardiamo ai significati dello stesso verbo notiamo come illustrare significa anche onorare, dare e rendere lustro all'attività della PA italiana. Questo dare lustro passa attraverso il racconto dell'agire amministrativo per mostrare le trasformazioni in atto verso l'innovazione,

la qualità e la modernizzazione. Un'operazione di comunicazione istituzionale articolata e complessa che ha bisogno di adottare un approccio multicanale, utilizzando tutti gli strumenti e gli ambienti comunicativi contemporanei, dal sito Internet alle campagne integrate, dai canali social istituzionali agli eventi, dallo storytelling all'intelligenza artificiale, con un'attenzione verso linguaggi e stili che devono essere in sincronia con quelli della società e dei cittadini.

Significa a livello di contenuti mettere insieme

e bilanciare comunicazione di servizio, comunicazione delle attività istituzionali, *employee engagement* e *public branding*, non solo per informare i diversi pubblici, ma per sviluppare e nutrire asset intangibili come la reputazione, la fiducia, l'*engagement* e la soddisfazione<sup>3</sup>.

In questo contesto sembra opportuno adottare un modello di comunicazione di tipo pluridirezionale e multivello<sup>4</sup>. Questo modello risponde alla crescente necessità delle PA di poter presidiare e gestire strategicamente una pluralità di flussi informativi e comunicativi, sia all'esterno che all'interno delle amministrazioni, flussi che risultano sempre più complessi e articolati, oltre che prodotti e diffusi da una molteplicità di soggetti presenti nella sfera pubblica e attivi negli ambienti digitali e medial. Tali flussi, infatti, se non presidiati, ascoltati e governati, possono influire negativamente sulla percezione che i cittadini hanno delle amministrazioni pubbliche, e sulla loro reputazione, contribuendo così ad aumentare la sfiducia verso le istituzioni.

La dimensione di multivello si lega invece all'esigenza di produrre flussi comunicativi che siano la risultante di un dialogo costante con diversi attori sia all'interno dell'amministrazione (la dimensione di comunicazione interna) che all'esterno, secondo una dimensione interistituzionale che sia però estesa anche ad altri stakeholder con cui la PA si trova ad affrontare le complesse sfide e le turbolenze della contemporaneità, come la pandemia da Covid-19 ha chiaramente messo in luce.

Tutto questo ha bisogno di un coordinamento, di una cabina di regia che sappia armonizzare e sincronizzare la comunicazione esterna con la comunicazione interna in canali, *touch point*

<sup>3</sup> Sul ruolo strategico della comunicazione per gli asset intangibili nel settore pubblico, si rimanda a Canel M.J., Luoma-aho V. *Public Sector Communication. Closing gaps between citizens and public organizations*, Wiley: NY 2019

<sup>4</sup> Il riferimento è a A. Lovari, G. Ducci, *Comunicazione pubblica. Istituzioni, pratiche, piattaforme*. Mondadori Università, Milano 2022

e ambienti oggi sempre più ibridi e porosi. La prima (la comunicazione esterna) è diretta ai cittadini, ai media, ma anche alle organizzazioni e ai futuri lavoratori della PA, con la finalità primaria di accrescere la conoscenza dell'istituzione e favorirne la riconoscibilità e l'attrattività presso i diversi pubblici, anche attraverso una comunicazione di integrazione simbolica che rafforzi la reputazione dell'ente.

La seconda (la comunicazione interna) diretta ai dipendenti e ai collaboratori non solo con l'obiettivo di trasferire istruzioni e messaggi per svolgere correttamente il proprio lavoro, ma incentrata anche su processi di interazione e relazione finalizzati a generare risorse immateriali, per sviluppare senso di identificazione con l'amministrazione e favorire forme di valorizzazione, coinvolgimento e *retention* del personale, oggi ancora più centrali rispetto alle modalità di lavoro da remoto.

Tutto questo può portare effetti e impatti positivi in termini di reputazione del settore pubblico, rendendolo più attrattivo e stimolante sia all'interno che all'esterno. Dobbiamo però essere consapevoli che i tempi di sedimentazione di una nuova identità del comparto della PA italiana possono essere molto lunghi e che la messa in discussione e lo sgretolamento degli stereotipi deve avvenire partendo dalla comunicazione primaria che consiste nella comunicazione di fatto implicita nei comportamenti dell'istituzione e delle persone che operano per essa, dalla dirigenza ad ogni singolo lavoratore o lavoratrice. Questa comunicazione è una leva primaria che dà credibilità alla comunicazione secondaria e a quella terziaria, cioè quelle che si basano sulle campagne di comunicazione (nelle loro diverse forme espressive) e sulle reti di relazioni (che diffondono in modo informale e non ufficiale il messaggio istituzionale). Così si alimenta quotidianamente la reputazione del settore pubblico, dentro e fuori le amministrazioni.

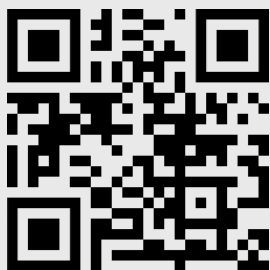
È necessario quindi che le amministrazioni pubbliche si impegnino a gestire la comuni-

cazione istituzionale in modo trasparente, responsabile ed etico, con un approccio *data driven ed evidence based*, come riporta anche il *"Report on Public Communication"* dell'OECD<sup>5</sup>, per evitare di cadere in nuove retoriche o in narrazioni distorte che possano illudere i cittadini, o che siano funzionali solamente a raggiungere obiettivi nel breve periodo. Anche per gli obiettivi legati al reclutamento di personale e all'assunzione di nuove professionalità nel settore pubblico. Perché se lo iato tra immagine percepita e immagine riscontrata dal lavoratore dovesse rimanere troppo ampio, passare da "posto figo" a "fuga dal posto" sarebbe infatti un processo molto veloce.

<sup>5</sup> OECD (2021). *Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris



## INDAGINE FPA-INDEED ATTRARRE TALENTI E VALORIZZARE LE PERSONE: LE STRATEGIE DI *EMPLOYER BRANDING* NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Guarda la presentazione  
della Ricerca

I dipendenti pubblici 'promuovono' la PA come datore di lavoro e ne riconoscono gli sforzi per essere inclusiva e moderna: una nuova immagine lontana da vecchi stereotipi e pregiudizi che hanno contribuito a limitarne negli anni le potenzialità. Ma la funzione HR nel settore pubblico è ancora troppo 'burocratica' e legata a semplici compiti amministrativi, con molta strada da compiere nelle strategie di *employer branding* e nelle metodologie avanzate di *recruiting*. È quanto emerso dall'indagine FPA-Indeed *Attrarre talenti e valorizzare le persone: le strategie di employer branding nella pubblica amministrazione* presentata il 27 aprile 2023.



Scarica la Ricerca



Foto di Tim Mossholder su Unsplash

L'indagine da un lato ha analizzato l'opinione di 1.289 dipendenti pubblici riguardo a cultura aziendale, valori, caratteristiche, miglioramenti da realizzare nella propria organizzazione, dall'altro ha indagato la maturità degli enti nelle strategie di promozione delle opportunità di lavoro e di valorizzazione dell'immagine aziendale, attraverso una *survey* su 67 dirigenti delle risorse umane delle principali amministrazioni centrali, locali e società pubbliche italiane.

**La PA come luogo di lavoro.** Nel giudizio dei dipendenti pubblici emerge un sentimento positivo sulla PA come datore di lavoro: sei lavoratori su dieci (61%) consiglierebbero a parenti e amici un impiego futuro nella PA. Le motivazioni sono differenti e si dividono equamente tra chi lo consiglierebbe perché lo ritiene professionalmente qualificante (37%) e chi evidenzia soprattutto sicurezza e stabilità



occupazionale (36%). Solo il 27% la vede un'alternativa di lavoro al pari di altre.

Buona parte dei dipendenti pubblici definisce la propria organizzazione un luogo 'inclusivo' (40%) o comunque ne riconosce gli sforzi intrapresi per renderla tale (24%). Poco più di un quarto (27%) ritiene il proprio ente 'moderno' rispetto all'uso del digitale e poco meno della metà (46%) pensa che stia lavorando per diventarlo. Un quarto (il 25%) considera la PA 'formativa', grazie a processi innovativi di formazione e tecniche di *on-boarding* delle nuove leve.

Ma ci sono anche giudizi negativi: solo l'11% dei dipendenti pubblici vede la sua organizzazione semplice ed efficiente, solo il 16% la considera 'sostenibile'. Più in generale, c'è una percezione diffusa che la direzione personale sia ancora legata a modelli 'burocratici', poco allineata alle trasformazioni sociali, culturali ed economiche in atto: per il 72% la funzione HR della propria organizzazione è ancora troppo orientata allo svolgimento di compiti amministrativi, con poca attenzione all'attrazione, all'acquisizione e al mantenimento in azienda dei profili più brillanti.

Ad ogni modo, il 47% dei dipendenti pubblici riconosce lo sforzo promosso dalla direzione HR nella conoscenza delle dinamiche di funzionamento dell'ente (47%), nella partecipazione ai processi di digitalizzazione (44%) e nelle iniziative per la formazione, anche attraverso soluzioni innovative (42%). Ma i lavoratori propongono più azioni di *empowerment*, principalmente attraverso percorsi di crescita professionale legati al merito (42%).

**Strategie di *employer branding*.** Dall'altro lato, nella *survey* sui dirigenti al personale, emerge un ricorso ancora limitato a metodologie avanzate di *recruiting* ed *employer branding* nel settore pubblico. Si evidenzia, infatti, una certa reticenza a pubblicizzare le nuove opportunità lavorative con strumenti diversi rispetto a quelli previsti dalla normativa di settore: solo 27 amministrazioni su 67 utilizzano altri canali, soprattutto i social network (23 enti li usano con finalità di *recruiting*), molti meno ricorrono ai portali di incontro domanda-offerta di lavoro (9).

Solo 21 enti su 67 hanno svolto attività di *employer branding* negli ultimi due anni. Soprattutto campagne di comunicazione sui social network (utilizzate da 17 organizzazioni su 21), oppure sezioni specifiche del portale istituzionale dell'ente dedicate alle carriere (14 enti) e partecipazione a *career day* o *job day* promossi da Università, centri di ricerca o aziende (9).

Tuttavia, i direttori del personale riconoscono l'importanza di queste attività, ritenuta prioritaria per tre quarti dei rispondenti (50 dirigenti HR su 67): questo giudizio fa presupporre che nel prossimo futuro le organizzazioni pubbliche possano attrezzarsi per sviluppare strategie mature che sappiano valorizzare al meglio l'immagine della PA rispetto ai nuovi potenziali lavoratori, rendendosi appetibili per le professionalità innovative di cui il settore pubblico ha bisogno.





## CANTIERE RISORSE UMANE: TAVOLO DI LAVORO DEGLI HR MANAGER



▲  
Scopri i protagonisti  
del Cantiere HR Manager



▲  
Leggi il report  
del Cantiere HR Manager

La **Community dei Direttori e delle Direttrici del Personale (HR)**, composta dai e dalle Dirigenti e dai e dalle Responsabili alle Risorse Umane, sviluppo organizzativo e formazione di PA centrali e locali, si è incontrata per confrontarsi sulle strategie per valorizzare e motivare i dipendenti e per assicurarsi l'acquisizione e la fidelizzazione dei talenti lo scorso 16 maggio, in un tavolo di lavoro collaborativo, organizzato in occasione di **FORUM PA 2023**.

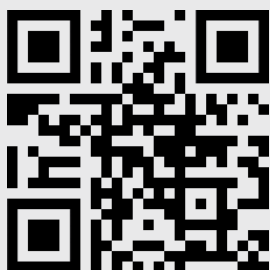
Una delle lezioni apprese dalla pandemia è stata infatti la necessità di poter fare affidamento su un capitale umano flessibile e su una gestione integrata delle risorse umane che connette indissolubilmente *recruiting*, percorso di carriera e formazione continua. La rapida obsolescenza delle competenze e la velocità nel mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro non solo richiedono la ricerca delle migliori competenze, ma anche la capacità di prevedere le risorse necessarie all'organizzazione per rispondere alle esigenze presenti e future. Da qui si è voluto ripartire per parlare di *employer branding*, *recruiting* e *retention*.

L'edizione 2023 è stata realizzata con il contributo scientifico di **Associazione Italiana Direzione del Personale (AIDP)** e con la collaborazione di **Dromedian, Indeed, Selexi e ISIPM**.

Il Cantiere è stato aperto da un intervento del Ministro per la pubblica amministrazione, **Paolo Zangrillo** che nel suo intervento di saluto ha ricordato che «il successo delle organizzazioni dipende dalla cura del capitale umano».



Foto di Rina Ciampolillo



▲  
Rivedi la puntata di FORUM PA  
Play dedicata ai risultati  
del Cantiere

Al tavolo di lavoro hanno partecipato **38 Direttori e Direttrici del personale di PA locali, centrali e delle Università**, che hanno portato un contributo di idee, di esperienze e di riflessione sulle due aree tematiche individuate:

#### **AREA TEMATICA 1 - Employer Branding**

I direttori e le direttrici HR che hanno partecipato a questo tavolo sono stati coinvolti in un ragionamento scandito dalle seguenti fasi:

- verifica e commento della percezione generale della PA come datore di lavoro (**Brand reputation della PA**) su tre ambiti: Valori, Benefici per i dipendenti, Mission (benefici per l'esterno)
- definizione degli elementi che in termini di valori, *mission* e benefici contribuiscono a creare nella propria organizzazione l'**Employer Value Proposition** da comunicare all'esterno;
- condivisione delle **Strategie e Iniziative** – attuali e future – idonee a consolidare gli elementi presentati.

#### **AREA TEMATICA 2 - Recruiting e Retention**

I direttori e le direttrici HR che hanno partecipato a questo tavolo sono stati coinvolti in un ragionamento scandito dalle seguenti fasi:

- identificazione degli **elementi chiave per migliorare l'ambiente lavorativo pubblico** (inteso in senso lato);
- condivisione delle **Strategie e Iniziative** – attuali e future – nelle proprie organizzazioni e ritenute idonee a rendere concreti questi elementi. Esse sono state analizzate facendo riferimento a due livelli: Reclutamento e *Retention*;
- **opportunità e criticità** che gli HR Manager stanno riscontrando.

I risultati del Cantiere HR sono stati **sintetizzati in un report** e presentati nella puntata del "FORUM PA PLAY – Speciale Cantieri PA" dedicata a "HR e PA attrattiva".



## IL DIVERSITY MANAGEMENT NELLA PA: STRATEGIE E OPPORTUNITÀ NELLA GESTIONE DEL PERSONALE

di **Giusi Miccoli**, *Strategic Advisor*  
per le Politiche di sviluppo del personale

### Cosa è il Diversity Management

Il 9 ottobre del 2023 è stato assegnato il premio Nobel per l'Economia 2023 alla statunitense Claudia Goldin per il suo lavoro di ricerca sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e sulle cause del divario di genere.

Parlare di politiche di genere è solo uno dei focus point del **Diversity Management**, noto per essere un approccio strategico della gestione del personale con la finalità di promuovere la diversità e l'inclusione. Il **Diversity Management** si focalizza sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle differenze, quali quelle legate all'età, al genere, all'etnia, alla religione, alla cultura, all'orientamento sessuale e altro ancora.

**Diversity, Inclusion** ed **Equity** (DE&I) sono parole distinte ma oramai associate nel lessico organizzativo e aziendale perché giustamente connesse: dove c'è diversità serve inclusione ed equità.

La **Diversity** si manifesta quando garantiamo una varietà di individui tra i dipendenti, considerando fattori come genere, età, appartenenza etnica, orientamento sessuale, religione, cultura. Avere una forza lavoro diversificata significa avere persone con diverse prospettive, esperienze e competenze che contribuiscono alla ricchezza e alla creatività dell'ambiente organizzativo.

L'**Inclusion** è la cultura che permette agli individui di essere rispettati e valorizzati e quindi di essere veramente integrati e coinvolti. Significa eliminare barriere e comportamenti discriminatori, promuovere la parità di opportunità, sostenere lo sviluppo individuale e

assicurarsi che le persone siano coinvolte e partecipino appieno all'organizzazione.

L'**Equity** è il principio fondamentale secondo il quale è importante riconoscere le differenze individuali e garantire che le persone abbiano accesso alle stesse opportunità e risorse in base alle loro esigenze specifiche. L'equità riconosce che le persone partono da situazioni diverse e pertanto è necessario prevedere misure speciali o trattamenti differenziati – ad esempio azioni positive, quote di genere, programmi di inclusione – per garantire un risultato appropriato. *Equity* si differenzia però da *equality* (uguaglianza), il principio fondamentale secondo il quale tutte le persone devono avere le stesse opportunità e un trattamento equo, indipendentemente dalle loro differenze, mirando a sradicare qualsiasi forma di discriminazione, sia essa sistemica o individuale. Nelle politiche DEI il termine *equity* è spesso ritenuto più appropriato rispetto ad *equality* perché affronta in modo più efficace le sfide legate alla diversità, all'equità e all'inclusione.

Un'organizzazione che adotta politiche DEI introduce azioni e strategie volte a creare ambienti più aperti, equi e inclusivi, nei quali non solo vengono riconosciute e valorizzate le differenze individuali dei dipendenti, ma in cui si investe sull'*empowerment* delle persone, consentendo loro di mettere a frutto le proprie competenze e contribuire alle performance organizzative.

Adottare politiche di gestione del personale incentrate su diversità, inclusione ed equità non deve essere una mera operazione di 'washing', che cerca di presentare un'immagine positiva o di responsabilità sociale, senza che le azioni effettive possano riflettere realmente tale impegno.

In termini organizzativi sono molteplici i buoni motivi per adottare politiche DEI:

- motivare e coinvolgere i dipendenti;
- creare una cultura della collaborazione;
- promuovere le opportunità professionali;
- stimolare l'innovazione dei processi e dei servizi;
- migliorare la performance organizzativa;
- alimentare la soddisfazione lavorativa individuale e verso l'azienda;
- incrementare la fidelizzazione.

### Le esperienze di *Diversity Management* nella pubblica amministrazione italiana

Nella pubblica amministrazione le prime esperienze di *Diversity Management* (termine convenzionalmente adottato nella gestione del personale orientata alla diversità e qui preferito rispetto a DEI) hanno iniziato a prendere forma negli anni '80 e '90 con sensibili differenze da Paese a Paese.

In Italia nel settore pubblico il *Diversity Management* non è così ampiamente diffuso come nei Paesi soprattutto occidentali e sono poche le amministrazioni che hanno messo in atto azioni per promuovere l'equità, l'inclusione e la diversità.

Negli ultimi anni il crescente interesse per il *Diversity Management* è stato supportato da alcune normative, tra cui il Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna". Sono stati introdotti piani di azione positiva quali strumenti per promuovere l'uguaglianza e l'accesso equo alle opportunità, specialmente in contesti in cui donne e persone con disabilità sono storicamente svantaggiate o sottorappresentate. Alcune pubbliche amministrazioni in Italia hanno introdotto per i dipendenti programmi di formazione e sensibilizzazione sulla diversità al fine di aumentarne la consapevolezza e la comprensione. Così come è stata data attenzione alla promozione dell'inclusione delle persone con disabilità nei luoghi di lavoro pubblici, con leggi e politiche volte a garantire pari opportunità.

Negli ultimi anni le assunzioni di nuove fasce della popolazione hanno posto la necessità di integrare i neoassunti in contesti consolidati e poco inclini al cambiamento. Da un lato la presenza di una popolazione con un'età media di 50 anni, dall'altro l'ingresso di giovani e meno giovani nelle amministrazioni, ha reso necessaria l'implementazione di azioni di trasferimento di competenze specifiche e di programmi di *on boarding* mirati all'inserimento lavorativo. Nonostante le evidenti esigenze di inserimento e di integrazione, i piani di *on boarding* sono stretto appannaggio di poche amministrazioni, soprattutto di grandi dimensioni.

Sebbene siano visibili i progressi nella promozione della diversità e dell'inclusione nella pubblica amministrazione italiana, ci sono ancora sfide da affrontare e strategie da sviluppare per l'effettiva valorizzazione dei 'diversi' talenti presenti.

### La roadmap verso il *Diversity Management*

Esaminiamo ora come il *Diversity Management* potrebbe influenzare la pubblica amministrazione, definendo il suo campo di applicazione.

Le politiche di inclusione e non discriminazione tese a promuovere un ambiente di lavoro inclusivo non devono necessariamente basarsi sull'approvazione o sull'adozione di una normativa di riferimento, che è spesso la via privilegiata scelta dalla pubblica amministrazione per operare. Il primo step importante di un possibile piano sul *Diversity Management* dovrebbe fondarsi sul cambiamento culturale delle amministrazioni, che dovrebbero adottare un nuovo approccio per una gestione del

Sebbene siano visibili i progressi nella promozione della diversità e dell'inclusione nella pubblica amministrazione italiana, ci sono ancora sfide da affrontare e strategie da sviluppare per l'effettiva valorizzazione dei 'diversi' talenti presenti



personale consapevole e non semplicemente definito con una serie di norme. Il *change management* nella gestione delle risorse umane è quindi funzionale a implementare le azioni utili per il *Diversity Management*. Esaminiamo le azioni da implementare in una potenziale *roadmap*.

1. Innanzitutto, un programma di intervento sulla valorizzazione e sull'integrazione delle diversità deve essere necessariamente graduale e progressivo rispetto agli obiettivi, alle azioni e ai target.
2. Una prima utile azione in ottica DEI è lo sviluppo di programmi di formazione al fine di sensibilizzare i dipendenti e promuovere la consapevolezza delle sfide legate alla diversità. In una fase iniziale i programmi di formazione possono essere utilizzati sull'intera popolazione di ciascun ente ma successivamente è indispensabile passare da un obiettivo di sensibilizzazione ad uno di attuazione delle politiche sul *Diversity Management*, sviluppando ad esempio percorsi di formazione specifici e differenziati in base agli obiettivi formativi e ai target.
3. Una seconda possibile azione per agire effettivamente sulla gestione della diversità è la creazione di gruppi di lavoro o comitati per guidare e monitorare le iniziative dedicate alla DEI. Far lavorare direttamente le persone sui progetti consente alle politiche sulla *diversity* di essere pervasive e allo stesso tempo di alimentare l'engagement e la propositività.
4. Una terza azione è costituita da piani di assunzione e promozione equi: le organizzazioni pubbliche possono garantire che i processi di assunzione e promozione siano equi e basati sul merito, riducendo al minimo il rischio di discriminazione.
5. Un'ulteriore azione è l'implementazione di piani di *on boarding* per i neoassunti per consentire il loro efficace inserimento e allo stesso tempo valorizzare il personale già presente per permettere il trasferimento di conoscenze e competenze. Pertanto, il *mentoring* e il *reverse mentoring*

possono sostenere l'integrazione delle diverse generazioni all'interno della pubblica amministrazione, contribuendo inoltre all'*age management*.

6. Con il monitoraggio delle azioni implementate e l'analisi della composizione della forza lavoro, infine, è possibile raccogliere dati sulla diversità dei dipendenti, misurare i progressi nelle iniziative realizzate e rendere conto dei risultati.

Queste iniziative possono variare notevolmente da un'amministrazione all'altra, ma l'obiettivo comune è quello di promuovere un ambiente di lavoro inclusivo, riflettere la diversità delle comunità servite e migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti.

Una "*roadmap per il Diversity Management*" rappresenta un piano strategico che le organizzazioni possono adottare per migliorare il modo in cui accolgono e valorizzano le competenze e i bisogni del loro personale. Questa strategia agisce positivamente sulla motivazione e sulla *retention*, promuovendo l'inclusione, l'equità e la diversità tra i dipendenti, indipendentemente dalla loro etnia, genere, orientamento sessuale, abilità, età e background.

## PA BUON DATORE DI LAVORO: QUALE STRADA PER LA PARITÀ DI GENERE?



di **Antonella Ninci**, *Avvocata Coordinatrice Rete Nazionale dei CUG*  
e **Oriana Calabresi**, *Magistrata Coordinatrice Rete Nazionale dei CUG*

Il datore di lavoro pubblico dovrebbe eccellere in ogni aspetto del rapporto di lavoro: ciò è connaturato alla funzione della amministrazione pubblica che, pur in assenza di una sua definizione a livello costituzionale, è portatrice di valori garantiti, quali imparzialità, buon andamento, parità e pari opportunità di genere, assenza di ogni discriminazione legata alla età, disabilità, lingua, religione, orientamento sessuale e provenienza geografica. In realtà anche se i valori e la normativa sulle pari opportunità è decisamente più articolata per il lavoro pubblico che per il privato, siamo ancora ben lontani dall'obiettivo fissato dallo stesso legislatore quando, all'art. 7 del TUPI, afferma che «le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta o indiretta...»: il principio del *gender mainstreaming*, come valore da perseguire in tutti i settori di intervento, non ha trovato finora un adeguato livello di applicazione nelle pubbliche amministrazioni né il necessario riconoscimento. Le criticità che ancor oggi si riscontrano nel lavoro pubblico sono legate ad una molteplicità di aspetti: l'obiettivo della parità di genere richiede, più di altri, sia interventi rafforzativi della parità in senso stretto che misure a sostegno della prevenzione e repressione di ogni forma di discriminazione, nonché politiche di conciliazione in un'ottica di sviluppo del benessere organizzativo. Ciò presuppone un approccio multidimensionale e polifunzionale al tema della parità.

Questo significa che la prevenzione e il contrasto a ogni discriminazione, a partire dal genere, esige che le pari opportunità vengano declinate in un contesto lavorativo nel quale, a partire dalla instaurazione del rapporto di lavoro, si generi una attenzione costante alla dimensione egualitaria dei trattamenti, nell'accezione sostanziale della necessaria diversificazione a fini paritari, si perseguano relazioni improntate alla efficienza e al tempo stesso al rispetto delle persone, alla valorizzazione delle competenze, alla parità di opportunità nei percorsi di carriera nonché alla parità salariale; tutto ciò ha bisogno che il contesto del lavoro sia permeato da una cultura orientata alla *diversity* e alla inclusione che ancora ha necessità di essere promossa.

La dimensione polifunzionale delle pari opportunità impone di avere come riferimento il rapporto di lavoro nella PA nell'intero suo svolgimento, fin dalla sua costituzione, con una modalità di reinterpretazione che lo accompagni e lo definisca secondo una molteplicità di aspetti e una pluralità di funzioni che interessano la parità, in considerazione delle importanti ricadute sulla società del lavoro pubblico.

Realizzando tale metodologia potrà essere messo a punto un diverso sistema anche organizzativo che dovrà soddisfare sia le esigenze legate al benessere delle persone che quelle di una effettività ed efficacia dei risul-

Occorre far crescere e sostenere, a partire dalla dirigenza, una nuova cultura che tenga conto della parità di genere che, come risulta dai dati statistici, ancora ha necessità di essere ampiamente promossa e che rispetti la persona sotto tutti i punti di vista



tati. Occorre far crescere e sostenere, a partire dalla dirigenza, una nuova cultura che tenga conto della parità di genere che, come risulta dai dati statistici, ancora ha necessità di essere ampiamente promossa e che rispetti la persona sotto tutti i punti di vista (relazionali, psicologici, economici e di carriera).

È notorio che la pubblica amministrazione oggi si trovi a dover fare i conti con importanti fattori di cambiamento: la trasformazione organizzativa necessaria per motivare il proprio personale e attrarre nuovi talenti, la trasformazione digitale, quella energetica/ecologica e, soprattutto, la realizzazione di un nuovo modello sostenibile di PA.

Questi nuovi scenari impongono che anche le pubbliche amministrazioni sappiano offrire progetti professionali attrattivi- e non solo lavoro ben retribuito - che sappiano valorizzare le competenze ma anche le diversità, favorire l'inclusione, la conciliazione vita-lavoro e avere una visione del futuro a garanzia delle prossime generazioni.

La PA deve avere consapevolezza di ciò che rappresenta ed uno stile dei propri valori improntato all'etica; il datore di lavoro pubblico deve strutturare percorsi continui di crescita culturale e professionale, sostenere un percorso formativo continuo nei confronti dei temi più sensibili, pari opportunità, benessere organizzativo, prevenzione e contrasto ad ogni discriminazione, a partire dal reclutamento della nuova classe dirigente.

In questo contesto non va sottovalutato il ruolo che può avere il Comitato unico di garanzia, organismo che, una lungimirante normativa (legge n. 183 del 2010) - unica nel panorama europeo - prevede in tutte le amministrazioni pubbliche, dicasteri, università, enti di ricerca, enti territoriali ecc.

Le funzioni degli organismi di parità all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane si sono notevolmente modificate nel corso del tempo, non sempre in senso positivo ma, con l'introduzione dei Comitati unici di garanzia, si sono arricchite di nuovi e importanti contenuti in un percorso parallelo a quello che ha

caratterizzato l'evoluzione della normativa antidiscriminatoria europea e nazionale.

I CUG hanno necessità di essere inseriti a pieno titolo nei processi organizzativi anche in considerazione della loro composizione paritetica (espressione dell'amministrazione e delle organizzazioni sindacali) e trovare riconoscimento per il lavoro dei componenti; possono essere un prezioso interlocutore che apporta un valore aggiunto per il personale e per l'amministrazione. In questo senso particolare importanza riveste la relazione che il Comitato deve redigere ogni anno e che rappresenta una fotografia dello stato del personale della singola amministrazione dalla quale possono emergere criticità, ma anche spunti di riflessione per eventuali azioni correttive anche in funzione della salute e sicurezza sul lavoro e per la corretta valutazione dei rischi in ottica di genere a partire dalla prevenzione di molestie e violenze secondo le dimensioni conseguenti alla ratifica della Convenzione ILO 190 da parte dell'Italia.

Fattore strategico, azione positiva e strumento di supporto, crescita e condivisione dei singoli Comitati è la Rete nazionale dei Comitati unici di garanzia che, ad oggi, conta al suo interno i CUG di quasi 400 amministrazioni pubbliche, network spontaneo a sostegno di una PA attenta e sensibile ai temi del contrasto ad ogni discriminazione, pari opportunità, benessere organizzativo.

Ma quali le azioni per aprire la strada ad una effettiva parità di genere nella PA?

- **Il Bilancio di genere:** uno strumento che mira ad individuare le risorse stanziare ed erogate in favore delle politiche delle pari opportunità e ad effettuare una valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini. Il bilancio di genere è legato all'approccio strategico del *mainstreaming* di genere in quanto è una metodologia che prevede l'integrazione della prospettiva di genere nell'attività di realizzazione delle politiche, dal processo di elaborazione all'attuazione, includendo anche la stesura delle nor-

me, le decisioni di spesa, la valutazione e il monitoraggio. Il bilancio di genere non è un documento solo contabile, ma integra e fotografa la distribuzione di genere delle diverse componenti del personale e la partecipazione di donne e uomini negli organi di governance oltre a monitorare le azioni a favore della uguaglianza e l'impatto di queste e delle politiche di amministrazione, compresi gli impegni finanziari ed economici, su uomini e donne.

- **Pianificare e programmare** secondo un'ottica di genere: la promozione della parità e delle pari opportunità nella PA necessita di un'adeguata attività di pianificazione e programmazione, strumenti ormai indispensabili per rendere l'azione amministrativa più efficiente e più efficace. I piani triennali di azione positiva sono ora confluiti nel PIAO: si deve ora garantire che questa modalità sia funzionale alla promozione della parità come strumento di efficientamento e innovazione.
  - **Benessere organizzativo e collegamento con la performance.** Le PA devono agire (direttiva 2/2019) affinché l'organizzazione del lavoro sia progettata e strutturata con modalità che garantiscano il benessere organizzativo, l'assenza di qualsiasi discriminazione e favoriscano la migliore conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita.
  - **Mappatura delle competenze professionali,** strumento indispensabile per conoscere e valorizzare le capacità di lavoro dei propri dipendenti.
  - **Formazione a supporto della innovazione e per il cambiamento culturale** destinata soprattutto al personale con qualifica dirigenziale anche apicale, per contribuire allo sviluppo della cultura di genere, attraverso la promozione di stili di comportamento rispettosi del principio di parità di trattamento e la diffusione della conoscenza della normativa in materia di pari opportunità, congedi parentali e contrasto alla violenza contro le donne, inserendo appo-
- siti moduli in tutti i programmi formativi (art. 7, comma 4, del D.lgs. n. 165/2001) e collegandoli, ove possibile, all'adempimento degli obblighi in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 28, comma 1, del D.lgs. n. 81/ 2008).
  - **Valorizzazione delle differenze:** adozione di strumenti di conciliazione e di Codici etici e Codici di condotta quali strumenti per prevenire ogni discriminazione.
  - **Linguaggio:** utilizzare in tutti i documenti di lavoro (relazioni, circolari, decreti, regolamenti, ecc.) il linguaggio di genere, rispettoso ed inclusivo.
  - **Certificazione di genere anche nella PA:** la direttiva 2/2019 prevede la sperimentazione di sistemi di certificazione di genere anche nella PA; tali sistemi rappresentano uno strumento manageriale che certifica il costante impegno profuso nell'ambito della valorizzazione delle risorse umane in un'ottica di genere e per il bilanciamento della vita lavorativa con la vita personale e familiare.
  - **Una nuova direttiva** che vada a modificare, integrandola, la Direttiva n. 2 del 2019 "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche" per dare alle PA indicazioni concrete e coerenti per l'attuazione delle misure volte a garantire le pari opportunità e fornire indirizzi operativi per l'applicazione di strumenti di conciliazione vita lavoro anche alla luce delle importanti modifiche intervenute con l'introduzione nella pubblica amministrazione del PIAO e con lo sviluppo delle azioni previste dal PNRR.





## FORMAZIONE IN CRESCITA, FORMAZIONE PER CRESCERE

di **Sauro Angeletti**, *Direttore generale dell'Ufficio per l'innovazione amministrativa, la formazione e lo sviluppo delle competenze, Dipartimento della funzione pubblica*

### **PNRR: mind the gap**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) pone la gestione e lo sviluppo del capitale umano al centro della strategia di riforma della pubblica amministrazione: preciso nella diagnosi, chiaro negli obiettivi da perseguire, il Piano fissa risultati attesi sia in termini quantitativi (almeno 750.000 dipendenti delle pubbliche amministrazioni iscritti a percorsi formativi al 30 giugno 2026) che qualitativi (almeno 525.000 dipendenti che completano con successo le attività formative).

La stretta correlazione tra i temi della formazione del personale e del rafforzamento della capacità amministrativa di amministrazioni centrali e locali, la priorità di investimento per lo sviluppo delle competenze trasversali funzionali a supportare i processi di transizione digitale, amministrativa e energetico-ecologica delle amministrazioni stesse, etc. inducono a ritenere il target quantitativo del PNRR, pure non facile da conseguire, in un certo senso 'sbagliato': lo sviluppo delle competenze trasversali del personale, infatti, deve riguardare la totalità dei dipendenti pubblici. Da ciò dipenderà la realizzazione di un rafforzamento diffuso delle amministrazioni e la possibilità che gli interventi formativi, oltre a migliorare le performance individuali, siano capaci di produrre un impatto tangibile dal punto di vista delle performance delle amministrazioni e, quindi, della (migliore) qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

La generale debolezza delle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane delle

amministrazioni, da un lato, e l'urgenza di produrre i risultati concreti in un orizzonte temporale ridotto, dall'altro, rendono necessaria, innanzi tutto, la promozione e l'affermazione, nelle amministrazioni, di una consapevolezza diffusa circa la necessità di (tornare a) formare il proprio personale, e che la formazione non costituisce una 'distrazione' rispetto all'urgenza e al peso delle attività operative, ulteriormente aggravate dalla progettazione e dalla realizzazione delle progettualità finanziate a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Anche per questo motivo, è importante mettere a disposizione delle amministrazioni, strumenti organizzativi, manageriali e culturali in grado di supportarle nella gestione delle politiche di sviluppo del capitale umano; occorre, più nello specifico, che si affermi il principio che il raggiungimento degli obiettivi del PNRR costituisce una "responsabilità collettiva di tutte le amministrazioni". Obiettivi sui quali ciascuna amministrazione verrà misurata e valutata.

### **Le coordinate per orientarsi nella formazione**

Nell'ultimo anno e mezzo, per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono stati definiti una serie di interventi di riforma e di strumenti di indirizzo e metodologici per supportare le politiche formative delle amministrazioni, tra i quali: la definizione del piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese" (gennaio 2023); l'innovazione (e l'integrazione) degli strumenti di pianificazione e programmazione delle amministrazioni grazie al Piano Integrato di Attività e Organizzazione che prevede una specifica sezione dedicata alla

formazione del personale in un quadro di integrazione con le altre strategie dell'amministrazione e con il ciclo di performance (giugno 2022); il framework delle competenze per il reclutamento dei dirigenti (giugno 2023); la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione in materia di formazione e sviluppo del capitale umano (marzo 2023); il framework per le competenze trasversali del personale con qualifica non dirigenziale (giugno 2023).

In particolare, la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione 23 marzo 2023 (*Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*), muovendo dalla riaffermazione del principio del valore della formazione quale 'diritto-dovere' del dipendente e responsabilità (obiettivo di performance) dei dirigenti, ha (ri)riportato la "questione formazione" al centro delle politiche di gestione del personale e del ciclo della performance. E lo ha fatto, fissando, per le amministrazioni e i dipendenti, specifici obiettivi formativi per l'anno 2023: avvio delle attività formative per lo sviluppo delle competenze digitali, attraverso la piattaforma "Syllabus: nuove competenze per le pubbliche amministrazioni", da parte di almeno il 30% dei dipendenti di ciascuna pubblica amministrazione; fruizione di almeno 24 ore di formazione anno per dipendente (circa quattro volte il dato medio del 2021).

Il mix di indirizzi metodologici-obiettivi di performance ha dato una spinta significativa alla formazione. Alla data del 30 settembre 2023, hanno aderito alla piattaforma "Syllabus: nuove competenze per le pubbliche amministrazioni" – la piattaforma del Dipartimento della funzione pubblica per la formazione online di tutto il personale pubblico sui temi della transizione digitale, ecologica e amministrativa – oltre 6.500 amministrazioni, in prevalenza locali (più del 50% di quelle rilevate dall'Istat nel Censimento delle istituzioni pubbliche); le amministrazioni aderenti

hanno individuato oltre 550.000 dipendenti da formare. I dipendenti che hanno avviato le attività formative sui programmi di formazione disponibili sulla piattaforma (competenze digitali, *cybersecurity*, nuovo Codice dei contratti, transizione ecologica, etc.) sono oltre 175.000.

### Syllabus: un nuovo modo di formare

Syllabus non è solo la prima iniziativa formativa messa in campo dal Dipartimento della funzione pubblica per conseguire gli obiettivi del PNRR, ma anche l'infrastruttura tecnica e tecnologica per la promozione degli altri interventi di sviluppo delle competenze programmate, tra i quali la progettazione e lo sviluppo di comunità di pratica relative a specifici ruoli/figure professionali (tra i quali i responsabili della gestione delle risorse umane e della formazione), affidata alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e il finanziamento di piani formativi professionalizzanti predisposti dalle singole amministrazioni, gestiti dal Formez.

L'avvio in esercizio della piattaforma Syllabus ha contribuito, tra le altre cose, al conseguimento di alcuni importanti risultati anche dal punto di vista delle metodologie formati-

ve e della promozione di una più generale cultura della formazione continua.

Innanzitutto, la piattaforma ha moltiplicato le opportunità di formazione, e le ha rese fruibili gratuitamente: non è un caso, a questo proposito, che le amministrazioni aderenti a Syllabus sono, in prevalenza, locali e di piccole dimensioni, ovvero amministrazioni che hanno maggiore difficoltà (e disponibilità di risorse finanziarie) ad investire in formazione.

In secondo luogo, ha riaffermato il principio (metodologico) che tutta la formazione deve

Il mix di indirizzi metodologici-obiettivi di performance ha dato una spinta significativa alla formazione. Alla data del 30 settembre 2023, hanno aderito alla piattaforma "Syllabus" oltre 6.500 amministrazioni, in prevalenza locali



essere attivata a partire dall'analisi dei gap di competenza rilevati a livello individuale. La previsione di un ciclo formativo che parte dall'assessment delle competenze in entrata dei discenti e che termina con la verifica dell'apprendimento consente, peraltro, di mettere a disposizione di amministrazioni e dipendenti, sempre gratuitamente, una base di conoscenza unica per programmare ulteriori iniziative formative mirate.

Inoltre, Syllabus ha consolidato modalità di formazione innovative per le amministrazioni pubbliche – MOOC e formazione online – diffuse in maniera non sempre organica e strutturata durante la pandemia da Covid-19. La formazione online, in particolare, ha il vantaggio, tra gli altri, di essere più facilmente fruibile da parte dei discenti e compatibile con le attività lavorative.

### **Syllabus: non solo contenuti formativi, ma percorsi di apprendimento**

Inoltre, con Syllabus sono stati messi a disposizione di amministrazioni e discenti non solo "contenuti formativi", ma "percorsi di apprendimento" personalizzati, che si concludono con il conseguimento di una attestazione virtuale (*open badge*) che alimenta il personale fascicolo della formazione di ciascun dipendente. I dati di "performance formative" dei discenti dimostrano che questi hanno riconosciuto, apprezzato e colto il valore di questo impianto metodologico: quasi due terzi dei dipendenti che si sono formati sul programma relativo alle competenze digitali, ad esempio, arrivano a conseguire il livello di padronanza avanzata partendo da "nessun livello di competenza" o "livello di competenza base". Ciò, a dimostrazione che la formazione non è vissuta come un 'mero adempimento' assolvibile solo con un "passaggio di livello di padronanza", ma come un obiettivo di crescita professionale (e personale).

Infine – ma l'elenco non ha alcuna pretesa di esaustività – la piattaforma Syllabus, mettendo a disposizione contenuti formativi definiti a partire da framework di competenze

trasversali, assicura la piena coerenza e un allineamento sostanziale tra questi ultimi e le necessità del lavoro, a partire da quelle funzionali allo sviluppo delle competenze digitali, necessarie per il lavoro da remoto, fuori dall'ufficio, ma anche di quello in presenza e quelle inerenti alla conoscenza e all'approfondimento di novità normative. Significativo, da questo punto di vista, è il fatto che in meno di quattro mesi dalla data di pubblicazione del corso (26 giugno 2023), abbiamo avviato la fruizione dei contenuti formativi di aggiornamento sulle novità del codice dei contratti oltre 17.500 dipendenti, per circa tre quarti delle amministrazioni locali. Di questi, oltre 7.500 l'hanno già concluso.

## IL PERCORSO FORMATIVO DI REGIONE LAZIO SUL PROJECT MANAGEMENT QUALE LEVA PER FAR FRONTE ALLE SFIDE DEL PNRR

|

di **Luigi Ferdinando Nazzaro**, *Direttore della Direzione Affari Istituzionali e Personale, Regione Lazio*

Da molti anni si dibatte sulla riforma della pubblica amministrazione e sulle modalità di selezione e gestione del personale appartenente al pubblico impiego. Molti interventi normativi e contrattuali si sono susseguiti nell'ultimo decennio, ma la vera spinta al cambiamento è inesorabilmente arrivata dall'esterno.

La gestione della fase post pandemica e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza impone un cambio di passo.

Modalità di selezione, capacità manageriali, conoscenze e competenze specialistiche del personale sono aspetti ineludibili nella gestione delle Risorse Umane delle pubbliche amministrazioni, che devono improntare sia la fase selettiva dell'ingresso nel pubblico impiego sia la vita lavorativa del dipendente attraverso specifici percorsi di formazione, crescita professionale e carriera.

Sono affermazioni che sentiamo ripetere spesso da più parti negli ultimi tempi e che possono essere tacciate di poca concretezza se poi non trovano una esatta corrispondenza nell'agire quotidiano del dipendente pubblico. Entriamo nel concreto e parliamo della figura del *project manager*. Fino a qualche anno fa sarebbe apparso bizzarro pensare ad una figura del genere nella pubblica amministrazione: ci saremmo detti che non siamo certo una multinazionale d'oltreoceano!

Eppure, sono decenni che gestiamo Fondi comunitari che ci obbligano a rispettare modalità e tempi di gestione dei progetti e a verificarne la qualità, anche se non sempre con ottimali performance.

Forse già eravamo dei *project manager* inconsapevoli?

In una società che è orientata al risultato, anche la pubblica amministrazione deve fare i conti con le richieste degli *stakeholder*, cittadini, utenti, imprese ecc., con obiettivi pianificati e coerenti con la *mission* aziendale che è quella di creare valore pubblico e occorre farlo in tempi rapidi.

Ci sono poi priorità di *policy* e tra queste sicuramente i progetti europei e quelli del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quelli dedicati alla trasformazione digitale ed ecologica, che richiedono tempestività, semplificazione e capacità di gestione.

Tutto ciò richiede in capo al personale l'esigenza di sviluppare alcune capacità e competenze: *problem solving*, capacità di analisi, capacità decisionale.

Il progetto sperimentale sull'analisi delle competenze del personale che la Giunta regionale del Lazio ha avviato alla fine del 2019 si pone obiettivi concordanti anche con la direttiva del ministro Zangrillo del 23 marzo 2023 sulla Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'obiettivo è la valorizzazione delle competenze del dipendente e del senso di appartenenza di quest'ultimo all'organizzazione, così che l'amministrazione possa collocare la persona giusta al posto giusto.

Sulla stessa linea si pone il DM sulle competenze trasversali del personale non dirigenziale del 28 giugno 2023 che punta sulle *soft skills* riferite al 'come' svolgere il lavoro in modo efficace.

Ecco perché la Giunta regionale del Lazio, per



percorrere quel cammino di modernizzazione armonico con il contesto che la circonda, evidenziato in più occasioni dal Ministro per la pubblica amministrazione, nel mese di settembre 2022, ha avviato per tutti i dirigenti e funzionari, in collaborazione con FPA, il percorso di *Project Management* livello base, online e in modalità asincrona erogato sulla piattaforma Edu.Lazio.

Altamente qualificato e in linea con gli obiettivi strategici previsti dal PNRR è stato articolato in 3 moduli, uno per ogni gruppo di conoscenza previsti per la preparazione all'esame di certificazione e una sessione di simulazione di esame, per un totale di 45 ore di formazione in autoapprendimento.

ne di livello superiore rispetto alla ISIPM-Base®, completando così la preparazione sulle conoscenze di Gestione Progetti con lo studio approfondito dei processi, secondo le Linee guida fornite dalle Norme UNI ISO 21500:2016 e UNI ISO 21502:2021 e sviluppando abilità nell'applicazione delle tecniche di *Project Management* anche utilizzando strumenti software di supporto. L'obiettivo del Campus è stato quello di fornire le competenze fondamentali necessarie alla gestione autonoma di un progetto con lezioni in sincrono e laboratori finalizzati alla preparazione dell'esame con una certificazione delle competenze acquisite rilasciata da Organismi di Certificazione accreditati da ACCREDIA;

- **3 giornate di formazione in sincrono** (di 8 ore ciascuna) con carattere laboratoriale per accompagnare 35 partecipanti alla **Qualificazione eU-maps®** con l'obiettivo di completare il percorso base con la conoscenza della disciplina dell'Europrogettazione e del *Project Management* in maniera integrata, prevedendo anche la certificazione di questi partecipanti e l'abilitazione alle competenze di base necessarie a ricoprire il ruolo di esperto in progettazione e gestione dei fondi europei e *project manager* nelle PA, e così essere in possesso delle conoscenze riguardanti la formulazione e gestione dei progetti finanziati con i fondi europei con un'immediata applicazione nelle singole realtà operative.

Ad oggi sono stati iscritti n. **1.787 dipendenti** al percorso base in modalità asincrona di *Project Management* e **934 collaboratori** al 13 settembre 2023 hanno concluso i tre moduli. Sono state rilasciate **60** certificazioni ISIPM-Base®, **21** ISIPM-Av® e **18** certificazioni eU-maps®.

I riscontri del personale, soprattutto dei collaboratori che hanno partecipato ai Campus in presenza, sono stati assolutamente positivi sia in merito agli argomenti trattati che ai docenti intervenuti. La partecipazione ai laboratori e alle simulazioni progettuali hanno

L'obiettivo è la valorizzazione delle competenze del dipendente e del senso di appartenenza di quest'ultimo all'organizzazione, così che l'amministrazione possa collocare la persona giusta al posto giusto

Il percorso, in un primo tempo in piattaforma fino al 6 aprile 2023, è stato recentemente prorogato al 4 marzo 2024 anche per consentire ai profili appartenenti all'area degli istruttori, segnalati nel frattempo dai vari referenti formativi interni (figure preposte per costituire un ponte di collegamento tra l'Ufficio formazione e le varie strutture

dell'Ente), di poter usufruire di questa opportunità.

Inoltre, è stata prevista, per un numero limitato di dipendenti (inizialmente 70), individuati dai direttori regionali della Giunta, sempre per il tramite dei referenti formativi, la possibilità di conseguire, previo esame, la certificazione ISIPM-Base® di *Project Management* e anche di poter accedere a percorsi avanzati specialistici.

E infatti, accanto alla formazione di **Project Management** base, sono state programmate:

- **3 giornate di formazione in sincrono** (di 8 ore ciascuna) con carattere laboratoriale per accompagnare 35 partecipanti alla **Qualificazione ISIPM-Av®** di *project manager* professionista, quindi una certificazio-

reso le lezioni stimolanti e coinvolgenti e calate sulle esigenze operative dei partecipanti. A questo punto è opportuna una riflessione. Le sfide che ci porta ad affrontare il PNRR per rendere la pubblica amministrazione più attrattiva e più efficiente e senza vincoli burocratici, in un contesto che è continuamente mutevole, possono portare a reticenza, diffidenza, chiusura o essere colte come delle opportunità di crescita e di sviluppo al punto da far sì che la stessa pubblica amministrazione cambi prospettiva e diventi parte attiva del cambiamento.

Non possiamo non tener conto di eventi imprevedibili, come il Covid-19, che hanno cambiato le abitudini di vita delle persone, o di fenomeni come i cambiamenti climatici, la globalizzazione, o ancora l'Intelligenza artificiale che porterà alla scomparsa di diverse professioni ma, per fortuna, anche alla creazione di nuove.

Ecco perché è importante che non venga perso il contatto con lo sviluppo di nuove tecnologie ma è altresì rilevante istruire in tempo utile il personale sulle tecnologie del futuro. E allora bisogna puntare su nuove professioni e attività lavorative all'interno delle PA ma anche a un nuovo tipo di formazione.

Questo è il paradigma che la Giunta regionale Lazio ha seguito optando per la seconda ipotesi per essere parte attiva del cambiamento, agendo sulle leve motivazionali. Il personale ha bisogno di attività di formazione su base regolare per avere nuovi stimoli, tenersi aggiornato sugli ultimi sviluppi ed avere sempre la risposta alle proprie esigenze migliorando la performance.

Quello che dobbiamo comprendere, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico, è che dal momento in cui i dipendenti sono consapevoli dell'impatto del proprio ruolo sulla *mission* e sulle *policy* aziendali, sono anche in grado di identificarsi con l'ente per cui lavorano e quindi tutto diventa un unico contesto.

Durante la pandemia l'approccio alla formazione è stato esclusivamente quello in moda-

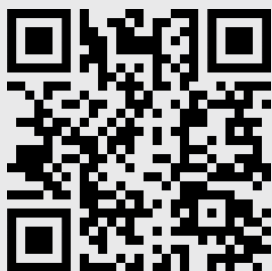
lità a distanza. Oggi si pensa a una tipologia di formazione mista: formazione a distanza, presenza e *'blended learning'* che combina le due tipologie di formazione in considerazione delle finalità e obiettivi formativi. La classica formazione frontale d'aula vede un cambio di passo: deve essere stimolante, deve rendere il discente immediatamente operativo, deve essere caratterizzata da una partecipazione attiva, deve coinvolgere anche con esercitazioni laboratoriali di gruppo. La finalità è quella di una condivisione dei saperi, da attuare anche attraverso la costituzione di comunità di pratica di natura tecnico-specialistica.

Anche la formazione a distanza in asincrono, oggi, subisce un'evoluzione: diapositive, video tutorial in pillole, simulazioni di conversazioni, giochi interattivi per valutare il livello di competenza sono tutti strumenti utili per raggiungere in modo più efficace gli obiettivi formativi.

C'è tanto lavoro ancora da fare, ma riteniamo senza ombra di dubbio, di aver intrapreso la strada giusta. Un supporto importante ce lo darà anche il nuovo sistema informativo, Sistema Integrato per la Gestione e lo Sviluppo delle Risorse Umane (*Human Capital Management*), col quale si è inteso rispondere all'esigenza di migliorare la qualità dell'azione amministrativa regionale con lo sviluppo delle professioni, la gestione dei talenti e la valorizzazione delle competenze.



## FPA DIGITAL SCHOOL: FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO PER LE AMMINISTRAZIONI CHE CAMBIANO



Vai alla piattaforma  
FPA Digital School



Rivedi tutte le Academy di  
FORUM PA 2023

Il catalogo di FPA Digital School, oltre ai suoi 120 corsi strutturati, nel corso del 2023 si è arricchito di tante iniziative formative progettate per raccontare e sostenere la PA che cambia.

A febbraio, forti dell'interesse riscontrato nelle edizioni del Campus di formazione sincrona dedicate al Piano integrato di attività e organizzazione, abbiamo realizzato il percorso di apprendimento in e-learning PIAO: Come programmare in modo integrato per produrre valore pubblico con la partecipazione di Enrico Deidda Gagliardo, Direttore scientifico del CERVAP e Prorettore al Valore Pubblico dell'Università di Ferrara. Il corso ospita 13 videolezioni per oltre 3 ore di durata complessiva. I prodotti didattici sul PIAO 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.

Da luglio, per sostenere le PA e le imprese nell'adozione del Nuovo Codice dei Contratti pubblici, in collaborazione con l'avvocato Paola Conio, abbiamo realizzato diverse edizioni del Campus tematico ideato per trasferire in 8 ore di apprendimento (a distanza, ma guidati dalla docente) tutte le informazioni necessarie per comprendere le novità introdotte dalla normativa, dalla digitalizzazione alla nuova figura del Rup, dai nuovi principi alle regole per effettuare acquisti sotto-soglia.

In autunno, in collaborazione con Digital Attitude abbiamo proposto il Campus dedicato al "Framework delle competenze trasversali per il personale non dirigenziale del settore pubblico", la nostra offerta didattica interattiva e in sincrono per presentare il nuovo documento promosso dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Una cornice di competenza articolata in 16 Soft skills suddivise in 4 Aree e accompagnate da 3 valori trasversali. Il Campus si pone l'obiettivo di aiutare le PA con un percorso di conoscenza e consapevolezza funzionale alla gestione di un modello di competenze specifico a cui gli enti sono chiamati a riferirsi scegliendo le dimensioni più rilevanti nel loro contesto. Il Campus si accompagna ai tanti percorsi in autoapprendimento che dedichiamo alle **competenze trasversali** attraverso un catalogo di 19 corsi che mirano a sviluppare proprio le soft skills per abilitare il cambiamento organizzativo. La nostra offerta didattica (**Tecniche di lavoro di gruppo e problem solving nella PA, Come facilitare l'onboarding dei nuovi assunti e Soft skills per i dipendenti pubblici**) mira a individuare e potenziare un vasto insieme di abilità utili alla persona, implicate in numerosi tipi di contesti lavorativi e sociali, dai più elementari ai più complessi, in situazioni operative tra loro diverse.



Un'Academy curata da FPA Digital School. Foto di Rina Ciampolillo

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.

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 alle 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.

Infine, per dare il nostro personale contributo all'Anno europeo delle competenze proclamato dalla Commissione europea nel 2023, FPA Digital School ha organizzato il programma di Academy di FORUM PA 2023 composto da oltre 40 momenti formativi gratuiti dislocati nei tre giorni della manifestazione e articolati su quattro temi guida sui quali convergono tutti i momenti di studio e riflessione, rigorosamente in presenza: Persone, Organizzazioni, Transizione digitale e Futuri sostenibili.





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



▲  
Vai alla piattaforma  
ConcorsiConTe



▲  
Rivedi l'Academy Competenze e  
formazione per la PA che cambia

Continua il successo dell'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.

Gli utenti possono scegliere tra **27 Percorsi specialistici** – pronti all'uso – per studiare e arrivare pronti all'appuntamento con le selezioni pubbliche o scegliere in autonomia le materie da approfondire attraverso la Biblioteca dei Saperi.

La piattaforma offre, infatti, 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 videolezioni, testi da scaricare e quiz di auto-valutazione per misurare il livello di preparazione.

Anche nel 2023 l'offerta formativa, inoltre, è stata potenziata attraverso l'inserimento di due banche dati di questionari esclusivi, dopo i quiz di inglese e dell'informatica per allenarsi alle prove preselettive, il percorso è stato potenziato da una banca dati di questionari ispirata al framework delle competenze trasversali del personale non dirigente pubblicato nell'estate di quest'anno.

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 ed infine Normativa sulla Salute e Sicurezza sul lavoro;
- **Economia**, bilancio e contabilità pubblica, tra cui Bilancio e Contabilità pubblica, Contabilità aziendale, Economia del Lavoro, Scienza delle Finanze, Principi di Economia, Principi di Finanza pubblica e Bilancio e Contabilità pubblica, Elementi di Bilancio europeo; Bilancio Armonizzato ed Elementi di Europrogettazione;
- **Statistica**;

- **Sanità**, tra cui percorso infermieri, percorso Oss, Privacy e Sicurezza;
- **Pianificazione, programmazione, controllo, organizzazione e gestione aziendale**;
- **Enti locali**;
- **Cos'è la pubblica amministrazione e come si articola**;
- **PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)**;
- **Competenze trasversali**;
- **Test pre-selettivi di logica**.

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**, con oltre 80 docenti **coinvolti e di 855 oggetti formativi**, suddivisi tra:

- Video Lezioni con docente (531)
- Video Animati (182)
- Questionari (128)
- Podcast di aggiornamento (13)

Già presenti in piattaforma tanti percorsi formativi come **Sanità**, dedicati ad 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. In linea con l'andamento degli anni precedenti nel 2023 il sito internet che ospita la piattaforma di ConcorsiConTe ha superato i **2 milioni di pagine visualizzate**.



## BIBLIOTECA DEI SAPERI

Benvenuto/a nella Biblioteca dei saperi

Una raccolta di tutto il materiale utile per la preparazione ai concorsi (testi, video, quiz). Attraverso una ricerca mirata potrai trovare le materie di tuo interesse e **comporre autonomamente il tuo pacchetto di studio** (dal diritto, all'economia, fino alla contabilità). Segui le istruzioni, è semplice. Clicca su una delle **Macrocategorie** riportate di seguito per filtrare gli oggetti formativi appartenenti a quella macro area.



La biblioteca dei saperi



## IL PIAO COME “STRUMENTO DI INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA E PROFESSIONALE”

di **Enrico Deidda Gagliardo**, *Direttore scientifico del CERVAP e Prorettore alla programmazione, al bilancio e alla creazione di Valore Pubblico dell'Università di Ferrara*

### Valore Pubblico e salute organizzativa e professionale: i gap registrati nei PIAO 2022-2024 e 2023-2025

L'Osservatorio sulla qualità dei PIAO del Centro di Ricerca sul Valore Pubblico ([www.cervap.it](http://www.cervap.it)) fotografa i Piani Integrati di Attività e di Organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni dei diversi comparti nei cicli programmatici triennali. L'analisi fa riferimento a dieci criteri che afferiscono a tre dimensioni: qualità del documento, qualità dei soggetti e qualità del processo, come di seguito riportato.

#### Qualità del documento

- **Semplificazione** (-piani; -adempimenti; -doppioni; -pagine; -tempi; -allegati; +leggibilità; +navigabilità; -monitoraggi)
- **Selettività** (-obiettivi ordinari; +selezione priorità)
- **Adeguatezza** (+congruità indicatori: indicatori analitici di impatto e indicatori sintetici di Valore Pubblico per obiettivi di Valore Pubblico e strategie; indicatori di performance per obiettivi operativi; indicatori di gestione del rischio per misure anticorruzione e trasparenza; indicatori di salute delle risorse per azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale)
- **Integrazione verticale** (tra obiettivi di valore pubblico, obiettivi strategici, obiettivi operativi, azioni di miglioramento della salute delle risorse) **ed orizzontale** (tra obiettivi operativi di performance e misure anticorruzione)

- **Funzionalità al Valore Pubblico** (+obiettivi, misure e azioni funzionali ad ogni specifico obiettivo di VP)

#### Qualità dei soggetti

- **Partecipazione dei Responsabili funzionali** (ovvero, delle varie SottoSezioni del PIAO)
- **Partecipazione dei Responsabili tematici** (ovvero, dei vari obiettivi di Valore Pubblico)
- **Partecipazione degli stakeholder** (sia interni che esterni all'amministrazione)

#### Qualità del processo

- **Chiarezza delle fasi, dei ruoli e dei tempi** di predisposizione del PIAO
- **Sequenza programmatica:** maggiore salute delle risorse (in particolare, organizzativa e professionale) favorisce minori rischi e maggiori performance, consentendo maggiore creazione e protezione del Valore Pubblico. Ma in fase programmatica, occorre partire al contrario, ovvero chiedendosi quale Valore Pubblico si vuole creare e proteggere e ricostruendo la sequenza programmatica in modo funzionale a ciò.

L'Osservatorio in oggetto ha fin qui analizzato i PIAO 2022-2024 e 2023-2025 di tutti i Ministeri, delle Province, selezionate insieme ad UPI, e delle Università italiane mega, grandi e medie (in tal caso in partnership con il CEPASS dell'Università di Chieti-Pescara).

Emerge in maniera chiara l'esistenza di un gap di funzionalità tra azioni di miglioramento della salute delle risorse e obiettivi di Valore Pubblico. Queste le principali evidenze:

- **SottoSezione “Organizzazione”:** *solo il 3% dei PIAO 2022-2024 e 2023-2025 dei Ministeri, il 35% delle Università, il 12% delle Province contiene azioni di innovazione or-*

ganizzativa funzionali agli obiettivi di Valore Pubblico pianificati nella relativa SottoSezione; nella maggior parte dei casi le amministrazioni esaminate si sono limitate ad inserire l'organigramma al 31 dicembre dell'anno precedente, senza programmare innovazioni organizzative funzionali a favorire il raggiungimento degli obiettivi di VP pianificati.

- **SottoSezione "Organizzazione del Lavoro Agile":** solo il 7% dei PIAO 2022-2024 e 2023-2025 dei Ministeri, il 35% delle Università grandi, il 12% delle Province contiene azioni di organizzazione del lavoro agile funzionali agli obiettivi di Valore Pubblico pianificati; i migliori esempi si riconducono alle amministrazioni che in passato avevano sperimentato con successo il POLA (Piano Organizzativo del Lavoro Agile).
- **SottoSezioni "Fabbisogno e Formazione del Personale":** solo il 7% dei PIAO 2022-2024 e 2023-2025 dei Ministeri, il 25% delle Università grandi, l'8% delle Province **contiene azioni di reclutamento e formazione funzionali agli obiettivi di Valore Pubblico**; nella maggior parte dei piani di fabbisogno del personale, le amministrazioni osservate **si sono limitate prevedere il numero delle risorse umane da reclutare, con scarsa o nulla attenzione alla programmazione dei profili e delle modalità di reclutamento più funzionali ad ognuno degli obiettivi di valore pubblico pianificati**; nella maggior parte dei piani formativi, le amministrazioni indagate si sono limitate ad elencare genericamente le attività formative, con poca o nessuna attenzione alla programmazione dei percorsi più funzionali a costruire le competenze utili per ognuno degli obiettivi di valore pubblico pianificati.

## Traiettorie evolutive: come può il PIAO 2024-2026 diventare un vero strumento di innovazione organizzativa e professionale?

Per colmare gli importanti gap di innovazione organizzativa e professionale fotografati dal CERVAP, occorrerebbe alimentare la predisposizione dei PIAO 2024-2026 e successivi a partire da una mappatura integrata dei processi collegati ad ogni obiettivo di Valore Pubblico e ai relativi obiettivi di performance inseriti nei PIAO secondo una *logica circolare*: la mappatura integrata dei processi organizzativi alimenta il PIAO e il report del PIAO alimenta l'aggiornamento della mappatura integrata. Premesso che il **procedimento amministrativo** costituisce la parte visibile e tangibile (soprattutto documentale) di un **processo organizzativo** sottostante (utilizzando la metafora dell'iceberg' il procedimento è la parte visibile del processo, ovvero quella sopra il livello dell'acqua), si potrebbe scrivere che il processo, invisibile perché sotto il livello dell'acqua, è costituito:

- da tutte le attività previste dalla normativa per il corretto svolgimento dal procedimento (avvio, istruttoria, decisione, emissione del provvedimento, ecc.);
- da attività ulteriori, non previste dalla normativa, ma necessarie dal punto di vista organizzativo.

Ciò premesso, la mappatura dei procedimenti amministrativi potrebbe rappresentare un punto di partenza per la **mappatura dei processi organizzativi**, che a sua volta consiste in un insieme di tecniche per identificare e rappresentare i processi organizzativi, nelle proprie attività componenti e nelle loro interazioni con altri processi.

Per **mappatura integrata dei processi organizzativi** s'intende, invece, l'identificazione e la rappresentazione di uno stesso processo organizzativo secondo diverse prospettive tra loro complementari.

Nella proposta metodologica, sintetizzata di seguito, si propone di formulare le azioni di innovazione organizzativa, di organizzazione



Nella maggior parte dei piani di fabbisogno del personale, le amministrazioni osservate si sono limitate a prevedere il numero delle risorse umane da reclutare, con scarsa o nulla attenzione alla programmazione dei profili e delle modalità di reclutamento più funzionali ad ognuno degli obiettivi di valore pubblico pianificati

del lavoro agile, di reclutamento e di formazione, oltre che degli obiettivi di performance e delle misure di gestione dei rischi (non solo corruttivi) in modo funzionale agli obiettivi di Valore Pubblico del PIAO, a partire dalla mappatura integrata dei processi organizzativi prioritari dell'ente.

Per ogni obiettivo di performance, e quindi per ogni obiettivo di VP connesso, la mappatura integrata si dovrebbe focalizzare su quattro ambiti, per ognuno dei quali si riporta di seguito la domanda che dovrebbe accompagnare

la compilazione della **GRIGLIA DI MAPPATURA INTEGRATA DEI PROCESSI**:

#### **OBIETTIVO di VP e di Performance:**

- Qual è l'*obiettivo di VP* del PIAO di cui si vuole mappare il processo?
- Qual è l'*obiettivo di Performance*, funzionale al suddetto obiettivo di VP, di cui si vuole mappare il processo?

#### **CARTA D'IDENTITÀ DEL PROCESSO:**

- Qual è il procedimento amministrativo di riferimento collegato al processo? Quali i riferimenti normativi e/o regolamentari?
- Qual è l'attività di *start* del processo?
- Quali sono le attività principali che compongono il processo e come sono collegate tra loro (modo sequenziale e/o parallelo)?
- Qual è l'attività di *end* del processo?
- Quali sono i principali *output* del processo?
- Chi è il *Process owner* o responsabile principale del processo?
- Chi sono gli eventuali soggetti contributori, autorizzatori/approvatori, informati, interessati nel processo?

#### **VISTA PERFORMANCE MANAGEMENT (collegata alla SottoSezione "Performance" del PIAO):**

- Quali sono gli *indicatori di performance* (KPI) del processo, eventualmente utilizzati nell'ultimo PIAO approvato?
- Quale *formula* dei KPI nell'ultimo PIAO approvato?
- Quale *baseline* dei KPI nell'ultimo PIAO approvato?

#### **VISTA RISK MANAGEMENT (collegata alla SottoSezione "Rischi" del PIAO):**

- **Identificazione del rischio:** quali sono le tre categorie di rischio e i relativi fattori di rischio che ritiene più rilevanti, tra quelli indicati nella tassonomia? Solo con riferimento ai rischi corruttivi: a quale area di rischio afferisce tale fattore di rischio? Solo con riferimento ai rischi corruttivi, il processo rientra in una categoria di processi prioritari identificata dal PNA 2022?
- **Valutazione del rischio:** qual è il livello di rischio [basso (1), medio (2), alto (3)] con riferimento alla Probabilità, all'Impatto e al Controllo? Qual è la graduatoria complessiva dei rischi? Quali rischi si intende trattare e quali no?
- **Trattamento del rischio** (collegata alla SottoSezione "Rischi" del PIAO): quali misure di mitigazione dei rischi prioritari? Quali sono gli indicatori di gestione del rischio (KRI) del processo, eventualmente utilizzati nell'ultimo PIAO approvato? Quale formula dei KRI nell'ultimo PIAO approvato? Quale *baseline* dei KRI nell'ultimo PIAO approvato?

#### **VISTA SALUTE DELLE RISORSE (collegata alla SottoSezione "Salute" del PIAO):**

- **Salute organizzativa:** (AS IS) la struttura organizzativa è funzionale all'obiettivo di VP? (GAP) Quali sono gli aspetti organizzativi di struttura e di processo non funzionali? (TO BE) In caso di assente o bassa funzionalità organizzativa, quali innovazioni organizzative si potrebbero apportare (azione e target nel PIAO)?

- **Salute organizzativa agile:** (AS IS) l'organizzazione agile è funzionale all'obiettivo di VP? (GAP) Quali sono le condizioni di contesto (ad esempio, digitali, economiche, ecc.) e gli aspetti organizzativi di struttura e di processo non funzionali? (TO BE) In caso di di assente o bassa funzionalità dell'organizzazione agile, quali condizioni abilitanti servirebbero e quali innovazioni organizzative agili si potrebbero apportare (azione e target nel PIAO)?
- **Salute professionale (fabbisogno):** (AS IS) i profili professionali esistenti all'interno dell'amministrazione sono funzionali all'obiettivo di VP? (GAP) Quanti e quali sono i profili professionali mancanti? (TO BE) In caso di assente o bassa funzionalità dei profili professionali esistenti, quali azioni di reclutamento (concorso, mobilità, selezione interna, ecc.) si potrebbero realizzare e quanti e quali profili professionali funzionali s'intende reclutare (azione e target nel PIAO)?
- **Salute professionale (formazione):** (AS IS) le competenze verticali e trasversali esistenti all'interno dell'amministrazione sono funzionali all'obiettivo di VP? (GAP) Quanti e quali sono le competenze funzionali mancanti? (TO BE) In caso di assente o bassa funzionalità delle competenze verticali e trasversali esistenti, quali azioni di formazione (interna, esterna o mista) si potrebbero realizzare e quante e quali competenze s'intende formare (azione e target nel PIAO)?

Naturalmente, quanto sopra scritto si può applicare con le opportune contestualizzazioni alle altre dimensioni di salute delle risorse (ad esempio, economico-finanziaria, digitale, infrastrutturale, informativa, relazionale, di genere, di clima, ecc.)

## Conclusioni

L'integrazione di processi, soggetti e strumenti è una preziosa occasione per le PA che la sapranno cogliere.

La creazione di Valore Pubblico interno (ovvero il miglioramento della salute delle risorse) è il presupposto per la creazione di Valore Pubblico esterno (ovvero per la comunità di riferimento): pertanto, occorrerà prima fotografare l'adeguatezza della salute organizzativa e professionale e individuare il gap rispetto ai livelli funzionali (tramite la mappatura integrata dei processi) e poi programmare le azioni e i target funzionali ad abilitare il raggiungimento degli obiettivi di Valore Pubblico pianificati (tramite il PIAO). Per fare un semplice esempio, un'Università che abbia pianificato un obiettivo di Valore Pubblico legato al miglioramento del livello occupazionale e retributivo dei propri studenti, dovrebbe programmare la creazione di un ufficio placement se non esistente (innovazione organizzativa), le condizioni abilitanti per consentirne un funzionamento in modalità smart (organizzazione agile), la quantità e la qualità di profili professionali specializzati sul placement da reclutare esternamente e da selezionare internamente (fabbisogno del personale) e, infine, le competenze verticali sul placement e trasversali da formare o aggiornare per il personale reclutato esternamente e selezionato internamente (formazione del personale).

Sarà difficile scardinare comportamenti programmatori cristallizzati nel tempo. Si facciano avanti i coraggiosi.



## PER SAPERNE DI PIÙ



Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo sui temi del lavoro pubblico. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione dei principali appuntamenti.



### ◀ **Smart working nella PA, come farlo diventare fattore di cambiamento**

26 gennaio 2023

In collaborazione con: Dell Technologies, Intel, VMware



### ◀ **La riforma della dirigenza, un cantiere ancora aperto. Quali caratteristiche per il manager pubblico del futuro?**

17 maggio 2023



### ◀ **OPEN DAY PA: apriamo le amministrazioni ai nuovi talenti**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Cisco, DXC Technology, Indeed, Intellera Consulting, Lutech



### ◀ **La stagione dei rinnovi: liberare le potenzialità innovative dei nuovi contratti**

18 maggio 2023



### ◀ **Formazione ed empowerment nella PA, tra strategie nazionali ed anno europeo delle competenze**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Formez PA



### ◀ **Competenze, modelli organizzativi e piattaforme tecnologiche per il futuro del lavoro nella PA**

6 aprile 2022

In collaborazione con: Formez PA, Pexip



### ◀ **Accesso alla PA: dalla riforma dei concorsi alle leve abilitanti per un'efficace politica di assunzione**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Formez PA, Intellera Consulting



### ◀ **We want you! La PA alle prese con l'Employer Branding. Strumenti, soluzioni e pratiche per essere attrattivi**

21 novembre 2023

In collaborazione con: Indeed



# TRASFORMAZIONE DIGITALE





## PA DIGITALE, TRA *TREND* DI CRESCITA, DISCONTINUITÀ E TIRANNIA DELL'ADEMPIMENTO: UN ANNO VISSUTO "NAVIGANDO DI BOLINA"

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

Il 2023 della PA digitale sembra oscillare tra due poli opposti, in una crescente tensione tra continuità e discontinuità. Pur muovendosi nel quadro di una sostanziale stabilità, caratterizzata da progressi costanti e da un avanzamento delle misure sulla digitalizzazione in linea con le *roadmap* di riferimento, i diversi processi che caratterizzano questa importante area di *policy* iniziano a presentare degli elementi di discontinuità rispetto al recente passato. Un fenomeno che caratterizza tanto i processi già avviati da tempo, come la diffusione dei grandi progetti di carattere nazionale (vedi le piattaforme), quanto i percorsi di più recente sviluppo, come quelli relativi alle misure del PNRR sulla digitalizzazione della PA<sup>1</sup>. Percorsi che, già strettamente correlati, iniziano a incrociarsi in maniera sempre più incisiva, sebbene gli effetti del PNRR non siano ancora del tutto visibili sui *trend* comunque in crescita del digitale.

Le discontinuità, qui appena accennate e successivamente approfondite nei paragrafi successivi, presentano tuttavia caratteristiche e sfumature differenti. Se alcune di queste possono essere ricondotte a fattori fisiologici o alla naturale evoluzione normativa e tecnologica, altre afferiscono a criticità interne alla nostra PA, che se non affrontate rischiano di minare quanto di buono fatto fin qui. Gli elementi su cui occorre prestare particolare attenzione, stante la loro portata e il loro impatto potenziale, sono quelli inerenti

all'attuazione di PA Digitale 2026<sup>2</sup> sui territori. Giunto al metaforico "**giro di boa**", il PNRR entra ora nella fase più delicata della sua implementazione. I prossimi due anni e mezzo saranno costellati di obiettivi sfidanti, il cui raggiungimento dipenderà innanzitutto dalla capacità delle amministrazioni locali di completare i diversi progetti finanziati. Sebbene il capitolo sulla digitalizzazione abbia dimostrato una certa resilienza rispetto agli scossoni dell'ultimo anno, che hanno portato a rimodulazioni (anche sostanziali) di altre componenti del Piano, alcuni segnali provenienti dai territori indicano la necessità di rinnovare l'attenzione sulla preparazione delle organizzazioni pubbliche a gestire il cambiamento. Il tutto in un contesto in continuo mutamento, gravato da congiunture sfavorevoli (vedi le turbolenze dello scenario globale) e da ataviche debolezze della nostra macchina pubblica.

### La diffusione degli strumenti digitali, tra crescita e consolidamento

Anche nell'ultimo anno i grandi progetti-Paese in tema di PA digitale hanno conosciuto importanti progressi. I *trend* di crescita registrati nell'ultimo quadriennio hanno trovato conferma anche nel 2023, sebbene con tassi di incremento sensibilmente più bassi rispetto al recente passato. Un rallentamento che ha riguardato quasi tutte le grandi piattaforme nazionali, a partire da quelle per l'identità digitale. Al momento della realizzazione di questo

<sup>1</sup> Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", ambito 1 "Digitalizzazione PA" (M1C1.1)

<sup>2</sup> PA Digitale 2026 è la piattaforma di accesso alle risorse del PNRR destinate alla digitalizzazione della PA (M1C1.1), lanciata da aprile 2022 dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD). In particolare, attraverso la piattaforma vengono gestite le risorse inerenti alle misure basate su soluzioni standard e *lump sum*, rivolte principalmente agli enti territoriali.



contributo (novembre 2023), le **identità SPID** hanno raggiunto i 36,5 milioni (+2,9 milioni rispetto a inizio anno)<sup>3</sup>, mentre le **Carte d'identità elettroniche** in circolazione sono ormai più di 40,3 milioni (+7,7 milioni)<sup>4</sup>. Sebbene si tratti di incrementi notevoli in termini assoluti, la crescita nella diffusione di questi strumenti tra la cittadinanza ha incontrato nel 2023 un fisiologico rallentamento. Questo *trend* riguarda soprattutto SPID: senza tornare indietro al *boom* registrato nel periodo pandemico<sup>5</sup>, nel 2022 le identità SPID erano cresciute del +22% rispetto all'anno precedente. A novembre

2023 il tasso di crescita si attesta intorno al +9%: difficile immaginare che si riesca a replicare i numeri del 2022. Più alti, invece, i tassi di crescita della CIE: +24% a novembre 2023, un dato non troppo distante dal +26% registrato a fine 2022.

Un rallentamento fisiologico, si diceva in precedenza, anche in virtù delle differenti platee di potenziali utilizzatori dei due strumenti. Infatti, se la CIE ha davanti a sé margini di diffusione ancora

molto ampi, alla luce della sua natura di documento d'identificazione valido per qualsiasi età, lo SPID vede progressivamente erodere i suoi spazi di crescita. Basti considerare che le identità SPID corrispondono oggi a circa il 73% della popolazione maggiorenne residente (poco meno di 50 milioni, in base agli ultimi dati Istat), e addirittura al 100% dei cittadini tra i 18 e i 65 anni. Fermo restando la non

univocità delle identità SPID (un cittadino può ancora oggi disporre di più ID), lo strumento sembra ormai procedere verso una saturazione della sua popolazione eleggibile.

A completare il quadro, i dati sulle due piattaforme gestite da pagoPA Spa, che presentano andamenti assimilabili a quelli degli strumenti di identità digitale. L'omonima **piattaforma per i pagamenti digitali** registra a novembre 341,5 milioni di transazioni nel corso dell'anno, per un controvalore economico pari a circa 71,7 miliardi di euro, segnando già ora un +17% rispetto alla fine del 2022, lontano però dall'incremento del +80% dell'anno precedente<sup>6</sup>. Sempre a novembre, **l'appIO** ha raggiunto un numero di download pari a 36,1 milioni, crescendo del 12% circa rispetto a fine 2022 (+3,8 milioni di download): un dato sensibilmente più basso rispetto alla crescita registrata nell'anno precedente (+30%)<sup>7</sup>.

Nel corso del 2023, la diffusione di questi strumenti è stata accompagnata da un ricco dibattito circa il loro futuro, tra l'aggiunta di nuove piattaforme nazionali e la futura evoluzione di quelle già esistenti.

Rispetto al primo punto, in linea con gli anni precedenti, anche il 2023 si è caratterizzato per l'aggiunta di nuovi 'tasselli' all'ormai noto "sistema operativo del Paese". Tasselli in molti casi annunciati da tempo nell'alveo delle strategie nazionali sul digitale, e che hanno finalmente visto la luce grazie alla fondamentale spinta del PNRR. Se nel 2022 questi progetti erano rappresentati dal Polo Strategico Nazionale (PSN) e dalla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), le novità principali del 2023 sono costituite dall'**INAD**, l'indice nazionale dei domicili digitali, che ha preso il via nel mese di giugno<sup>8</sup>, e da **SEND**, nome con cui è stata ribattezzata

<sup>6</sup> Fonte dati: [pagopa.gov.it/it/numeri](https://pagopa.gov.it/it/numeri)

<sup>7</sup> Fonte dati: [io.italia.it/numeri](https://io.italia.it/numeri)

<sup>8</sup> La gestione integrata tra INAD e ANPR dei domicili digitali delle persone fisiche costituisce un passaggio importante nel quadro degli obiettivi della misura 1.4.4, pur non rientrando nel novero delle scadenze di rilevanza europea.

Giunto al metaforico "giro di boa", il PNRR entra ora nella fase più delicata della sua implementazione.

I prossimi due anni e mezzo saranno costellati di obiettivi sfidanti, il cui raggiungimento dipende innanzitutto dalla capacità delle amministrazioni locali di completare i diversi progetti finanziati

<sup>3</sup> Fonte dati: [avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid](https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid)

<sup>4</sup> Fonte dati: [cartaidentita.interno.gov.it](https://cartaidentita.interno.gov.it)

<sup>5</sup> Nel 2021, il tasso di crescita delle identità SPID rispetto al 2020 era stato del +77%. Nel 2020, addirittura del +182% rispetto al 2019.

zata la piattaforma per le notifiche digitali, lanciata definitivamente nel mese di luglio<sup>9</sup>. Ma le attenzioni nel corso del 2023 si sono concentrate soprattutto sul **futuro dell'identità digitale**. Il rapporto tra SPID e CIE, la sostenibilità di lungo periodo del primo strumento rispetto al secondo, la necessità di una convergenza verso un unico sistema di ID, hanno rappresentato i principali argomenti di un confronto (anche piuttosto acceso) tra gli addetti ai lavori, che si è esteso anche a fasce rilevanti dell'opinione pubblica. Si inseriscono in questo contesto la costituzione di un'apposita *task force* governativa, e successivamente il rinnovo per altri due anni delle convenzioni con gli *identity provider*, in scadenza nella primavera del 2023, anche grazie all'apporto di fondi PNRR dirottati su questo obiettivo. L'evoluzione dell'identità digitale – nonché dell'appIO, strettamente correlata agli strumenti di autenticazione – è però destinata a rappresentare argomento di discussione anche nei prossimi anni, quando il fronte si sposterà sull'attuazione del nuovo modello di identità digitale europea, nel quadro del Regolamento eIDAS-2. Un modello su cui l'Italia ha già iniziato a muoversi, attraverso il progetto dell'IT Wallet<sup>10</sup>.

### La progressiva convergenza tra offerta e domanda di servizi pubblici digitali

Al netto delle future evoluzioni, i dati relativi al 2023 parlano di una progressiva riduzione del gap esistente tra domanda e offerta di servizi digitali. Una novità assoluta rispetto al passato, quando il DESI (*Digital Economy and Society Index*) della Commissione europea era solito restituirci la fotografia di un costante divario tra disponibilità di servizi pubblici digitali e loro effettivo utilizzo.

Sul fronte dell'offerta, nel 2023 la diffusione

<sup>9</sup> In base a quanto previsto dalla *roadmap* della misura 1.4.5, la piattaforma notifiche avrebbe dovuto raggiungere la sua operatività entro dicembre 2022. Tale scadenza costituiva una *milestone* di rilevanza nazionale.

<sup>10</sup> I temi del futuro dell'identità digitale, dell'impatto del nuovo Regolamento eIDAS-2 e del progetto IT Wallet sono approfonditi nel contributo a firma di Giovanni Manca.

delle piattaforme nazionali è cresciuta anche in termini di adozione da parte della PA. Infatti, a novembre 2023:

- le amministrazioni che consentono l'autenticazione tramite SPID ai propri servizi digitali sono oltre 14.700, circa +2.400 rispetto a fine 2022<sup>11</sup>;
- gli enti che hanno integrato l'accesso "Entra con CIE" sono più di 7.100, circa 1.000 in più rispetto all'anno precedente<sup>12</sup>;
- le PA attive su appIO sono più di 15.600 (+30% rispetto a inizio anno), con un numero di servizi esposti superiore ai 272.000 (+59%)<sup>13</sup>.

A questa crescita in termini assoluti corrisponde poi una maggiore omogeneità tra i livelli di offerta di servizi digitali dei singoli enti, specialmente a livello locale. Pensiamo ai Comuni, e in particolare alle città capoluogo: i dati dell'**ICity Rank 2023**, quest'anno profondamente rivisto nella sua struttura, mostrano come le differenze territoriali negli indicatori inerenti alla dimensione "amministrazione digitale" (portali, servizi, piattaforme) si siano profondamente ridotte, con un evidente livellamento verso l'alto dei livelli di maturità digitale. Un risultato che deriva anche dall'adozione di modelli evolutivi ben definiti a livello nazionale (Piano triennale, PNRR M1C1) e sostenuti da una governance chiara. Elementi sicuramente meno strutturati nelle altre dimensioni considerate dall'Indice ("apertura" e "connetti-

<sup>11</sup> Fonte dati: [avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid](https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid)

<sup>12</sup> Fonte dati: [federazione.servizi.cie.interno.gov.it](https://federazione.servizi.cie.interno.gov.it)

<sup>13</sup> Fonte dati: [io.italia.it/enti](https://io.italia.it/enti)

La bontà dell'impianto complessivo del capitolo sulla PA digitale è avvalorata anche dalla capacità mostrata dagli enti territoriali di rispondere alle opportunità offerte dal PNRR. Un attivismo evidente già dallo scorso anno, sin dal lancio dei primi avvisi sulla piattaforma PA Digitale 2026 (aprile 2022), che ha trovato conferma anche nel 2023



vità”), che infatti presentano differenze territoriali più marcate<sup>14</sup>.

Ma se la progressione della PA in termini di offerta rappresenta ormai un *trend* consolidato, è sul fronte della domanda che si registra la novità più importante. Infatti, il primo **Digital Decade Report** della Commissione europea, che ha sostituito il ‘vecchio’ DESI, fa registrare un salto quantico in termini di utilizzo dei servizi digitali della PA. Secondo i dati del rapporto, il numero di utenti di servizi di e-gov sale dal 40% al 76%: una crescita esponenziale che porta, per la prima volta in assoluto, l’Italia sopra la media europea.

Ecco, quindi, i primi sintomi di quella convergenza tanto attesa tra domanda e offerta di servizi pubblici digitali. Una convergenza frutto della “maturazione digitale” di amministrazioni e cittadini registrata negli ultimi quattro anni, e che è possibile suddividere in due fasi distinte:

- il biennio 2020-2021 è stato caratterizzato da una **crescita esponenziale** di questi strumenti in termini di diffusione tra i cittadini. Una crescita trainata dapprima dall’esigenza di ricorrere a forme di interazione digitale con la PA nelle fasi più acute della pandemia, e successivamente, dalle azioni messe in campo dalle istituzioni per potenziarle e promuoverne un’adozione su larga scala. Rientrano in queste strategie le scelte improntate alla logica delle c.d. *killer application* (come Bonus Vacanze, Cashback, Green Pass), che hanno garantito il raggiungimento della necessaria massa critica di utenti.
- Il biennio 2022-2023 si contraddistingue invece per un **consolidamento** di tali strumenti, con tassi di crescita fisiologicamente più bassi, cui fanno da contraltare utilizzi sempre più intensivi e diffusi, anche nel progressivo ritorno alla normalità e alle ordinarie interazioni con l’amministrazione. Un consolidamento sostenuto e alimenta-

to dal costante aumento di servizi fruibili in modalità digitale messi a disposizione da un numero crescente di enti pubblici su queste piattaforme.

### L’inclusione digitale e la necessità di coordinamento tra le diverse iniziative

Come detto prima, si tratta di un primo passo verso la convergenza, che potrà però compiersi fattivamente solo prestando la necessaria attenzione alle fasce maggiormente a rischio esclusione. Gli stessi dati del *Digital Decade* possono trarre in inganno: la percentuale di utenti dei servizi online della PA non si riferisce alla popolazione complessiva, ma solo a quella che **utilizza abitualmente internet**. Questa si attesta intorno all’83%: può sembrare un valore elevato, ma è solo il quartultimo in Europa. A questo dato si aggiunge poi l’ormai atavico ritardo sulle **competenze digitali**: solo il 46% della popolazione italiana possiede competenze digitali di base. Un simile *iato* rischia di escludere ampie fasce della popolazione dalle opportunità offerte dalle tecnologie, compromettendo la possibilità di esercitare i propri diritti di cittadinanza digitale.

Il tema dell’inclusione digitale, centrale per l’intero sviluppo del Paese, ha goduto negli ultimi anni di una rinnovata attenzione. Ne sono prova le numerose iniziative pianificate a livello nazionale. Pensiamo, solo per restare in ambito PNRR, all’avvio della **“Rete dei punti di facilitazione digitale”** (misura 1.7.2), con la firma da parte di tutte le Regioni dei rispettivi Piani operativi (giugno), o alle iniziative di AgID in tema di **accessibilità** (misura 1.4.2), come il rilascio della *dashboard* di monitoraggio dei siti della PA (aprile). O ancora, guardando alle iniziative di futura attivazione, al nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 21-27, con il PN Metro Plus che riserva nella sua componente dedicata al digitale importanti risorse al **sostegno della domanda di servizi pubblici digitali**.

<sup>14</sup> Per tutti i dettagli sulla struttura e i risultati dell’I-City Rank 2023, si rimanda all’apposita scheda “Focus on”.

La riduzione del *digital divide* passa necessariamente da un coordinamento di queste iniziative, dalla garanzia di una loro completezza e dalla valorizzazione delle diverse sperimentazioni già avviate nel corso degli anni anche a livello locale.

### PA Digitale e PNRR, la conferma della solidità dell'impianto

Al di là delle iniziative sull'inclusione, l'ultimo anno ha fatto registrare importanti progressi in tutte le misure del PNRR dedicate alla digitalizzazione della PA. Il 2023 rappresentava in questo senso un passaggio molto più complesso rispetto ai primi due anni di implementazione del Piano. Nel 2023, la componente M1C1.1 prevedeva infatti ben 17 scadenze di rilevanza europea<sup>15</sup>, di cui 4 *milestone* (obiettivi qualitativi) e 13 *target* (obiettivi quantitativi). La maggior parte di queste scadenze – ben 12 – rientrava nell'ambito della misura dedicata alla digitalizzazione delle grandi PA centrali (misura 1.6), mentre le restanti 5 afferivano più direttamente alle misure rivolte agli enti territoriali e veicolate attraverso gli avvisi di PA Digitale 2026.

Al momento della scrittura di questo contributo (novembre), il percorso è ancora in corso, considerando che ben 15 di queste scadenze rientrano nell'ultimo trimestre dell'anno, e hanno dunque scadenza al 31 dicembre 2023. Tuttavia, combinando diversi dati provenienti da fonti istituzionali (ItaliaDomani) e da iniziative di monitoraggio civico (*in primis*, OpenPNRR) è possibile offrire una fotografia della situazione attuale e una previsione su quelli che saranno gli esiti finali alla chiusura dell'anno.

A livello complessivo, nessuno degli obiettivi risulta in ritardo, o comunque presenta criticità tali da metterne in discussione il raggiungimento entro i termini previsti. Per quanto riguarda i progetti inerenti alle grandi PA centrali (misura 1.6), 5 obiettivi risultano

già conseguiti<sup>16</sup>, mentre 7 sono ormai prossimi al completamento. Per quanto riguarda, invece, le misure di interesse territoriale:

- a marzo 2023 è stata raggiunta l'importante *milestone* sulla migrazione in Cloud degli enti locali (misura 1.2), con oltre 14.000 tra Comuni, Scuole e strutture sanitarie che hanno presentato i propri piani di migrazione. A settembre, oltre 1.200 tra Comuni e Scuole avevano completato con successo il loro percorso di migrazione, superando quanto previsto dal *target* (nazionale), che ne prevedeva 1.064.
- I due *target* di dicembre 2023 relativi agli enti aderenti attivi su pagoPA (11.450) e applO (7.000) sono già stati ampiamente raggiunti, se si considerano i dati esposti nella prima parte di questo articolo. Sebbene non tutte le amministrazioni presenti ad oggi sulle due piattaforme rientrano nel perimetro della misura 1.4.3, il numero di enti aderenti è talmente elevato da presupporre che i *target* siano ormai superati.
- Rispetto al *target* relativo all'adesione alla piattaforma notifiche (800 enti integrati entro dicembre 2023), è in corso il percorso di adesione dei Comuni a SEND, nel quadro degli avvisi della misura 1.4.5, e i numeri relativi agli enti ad oggi finanziati (vedi paragrafo successivo) fanno presupporre il rispetto della scadenza.
- Si attende, infine, il completamento dei 3 progetti pilota sul MaaS - *Mobility as a Service* (misura 1.4.6), iniziativa che quest'anno si è ulteriormente allargata a Regioni e Province autonome, grazie all'apporto delle risorse aggiuntive del Fondo complementare al PNRR.

Pertanto, al netto di improvvisi (e improvvisti) stravolgimenti nell'ultimo mese dell'anno, anche il 2023 ha visto la digitalizzazione della PA confermarsi tra le compo-

<sup>15</sup> Cioè soggette a notifica da parte del Governo alla Commissione, la cui conseguente verifica è precondizione ai fini del riconoscimento delle *tranche* semestrali di finanziamento.

<sup>16</sup> Tra queste cinque scadenze, una è stata conseguita nel mese di marzo dalla Guardia di Finanza, in linea con il relativo programma di realizzazione. Le altre 4 scadenze, pur essendo previste entro il 31 dicembre 2023, sono state rispettate con largo anticipo da INPS, Ministero della Giustizia e Consiglio di Stato.



nenti più solide del Piano, o quanto meno tra quelle che ancora oggi mostrano meno criticità in termini di scadenze rispettate.

## Il PNRR sui territori: la conferma del protagonismo degli enti locali

La bontà dell'impianto complessivo del capitolo sulla PA digitale è avvalorata anche dalla capacità mostrata dagli enti territoriali di rispondere alle opportunità offerte dal PNRR. Un attivismo evidente già dallo scorso anno, sin dal lancio dei primi avvisi sulla piattaforma **PA Digitale 2026** (aprile 2022), e che ha trovato conferma anche nel 2023. Al momento della realizzazione di questo articolo, in base ai dati forniti dalla piattaforma, su una platea di oltre 22.300 potenziali beneficiari sono **più di 17.000 le amministrazioni** (circa i tre quarti) ad aver ottenuto fondi a valere su almeno una misura. Le risorse assegnate, al netto delle rinunce formalizzate nei decreti di finanziamento, ammontano a **circa 2,4 miliardi di euro**.

Tra queste amministrazioni, rivestono un ruolo preminente i **Comuni**: vuoi per la loro numerosità (7.904), vuoi perché, alla luce dell'ampia gamma di servizi offerti, le città risultano essere gli enti interessati dal maggior numero di misure di PA Digitale 2026. Infatti, i Comuni assorbono la stragrande maggioranza delle risorse fin qui assegnate – circa 1,93 miliardi – con tassi di adesione alle singole misure estremamente elevati: il 93% dei Comuni italiani ha aderito agli avvisi per la migrazione in Cloud di dati e applicazioni (misura 1.2) e l'83% a quelli relativi al miglioramento dell'esperienza dei servizi pubblici digitali (misura 1.4.1). Ottimi anche i dati relativi agli avvisi per l'adesione alle piattaforme nazionali, sia quelle preesistenti che quelle di nuova realizzazione. Rispetto alle prime, il 77% dei Comuni ha ottenuto fondi per l'integrazione con SPID e CIE (misura 1.4.4), il 72% per l'integrazione con appIO e il 62% con pagoPA (misura 1.4.3). Rispetto invece alle seconde, il 62% dei Comuni ha ottenuto fondi nell'ambito dell'unico avviso destinato all'in-

tegrazione con la piattaforma notifiche (misura 1.4.5) e addirittura il 77% per lo sviluppo di API sulla PDND (misura 1.3.1).

Tuttavia, il protagonismo del territorio non si limita alle sole città, ma caratterizza anche altre tipologie di realtà locali interessate dalle diverse misure. Ad esempio, rispetto alla migrazione in Cloud (misura 1.2), si registra il finanziamento dell'83% delle strutture sanitarie e il 78% degli istituti scolastici. L'82% di questi ultimi ha anche ottenuto fondi per il rifacimento del proprio sito istituzionale (misura 1.4.1). Nel quadro dell'adesione alla PDND (misura 1.3.1) ben 18 tra 21 Regioni e Province autonome hanno ottenuto fondi per lo sviluppo di e-services da esporre nel catalogo nazionale. Rispetto all'adozione dell'identità digitale, sono oltre 1.300 gli enti diversi dai Comuni ad aver applicato ed ottenuto un finanziamento per l'integrazione con SPID e CIE. Un discorso a parte, infine, merita il processo di *on boarding* sul **PSN** (misura 1.1), che si rivolge ad una platea più esigua di soggetti istituzionali (280 amministrazioni, tra PA centrale e ASL/AO). Nel quadro dei tre avvisi banditi nel corso del 2023<sup>17</sup>, gli enti ad oggi finanziati per la migrazione di dati e servizi sulla nuova infrastruttura nazionale sono 197, tra cui 59 enti centrali e 138 strutture sanitarie.

## Il rischio della dittatura dell'adempimento

Tuttavia, il 2023 è stato anche caratterizzato da non poche turbolenze nel passaggio dall'*on boarding* all'avvio dell'implementazione dei progetti finanziati dal PNRR. Una dinamica che ha riguardato soprattutto le amministrazioni territoriali interessate dalle misure veicolate da PA Digitale 2026. Infatti,

<sup>17</sup> Il primo avviso, rivolto ad un nucleo di PA centrali "pilota" è stato pubblicato nel mese di febbraio, direttamente sul sito del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD). Un secondo avviso "multi-misura" (1.1 e 1.2) rivolto ad ASL e AO è stato pubblicato nel mese di marzo attraverso la piattaforma PA Digitale 2026. La stessa piattaforma è stata utilizzata per il terzo avviso del mese di luglio, rivolto ad altre PA centrali, diverse da quelle destinatarie del primo bando.

se i dati prima esposti evidenziano la grande risposta degli enti locali alle opportunità offerte dal Piano, è altrettanto vero che gli ultimi 12 mesi sono stati caratterizzati da diversi cambiamenti nel percorso inizialmente delineato dalle *roadmap* di realizzazione degli interventi. Ci riferiamo, in particolare, ai diversi aggiornamenti intercorsi nelle linee guida di asseverazione<sup>18</sup> o alle numerose estensioni dei cronoprogrammi che hanno riguardato diverse misure<sup>19</sup>. Questi accorgimenti si sono resi necessari, alla luce delle lezioni apprese nel corso di questi primi due anni di PA Digitale 2026. Infatti, il modello innovativo predisposto del Dipartimento per la trasformazione digitale – basato sull'accesso semplificato ai fondi tramite *lump sum* e sul supporto del *Transformation Office* – ha dovuto fare i conti con la necessità di aggiornare regole e procedure rispetto ad elementi non preventivabili al momento dell'impostazione degli avvisi. Tali cambiamenti, per quanto necessari, hanno però contribuito a destabilizzare le amministrazioni nel loro percorso di “messa a terra” degli interventi<sup>20</sup>. Una dinamica che ha riguardato soprattutto le realtà meno strutturate, e quindi meno preparate a gestire l'imprevisto, e che porta con sé il rischio di perdere progressivamente il focus sugli impatti che si intende produrre attraverso le misure del PNRR.

Un timore che non riguarda solo il capitolo sul digitale, ma l'intero PNRR. Già all'inizio dell'anno avevamo evidenziato il rischio connesso alla natura di “contratto di *performance*” del Piano. Da un lato, la necessità di lavorare per obiettivi chiari e misurabili, con scadenze

precise e controlli capillari sul loro rispetto da parte delle istituzioni europee, rappresenta una palestra eccezionale per la crescita organizzativa e culturale delle amministrazioni. Di contro, in un percorso come quello delineato dal PNRR, costellato di tappe obbligate e scadenze serrate, il rischio è di essere spinti a guardare all'attuazione esclusivamente sotto il profilo procedurale – il rispetto formale di *milestone* e *target* – perdendo di vista la reale capacità degli interventi di rispondere alle esigenze del Paese.

I *trend* registrati nell'ultimo anno, anche nell'ambito di una componente ben concepita e governata come quella sulla digitalizzazione, sembrano confermare l'esistenza di questo rischio: le amministrazioni, laddove incapaci di gestire cambiamenti in corsa, saranno guidate dal timore di perdere le risorse ottenute, e tenderanno a concentrarsi più sul rispetto dei requisiti tecnico-amministrativi previsti dalle regole delle singole misure per il completamento dei progetti, che sulla reale capacità di questi progetti di abilitare il cambiamento. Ciò non mette in dubbio il raggiungimento degli obiettivi previsti da qui al 2026, ma quanto meno rischia di depotenziare i benefici potenziali ottenibili da una vera rimodulazione in chiave digitale della pubblica amministrazione.

Sembra quasi che la PA non riesca a liberarsi di quella che, parafrasando Robert Michels, potremmo definire la “legge ferrea dell'adempimento”<sup>21</sup>, una forza intrinseca che spinge le amministrazioni a rifugiarsi nella *comfort zone* del mero assolvimento di obblighi regolamentari, anche nel quadro delle esperienze più innovative.

<sup>18</sup> Al momento della scrittura di questo articolo, gli aggiornamenti delle linee guida per i soggetti attuatori sono quattro, intercorsi nei mesi di febbraio, marzo, luglio ed ottobre.

<sup>19</sup> Al momento della scrittura di questo articolo, i decreti di estensione dei cronoprogrammi sono ben 12, compreso quello straordinario rivolto in maniera specifica agli enti territoriali delle zone colpite dall'alluvione (giugno 2023).

<sup>20</sup> Per la descrizione dettagliata di queste dinamiche e del loro impatto sul percorso di realizzazione delle misure di PA Digitale 2026, si rinvia al ricco contributo di Andrea Tironi nelle pagine successive.

<sup>21</sup> Ci si riferisce qui alla nota “Legge ferrea dell'oligarchia”, teoria formulata nel 1911 dal politologo tedesco Robert Michels nel suo libro *Sociologia del partito politico*. Secondo la teoria, formulata da Michels sulla base dell'esperienza della SPD tedesca, tutti i partiti politici si evolvono, da una struttura democratica aperta alla base, in una struttura dominata da una oligarchia, ovvero da un numero ristretto di dirigenti. Nello stesso tempo, il partito tende a modificare il proprio obiettivo fondamentale, che diventa la sopravvivenza dell'organizzazione stessa, e non più la realizzazione del suo programma politico.



## Una metafora velica: l'andatura di bolina e la necessità di rimettere al centro gli equipaggi

Qual è, quindi, la fotografia risultante dai diversi fenomeni sopra descritti? Ritornando alla metafora velica del "giro di boa" proposta all'inizio di questo contributo, la sensazione è che nel suo percorso di attuazione delle misure sul digitale, la PA abbia trascorso un anno **"navigando di bolina"**. La bolina è quella particolare andatura che, mantenendo un certo angolo e sfruttando le forze aerodinamiche che si generano sulle vele, consente all'imbarcazione di "risalire il vento", o in altri termini, di viaggiare controvento<sup>22</sup>.

Contrariamente a quanto si immagina, in determinate condizioni di vento la barca a vela può raggiungere velocità maggiori viaggiando di bolina invece che di poppa (ovvero con vento a favore).

Il perché della metafora è facilmente intuibile: dopo un "lato di poppa" (il 2022), in cui il percorso di attuazione del PNRR nel suo capitolo sulla PA digitale è stato avviato in maniera lineare, in un clima di generale entusiasmo da parte delle realtà locali, il 2023 ha visto le ammini-

strazioni navigare controvento, sferzate da turbolenze derivanti da fattori fisiologici (vedi l'effetto consolidamento nella diffusione delle piattaforme), limitazioni autoimposte (la sopracitata dittatura dell'adempimento) e criticità ataviche (la debolezza strutturale di molte amministrazioni).

Sono soprattutto queste ultime a dover richiamare la nostra attenzione. Proseguendo la metafora velica, l'impressione maturata in quest'anno è quella di aver perso di vista la

centralità degli equipaggi. L'imbarcazione – rappresentata dalla M1C1.1 nel suo complesso, e in particolare dalle misure di PA Digitale 2026 – è stata costruita nel migliore dei modi, al netto dei necessari *fine tuning* dell'ultimo anno. Il *Transformation Office*, modello tra i più innovativi introdotti negli ultimi decenni, ha costituito un nucleo fondamentale di 'navigatori', a cui però deve fare da contraltare lo sviluppo di 'equipaggi' rodati anche nelle diverse amministrazioni. In questo senso, il passaggio essenziale sembra proprio quello di un maggior riconoscimento del ruolo delle figure chiave della digitalizzazione. A partire da quel **Responsabile per la transizione digitale (RTD)** che dovrebbe rappresentare il 'timoniere' nelle singole PA, lungo la loro traversata verso la trasformazione digitale, fino ad arrivare a tutte quelle figure più o meno formalizzate – come CTO, CISO o *data manager* – così fondamentali nel governo delle diverse verticalità previste dalle strategie nazionali<sup>23</sup>. Riaffermare la centralità di queste comunità professionali, all'interno delle singole organizzazioni e trasversalmente alle diverse realtà amministrative, rappresenta il passaggio essenziale per garantire non solo la corretta attuazione delle misure sul digitale (*output*), ma anche che i diversi interventi contribuiscano al raggiungimento di una complessiva strategia di innovazione rivolta ad obiettivi più 'alti', rappresentati dalla sostenibilità delle nostre comunità e dal benessere di cittadini e imprese (*outcome*).

<sup>23</sup> Per un approfondimento sul ruolo delle comunità professionali, in particolare di RTD e *data manager*, si rimanda ai contributi di Sara La Bombarda, Vincenzo Patruno e Morena Ragone nelle pagine successive.

In un percorso come quello delineato dal PNRR, costellato di tappe obbligate e scadenze serrate, il rischio è di essere spinti a guardare all'attuazione esclusivamente sotto il profilo procedurale – il rispetto formale di *milestone e target* – perdendo di vista la reale capacità degli interventi di rispondere alle esigenze del Paese

<sup>22</sup> Cfr. definizione di "bolina" su Nauticando.



## DAL PARADISO DEI *LUMP SUM* ALL'INFERNO DELLE ASSEVERAZIONI (E RITORNO)? COSE BUONE E LEZIONI APPRESE NEI PRIMI DUE ANNI DI PA DIGITALE 2026

di **Andrea Tironi**, *Project Manager - Digital Transformation, Consorzio.IT*

Sin dall'avvio delle misure del PNRR sulla PA digitale abbiamo espresso giudizi positivi sull'impostazione seguita dal DTD. In particolare, rispetto alla piattaforma PA Digitale 2026, ai meccanismi di semplificazione per l'accesso ai fondi, al ruolo di accompagnamento del *Transformation Office*. I primi numeri ci confermano la bontà di questo approccio: vedi le scadenze PNRR, sia di rilevanza comunitaria che nazionale, raggiunte e per la maggior parte superate.

A questa valutazione complessivamente positiva, è importante aggiungere un'analisi critica degli elementi da non sottovalutare, soprattutto in termini di impatto sugli enti territoriali più piccoli, *in primis* i Comuni. Questo aspetto è importante se associato alle carenze di organico e alle carenze di competenze che gli enti locali si trovano ad affrontare.

Comprendere come i cambiamenti intercorsi in questi 18 mesi abbiano impattato sugli enti locali e sulla realtà che vivono ogni giorno, può aiutare a migliorare il lavoro già fatto, permettendo di raggiungere meglio gli obiettivi futuri. Parliamo di obiettivi che non vogliono e non possono essere un semplice adempimento burocratico, ma vogliono avere effetti concreti sui territori del futuro che devono diventare digitali, per necessità e per virtù. Ma andiamo con ordine.

In principio era il *lump sum*, ovvero "importo forfettario", introdotto con il Fondo Innovazione (2020). Il meccanismo del *lump sum* mirava - e mira tutt'oggi - a prediligere l'*outcome* (il risultato) all'*output* (la *compliance*). Un concetto ripreso ed applicato oggi agli avvisi

pubblici di PA Digitale 2026, la piattaforma per l'accesso ai fondi del PNRR destinati alla digitalizzazione.

Ogni avviso, infatti, prevede degli obiettivi di risultato ben definiti. Prendiamo, ad esempio, gli avvisi relativi all'adozione dell'appIO: il risultato richiesto all'amministrazione che accede alle risorse è la visualizzazione di un determinato numero di servizi sull'appIO. Si tratta quindi di obiettivi chiari e misurabili. L'approccio *lump sum-based* ha raggiunto il suo apice con gli allegati 2 degli avvisi, che rappresentano il cuore tecnico di ogni bando. Tale allegato, infatti, specifica con chiarezza, per ogni avviso, cosa vuol dire raggiungere gli obiettivi legati al riconoscimento dell'importo forfettario relativo ad ogni misura.

Il procedimento sopra esposto è stato presentato (a ragione, e riscuotendo entusiasmo, secondo l'opinione di chi scrive) come una grande novità. Questo sia nell'ambito del Fondo Innovazione, dove si è mantenuta una certa coerenza con un approccio snello alla parte più burocratica, sia nel quadro di PA Digitale 2026, quanto meno nella prima fase di pubblicazione degli avvisi. Il ragionamento associato al *lump sum* era semplice: si premiano i risultati e non la mera *compliance* burocratica, pur non sminuendo le procedure amministrative o prevedendo forme di deroga alla normativa.

**I cambiamenti intercorsi in questa prima fase di attuazione del PNRR hanno richiesto e continuano a chiedere un costante sforzo di adattamento agli enti locali. Enti che, nella stragrande maggioranza dei casi, pagano ancora una pesante carenza di personale e competenze per gestire il cambiamento**



Il ragionamento ha retto almeno fino ad ottobre 2022, o meglio, fino alla pubblicazione delle "Linee guida per i Soggetti attuatori individuati tramite Avvisi Pubblici *a lump sum*" (al momento della scrittura di questo contributo, la versione vigente è quella dell'ottobre 2023).

I successivi cambiamenti hanno contribuito a spostare progressivamente l'attenzione dall'*outcome* all'*output*, ovvero dal "come digitalizzo al meglio il mio ente?" a "quali documenti devo predisporre per certificare che quanto richiesto dall'avviso è stato fatto?". Può sembrare paradossale, ma l'effetto è stato proprio quello di perdere il focus sul risultato finale che l'ente voleva raggiungere. Le linee guida, in particolare, hanno creato una serie di discontinuità.

**La retroattività.** Una buona parte degli avvisi sono stati scritti prima della pubblicazione delle linee guida di asseverazione. Dato il carattere mandatorio di quanto previsto per il superamento dell'asseverazione, si è introdotto una sorta di meccanismo retroattivo delle Linee guida rispetto a quanto originariamente previsto negli avvisi.

**L'introduzione "in corsa" di nuove regole.** Queste, seppur condivisibili, e anzi addirittura auspicabili, hanno talvolta non considerato l'impatto effettivo sui territori. Prendiamo come esempio la già citata appIO: eravamo tutti d'accordo sulla necessità di un catalogo per i servizi dell'app, ma introdurlo in corsa, in una fase piuttosto avanzata del processo di contrattualizzazione e implementazione, ha portato gli enti locali a rimettere mano al lavoro già fatto su avvisi già ben avviati, o addirittura in conclusione. Con conseguenze importanti, dal punto di vista sia operativo che amministrativo.

**Lo sdoppiamento dell'asseverazione.** Si è iniziato a parlare di asseverazione tecnica, e poi di asseverazione documentale/amministrativa. Se la prima fa riferimento alle sopracitate Linee guida e alle disposizioni dell'avviso, la seconda fa capo alle prassi amministrative della PA. Se dal punto di vista

ingegneristico può avere un senso separare due parti che, seppur diverse, definiscono un 'tutto', dal punto di vista degli enti locali vuol dire introdurre due momenti di controllo distinti, su temi diversi, eseguiti da figure di controllo diverse, con idee inevitabilmente diverse. È l'ormai 'leggendaria' disputa tra ingegneri ed avvocati.

A queste discontinuità, si sono aggiunti ulteriori elementi di complessità. Da un lato, il **proliferare delle fonti di informazione e aggiornamento** sui diversi avvisi: chiarimenti, decreti correttivi, proroghe, revisione di tabelle e cataloghi aggiuntivi, "versionamento" delle linee guida di asseverazione, FAQ (di solito senza *changelog*). Dall'altro, cambiamenti più strutturali, come l'**avvicendamento tra AgID e ACN** nella gestione di processo di qualificazione dei servizi Cloud per la PA, e il conseguente passaggio dal regime transitorio al nuovo quadro regolamentare.

Come si spiega questa proliferazione di documenti e cambiamenti? I motivi sono probabilmente ascrivibili ai concetti di "asimmetria informativa" e di "curva di apprendimento". Al momento della scrittura degli avvisi, non si era in possesso (o non si è fatto tesoro di esperienze e competenze esistenti) di tutti gli elementi necessari ad arrivare sin dall'inizio a una visione finale del processo. Anche perché, al momento della formulazione delle specifiche degli avvisi, la struttura del DTD era ancora giovane e non completamente formata. Le prime asseverazioni, quindi, sono state un fondamentale banco di prova per analizzare approfonditamente i punti critici dei primi avvisi: da qui la necessità di introdurre modifiche a procedimenti già avviati. Inoltre, per alcune progettualità totalmente nuove (vedi PDND, ma anche SEND), ci si è trovati di fronte a scenari completamente inesplorati.

Queste discontinuità, in alcuni casi necessarie, hanno però contribuito a creare un clima di incertezza, nonché una certa confusione, nelle amministrazioni locali (soprattutto quelle più piccole). Da qui il fenomeno evidenziato in precedenza, ovvero lo spostamento

del focus dai risultati da raggiungere alla *compliance*, o per dirla in italiano, all'adempimento. D'altronde, in ristrettezza di risorse, tempo e persone, gli enti locali hanno dovuto scegliere se dare maggiore importanza alla forma o alla sostanza, e hanno iniziato a propendere per la prima, anche perché forse è l'aspetto su cui hanno maggiore dominio a livello di conoscenza (un dipendente di un Comune sa meglio come fare una delibera che non un passaggio in Cloud).

Questo non significa aver perso totalmente di vista l'*outcome*, l'impatto finale degli interventi. Ma semplicemente averlo portato in secondo piano, focalizzandosi sulla necessità di "chiudere" anziché di "chiudere bene". Un cambio di approccio che ha esposto il fianco anche a comportamenti commercialmente discutibili di alcuni fornitori, con dinamiche di maggiorazione dei prezzi, per certi versi assimilabili a quanto avvenuto nel mercato immobiliare con il Bonus 110%. Aumenti non derivanti da un contestuale accrescimento della qualità delle soluzioni tecniche proposte, e quindi non motivati da una reale spinta all'innovazione, che è uno degli obiettivi primari del PNRR.

Quanto descritto finora è successo negli ultimi 18 mesi. Alla fine del PNRR e di PA Digitale 2026, il Paese sarà "digitalmente diverso". Le risorse in campo per la digitalizzazione della PA sono infatti passate da "digitalizzazione a costo zero", ai 20 milioni del primo bando ANPR, agli attuali oltre 6 miliardi.

I cambiamenti intercorsi in questa prima fase di attuazione del PNRR hanno richiesto e continuano a chiedere un costante sforzo di adattamento agli enti locali. Enti che, nella stragrande maggioranza dei casi, pagano ancora una pesante carenza di personale e competenze per gestire il cambiamento. Da qui il rischio di veder ridotto l'impatto complessivo del risultato finale. Per evitare che questo accada, è fondamentale concentrarsi nei mesi a venire su alcuni punti cruciali.

**Supportare gli enti nella definizione di una strategia, anche attraverso il rilancio del**

**ruolo del RTD.** Gli enti locali hanno bisogno di una strategia organica di ammodernamento, e in questo il Responsabile per la transizione digitale, anche in forma associata, gioca un ruolo essenziale. Gli Avvisi e i fondi non sono il fine ultimo, ma il mezzo (finanziario) per raggiungere obiettivi concreti, siano essi definiti dal PNRR, dal Piano triennale o da qualsivoglia strategia nazionale. L'ente deve necessariamente avere un suo piano che illustra come vuole aspirare a diventare un ente digitale e virtuoso, che integra quanto richiesto dagli avvisi PNRR con il proprio sistema informativo e con i necessari cambiamenti organizzativi e di processo. Il Comune del futuro avrà molto meno personale, dovrà avere più tecnologia e servizi digitali e dovrà lavorare in sinergia con altri enti a lui vicini, se vuole continuare ad erogare servizi.

**Prestare attenzione alla sostenibilità di lungo periodo.** La migrazione dei servizi in Cloud – non solo nel quadro della misura 1.2 – richiede un'attenzione particolare nel passaggio da spesa ad investimento a spesa corrente. Un passaggio estremamente sfidante per molte amministrazioni. La sostenibilità del bilancio dei prossimi anni, che potrebbe naufragare nel mare dei "troppi canoni", non si risolve usando i soldi nel PNRR per pagare 3 anni di canone futuro (così si posticipa solo il problema), ma nel cercare di trovare un modo di sostenere i bilanci futuri, anche negoziando con i fornitori nuovi concetti di pagamento di servizi che non siano più a moduli, ma veramente Cloud. Altrimenti, il rischio sarà un picco di servizi ICT nell'arco degli anni 2024-2027, poi tagliati dalle amministrazioni future, per necessità più che per convinzione. In fondo, un po' come nel film "La scelta di Sophie", tra tagliare i servizi ICT o quelli sociali, un amministratore non ha molto spazio di manovra.

**Proseguire nel rapporto di lavoro e di collaborazione tra Transformation Office e territori.** Essere uniti nell'obiettivo della digitalizzazione a livello locale e centrale è fondamentale. Inoltre, nel tempo le competenze



del *Transformation Office* anche in materia di "PA Locale" potranno essere molto utili per dare un maggiore supporto ai Comuni nel digitale, ma anche nel reperimento di fondi per il digitale, e fungere da migliore asse di trasmissione dalla PAL alla PAC, e viceversa.

### **Tornare a fare tesoro delle buone pratiche.**

Il *lump sum* è una buona pratica, l'integrazione tra PA Digitale 2026 e il REGIS è una buona pratica, il portale PA Digitale 2026 è una buona pratica, il *Transformation Office* è una struttura innovativa, probabilmente giovane, ma funzionale ad un nuovo modello di comunicazione e di rapporto PAL-PAC. Prendiamo il meglio da ognuna di queste esperienze, e cerchiamo di portarle avanti migliorandole. Cerchiamo anche di capire dove abbiamo sbagliato, per fare tesoro degli errori precedenti. Andiamo oltre: impariamo dagli errori e dai successi degli altri, che si chiamino Dipartimento della Trasformazione Digitale, pagoPA Spa, Dipartimento della funzione pubblica, Poligrafico e Zecca dello Stato o altro. Anche l'interoperabilità umana ha un suo peso: di solito viene prima di quella tecnologica, e parlarsi e aiutarsi in una cordata comune verso un obiettivo è fondamentale. Rompiamo i *silos* interni, ma anche i *silos* esterni tra amministrazioni centrali e locali.

E infine, per tornare al pragmatismo, guardiamo un po' più in là. È forse venuto il momento di un **unico catalogo dei servizi pubblici**? Oggi abbiamo una tassonomia dei servizi di pagamento su pagoPA, un catalogo dell'appIO, una tassonomia dei servizi Cloud e dei servizi digitali al cittadino. Tassonomie, tra l'altro, già abbastanza ricollegabili le une alle altre. Scopriremo vivendo se avremo bisogno di nomenclature anche per SEND o PDND. Forse è arrivato il momento di parlare di un catalogo che unisca tutti questi pezzi, che compongono i servizi, le procedure, i processi, i procedimenti della PA.

In conclusione: sì, forse siamo passati davvero dal paradiso del *lump sum* all'inferno delle asseverazioni. O forse siamo riusciti, spingendo verso il *lump sum*, ad avere il giusto

equilibrio: una verifica degli obiettivi tecnici e una verifica degli obiettivi amministrativi, senza prediligere nessuno dei due. Se non è così, è questo l'obiettivo verso cui tendere. Ora dobbiamo continuare a impegnarci perché il PNRR è a metà strada, ci sono ancora molti obiettivi europei da raggiungere e lo scopo è erogare servizi pubblici sempre più digitali, senza tempo e luogo di erogazione. Questo per garantire servizi che oggi ci sembra ovvio ricevere, ma che domani potrebbero non esserci più per le prossime generazioni. Il tutto lavorando per bene e con coscienza ad una progettazione efficace sia nell'ambito degli avvisi che nell'ambito delle rimanenze dei fondi del PNRR, che sono un'occasione unica e irripetibile.

## VERSO UN SISTEMA NAZIONALE PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE



di **Giovanni Gentili**<sup>1</sup>, *Dirigente Regione Umbria e Coordinatore tecnico della Commissione Innovazione tecnologica e digitalizzazione della Conferenza delle Regioni e Province autonome*

Le infrastrutture digitali, materiali e immateriali, sono oggi il più rilevante fattore di sviluppo del Paese. La trasformazione digitale è anche una delle principali vie da percorrere per la riforma del Paese e per aumentare la produttività e il benessere.

Per affrontare una sfida così rilevante per l'Italia, occorre che tutte le componenti istituzionali lavorino nel quadro di un vero e proprio "sistema nazionale" di cui facciano parte Governo centrale, Regioni e Province autonome, gli enti locali e che sia aperto anche a tutto il partenariato istituzionale, economico e sociale. Un sistema nazionale di questo tipo dovrebbe essere organizzato per livelli di competenza e la sua missione dovrebbe essere quella di sostenere la continua trasformazione digitale del Paese per rendere esigibili i diritti di cittadinanza digitale (tramite servizi digitali inclusivi e adeguate competenze digitali), sviluppare leadership tecnologica, sovranità digitale e cybersicurezza, nonché contribuire a sostenibilità e crescita economico-sociale. La trasformazione digitale non è qualcosa 'a termine', visto che l'innovazione tecnologica è incessante e richiede un continuo adattamento, e per questo serve strutturare un nuovo tipo di capacità istituzionale. Si potrebbe usare il termine **"Sistema Nazionale per la Trasformazione Digitale (SNTD)"** – ispirato a quello analogo di Sistema Nazionale della Protezione Civile – perché le infrastrutture digitali, materiali e immateriali,

sono opere da curare in una logica di sistema, in cui ogni parte del corpo sappia esattamente il proprio ruolo, senza sovrapposizioni e con un assetto regolatorio sintetico e chiaro, che permetta ad ogni ente di strutturarsi con le giuste professionalità del digitale correlate al ruolo da svolgere, garantendo nel complesso che ogni territorio possa considerare il proprio contesto specifico, esprimere le potenzialità presenti ed integrare il digitale con le politiche già portate avanti in ogni settore (occorre cercare una "componibilità" tra politiche diverse che non può essere un risultato spontaneo). Il digitale è da considerare oggi elemento abilitante dentro ogni missione di *policy*, ed è evidente che c'è uno stretto rapporto tra "piattaforma digitale" e "piattaforma territoriale" (ruolo naturale delle Regioni), con una connessione che emerge in tantissimi casi applicativi: sanità territoriale e telemedicina, *smart road*, *smart mobility*, sensori di rilevazione/allertamento di varia natura, intelligenza artificiale per la revisione dei processi di lavoro, sostenibilità dell'*API management* e dell'analisi dei dati, ecc.

Un primo passo, rilevante, per collaborare in una logica di sistema è sicuramente rappresentato dall'**Accordo tra Governo e Regioni "Insieme per la trasformazione digitale"**, firmato a Perugia lo scorso 14 luglio 2023 tra il Sottosegretario Butti e il Presidente Fedriga per la Conferenza delle Regioni e Provin-

Le infrastrutture digitali, materiali e immateriali, sono opere da curare in una logica di sistema, in cui ogni parte del corpo sappia esattamente il proprio ruolo, senza sovrapposizioni e con un assetto regolatorio sintetico e chiaro

<sup>1</sup> Le opinioni espresse nell'articolo sono a titolo personale



ce Autonome. All'interno dell'accordo sono individuati nove principi di collaborazione sui temi dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione, che formano una specie di "manifesto":

1. Collaborare con una visione comune per raggiungere le finalità previste nel "Programma strategico per il decennio digitale 2030" (Decisione UE 2022/2481).
2. Adottare una strategia precisa per la fase di programmazione ed attuazione della trasformazione e della transizione digitale, anche attraverso una delegificazione della materia che favorisca un approccio sistemico.
3. Individuare risorse comuni per progettualità sui temi della trasformazione, della transizione, per la riorganizzazione, per la qualità dei servizi in rete, per la dematerializzazione degli archivi, per la formazione dei dipendenti non solo per l'utilizzo delle tecnologie ma soprattutto per i nuovi modelli di organizzazione del lavoro.
4. Valorizzare in maniera sinergica le risorse del PNRR/PNC e nei fondi strutturali della programmazione 2021-2027.
5. Promuovere una stretta collaborazione tra Stato, Regioni e Province autonome, con il coinvolgimento delle loro articolazioni, aziende/agenzie, società in house, ecc., per sfruttare al massimo gli investimenti già fatti e in corso.
6. Consolidare il ruolo dei Responsabili per la Transizione Digitale (RTD) e concorrere alla diffusione di una cultura amministrativa digitale, tenendo conto dei nuovi profili professionali necessari (*upskilling/reskilling*) e, in particolare, della necessità urgente di specialisti ICT dedicati a sicurezza e trasformazione digitale.
7. Rafforzare le forme di coordinamento a partire dal "Comitato interministeriale per la Trasformazione Digitale" (CITD di cui al DL n.22/2021), con il ruolo di coordinamento del DTD, esercitato anche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, che prevede la potestà legislativa esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».
8. Concorrere, nel rispetto delle reciproche prerogative istituzionali, alla definizione di un quadro di regole per la piena cittadinanza digitale e lo sviluppo omogeneo, sull'intero territorio nazionale, dei servizi e della sicurezza digitale, sviluppando il ruolo regionale di aggregazione informativa/informatica nelle materie a legislazione concorrente anche ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.
9. Valorizzare la centralità e la qualità del dato nelle politiche pubbliche, anche garantendo l'interoperabilità tra banche dati e interconnessione tra sistemi, nell'ottica del principio *Cloud-first* e di una architettura decentrata, policentrica e federata.

Merita forse una riflessione particolare l'ultimo principio sopra riportato, perché i dati diventeranno sempre più centrali e, anche per questo, servono con urgenza specialisti ICT nelle PA in grado di curare la raccolta, l'aggiornamento, l'analisi e la valorizzazione dei dati stessi (*data governance*). Occorre però prendere atto che un numero importante di piccoli enti NON hanno il personale ICT necessario a gestire adeguatamente i propri sistemi informativi e i relativi aspetti di sicurezza, quindi difficilmente possono correttamente gestire le loro banche dati e i processi di interoperabilità e abilitazione al Cloud. La sfida non è solo 'spostare server', ma anche 'entrare dentro i server' dove sono contenuti i dati, così come bisogna entrare dentro i processi di lavoro, ecc. E questo richiede per forza di cose una committenza pubblica qualificata all'interno delle PA.

Senza dubbio, è necessario continuare con gli investimenti e la messa in sicurezza della "infrastruttura digitale materiale" (datacenter e Cloud ibrido federato, reti in fibra ad alta affidabilità, unità locali di cybersicurezza, ecc.) ma bisogna al tempo stesso lavorare alla costruzione di una "infrastruttura

digitale immateriale” ovvero giungere, in tempi brevi, a dati pubblici che siano ‘pronti’ per l’intelligenza artificiale e in grado di innescare i servizi proattivi di nuova generazione che tutti vorremmo.

In questo le Regioni possono essere una “piattaforma territoriale” in grado di facilitare la cooperazione tra le tante amministrazioni coinvolte nei processi/procedimenti, anche attraverso “fascicoli digitali” costruiti su scala regionale, insieme ad una effettiva interoperabilità semantica/organizzativa che possa

tramutare in realtà la promessa, pluri-decennale e sempre sfuggente, della “semplificazione” e della “dematerializzazione” nelle PA.

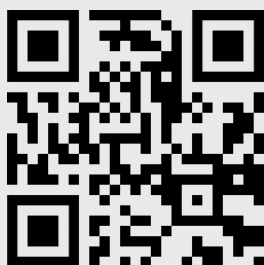
Per questo, oggi che il digitale rende più facile applicare la sussidiarietà e il decentramento amministrativo dettati dalla Costituzione, appare necessario andare verso un sistema nazionale ben strutturato in tutte le sue componenti istituzionali, per garantire al Paese di sfruttare appieno le ingenti risorse che saranno investite con il PNRR/PNC al 2026 e con la programmazione 2021-2027.



## ICITY RANK 2023: 16 CITTÀ ITALIANE AD ALTO LIVELLO DIGITALE BERGAMO, FIRENZE, MILANO E MODENA LEADER DELL'INNOVAZIONE



**ICity Rank** è la ricerca annuale di FPA che restituisce la fotografia dello stato di digitalizzazione dei Comuni capoluogo italiani. Giunto alla sua dodicesima edizione, nel 2023 l'indice ICity Rank è stato profondamente rivisto nella sua struttura, alla luce dei nuovi scenari evolutivi emersi nel corso delle attività annuali di analisi ed elaborazione.



▲  
Scopri il rapporto ICity Rank  
2023

### ICity Rank: la nuova struttura

Nell'edizione 2023 della ricerca la valutazione delle città è stata articolata in **tre dimensioni**, sulla base di 37 indicatori costruiti su 171 variabili. Le tre dimensioni di ICity Rank sono:

**"Amministrazioni digitali"**, inerente alla digitalizzazione dell'attività amministrativa, tra siti web, fruizione dei servizi online e adozione delle piattaforme nazionali;

**"Comuni aperti"**, che analizza il livello di utilizzo dei social media, la diffusione di dati aperti e la fruibilità di app municipali;

**"Città connesse"**, che misura la dimensione di impatto della trasformazione digitale sul governo delle città e riguarda lo sviluppo di reti di connessione, sistemi di sensori, *device* a essi collegabili e strumenti per l'elaborazione dei flussi informativi e analisi dei dati.

Per ciascuna delle tre dimensioni, che mostrano caratteristiche e dinamiche molto diverse, è stato sviluppato un ranking delle 108 città analizzate<sup>1</sup>.



▲  
Rivedi l'evento di presentazione a  
FORUM PA Città

### Le dimensioni dell'innovazione urbana e i tre ranking

**Amministrazioni digitali.** Al primo posto si colloca Cremona con il punteggio massimo di 87/100, seguita a distanza dalle toscane Siena (seconda), Firenze e Pistoia (terze a pari merito) e poi da Lodi, Perugia, Bergamo, Cesena, Milano e Modena a chiudere la Top 10. Sono 41 le città oltre la soglia dei due terzi nel rating (almeno 66/100 punti) e tra queste solo 5 del Mezzogiorno (Pescara, Andria, Cagliari, Nuoro e Taranto). Le differenze geografiche sono più contenute che in altre dimensioni. La digitalizzazione dei servizi amministrativi, avviata oltre una decina di anni fa da alcuni capoluoghi metropolitani, ha visto emergere un gruppo di città intermedie innovative (come Bergamo, Modena, Parma, Trento) e realtà meridionali dinamiche. Questa dinamica è il frutto della combinazione di un insieme di fattori: una governance nazionale sulla digitalizzazione ben strutturata; un modello evolutivo di riferimento ormai consolidato (il Piano triennale di AgID);

<sup>1</sup> I 107 Comuni capoluogo, più il Comune di Cesena.





Foto di Vittoria Sudano

una forte accelerazione impressa dal Covid. Inoltre, è in questa dimensione che si innestano le principali misure sul digitale del PNRR, per cui si prevede un ulteriore avvicinamento al vertice nel giro dei prossimi anni.

**Comuni Aperti.** Al primo posto c'è Firenze, seguita in seconda posizione da Torino (con un solo punto in meno), in terza da Bologna, in quarta da Milano e Roma, poi ancora Bergamo, Genova, Reggio Emilia e Trento (pari merito all'ottavo posto), Modena e Venezia (pari merito al decimo posto). 31 città superano la "soglia" dei due terzi nel rating e tra queste solo 7 del Mezzogiorno (Palermo, Lecce, Bari, Cagliari, Messina, Napoli e Catania). Le grandi città fanno registrare un valore nettamente superiore delle medio-grandi, come anche i capoluoghi del Nord rispetto a quelli del Sud. È probabile che nei prossimi anni si consoliderà un modello omogeneo di riferimento di utilizzo del digitale per comunicare e rendere disponibili le informazioni, che al momento non è ancora completo: le esperienze sono diversificate nelle caratteristiche e nei risultati e ai vertici si trovano soprattutto città metropolitane "pioniere" dell'innovazione e alcune intermedie.

**Città Connesse.** Al vertice di questa classifica c'è Bologna, che precede sul podio con un margine ridotto Milano e Cagliari. Poi, nella top 10, troviamo Firenze (quarta), Venezia (quinta), Padova e Torino (seste a pari punti), Trento (ottava), Bergamo (nona), Bari, Genova e Modena (decime a pari punti). Le città che superano la "soglia" dei due terzi nel



rating sono 33, tra queste solo 6 appartengono al Mezzogiorno (oltre le due già citate Palermo, Napoli, Pescara e Reggio Calabria). Lo scarto dei valori medi tra grandi e piccole è molto alto, mentre è rilevante ma non diverso dalle altre dimensioni per aree geografiche. In questa dimensione che misura reti di comunicazione, sensori e *device* personali collegabili, strumenti di analisi, si vedono esperienze diverse, in una fase ancora iniziale del percorso, in cui non è ancora emerso un modello di riferimento.

## Il nuovo scenario

Dai punteggi acquisiti nei tre rating si evidenzia come oltre metà dei Comuni capoluogo sia ormai “digitale”, ma con diverse articolazioni.

**I raggruppamenti.** Bergamo, Firenze, Milano e Modena sono le città italiane leader dell'innovazione, le uniche ad entrare nelle prime dieci posizioni in tutte e tre le graduatorie in cui è articolata l'City Rank 2023, seguite da vicino da Bologna, Genova, Torino, Trento, Venezia (due volte in top ten) e poi da Cagliari, Cremona, Padova, Roma Capitale, Monza, Parma e Vicenza. Queste realtà compongono il gruppo delle 16 città “altamente digitali”, con punteggi superiori ai 65/100 nei tre rating. Altri 17 Comuni si collocano ad un livello “intermedio”, grazie ad un punteggio di oltre 65/100 in due rating: Bari, Cesena, Perugia, Reggio Emilia, Brescia, Livorno, Lodi, Napoli, Palermo, Pescara, Pisa, Pistoia, Prato, Ravenna, Rimini, Siena, Verona. Altre 26 città mostrano un livello digitale “base” con un solo punteggio oltre i 65/100: Alessandria, Andria, Aosta, Arezzo, Asti, Bolzano, Catania, Cuneo, Ferrara, Imperia, La Spezia, Lecce, Mantova, Massa, Messina, Novara, Nuoro, Pavia, Piacenza, Reggio Calabria, Rovigo, Taranto, Treviso, Trieste, Udine, Verbania. Ci sono poi 29 Comuni che si trovano ancora in una fase di “alfabetizzazione digitale”, mentre 20 sono addirittura “tardivi digitali”. Tra questi, si segnalano in particolare Agrigento, Enna e Isernia, le uniche con due punteggi su tre di livello basso (meno di 33).

**Grandi e piccole realtà.** Tutte le Città Metropolitane sono ormai “digitali” (di livello alto, intermedio o base): si evidenziano Firenze e Milano tra i 4 leader, ma anche Bologna, Genova, Torino e Venezia hanno punteggi molto alti. Ormai la digitalizzazione non è più solo appannaggio delle grandi: si è affermato un gruppo di città medie “innovative” quali Trento, Cremona, Padova, Monza, Parma e Vicenza, che si affiancano a Bergamo e Modena come città altamente digitali. Ma anche Cesena, Perugia, Reggio Emilia, Brescia, Livorno, Lodi, Pescara, Pisa, Pistoia, Prato, Ravenna, Rimini, Siena e Verona sono loro vicine, classificate come “digitali” insieme ad altri 23 capoluoghi non metropolitani. Infine, Cosenza, Frosinone, Sassari, Siracusa e Varese, pur rimanendo al di sotto della soglia delle città digitali, manifestano crescite significative in diversi indicatori.



**Il Mezzogiorno.** Cagliari è l'unica città meridionale di alto livello digitale. Bari, pur raggiungendo la top ten nelle "Città Connesse", è a livello intermedio, come anche Napoli e Palermo, tutte oltre la soglia di 65 punti in due dimensioni. Catania, Messina e Reggio Calabria - negli scorsi anni in posizioni molto basse - hanno raggiunto un livello digitale di base grazie ai progressi realizzati. Oltre ai cinque capoluoghi metropolitani, entrano tra le città digitali del Mezzogiorno anche Pescara (tra le digitali intermedie e prima tra i capoluoghi non metropolitani), Andria, Lecce, Nuoro e Taranto, che superano la soglia in almeno una dimensione. Cosenza, Sassari e Siracusa - pur non ancora classificate come digitali - evidenziano particolari progressi in alcuni indicatori.

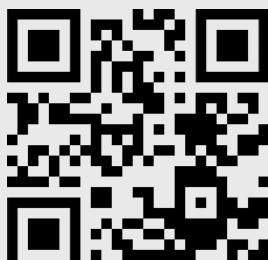
### **FORUM PA Città**

La ricerca ICity Rank è stata presentata il **28 novembre 2023** nel corso della Manifestazione **FORUM PA Città**. Un evento caratterizzato, anche quest'anno, dalla sperimentazione di nuovi formati e nuovi linguaggi. Durante l'evento, realizzato in collaborazione con **CGR** e **Cyclomedia**, i rappresentanti di diverse città italiane si sono confrontati sui risultati della ricerca e sulle prospettive future dell'innovazione urbana, legate ai nuovi scenari emersi dall'indagine.



## ICITY CLUB: L'OSSERVATORIO DELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE URBANA. PANORAMICA E OBIETTIVI DEL 2023

|



Scopri di più sulla community di ICC



Visita l'Open Space dell'Innovazione urbana

Il PNRR e la programmazione europea 2021-27 hanno offerto una significativa opportunità per accelerare la trasformazione digitale dei territori. A novembre 2023, il 99% dei Comuni italiani ha ottenuto finanziamenti su almeno una delle misure di PA Digitale 2026, per un totale di circa 1,93 miliardi di euro assegnati alle città. Risorse ingenti, che saranno integrate da quelle del nuovo PON Metro Plus.

Tuttavia, molte città si sono trovate a gestire l'attuazione dei progetti senza una preparazione adeguata, né una piena consapevolezza delle iniziative di altri enti simili.

In questo contesto, ICity Club 2023, l'Osservatorio di FPA per la trasformazione digitale urbana, giunto quest'anno alla terza edizione, si è confermato un punto di riferimento essenziale per gli enti locali, offrendo loro un luogo di confronto e condivisione di soluzioni innovative.

L'obiettivo per il 2023 è stato quello di lavorare sulla connessione tra le città del network per **esplorare percorsi comuni legati al PNRR e ai fondi europei**. Attraverso un confronto diretto e un'analisi dettagliata, ICity Club 2023 ha incoraggiato lo scambio di esperienze, riflessioni e confronti tra diverse realtà, individuando difficoltà e possibili soluzioni. Questa collaborazione ha facilitato i processi di digitalizzazione, individuando le procedure più efficaci, migliorando la comprensione delle misure selezionate rispetto alle strategie di sviluppo e facilitando la comunicazione con gli interlocutori istituzionali.



Foto di Rina Ciampolillo

## Una community in crescita: i numeri del 2023

Nel 2023 le città che hanno aderito al network di ICity City club sono passate da 22 a 30. Fra queste, 16 Comuni capoluogo (Alessandria, Benevento, Bergamo, Brescia, Cesena e Unione Comuni Valle Del Savio, Cremona, Modena, Monza, Novara, Parma, Prato, Trento, Verona, Cuneo, Frosinone e Pescara) e le 14 Città metropolitane del PON Metro (Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina Milano, Napoli, Palermo, Torino, Roma Capitale Reggio Calabria e Venezia). Dati che confermano non solo l'interesse per il progetto, ma anche la trasversalità dell'iniziativa e delle tematiche che coinvolgono attivamente tutti gli aderenti al network.

## Metodologia di lavoro e strumenti operativi

Nel 2023, le città della community hanno attivamente condiviso buone pratiche per migliorare i propri territori con gli strumenti di ICity Club. Il **Benchmark della trasformazione digitale** si è confermato un report essenziale per valutare il posizionamento delle città rispetto a otto dimensioni tematiche di ICity Rank, la ricerca annuale di FPA sulla digitalizzazione dei Comuni capoluogo italiani. A richiesta, sono stati elaborati report analitici più dettagliati per aiutare le città a definire con precisione i propri obiettivi di trasformazione digitale.

ICity Club ha fornito strumenti pratici e community tools, tra cui l'edizione 2023 del **questionario sui servizi digitali dei Comuni**, ulteriormente aggiornata e ampliata, per valutare l'utilizzo effettivo dei servizi digitali da parte di imprese e utenti. L'indagine sui servizi comunali finanziati dai fondi PNRR nelle diverse città è stata finalizzata all'elaborazione della **Matrice del PNRR di ICity Club**, che contiene informazioni su servizi finanziati, strumenti di acquisto e completezza delle fonti di finanziamento.

Anche nel 2023 si sono tenuti i **Cantieri Smart City** durante FORUM PA e FORUM PA Città, confermandosi come spazi principali per lo scambio di idee e sfide sulle tematiche chiave per le città. Numerosi sono stati, inoltre, gli incontri dedicati all'approfondimento di tematiche urbane e progetti internazionali, realizzati in collaborazione con il PON Metro, con l'obiettivo di condividere *best practice* e progetti di innovazione urbana a livello globale, nel confronto con rappresentanti di città europee.

A supporto delle ultime due fasi del percorso, sono stati organizzati incontri dedicati al tema degli strumenti di acquisto e della completezza dei fondi per il finanziamento di progetti digitali.

L'Osservatorio ha inoltre valorizzato le pratiche innovative realizzate dalle città con notizie, interviste e approfondimenti nell'**Open Space dell'Innovazione urbana**, uno spazio per condividere traguardi e buone pratiche in tema di trasformazione digitale.



## L'INTEROPERABILITÀ DEI DATI NELLA PA: L'IMPORTANZA DI UN FRAMEWORK CONDIVISO

di **Massimo Fedeli**, *Direttore Dipartimento per lo sviluppo di metodi e tecnologie per la produzione e diffusione dell'informazione statistica (DIRM), Istat*

La trasformazione digitale sta ridisegnando sempre più velocemente i processi di cui cittadini, istituzioni e imprese sono protagonisti. In questo contesto, una pubblica amministrazione che guardi al futuro e sia portatrice di innovazione per il proprio Paese dovrà necessariamente 'dialogare' con altri soggetti, istituzionali e no, scambiandosi dati e informazioni in maniera sicura ed efficiente e realizzare pienamente quella che viene definita 'interoperabilità dei dati'.

Questo tema, infatti, ha assunto nel tempo una rilevanza particolare nell'ambito della PA, la cui *mission* è quella di offrire servizi sempre più efficienti e volti a soddisfare le necessità dei cittadini. In quest'ottica, oltre a recepire le indicazioni dell'*European Interoperability Framework*<sup>1</sup>, uno degli obiettivi da raggiungere, sia a livello italiano che europeo, è l'attuazione del principio del *once only*, che prevede che le pubbliche amministrazioni richiedano ai cittadini solo dati non già noti.

Per raggiungere questo obiettivo ambizioso, diventa fondamentale costruire un framework condiviso che vada a sanare ogni ostacolo di natura metodologica, tecnica e giuridica.

L'Istituto Nazionale di Statistica, in collaborazione con il Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) della Presidenza del Consiglio dei ministri ha attivato il 30 giugno 2022 il **Catalogo Nazionale Dati** per l'interoperabilità semantica dei sistemi informativi

delle PA. Quest'iniziativa, inserita all'interno della Missione 1 - Componente 1 - Sub Investimento 1.3.1 del PNRR, ha l'obiettivo di fornire un modello e uno standard comune per favorire lo scambio, l'armonizzazione e la comprensione delle informazioni tra le amministrazioni pubbliche, nell'ambito della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) e del *Single Digital Gateway*.

Il catalogo attua un modello federato per cui, come descritto nelle note legali<sup>2</sup>, raccoglie in **schema.gov.it** - tramite estrazione automatica (*web harvesting*) - le risorse semantiche già pubblicate dalle singole pubbliche amministrazioni nei propri *repository*, di cui gli stessi enti sono gli unici titolari, mantenendo così la responsabilità in merito al contenuto.

Inoltre, all'interno di quest'iniziativa Istat ha sviluppato un **framework** che tiene conto di aspetti **giuridici, tematici, informatici e metodologici**; in tale framework, partendo da un'analisi iniziale dei domini di interesse seguita da una dettagliata descrizione semantica, vengono elaborate, laddove richiesto, ontologie, vocabolari controllati e schemi dati, associati alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni.

Per garantire l'interoperabilità dei dati è stata, quindi, definita una metodologia per la gestione della **semantica**, delle **ontologie** e dei **metadati**, e creato un ambiente in cui i dati possano essere condivisi con facilità, permettendo così alle PA di scambiarsi senza temere errori di interpretazione.

La **semantica dei dati** si riferisce al significato attribuito ai dati. Nell'ambito dell'interoperabilità è quindi essenziale che le diverse entità della PA condividano una comprensio-

<sup>1</sup> *The New European Interoperability Framework* | ISA<sup>2</sup> (europa.eu)

<sup>2</sup> Note Legali - Catalogo Nazionale Dati (schema.gov.it)

ne comune dei dati e descrivano in modo inequivocabile il significato delle informazioni scambiate, eliminando così il rischio di errori semantici, ovvero l'associazione di un concetto al termine diverso dal suo significato corretto. In altre parole, scambiando dei dati tra due PA distinte deve esserci la certezza che il significato dato a questi dalla PA ricevente sia coerente con il significato attribuitogli dalla PA mittente (ad esempio, la definizione data al termine 'cittadino' dev'essere la stessa tra le due PA attrici dello scambio). Le **ontologie**, cioè le strutture di dati che definiscono le relazioni tra i concetti, giocano un ruolo chiave nel garantire questa comprensione comune. Definendo in modo chiaro i termini utilizzati nei dati, le ontologie, dato uno specifico dominio, forniscono una struttura che consente alle entità di interpretare e utilizzare i dati in modo uniforme, garantendo quindi che ogni PA associ ad ogni dato condiviso lo stesso significato.

I **metadati**, infine, forniscono informazioni essenziali sui dati, come il significato, la struttura ed il contesto, per la loro corretta gestione sono stati adottati standard comuni ed implementate tecniche per la loro semantica che consentono di organizzare, descrivere e condividere i metadati in modo coerente, facilitando così la comprensione e l'uso dei dati da parte delle diverse entità della PA.

La metodologia definita non poteva non considerare le **diverse sfide di natura tematico-giuridica** a cui la PA è chiamata a rispondere in tale contesto, dove è tenuta a garantire altissimi standard di sicurezza e protezione, oltre che di trasparenza verso i cittadini in quanto responsabile del trattamento di ingenti quantità di dati personali.

Sotto un primo profilo, gli interventi volti all'attuazione dell'interoperabilità tra i sistemi informativi pubblici devono necessariamente coordinarsi con il **General Data Protection Regulation (GDPR)**<sup>3</sup>, Regolamento europeo che ha promosso la cultura dei

dati, sancendo il diritto dell'individuo al pieno controllo delle proprie informazioni e alla protezione dei dati personali. L'architettura dell'interoperabilità e dell'armonizzazione delle procedure garantirà pertanto l'effettiva tutela dei dati immessi negli strumenti digitali, in forza di un adeguato trattamento degli stessi, garantendo ad esempio il costante monitoraggio degli accessi.

Va inoltre rilevato che la conformità del trattamento dei dati al GDPR non attiene esclusivamente all'aspetto tecnico della tutela della riservatezza dei dati condivisi, ma riguarda anche l'organizzazione interna delle amministrazioni che mettono a disposizione i dati, richiedendo la valutazione delle misure di sicurezza normative, organizzative e tecnologiche adottate<sup>4</sup>. Tutto ciò è destinato ad incidere notevolmente sulla capacità dell'organizzazione stessa di mantenere aggiornati i dati e di rispondere con immediatezza nel caso di incidenti che comportino la perdita di integrità degli stessi.

Infine, come detto in precedenza, per assicurare l'interoperabilità dei dati tra le PA diventa cruciale garantire un significato comune per i termini coinvolti nelle diverse procedure amministrative. Per facilitare, quindi, lo scambio di dati pubblici tra le pubbliche amministrazioni e garantire anche la legittimità dei procedimenti amministrativi coinvolti, la metodologia definita prevede che i concetti siano ancorati a quanto definito dal legislatore nell'ordinamento giuridico.

Il framework definito non può non considerare come l'interoperabilità dei dati sia alla

**Nell'ambito dell'interoperabilità è quindi essenziale che le diverse entità della PA condividano una comprensione comune dei dati e descrivano in modo inequivocabile il significato delle informazioni scambiate, eliminando così il rischio di errori semantici**

<sup>3</sup> Regolamento UE 2016/679

<sup>4</sup> Individuazione delle figure obbligatorie, predisposizione dei registri del trattamento, mappatura dei processi, etc.



base dell'innovazione nella pubblica amministrazione: infatti, l'accesso a dati interoperabili consentirà la creazione di applicazioni intelligenti e servizi personalizzati, volti a migliorare l'esperienza del cittadino come stabilito nei principi delineati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e previsto dal Piano triennale per l'Informatica che prescrive alle PA l'obiettivo di:

- «progettare servizi pubblici **digitali** che siano **inclusivi** e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori e che siano **interoperabili by design** in modo da poter funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API»;
- «valorizzare e rendere disponibile ai cittadini e alle imprese in forma aperta e interoperabile, il patrimonio informativo della pubblica amministrazione che rappresenta un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese»;
- «evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite (principio del **once only**)»;
- «prediligere l'utilizzo di software con codice sorgente aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente (utilizzo **open source**)».

Quindi, al fine di valorizzare al massimo il patrimonio informativo pubblico e assicurare un interscambio di dati più efficiente e veloce, il framework tecnologico comune che si sta costruendo è basato sull'utilizzo di standard e protocolli condivisi riconosciuti a livello internazionale.

Per raggiungere tale risultato l'Istat ha avviato un lavoro di mappatura delle banche dati e dei flussi informativi delle singole PA, come previsto nell'accordo tra il DTD e l'Istat, sia includendo all'interno del **censimento delle istituzioni pubbliche** una sezione con dei quesiti specifici sulle loro banche dati, con l'obiettivo di raccogliere informazioni dettagliate nel contesto dell'interoperabilità, che

avviando una serie di interlocuzioni con le PA interessate a entrare sul Catalogo. Questa attività di ingaggio ha portato all'inserimento all'interno del NDC dei descrittori semantici relativi alla banca dati ANPR<sup>5</sup> del Ministero dell'Interno e si prevede l'ingresso di ulteriori amministrazioni seguendo una programmazione condivisa

Il Catalogo Nazionale Dati ha messo a disposizione delle amministrazioni oltre 70 contenuti semantici: in particolare, vocabolari controllati e classificazioni capaci di rendere più funzionale l'accesso a basi informative diverse, sviluppando e incrementando l'interoperabilità tra i dati di interesse nazionale.

L'architettura del Catalogo, attualmente in evoluzione, tra le altre funzionalità prevederà che, in modo automatizzato, le amministrazioni interessate potranno registrare i propri *repository* contenenti le risorse semantiche da integrare nel Catalogo sia in modo autonomo che chiedendone l'aggiunta ai *repository* gestiti dal team di amministratori, e che quest'ultimi potranno gestire e garantire l'integrità del catalogo attraverso un monitoraggio e controllo continui.

Il catalogo utilizza le API (*Application Programming Interface*) che rappresentano un elemento cardine permettendo una comunicazione fluida tra differenti moduli software e agevolando l'integrazione di applicazioni e servizi su una piattaforma tecnologica unificata. Grazie all'utilizzo di API ben progettate, il Catalogo può assicurare un alto grado di interoperabilità facilitando l'accesso a servizi digitali sia interni che esterni. Le API definite sono conformi a quanto previsto all'interno del Modello di Interoperabilità<sup>6</sup> di AgID, utilizzato come guida normativa e tecnica per la loro progettazione e implementazione. Ad esempio, sono state selezionate le seguenti tecnologie:

- **SPARQL API**: consentono di interrogare ontologie e vocabolari controllati utilizzando lo standard SPARQL, ovvero un lin-

<sup>5</sup> [anagrafenazionale.interno.it](http://anagrafenazionale.interno.it)

<sup>6</sup> Nuovo modello di interoperabilità ([agid.gov.it](http://agid.gov.it))





guaggio e protocollo per l'interrogazione di dati rappresentati secondo il modello RDF - *Resource Description Framework*.

- **API REST:** espongono funzionalità di interrogazione sui vocabolari controllati, al fine di promuovere il loro riutilizzo in applicativi esterni.

La condivisione di schemi di dati attraverso il catalogo assicura, inoltre, il rispetto dei migliori standard di *cybersecurity* e protezione dei dati trattati, nell'ottica di un rafforzamento della sicurezza nella PA e di una maggiore efficienza e accessibilità dei servizi. La **sicurezza** è garantita **by design** come indicato nel Piano triennale dell'AgID che prevede che «i servizi digitali devono essere proget-

tati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali».

La costruzione di una solida architettura di interoperabilità dei dati tra le PA consente di ottenere molti vantaggi: in primo luogo, grazie all'utilizzo di una metodologia per la categorizzazione e gestione del patrimonio dei dati, semplifica la realizzazione di nuovi servizi ed ottimizza l'accesso a servizi già esistenti riducendo il carico di informazioni richiesto al cittadino; migliora l'efficienza e l'efficacia dell'operato delle PA, garantendo così servizi di qualità e più accessibili ai cittadini, il tutto nel rispetto delle normative applicabili e con una governance trasparente delle informazioni riservate.



## DATI FULCRO DELLE STRATEGIE PER LA PA DIGITALE: TRA STRATEGIE EUROPEE, INTEROPERABILITÀ E RUOLO DEI DATA MANAGER

di **Vincenzo Patruno**, *Project Manager and Data Officer – Istat*  
e **Maria Morena Ragone**, *P.O. Supporto giuridico specialistico per la transizione alla modalità digitale e Gruppo di Coordinamento Ufficio RTD – Regione Puglia*

Che i dati siano diventati sempre più strategici – non solo per le singole pubbliche amministrazioni, ma per l'intero sistema Paese e per tutti i Paesi Membri dell'Unione Europea – è ormai sotto gli occhi di tutti. Sappiamo, infatti, come l'UE abbia varato un'ambiziosa strategia europea sui dati – partita con la Comunicazione della Commissione europea su "Una strategia europea per i dati"<sup>1</sup> – che vede ogni singolo Stato Membro in prima linea per recepire la strategia comunitaria e renderla attuabile nel contesto del proprio Paese. In tal modo, tutte le pubbliche amministrazioni sono coinvolte e diventano parte di questa strategia, che ha come obiettivo, quello di sfruttare appieno tutte le enormi potenzialità dei dati.

Ma, esattamente, cosa possono fare i dati per la trasformazione digitale? E quanto sono centrali nella stessa? È innegabile che i dati nutrano, ormai esponenzialmente, i diversi processi di trasformazione in atto. Come, ad esempio, sfruttare appieno gli *analytics* ed utilizzare sistemi di *business intelligence* per il supporto decisionale, o come alimentare sistemi ed algoritmi basati sull'intelligenza artificiale in modo da monitorare e gestire automaticamente varie fasi di processi interni o esterni. E una pubblica amministrazione 'guidata dai dati' non può non occuparsi degli aspetti legati all'interoperabilità, motivo per

cui la figura del *Data manager* sta diventando sempre più strategica nei differenti processi di trasformazione digitale in corso.

Oggi le amministrazioni pubbliche devono gestire e mantenere i propri sistemi *legacy*, fondamentali per gestire processi interni ed erogare servizi. Sono generalmente sistemi progettati e costruiti in un recente passato, quando le priorità erano essenzialmente la riprogettazione e la digitalizzazione di processi prettamente analogici. La necessità di integrare tra loro dati provenienti da sistemi diversi è sicuramente più recente, ma è diventata oramai una priorità per poter costruire e gestire servizi integrati non solo tra pubbliche amministrazioni del nostro Paese, ma anche tra queste ultime e le amministrazioni degli altri Paesi europei. Le amministrazioni si trovano, così, nella situazione di dover gestire sistemi verticali, indipendenti tra loro, ma nello stesso tempo hanno sempre più la necessità di far dialogare i propri sistemi non solo tra loro in modo trasversale, ma soprattutto con quelli di altre amministrazioni. L'integrazione diviene, così, il passaggio essenziale e fondamentale di quella consapevolezza - *chi/cosa si è, come si è, cosa si fa* - necessaria e strategica per una pubblica amministrazione interconnessa, sia a livello nazionale che a livello europeo.

Infatti, l'interoperabilità dati consente di immaginare non più tante pubbliche amministrazioni diverse e indipendenti l'una dall'altra, ma un'unica grande PA integrata, con la quale cittadini e imprese possono interagire in base alle proprie necessità. È un processo sul quale da tempo si è cominciato a lavorare: questo vuol dire che, oggi, ci sono già enti pubblici che "si parlano" scambiandosi dati, come risultato di accordi specifici tra sin-

<sup>1</sup> Comunicazione COM(2020)/66, 19 febbraio 2020

gole amministrazioni. Fatta questa premessa, l'obiettivo che si intende ora perseguire dovrebbe essere chiaro: la possibilità di gestire l'interoperabilità tra PA in modo strutturato e secondo standard condivisi, non più frutto di scelte di singole amministrazioni.

Tutto ciò comporta la necessità di far dialogare sistemi informativi diversi tra loro, e, quindi, da una parte costruire uno strato tecnologico che gestisca il dialogo con altri sistemi, dall'altra ragionare su come i dati devono essere fatti e, quindi, quali standard utilizzare per rappresentare i dati.

In questo percorso composito, diventa centrale anche la figura del RTD per coordinare i processi di trasformazione delle amministrazioni pubbliche. *Data manager* e RTD, assieme ai responsabili ICT diventano, quindi, i protagonisti delle amministrazioni centrali e locali dell'intero processo di trasformazione. *Data manager* ed RTD che oggi dialogano e provano a confrontarsi tra loro attraverso canali ufficiali digitali, come ReTeDigitale di AgID, ma che non trascurano il 'fattore umano', dando rilievo anche agli incontri in presenza, grazie ai tavoli di lavoro dedicati alla community dei *Data manager* e degli RTD che sono stati organizzati in occasione degli ultimi FORUM PA.

In particolare, nell'ultimo anno, tra i diversi cantieri in essere – che hanno inevitabilmente risentito dell'avvio delle progettualità del PNRR – l'attenzione si è inevitabilmente concentrata sulla PDND, la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati**, principale progetto nazionale sulla interoperabilità tra basi di dati. La PDND è un progetto del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri e di pagoPA Spa, ed è stata concepita per essere una infrastruttura chiave per la strategia sull'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati della PA.

Dal punto di vista tecnico, rendere i dati interoperabili e permettere a due sistemi costruiti in modo indipendente di interagire tra loro vuol dire sviluppare e utilizzare API, ossia

interfacce che consentono agli sviluppatori software di costruire servizi che possano connettersi e utilizzare dati provenienti da altri sistemi informativi. Attraverso le API (*e-service*) realizzate secondo quanto previsto dalle Linee guida e gli standard del Modello d'Interoperabilità (ModI), pertanto, è possibile per un'amministrazione (ente fruitore) utilizzare dati che sono gestiti da sistemi informativi di un'altra amministrazione (ente erogatore). Per fare ciò, la pubblica amministrazione che eroga il servizio deve effettuare degli interventi sui propri sistemi informativi per costruire queste API, che dovranno essere utilizzate e integrate dall'ente fruitore sui propri sistemi. Gli interventi di adeguamento dei sistemi e la realizzazione delle API hanno, ovviamente, dei costi: per questo motivo, come sulle altre progettualità essenziali previste dal PNRR, sono stati previsti appositi avvisi (per i Comuni, per le Regioni e Province autonome, per Università, Istituti di ricerca e AFAM) nell'ambito della Missione1, Componente 1, Misura 1.3.1, sostenendo proprio gli investimenti in interoperabilità.

Al momento in cui scriviamo, la PDND interoperabilità raccoglie nel suo catalogo all'incirca 2.000 *e-services*. Possono sembrare molti, in realtà una buona parte di questi consentono di interfacciarsi all'Albo Pretorio o ai dati dello sportello unico attività produttive (SUAP) dei singoli Comuni. Vale la pena sottolineare come ci sia un'importante differenza tra quando il servizio è erogato da una pubblica amministrazione centrale o da una Regione, e quando, invece, chi eroga il servizio è una pubblica amministrazione locale come un Comune. Spesso, infatti, come nel caso dell'Albo Pretorio o dei dati SUAP, può diven-

Una pubblica amministrazione 'guidata dai dati' non può non occuparsi degli aspetti legati all'interoperabilità, motivo per cui la figura del Data Manager sta diventando sempre più strategica nei differenti processi di trasformazione digitale in corso



tare strategico far prima convergere i dati su archivi unici di livello nazionale, e solo successivamente mettere eventualmente questi ultimi in interoperabilità sul catalogo della PDND, anziché portare su PDND i dati di ogni singolo Comune o ente locale.

Al momento le cose non vanno proprio così, anche se è sempre più forte la necessità di avere e di consolidare i dati su archivi unici nazionali. Un esempio recente di ciò è stato il recente rilascio dell'**Anagrafe Nazionale dell'Istruzione Superiore (ANIS)**, che va a creare un sistema informativo unitario a partire da dati distribuiti in oltre 500 sistemi informativi locali. Ma pensiamo anche al ruolo strategico dell'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)**, all'anagrafe nazionale dei vaccini, alla piattaforma unica contrassegno disabili (CUDE) e così via. È evidente, così, come gli archivi unici nazionali possono diventare strategici nella architettura

complessiva di interoperabilità dei sistemi, e questo ben al di là di quanto già previsto dall'art. 60 del CAD per le banche dati di interesse nazionale.

Ma quello a cui bisognerà guardare sarà un aspetto che è emerso proprio dal confronto all'interno della community dei *Data Manager* e degli RTD: l'interoperabilità *by default*. Il software di cui una PA ha bisogno dovrà essere progettato a monte in modo tale da essere già interoperabile in modo nativo con i vari servizi da integrare presenti sul catalogo della PDND, senza che questo comporti la necessità di adeguamenti successivi. In altre parole, si dovrà tener conto della necessità di disegnare sistemi software in modo tale da integrare sin dall'inizio i servizi necessari esposti dalle altre amministrazioni. Con un ruolo sempre più strategico del mercato e dei fornitori sui dati e nei processi di trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche.

## RESPONSABILI PER LA TRANSIZIONE DIGITALE NELLA PA LOCALE: IL MODELLO A RETE PER UNO "STRABISMO VIRTUOSO" DELL'INNOVAZIONE

di **Sara La Bombarda**, RTD e Responsabile  
Area Strategica Trasformazione Digitale – ARTI  
Regione Puglia

Sta aumentando la consapevolezza dell'importanza del Responsabile per la Transizione al Digitale (*ex art.17 del CAD*) e dell'ufficio associato. Seppur obbligatoria dal 2016, è solo negli ultimi anni che questa figura, il suo ruolo e i compiti ad essa assegnati stanno diventando realmente parte attiva nella strategia di digitalizzazione della PA. Aumentano anche le riflessioni su punti di forza e punti di debolezza che contraddistinguono l'operatività di questa figura e di questo ufficio, intesa come la responsabilità della gestione di temi e problematiche legali, amministrative, ICT e di *project management*. Ad esempio, il RTD è quotidianamente coinvolto in valutazioni che spaziano dalle regole dell'innovazione digitale nella PA alla digitalizzazione di procedimenti amministrativi, dal *digital marketing* al *design system*, dal *social listening* alla *cybersecurity*, dalla conservazione documentale fino all'intelligenza artificiale.

Il RTD deve dunque avere molteplici occhi: un occhio fisso al presente, l'altro puntato sul domani; un occhio sul diritto ed un occhio sulla realtà, uno sulla normativa e uno sull'operatività; uno sguardo puntato sulle dinamiche interne, l'altro proiettato verso dinamiche esterne: locali, europee e internazionali.

Inoltre, così come la tecnologia è uno strumento che abilita qualsiasi ambito, così il RTD deve condurre la strategia di innovazione digitale in maniera totalmente trasversale. Deve 'abilitare' tutti i servizi e tutte le figure professionali. Deve garantire la realizzazione di un'amministrazione aperta, così come deve garantire i diritti di cittadinanza digitale. Per-

sone, sistemi, normative, piattaforme sono collegate, e tutto quanto va organicamente sviluppato, in un progetto da fare bene, altrimenti si rischia di non fare niente e di rimanere immobili, andando contro la legge e contro i diritti delle persone e delle imprese.

Per proseguire nella valutazione, bisogna comprendere anche la complessità del contesto. Quando parliamo di pubblica amministrazione intendiamo, in realtà, le pubbliche amministrazioni. Inoltre, ciascuna di esse, è caratterizzata da 10, ma anche 100 differenti velocità di erogazione servizi e sviluppo. Bisogna fare i conti con questo, continuamente. Il percorso sembra da un lato ben tracciato ma è al tempo stesso destrutturato, e richiede un alto livello di improvvisazione e creatività, spesso a causa di vincoli interni e di *must* che piovono periodicamente dall'esterno (aggiornamenti alla normativa, consuetudini, attualità, *sentiment*, decisioni politiche).

### Il viaggio, non la meta

Un RTD che ha ben chiaro il contesto in cui opera può solo sfruttare al massimo quello che ha a disposizione: uno per tutti, la condivisione e l'empatia, ovvero puntare tutto sul sentimento comune di voler fare squadra. In Puglia abbiamo fatto questa esperienza. Abbiamo deciso di collaborare per lo scambio di buone prassi dal punto di vista organizzativo, tecnologico e procedurale nell'interesse comune di rafforzare la capacità amministrati-

Un RTD che ha ben chiaro il contesto in cui opera può solo sfruttare al massimo quello che ha a disposizione: uno per tutti, la condivisione e l'empatia, ovvero puntare tutto sul sentimento comune di voler fare squadra



va e di favorire ed accelerare un processo di miglioramento di attività e servizi erogati al territorio regionale.

Il modello RTD proposto funziona, è efficace. Porta a solidarizzare, empatizzare, mette a disposizione quello che si conosce, quello che si ha come esseri umani e professionisti. In cambio il RTD sa che non avrà gloria e onore, ma gli basta portare avanti una trasformazione necessaria sapendo che ci sono altri nelle sue condizioni. La transizione digitale ha già nella sua definizione il movimento, il percorso, la continuità. Da A a B e poi da B a C, fino ad arrivare all'obiettivo. Ma sono passaggi continui, cruciali, mai lineari, conta il viaggio non la meta. La meta la decidiamo insieme, continuamente. Il viaggio è la transizione.

Ed ecco che il RTD deve esercitare quello strabismo virtuoso: accanto ai tavoli per le buone pratiche in tema di gestione documentale e conservazione a norma, bisogna avere nuovo slancio per capire come le nuove frontiere tecnologiche o le trasformazioni epocali che campeggiano sulle pagine di attualità – vedi il PNRR – possono essere calate nella PA, come possono essere prima di tutto comprese, studiate, approfondite dagli Uffici RTD. Questo perché l'aggiornamento professionale continuo è l'unico strumento che può consentire di cogliere le opportunità che offre il mercato. Senza perdere di vista la strategia pluriennale che siamo chiamati a definire.

La Rete di RTD diventa così fondamentale strumento di lavoro. Utile a ottimizzare i tempi e valorizzare gli investimenti fatti; sfruttare al meglio le esperienze virtuose, nonché ad imparare da quelle fallimentari che non si ha paura di condividere. E ancora: stringendoci, e diventando 'uno', quando serve essere più grandi, oppure sparpagliandoci quando serve un presidio più specialistico. Ma sempre per riportare tutto al centro, alla Rete. E il bello dell'esperienza di *fare rete* è che essa non ha limiti. È una filosofia di vita, potremmo dire. Oppure un *modus operandi*. O semplicemente l'impostazione che in Puglia abbiamo voluto dare.

## Differenti velocità e contaminazione

L'impostazione a Rete ci permette di portare avanti anche quei progetti essenziali per garantire l'operatività imprescindibile, quelli che potremmo definire meno *cool* ma che servono per fare bene tutto il resto. Ad esempio: se non garantisco la conservazione documentale o l'accessibilità informatica, se non combatto ogni giorno per la cooperazione applicativa tra sistemi, non basterà specializzarmi sull'intelligenza artificiale per garantire i diritti di cittadinanza digitale e fare bene il mio lavoro verso il cittadino e il territorio.

In questo modo, le differenti velocità che si riscontrano per specifici ambiti, favoriscono la nascita di progetti pilota che sarà poi la Rete a valutare se meritevoli o meno di essere portati avanti, con investimenti tali da contaminare il resto e non lasciare indietro niente, in modo che le sperimentazioni diventino progetti stabili, parte di una strategia più ampia e condivisa.

Nel frattempo, lavoriamo insieme per una trasformazione graduale ma orientata alla completezza, all'intero. Mutuando contesti e ambiti di sperimentazione dalle realtà interne alla PA che man mano (durante *il viaggio*) sembrano essere più pronte ad accogliere il cambiamento e a trarne beneficio.

Inoltre, la Rete è fondamentale per conciliare la specializzazione con la visione d'insieme, nella sua capacità di mettere a valore le esperienze, risparmiando così tempo e denaro. Ad esempio, si è avviata una riflessione di Rete sulle esigenze di formazione specialistica per gli uffici RTD, così come si è deciso di affrontare come territorio i temi più 'recenti' dell'intelligenza artificiale e della sostenibilità digitale, mettendo attorno allo stesso tavolo della rete anche mondo privato e mondo accademico.

## La sostenibilità digitale come strumento di lavoro

Nello specifico, l'ufficio RTD di ARTI promuove all'interno della Rete gli approfondimenti sul tema della sostenibilità digitale nella PA. L'interesse per questo tema nasce dalla sen-

sibilità che necessita il ruolo di Responsabile della transizione digitale, che non si occupa del momento, ma che ha proprio nel suo DNA normativo, la prospettiva, il futuro. E come non avvertire l'assoluta esigenza di portare avanti progetti sostenibili che siano coerenti con la tassonomia ESG?

Abbiamo voluto andare oltre, oltre la ricerca della soluzione tecnologica più sostenibile, abbiamo rilevato l'esigenza di misurare l'impatto del nostro lavoro. Misurare la nostra prospettiva, la nostra direzione: avere contezza dell'impatto su ambiente, società e governance dei progetti che portiamo avanti e poterne dare evidenza.

Un piccolo esercizio svolto negli ultimi mesi ci ha portato ad un'attività di analisi e studio partendo dall'osservazione dei dati immediatamente disponibili, ottenuti da interventi di digitalizzazione di alcune procedure amministrative relative a progetti realizzati con alcune strutture regionali. Oggetto di questa prima analisi sono stati principalmente i dati riferiti a numero di istanze gestite, tempi di gestione della procedura, personale coinvolto attivamente nella gestione, investimento realizzato. Focus specifici sono stati riservati ad individuare le "criticità" per misurare l'impatto di una loro risoluzione positiva. Sono emerse alcune 'rapide evidenze' che abbiamo provato a raccontare attraverso una suggestione: articolo 97 della Costituzione Italiana, «... i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento (efficienza ed efficacia) e l'imparzialità dell'amministrazione...». Abbiamo evidenziato, infatti, come un investimento di poche decine di migliaia di euro, per la digitalizzazione di un procedimento amministrativo per l'erogazione di contributi, avesse avuto degli impatti diretti, ad esempio sulla produttività e sul garantire l'aderenza agli obiettivi di progetto, ma anche sulla riorganizzazione dei processi, in funzione di una valorizzazione del lavoro delle persone. Abbiamo anche riscontrato come la misurazione dell'impatto negativo delle criticità riscontrate (una per

tutte la mancanza di cooperazione applicativa tra sistemi e banche dati) può essere utile per orientare gli investimenti futuri e rafforzare la strategia dell'ente.

Inoltre, abbiamo compreso che questo può essere anche un modo efficace per attivare consapevolezza e comunicare che la tecnologia, ma soprattutto i cambiamenti ad essa connessi, possono avere impatti positivi non solo sull'utente finale (i cittadini, imprese e territorio) ma anche sugli utenti interni, ovvero sui funzionari della PA che vivono in trincea questo cambiamento e spesso pensano di subirlo, oggetto come sono di azioni di formazione dedicate e al centro di polemiche continue sull'arretratezza della nostra PA in relazione alle competenze digitali. Ma per affrontare il cambiamento, qualsiasi esso sia, e portarlo avanti attivamente, deve esserci una motivazione che non può prescindere da una base di conoscenza, o meglio di comprensione che avviene attraverso la condivisione di dati: per una PA è necessario partire dal dato e dalla lettura del dato.

Siamo andati avanti raccogliendo spunti, esperienze, criticità attraverso un confronto allargato tra mondo pubblico, privato e accademico. Stiamo cercando di trovare, nella pluralità di punti di vista, la strada giusta per raggiungere il nostro obiettivo e mettere a punto uno strumento che possa essere utile e replicabile, e che possa magari essere messo a disposizione di altri Uffici RTD che hanno avvertito la nostra stessa esigenza.

Per un RTD in una realtà locale è difficile parlare di innovazione digitale al netto di "normativa, vincoli, adempimenti", ma quando la normativa diventa strumento abilitante, anche gli obblighi e le sanzioni possono essere vissuti come opportunità. Con la passione e la pazienza, con le persone e le competenze, si può fare innovazione digitale nella PA. Se poi si innescano le relazioni, il confronto, lo scambio, non solo si può, ma è anche possibile guardare al futuro con slancio e consapevolezza, perseguendo gli obiettivi di sostenibilità digitale attraverso il lavoro sinergico della Rete.



## CANTIERI FPA: LE COMMUNITY SULLA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLA PA

|



Foto di Rina Ciampolillo

Missione di FPA è connettere 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.

Le community si incontrano in tavoli periodici di lavoro, secondo il format dei **"Cantieri"**, che costituiscono l'ecosistema di innovazione creato da FPA e che da otto 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 delle strategie nazionali.





Rivedi gli speciali di FORUM PA  
Play dedicati ai Cantieri

## I Cantieri a FORUM PA 2023

Grazie al supporto di alcuni importanti *player* del mercato ICT, anche nel corso del 2023 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 confronto con le community ha visto nella **Manifestazione di maggio** il punto centrale del percorso di lavoro. FORUM PA 2023 ha infatti ospitato un workshop per ognuno dei quattro Cantieri, ciascuno dei quali ha coinvolto in media 30 operatori tra referenti pubblici e rappresentanti delle diverse aziende partner.

Ciascun Cantiere ha lavorato seguendo metodologie di facilitazione strutturate, improntate ai principi del *design thinking*, con l'obiettivo di analizzare lo stato dell'arte dei diversi processi di innovazione e individuare buone pratiche e indicazioni operative da condividere con altre amministrazioni.

I risultati di ciascun Cantiere sono stati presentati in occasione dello speciale **FORUM PA Play** dedicato alle community di FPA.

## I protagonisti e le tematiche del 2023

**CIO & RTD.** La community dei Responsabili per la transizione digitale (RTD) e dei sistemi informativi (CIO) delle grandi amministrazioni centrali e locali si focalizza da anni sullo sviluppo di servizi digitali di nuova generazione. Nel 2023 la community si è aperta anche ai membri degli uffici transizione digitale e/o innovazione impegnati attivamente nella progettazione e nella realizzazione di servizi online rivolti ai cittadini.

# AREA TAVOLI



Foto di Rina Ciampolillo



Grazie alla preziosa collaborazione con il **Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD)**, i lavori del Cantiere si sono focalizzati sull'aggiornamento del **design system del Paese**: i partecipanti hanno potuto approfondire novità e risorse messe a disposizione delle PA per la progettazione e lo sviluppo di servizi pubblici digitali facili e accessibili, lavorando attivamente su casi d'uso, test di usabilità, kit e interfacce. I lavori del Cantiere, condotti da **Andrea Baldassarre** di FPA con il supporto scientifico del **DTD** e dei facilitatori di **Designers Italia**, sono stati realizzati con la collaborazione di **HCL Software, Infocert, Keypartner, Liferay e Profesia**.



▲  
Scopri i protagonisti  
del Cantiere RTD & CIO

**CISO.** La community dei responsabili alla sicurezza informatica di PA centrali e locali è dedicata alle iniziative di potenziamento della capacità di prevenzione, resilienza e gestione delle minacce informatiche. Nel 2023, la community si è focalizzata sulla **Business Impact Analysis (BIA)** quale metodologia propedeutica alla formulazione dei **piani di continuità operativa** nelle amministrazioni. I partecipanti hanno lavorato all'individuazione e alla valutazione dei processi necessari all'adozione di una BIA, per allineare la capacità di garantire la continuità dei servizi alle esigenze dei processi operativi critici. Il Cantiere, inoltre, si è focalizzato sugli strumenti necessari a garantire la sicurezza del lavoro da remoto, davanti ad alcuni dei rischi più frequenti.



▲  
Scopri i protagonisti  
del Cantiere CISO

I lavori del Cantiere, condotti da **Eleonora Bove** di FPA con il supporto scientifico di **Claudio Telmon** di P4I, sono stati realizzati in collaborazione con **Akamai, Bitdefender, Cisco, Gyala e Palo Alto**.

**Data manager.** La community dei responsabili della *data governance* di PA centrali e locali è dedicata ai temi della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. Nel 2023, la community si è focalizzata sulle sfide inerenti all'**interoperabilità dei dati pubblici**, anche alla luce dell'attivazione della Piattaforma Nazionale Digitale Dati (PDND) e alla relativa misura del PNRR, finalizzata allo sviluppo di API da parte delle amministrazioni in perimetro.



▲  
Scopri i protagonisti  
del Cantiere *data manager*

I lavori del Cantiere, condotti da **Mauro Tommasi** di FPA con il supporto scientifico di **Vincenzo Patruno** di Istat, sono stati realizzati in collaborazione con **Cloudera, Elastic, MongoDB e Profesia**.

**CTO.** La community dei responsabili delle infrastrutture e dello sviluppo tecnologico di PA centrali e locali, anche nel 2023 si è focalizzata sul tema della **migrazione in cloud** di dati e applicazioni. Il tema è stato approfondito nel quadro della Strategia Cloud Italia, dei suoi provvedimenti attuativi e delle misure PNRR correlate, inerenti a Polo Strategico Nazionale (PSN) e migrazione in cloud delle PA locali.



▲  
Scopri i protagonisti  
del Cantiere CTO

I lavori del Cantiere, condotti da **Mauro Tommasi** di FPA con il supporto scientifico di **Antonio Cisternino** dell'Università di Pisa, sono stati realizzati in collaborazione con **Cast, Entando, HCL Software, Lutech, OpenText, TIM, Veritas e VMware**.



Foto di Rina Ciampolillo



▲  
Scopri i protagonisti  
della rete DPO

## L'allungamento delle reti: i DPO

Lo sforzo continuo rivolto all'allargamento delle comunità di operatori animate da FPA ha portato negli ultimi anni all'individuazione di nuove reti di innovatori e professionisti, vere e proprie community *in nuce* che FPA ha cooptato nelle sue attività con l'obiettivo di favorirne il consolidamento nel tempo e la progressiva convergenza verso il modello del Cantiere.

Rientra tra queste nuove realtà la **rete sulla "PA Digitale" dei Data Protection Officer (DPO)** di grandi amministrazioni centrali e locali e delle autorità indipendenti. La rete è stata costituita nel corso del 2022 in occasione di *State of Privacy '22*, evento organizzato dall'**Autorità Garante per la protezione dei dati personali**, nell'ambito del quale FPA ha animato il tavolo di lavoro dedicato alla PA.

Nel corso del 2023, la rete ha approfondito le tematiche individuate in quell'occasione, attraverso un percorso annuale in quattro tappe, che ha avuto in FORUM PA 2023 il suo momento centrale. La rete ha lavorato, in particolare, su **tre grandi sfide**:

- l'individuazione di regole omogenee per la definizione dei ruoli e i rapporti con i provider nell'ambito di progetti complessi in ambito pubblico;
- l'individuazione di processi condivisi nell'ambito della PA con la creazione di team multidisciplinari in grado di superare le verticalizzazioni di competenze;
- l'impostazione di programmi di formazione specifici che consentano di affrontare tematiche innovative che riguardino la digitalizzazione (es. *blockchain*, piattaforme digitali, intelligenza artificiale).

Nell'ambito delle tre sfide, i partecipanti hanno approfondito temi prioritari quali la gestione dei progetti digitali in ambito pubblico (Cloud, *data-sharing*, interoperabilità, *smart cities*), anche alla luce delle ultime novità e del bisogno di aumentare la consapevolezza degli aspetti di *data protection* all'interno della stessa PA.



## L'EVOLUZIONE DELL'IDENTITÀ DIGITALE IN ITALIA E IN EUROPA

di **Giovanni Manca**, *Consulente ICT -  
Transizione Digitale*

### Lo scenario di riferimento e cenni storici sull'identità digitale

La necessità di una identità digitale è naturale conseguenza della società dell'informazione e della comunicazione. Quando un soggetto opera nel mondo della rete e dei dati è indispensabile un'identità digitale, rappresentazione virtuale dell'identità fisica, ma anche di entità tecnologiche con le quali si interagisce in rete.

L'icona di riferimento, una ipotetica pietra miliare per definire una data precisa a partire dalla quale l'identità digitale è divenuta un'esigenza 'popolare' è in una vignetta satirica. Il 5 luglio 1993, sulla rivista *The New Yorker*, apparve una vignetta che raffigurava due cani: uno seduto su una sedia di fronte a un computer, che rivolgendosi ad un secondo cane seduto sul pavimento, diceva: "Su Internet, nessuno sa che sei un cane".

L'importanza di questa affermazione è evidente: quando sono in rete, nessuno sa chi sono veramente, eppure è indispensabile che i miei dati di identità siano utilizzabili con adeguata sicurezza nell'associazione tra dati di identità fisica e identità virtuale, con contemporanea adeguata protezione dei dati personali. L'identità personale è un diritto della persona ed esistono regole mondiali sulla tutela di questo diritto in capo agli Stati o alle organizzazioni preposte.

È utile ricordare il terapeuta Salvador Minuchin che, nel 1974, dichiarò che «l'esperienza umana dell'identità ha due elementi, un senso di appartenenza e un senso di separazione». L'approccio psicologico è valido anche nel caso dell'identità digitale. Questa contie-

ne dati che descrivono in modo univoco una persona o una entità, ma anche una serie di informazioni sulle relazioni o interazioni tra il titolare dell'identità e altre entità, i due elementi devono essere gestiti con il corretto equilibrio nel loro utilizzo.

Nel nostro ordinamento, l'identità digitale è definita nel Codice dell'Amministrazione Digitale come «la rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale secondo le modalità fissate nel decreto attuativo dell'articolo 64».

La storia dell'identità digitale in Italia ha inizio con la Carta di Identità Elettronica (CIE) la cui prima emissione è datata 23 marzo 2001. Dopo tre generazioni progettuali la CIE ha iniziato il suo attuale e stabile ciclo di vita nel luglio del 2016. Questo documento elettronico è affiancato, dall'inizio del 2004, dalla Carta Nazionale dei Servizi (CNS) successivamente emessa in associazione alla Tessera Sanitaria, ma anche in modalità indipendente da una serie di pubbliche amministrazioni.

Nel marzo del 2016 parte la distribuzione delle credenziali di SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale. I numeri delle tessere CIE e delle credenziali SPID rilasciate a novembre 2023 sono, rispettivamente, di oltre 40 milioni e 36 milioni.

L'evoluzione della legislazione comunitaria sull'identità digitale prevede un'unica identità digitale. Questo impatta anche sulla situazione nazionale.

### Il Portafoglio Europeo di Identità Digitale

La politica comunitaria in tema di identità digitale può essere sintetizzata con il seguente

estratto del discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato il 16 settembre 2020 dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen: «Ogni volta che un'app o un sito web ci chiede di creare una nuova identità digitale o di accedere facilmente tramite una grande piattaforma, non abbiamo idea di cosa ne sia veramente dei nostri dati. Per questo motivo, la Commissione proporrà presto un'identità digitale europea sicura. Qualcosa di affidabile, che ogni cittadino potrà usare ovunque in Europa per fare qualsiasi cosa, da pagare le tasse a prendere a noleggio una bicicletta. Una tecnologia che ci consenta di controllare in prima persona quali dati vengano utilizzati e come».

Questa visione politica è il nucleo del nuovo regolamento europeo eIDAS che introduce il concetto di **Portafoglio Europeo di Identità Digitale** (*European Union Digital Identity Wallet* – EDIW). La bozza più recente del testo del citato Regolamento, in fase di approvazione prevista entro il 2023, definisce EDIW come «un mezzo di identificazione elettronica, che conserva, gestisce e convalida in modo sicuro i dati dell'identità e gli attestati elettronici degli attributi per fornirli su richiesta alle parti facenti affidamento e altri utenti del EDIW e firmare mediante di firme elettroniche qualificate e sigillare mediante sigilli elettronici qualificati».

In pratica, EDIW è un applicativo da utilizzare in modalità 'mobile' con una completa gestione dell'identità digitale per servizi in rete e fuori rete. L'identità digitale può essere utilizzata anche in associazione con gli attributi associati ad una persona fisica, giuridica o a una entità. La possibilità di firmare in modalità qualificata (la nostra firma digitale) o apporre sigilli qualificati per le persone giuridiche è un importante passo in avanti per la digitalizzazione dei cittadini e delle imprese. L'attuale versione della bozza di Regolamento, che si può ritenere definitiva dopo l'approvazione nel cosiddetto "trilogo" (il negoziato interistituzionale informale che riunisce rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione e della Commissione)

stabilisce che la persona titolare del Portafoglio deve poter fruire della firma qualificata in modo gratuito. Questa opzione, opportunamente gestita, migliora l'approccio ai servizi digitali da parte dei cittadini.

Il primo, fondamentale, problema da risolvere nel progetto del EDIW è quello di realizzare una architettura comune che possa garantire l'interoperabilità e una sicurezza del sistema tale da assicurare la protezione dei dati personali *by design* e *by default*.

### Architettura e funzionalità del EDIW

Per verificare le funzionalità previste per il EDIW, la Commissione europea ha attivato quattro progetti pilota su larga scala (*Large-scale pilots*) che stanno sperimentando sul campo le funzionalità del EDIW. La spesa, in cofinanziamento con le imprese è di 46 milioni di euro, ha come obiettivo la definizione di una architettura funzionale e l'attivazione di una serie di servizi come:

- fornitura di identificazione a servizi pubblici e privati *online* e *offline*;
- esibizione della patente mobile;
- autorizzare pagamenti;
- firmare documenti elettronicamente;
- presentare prescrizioni mediche.

La sperimentazione ha già definito una architettura di riferimento denominata ARF (*Architecture Reference Framework*) che stabilisce vincoli per la struttura del Portafoglio, le modalità di interazione con i servizi e l'approccio alla sottoscrizione di documenti. I risultati della sperimentazione possono modificare dinamicamente il documento dell'ARF e anche influenzare gli standard tecnici che dovranno supportare quanto stabilito nel regolamento eIDAS. Quando l'architettura sarà consolidata si potrà procedere alle previste e complesse certificazioni di sicurezza cibernetica.

L'Italia, in parallelo a queste evoluzioni comunitarie, procede verso una anticipazione del EDIW tramite un portafoglio nazionale che è stato denominato IT Wallet o, in modo esteso, Portafoglio Pubblico Italiano di Identità Digitale.



## Il Portafoglio Pubblico Italiano di Identità Digitale (IT Wallet)

Il futuro dell'identità digitale italiana è la razionalizzazione delle tre identità digitali attive, la CIE, lo SPID e la CNS (che è indipendente dalla Tessera Sanitaria anche se viene emessa in contemporanea; la CNS è emessa anche da pubbliche amministrazioni come le Camere di Commercio).

L'IT Wallet si attiva tramite i dati della CIE o del passaporto elettronico. L'IT Wallet sarà una evoluzione dell'appIO, con il riferimento tecnologico e obiettivo finale nell'EDIW.

La sperimentazione nazionale del EDIW con numerose entità istituzionali e private si sta sviluppando nell'ambito dei progetti pilota comunitari sul Portafoglio Europeo. Una

sperimentazione diretta sul territorio (nella Provincia autonoma di Trento) è prevista entro il 2023 con un Portafoglio in grado di gestire la Tessera Sanitaria, la patente di guida e la carta della disabilità. In tempi successivi, ma rapidi, sarà disponibile la Tessera Elettorale.

Questo approccio coinvolge lo stato attuale dell'identità digitale. Se la CIE ha un ben definito ruolo nello scenario dell'IT Wallet non è definitiva la scelta per il sistema SPID

o la CNS. SPID ha oltre 36 milioni di utenze attive che non possono essere eliminate con un colpo di spugna. In tal senso, il ciclo di vita di SPID prosegue nel modo attuale per altri due anni grazie a un finanziamento di 40 milioni di euro ai gestori dell'identità digitale. Tra i problemi da affrontare c'è anche quello dell'ancora elevato numero di Carte di Identità cartacee, che fanno i conti anche con la lentezza nell'emissione delle CIE a causa dei tempi di prenotazione per l'emissione nelle grandi città.

La strada per l'IT Wallet è comunque tracciata, e l'evoluzione futura dell'identità digitale è verso l'EDIW.

### Considerazioni finali

Sulla base di quanto descritto il Portafoglio è il futuro dell'identità digitale e dei servizi in rete. Questi verranno erogati in modo standard e con un elevato controllo dei nostri dati personali conseguenza di una infrastruttura di sicurezza cibernetica allo stato dell'arte.

Come al solito saranno i fatti a stabilire il successo e la diffusione dello strumento a livello europeo dove usi e costumi e abitudini digitali differenti dei cittadini e delle imprese dovranno trovare un'adeguata sintesi. In Italia ci sarà un'evoluzione della situazione attuale con la razionalizzazione delle varie identità digitali e la decisione finale sul futuro del sistema SPID.

La digitalizzazione è pervasiva e inevitabile, non bisogna mai dimenticare gli utenti non operativamente digitali (ma che hanno un'identità digitale) e soprattutto che l'innovazione non è fine a stessa ma deve servire a migliorare la vita delle persone.

Quando sono in rete, nessuno sa chi sono veramente, eppure è indispensabile che i miei dati di identità siano utilizzabili con adeguata sicurezza nell'associazione tra dati di identità fisica e identità virtuale, con contemporanea adeguata protezione dei dati personali

## L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA CYBERSICUREZZA NEL CONTESTO DELLA CYBERWAR



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

**L'aumento esponenziale degli attacchi cyber** perpetrati sfruttando le vulnerabilità nelle infrastrutture digitali, registrato soprattutto negli anni successivi al periodo di pandemia da Covid-19, ha creato grandi problematiche e danni alle vittime di tali azioni criminose: persone fisiche ed organizzazioni pubbliche e private.

Il report annuale della Polizia postale per l'anno 2022 ha rilevato come il fenomeno degli attacchi informatici sia fortemente caratterizzato da una **matrice geopolitica**. Difatti, specialmente a seguito dello scoppio della **guerra russo-ucraina** nel febbraio del 2022, si è assistito ad un'intensificazione degli attacchi dei cyber criminali russi. Tali circostanze determinano, dunque, la **necessità di aumentare i presidi di cybersicurezza**, così da rendere il Paese più pronto a prevedere e contrastare le ormai quotidiane minacce cyber.

In proposito, si ricorda che nella Relazione annuale sull'attività del Garante privacy del 2022, **l'Autorità ha evidenziato di avere avviato una collaborazione con l'Agenzia nazionale per la sicurezza** (ACN) con la quale è stato firmato un protocollo di intesa per rendere il Paese il più possibile cyber resiliente, tramite la promozione di iniziative congiunte nel campo della cybersicurezza nazionale e della protezione dei dati personali.

Inoltre, tra le iniziative per contrastare il fenomeno degli attacchi informatici si menziona l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022, della **Strategia nazionale di Cybersicurezza 2022-2026**, la quale è stata definita dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN)

e prevede il raggiungimento di **82 misure entro il 2026** per rendere il Paese più cyber-resiliente sotto diversi fronti.

### Il panorama normativo cybersecurity

Alla luce della crescente minaccia cyber, gli anni recenti sono stati caratterizzati da un **sempre più frequente processo di creazione normativa** (sia a livello nazionale che europeo), allo scopo di intensificare gli standard di sicurezza dei sistemi informatici e dare una risposta decisa contro le azioni dei cyber criminali.

Di seguito, si propone una breve panoramica delle normative europee e italiane più rilevanti in tema di cybersicurezza.

In primo luogo, si ricorda la **Direttiva (UE) 2016/1148** (Direttiva NIS) del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016, la quale definisce le misure necessarie per garantire in Europa un elevato livello di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi dell'Unione, imponendo agli stati membri di dotarsi di una strategia in materia di cybersicurezza e definendo così una strategia unica tra i vari stati dell'Unione Europea a tutela delle reti informatiche e dei sistemi informativi. Tale Direttiva è stata recepita a livello nazionale con il D.lgs. 65/2018 del 18 maggio 2018 (Decreto NIS). Tuttavia, **la Direttiva NIS sarà abrogata e sostituita, il 18 ottobre 2024, dalla rinnovata Direttiva (UE) 2022/2555** (Direttiva NIS

Alla luce della crescente minaccia cyber, gli anni recenti sono stati caratterizzati da un sempre più frequente processo di creazione normativa (sia a livello nazionale che europeo), allo scopo di intensificare gli standard di sicurezza dei sistemi informatici e dare una risposta decisa contro le azioni dei cyber criminali



2). Parimenti importanti i recenti Orientamenti pubblicati dalla Commissione europea, i quali mirano a dare un supporto in merito all'interpretazione (nonché conseguente applicazione) di alcune disposizioni<sup>1</sup> della Direttiva NIS 2.

Di particolare importanza è il **Cybersecurity Act** (Regolamento UE 2019/881), volto a creare un quadro europeo per la certificazione della sicurezza informatica di prodotti ICT e servizi digitali e a rafforzare il ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA). Esso è entrato in vigore il 27 giugno 2019.

Fondamentale menzionare anche la **Direttiva CER** (Direttiva UE 2022/2557) sulla resilienza dei soggetti critici, la quale definisce un quadro a livello UE per rafforzare la resilienza dei soggetti critici nel mercato interno a fronte di una serie di minacce (es. attacchi terroristici, emergenze sanitarie, rischi naturali), in vigore dal 17 gennaio 2023 e applicabile dal 18 ottobre 2024.

Particolarmente rilevante è il **Regolamento DORA** (Regolamento UE 2022/2554) relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario, il quale è entrato in vigore il 17 gennaio 2023 e sarà pienamente applicabile dal 17 gennaio 2025. Tale Regolamento nasce dall'esigenza di implementare in modo efficace sistemi di gestione dei rischi, con particolare focus sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, introducendo obblighi di governance e di sicurezza cui le diverse entità finanziarie vanno incontro.

Si ricorda anche la **Proposta di Regolamento UE Cyber Resilience Act**, la quale stabilisce specifici requisiti di cybersicurezza per i prodotti con elementi digitali, mirando a salvaguardare i consumatori e le imprese che li acquistano.

Infine, a livello nazionale, si ricorda il **Decreto-Legge 21 settembre 2019 n. 105**, convertito con modificazioni dalla L. 18 novembre 2019 n. 133 recante "Disposizioni urgenti in ma-

teria di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica". Il Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC) rappresenta il più importante sforzo per creare un ecosistema di governance e di responsabilità comune nel settore della cybersecurity. A partire dal 2020, il PSNC è stato attuato tramite quattro DPCM e un DPR. In generale, l'obiettivo del PSNC è quello di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, 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 malfunzionamento, interruzione, anche parziali, o utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale.

## Conclusioni

Il panorama digitale odierno è sempre più tenuto in scacco dalla minaccia degli attacchi dei *cyber* criminali, i quali, con le loro azioni criminose, determinano serie conseguenze anche con riguardo alla tenuta degli equilibri socio-democratici. Tutto ciò giustifica il costante processo di creazione normativa in tal senso, volto a sopperire a una situazione ormai a tutti gli effetti emergenziale, con l'obiettivo ultimo di rendere un'Italia e un'Unione europea resilienti dal punto di vista cibernetico e, di conseguenza, più improntate a far fronte alle continue sfide poste dall'evoluzione digitale.

<sup>1</sup> Rispettivamente, dell'art. 3 par. 4 NIS 2, e dell'art. 4 parr. 1 e 2 NIS 2.



## INNOVAZIONE DELLA PA, UN ANNO DI FERMENTO NORMATIVO E TECNOLOGICO

di **Anna Cataleta**, *Senior Partner - Partners4Innovation*

Continua il processo di digitalizzazione della PA attraverso una serie di interventi normativi nazionali e regolatori europei, nel quale diviene centrale la *compliance* a *data protection* e *cybersecurity*.

L'approvazione del nuovo Codice degli appalti pubblici rappresenta una delle spinte più importanti che si sono registrate nell'ultimo anno verso la digitalizzazione della PA. A partire dal 1° gennaio 2024, diventeranno pienamente efficaci le norme che prevedono la **digitalizzazione del contract management in ambito pubblico**. In considerazione dell'importanza che riveste il tema della protezione dei dati personali e della sicurezza delle informazioni in una PA sempre più connessa, diventerà un requisito essenziale di selezione dell'offerta anche il rispetto dei principi di protezione dei dati e di sicurezza informatica (art. 19 nuovo Codice appalti). Inoltre, sempre in ottica di un utilizzo di soluzioni tecnologiche all'avanguardia, vi è il riconoscimento, quale elemento di preferenza per migliorare l'efficienza delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, del ricorso all'intelligenza artificiale e alle tecnologie di registri distribuiti nel ciclo di vita dei contratti pubblici, come previsto dall'art. 30, comma 1 del nuovo Codice.

Le novità si inseriscono in un contesto in cui la tecnologia è vista come elemento che dovrà essere sempre più integrato all'interno della PA, anche nelle attività che coinvolgono direttamente i cittadini. In particolare, un tema centrale è quello dello **sviluppo delle smart cities**, che sono state anche oggetto di un documento, adottato dal Gruppo di la-

voro internazionale sulla protezione dei dati nella tecnologia (IWGDPT), il c.d. "Gruppo di Berlino", alla cui stesura ha contribuito anche il Garante italiano. Il documento evidenzia la necessità di una governance volta ad evitare i rischi per i diritti e libertà delle persone e fornisce delle indicazioni concrete per gli enti. Ad esempio, dalla combinazione di dati ricavati dai termostati intelligenti e quelli sui beneficiari di sussidi sociali, le città potrebbero individuare le fasce di povertà. Tale trattamento richiede comunque una governance attenta perché va a incidere su soggetti vulnerabili. Altro esempio è dato dall'utilizzo di sensori e sistemi di intelligenza artificiale per regolare il traffico cittadino: anch'esso presenta specifici punti di attenzione. È evidente, pertanto, che la protezione dei dati personali riveste un ruolo centrale nello sviluppo dei servizi ai cittadini anche nell'evoluzione delle città intelligenti.

Sempre nell'ottica di promuovere un utilizzo degli strumenti tecnologici rispettoso della protezione dei dati personali, nel mese di ottobre il Garante ha pubblicato il "**Decalogo per la realizzazione di servizi sanitari nazionali attraverso sistemi di intelligenza artificiale**". Il documento fa riferimento al trattamento di dati personali da parte di sistemi di intelligenza artificiale in ambito sanitario, ma le indicazioni in esso contenute possono essere considerate un punto di riferimento per la PA in generale. In particolare, l'Autorità evi-

La situazione delineata evidenzia un periodo di grande fermento tecnologico e normativo in cui la PA si trova ad affrontare una sfida importante per fornire ai cittadini i propri servizi in un contesto in continua evoluzione



denzia gli aspetti da tenere in considerazione a partire dall'importanza della presenza di una idonea base giuridica. Rispetto ai principi di *accountability* e di *privacy by design e by default*, il Garante ha evidenziato la necessità di adottare misure tecniche e organizzative adeguate ad attuare i principi di protezione dei dati e a garantire la proporzionalità del trattamento rispetto all'interesse pubblico perseguito. Il Garante continua la disamina precisando che ciascun titolare, anche pubblico, deve prestare attenzione a nominare correttamente quali Responsabili del trattamento eventuali soggetti esterni, nonché autorizzare al trattamento e istruire ai sensi degli artt. 29 del Regolamento e 2-*quaterdecies* del Codice *privacy* le persone fisiche che materialmente trattano i dati personali.

Nel decalogo sono poi individuati tre principi cardine che devono disciplinare l'uso di algoritmi e di strumenti di intelligenza artificiale nell'esecuzione di compiti di rilevante interesse pubblico:

- **principio di conoscibilità:** l'interessato ha il diritto di conoscere l'esistenza di processi decisionali basati su trattamenti automatizzati e, in tal caso, di ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata, sì da poterla comprendere;
- **principio di non esclusività della decisione algoritmica:** deve esistere nel processo decisionale un intervento umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica;
- **principio di non discriminazione algoritmica:** è opportuno che il titolare utilizzi sistemi di intelligenza artificiale affidabili che riducano le opacità, gli errori dovuti a cause tecnologiche e/o umane, verificandone periodicamente l'efficacia anche alla luce della rapida evoluzione delle tecnologie impiegate, delle procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate.

Il Garante evidenzia poi la necessità di eseguire una valutazione d'impatto. Ulteriori

elementi cui prestare attenzione sono la qualità dei dati e l'adozione di misure idonee a garantire la sicurezza; tema di particolare rilevanza se si tratta di dati sanitari. Ma il ragionamento è estensibile per analogia anche ai trattamenti che fanno i titolari pubblici, considerata la rilevanza dei compiti della PA e gli impatti sui cittadini. Rispetto alle misure di sicurezza, deve essere svolta una valutazione sui rischi per i diritti degli interessati e devono essere adottate misure adeguate a gestirli, tenendo conto anche delle potenziali opacità nello sviluppo di algoritmi e dei *bias* che potrebbero influenzare i risultati. In conclusione, viene posta l'attenzione sul rispetto dei principi di integrità, riservatezza, correttezza e trasparenza, enfatizzando anche l'importanza della supervisione umana nell'ambito dei processi decisionali basati su trattamenti automatizzati che caratterizzano i sistemi di intelligenza artificiale.

Importanti novità per la PA e per la circolazione dei dati si ritrovano nell'ambito della **Strategia europea dei dati**, la quale sta prendendo forma e, dal 24 settembre 2023, ha aggiunto un tassello centrale con la piena applicabilità del **Data Governance Act** (DGA). Occorrerà quindi monitorare il delinearsi degli spazi comuni europei per la condivisione e la messa in comune dei dati nei seguenti settori: sanità, mobilità, industria manifatturiera, servizi finanziari, energia o agricoltura. L'obiettivo ultimo della Commissione europea è quello di rendere i dati reperibili, accessibili, interoperabili e riutilizzabili garantendo, nel contempo, un elevato livello di cybersicurezza.

Il DGA si inserisce nel contesto delineato al fine di facilitare la condivisione di dati e consentire alle PA di avere a disposizione una maggiore quantità di dati con i quali migliorare le proprie politiche e i propri servizi al cittadino.

Sempre nell'ambito della Strategia europea si inserisce anche il **Data Act**, complementare al DGA, che prevede dei meccanismi che consentano agli enti pubblici di accedere ai dati detenuti dai privati. Come evidenziato dalla

Commissione europea, grazie al *Data Act* gli enti pubblici potranno accedere e utilizzare i dati detenuti dal settore privato necessari per scopi specifici di interesse pubblico.

Nella relazione annuale, il Garante ha riconosciuto l'accelerazione in corso nel processo di digitalizzazione della PA. In questo contesto, il Garante ha esercitato la sua funzione consultiva (ad esempio, quando l'AgID ha chiesto al Garante di pronunciarsi sullo schema di Linee guida operative per la fruizione dei servizi SPID da parte dei minori, nel caso del Fascicolo Sanitario Elettronico e della Carta dello studente) sugli schemi di atti promossi dalle amministrazioni centrali

in materia di erogazione dei servizi online ai cittadini.

La situazione delineata evidenzia un periodo di grande fermento tecnologico e normativo in cui la PA si trova ad affrontare una sfida importante per fornire ai cittadini i propri servizi in un contesto in continua evoluzione. La circolazione e il riuso dei dati e l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale sono gli elementi da monitorare poiché sono quelli che potranno avere un impatto rilevante sulle attività della PA. Cruciale sarà lo sviluppo e l'elaborazione di competenze da parte degli addetti che dovranno presidiare questi processi.



## PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo sui temi della trasformazione digitale della PA. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione dei principali appuntamenti.



### ◀ Il Polo Strategico Nazionale è realtà: le opportunità per gli enti pubblici, per una PA finalmente cloud first

19 gennaio 2023

In collaborazione con: TIM, Polo Strategico Nazionale



### ◀ La governance nazionale dell'innovazione e la collaborazione pubblico-privato

18 maggio 2023

In collaborazione con: Accenture, Leonardo, Sas, Red Hat



### ◀ PA e intelligenza artificiale: modelli e soluzioni per un approccio disruptive alla gestione del rischio

21 marzo 2023

In collaborazione con: Sas



### ◀ Ripensare il rapporto con il cittadino, per una PA digitale sempre più inclusiva e coinvolgente

18 maggio 2023

In collaborazione con: Avanade, Salesforce, Samsung, WindTre



### ◀ PA Digitale 2026: l'attuazione delle misure sul territorio

17 maggio 2023

In collaborazione con: DedaNext, InfoCert, TIM, Zoom



### ◀ Ascoltare i dati al tempo della privacy: rischi e opportunità del social listening

13 settembre 2023

In collaborazione con: Istat



### ◀ La PA nel quadro delle strategie nazionali sulla Cybersecurity

17 maggio 2023

In collaborazione con: Bitdefender, Cisco, DXC Technology, Palo Alto, TIM, Trend Micro



### ◀ Innovazione dei processi nella PA: liberare le potenzialità del public procurement attraverso automazione e low code

17 ottobre 2023

In collaborazione con: Appian



### ◀ I Comuni italiani tra maturità digitale e attuazione delle misure PNRR. Presentazione indice Ca.Re. 2023

17 maggio 2023

In collaborazione con: DedaNext



### ◀ Prevedere, reagire e consolidare. Cybersecurity e Difesa: strategie, tecnologie e competenze

7 novembre 2023

In collaborazione con: Pure Storage



# TRANSIZIONE VERDE



## IL RITORNO ALLA TRANSIZIONE VERDE, TRA COMUNITÀ, COMPETENZE E PRATICHE ORGANIZZATIVE DI SOSTENIBILITÀ

I

di **Laura Lapenna**, *Responsabile Area  
formazione FPA*

Nel 2023 il tema dello sviluppo sostenibile è tornato nell'agenda politica e nel dibattito pubblico del nostro Paese. Ciò non significa che nei mesi precedenti fosse sparito dalla lista delle questioni nazionali, ma non c'è dubbio che – sull'onda dell'emergenza innescata dal conflitto russo-ucraino – la transizione ecologica sia stata considerata principalmente nella sua dimensione di transizione energetica.

Negli ultimi mesi, invece, si è tornati a dare impulso e vigore a una visione di transizione ecologica portatrice di sviluppo sostenibile da intendersi come fenomeno economico, sociale, ambientale e antropologico. Non è un caso che ciò stia avvenendo in un momento in cui il tema della transizione verde ha raggiunto livelli di popolarità e di maturità nella popolazione europea in generale, e, nondimeno, nella popolazione italiana. A confermarlo è stata l'edizione speciale di Eurobarometro<sup>1</sup>, pubblicata a luglio 2023 e dedicata alla transizione verde. Dall'indagine su un campione di cittadini dell'Unione europea (UE) è emerso che oltre due terzi degli europei (77%) ritengono che il cambiamento climatico sia un problema molto serio. Quasi la totalità, il 90% degli italiani, inoltre, si professa d'accordo con la seguente affermazione: "affrontare il cambiamento climatico e le questioni ambientali dovrebbe essere una priorità per migliorare la salute pubblica". E per l'87% dei cittadini italiani intervistati intraprendere azioni per combattere il cambiamento climatico addirittura favorirà l'innova-

zione e permetterà alle imprese europee di essere più competitive.

### La Strategia nazionale di sviluppo sostenibile e il valore della comunità

A livello politico, l'emblema del rinnovato protagonismo della sostenibilità come valore è senza dubbio l'approvazione della **Strategia nazionale di sviluppo sostenibile** (nella sua versione rivista nel 2022). Il documento è stato approvato nel settembre 2023 dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE). La nuova Strategia rimette al centro della scena le **cinque "P"** trasversali alla realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che costituiscono l'impalcatura dell'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e cioè: *Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership*. Non di minor importanza, poi, il fatto che il documento contenga obiettivi e target associati a 55 indicatori per misurare la sostenibilità in Italia. In questo modo viene codificato un sistema maturo di monitoraggio e controllo delle attività che possono rendere concreti i 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) fissati dall'ONU.

La Strategia nazionale – come illustra nel suo approfondimento in queste pagine Luigi Di Marco di ASviS – prevede che, entro dodici mesi dalla pubblicazione del documento nazionale, siano gli enti locali, le Regioni e Province autonome, a dotarsi di una propria strategia territoriale per lo sviluppo sostenibile trasferendo valore alle scelte e ai desiderata delle singole comunità.

La rilevanza dei territori è richiamata anche dalla Strategia nazionale per le *Green Community*<sup>2</sup> finalizzata alla costruzione di modelli di

<sup>1</sup> [italy.representation.ec.europa.eu](http://italy.representation.ec.europa.eu)

<sup>2</sup> art. 72 Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. Collegato ambientale 2015)



sviluppo sostenibili, verdi e autosufficienti, in sistemi territoriali montani e rurali. Favorire i piani di sviluppo delle comunità in simili realtà, non solo dal punto di vista ambientale ed energetico, ma anche socioeconomico è l'obiettivo dichiarato del progetto *Green Communities* contenuto all'interno della Missione 2 "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica" del PNRR. Come analizzato dal progetto di monitoraggio civico OpenPNRR di OpenPolis<sup>3</sup> si tratta di un intervento dal valore complessivo di 135 milioni di euro a vantaggio delle comunità locali. Il totale dell'investimento risulta ripartito in 3 progetti pilota e ulteriori 36 progetti ai quale è stata riconosciuta una copertura dei costi totale o parziale.

Le Regioni più interessate dalla misura saranno Piemonte e Sardegna (con un valore finanziato al di sopra ai 12 milioni di euro), mentre il Mezzogiorno nel suo complesso si ferma al 37,7% della percentuale totale di investimenti approvati.

Un dato non in linea con la quota al 40% che i progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dovrebbero destinare ai contesti meridionali.

Un modello di comunità investita del ruolo di attore e insieme di destinatario delle politiche di sostenibilità è rappresentato dalle **Comunità energetiche rinnovabili (CER)**, il cui percorso di realizzazione ha compiuto un importante passo in avanti a novembre 2023, con l'approvazione da parte della Commissione europea del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE) sulle CER. Un passaggio atteso da mesi, vista la centralità della misura, che prevede incentivi destinati ai Comuni

con meno di 5mila abitanti per 5,7 miliardi (2,2 dei quali a valere sul PNRR).

Qualche numero per inquadrare meglio il fenomeno delle CER: in base alla ricognizione di ENEA<sup>4</sup> della primavera 2023, le comunità di autoconsumo nel nostro Paese sono 54 (composte da 17 Comunità vere e proprie e da 37 gruppi di autoconsumo collettivo, formati da singole unità – condomini o centri commerciali – che mettono a fattor comune produzione e consumazione). Un agglomerato che conta 1,5 megawatt (MW) di potenza complessiva e che a livello geografico è più facile localizzare nel nord Italia. Le due caratteristiche peculiari delle CER oggi – come ci racconta Dario Di Santo, direttore generale di FIRE, sono il carattere aperto ed inclusivo e, soprattutto, la finalità ambientale e sociale. Occhi puntati, quindi, nei prossimi mesi su una delle realtà più promettenti a livello di creazione e diffusione di modelli di consumo condivisi. Sullo stesso fronte, da non dimenticare, il fatto che l'Italia sia il primo Paese in Europa<sup>5</sup> (seguono Germania, Francia, Spagna e Polonia) in base all'indice di performance sull'economia circolare elaborato dal Rapporto sull'Economia Circolare 2023 a cura della Fondazione per lo sviluppo sostenibile in collaborazione con ENEA. Anche il tasso di utilizzo circolare dei materiali in Italia è al 18,4%, superiore alla media comunitaria, ferma all'11,7% nella rilevazione che fa riferimento al 2021.

### L'anno del *Social* e del *Green Procurement*

Un altro elemento che connota fortemente il 2023 è l'introduzione del **Nuovo Codice degli appalti pubblici** (Decreto legislativo 36/2023), in vigore dal 1° luglio. Nel testo, la disciplina degli acquisti pubblici si fa strumento di diffusione di nuove sensibilità, nuovi comportamenti e nuove modalità di consumo. E a un attento lettore non sfuggerà che nello stesso articolo, il numero 57, il

**Negli ultimi mesi, si è tornati a dare impulso e vigore a una visione di transizione ecologica portatrice di sviluppo sostenibile da intendersi come fenomeno economico, sociale, ambientale e antropologico**

<sup>3</sup> openpolis.it

<sup>4</sup> media.enea.it

<sup>5</sup> circolareconomynetwork.it

legislatore ha scelto di disciplinare insieme gli aspetti di impatto sociale (*social procurement*) e le questioni di carattere ambientale (codificate nei Criteri minimi ambientali, CAM) trasformandole in requisiti necessari da inserire nei bandi e negli avvisi pubblici.

L'espressione **social procurement** sta a indicare una serie di misure che le società appaltanti devono possedere come requisiti necessari per dimostrarsi orientate a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate. Così come viene riconosciuta l'importanza della stabilità occupazionale del personale impiegato e la relativa applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria.

Un'altra dimostrazione di quanto l'urgenza della questione ambientale cammini di pari passo con la volontà di coesione sociale e inclusione. L'avvocato Paola Conio – nel suo approfondimento – la definisce una novità sistemica: il portato del legislatore mette in risalto quanto gli obiettivi ambientali e gli obiettivi etici e sociali siano strettamente connessi e ugualmente rilevanti. Ne consegue che non debbano mai essere considerati in maniera disgiunta, o peggio ancora, alternativa.

### Se la competenza è un criterio minimo

Con certezza possiamo affermare che le fortune dei Criteri minimi ambientali siano legate anche al livello di diffusione delle **competenze** e delle **conoscenze** dei dipendenti che operano all'interno dei singoli enti pubblici. La fotografia della situazione era stata scattata dall'Istat con i risultati definitivi del censimento permanente delle istituzioni pubbliche in riferimento all'anno 2020<sup>6</sup>. L'istituto nazionale di statistica ha rilevato che più della metà degli enti che hanno effettuato acquisti con CAM (58,6%) dichiarano di essersi imbattuti in alcune difficoltà. Le cause? Nel sotto-campione composto dagli enti che avevano dichiarato di aver riscontrato alcune

criticità, ben il 74,4% ha indicato come motivo la mancanza di conoscenza e formazione da parte di tecnici e funzionari.

La formazione – insieme al monitoraggio degli appalti – resta un nodo critico. A confermarlo sono i dati del **VI Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente-Fondazione Ecosistemi**<sup>7</sup> presentati a luglio 2023. Garantire un'adeguata preparazione al personale è un'abitudine consolidata per il 63% dei capoluoghi, ma ancora un'azione limitata a un residuale 23% dei Comuni italiani censiti dal Rapporto.

Anche se il 100% dei Comuni capoluogo afferma di conoscere il *Green Public Procurement*, l'applicazione dei suoi criteri resta in alcuni casi ancora sfidante. Il testo segnala soprattutto le criticità riportate nel caso del criterio *Plastic Free* (adottato solo dal 49% dei Comuni non capoluogo che compongono il campione intervistato), dei Criteri Sociali applicati (il 30% dei Comuni) e del *Gender Procurement* (42% dei Comuni).

Inoltre, il 2023 è stato il primo anno di applicazione dei Criteri minimi ambientali per gli eventi inseriti nel Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (PANGPP) a fine 2022. Nel testo vengono definiti i Criteri Ambientali Minimi legati al ciclo di vita della progettazione e della gestione degli eventi pubblici. Una novità che ha generato un forte impatto, solo per fare qualche esempio, nell'organizzazione di manifestazioni culturali e artistiche, fiere, sagre, rassegne e festival.

Un altro aspetto legato al tema delle competenze riguarda l'applicazione del principio *Do Not Significant Harm* (DNSH). Il tempo e l'esperienza stanno permettendo la circolazione e la stratificazione delle competenze dei dipendenti pubblici. Ma l'assenza di linee guida da parte della Commissione – rileva Francesca Cappiello, dirigente dell'Ufficio I dell'Unità di missione *Next Generation EU* nel suo approfondimento – dovrebbe incentivare un ampio

<sup>6</sup> Istat, Censimento permanente delle istituzioni pubbliche, anno di riferimento 2020. Presentato il 28 dicembre 2022.

<sup>7</sup> [legambiente.it](https://www.legambiente.it)





confronto a livello europeo per consolidare le competenze sin qui acquisite e in vista delle sfide future, non da ultimo il *REPowerEU* nuovo capitolo del PNRR.

### **Un paradigma ESG per le amministrazioni pubbliche**

L'osservazione delle nuove modalità operative legate al Social e *Green Procurement* introduce nel contesto delle pubbliche amministrazioni il ragionamento su un'adozione più convinta del **paradigma ESG** – *Environmental, Social and Governance*, un approccio alla valutazione delle performance di sostenibilità mutuato dal contesto aziendale.

In una logica di condivisione delle buone pratiche dal mondo delle imprese il Rapporto dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) del 2023 consiglia alle amministrazioni pubbliche di individuare – sul modello appunto del settore privato – una

figura referente sulla sostenibilità, responsabile non solo dell'adozione di criteri di sostenibilità nel settore acquisti, ma in grado di attuare una valutazione complessiva sullo stato di avanzamento di ciascuna amministrazione pubblica.

Focalizzandoci sul campo degli acquisti pubblici è evidente quanto l'applicazione di criteri che minimizzano gli impatti e propongono modelli più inclusivi determinino effetti non solo sulla filiera delle imprese fornitrici, ma quanto agiscano in profondità nella percezione dei cittadini.

In questo modo è possibile creare una cultura condivisa della sostenibilità. Il paradigma ESG, quindi, puntando sullo sviluppo virtuoso e multi-fattoriale, oltre a insegnarci a progettare in modo inclusivo (senza escludere o preferire un ambito tra sociale, economico, ambientale) attiva una filiera di stakeholder sul territorio.

## IL VALORE DEL PARADIGMA ESG NELL'AMBITO DELLA PA



di **Mauro Bellini**, *Direttore Responsabile ESG360*

Quando si parla di obiettivi ESG – *Environmental, Social and Governance* ci si riferisce normalmente e primariamente al mondo delle imprese private. In effetti, uno dei principali obiettivi delle logiche ESG attiene alla creazione e gestione di rating e indici che permettono di valutare le **performance delle imprese relative al raggiungimento di obiettivi ambientali, sociali ed etici**.

L'attenzione verso questi indici e il loro utilizzo è sempre più diffuso presso tanti e diversi attori: nel mondo della finanza sono utilizzati per indirizzare investimenti verso le imprese più virtuose, ovvero con **maggiori potenzialità in termini di raggiungimento di target di sostenibilità**; gli investitori più accorti li osservano con la consapevolezza che le imprese con buone performance ESG sono anche **realità meno esposte ai rischi, più resilienti e in generale più sicure**.

Nelle filiere più complesse, come nel caso dell'agroalimentare e del fashion, gli indici di sostenibilità dell'ESG rappresentano un punto di riferimento anche per le strategie di **Green Procurement**, a sostegno di una sana strategia secondo la quale un'azienda è sostenibile nella misura in cui tutti i suoi acquisti sono ispirati ai principi della sostenibilità. Se da una parte questi valori confermano la naturale vocazione dell'ESG per il mondo delle imprese private, dall'altra permettono di andare oltre questo perimetro d'azione per identificare un vero e proprio **paradigma ESG**, ovvero un approccio alla valutazione delle performance di sostenibilità, un insieme di principi e un modello di miglioramento continuo che vale per tutte le organizzazioni e che

rappresenta già oggi un punto di riferimento anche per le pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'applicazione del **paradigma ESG** al mondo della PA nelle sue varie articolazioni punta a enfatizzare la componente legata alla valorizzazione delle performance di sostenibilità per tutti gli *stakeholder*, nella fattispecie e prima di tutti per i cittadini, ma anche per le imprese che operano con la PA e per le organizzazioni della società civile attive sui territori impegnate direttamente o indirettamente su questi temi.

Il rapporto tra pubblica amministrazione e paradigma ESG è sempre più determinante per una serie di fattori che possono essere sintetizzati in quattro grandi fenomeni di riferimento:

- La **trasformazione sostenibile della pubblica amministrazione**, con impieghi e progetti che puntano al raggiungimento di target specifici di trasformazione ecologica, energetica e sociale delle PA.
- Lo stimolo e la **spinta trasformativa che la pubblica amministrazione** è in grado di esercitare verso il mondo delle imprese e le organizzazioni che operano sui territori per indirizzare, sostenere e incentivare il loro coinvolgimento nel raggiungimento di target di sostenibilità.
- Il ruolo sempre più importante della PA in termini di **trasformazione culturale** per creare modelli, *best practice*, percorsi formativi con i quali ripensare attività e servizi consolidati affinché possano contribuire a loro volta al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità.
- L'attività di **misurazione, monitoraggio, controllo, verifica e valutazione** che può essere esercitata dagli enti e dalle istituzioni della pubblica amministrazione attivi,



anche in modo indiretto, sui temi ambientali e sociali. In questo ambito si colloca l'impegno – strategico – da parte delle PA in termini di adozione e supporto di standard e modelli di misurazione e rendicontazione.

Il lavoro su queste quattro grandi dimensioni affida alla PA un ruolo speciale, certamente svincolato dal giudizio delle società di *rating*, ma non per questo meno importante. I principi di fondo in base ai quali l'ESG permette di **valutare la sostenibilità e l'etica sociale di un'organizzazione** valgono anche per le pubbliche amministrazioni, nonostante cambi la *'call to action'* finale.

L'applicazione del paradigma ESG al mondo della PA nelle sue varie articolazioni punta a enfatizzare la componente legata alla valorizzazione delle performance di sostenibilità per tutti gli stakeholder, nella fattispecie e prima di tutti per i cittadini

Non si tratta, infatti, di fornire indicazioni agli investitori o al mondo della finanza per la composizione di prodotti di investimento, ma di garantire visibilità agli *stakeholder* sociali come **cittadini, associazioni e organizzazioni attive sui territori**, in merito ai target di sostenibilità che possono essere abilitati e raggiunti grazie al ruolo delle pubbliche amministrazioni.

I quattro fattori sopraccitati sono tutti in misura diversa dei veri e propri 'cantieri aperti'. Sui primi tre si sono già consolidate pratiche, esperienze e modelli con risultati molto importanti. Sul quarto punto, vale a dire sul tema delicatissimo della **misurabilità** si stanno concentrando grandi aspettative proprio perché è in grado di **accelerare in modo importante i processi trasformativi** sia per il mondo pubblico, sia per il settore privato.

Rispetto alla **trasformazione sostenibile della pubblica amministrazione** il paradigma ESG è già ben avviato. Se si segue l'ordine dell'acronimo ESG si può osservare che in termini di azioni ambientali la PA, sia a livello

centrale che a livello locale, ha iniziato a svolgere un ruolo determinante nella promozione e nella implementazione di **politiche orientate alla sostenibilità a più livelli**. Il grande tema dell'efficienza energetica in relazione all'enorme parco immobiliare della PA va esattamente in questa direzione così come le scelte di sfruttare le potenzialità di questo parco con infrastrutture e progetti volti ad aumentare l'utilizzo di energie rinnovabili, in particolare del solare. Un altro ambito di estrema importanza è rappresentato dal grande lavoro di ottimizzazione delle risorse e di **riduzione degli sprechi** grazie anche all'adozione sempre più diffusa di sistemi per la gestione ambientale.

Passando dalla E alla S ovvero alla componente **Social** si entra in un ambito che corrisponde alla **missione naturale della pubblica amministrazione** che attiene all'impegno per garantire il benessere, la salute, l'equità sociale e i diritti a tutti i cittadini. In questo ambito rientrano tutte quelle attività sulle quali si è accesa l'attenzione in questi ultimi anni come le politiche di **inclusione sociale**, di **accessibilità**, di **contrasto alle disuguaglianze** e alle discriminazioni e dove rientra naturalmente anche una azione sempre più decisa sul piano dell'istruzione per evitare i rischi di un *cultural divide* che peserebbe sullo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Non meno importante, anche se forse meno evidente, il ruolo della PA sui temi della G di **Governance** che attengono alle azioni per la **trasparenza**, per la diffusione di pratiche ispirate a un comportamento etico e a un governo della cosa pubblica ispirata a principi di condotta etica e alla trasparenza.

Il secondo fattore ESG vede la **PA impegnata a stimolare e abilitare la trasformazione sostenibile delle imprese e dei territori**. L'integrazione dei criteri ESG nelle politiche pubbliche si concretizza, ad esempio, nelle pratiche legate al **Green Procurement** che costituiscono una potente leva di indirizzo. Un altro fattore abilitante è rappresentato dalle strategie di sviluppo avviate mediante il cosiddetto

**PPP: partenariato pubblico-privato.** Questa forma di collaborazione-cooperazione tra soggetti pubblici e privati con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o erogare servizi di interesse pubblico in forma collaborativa, si sta rivelando un solido **strumento di orientamento verso l'adozione di pratiche sostenibili**. Nell'ambito energetico la realizzazione di infrastrutture abilitanti per la creazione di comunità energetiche rinnovabili (CER) rappresenta un esempio molto concreto del ruolo attivo della PA nell'istradare, collaborare e supportare il mondo privato, con benefici diretti per le comunità locali.

Il terzo punto attiene alla **trasformazione culturale e comportamentale di cittadini e imprese**. Il Paradigma ESG esprime valore nella misura in cui entra in tutte le case e ispira realmente i comportamenti. Non basta portare l'efficienza energetica negli edifici pubblici, solo per fare un esempio, ma occorre diffondere un comportamento responsabile presso tutti coloro che utilizzano queste risorse. È questa una delle sfide più impegnative che rientrano nella S di **Social** e sulla quale la PA può e deve fare la differenza. Il tema di una **formazione scolastica** che sappia comprendere e indirizzare sempre di più questi valori è uno dei tasselli di questo mosaico che si compone anche di *best practice* e di quella capacità di indirizzo che solo la PA è in grado di trasferire e garantire grazie alla capillare presenza nei territori e grazie all'esercizio di una relazione intensa e continuativa con cittadini e imprese. Un impegno pedagogico, si potrebbe dire, che porta benefici su tutte le dimensioni dell'ESG.

Il quarto punto è anche quello sul quale il dibattito è per tante ragioni più acceso e riguarda la grande sfida di **misurare e rendicontare la sostenibilità**. Su questo piano la PA può fare tanto e occorre lavorare per definire una vera e propria strategia. I termini della questione possono essere ricondotti alla necessità della PA di **misurare e rappresentare in modo chiaro e preciso i risultati**

**raggiunti** per creare, in modo trasparente, le condizioni di un miglioramento continuo che possa essere facilmente osservato e valutato dai cittadini. La valutazione della qualità di un servizio pubblico, per fare un esempio, sempre di più dovrà essere espressa non solo per la sua efficacia, per la sua efficienza, per la sua sicurezza, ma anche per la sua sostenibilità, per l'inclusione, per la sua stessa trasparenza.

L'altra dimensione riguarda le necessità delle pubbliche amministrazioni di porsi come un attore che **stimola** e che esige questa **misurabilità dalle imprese**, ma anche dai cittadini per garantire una **reale diffusione di queste pratiche**. Ultimo, ma non meno importante, la PA è chiamata a contribuire a due sfide decisive: sostenere lo sviluppo e la diffusione di **standard e pratiche di misurazione** e di **rap-presentazione dei risultati** che siano effettivamente **accessibili** e al contempo, predisporre e diffondere gli strumenti e i servizi di conoscenza e di accesso affinché tutti li possano effettivamente utilizzare e apprezzare.



## EFFICIENZA ED EFFICIENTAMENTO ENERGETICO: IL RUOLO CHIAVE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

di **Antonio Disi**, *Responsabile Campagna 'Italia in classe A' ENEA*

La qualità dell'amministrazione pubblica riveste un ruolo cruciale per il benessere economico e sociale di un Paese. Non sorprende, quindi, che le economie ad alto reddito pro-capite siano caratterizzate da istituzioni pubbliche efficienti ed efficaci nella propria azione amministrativa (Ambrosetti, 2019).

Nell'attuale contesto, contrassegnato da crescenti preoccupazioni legate al cambiamento climatico e alla sostenibilità, l'ottimizzazione dell'uso dell'energia è diventata un imperativo a livello internazionale per governi, organizzazioni e cittadini.

In questa prospettiva, le PA svolgono un ruolo cruciale nel promuovere politiche energetiche sostenibili e nell'adozione di soluzioni innovative per ridurre il consumo energetico. Ciò richiede una PA che abbia un processo decisionale supportato da solide competenze tecniche ed amministrative, in grado di fornire ai decisori politici strumenti efficaci e facilmente comprensibili.

### L'importanza dell'efficienza energetica nelle PA

L'efficienza energetica costituisce un pilastro fondamentale per ridurre l'impatto ambientale derivante dal consumo di energia<sup>1</sup>. In un'epoca in cui le questioni legate al cambiamento climatico e alla gestione delle risorse naturali richiedono interventi urgenti, l'efficienza energetica è il punto di partenza essenziale per affrontare con successo queste sfide. La sua essenza risiede nell'ot-

timizzazione dell'uso delle risorse energetiche per raggiungere livelli di prestazioni desiderati.

Questo approccio è particolarmente rilevante nelle PA, le quali utilizzano risorse pubbliche, spesso limitate, per erogare servizi in cui l'efficienza energetica può svolgere un ruolo determinante (Odyssee-Mure, 2016). Nel dettaglio:

- **Risparmio di risorse.** In primo luogo, l'efficienza energetica consente un notevole risparmio di risorse finanziarie, poiché una riduzione dei consumi si traduce direttamente in minori costi operativi. Questi risparmi possono essere reinvestiti per offrire servizi pubblici di migliore qualità o indirizzati a progetti che migliorano la vita dei cittadini.
- **Ruolo esemplare.** Le PA svolgono un ruolo guida nella promozione dell'efficienza energetica. Quando dimostrano un forte impegno nel ridurre i consumi energetici e nell'adozione di pratiche sostenibili, fungono da esempio per l'intera società, ispirando cittadini, imprese e altre organizzazioni a seguire il loro modello, generando un effetto a catena che può portare a una società più consapevole dal punto di vista energetico e ambientale.
- **Promozione dell'innovazione.** Le PA possono favorire l'innovazione e la ricerca nello sviluppo di tecnologie e soluzioni energetiche sostenibili, collaborando con il settore privato, l'università e i centri di ricerca per contribuire all'adozione di nuove tecnologie in grado di ridurre l'impatto ambientale.
- **Crescita economica e occupazione.** L'adozione di politiche energetiche sostenibili da parte delle PA può promuovere la

<sup>1</sup> Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) 2023

crescita economica e l'occupazione. Ad esempio, gli investimenti nella riqualificazione degli edifici possono generare opportunità di lavoro e favorire lo sviluppo dei diversi settori della filiera.

- **Riduzione dell'impatto ambientale.** Le iniziative di efficienza energetica delle PA contribuiscono in modo significativo alla riduzione dell'impatto ambientale. Questo è fondamentale per affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici e alla sostenibilità a lungo termine.

### Le sfide per le PA

Nel loro sforzo di migliorare l'efficienza energetica, le PA devono affrontare una serie di ostacoli significativi (Malandrino, 2019):

- **Complessità organizzativa.** Le PA spesso operano all'interno di strutture organizzative molto articolate, coinvolgendo diverse agenzie, dipartimenti ed interessi. Questa complessità può rendere difficile la pianificazione e l'attuazione di iniziative per l'ottimizzazione energetica.
- **Vincoli finanziari.** Nonostante i potenziali risparmi a lungo termine, l'efficienza energetica richiede spesso investimenti iniziali sostanziali.
- **Mancanza di consapevolezza.** La sensibilizzazione sull'efficienza energetica può risultare limitata, sia tra i funzionari pubblici che tra i cittadini. Le PA devono affrontare la sfida di educare ed informare in modo efficace per promuovere cambiamenti comportamentali.

Per superare queste sfide, le PA devono impegnarsi a incorporare la sostenibilità energetica nei propri processi decisionali e nella distribuzione delle risorse. Inoltre, una comunicazione efficace e una collaborazione interdipartimentale sono fondamentali per superare le barriere organizzative. La mancanza di competenze interne rappresenta un ulteriore ostacolo da superare, richiedendo sforzi mirati per sviluppare e acquisire le conoscenze necessarie all'interno dell'amministrazione pubblica.

### Strategie chiave per l'efficientamento energetico

Per superare queste sfide e svolgere un ruolo chiave nell'efficientamento energetico, le PA possono adottare diverse strategie:

- **Nomina di *Energy Manager*.** Questo professionista assume un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche energetiche dell'amministrazione, lavorando in collaborazione con altre entità e svolgendo una funzione a rete se necessario, contribuendo così a massimizzare il risparmio energetico e la sensibilizzazione interna sull'efficienza energetica.
- **Audit energetici.** L'efficienza energetica inizia con una valutazione completa del consumo energetico. Le PA possono condurre audit energetici in edifici, impianti e servizi pubblici per identificare aree di spreco e opportunità di miglioramento. Questa analisi fornisce una base solida per l'implementazione di misure mirate.
- **Politiche e regolamenti.** Le PA possono stabilire politiche e regolamenti per promuovere l'efficienza energetica, ad esempio introducendo standard di efficienza energetica per gli edifici pubblici o incentivando l'adozione di tecnologie a basso impatto ambientale.
- **Investimenti in tecnologie sostenibili.** Le PA possono svolgere un ruolo guida investendo in tecnologie sostenibili, contribuendo non solo a ridurre i costi operativi a lungo termine ma anche a una maggiore indipendenza energetica. A tal fine, le PA possono beneficiare di strumenti di sostegno e incentivazione disponibili a livello nazionale, come il Conto termico, il Programma per la riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale (PREPAC), i Titoli di efficienza energetica (TEE), il Fondo nazionale per l'efficienza energetica e gli Energy performance contract.
- **Campagne di sensibilizzazione.** L'educazione e la sensibilizzazione del pubblico sono fondamentali per promuovere l'efficienza energetica.



cienza energetica. Le PA possono svolgere un ruolo attivo nella sensibilizzazione attraverso campagne informative rivolte ai cittadini e al personale pubblico.

### Le PA e le comunità energetiche

Le PA possono giocare un ruolo fondamentale nella promozione delle comunità energetiche, che sono un asset prezioso per una transizione energetica più sostenibile e decentralizzata. Il loro ruolo è duplice: da un lato, facilitano e supportano le comunità energetiche semplificando processi amministrativi, offrendo incentivi finanziari e creando regolamenti favorevoli. Forniscono anche assistenza tecnica, come la condivisione di dati energetici e la formazione (Moretti e Stamponi, 2023).

D'altro canto, possono diventare promotori attivi sviluppando progetti di uso razionale dell'energia coinvolgendo la comunità. Questi progetti includono la creazione di impianti di produzione da Fonti energetiche rinnovabili (FER), sistemi di storage, iniziative di efficienza energetica e programmi di sensibilizzazione.

In entrambi i casi, le PA svolgono un ruolo di leadership e coordinamento, unendo sforzi per promuovere

l'energia pulita, ridurre le emissioni e migliorare la resilienza delle comunità.

### Alcuni strumenti per le PA: *ES-PA e Italia in Classe A*

Nell'ambito della sua attività di supporto alla PA centrale e locale, l'ENEA ha sviluppato negli anni una serie di strumenti essenziali per lo sviluppo e l'implementazione nei settori dell'efficienza e della riqualificazione energetica.

Tra questi, possiamo segnalare il progetto *ES-PA Energia e Sostenibilità per la Pubblica Amministrazione* realizzato su mandato dell'Agenzia per la coesione territoriale, il cui obiettivo è rafforzare la cooperazione tecnica a livello locale, migliorare la governance e contribuire allo sviluppo del mercato dell'efficienza energetica nella pubblica amministrazione.

Sul sito del programma sono disponibili, previa registrazione, una serie di strumenti dedicati alle PA, tra cui:

- Un manuale per la corretta redazione della diagnosi energetica di edifici pubblici, corredato da schede per la rilevazione dei dati e da un formato del rapporto di diagnosi energetica.
- Strumenti per la realizzazione di campagne di sensibilizzazione e promozione per sviluppare e attuare campagne di comunicazione integrate e mirate, rivolte alle diverse organizzazioni lavorative e alla cittadinanza, per favorire lo scambio di *best practice* in materia di risparmio ed efficientamento energetico.
- Linee guida operative per la pianificazione degli investimenti in efficienza energetica degli edifici pubblici.
- L'applicativo *VICTORIA Valutazione Incentivi Conto Termico e Risparmi con Interfaccia APE* per effettuare analisi di scenari sia a livello di singolo intervento o considerando un insieme di interventi in materia di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio delle PA locali.
- *GEAR 2.0 Gestione energetica degli edifici pubblici*, uno strumento di gestione energetica centralizzata degli edifici pubblici.

Un'altra iniziativa a sostegno delle PA è *Italia in Classe A*, una campagna nazionale promossa dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, finalizzata a promuovere un uso più consapevole ed efficiente dell'energia e fornire strumenti e opportunità per accelerare il processo di transizione energetica in Italia.

In un'epoca in cui le questioni legate al cambiamento climatico e alla gestione delle risorse naturali richiedono interventi urgenti, l'efficienza energetica è il punto di partenza essenziale per affrontare con successo queste sfide

## Conclusioni

Alla luce delle sfide e opportunità discusse in questo articolo, diventa evidente che il cammino verso un futuro energetico sostenibile richiede una stretta collaborazione e un impegno collettivo, con l'efficienza energetica al centro delle politiche pubbliche. Questa sfida implica la necessità di deter-

minazione e innovazione, in cui le PA possono svolgere un ruolo di guida fondamentale, sviluppando politiche e pratiche esemplari che mettano l'efficienza energetica al primo posto. È solo attraverso una leadership forte e un impegno condiviso che possiamo realizzare un futuro energetico sostenibile e prospero.





## IL PRINCIPIO DNSH ALLA PROVA DELL'APPLICAZIONE

di **Francesca Capiello**, *Dirigente Ufficio I dell'Unità di Missione NG-EU Ragioneria Generale dello Stato, Ministero dell'economia e delle finanze*

La creazione del dispositivo di Ripresa e Resilienza, nato a livello unionale per supportare la ripresa degli Stati membri fiaccati dalla crisi pandemica, ha messo a disposizione dei Paesi europei, e in particolare dell'Italia, ingenti risorse da destinare a investimenti e riforme, imponendo tuttavia, oltre al raggiungimento di obiettivi intermedi e finali che riguardano al giugno 2026, anche il rispetto di principi trasversali. Tra questi ultimi particolarmente innovativo e sfidante risulta quello di **non arrecare un danno significativo all'ambiente** – *Do Not Significant Harm* (DNSH).

Ogni iniziativa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sia essa riforma o investimento, deve dimostrare di non arrecare un danno significativo all'ambiente, così come declinato nei sei obiettivi ambientali del Green Deal europeo:

1. la *mitigazione dei cambiamenti climatici*;
2. l'*adattamento ai cambiamenti climatici*;
3. l'*uso sostenibile, la protezione delle risorse idriche e marine*;
4. l'*economia circolare, inclusa la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti*;
5. la *prevenzione e riduzione dell'inquinamento*;
6. la *protezione e il ripristino di biodiversità e degli ecosistemi*.

Il rispetto del principio DNSH deve essere garantito nelle diverse fasi di attuazione delle misure, ed è guidato da una prima autovalutazione che ciascuna amministrazione titolare ha dovuto produrre quando il Piano è stato presentato alla Commissione in vista della sua adozione.

Nella **fase di predisposizione del PNRR**, sulla base degli Orientamenti tecnici della Commissione europea<sup>1</sup>, le amministrazioni titolari hanno infatti effettuato un'autovalutazione<sup>2</sup> tesa a individuare se, rispetto a ciascuno dei sei obiettivi ambientali, l'investimento o la riforma di competenza:

- avesse impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo;
- sostenesse l'obiettivo con un coefficiente del 100%, secondo l'allegato VI del Regolamento UE 2021/241 che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali per tipologia di intervento;
- contribuisse in modo sostanziale all'obiettivo ambientale<sup>3</sup>;
- richiedesse una valutazione DNSH complessiva, fornendo una valutazione sostanziale del rispetto del principio DNSH e identificando il tipo di evidenza a supporto dell'analisi.

L'adesione al principio DNSH implica un approccio globalmente differente rispetto a come valutiamo l'impatto delle diverse politiche sull'ambiente. Il principio è, infatti, assoluto e non può essere inteso in senso relativo. Pertanto, non ci si accontenterà che una misura si limiti a ridurre il danno all'ambiente (ad esempio, un'agevolazione per l'acquisto di auto che inquina meno rispetto alla me-

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione UE recante gli Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del Regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, consultabile sul sito [italiadomani.gov.it](https://italiadomani.gov.it)

<sup>2</sup> Le schede di autovalutazione redatte dalle diverse amministrazioni possono essere reperite sul portale [italiadomani.gov.it](https://italiadomani.gov.it)

<sup>3</sup> Gli articoli da 10 a 16 del Regolamento UE 2020/852 definiscono il 'contributo sostanziale' in relazione a ciascuno dei sei obiettivi ambientali nonché alle 'attività abilitanti'.

dia del parco auto esistente) ma si preterrà che la misura non abbia alcun impatto sull'ambiente, o addirittura, che contribuisca a migliorare la situazione ambientale.

Tocca quindi alle amministrazioni titolari dei diversi interventi dimostrare, in ciascuna fase dell'attuazione, che l'implementazione della misura non sta danneggiando l'ambiente. In fase di selezione dei progetti, sarà così necessario verificare che sia opportunamente richiamata nei bandi e negli avvisi la necessità che i progetti siano conformi al principio DNSH.

Nelle fasi successive, ad esempio all'avvio delle procedure di affidamento di beni e servizi, verranno inseriti nei documenti di gara i richiami ai requisiti *ex ante* che la fornitura dovrà rispettare per essere ritenuta DNSH *compliant*. Gli stessi requisiti saranno poi verificati *ex post*, a valle della gara.

In alcuni casi, infatti, il rispetto del principio DNSH è posto come requisito necessario ai fini del raggiungimento di *milestone e target* di una determinata misura e dovrà essere oggetto di prova da parte dell'amministrazione titolare al momento della rendicontazione. Per assistere le amministrazioni titolari di misure e i soggetti attuatori degli interventi nel processo di indirizzo e nella raccolta di informazioni e verifica per assicurare il rispetto del principio DNSH, il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato una Guida operativa, pubblicata con circolare<sup>4</sup> della Ragioneria Generale dello Stato del 30 dicembre 2021, n.32, successivamente aggiornata con circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 13 ottobre 2022, n.33. La Guida operativa<sup>5</sup> si propone di fornire un

orientamento ad amministrazioni titolari e soggetti attuatori, oltre a suggerire possibili modalità di verifica del DNSH, fornendo informazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti (ad esempio proponendo apposite *check list* di controllo). Nella maggior parte dei casi, è possibile assicurare gli operatori sulla circostanza che la normativa ambientale nazionale di riferimento è già conforme ai principi

DNSH e sono previste nell'ordinamento nazionale certificazioni ambientali idonee.

Un ulteriore supporto fornito alle amministrazioni è dato dalla raccolta di *frequently asked questions* (FAQ) su diversi temi di interesse pubblicati sul portale dedicato al PNRR, Italia Domani.

Intensa è stata ed è, a partire dallo scorso anno, l'attività di formazione e divulgazione che ha consentito attraverso webinar dedicati di affrontare il tema della conformità al DNSH con riferimento specifico ai diversi ambiti di interesse: edilizia, prodotti elettronici, hosting e Cloud, rifiuti, produzione di energia, tra gli altri.

L'attività di accompagnamento rimane, infatti, di estremo interesse per amministrazioni centrali e soggetti attuatori che chiedono supporto nell'interpretazione dei requisiti tassonomici.

Le maggiori sfide sono rappresentate, al momento, dalla necessità di far comprendere il principio DNSH e la sua applicazione anche a tutti i soggetti attuatori locali coinvolti nella gestione di numerose misure del PNRR, nonché supportare le amministrazioni titolari nel verificare la conformità al DNSH dei

**Le maggiori sfide sono rappresentate dalla necessità di far comprendere il principio DNSH e la sua applicazione anche a tutti i soggetti attuatori locali coinvolti nella gestione di numerose misure del PNRR, nonché supportare le amministrazioni titolari nel verificare la conformità al DNSH dei 'progetti in essere'**

<sup>4</sup> Tra l'altro, la circolare raccomanda alle amministrazioni di esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nei Decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l'avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH. Il testo della circolare è consultabile sul sito [rgs.mef.gov.it](https://www.rgs.mef.gov.it).

<sup>5</sup> La Guida operativa DNSH è disponibile sul sito [italiadomani.gov.it](https://www.italiadomani.gov.it), sul quale sono pubblicati anche eventuali aggiornamenti.



cosiddetti 'progetti in essere', ovvero iniziative avviate prima che si fosse diffusa la consapevolezza sulla necessità di 'non arrecare danni all'ambiente' secondo le modalità previste dalla Commissione europea.

Le competenze sul DNSH si stanno stratificando con il tempo e l'esperienza in base alle diverse fasi dell'attuazione delle misure. Si sconta tuttavia l'assenza di linee guida

da parte della Commissione e, considerato che gli altri Stati membri staranno affrontando criticità analoghe, il tempo è maturo per promuovere un ampio confronto a livello europeo atto a consolidare le competenze sin qui acquisite, anche in considerazione del nuovo capitolo del PNRR *REPowerEU* e dell'applicazione del DNSH anche alle misure finanziate dai fondi strutturali europei.

## LA NUOVA STRATEGIA NAZIONALE DI SVILUPPO SOSTENIBILE APPROVATA DAL CITE



di **Luigi Di Marco**, *Segreteria generale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile ASviS*

Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) ha approvato lo scorso 18 settembre la **Strategia nazionale di sviluppo sostenibile (SNSviS)**<sup>1</sup> aggiornata rispetto all'edizione 2017, già presentata nel 2022 nel corso del mandato del precedente governo Draghi. La Strategia precedente, su cui si basa quella ora approvata, è in continuità con la precedente del 2017 approvata dal governo Gentiloni. La rinnovata SNSviS è stata, non a caso, approvata in concomitanza del **summit dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) di New York sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile** del 18-19 settembre scorso, con cui il nostro Governo ha confermato il proprio impegno per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in coerenza con quanto già dichiarato a maggio 2023 al **G7 di Hiroshima** e a inizio settembre al **G20 di New Delhi**. Inoltre, con il Consiglio dell'Unione europea lo scorso luglio 2023, il nostro Governo ha dichiarato insieme a tutti gli altri Stati membri la ferma intenzione di voler **moltiplicare gli sforzi verso la piena e tempestiva attuazione dell'Agenda 2030** e di attuare gli impegni specifici collegati alla stessa Agenda, come la **piena attuazione degli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi**.

Riflettendo in alcuni passaggi le stesse parole della risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 2015 che approva l'Agenda 2030, la SNSviS enuncia un alto livello d'ambizione impegnandoci a trasformare completamente il nostro modello di vita e di

sviluppo, senza compromettere i livelli di benessere della popolazione e anzi garantendo una vita dignitosa a tutta la popolazione, affinché tutti i cittadini possano realizzare il proprio potenziale in un ambiente sano.

La SNSviS 2023 mantiene la struttura formale della precedente SNSviS 2017 con gli obiettivi raccolti in cinque macro-aree rappresentate dalle 'cinque P' dell'Agenda ONU 2030: **1. Persone; 2. Pianeta; 3. Prosperità; 4. Pace; 5. Partnership.**

Sono altresì ridefiniti i vettori di sostenibilità, in tre punti: **1. coerenza delle politiche; 2. Cultura della sostenibilità; 3. Partecipazione.**

Nell'ambito della SNSviS 2023, lo sviluppo delle misure previste per attuare i vettori di sostenibilità diventa un elemento centrale per il cambio sistemico richiesto dall'alto livello d'ambizione dell'Agenda 2030. È fondamentale comprendere come i diversi vettori si

integrino tra loro e come l'attivazione di tali vettori possa incidere in maniera sostanziale sul perseguimento degli obiettivi illustrati nelle cinque 'P'.

L'attuazione del **vettore coerenza delle politiche** è sviluppata in maniera assolutamente innovativa, con l'indicazione di meccanismi ben definiti che, se effettivamente attuati, dovrebbero garantire la collaborazione orizzontale e verticale tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica al fine di conseguire gli obiettivi della SNSviS.

Lo sviluppo dei contenuti della SNSviS nelle cinque 'P' svolge funzione ricognitiva e di messa in ordine degli obiettivi del PNRR e dell'Accordo di partenariato 2021-2027 per le politiche di coesione, con il quadro dei target dell'Agenda 2030

<sup>1</sup> mase.gov.it



Il processo amministrativo per la coerenza delle politiche, definito nel **Piano d'azione nazionale sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile** (PAN PCSD), si basa sul lavoro scientifico definito dal MITE (ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - MASE) in collaborazione con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con il supporto finanziario della Direzione generale per il sostegno alle riforme strutturali (DG REFORM) della Commissione europea<sup>2</sup>.

Con l'adozione di questo strumento, incluso come allegato essenziale della SNSviS 2023, l'Italia si pone all'avanguardia per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile a livello europeo e probabilmente mondiale, e risponde specificamente al target 17.4 dell'Agenda 2030.

La SNSviS è formalmente adottata come **documento 'ombrello'** che integra tra loro le politiche settoriali al fine di perseguire lo sviluppo sostenibile, includendo in un unico sistema coerente le azioni strategiche, di pianificazione, di attuazione, di monitoraggio, di finanziamento tramite il Documento di economia e finanza (DEF), e di partecipazione della società civile tramite il Forum nazionale dello sviluppo sostenibile e nei tavoli di confronto con i livelli sub-nazionali. Specificamente il PAN PCSD descrive come razionalizzare i meccanismi esistenti per migliorare la coerenza delle politiche tra i vari livelli di governo e per coinvolgere maggiormente la società civile nella formulazione delle politiche, e suggerisce soluzioni per sfruttare al meglio le complementarità tra gli sforzi di raccolta dei dati esistenti. Il PAN include indicazioni per collegare meglio i mandati tra i vari dipartimenti e livelli di governo per evitare sovrapposizioni e compiere maggiori progressi nel raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Infine, fornisce obiettivi e processi misurabili per ogni azione per aiutare a monitorare i progressi.

<sup>2</sup> [oecd-ilibrary.org](http://oecd-ilibrary.org)

L'organizzazione pratica è definita nella prima azione (cfr. Azione 1.1.1.) del PAN PCSD. Per attivare meccanismi di processo decisionale integrato è prevista a livello nazionale l'istituzione del **"Gruppo per l'allineamento e l'integrazione delle politiche"** e del **"Gruppo per l'attuazione e la valutazione delle politiche"**, oltre l'istituzione di unità operative presso ciascun Ministero (*Ministerial Focal Units*). Il livello nazionale si confronterà con le **Cabine di regia territoriali** sullo sviluppo sostenibile già attive a livello subnazionale. Viene rafforzato il coinvolgimento della società civile e degli attori non statali, riconoscendo al Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile, in collaborazione con il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS) e i tavoli di confronto a livello sub-nazionale, il ruolo di **piattaforma di dialogo permanente per la SNSviS** nei processi di implementazione, monitoraggio, valutazione, rendicontazione e revisione. Matrici e schede predefinite garantiranno un adeguato livello qualitativo del processo di verifica di coerenza, rendendolo omogeneo, trasparente e trasmissibile.

Il vettore coerenza delle politiche integra, dunque, nel suo processo anche il **vettore partecipazione**. Sulla partecipazione la SNSviS precisa che il MASE dovrà collaborare con il Dipartimento per la funzione pubblica nell'ambito del Piano d'azione nazionale per il governo aperto<sup>3</sup>, al fine di sperimentare forme di innovazione dei processi partecipativi, perseguendo misure che in particolare favoriscano il coinvolgimento delle rappresentanze delle nuove generazioni, oltre che del mondo produttivo e degli enti di ricerca. Anche il **vettore cultura** è richiamato nelle azioni del PAN PCSD quale strumento fondamentale abilitante per lo sviluppo sostenibile. Il PAN prevede azioni per sensibilizzare e formare gli attori pubblici e privati, nonché misure strategiche come i patti per l'educazione, la formazione degli educatori sui temi della sostenibilità e l'educazione e

<sup>3</sup> [open.gov.it](http://open.gov.it)

la formazione professionale. Nella trattazione generale, il vettore cultura viene distinto in due ambiti di azione: educazione e formazione; informazione e comunicazione. L'obiettivo dichiarato è quello di innovare e qualificare il sistema dell'educazione e i modelli educativi, di promuovere lo sviluppo di stili di vita sostenibili e la diffusione di una cultura fondata sui valori della pace, dell'equità, dell'inclusione sociale.

La SNSviS prevede che entro dodici mesi dalla sua approvazione, le Regioni e le Province autonome approvino la propria strategia per lo sviluppo sostenibile.

Ai fini dell'azione locale, la SNSviS considera che potrà svolgere un ruolo importante il **Comitato interministeriale per le politiche urbane** (CIPU) rilanciato con il DPCM 23 novembre 2021, offrendo una sede di coordinamento multilivello dalla quale incardinare i processi di programmazione urbana su tutte le dimensioni di potenziale realizzazione degli obiettivi e degli strumenti della SNSvS. Per le aree interne, viene considerata strumentale anche la valorizzazione della **Strategia nazionale delle Green community**<sup>4</sup>, prevista dall'art. 72 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. Collegato ambientale 2015), finalizzata alla costruzione di modelli di sviluppo sostenibili, verdi e autosufficienti, in sistemi territoriali montani e rurali, aprendo un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare la definizione di piani locali di sviluppo sostenibile. Lo sviluppo dei contenuti della SNSviS nelle citate cinque 'P' svolge funzione ricognitiva e di messa in ordine degli **obiettivi del PNRR** e dell'**Accordo di partenariato 2021-2027** per le politiche di coesione, con il quadro dei target dell'Agenda 2030. La ricognizione si completa con la selezione di specifici indicatori che saranno utilizzati per il monitoraggio dei progressi della SNSviS e l'evidenziazione di valori obiettivo definiti in altri atti europei e nazionali. La sezione dedicata

alla 'P' di **Partnership** corrisponde sostanzialmente al programma delle **politiche di cooperazione allo sviluppo**.

La SNSviS allo stato attuale presenta carattere di **strumento di gestione** con misure per rafforzare la gestione e diffondere la cultura/educazione e la partecipazione per lo sviluppo sostenibile. L'area della SNSviS dedicata specificamente agli obiettivi dell'Agenda 2030 attraverso le cinque 'P' ha il pregio di mettere per la prima volta a sistema diverse politiche in corso (con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi europei), ma non è inclusiva di nuove proposte politiche per il conseguimento degli stessi obiettivi dell'Agenda 2030.

Per soddisfare gli impegni internazionali assunti dal nostro Governo, in linea con quanto dichiarato recentemente agli altri leader mondiali a New York il 18-19 settembre durante il summit sugli SDGs, è urgente predisporre un **Piano nazionale d'accelerazione trasformativa per gli SDGs**, che vada ad integrarsi con la SNSviS e i suoi strumenti, da presentare quanto prima al forum politico di alto livello dell'ONU nel 2024<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> [asvis.it](http://asvis.it)

<sup>4</sup> [affariregionali.it](http://affariregionali.it)



## AUTOPRODUZIONE E COMUNITÀ ENERGETICHE

di **Dario Di Santo**, *Direttore FIRE*

Usare bene l'energia è fondamentale per una serie di motivi: limitare costi e rischi di disponibilità dei servizi energetici, ridurre le emissioni di gas serra e quelle nocive, contenere i costi di manutenzione e gestione, conseguire altri benefici in termini di comfort, sicurezza, valore degli immobili, ecc. A tale fine le amministrazioni hanno due armi a disposizione, da usare in sinergia: l'efficienza energetica e la generazione locale di elettricità e calore, meglio se da fonti rinnovabili e cogenerazione.

Nel seguito dell'articolo approfondiamo le possibilità legate alla generazione elettrica disponibili per la PA, con maggiore attenzione al cosiddetto autoconsumo diffuso, ossia la possibilità di condividere sulla rete pubblica produzione e consumo di energia in un'ottica di comunità.

Negli ultimi tre anni, con il recepimento delle direttive sulle fonti rinnovabili e sul mercato dell'energia, si sono aperte nuove opportunità sul fronte della generazione elettrica. Un'amministrazione pubblica può oggi scegliere le seguenti strade:

generazione di elettricità in proprio con autoconsumo;

- generazione di elettricità nel proprio sito con impianto gestito da soggetti terzi e autoconsumo di tutta o parte dell'energia;
- collegamento di due siti con linea diretta entro i 10 km e possibilità di condividere tramite essa l'energia prodotta fra gli stessi siti;
- condivisione dell'energia prodotta tramite la rete pubblica fra siti della stessa amministrazione;
- condivisione dell'energia fra soggetti al-

l'interno di uno stesso edificio (autoconsumo collettivo);

- condivisione dell'energia prodotta nell'ambito di una comunità energetica;
- acquisto dell'energia tramite contratto di medio o lungo periodo (*Power purchase agreement*, PPA).

Per chiarezza, per autoconsumo si intende il consumo *in loco* di tutta o parte dell'elettricità prodotta dall'impianto nell'ambito dello stesso sito, a prescindere che sia gestito in proprio o meno. Nel caso di energia in eccesso, questa può essere ceduta alla rete nell'ambito del ritiro dedicato, dello scambio sul posto, o secondo altre modalità in casi particolari.

Le prime tre voci dell'elenco rientrano nella configurazione che l'Autorità di regolazione per l'energia, le reti e l'acqua (ARERA) indica come Sistema semplice di produzione e consumo (SSPC). Il presupposto è che ci siano un consumatore e un generatore (che può coincidere con il consumatore) all'interno di un sito con un unico punto di connessione alla rete elettrica pubblica. In realtà sia i gestori degli impianti di produzione sia quelli delle unità di consumo possono essere plurimi, purché appartenenti a un unico gruppo societario. In altre parole, per fare un esempio di interesse delle amministrazioni, se ho un impianto di generazione elettrica (ad esempio un fotovoltaico) e ne realizzo un altro (un altro fotovoltaico o un cogeneratore) per rispettare i vincoli del SSPC devo avere un unico fornitore/gestore dei due impianti (il che non sempre è possibile e dunque diventa necessaria una voltura), o due società appartenenti a uno stesso gruppo societario.

L'SSPC è la configurazione più semplice per

generare elettricità e autoconsumarla, e anche la più conveniente in assenza di incentivi, in quanto consente all'utente finale di usufruire dei seguenti vantaggi:

- esenzione dalle componenti variabili degli oneri di trasporto, distribuzione, dispacciamento e *capacity payment* per l'elettricità autoconsumata;
- esenzione dalle componenti variabili degli oneri di sistema per l'elettricità autoconsumata;
- beneficio ulteriore legato al mancato acquisto di energia, e allo scambio sul posto o alla valorizzazione della cessione per la parte non autoconsumata, tanto più elevato quanto più il costo di produzione dell'energia del proprio impianto (cosiddetto *levelised cost of energy*, LCOE) risulti conveniente rispetto a quello di acquisto dalla rete.

Se l'SSPC è il sistema più semplice e ovvio per produrre e consumare elettricità – ossia per agire come *prosumer* – oggi è comunque disponibile un'altra via, che può essere alternativa o anche complementare: l'autoconsumo diffuso. Si tratta della possibilità di condividere l'energia prodotta in un sito con altri siti, sfruttando la rete pubblica. I benefici sono diversi dall'SSPC, in quanto in questo caso la rete pubblica viene impiegata (e dunque non avrebbe senso un'esenzione generalizzata dai costi di rete o dagli oneri di sistema), e si conseguono solo nel caso di siti collegati a una medesima cabina primaria<sup>1</sup>:

- restituzione della componente TRASE (non per autoconsumo collettivo);
- restituzione della componente BTAU e di un coefficiente a copertura delle perdite di rete (solo per autoconsumo collettivo);
- incentivo in fase di definizione da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per i soli impianti nuovi alimentati da fonti rinnovabili e sotto il megawatt (MW) di potenza.

<sup>1</sup> La mappa delle cabine primarie è disponibile sul portale gse.it

La prima e la seconda voce valgono circa 7-8 euro per MWh<sup>2</sup>. Ne consegue che sul fronte economico l'interesse per le comunità è fondamentalmente legato all'incentivo, che nella fase sperimentale ha avuto un valore di 100 euro per MWh (autoconsumatori collettivi) e 110 euro per MWh (comunità energetiche). L'incentivo che il MASE si appresta a promulgare, compatibile almeno parzialmente anche con contributi in conto capitale, dovrebbe essere leggermente inferiore, ma il relativo decreto è fermo da marzo 2023 nell'ambito della notifica alla Commissione europea per la verifica del rispetto delle regole sugli aiuti di stato. Ad ogni modo si può prevedere che renderà interessante la costituzione di una comunità energetica rinnovabile (CER) dal punto di vista economico, purché l'energia condivisa sia sufficientemente consistente (l'energia condivisa è il minore valore fra l'energia prodotta dagli impianti appartenenti alla CER e quella consumata dai vari utenti della CER). Cos'è dunque una CER? Un insieme di consumatori e produttori da fonti rinnovabili che creano un soggetto giuridico per condividere energia fra i membri della comunità. Va notato che possono partecipare per la produzione anche impianti rinnovabili che non usufruiscono dell'incentivo CER

**Cos'è una CER? Un insieme di consumatori e produttori da fonti rinnovabili che creano un soggetto giuridico per condividere energia fra i membri della comunità. Va notato che possono partecipare per la produzione anche impianti rinnovabili che non usufruiscono dell'incentivo CER**

<sup>2</sup> Come termine di paragone, le prime due voci relative ai benefici dell'autoconsumo con SSPC sono variate in questi ultimi anni fra i 20 e i 180 euro per MWh (a seconda del tipo di cliente e di allacciamento e del prelievo in ore di picco o in altre ore), con una previsione superiore di 30-40 euro per MWh non appena saranno reintrodotti completamente gli oneri di sistema.





non autoconsumata attraverso il ritiro dedicato (lo scambio sul posto non è ammesso) e usufruendo a consuntivo di un rimborso che comprende le componenti di trasporto sopra indicate ed eventualmente parte dell'incentivo. Ovviamente la modalità di rimborso potrà cambiare da una CER all'altra per tenere conto di chi investe negli impianti di generazione, di chi gestisce la CER e delle caratteristiche dei membri, che possono essere cittadini, amministrazioni pubbliche ed enti di vario genere e PMI, purché non abbiano come principale attività quella di partecipare alla comunità. Gli impianti di generazione possono anche essere di proprietà o gestiti da soggetti terzi, ossia non membri della CER.

Due caratteristiche delle CER, che le rendono particolarmente interessanti per le amministrazioni pubbliche, sono il carattere aperto – che consente di espanderle nel tempo e di non escludere nessuno, per quanto significhi anche che sia possibile uscirne in ogni momento – e, soprattutto, la finalità ambientale e sociale. Quest'ultimo è l'aspetto che dovrebbe essere alla base di ogni valutazione relativa alla costituzione di una CER, perché è ciò che può renderla nel tempo più resistente e conveniente per il territorio. Puntare sui soli benefici economici legati all'incentivazione rischia infatti di scontrarsi con la necessità di fare funzionare la comunità per almeno venti anni, gestendo i cambiamenti al sistema elettrico (andamento costi e oneri, evoluzione del ritiro dedicato in un sistema che vedrà crescere la parte rinnovabile soprattutto nelle ore centrali della giornata, costi ambientali, ecc.) e possibili contrasti fra i membri. La presenza di una forte identità sociale, territoriale e ambientale garantisce invece una maggiore resilienza e la possibilità di sviluppare negli anni servizi aggiuntivi per i membri, come la riqualificazione energetica degli immobili o altre azioni territoriali.

Conviene ricordare infine che esistono anche comunità di energia dei cittadini, in cui

sono presenti anche (o solo) impianti alimentati da fonti non rinnovabili. Queste realtà possono essere costituite con le medesime procedure previste per le CER, sebbene al momento non godano dell'accesso all'incentivo CER.

In conclusione, le amministrazioni pubbliche hanno oggi diverse opzioni per generare elettricità *in loco*. La via più semplice è quella dell'SSPC, ma è possibile entrare in una CER o, ancora meglio, promuovere una CER. Si tratta senza dubbio di un processo più complesso e dalla gestazione più lunga, ma anche dai risvolti sociali e territoriali più ampi. Per approfondire il tema è possibile fare riferimento al sito del GSE e all'osservatorio ENEA sulle CER.

## IL RUOLO DEGLI ENERGY MANAGER ALL'INTERNO DELLE PA, CRITICITÀ ED EVOLUZIONE ALLA LUCE DELLE INIZIATIVE PROMOSSE DALL'AGENZIA DEL DEMANIO

I

di **Jacopo Lustro**, *Dirigente Direzione Servizi al Patrimonio Performance, Manutenzioni e BIM Agenzia del Demanio*

L'Agenzia del Demanio gestisce 43mila immobili di proprietà dello Stato, di cui circa 30mila beni edificati, singoli fabbricati o grandi complessi edilizi, prevalentemente destinati alle pubbliche amministrazioni per uso uffici pubblici e caserme: un patrimonio eterogeneo di grande valore e pregio.

In coerenza con il proprio ruolo, l'Agenzia sta portando avanti un progetto innovativo di bene pubblico attraverso una serie d'iniziative finalizzate alla relativa riqualificazione e alla rigenerazione delle aree che li ospitano, per offrire nuovi e più efficienti spazi alla pubblica amministrazione, in linea con i nuovi modelli di organizzazione del lavoro, restituendo alla collettività immobili più fruibili e funzionali.

In tale direzione, l'Agenzia del Demanio ha adottato un Piano strategico industriale quinquennale, che prevede investimenti per 2,1 miliardi da realizzare entro il 2026 e 3,4 miliardi per interventi da avviare entro la stessa data, riqualificando almeno 5 milioni di mq, creando un nuovo modello di edificio pubblico con investimenti che rendano gli immobili efficienti dal punto di vista ambientale, autonomi dal punto di vista energetico (in linea con il principio e i criteri del nearly Zero Energy Building - nZEB), modulabili rispetto all'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e integrati con il contesto urbano di riferimento.

Tra le principali innovazioni che l'Agenzia ha introdotto a beneficio dell'intero ciclo vita dei fabbricati, c'è l'adozione della tecnologia di gestione informativa digitale derivante

dai processi di *Building Information Modeling* (BIM) in grado di favorire, con la realizzazione del modello e livelli progettuali di alta qualità, una più efficiente conduzione degli appalti e una più efficace attività di *facility management*, fino alla impostazione di programmi di manutenzione predittiva e di gestione dell'energia basati sull'implementazione di piattaforme digitali integrate e dinamiche.

L'insieme dei modelli informativi digitali degli asset costituiscono una base estremamente preziosa per gli ulteriori sviluppi e per le strategie di gestione del patrimonio immobiliare. Su tali basi, infatti, l'Agenzia del Demanio ha avviato numerose collaborazioni scientifiche e iniziative pilota verso i nuovi e più sfidanti obiettivi della gestione digitale quali, ad esempio, la realizzazione del *digital twin* o gemello digitale, che associa ai modelli BIM la sensoristica *Internet of Things* (IoT),

al fine di ricreare un duplicato dell'immobile in grado di comunicare in tempo reale comportamenti, consumi e performance. In particolare, si è appena conclusa la fase sperimentale del progetto *Sustainable building* che declina le potenzialità del c.d. *smart building* sui temi del controllo ambientale e della performance energetica, che Agenzia prevede di estendere in prima battuta a tutte le sedi di proprietà, e successivamente

Da un iniziale compito legato all'ottimizzazione dei consumi interni all'edificio e la promozione di interventi di efficientamento energetico, l'*Energy Manager* sta progressivamente ampliando il proprio campo di azione ai temi di sostenibilità e di transizione energetica



te proporre come servizio sugli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni centrali (PAC).

Il modello digitale informativo diviene quindi uno strumento prezioso per la riduzione dei costi di gestione e dei consumi, il miglioramento delle performance e, grazie anche all'implementazione dei sistemi digitali di manutenzione predittiva integrati con la sensoristica, conoscenza in tempo reale del comportamento dell'edificio.

L'Agenzia del Demanio sta sviluppando un nuovo modello di ufficio pubblico che risponde alle trasformazioni dell'organizzazione dell'attività lavorativa e predisposto linee guida di indirizzo alla progettazione, elevando lo standard verso modelli più innovativi e soluzioni tecnologiche sempre più rispettose dell'ambiente e che mettano al centro le persone: i dipendenti e gli utenti.

Gli ambienti di lavoro devono apparire maggiormente diversificati: agli spazi prettamente operativi (scrivanie e postazioni individuali) si affiancano spazi più informali e di supporto alle attività lavorative (sale per il co-working, spazi creativi per il brainstorming, spazi di appoggio per riunioni). Laddove possibile potranno essere progettati anche spazi lavorativi esterni, per il benessere psico-fisico dei lavoratori, e spazi *family friendly* per conciliare le esigenze familiari.

Nell'ambito di tale cornice, si delinea chiaramente in una prospettiva di medio periodo un ruolo molto più evoluto dell'*Energy Manager* degli immobili della pubblica amministrazione.

Da un iniziale compito legato all'ottimizzazione dei consumi interni all'edificio e la promozione di interventi di efficientamento energetico, l'*Energy Manager* sta progressivamente ampliando il proprio campo di azione ai temi di sostenibilità e di transizione energetica, cui vanno ad aggiungersi inevitabilmente gli obiettivi ESG – *Environmental, Social and Governance*.

Tale figura è chiamata, pertanto, ad assumere sempre più un ruolo di gestore del-

la sostenibilità, affrontando non solo temi dell'efficienza energetica ma anche questioni ambientali più ampie, tra cui la gestione delle risorse idriche e la riduzione delle emissioni di gas serra. L'uso di tecnologie avanzate, come l'Internet delle cose (IoT) e l'analisi dei dati, diventeranno sempre più parte integrante del ruolo per monitorare e controllare i consumi energetici in tempo reale.

I sistemi di automazione e controllo (*building automation*), infatti, negli uffici pubblici si stanno diffondendo come strumento indispensabile per l'uso efficiente dell'energia; la regolazione automatica degli impianti di riscaldamento/raffrescamento e dei sistemi illuminanti attraverso indicatori di presenza, di temperatura e di luminosità, consentendo un risparmio e una ottimizzazione dei consumi. Tutto ciò in un contesto in evoluzione nella fruizione degli uffici pubblici, a causa del ricorso allo Smart Working; di conseguenza si generano nuove esigenze legate agli spazi e all'ottimizzazione degli stessi con la possibilità di postazioni di lavoro non personali, occupabili a rotazione in base alla presenza in ufficio.

La ricerca di finanziamenti e incentivi per progetti di sostenibilità ed efficienza energetica diventa, altresì, una parte critica del ruolo per rendere fattibili e concrete le azioni di ottimizzazione.

Per favorire tutto questo l'*Energy Manager*, oltre ad aggiornare le proprie competenze, deve necessariamente assumere un ruolo centrale nell'ambito delle singole amministrazioni per promuovere la sostenibilità e interessare attivamente tutti gli attori coinvolti. In considerazione di ciò è di fondamentale importanza la formazione e la capacità di comunicazione di tale figura professionale, per garantire ai dipendenti delle varie amministrazioni pubbliche di farsi parte attiva nella transizione energetica ed essere consapevoli dei propri ruoli, delle proprie responsabilità e delle conseguenze che si potrebbero avere qualora non si operi in ottemperanza alla normativa vigente.

La pubblica amministrazione può e deve ambire a rappresentare, anche attraverso il proprio patrimonio immobiliare, il volano dell'importante trasformazione 'green' in atto e tale processo non può prescindere da un ruolo centrale dell'*Energy Manager*:

una figura competente su tutti i temi della sostenibilità e in grado di poter contare e utilizzare tecnologie avanzate come modelli digitali, sensoristica IoT per favorire una vera e propria gestione energetica e di *smart building* dei beni pubblici.



## GREEN PUBLIC PROCUREMENT: COSA CAMBIA CON IL NUOVO CODICE

di **Paola Conio**, *Senior Partner Studio Legale Leone*

Il tema della tutela ambientale, che passa necessariamente anche attraverso l'evoluzione dei sistemi economici da lineari a circolari, è da tempo all'attenzione del Legislatore eurounitario e, conseguentemente, non può essere ignorato neppure dagli Stati membri, in particolare in relazione agli appalti pubblici, che possono – e devono – rappresentare una leva strategica per il raggiungimento dei comuni obiettivi di crescita sostenibile.

Non si può dimenticare che il nuovo Codice 2023 è esso stesso attuazione di una delle previsioni del Piano di Ripresa e Resilienza italiano, che, come noto, ha la tutela ambientale come necessario *fil rouge* di tutte le misure di cui si compone.

La prima lettura dello schema di decreto legislativo predisposto dal Consiglio di Stato aveva, in effetti, creato alcune perplessità sull'effettiva capacità del nuovo Codice di portare efficacemente avanti gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che avevano trovato negli anni passati un forte impulso nella spinta verso il *Green Public Procurement* impressa, in particolare, dall'art. 34 del vecchio Codice, nella formulazione risultante dal primo correttivo, approvato nell'anno successivo all'entrata in vigore del Decreto legislativo 50/2016 (D.lgs. 56/2017).

Tuttavia, la versione del Codice Contratti approvata in via definitiva, unitamente all'edizione 2023 del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, adottato con Decreto ministeriale 3 agosto 2023, n. 259, dovrebbero fugare i dubbi inizialmente sorti.

### I CAM: un confronto tra l'art. 34 del D.lgs. 50/2016 e l'art. 57 del D.lgs. 36/2023

Una prima differenza tra le due norme la potremmo definire **sistemica**.

L'art. 34 del vecchio codice si occupava soltanto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), mentre le previsioni relative alle clausole sociali erano contenute nell'art. 50.

L'attuale art. 57 del nuovo codice, invece, si occupa di entrambi gli aspetti, disciplinando al primo comma le clausole sociali e nel secondo comma i criteri ambientali.

Si tratta di una scelta interessante, che si comprende meglio alla luce del Piano approvato con il citato DM 259/2023, ove si mette in risalto il fatto che obiettivi ambientali e obiettivi etici e sociali siano strettamente connessi e ugualmente rilevanti.

Ne consegue che tali obiettivi non possono e non devono essere tutelati in modo disgiunto o, peggio, alternativo, ma presuppongono una considerazione sinergica per poter effettivamente garantire i benefici attesi.

All'interno del Piano si rammenta, citando il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Programme, UNEP) e la Legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 57, che gli appalti pubblici verdi e circolari hanno riflessi positivi anche a livello occupazionale, in particolare nell'ambito della green economy (green jobs), ovvero a favore dei lavoratori occupati «nei settori dell'agricoltura, del manifatturiero, nell'ambito della ricerca e sviluppo, dell'amministrazione e dei servizi che contribuiscono in maniera incisiva a preservare o restaurare la qualità ambientale» nonché a livello di occupazione giovanile, in quanto l'alta formazione in campo ambientale è stata in

maggior misura usufruita dalle generazioni più recenti.

Viene anche sottolineato che «i CAM sono uno degli strumenti più efficaci per considerare anche gli aspetti sociali, tenuto conto che l'approccio di analisi lungo il ciclo di vita che è alla base della gestione di alcuni aspetti ambientali può essere utilizzato per la gestione di determinati aspetti etico-sociali da verificare "lungo la catena di fornitura". Nelle prossime edizioni dei CAM si intende continuare ad affrontare anche gli aspetti sociali critici e specifici per la categoria di affidamento o fornitura di cui sono oggetto, definendo criteri ad hoc e promuovendone l'utilizzo, confermando l'indirizzo già assunto anche dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione revisionato dal Decreto del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare del 4 aprile 2013».

Quindi ha certamente senso che gli aspetti sociali e ambientali degli appalti pubblici vengano considerati dal nuovo Codice all'interno del medesimo articolo anziché, come nel codice 2016, in due disposizioni differenti.

Ciò premesso, quello che certamente salta all'occhio come differenza principale tra la vecchia e la nuova formulazione della norma specificamente riferita ai criteri ambientali minimi è, da un lato, il venir meno nell'art. 57 comma 2 del riferimento, contenuto nel terzo comma dell'abrogato art. 34, all'applicazione dei CAM agli affidamenti «di qualunque importo» e, dall'altro, la previsione, nella formulazione vigente, della possibilità che i CAM vengano «definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione».

Si tratta, evidentemente, di una concessione al 'pragmatismo del risultato' che in qualche modo costituisce l'elemento caratterizzante della riforma.

Nel Piano approvato con DM 259/2023, dopo aver commentato positivamente la scelta di introdurre, nell'abrogato art. 34, l'obbli-

go generalizzato di applicazione dei CAM a prescindere dall'importo, si sottolinea, comunque, che «il citato comma 2 dell'art. 57, dedicato ai criteri di sostenibilità energetica e ambientale, insieme al comma 1 relativo alle clausole sociali, è contenuto nel Libro II del nuovo Codice, "Dell'appalto", nella Parte II dedicata agli istituti e alle clausole comuni, che hanno quindi natura trasversale rispetto a ogni tipo di appalto, e si riferisce espressamente non solo agli appalti ma anche alle concessioni, disciplinate nel Libro V del medesimo Codice».

Considerato che all'art. 48 c. 4 del D.lgs. 36/2023 si prevede che «ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate dalla presente Parte, le disposizioni del codice», non sembra esservi dubbio che i criteri sociali e ambientali di cui al citato art. 57 trovino applicazione anche nel sottosoglia e che un'e-

ventuale differenziazione degli obblighi CAM in base [anche] all'importo potrà intervenire solo con gli specifici decreti ministeriali e sempre se ciò risulti 'tecnicamente opportuno'. Peraltro, nella differenziazione il Ministero potrebbe prendere in considerazione anche fasce di importo non coincidenti con quelle relative al sotto e al sopra soglia.

### I criteri di aggiudicazione 'verdi'

Nel nuovo Codice, rispetto al precedente, non vi sono sostanziali modifiche dei criteri di aggiudicazione, cosa scontata considerando la comune derivazione di entrambi i provvedimenti dalle stesse direttive europee.

In ogni caso, il D.lgs. 36/2023 marca alcune differenze rilevanti: innanzitutto non vi è più l'esemplificazione degli elementi di valu-

**È chiaro che per la valorizzazione degli aspetti ambientali il criterio principe sia quello del ciclo di vita, che consente alla pubblica amministrazione di considerare anche le esternalità determinate dalle prestazioni oggetto di affidamento e di estendere la valutazione a tutta la vita utile dello stesso**



tazione 'qualitativa' delle offerte, presente nell'abrogato art. 95 c. 6, poi viene eliminato il tetto massimo all'elemento economico nel caso di aggiudicazione al miglior rapporto qualità/prezzo, fatta eccezione per gli affidamenti dei contratti ad alta intensità di manodopera (massimo 30 punti) e di quelli relativi a beni e servizi impiegati in un contesto connesso alla tutela degli interessi nazionali strategici (massimo 10 punti).

Ciò posto, è comunque interessante che, nel Piano approvato con il citato DM 259/2023, si faccia espressamente riferimento all'opportunità di «applicare le formule di aggiudicazione e un numero di criteri premianti utili a far sì che la competizione si svolga effettivamente sulla base di caratteristiche qualitative oggettive e affidabilmente verificabili», rimarcando la necessità «di diffondere la modalità di aggiudicazione al prezzo o costo

fisso, come ai sensi dell'art. 37 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36».

È chiaro, comunque, che per la valorizzazione degli aspetti ambientali il criterio principe sia quello del ciclo di vita, che consente alla pubblica amministrazione di considerare anche le esternalità determinate dalle prestazioni oggetto di affidamento e di estendere la valutazione a tutta la vita utile dello stesso. Il Piano 2023 rimarca l'importanza di un'adeguata formazione e professionalizzazione delle Stazioni appaltanti che favorisca l'utilizzo di tale criterio.

Appare anche significativo l'intento, dichiarato sempre nel Piano 2023, di offrire supporto tecnico formativo per introdurre ulteriori criteri ambientali, anche nelle categorie non oggetto dei CAM stessi e per effettuare appalti circolari anche sulla base dell'analisi di buone pratiche.

## GENERARE VALORE PUBBLICO NELL'ERA DELL'INCERTEZZA



di **Paolo Venturi**, *Direttore di AICCON Centro Studi sull'Economia Sociale*

Per decenni si è guardato al futuro delle collettività muovendo dalla convinzione che la storia potesse conoscere un'unica direzione: quella del progresso e dell'evoluzione verso un benessere maggiore. Eppure, le recenti crisi (economica, ecologica e sanitaria) hanno messo profondamente in discussione una tale certezza, portando alla luce un presente che, come ricorda Mark Fisher, risulta popolato da numerosi fantasmi, ovvero da entità ideali, valoriali e soggettive che 'non sono più' ma allo stesso tempo 'non sono ancora' (Fisher 2019). Un presente segnato inoltre da una grande schizofrenia: da un lato richieste per un adattamento sempre più rapido, dall'altro cambiamenti che sembrano impossibili da raggiungere nel breve periodo. Quest'ultimo decennio ha però permesso di riappropriarsi anche di una consapevolezza che era andata persa, e cioè il sapere che il futuro resta un prodotto 'comune' frutto della responsabilizzazione e partecipazione di tutti gli attori sociali, la cui guida e costruzione non può venire delegata a pochi. Dunque, come restituire al presente la forza di catturare il futuro senza ingabbiarlo o limitarne le potenzialità? Come è possibile fare strategie e sviluppo senza cadere in una programmazione fallace? Come coltivare un adattamento che sappia essere trasformativo e non semplice risposta emergenziale?

Diventa ormai chiaro che la difficoltà più grande, tanto per le organizzazioni, quanto per i Paesi, sia quella di definire il 'come' decidere rispetto al futuro (Andersen 2016). Le decisioni diventano infatti più frequenti ed esasperano i criteri alla base dei quali poi noi

siamo chiamati a 'tagliare' (dal latino *de-cide-re*, tagliare via). La domanda si fa cruciale oggi non solo per l'incertezza e l'accelerazione dentro cui siamo immersi, ma anche perché, a partire dal nostro Paese (basti pensare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) siamo tutti chiamati ad immaginare e progettare il 'dopo'. Per certi versi siamo in una fase istituyente, una fase che non può risolversi appena in un rafforzamento e in una maggior strutturazione delle forme di progettazione. Il paradosso, infatti, risulta evidente: come si può pianificare o progettare un futuro così incerto e imprevedibile?

### **Il rischio di *presentificare* il futuro.**

#### **La prospettiva del 'possibile adiacente'**

La tendenza predominante sembra essere quella di cercare l'adattamento a un futuro permanentemente aperto attraverso misure di chiusura selettiva (scenari?), ma in questo modo non si fa altro che dare vita a strutture più rigide e totalmente schiacciate sul presente. Il vero rischio è che il presente ingabbi il futuro, non lo faccia fiorire nel timore dell'imprevisto (Montale - *Prima del viaggio*). L'obiettivo deve invece diventare quello di creare organizzazioni capaci di adattarsi, in maniera trasformativa, a qualcosa che non è ancora stato predetto e immaginato, ovvero convertendo la paradossalità di tale richiesta in un motore di innovazione. La vera difficoltà è infatti quella di formulare strategie che non limitino le organizzazioni in scenari futuri predeterminati, poiché rischierebbero di ridurre la flessibilità e, di conseguenza, la capacità di adattamento rapido a scenari imprevedibili (Andersen 2016).

Non stupisce infatti come ad accumulare le risposte che: da un lato presentano trat-





**Adottare una modalità di approccio al futuro basata sul principio del 'possibile adiacente', porta le organizzazioni ad ancorare prospettive, sfide e inneschi trasformativi dentro il presente, che viene mantenuto aperto e capace di esplorare, sperimentando, ciò che è possibile**

ti di 'restaurazione', secondo cui l'unica via è tornare a rinsaldare i rapporti con un sistema centralizzato e autoritario di decisioni per far fronte alla complessità e imprevedibilità del futuro, dall'altro mostrano un carattere puramente adattivo rispetto alla gestione

delle criticità improvvise (Tricarico, Venturi 2020), è proprio il comune appiattimento sul presente, o per meglio dire la 'presentificazione del futuro'. Quest'ultimo si trova così privato della qualifica di proiezione per divenire un mero ripiegamento sullo *status quo*, perdendo qualunque potenziale trasformativo. Trappola questa in cui scivolano tutte le organizzazioni che costruiscono forme di programmazione basate sul passato. È però possibile individuare una terza modalità di messa a

valore del futuro, ovvero quella che potremmo definire del 'possibile adiacente', dove il fare innovazione diventa sinonimo di «esplorazione dello spazio reale e allargamento dello spazio del possibile» (Kauffmann 2002).

Prendere decisioni senza ingabbiare il futuro, significa dunque mettere a valore il desiderio, la contingenza, ciò che è possibile, e trasportarlo sul piano concreto del management e delle culture organizzative; significa ricombinare il rapporto che lega risorse e soluzioni adottando un approccio decisionale che si basa su due caratteri: quello esplorativo (si va in cerca di risorse all'interno di nuovi contesti e attivando conversazioni con nuovi soggetti) e quello sperimentale (si costruiscono progettualità in grado di modificarsi *'in the making'*, ovvero in corso d'opera, che sappiano continuamente riflettere su se stesse e abbandonare la linearità del percorso).

Adottare una modalità di approccio al futuro basata sul principio del 'possibile adiacente', porta così le organizzazioni ad ancorare prospettive, sfide e inneschi trasformativi dentro il presente, che viene mantenuto aperto e capace di esplorare, sperimentando, ciò che è possibile. Un modo questo per apprendere a navigare a vista in un futuro altamente paradossale e del tutto imprevedibile, senza però rinunciare al protagonismo e ad un agire progettuale.

### **Disegnare nuove interdipendenze attraverso i luoghi**

Ovviamente una tale prospettiva non può basarsi unicamente su una trasformazione dell'agire dei vari soggetti, ma necessita anche di un potenziamento e di un cambiamento nelle modalità di alimentare e disegnare le interdipendenze.

Immaginare il futuro oggi, diventa infatti un processo più che mai corale, e trova la sua premessa proprio nella costruzione di ambienti capaci di dare ossigeno (e non soffocare) all'intraprendenza, ambienti abilitanti in grado di stimolare processi generativi attraverso 'patti', 'fiducia' e 'reciprocità', senza affidarsi unicamente ai contratti e alle norme codificate.

Un cambiamento già in atto, osservabile in un numero crescente di tutte quelle esperienze che riescono ad innestare la propria azione su due cardini a nostro avviso imprescindibili 'per far accadere' e non solo 'per fare'.

Il primo riguarda il rilancio della dimensione di luogo nella sua triplice declinazione di:

- 1. dimensione locale:** si pensi alla rinnovata centralità del quartiere come fulcro per l'attivazione di reti di welfare di comunità o al ripensamento dei servizi in ambito urbano secondo il modello della 'città in 15 minuti';
- 2. dimensione comunitaria:** caratterizzata dall'attivazione di community (anche virtuali) che diventano il prototipo per progettualità imprenditoriali (Mainieri 2020) o dall'associarsi di cittadini che danno vita

ad esperienze come le comunità energetiche o gli empori solidali;

3. dimensione pubblica e ibrida degli spazi: dai co-working ai community hub, dalle esperienze di rigenerazione urbana al potenziamento di luoghi tradizionali (es. le biblioteche) come nodi del welfare, gli spazi per la collettività trovano una loro nuova collocazione all'insegna dell'ibridazione tra funzioni e utenti, fra intenzioni e gli impatti prodotti.

### **Alleanze per un futuro desiderato**

Il secondo invece riguarda la convergenza degli attori sociali verso la costruzione di nuove alleanze e coalizioni, definibili come interdipendenze che si fanno metodo nel creare un ambiente che stimola verso la ricerca di nuove potenzialità e occasioni (Andersen 2016) e che aumenta lo spazio del possibile (Hirschman). Anch'esse possono poi trovare una tripla formulazione:

1. alleanze connettive: alimentano i network e permettono la nascita di reti altamente plurali;

2. alleanze collaborative: trovano traduzione in partenariati e community che condividono i mezzi seppure ciascun attore presenti finalità differenti;

3. alleanze di scopo: coinvolgono soggetti diversi i quali condividono però sia mezzi che finalità comuni (si pensi a certi distretti, alle filiere a matrice cooperativa o agli ecosistemi territoriali legati a sfide trasformati).

La recente crisi ha mostrato chiaramente quanto siano necessaria la presenza di tutte queste tre forme di alleanza se si vogliono strutturare ecosistemi e reti in grado di esplorare quel 'possibile' di cui il futuro risulta carico. Mettere in campo progettualità capaci di restare 'aperte', in grado di riadattarsi in corso d'opera, e strategie che guardino al domani scegliendo di mettere radici nei luoghi, significa perciò assumere senza sconti la sfida della complessità e decidere di affrontare la lunga transizione apertasi con il nuovo millennio attraverso un agire comune che rende il futuro un fatto del presente legato ad una responsabilità condivisa.



## CANTIERE EFFICIENZA ENERGETICA: LA COMMUNITY FPA DEGLI ENERGY & FACILITY MANAGER



Vedi i protagonisti del tavolo di  
Lavoro di maggio



Guarda lo speciale FORUM PA  
Play con la sintesi dei risultati  
emersi



Leggi l'articolo di  
approfondimento sugli spunti  
emersi dal confronto

La transizione ecologica è una delle sfide emergenti del nostro tempo e dà forma e valore alle politiche dei prossimi anni, sia a livello centrale sia a livello locale. Oltre ai *decision maker*, all'interno degli enti pubblici, figure altamente specializzate lavorano per realizzare concretamente progetti di rinnovamento e trasformazione. Tra di loro ci sono gli *Energy Manager*, protagonisti di una community articolata e interattiva che si riunisce annualmente per fare il punto su cosa significhi oggi occuparsi di efficientamento energetico e non solo.

Avviata nel 2022, anche nel corso del 2023 la community - composta da oltre 20 *Energy Manager* provenienti dalle grandi amministrazioni centrali o dalle realtà locali - ha dato vita a un ricco confronto nell'ambito dei tavoli di Lavoro di FORUM PA 2023, riflettendo su alcuni degli elementi emersi nel corso dell'anno, come:

- l'efficientamento energetico;
- la progressiva affermazione del ruolo degli *Energy Manager* nella PA;
- il nodo delle competenze e della formazione;
- le comunità energetiche rinnovabili (CER).

I lavori della community, coordinati da **Laura Lapenna**, Responsabile Formazione di FPA, con la collaborazione di **Dario Di Santo**, Direttore di FIRE (Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia) in qualità di advisor scientifico e il contributo di **A2A**, **Edison Next** e **Renovit**.



Foto di Rina Ciampolillo

## PER SAPERNE DI PIÙ

## I

Nell'ambito di FORUM PA 2023 FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo sui temi della transizione verde e dell'innovazione sostenibile sui territori. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione dei principali appuntamenti.



◀ **PA green: pratiche individuali e organizzative per un'amministrazione sempre più sostenibile**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Coopservice, Renovit



◀ **Spazio MEF. L'impegno della PA nella transizione ecologica: sfide energetiche per uno sviluppo sostenibile**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze



◀ **Il processo di digitalizzazione dei Parchi**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica



◀ **Spazio MEF. CDP per la PA: il nuovo modello di finanziamento "d'impatto" e il prestito green**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Cassa Depositi e Prestiti



◀ **Politiche, tecnologie e infrastrutture per la sicurezza energetica di lungo periodo**

17 maggio 2023

In collaborazione con: ACI, Enel X, ENI



◀ **Istat per la sostenibilità**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Istat



◀ **Idrogeno verde: a che punto siamo?**

17 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica



◀ **Contabilità energetica e misura dell'efficienza energetica**

18 maggio 2023

In collaborazione con: FIRE



◀ **I Criteri Ambientali Minimi: i CAM alla luce della rinnovata normativa sugli appalti pubblici**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica



# PROGRAMMAZIONE EUROPEA



## PERSONE E QUALITÀ DELLE COMPETENZE PER RIGENERARE LA POLITICA DI COESIONE

di **Massimiliano Roma**, *Responsabile Area  
Enti Pubblici FPA*

Nel 2023 si intersecano tre fenomeni rilevanti per la politica di coesione: termina al 31 dicembre la spesa dei fondi strutturali 2014-2020, vengono finalmente avviati i Programmi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato 2021-27 firmato da Italia e Commissione Europea soltanto a luglio 2022, e viene ridefinito dal Governo l'impianto di governance delle politiche di coesione che, come vedremo, stabilisce una forte integrazione e accentramento tra fondi strutturali e PNRR.

Nell'approfondire le prospettive della nuova programmazione, dobbiamo partire dalle indicazioni che arrivano dal ciclo 2014-2020 appena concluso. Di fronte alla enorme mole di risorse da investire da qui al 2030, è prioritario assicurarci che il nostro tessuto amministrativo sia realmente attrezzato e in grado di accrescere lo sviluppo dei territori grazie ai fondi europei. Analizzando le difficoltà del passato, il dibattito diffuso su questo tema spesso si focalizza su un assunto non del tutto corretto, e cioè che il nostro Paese non riesce a spendere tutte le risorse che l'Europa mette a disposizione. Ad una più attenta analisi emerge chiaramente come il problema non sia la percentuale di assorbimento totale rispetto alle risorse – nel ciclo precedente concluso nel 2013, ad esempio, la percentuale di assorbimento finale era stata del 101% sul totale dei fondi – ma il **ritardo accumulato**. La principale criticità, infatti, sta nel fatto che la spesa si concentra nell'ultima fase del ciclo di programmazione, se non addirittura nell'ultimo anno, con una corsa a perdifiato delle amministrazioni per

raggiungere i target. Il risultato è l'inevitabile impatto sul livello degli *outcome*, sulla reale qualità dei progetti finanziati e degli obiettivi effettivi fissati dai programmi. Se i ritardi possono essere ricondotti in parte ai tempi di approvazione dei programmi stessi ed alla complessità delle procedure in fase di avvio, è evidente come la maggiore criticità sia dovuta alla scarsa capacità di pianificare e progettare gli interventi. È qui il nodo che si ripropone ad ogni ciclo della coesione, una **forte carenza di capacità amministrativa** della pubblica amministrazione, sedimentata negli anni e riconducibile a diversi fattori: dotazioni organiche ridotte, mancata iniezione di nuove competenze, invecchiamento del personale, difficoltà degli enti locali progressivamente depauperati dal blocco del turnover, con un'inversione di rotta nel reclutamento del personale soltanto a partire dal 2021, con l'implementazione del PNRR e la semplificazione dei concorsi. Guardiamo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo sociale europeo (FSE) del ciclo 2014-2020 che, come abbiamo ricordato, si è chiuso al 31 dicembre 2023: i dati della Ragioneria generale dello Stato dicono che al 30 aprile 2023 eravamo ad una percentuale di avanzamento finanziario pari a circa il 60,9% dei fondi programmati. Su oltre 65,8 miliardi del ciclo 2014-2020, ad otto mesi dalla scadenza del 31 dicembre 2023

**È qui il nodo che si ripropone ad ogni ciclo della coesione, una forte carenza di capacità amministrativa della pubblica amministrazione sedimentata negli anni e riconducibile a diversi fattori: dotazioni organiche ridotte, mancata iniezione di nuove competenze, invecchiamento del personale**



risultava ancora una spesa da realizzare pari a 25,8 miliardi. Esaminando i singoli Programmi operativi regionali, si registrava, inoltre, un ritardo significativo delle Regioni meno sviluppate e di quelle in transizione. Per la nuova programmazione 2021-2027, che conta su una dotazione di 75 miliardi di euro fino al 2030, considerato il notevole ritardo già acquisito in questa prima fase e l'attuazione concomitante del PNRR che spesso grava sulle stesse strutture delle politiche di coesione, il fattore tempo diventa ancora più centrale. Ciò anche alla luce dei nuovi meccanismi di riallocazione delle risorse da parte dell'Europa in base ai risultati raggiunti a metà ciclo. L'importo di flessibilità per gli ultimi due anni 2026 e 2027, infatti, verrà assegnato soltanto a seguito di un approfondito riesame intermedio, che porterà ad una riprogrammazione delle risorse entro il 31 marzo 2025, con un rischio concreto di perdere i fondi se non utilizzati nei tempi indicati.

### **Le risposte della coesione alla domanda di capacità amministrativa**

Alla luce di tali considerazioni, come è possibile spezzare la catena delle inefficienze? Come incidere sulle carenze strutturali che gravano sulla PA e in particolare sugli enti che gestiscono i fondi europei ormai da diversi cicli di programmazione? Nell'**Accordo di partenariato** 2021-2027, l'Italia e la Commissione europea hanno risposto alla domanda di rafforzamento amministrativo con misure e strumenti ben definiti.

Innanzitutto, l'Accordo prevede l'adozione dei **Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRiGA)** da parte delle amministrazioni titolari dei Programmi. I PRiGA intervengono su tre ambiti: sull'organizzazione delle strutture, rafforzando la capacità delle Autorità di coordinamento, delle Autorità di gestione, degli Organismi intermedi e dei beneficiari pubblici; sulle dotazioni organiche e sulle competenze delle risorse umane impegnate in tutte le fasi del ciclo degli investimenti;

sulle procedure e sugli strumenti di gestione degli interventi attraverso la digitalizzazione e la semplificazione. Nell'ambito della semplificazione sono state rafforzate misure specifiche quali ad esempio le opzioni di costo semplificato, che consentono di focalizzare l'attenzione sugli output e sui risultati conseguiti dal progetto finanziato, con modalità di rimborso predefinite a priori e senza che sia necessario l'analisi puntuale dei singoli documenti di spesa.

Il secondo strumento previsto dall'Accordo di partenariato è il **PN Capacità per la Coesione 2021-2027** con circa 1,267 miliardi destinati per la maggior parte alle Regioni meno sviluppate. Il CapCoe 21-27 è un programma unico perché, sul fronte del trasferimento delle risorse da parte della Commissione europea, introduce per larga parte della sua dotazione il meccanismo del finanziamento non collegato ai costi. Il Programma si basa, in sostanza, sulle performance così come avviene nel PNRR, non andando a rendicontare i costi reali, quanta spesa si riesce a certificare, ma quanto più gli obiettivi ed i risultati conseguiti: numero delle assunzioni effettuate, miglioramento della capacità di assorbimento espressa in punti percentuali, etc. La Commissione guarda con molta attenzione a questo Programma, perché la sua strategia si basa su quegli elementi che sono considerati essenziali per spendere bene i fondi europei: nuove assunzioni, soprattutto negli enti territoriali, formazione e nuove competenze, supporto per la rigenerazione amministrativa degli enti attuatori della coesione. Il programma finanzia l'assunzione a tempo indeterminato di circa 2.200 persone che saranno specialisti delle politiche di coesione e rappresenteranno un'iniezione di competenze legate non soltanto agli aspetti burocratici ed amministrativi, ma anche alle capacità di lavorare sulla progettazione e sulla definizione delle policy. Sul versante della formazione è innovativo e coerente il progetto di istituire una **Scuo-**



**la nazionale della coesione**, dedicata all'aggiornamento specifico e continuo di giovani laureati, amministratori e professionisti.

### La nuova governance dei fondi

Per ridurre i ritardi e la frammentazione degli investimenti europei, il Governo ed il Ministro per gli Affari Europei, le Politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto, hanno ridisegnato ad inizio anno la governance nazionale per la gestione dei fondi. Il Decreto-legge n. 13 del 2023 è intervenuto riformando la struttura della governance istituzionale delle politiche di coesione e del PNRR, incardinando entrambi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze, con funzioni diverse. La forte spinta a centralizzare i processi decisionali e attuativi, in particolare presso la Presidenza del Consiglio, è stata motivata dalla necessità di dover accelerare l'attuazione delle diverse e ingenti fonti di finanziamento provenienti dall'Europa, in modo che queste siano complementari e non si sovrappongano tra loro. Se da un lato tale scelta contiene le condizioni per un efficace coordinamento tra le 6 Missioni del PNRR dell'Italia ed i 5 Obiettivi Strategici della politica di coesione 2021-2027, l'obiettivo rimane quello di non rallentare una macchina che ha già accumulato un ritardo rilevante in questa fase iniziale del nuovo ciclo. In particolare, per i fondi strutturali il nuovo modello prevede che il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio svolga funzioni di raccordo tra istituzioni europee e amministrazioni statali e regionali in sede di programmazione e, novità principale, acquisisca le funzioni dell'Agenzia per la coesione territoriale, soppressa dal decreto stesso. Questa scelta è in evidente controtendenza rispetto alle intenzioni del precedente Governo, il quale aveva, al contrario, costruito un ruolo ancora più forte dell'Agenzia nell'impalcatura delle politiche di coesione, addirittura con poteri sostitutivi rispetto agli enti che avessero mostrato ritardi e ineffi-

cienze nella gestione dei fondi. Molte delle funzioni dell'Agenzia confluiscono, all'interno del Dipartimento, nel Nucleo per le politiche di coesione (NUPC), che valuta le politiche e i progetti di sviluppo socioeconomico e territoriale, coordina il Sistema nazionale di valutazione della politica regionale e fornisce supporto tecnico alle amministrazioni. Così come avviene nella governance del PNRR, l'altro soggetto chiave è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e dal 2015 centro contabile unico di gestione di tutte le risorse per le politiche di coesione. Con il nuovo Decreto, l'IGRUE assume le funzioni di audit dei programmi nazionali cofinanziati dai fondi SIE 2021-2027 o da altri fondi europei.

Nella direzione di un coordinamento centrale notevolmente rafforzato si muove anche lo schema di Decreto-legge con disposizioni urgenti per la coesione e il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 219 del 19 settembre. La norma, che va sotto il nome di Decreto "Sud" istituisce, sempre sotto il controllo della Presidenza del Consiglio ed alle dipendenze del Ministro Fitto, una "ZES unica" per il Mezzogiorno che sostituirà le attuali otto Zone economiche speciali istituite nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna. L'obiettivo è quello riportare in un unico piano strategico triennale, coerente anche con il PNRR, le aree del Paese all'interno delle quali aziende che svolgono attività economiche e imprenditoriali possono beneficiare di speciali condizioni in merito agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa. Lo stesso Decreto contiene importanti misure per il rafforzamento della capacità amministrativa attraverso assunzioni a tempo indeterminato da parte degli Enti locali del Mezzogiorno e del Dipartimento per le Politiche di Coesione, e stabi-





lisce la proporzione dell'80% nelle aree del Mezzogiorno e del 20% nelle aree del Centro-Nord per il complesso delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027.

### **Rafforzamento della PA e capacità attrattiva**

In conclusione, le cause delle inefficienze e dei ritardi nella spesa dei fondi strutturali sono ben chiare ad istituzioni e soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione, e sono in larga parte riconducibili alla forte carenza di capacità amministrativa. Per rispondere al deficit delle PA, divenuto strutturale nel corso dei diversi cicli di programmazione e che colpisce principalmente le Regioni meno sviluppate dove si concentra la maggior parte delle risorse, la risposta dell'Italia si muove in due direzioni. Da un lato il **rafforzamento del coordinamento centrale**, che trova la sua ragione nella necessità di accelerare e semplificare i livelli decisionali, a

patto che il disegno non disperda, ma anzi valorizzi nel nuovo assetto il capitale positivo di persone, capacità e conoscenze sviluppato in questi anni.

La seconda direzione spinge in maniera decisa sulla **rigenerazione amministrativa**, attraverso la massiccia iniezione di persone e nuove competenze. L'azione del reclutamento del personale e del potenziamento delle dotazioni organiche potrà essere tuttavia efficace, rispetto a tentativi anche recenti andati a vuoto, soltanto se le pubbliche amministrazioni sapranno lavorare sulla propria capacità attrattiva.

Ciò implica un forte impegno, a tutti i livelli, per trasmettere ai giovani talenti il messaggio che lavorare alle politiche di coesione sui territori è un mestiere di qualità, con opportunità di crescita professionale concrete e stabili nel lungo periodo e che le stesse amministrazioni saranno in grado di premiare il merito ed offrire un contesto dinamico.

## COESIONE, PNRR E AUTONOMIA DIFFERENZIATA

di **Maria Ludovica Agrò**, *Responsabile scientifico per l'attuazione del PNRR FPA*

L'idea di provare a riflettere congiuntamente sulle politiche di coesione, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e l'autonomia differenziata nasce dalla duplice esigenza di non sfuggire alla naturale complessità con cui le questioni si presentano quando si parla di sviluppo dei territori e in particolare di quelli in ritardo, e dalla necessità di far emergere le spinte concorrenti e quelle divergenti nelle soluzioni adottate per cercare di capire se abbiamo avuto la capacità di porre le condizioni per poter far remare tutti gli attori coinvolti nella stessa direzione e sia consentito quindi essere ragionevolmente ottimisti sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi nei tempi dati.

La programmazione 2021-2027 entra nel vivo si può dire solo in questo terzo anno di programmazione con l'approvazione della maggior parte dei programmi avvenuta negli ultimi mesi del 2022. I cicli di programmazione a partire dal 2014-2020 hanno sempre ritardato il loro avvio. I Regolamenti UE, che ne costituiscono il quadro normativo, sono stati approvati nel corso del primo anno di programmazione il che di conseguenza si riverbera sulle approvazioni degli Accordi di partenariato, declinazione della politica di coesione per ogni Stato membro, e dei Programmi nazionali e regionali che rappresentano lo strumento guida per l'attuazione sui diversi territori.

Questo non succedeva all'avvio della politica di coesione alla fine degli anni '90 del secolo scorso dove il periodo di sette anni più due per l'attuazione e la spesa erano effettivi. Oggi questa partenza ritardata compli-

ca ancora più le cose accavallando la chiusura del 2014-2020 fissata al 31 dicembre di quest'anno (è stato un ciclo con tre anni in più per la rendicontazione della spesa e non due) con i primi risultati da raggiungere per quella 2021-2027 oramai nel terzo anno, il tutto gravato dalla contemporanea attuazione del PNRR che chiude il suo secondo anno di attuazione. Significa un carico per oltre 150 miliardi di euro in questo periodo su una pubblica amministrazione centrale e locale e grandi imprese pubbliche chiamate ad essere soggetti attuatori: una sfida davvero epocale.

Le recenti norme di riassetto della governance del PNRR e delle politiche di coesione varate dal Governo individuano delle criticità e danno una risposta che va nel senso di garantire un forte coordinamento fra i vari livelli di programmazione e unificare gli indirizzi strategici per l'impiego delle risorse. Si tratta di un approccio condivisibile su cui però nella implementazione del disegno si è partiti dal presupposto che la revisione del PNRR andava effettuata guardando ai progetti meno maturi e con minore possibilità di rispettare la deadline del 2026 sostituendoli e finanziandoli con fonti di risorse nazionali caratterizzate da orizzonti di spesa più lunghi senza toccare quasi i target del PNRR che invece avrebbero meritato un approfondimento e una legittima rivalutazio-

**Il PNRR si conferma una grande palestra di innovazione e l'attuazione del PNRR un osservatorio privilegiato dei colli di bottiglia persistenti nelle procedure nonostante le semplificazioni intervenute e della possibilità di superarli con prassi originali esperite nel perimetro delle possibilità offerte dal legislatore**



ne al ribasso viste le condizioni cambiate rispetto alla redazione del PNRR nel 2021 a seguito della guerra sferrata dalla Russia all'Ucraina alle porte della Unione europea (UE) e le conseguenti esigenze della crisi energetica. Questa strada è stata intrapresa basandosi sulle convinzioni derivanti da una certa lettura delle politiche di coesione utilizzate come benchmark che guarda quasi esclusivamente all'andamento della spesa. Tuttavia, la scarsità di progetti ben definiti e pronti per l'attuazione è un vulnus negli investimenti pubblici italiani, non solo della coesione e cofinanziati, che si è sommato alla lentezza dell'attuazione altra caratteristica che contraddistingue tutte le opere.

### Le politiche di coesione

Guardiamo allora a cosa sono e sono state realmente le politiche di coesione. Sono un *unicum* europeo al mondo. In nessuna delle macroaree che competono a livello globale è stata concepita una politica di sviluppo che parte dai territori e dai fabbisogni della comunità, dal concetto del 'nessuno resti indietro' come ha fatto l'Unione Europea.

Le politiche di coesione sono 'sociali' in questo senso per definizione. L'ampiezza degli ambiti affrontati è vastissima (dallo spazio all'IA, ai trasporti, all'ambiente e all'energia ecc.) e occorre ricordare che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) prese l'avvio con l'ingresso del Regno Unito nella Comunità europea per riequilibrare l'ambito agricolo e dare ragione ai Paesi a maggiore vocazione industriale tracciando prima un pallido embrione e poi sempre più un quadro anche se incompleto di politica industriale europea, sicuramente per esempio sulla decarbonizzazione poi alla base del progredito attuale Green deal. La critica più ricorrente è che abbiano mancato il loro obiettivo, cioè non hanno ridotto il divario. È vero ma dati alla mano non sono mai state per il Mezzogiorno 'aggiuntive' come avrebbero dovuto, ma 'sostitutive'. Le politiche ordinarie hanno varato misure sempre tarate sul sistema produttivo

più avanzato del Paese cosicché le risorse della coesione, cofinanziate e nazionali, hanno supplito sostenendo il Mezzogiorno ma senza rilanciarlo (basterebbe parlare della Youth Guarantee 2014-2020 che ha funzionato veramente realizzando i suoi obiettivi solo al nord e al centro dove l'offerta di lavoro era presente). Inoltre, il monitoraggio rigoroso e i controlli anche troppo asfissianti e complessi della Commissione europea hanno evidenziato, misurandoli solo per questa politica, mali che affliggono tutti gli investimenti pubblici: la lentezza dell'attuazione non è cosa che può essere addebitata solo alle politiche di coesione ma in questo ambito è misurata e comunicata.

Eppure se si raccontasse la storia non solo attraverso la rendicontazione finanziaria ma attraverso le cose realizzate sarebbe chiaro a tutti che i 45 miliardi di euro circa che rientrano ogni settennio in Italia dalla UE migliorano nettamente la nostra posizione di pagatori netti all'interno dell'Unione, che hanno introdotto nelle amministrazioni titolari di risorse metodi di lavoro e di co-progettazione virtuosi tali da aver consentito all'UE di varare Next Generation EU e PNRR e hanno lasciato sul territorio una quantità di valore aggiunto imponente in termini di scuole connesse e attrezzate, metropolitane dell'arte, un piano dei porti e dei trasporti, o dello smaltimento rifiuti che prima del 2014-2020 e le famose condizionalità *ex ante* non eravamo mai riusciti come Paese a redigere, nonché l'analisi capillare delle potenzialità produttive dei territori con le strategie di specializzazione intelligente (S3).

### Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il PNRR si conferma una grande palestra di innovazione e l'attuazione del PNRR un osservatorio privilegiato dei colli di bottiglia persistenti nelle procedure nonostante le semplificazioni intervenute e della possibilità di superarli con prassi originali esperite nel perimetro delle possibilità offerte dal legisla-

tore, nonché l'introduzione del risultato come raggiungimento di *outcome*, abbandonando la capacità di spesa come unica metrica di misurazione del successo dell'azione amministrativa. Rendere operativa la valutazione delle performance ottenute è parte della sfida perché ci possa essere consapevolezza di quanto di innovativo va maturando e quanto deve ancora essere sedimentato per realizzare un cambiamento culturale nella PA, nei soggetti attuatori e nei beneficiari, cambiamento necessario alla vita del Paese anche oltre il 2026. La mancanza di consapevolezza delle sfide connesse al PNRR e del cambio di paradigma necessario per affrontarne in modo adeguato l'attuazione, la conoscenza superficiale del PNRR da parte non solo dell'opinione pubblica ma anche dei soggetti attuatori, di alcuni degli attori strategici e delle imprese è uno degli elementi di criticità e rivela una carenza strutturale di comprensione dei meccanismi del PNRR che sono nuovi per la PA ma anche per le imprese e per il mercato. Il PNRR ha natura di programma di performance e non di spesa, ma la spesa sembra essere anche qui sempre al centro a guidare il giudizio e la valutazione sullo stato di salute dell'attuazione.

La domanda allora quando si affronta il tema dell'attuazione deve sempre essere diretta a quali siano le energie che ho a disposizione individuando quelle che hanno seminato e sedimentato il 'buono' che pure c'è senza rischiare mai di distruggere il valore prodotto o anche potenziale. La grande partita dell'attuazione e del raggiungimento degli obiettivi può essere vinta solo se non ci si priva di utilizzare tutte le risorse disponibili e in questo caso ci si riferisce a due ordini di risorse non finanziarie: le competenze, e quindi le persone, e tutte le strutture dello Stato, guardando in profondità ai loro ruoli e alla capacità di collegamento con le comunità e i territori.

La centralizzazione deve avere un'impostazione 'altruistica' di accompagnamento e condivisione assicurando non solo una visione coordinata delle risorse ma anche un mo-

dello gestionale condiviso che speriamo si realizzi negli Accordi di coesione introdotti dalle recenti norme. Nella Cabina di regia istituita e presso chi attua sarà utile avere *program* e *project manager* che sappiano individuare precocemente criticità e colli di bottiglia e proporre soluzioni accelerate. Per superare i silos serve un'attitudine spiccata di facilitatori fortemente motivati e orientati ai risultati, il cui commitment deve essere situato ad un grado alto degli attori coinvolti come alcune esperienze non remote dimostrano.

### L'autonomia differenziata

In questo quadro come si inserisce l'attuale dibattito sull'autonomia differenziata?

La politica di coesione è una politica regionale basata sul principio di solidarietà fra Regioni e Stati membri della UE. Quindi quando parliamo di 'spinte regionalistiche' nell'ambito di queste politiche parliamo di una inversione ad U dei principi che sono alla base del loro impianto. Spinte che oggi individuiamo nell'autonomia differenziata, ma che hanno afflitto le politiche di coesione anche nel passato con continue riprogrammazioni anche per mano delle classi politiche dirigenti che hanno considerato queste risorse 'proprietarie' fuori quindi dalle logiche sinergiche dei tre livelli di governo che le contraddistinguono: europeo, nazionale e regionale.

L'introduzione dell'autonomia differenziata, qui considerata senza un'analisi di dettaglio e di legittimità ma solo sotto un profilo di merito in rapporto alle politiche di coesione e al PNRR, avrebbe il senso di una scelta incomprensibile per gli altri Stati membri e per la UE nel suo complesso. Dopo aver sostenuto infatti nella UE la necessità che il nostro Mezzogiorno non resti indietro per il bene non solo dell'Italia ma di tutta la UE ed avere ottenuto la quota più alta sia di PNRR e la seconda nell'ambito della programmazione 2021-2027 per i Fondi strutturali, ci appresteremmo a condannare il Mezzogiorno all'arretratezza senza neanche la garanzia dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e



con dei diritti di cittadinanza amputati ormai da molto tempo. Infatti, i LEP non sono essenziali solo nelle materie in cui sono richiesti per legge, come si vorrebbe sostenere, per cui si può procedere alle intese con le Regioni nelle materie in cui non sono espressamente richiesti, ma rappresentano il contesto da garantire come condizione preliminare per qualsiasi attuazione del comma terzo dell'articolo 116 della nostra Costituzione.

### Conclusioni

Sotto il profilo economico e finanziario per un Paese come il nostro pagatore netto del bilancio UE e secondo percettore dei Fondi strutturali, la politica di coesione che vale un terzo del bilancio UE, assolutamente unica nel panorama mondiale come risposta allo squilibrio dei territori di un continente, è un modo per riportare nel nostro Paese oltre la

metà delle risorse del contributo nazionale, quindi attenzione a criticarla eccessivamente perché in Europa ci sono Paesi fortemente contrari che non attendono altro che di ridurre ampiezza e valore mentre per l'Italia a livello UE la coesione è un indubbio successo ottenuto perché corrisponde alle nostre necessità per il Mezzogiorno.

Sotto un profilo di riduzione dei divari l'autonomia differenziata non solo non tiene in considerazione questo obiettivo ma spinge il Paese all'ampliamento di questi divari soprattutto se verrà realizzata senza stabilire prima i LEP. Un aspetto poi mai evocato che ancora di più convince della non neutralità dell'autonomia differenziata rispetto alla riduzione delle disuguaglianze è l'impatto sulle politiche di genere. Tutte le volte che le politiche non sono inclusive e non perseguono il bene comune le donne pagano un prezzo più alto.

## LA POLITICA DI COESIONE NELLA STRATEGIA EUROPEA DI SVILUPPO SOSTENIBILE



di **Nicola De Michelis**, *Direttore Crescita intelligente e sostenibile, attuazione programme in Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna - DG Regio, Commissione europea*

Una delle prime mosse della Commissione di Ursula von der Leyen nel lontano 2019 è stata il lancio del Green New Deal, il cui obiettivo principale è di stimolare politiche e investimenti per far fronte ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale garantendo che:

- nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra;
- la crescita economica venga dissociata dall'uso delle risorse;
- nessuna persona e nessun luogo siano trascurati.

La Commissione europea ha adottato una serie di proposte per trasformare le politiche dell'Unione europea (UE) in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità in modo da ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Sul fronte degli investimenti, un terzo dei 1.800 miliardi di euro di investimenti del piano per la ripresa Next Generation EU e il bilancio settennale dell'UE sono destinati a finanziare il Green Deal europeo.

La sola politica di coesione europea nel periodo che si sta chiudendo ha messo a disposizione più di 80 miliardi di euro per investimenti sull'efficienza energetica, le energie rinnovabili, le reti energetiche intelligenti, la promozione di cicli industriali e tecnologie pulite. E più di 115 miliardi di euro sono disponibili nel nuovo periodo di programmazione che sta partendo. Per l'Italia queste risorse si traducono rispettivamente in quasi 7 e 9 miliardi.

Eppure, è proprio su questi investimenti che

molti Paesi hanno incontrato difficoltà. A fine del periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha registrato un defianziamento di questi investimenti pari a quasi 6 miliardi di euro. Per la sola Italia la riduzione supera il 15% delle risorse inizialmente dedicate.

Ci sono evidentemente molte ragioni che spiegano queste difficoltà, dalla crisi economica prima a quella sanitaria e quella energetica dopo. Esiste senza dubbio un problema sul lato della domanda. Ma queste difficoltà evidenziano anche, e spesso, una grande difficoltà dell'amministrazione pubblica a gestire interventi per loro natura più complessi di quelli che hanno caratterizzato diverse generazioni di politiche strutturali.

La questione della capacità dell'amministrazione pubblica italiana a gestire le risorse della politica di coesione europea non è nuova, e non è peraltro limitata alla sola Italia. Si riflette nella partenza dei programmi con anni di ritardo, e quindi di una compressione dei tempi disponibili per spendere, che conducono a corse frenetiche negli ultimi mesi per spendere, spesso a scapito di una buona spesa. La questione ritorna regolarmente nel quadro del semestre europeo, dove l'Italia è richiamata da almeno dieci anni a rafforzare l'amministrazione pubblica. È all'origine dei Piani di riforma amministrativa (PRA) voluti fortemente

**Il nuovo Programma Nazionale Capacità per la Coesione mette a disposizione 1.2 miliardi di euro per azioni di assistenza tecnica, incluso – e questa è la novità – un grande intervento di assunzioni nelle amministrazioni pubbliche, e in particolare in quelle comunali delle Regioni del Mezzogiorno**



dall'Europa all'inizio della programmazione 2014-2020, piani che continuano in una forma riveduta a governare l'azione di rafforzamento amministrativo nella nuova programmazione. Si legge nelle classifiche di spesa dei Paesi europei, dove l'Italia si ritrova sovente agli ultimi posti. Si riflette in un'amministrazione schiacciata sul rispetto formale delle regole e poco attenta ai risultati. Si riflette anche nella pratica dell'esternalizzazione alle assistenze tecniche che ha portato all'impovertimento dell'amministrazione, alla perdita di competenze, e alla creazione di strutture parallele. Si spiega in parte con il blocco del turnover che ha invecchiato l'amministrazione e impoverito gli organici. Si spiega infine con procedure e processi eccessivamente complessi rispetto a tanti altri Paesi europei. E la questione è diventata ancora più acuta con l'arrivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Per mettere le cose in prospettiva: l'Italia ha mediamente rendicontato alla Commissione europea 2.2 miliardi di euro tra il 2016 e il 2022, con un picco di 6 miliardi nel 2022. Tra la coda della programmazione 2014-2020, le risorse aggiuntive di React-EU, le ingenti risorse del PNRR, la partenza della nuova programmazione 2021-2027, l'amministrazione pubblica italiana nel suo complesso dovrà moltiplicare per cinque la sua capacità di spesa media per i prossimi anni. Una sfida gigantesca.

La Commissione ha messo la questione della capacità amministrativa al centro dei negoziati per il nuovo ciclo di programmazione fin dal 2019 dando spunti molto concreti all'Italia per disegnare una risposta credibile e puntuale per il rafforzamento dell'amministrazione pubblica e della gestione delle risorse europee: sul fronte dei processi, e sul fronte della quantità e qualità delle persone che vi lavorano.

Primo, l'esperienza dei PRA ha avuto luci e ombre, ma è chiaro che quello è il modello da seguire. I nuovi Piani di rigenerazione amministrativa (PRigA) analizzano le difficoltà incontrate, identificano le misure da prendere,

definiscono obiettivi precisi e misurabili, e un cronoprogramma chiaro. Come spesso capita, il loro successo dipenderà molto dalla 'ownership' del livello politico, dal presidio e supporto centrale che sarà o meno disponibile, e da un monitoraggio serrato che permetta di correggere il tiro in corso d'opera, se necessario.

Secondo, la Commissione ha proposto all'Italia di sviluppare un grande programma di rafforzamento amministrativo in rottura con il Programma nazionale Governance del periodo 2014-2020. Il nuovo Programma Nazionale Capacità per la Coesione mette a disposizione 1.2 miliardi di euro per azioni di assistenza tecnica, incluso – e questa è la novità – un grande intervento di assunzioni nelle amministrazioni pubbliche, e in particolare in quelle comunali delle Regioni del Mezzogiorno.

La discussione si è rivelata più complicata del previsto, soprattutto alla luce della nuova modalità di rendicontazione della spesa non basata sui costi reali, ma sulla realizzazione di obiettivi precisi. Ma il lavoro continua per assicurare che il Programma produca il cambiamento necessario, assicurando che i profili dei nuovi assunti corrispondano alle missioni strategiche legate ai grandi ambiti di intervento della politica, e in particolare a quelli dove si è registrata difficoltà di programmazione e attuazione: energia, ambiente, clima, rifiuti. E quindi ad esempio giuristi e economisti ambientali, *project manager*, ingegneri, specialisti in contabilità verde, statistici. Poi, l'assicurazione – confermata dal recente Decreto "Sud" – che una volta venuta meno la copertura dei fondi europei, i nuovi assunti siano integrati nelle piante organiche delle amministrazioni di riferimento.

È necessario, infine, un fortissimo lavoro di coordinamento e messa in coerenza dell'insieme delle azioni: quelle che saranno organizzate nel Programma Nazionale Capacità per la Coesione; quelle previste nei diversi Programmi regionali e nazionali a titolo dell'assistenza tecnica, e dei nuovi dispositivi

previsti dai nuovi regolamenti; e quelle previste nel PNRR.

La Commissione considera questo Programma centrale nel disegno complessivo della nuova programmazione. Il suo successo de-

terminerà in larga parte la capacità del Paese di migliorare la qualità della spesa, la capacità strategica e attuativa delle amministrazioni territoriali, e l'attuazione di investimenti fondamentali per la sua ripresa.





## QUALI POLITICHE PER CONSOLIDARE I SEGNALI DI RIDUZIONE DEL DIVARIO NORD-SUD?

I

di **Luca Bianchi**, *Direttore SVIMEZ*

A differenza di altre fasi di ripresa ciclica, quando il sud aveva mostrato più difficoltà a ripartire ai ritmi del nord, il Mezzogiorno ha agganciato la ripresa nazionale.

Nel 2022 il tasso di crescita del prodotto interno lordo (PIL) italiano ha superato di due decimi la media dell'UE-27 (+3,7% contro +3,5%). Il PIL meridionale nel 2022, in base ai dati SVIMEZ, è cresciuto in linea con la media UE-27 (3,5%). Cumulativamente, nel 2021-2022, l'economia meridionale è cresciuta del +10,7%, più che compensando la perdita del 2020. Se allarghiamo lo sguardo all'intero periodo 2020-2022, la performance del sud è risultata in linea con quella del centro-nord. La novità di una ripresa allineata tra sud e nord sconta però l'eccezionalità del contesto post-Covid per il tenore straordinariamente espansivo delle politiche e la peculiare composizione settoriale della ripresa (costruzioni e servizi). Due elementi in via di esaurimento. Il passaggio che le politiche ora hanno di fronte è radicare e consolidare tale tendenza.

La ripresa si è concentrata nelle costruzioni e nei servizi, che al sud assorbono quote di valore aggiunto e occupazione relativamente più elevate rispetto al resto del Paese. Per chiarire, fatto 100 il dato di crescita cumulata del valore aggiunto extra-agricolo nel 2021-2022, i servizi hanno contribuito per 71 punti nel Mezzogiorno (63 nel centro-nord). Anche le costruzioni hanno concorso alla crescita del valore aggiunto con maggiore slancio al sud (19 punti; 13 nel centro-nord), grazie all'impatto espansivo esercitato dai bonus per l'edilizia.

Il risultato, quindi, è una fotografia positiva

per il sud, ma sbiadita dallo scarso contributo dell'industria alla crescita del valore aggiunto (nel Mezzogiorno solo 10 punti; 24 nel centro-nord) e dalla concentrazione del recupero occupazionale in settori, *in primis* l'indotto del turismo, tra i più vulnerabili e che tipicamente esprimono una domanda di lavoro poco qualificato. Non solo, nonostante la leggera crescita dei contratti a tempo indeterminato (concentrata nelle costruzioni), al sud il peso della componente del lavoro a termine rimane a livelli patologici se confrontato con il resto del Paese: 22,9% contro il 14,7% del centro-nord. E, d'altra parte, nel Mezzogiorno si resta precari più a lungo: quasi un lavoratore a termine su quattro lo è da più di cinque anni, circa il doppio rispetto al resto del Paese. A ciò si aggiunge che l'erosione del potere d'acquisto subito dai salari dal pre-pandemia ha interessato soprattutto il Mezzogiorno (-8,4%; -7,2% centro-nord).

In forte discontinuità rispetto alle passate fasi di ripresa ciclica, sud e nord sono quindi ripartiti insieme, ma dopo il rallentamento della ripresa già dalla metà del 2022, sul 2023 si addensano diversi segnali di incertezza. Ed è maturato un nuovo contesto delle politiche pubbliche questa volta poco favorevole alla crescita: dalla stretta monetaria al rientro dalla politica di bilancio espansiva.

L'esperienza precedente ci ha insegnato che l'orientamento delle politiche nazionali condiziona inevitabilmente anche l'efficacia macroeconomica del complesso degli interventi aggiuntivi che, nei prossimi anni, saranno di dimensione straordinaria per effetto della sommatoria delle risorse della coesione europea e nazionale e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

È inoltre in corso una profonda revisione del-

le politiche di coesione avviata dal Ministro Fitto che incide sia sulla governance (riforma del Dipartimento per la coesione e soppressione dell'Agenzia della coesione) che sugli strumenti attuativi (Accordi per la coesione e Zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES unica). In generale, il filo conduttore dell'azione governativa sembra essere la ricerca di un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo responsabili degli interventi. Più in particolare, si intende rafforzare tale coordinamento attraverso la concentrazione a livello centrale dei luoghi decisionali e attuativi, con l'obiettivo di valorizzare la complementarità finanziaria e strategica tra le diverse programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale (politica di coesione, nazionale ed europea, e PNRR). Nell'ambito di questo ridisegno si sta percorrendo la strada di utilizzare le risorse della Programmazione 2021-2027 dei Fondi europei per la coesione per finanziare gli interventi del PNRR che presentano criticità in ordine al raggiungimento, entro il 2026, dei target previsti. Questa soluzione presenta indubbi potenziali vantaggi per il sistema-Paese, consentendo di realizzare, sempre attraverso risorse europee, interventi strategici per la competitività e la riduzione dei divari in un orizzonte temporale più ampio rispetto al PNRR.

Sussistono, tuttavia, almeno cinque fattori che rendono difficilmente praticabile una completa o prevalente traslazione degli interventi critici del PNRR sui Fondi europei per la coesione:

- l'eccessiva dimensione finanziaria di alcuni interventi, talvolta ricadenti su territori limitati, rispetto non solo agli obblighi di concentrazione tematica, ma anche, spesso, alle risorse complessivamente disponibili su un determinato Obiettivo strategico o Programma;
- la difficile compatibilità di alcuni interventi con le previsioni dei Regolamenti europei e con l'Accordo di partenariato;
- i vincoli di concentrazione tematica sugli

Obiettivi strategici di policy 1 e 2 previsti dal regolamento sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), soprattutto con riferimento alle Regioni più sviluppate;

- la sostanziale assenza di Programmi nazionali FESR che coprano l'intero territorio nazionale;
- la concentrazione di una quota preponderante delle risorse del FESR a favore delle Regioni del Mezzogiorno (72%), che rende complesso il finanziamento di interventi omogeneamente ripartiti su tutto il territorio nazionale.

Quest'ultima circostanza tende a rendere ancora più complesso un eventuale utilizzo del Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione (FSC) per finanziare gli interventi con elementi di debolezza del PNRR, dal momento che per questo fondo sussistono previsioni normative che riservano l'80% delle sue risorse alle Regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un tema che investe più in generale le ipotesi di modifica degli interventi contenuti nel PNRR che devono comunque sempre preservare il vincolo di destinazione alle Regioni del Mezzogiorno del 40% del totale delle risorse territorializzabili.

Per molti aspetti, siamo dunque di fronte a un nuovo, potenziale, punto di svolta delle politiche di sviluppo italiane, segnate, nella loro lunga e accidentata storia, da un continuo oscillare tra localismo e centralismo e da una conseguente crescente conflittualità tra centri e periferie amministrative. All'interno di questa dinamica, la direzione che sembra intrapresa è quella di un rafforzamento del presidio nazionale delle politiche aggiuntive. L'esperienza insegna che l'abbondanza delle

**L'esperienza precedente ci ha insegnato che l'orientamento delle politiche nazionali condiziona anche l'efficacia macroeconomica del complesso degli interventi aggiuntivi che, nei prossimi anni, saranno di dimensione straordinaria per effetto della sommatoria delle risorse della coesione europea e nazionale e del PNRR**



risorse si è ridotto troppo spesso a un mero dato contabile utile solo a motivare nuovi annunci di Piani 'straordinari' per il sud dei quali poi puntualmente siamo stati costretti a lamentare obiettivi di spesa non raggiunti, residui di risorse inutilizzate, e distrazioni di risorse verso altri interventi estranei all'obiettivo del riequilibrio territoriale.

Va infatti ribadito – in linea generale e come più volte sostenuto dalla SVIMEZ – che l'o-

biiettivo del riequilibrio territoriale, al di là dell'ambito specifico delle politiche aggiuntive, dovrebbe vedere coinvolto l'intervento pubblico ordinario per imprese e famiglie. Una condizione, questa, che è messa a rischio dalle proposte di autonomia differenziata all'ordine del giorno del Parlamento che, a regime, renderebbero vano ogni sforzo di rendere più efficace l'azione delle politiche aggiuntive.

## FONDI EUROPEI 2021-2027 COME IL PNRR? I SOLDI CI SONO, MA CONTINUIAMO A NON SAPERLI SPENDERE

|

di **Paola Caporossi**<sup>1</sup>, *Fondatrice  
e Vicepresidente Fondazione Etica*

Il dibattito pubblico si sofferma di frequente sulla capacità del nostro Paese di spendere le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), così come i Fondi strutturali europei del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. In particolare, i Comuni, soprattutto quelli delle Regioni del sud, riusciranno a spendere di più, prima e meglio, rispetto a quanto verificatosi nel ciclo di programmazione europea 2014-2020?

Nel tempo, i Comuni, sembrano avere perso l'attitudine a investire: da un lato, per la scarsa disponibilità di risorse e l'obbligo di contribuire alla riduzione della spesa pubblica; dall'altro, per il lungo blocco del turnover che ha impedito alle amministrazioni di dotarsi di figure tecniche essenziali per la gestione degli appalti, dai progettisti ai responsabili unici di progetto. Va, pertanto, in questa direzione l'approvazione da parte della Commissione europea di un Piano nazionale sulla capacità di coesione (PNCC) che finanzia un numero considerevole di assunzioni con lo scopo di dotare gli enti locali del sud amministrativamente più fragili delle figure tecniche mancanti.

L'esperienza italiana sull'utilizzo dei fondi europei 2014-2020 e quella sugli investimenti PNRR restituiscono una stessa verità che, in entrambi i casi, era già evidente a chi avesse voluto vederla: ovvero l'insufficiente capacità di spesa dimostrata da molti Comuni italiani. Gli indicatori di bilancio parlano chiaro da tempo, così come quelli che definiscono la capacità amministrativa, senza la quale

anche spendere diventa difficile per qualsiasi ente. Non deve stupire, perciò, che ora i nodi siano venuti al pettine, resi evidenti dalle dimensioni inusuali delle risorse finanziarie che i Comuni si ritrovano, potenzialmente, a disposizione grazie al PNRR e alla nuova programmazione settennale europea.

Una tale criticità relativa alla spesa per investimenti si accompagna ad un'altra, per certi aspetti persino più significativa: quella per cui non pochi Comuni dimostrano anche scarsa capacità di spesa ordinaria, quella – per intendersi – relativa all'acquisto della cancellaria per gli uffici.

La preoccupazione riguarda non tanto i Comuni capoluogo di provincia: qui, la capacità di spesa ordinaria solo per un Comune (Avellino) scende al di sotto del 40%. Ad allarmare sono i Comuni più piccoli: non tutti, naturalmente, ma molti. È il caso di Comuni in cui l'indicatore appena supera il 4%, come

Celle San Vito, in provincia di Foggia, i cui abitanti non arrivano a 150. Nonostante i suoi quasi tremila abitanti, non va molto oltre neppure San Leucio del Sannio (Benevento), che presenta una percentuale di spesa del 7%. D'altro canto, ci sono anche Comuni come Aielli, in provincia dell'Aquila, che con poco più di mille abitanti mostra una capacità di spesa molto alta (98%), seguito da un altro Comune abruzzese (Castilenti), con 1.346 abitanti e quasi il 97% di capacità di spesa. Nel bene e nel male, sono tutti Comuni del sud, ma un'a-

**L'esperienza italiana  
sull'utilizzo dei fondi  
europei 2014-2020 e  
quella sugli investimenti  
PNRR restituiscono una  
stessa verità che, in  
entrambi i casi, era già  
evidente a chi avesse  
voluto vederla: ovvero  
l'insufficiente capacità  
di spesa dimostrata da  
molti Comuni italiani**

<sup>1</sup> Il contributo è stato scritto in collaborazione con **Rebeca Cabrera, Giame Gabrielli, Gabriele Massaro**



nalisi più approfondita racconta altro, confermando un tasso di eterogeneità elevatissimo tra i Comuni italiani.

### La capacità di spesa

Più in dettaglio, l'indicatore misura in termini percentuali la capacità di spesa ordinaria (in seguito anche CS) dei Comuni: il suo valore segnaletico sta nel far emergere se un Comune è dotato di una capacità che può essere considerata basilare per la sua gestione finanziaria: rispettare gli impegni di spesa assunti. Si tratta, pertanto, di un indicatore non solo finanziario, ma anche di capacità amministrativa: costituisce, insieme alla capacità di riscossione, uno degli indicatori di bilancio più significativi della performance di un ente, premessa essenziale per garantire la tenuta del suo bilancio. Tenuta che – va sottolineato – è da considerare non un tema tecnico, da addetti ai lavori, ma uno di cui tutti dovrebbero preoccuparsi: senza un bilancio sano, infatti, non possono essere garantiti ai cittadini né l'erogazione dei servizi né gli investimenti per lo sviluppo del territorio.

I risultati<sup>2</sup> dell'analisi confermano alcuni luoghi comuni, e ne sfatano altri.

Innanzitutto, l'analisi restituisce una percentuale media dell'indicatore poco al di sotto del 70%. Una percentuale che si può considerare positiva solo in considerazione della composizione del campione<sup>3</sup>: 7.166 Comuni, di cui 5.018 con meno di 5.000 abitanti. Sono enti per lo più con scarso personale e competenze a disposizione anche solo per spendere e/o incassare.

È, invece, negativo che siano solo 102 i Comuni con capacità di spesa al di sopra del 90%: un numero decisamente preoccupante, che merita una riflessione, soprattutto considerando che 871 Comuni, pari al 12,15% del

campione<sup>4</sup>, non riescono a spendere neppure la metà delle somme impegnate, e, tra essi, 67 non arrivano a spenderne nemmeno il 20%.

Un risultato ancor più preoccupante è la distanza tra percentuale minima e massima riscontrata per l'indicatore, nel campione: una distanza enorme, oscillante tra il 3,3% e il 98%, che racconta di una configurazione del sistema municipale non più semplicemente a macchia di leopardo, ma fortemente frammentata ed eterogenea.

Per capirne le motivazioni si è cercato di individuare, se presenti, eventuali effetti significativi esercitati da parte delle tre variabili geografica, demografica e reddituale.

Il risultato più evidente è che il valore dell'indicatore cresce all'aumentare della dimensione del Comune. Detto altrimenti, più il Comune è piccolo, più diminuisce la sua capacità di spesa. In effetti, i piccoli Comuni, molto spesso, possono contare su una struttura amministrativa numericamente e qualitativamente inadeguata, che talora non consente il recupero veloce degli importi accertati (testimoniato da una bassa capacità di riscossione) con conseguente difficoltà anche a spendere le somme impegnate (testimoniato da una bassa capacità di spesa).

### Variabile Geografica

Raggruppando i Comuni per Regioni, le percentuali medie ottenute confermano solo in parte il luogo comune secondo cui i Comuni del nord sono più efficienti di quelli del sud.

Da un lato, infatti, le Regioni con capacità di spesa media più alta si trovano prevalentemente al nord: in Friuli-Venezia Giulia (80,15%), Trentino Alto-Adige (76,88%) e Val D'Aosta (76,01%).

Dall'altro, la Sardegna, al sud, si attesta ai primi posti del ranking per maggiore CS, sfiorando il 75%, percentuale con cui raggiunge il Veneto (75,33%) e supera la Lombardia (72,98%).

<sup>2</sup> Rilevazione su dati disponibili nel primo semestre 2023: bilancio 2021, in quanto al momento della rilevazione i Comuni che non avevano pubblicato in Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) il bilancio 2022 erano ancora troppo numerosi.

<sup>3</sup> I Comuni sono 7.904 nel 2021: per 738 di essi il bilancio non era disponibile al momento dell'analisi.

<sup>4</sup> Sono esclusi i Comuni che non hanno pubblicato il bilancio.

## Variabile demografica

Suddividendo i Comuni in cinque fasce demografiche<sup>5</sup>, si osserva che è alla prima – la meno popolosa – che appartiene la maggioranza dei Comuni con capacità di spesa bassa, inferiore al 30%.

Sin qui è emerso che i Comuni con minore capacità di spesa sono quelli del sud e con meno abitanti. Tuttavia, occorre tener conto che solo il 23% dei Comuni piccoli (appartenenti alla prima fascia demografica) si colloca al sud.

Ciò significa che entrambe le variabili, geografica e demografica, hanno un effetto significativo sulla capacità di spesa, che, però, si manifesta in maniera più decisa per la variabile demografica.

## Variabile reddituale

Spostando il focus sulla variabile economica, sono state individuate cinque fasce reddituali<sup>6</sup>. E la relativa distribuzione su di esse del campione evidenzia che al diminuire del livello di reddito diminuisce la percentuale media di capacità di spesa dei Comuni.

Più in dettaglio, i Comuni più 'poveri' – quelli con reddito imponibile pro-capite sino a 10mila euro – risultano avere la minore capacità di spesa, al di sotto del 30% e, talora, persino del 20%. Ciò avvalorava quanto detto sopra: più basso è il valore soglia considerato per la CS, maggiore è, in percentuale, il numero di Comuni appartenenti alla fascia di reddito minore.

Anche tra i Comuni con maggiore reddito alcuni mostrano una capacità di spesa bassa, ma sono numericamente circoscritti. Ad esempio, dei 695 Comuni con livello di reddito alto, solo 24 presentano valori di CS inferiori al 50%, ossia il 3.45%.

Ciò porta a concludere che a un Comune non basta essere 'ricco' per diventare automa-

ticamente performante, ma, se il Comune è 'povero', è molto probabile che non riesca a diventarlo.

## Conclusioni

Incrociando le tre variabili sopra analizzate, i risultati sembrano raccontare, in sintesi, che i Comuni più piccoli, più poveri e del sud, hanno minore capacità di spesa.

Tuttavia, i maggiori effetti su quest'ultima si registrano per due delle tre variabili – demografica e reddituale – e meno per quella geografica. Infatti, non tutti i piccoli Comuni con capacità di spesa bassa sono al sud, mentre quelli<sup>7</sup> con CS bassa sono poco popolosi e con basso reddito imponibile pro-capite.

<sup>7</sup> Non è una regola generalizzabile per tutti, ma se prendiamo un Comune con CS bassa è più probabile che sia piccolo e povero, rispetto al fatto che appartenga al sud.

<sup>5</sup> Fascia demografica 1 (0-1.999), Fascia 2 (2.000-4.999), Fascia 3 (5.000-19.999), Fascia 4 (20.000-59.999), Fascia 5 (> 60.000).

<sup>6</sup> Fascia reddituale 1 (0-10K), Fascia 2 (10K-12.5K), Fascia 3 (12.5K-15K), Fascia 4 ([15K-17.5K), Fascia 5 (oltre 17.5K).



## SEMPLIFICARE, ACCELERARE E MISURARE: L'INCESSANTE SFIDA DEI FONDI UE. SPUNTI PRATICI PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

di **Massimiliano Pacifico**, *Dirigente Area Programmazione e Attuazione del Programma Operativo FESR Lazio, Assistenza all'Autorità di Gestione del POR FESR Regione Lazio*

Semplificare le procedure, accelerare i processi di attuazione e rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti che gestiscono i fondi europei (Autorità di gestione, Organismi intermedi, beneficiari) sono obiettivi evocati ogni volta che un ciclo di programmazione dei fondi europei prende avvio.

Eppure, per una molteplicità di ragioni, tali intenzioni vengono spesso disattese o fortemente ridimensionate, alimentando così problematiche già affrontate (e non risolte) in passato: la difficoltà di spesa dei fondi, gli eccessivi oneri amministrativi connessi alla gestione e rendicontazione dei progetti, l'esistenza di procedure amministrative ancora troppo complesse che dilatano i tempi di attuazione.

E in questo contesto non è insolito – anzi persino legittimo – perdere di vista l'obiettivo ultimo perseguito dalla politica di coesione e rimanere incastrati in meccanismi amministrativi e procedurali che consumano buona parte delle energie (e del tempo) da dedicare alla gestione del Programma. Infatti, il rischio di commettere errori e di incorrere nella cosiddetta 'inammissibilità delle spese sostenute' è un po' il timore costante di molte Autorità di gestione.

La programmazione dei fondi europei 2021-2027 ha individuato soluzioni per arginare tali criticità? Sostanzialmente no, o meglio non quanto ci si auspicherebbe; anzi per alcuni aspetti è persino cresciuto il peso degli adempimenti connessi alla gestione dei progetti: si pensi al rispetto del principio *Do Not*

*Significative Harm* (DNSH), alla tematica del 'Climate proofing' come pure alla verifica del rispetto permanente delle 'condizioni abilitanti'.

In definitiva, gli strumenti utilizzabili sono grosso modo sempre gli stessi di altri cicli di programmazione mentre gli adempimenti aumentano.

Eppure, nell'impostare il Programma regionale del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (PR FESR) del Lazio 2021-2027 si è cercato di 'partire col piede giusto' apportando alcuni cambiamenti utili: sono state elaborate diverse azioni, complementari tra loro e finalizzate a rendere più agevole l'iter attuativo dei progetti, che dovrebbero consentire di focalizzare prioritariamente l'attenzione sui risultati da conseguire. Si tratta di un approccio in antitesi a quello che è ancora predominante, ossia la verifica puntuale dei giustificativi di spesa presentati e la verifica di correttezza delle procedure adottate.

### **Le misure adottate per migliorare le performance a beneficio di imprese ed enti locali**

Chi sono i reali destinatari delle attività di semplificazione amministrativa? Diversi 'attori'. *In primis* le imprese, la cui difficoltà non sembra tanto quella di riuscire ad accedere ai fondi comunitari quanto quella di riuscire a portare a termine il progetto con successo, sotto tutti i profili.

Poi ci sono gli enti locali, anch'essi destinatari di fondi per la coesione territoriale ma sempre alle prese con problemi cronici a cui ormai si è abituati (carenze di personale, vincoli di bilancio, scarsità di competenze tecniche interne all'amministrazione). Non ultimo le stesse Autorità di gestione chequotidia-

namente sono alle prese con la complessità, nell'esercizio di aderire a regole e dispositivi in linea con le diverse normative.

La definizione di un Piano di rigenerazione amministrativa (PRigA) – da attuare in parallelo al Programma – è certamente un ausilio nella pianificazione di misure utili per semplificare e snellire la gestione dei fondi ma non può essere esaustivo e risolutivo.

Gli interventi già intrapresi nel Programma FESR del Lazio sono inquadrabili in un disegno più ampio finalizzato a migliorare il rapporto tra la Regione e le imprese, frutto anche di analisi puntuali sui fattori di criticità rilevati negli avvisi della programmazione 2014-2020.

Tre obiettivi semplici e chiari:

1. fornire risposte alle imprese in tempi ragionevoli con la pubblicazione delle graduatorie collegate a ciascun avviso al massimo entro 120 giorni dalla data di chiusura dei termini;
2. accompagnare i beneficiari lungo tutto il percorso di attuazione attraverso un 'tutoraggio' *ad hoc* affinché si riescano a concludere positivamente buona parte dei progetti avviati (almeno il 90%);
3. garantire che il contributo riconosciuto all'impresa (a monte, ossia in fase di ammissione a finanziamento) possa essere integralmente ottenuto una volta completato il progetto, senza grossi intoppi.

In definitiva, si tratta di lavorare sul miglioramento delle performance delle strutture regionali e sull'introduzione di regole semplici e chiare per alcune operazioni significative, anche dal punto di vista finanziario (le opzioni di costo semplificato rispondono a questa esigenza): la forfetizzazione di costi per le azioni di internazionalizzazione, per gli investimenti in digitalizzazione delle imprese e per la realizzazione di opere cinematografiche, sono obiettivi concreti raggiunti con l'approvazione del Programma da parte della Commissione europea - CE (si veda l'appendice 1, ex art. 94 del Reg. 1060/2021). Si tratta di metodologie – riferite a operazioni comuni a

molti altri Programmi regionali e nazionali – approvate ufficialmente dalla CE e dunque facilmente applicabili (con i dovuti passaggi presso le rispettive Autorità di audit). Insomma, è sufficiente capitalizzare il lavoro svolto dall'Autorità di gestione FESR Lazio a beneficio di altri Programmi.

Ma non ci si è limitati a questo: un altro punto di debolezza dei Programmi è rappresentato dalle difficoltà di attuazione dei progetti di sviluppo urbano integrato attuati dagli enti locali, per lo più Comuni di medie e grandi dimensioni. Spesso, a pregevoli e articolati documenti di pianificazione – a cui si dedica qualche anno di lavoro – non sempre corrispondono altrettanto eccellenti performance attuative e non è infrequente constatare problemi di completamento di progetti, anche di importi modesti, nell'arco del ciclo di programmazione (9 anni).

Su questo fronte, nel PR FESR Lazio si è cercato di adottare un'impostazione pragmatica ma soprattutto 'premiante' nei confronti dei soggetti virtuosi: sulla base di progetti di rafforzamento sono stati definiti obiettivi per ridurre i tempi di aggiudicazione delle opere infrastrutturali e per migliorare la gestione e rendicontazione complessiva dei fondi assegnati.

Fissare target oggettivi e misurabili da raggiungere a distanza di tempo dal momento di avvio (18 mesi dalla stipula delle Convenzioni) e agganciare lo stanziamento di ulteriori risorse (circa il 40-50% del budget, incluse le economie di gara) per l'esecuzione di una seconda parte della Strategia Territoriale, è l'approccio adottato per pianificare le risorse dell'Obiettivo di policy n. 5 (140 milioni di euro). Una scansione in due fasi che serve a premiare i virtuosi e stoppare chi registra ritardi.

**Nell'impostare il Programma FESR Lazio 2021-2027 si è cercato di 'partire col piede giusto' apportando alcuni cambiamenti utili: sono state elaborate diverse azioni, complementari tra loro e finalizzate a rendere più agevole l'iter attuativo dei progetti**





## Il cambio di paradigma nella gestione delle risorse di Assistenza Tecnica

Agganciare le operazioni del Programma ai risultati da conseguire, richiede un cambio di approccio anche nella gestione delle risorse destinate all'assistenza tecnica. Anziché rimanere fedeli a un modello di assistenza che si estrinseca 'a prescindere' dalle modalità e dalle tempistiche con cui si raggiunge l'obiettivo del Programma, la Regione ha intrapreso un percorso di co-responsabilizzazione – dei fornitori dei servizi di assistenza tecnica – al raggiungimento dei risultati.

In sostanza, la rendicontazione del lavoro degli esperti non può che andare di pari passo con l'avanzamento procedurale delle operazioni per le quali si fornisce un supporto. Sembra un assunto banale e scontato ma le esperienze dei passati cicli di programmazione dimostrano che non è affatto inusuale che vi sia un disallineamento tra il 'tiraggio' delle risorse di assistenza tecnica e l'effettivo avanzamento dei progetti su cui viene espletato il medesimo servizio.

Un'operazione analoga avviene per i controlli di primo livello di buona parte delle azioni affidate alle Direzioni regionali, inclusi i progetti ricadenti nell'ambito delle Strategie territoriali: le strutture regionali sono state infatti sollevate dall'onere di effettuare le attività di controllo ed è stato affidato tale compito all'aggiudicatario di un apposito servizio 'Verifiche di gestione', coordinato dalla struttura regionale deputata al coordinamento dei controlli di primo livello dell'intero Programma. Complice il fatto che il nuovo Regolamento (1060/2021) consente di sottoporre a verifica soltanto un campione di operazioni anziché il 100% dei progetti finanziati (come nel periodo 2014-2020), dovrebbero esserci i presupposti per snellire e accelerare almeno alcune fasi del ciclo di progetto.

## Conclusioni

Dalla descrizione sintetica di alcune iniziative intraprese dall'Autorità di gestione FESR della Regione Lazio, si evince lo sforzo profuso nella fase iniziale del ciclo di programmazione per cambiare passo. L'orientamento alla riduzione degli oneri amministrativi, l'introduzione di meccanismi attuativi finalizzati al raggiungimento dei risultati attesi, l'adozione di alcuni accorgimenti volti ad accelerare le fasi dei progetti sono provvedimenti già in essere.

Tuttavia, il lavoro pianificato (e già in parte realizzato) potrebbe non essere sufficiente poiché gli ambiti su cui apportare semplificazioni sono ancora numerosi, come pure le procedure amministrative da snellire.

Su questo fronte, un'azione corale di più Autorità di gestione potrebbe certamente avere un'efficacia maggiore, generando un effetto leva ed esternalità positive a beneficio dell'intero ecosistema dei fondi, in particolare per i Programmi FESR (i Programmi regionali del Fondo sociale europeo – FSE sono decisamente più avanti su questo versante). Una delle più significative innovazioni del quadro regolamentare 2021-2027 è rappresentata dal fatto che alcune azioni – volte alla semplificazione – sono trasferibili o adattabili in modo agevole da un Programma ad un altro. E quindi, perché farsi sfuggire questa opportunità?

In sostanza, anche in questa circostanza, vale sempre il motto: 'da soli si va più veloci, insieme si va più lontano'.

## LA COMUNICAZIONE DEI FONDI EUROPEI, UNA NUOVA PROSPETTIVA



di **Paolo De Nigris**, *Comunicatore pubblico ed esperto di fondi europei*

Il tema della comunicazione delle politiche di coesione e l'informazione sull'utilizzo delle risorse finanziarie europee risulta di importanza cruciale nel quadro di un approccio partecipato e trasparente volto a favorire la conoscenza degli obiettivi attesi e dei risultati raggiunti in questi anni.

Oggi diviene necessario costruire una maggiore e migliore consapevolezza sul ruolo dei fondi strutturali e di investimento europei e, più in generale, sul contributo che l'Unione europea (UE) fornisce allo sviluppo socioeconomico e alla valorizzazione dei territori.

Innanzitutto, occorre puntare sui due driver principali che l'Europa ha scelto per creare un continente più competitivo, sostenibile e coeso, due temi forti e interconnessi: la transizione ecologica e quella digitale. La riduzione delle emissioni climalteranti è uno degli obiettivi centrali della politica di coesione da perseguire anche attraverso l'obbligo, per ogni nuovo progetto finanziato, di rispettare il principio *Do No Significant Harm* (DNSH), ovvero di 'non arrecare un danno significativo' all'ambiente e al contempo si sta fortemente incentivando la produzione di energia da fonti rinnovabili. Soprattutto le giovani generazioni sono estremamente sensibili ed esigenti su questi temi e fare una maggiore informazione contribuirebbe ad avvicinare questo pubblico ancora troppo distante.

Altra grande sfida in corso è quella legata alla piena digitalizzazione del sistema economico e sociale, all'interno della quale la sburocraizzazione della pubblica amministrazione, diviene elemento centrale per la semplificazione e l'ampliamento dei servizi che essa

può ma soprattutto deve offrire a cittadini e imprese. Se essa sarà possibile per tutti, e non solo per chi abita nei grandi centri urbani, è solo grazie alla politica di coesione che negli anni, sta sostenendo finanziariamente la diffusione della fibra ottica in tutto il Paese soprattutto nelle aree a cosiddetto 'fallimento di mercato'. Se la connessione in banda ultralarga sta raggiungendo tutte le aree interne o poco popolate, consentendo ai piccoli Co-

muni di non essere esclusi dalla digitalizzazione dei servizi, agli ospedali delle zone più remote di entrare nei circuiti della telemedicina e alle imprese di potersi connettere con i propri clienti lo dobbiamo agli investimenti Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). L'Europa sin dal ciclo 2007-2013 ha iniziato a investire per far sì che le connessioni veloci non fossero appannaggio delle metropoli, consentendo a tutti di partecipare alla transizione digitale che

adesso deve entrare nel vivo con la fornitura di servizi evoluti al passo delle altre nazioni. Questo grande investimento pubblico, per fare un parallelo, è paragonabile a quello che ha permesso, nel secondo dopoguerra del secolo scorso, di portare in tutte le case d'Italia l'energia elettrica. Questo racconto puntuale sarebbe un ottimo esempio di tangibilità della spesa pubblica.

Occorre migliorare agli occhi dei cittadini italiani la percezione delle politiche europee di sviluppo, ai quali non ne difetta la conoscen-

**Comunicare l'essere 'europei' deve essere una responsabilità condivisa tra tutte le istituzioni, nazionali regionali e locali. Tanto più nel caso delle politiche di coesione, dove si applica il principio della gestione condivisa**



za, come si evince dal recente rapporto Eurobarometro flash 2023 della Commissione europea, ma la stessa fonte ci dice che la maggioranza del campione intervistato non coglie l'impatto positivo dei progetti cofinanziati con i fondi europei collocando l'Italia all'ultimo posto in questa classifica.

Nella rappresentazione delle programmazioni comunitarie ci si concentra ancora troppo spesso solo sulle cifre finanziarie. Quanto speso, impegnato, certificato o rimborsato (con fonti che usano metriche differenti) diviene un dato arido se non corroborato da elementi qualitativi e descrittivi. Questo tipo di informazione consente talvolta titoloni sui media, che causano come abbiamo visto l'indiretto effetto di deprimere la percezione che la pubblica opinione ha dell'utilizzo dei fondi europei.

Per sovvertire questo trend una grande attenzione deve essere dedicata alla narrazione di esempi di casi di successo, adoperando un approccio diretto per restituire una immagine positiva attraverso la pratica dimostrazione di fatti concreti in cui le opportunità messe a disposizione hanno creato benessere, sviluppo e competitività.

In questo senso si stanno adoperando le Autorità di gestione dei programmi regionali e nazionali FESR e del Fondo sociale europeo (FSE), le quali, grazie alla continua cooperazione della rete nazionale dei comunicatori della politica di coesione composta dai referenti e dagli operatori che in stretta sinergia con la Rete europea INFORM EU, hanno apportato numerose semplificazioni alle modalità e stile della comunicazione 2021-2027.

L'abolizione dei singoli emblemi di programma e l'adozione di un logo unitario della coesione in Italia è sicuramente il passo più significativo per favorire la riconoscibilità dei progetti e delle azioni messe in campo. Ottenuto quello della rappresentazione visiva, c'è bisogno di un cambio di paradigma anche nel linguaggio. Occorre adoperarsi sempre più per snellire e semplificare, concentrandosi nel raccontare le azioni e le sinergie da

attivare per operare nel campo dello sviluppo; catturare e stimolare l'attenzione di chi potrebbe avere l'interesse ad approfondire, portandolo su piattaforme semplici e immediate dalle quali trarre le informazioni utili.

Ancora a tanti potenziali destinatari non viene spiegato come funziona il meccanismo di accesso ai finanziamenti, scoprire come questi sono stati utilizzati e, soprattutto, quali benefici hanno prodotto. Avere un impianto narrativo comune faciliterà la riconoscibilità e la comprensione dell'operato degli attori istituzionali e dei risultati ottenuti attraverso l'utilizzo di tali risorse.

Non occorre negare la complessità dei progetti di politica di coesione. Le tutele e le verifiche messe in campo prima di approvare le operazioni complesse vanno spiegate e condivise come allo stesso tempo va ricordata la durevolezza dei benefici apportati. Infatti, troppo spesso ci si fa sopraffare dalle complessità degli argomenti o si insegue l'ultima battuta di certificazione per cercare di dare una notizia, quando invece la comunicazione da effettuare è un'altra. Occorre raccontare una grande storia, o tante piccole storie, che nel loro complesso possono rendere il senso di una politica (coesione) che a livello globale è una delle più longeve, lungimiranti e democratiche.

Anche il contesto regolamentare europeo per la comunicazione si è gradualmente evoluto nel corso dei suoi cicli. Il periodo appena terminato (2014-2020) ha fatto un decisivo passo avanti riconoscendo la comunicazione come funzione strategica dei programmi. Le disposizioni per il periodo 2021-2027 ai nastri di partenza confermano questo approccio. L'individuazione per ogni Programma, degli interventi d'importanza strategica, consentirà la realizzazione di azioni di comunicazione puntuali e focalizzate, mentre la pubblicazione di una sezione dedicata al calendario degli avvisi e la pre-informazione dei bandi di finanziamento consentirà di aumentare la trasparenza e in particolare consentirà una informazione più ampia e tempestiva ai

potenziali beneficiari. Infatti, una comunicazione più diffusa ed efficace contribuisce ad aumentare la consapevolezza dei benefici per la vita dei cittadini e a migliorare l'immagine di tutti gli attori pubblici coinvolti nella sua attuazione. Già nel 2017 il Consiglio europeo lanciò un appello a tutte le autorità coinvolte affinché si impegnassero maggiormente a comunicare 'in modo ampio e sistematico' le opportunità, i risultati e l'impatto delle politiche. Questo precetto deve essere al tempo stesso un dovere e un'opportunità. Un dovere perché le amministrazioni sono congiuntamente responsabili della progettazione e in molti casi dell'attuazione delle politiche dell'UE e dovrebbero contribuire maggiormente alla loro visibilità. Comunicare l'essere "europei" deve essere una responsabilità condivisa tra tutte le istituzioni, nazionali regionali e locali. Tanto più nel caso delle politiche di coesione, dove si applica il principio della gestione condivisa.

L'impegno costante verso i cittadini è essenziale per rafforzare l'identità e la democrazia europea e garantire una maggiore resilienza al progetto europeo.

Alla luce di ciò, la stagione programmatica 2021-2027 che sta per entrare nel vivo rappresenta una sfida decisiva per cogliere l'occasione di valorizzare una idea di comunicazione come leva abilitante di questa specifica politica pubblica con un cambio di passo verso un rapporto più diretto e consapevole, utilizzando in maniera sistematica le opportunità che vengono offerte dai nuovi linguaggi e dalla relativa semplicità tecnologica dei nuovi media.

La possibilità che le piattaforme web danno di gestire, rappresentare e condividere enormi quantità di dati è la chiave attraverso la quale rendere disponibili informazioni complesse in modo dinamico e quindi più accessibile. In questi anni abbiamo avuto l'esempio del portale *OpenCoesione* che, dopo aver consolidato un'enorme mole di dati, sta preparando una nuova release per rendere maggiormente comprensibile la sua enorme ricchezza infor-

mativa. Nel contempo è nato un altro portale, quello dedicato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: *Italia Domani*. Quest'ultimo ha uno stile più descrittivo, ma con meno dati a disposizione di chi lo interroga. La sintesi dei due approcci, con l'innesto di contributi multimediali e l'utilizzo di un linguaggio meno formale, potrebbe dar vita a un'iniziativa comunicativa in grado di raggiungere pubblici più vasti. Sulla base di queste esperienze sarebbe opportuno valutare la creazione di un portale unico nazionale, in grado di fornire dati, descrizioni e immagini capaci di raccontare gli interventi in corso. Una piattaforma che, anche con l'ausilio dell'intelligenza artificiale, possa restituire informazioni utili ai diversi pubblici che ad essa si avvicinano. Una piattaforma e, perché no, un'app, che possa descrivere un intervento in maniera avulsa dalla fonte di finanziamento, ma che permetta, a chi li ricerchi, anche di poter risalire agli atti che ne hanno generato la procedura. Ma per far questo c'è bisogno dell'impegno di tutti gli attori coinvolti nel processo. Una vera e propria filiera amministrativo-comunicativa che si ponga il fine di costruire uno strumento semplice, solido e completo. In grado di mettere al centro l'unitarietà delle politiche di coesione, comunicandone chiaramente scopi, risultati e benefici, senza tralasciare la possibilità di avere un livello di interrogazione più profondo. Un portale unico nazionale che possa soddisfare il pubblico generalista, gli addetti ai lavori e gli operatori del mondo dell'informazione. Un portale al servizio dei cittadini, dell'Italia. Dell'Europa. La tecnologia esiste. Si tratta solo di mettersi al lavoro.



## LA COMMUNITY DEI RESPONSABILI DELLE STRUTTURE DI MISSIONE PER IL PNRR

|



▲  
Vedi i protagonisti del primo  
appuntamento di maggio



▲  
Vedi i protagonisti del secondo  
appuntamento di novembre

Nella convinzione che attraverso i processi partecipativi sia possibile realizzare un'effettiva innovazione e modernizzazione del sistema-Paese, le attività di FPA coinvolgono ogni anno un numero crescente di comunità professionali.

Avviata nel 2022, la community dei **Responsabili delle strutture di missione per il PNRR** rappresenta una delle comunità di pratica di più recente attivazione, nata con l'obiettivo di promuovere il confronto e lo scambio di approcci e soluzioni per la concreta attuazione delle misure previste dal Piano.

Anche nel corso del 2023 la community, composta da circa 20 tra coordinatori delle Unità di missione (UdM) delle grandi amministrazioni centrali e dirigenti con delega al PNRR di alcune tra le principali realtà locali, ha dato vita ad un ricco confronto su alcuni dei punti chiave del percorso di implementazione di riforme e investimenti. Tra questi:

- Personale e competenze delle strutture di missione e necessità di un loro rafforzamento
- Metodo di lavoro ed esperienze di semplificazione
- Processo di revisione del PNRR e gestione dei progetti
- Riforma della governance dei fondi europei, complementarità e interdipendenza tra PNRR e fondi SIE
- *Sampling*, monitoraggio e controllo

I lavori della community, coordinati da **Maria Ludovica Agrò**, Responsabile scientifico per l'attuazione del PNRR di FPA, e da **Carlo Mochi Sismondi** Presidente di FPA, si sono articolati lungo un percorso fatto di due appuntamenti in presenza, nei mesi di maggio (nell'ambito di FORUM PA 2023) e di novembre, intervallati da momenti di elaborazione e approfondimento.



Foto di Rina Ciampolillo

## I PODCAST DI FPA PER RACCONTARE LA POLITICA DI COESIONE

I

Anche le amministrazioni più innovative trovano a volte **difficoltà ad intercettare i pubblici più dinamici**, soprattutto quelli appartenenti alle nuove generazioni, abituate a “consumare” contenuti in qualsiasi contesto, luogo o momento della giornata. La PA hanno quindi necessità di **intensificare la loro presenza sui canali maggiormente utilizzati dagli utenti**, soprattutto quelli più giovani, per promuovere iniziative a loro rivolte e allo stesso tempo attrarre nuovi talenti interessati a lavorare nel settore pubblico.

I **podcast** di FPA sono lo strumento migliore per promuovere l'amministrazione e le sue iniziative attraverso un format che combina la dinamicità e il coinvolgimento tipico del linguaggio radiofonico con i vantaggi di un media fruibile in qualsiasi momento, anche in modalità asincrona. Nel corso del 2023 FPA ha realizzato due podcast dedicati alle politiche di coesione, per raccontare i risultati raggiunti nel quadro del ciclo di programmazione 2014-2020 e approfondire le prospettive del nuovo ciclo 2021-2027.



Gli studios di FPA



## Cap-Coe - La coesione riparte dalle persone

Cap-Coe è il podcast di PON GOVERNANCE realizzato da FPA, dedicato al nuovo **Programma Nazionale Capacità per la Coesione 21-27**. Un percorso in tre tappe per guidare gli ascoltatori alla scoperta di uno dei programmi più innovativi dell'intero ciclo di programmazione 21-27. Innovatività che risiede soprattutto in un elemento fondamentale: la centralità delle persone della PA. Temi delle puntate: il piano di assunzioni straordinarie per le politiche di coesione e le nuove iniziative di formazione per il rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori dei fondi europei.



▲  
[vai al podcast CapCoe](#)

## Città che cambiano

Città che cambiano è il podcast di PON METRO realizzato da FPA, dedicato alle innovazioni in atto nelle realtà metropolitane italiane, rese possibili dagli investimenti della programmazione europea. Un percorso in tre tappe per raccontare come la visione di uno sviluppo urbano sostenibile, inclusivo e intelligente ha trovato attuazione grazie all'esperienza innovativa del **PON Città Metropolitane 2014-2020**. Una visione che rappresenta oggi il *fil rouge* che lega il precedente Programma al nuovo PN Metro Plus e Città Medie Sud 2021-2027. In ogni puntata, ospiti d'eccezione ci guidano negli scenari evolutivi dell'innovazione urbana, tra progetti realizzati, risultati raggiunti e nuove sfide all'orizzonte.



▲  
[vai al podcast cittàhecambiano](#)

## PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo sui temi della Programmazione europea, dei fondi strutturali e delle politiche di coesione. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione dei principali appuntamenti.



### ◀ **Gli strumenti finanziari per le microimprese, evoluzioni per il 2021-2027**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Regione Lazio



### ◀ **Pratiche di Capacità Amministrativa: la sfida dei Costi Semplificati nel Programma FESR Lazio 2021-2027**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Regione Lazio



### ◀ **Il PonMetro Plus Città Medie Sud, un'azione ampia e sfidante per uno sviluppo urbano innovativo**

17 maggio 2023

In collaborazione con: PN Metro Plus e Città MedieSud 2021-2027



### ◀ **Rubrica Lavoro&Welfare. Il Pn Giovani donne e lavoro: idee a confronto**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Anpal



### ◀ **Conversazione con... Raffaele Fitto**

18 maggio 2023



### ◀ **Semplificare, accelerare e misurare: l'incessante sfida dei fondi UE. Quali novità per la programmazione 2021-2027?**

20 novembre 2023

In collaborazione con: Regione Lazio



### ◀ **Il Programma Capacità per la Coesione 2021-2027: spendere di più e meglio i Fondi dell'Unione europea sul territorio**

18 maggio 2023

In collaborazione con: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020





# SANITÀ PUBBLICA



## IL VALORE DELLE RISORSE INTANGIBILI DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE (CHE STIAMO LASCIANDO ANDARE)

I

di **Eleonora Bove**, *Digital Content Strategist*  
FPA

Dai salotti televisivi alle pagine dei quotidiani, dallo scroll di una pagina web alle sedi istituzionali il dibattito sullo stato del nostro Sistema Sanitario Nazionale (SSN) è da sempre concentrato sulla malasanita, le lunghe liste di attesa e sul finanziamento pubblico valutato spesso insufficiente. E il fervore, comprensibile e corretto, con cui vengono affrontati questi temi sembra mettere in secondo piano un altro grande fenomeno che sta caratterizzando la sanità italiana: la lenta, ma continua perdita delle sue **risorse intangibili**. La risorsa intangibile del SSN è il capitale umano con il suo insieme di «conoscenze tacite o implicite, competenze professionali, attitudine mentale, vivacità intellettuale, abilità personali e professionali, esperienze esclusive e capacità di innovazione dinamica e creatività, leadership, flessibilità, motivazione e capacità di apprendimento»<sup>1</sup>.

Risorse in grado di generare un valore enorme, perché i professionisti sanitari con il loro *know how*, talento, ma anche capacità relazionali e organizzative, rendono la nostra sanità pubblica tra le migliori al mondo, depositaria di conoscenze altamente specialistiche dalle quali dipende la stessa qualità dei servizi erogati. Un patrimonio intellettuale che stiamo lentamente lasciando andare. Da una parte il rapido invecchiamento del corpo medico e infermieristico, senza un adeguato turnover, è un rischio concreto. In Italia negli ultimi due decenni, ad esempio, la quota di medici di età maggiore di 55 anni è passata da circa il 20% (anno 2000) a circa il 56% nel 2019; è l'esem-

pio più eclatante in ambito europeo. Inoltre, nel 2019 circa 20% di tutti i medici in Italia ha un'età pari a 65 anni ed oltre. Mentre il basso numero di infermieri (6,3 infermieri ogni 1.000 abitanti, dato sotto la media UE-27) si accompagna ad un basso numero di studenti che ogni anno si laureano in questa disciplina: nel 2020 meno di 17 per 100.000 abitanti a fronte di oltre 40 per 100.000 in Danimarca, Svezia e Germania<sup>2</sup>.

Dall'altro, la fuga all'estero dei giovani professionisti sanitari. Secondo la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici, sono 1.000 ogni anno i medici che scelgono di andarsene. I motivi? Stipendi più alti, migliori possibilità di carriera, ma anche contesti lavorativi in cui trovano piena integrazione ricerca, formazione e assistenza. Giovani medici e infermieri che cercano organizzazioni in grado di nutrire e coltivare il proprio capitale intellettuale, capaci di indirizzare le scelte organizzative verso una migliore gestione dei tempi di lavoro e che puntano sul lavoro in équipe multiprofessionali e multidisciplinari.

Se c'è una cosa che la pandemia ci ha dimostrato, è il valore del personale medico e della sua fondamentale presenza sul territorio, in un ecosistema dinamico di relazioni e competenze. I sistemi sanitari occidentali più avanzati, infatti: «Hanno sviluppato modelli organizzativi che si basano su team multidisciplinari, in cui operano più figure professionali sanitarie e non (medico di medicina generale - MMG, specialisti, infermieri, assistenti sociali, etc)»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Eurostat, Healthcare personnel statistics - nursing and caring professionals, Statistics Explained, luglio 2022

<sup>3</sup> Monitor, rivista Agenas, Analisi comparata delle cure primarie in Europa, aprile 2022

<sup>1</sup> F. D'Egidio, Il bilancio dell'intangibile, F. Angeli, Milano, 2001



## La sanità differenziata

La Fondazione GIMBE ha presentato il 10 ottobre 2023 il 6° Rapporto sul Servizio Sanitario Nazionale accompagnato da un messaggio che non lascia spazio a fraintendimenti. Nelle parole del suo Presidente, Nino Cartabellota: «Stiamo inesorabilmente scivolando da un Servizio Sanitario Nazionale fondato sulla tutela di un diritto costituzionale, a 21 sistemi sanitari regionali regolati dalle leggi del libero mercato. Con una frattura strutturale Nord-Sud che sta per essere normativamente le-

gittimata dall'autonomia differenziata». E i dati contenuti nel Rapporto, nella sezione relativa al monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), restituiscono un quadro amaro che vede Nord e Sud contrapposti. In riferimento agli adempimenti cumulativi, negli anni 2010-2019, nessuna Regione meridionale si posiziona tra le prime 10. Nel 2020 l'unica Regione del Sud tra le 11 adempienti è la Puglia; nel 2021 delle 14 adempienti solo 3 sono del Sud: Abruzzo, Puglia e Basilicata. Osservando i dati relativi alla mobilità sanitaria, risulta evidente la migrazione,

anche economica da Sud a Nord: in particolare nel 2020 Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto da sole quotano il 94,1% del totale della mobilità attiva. In tale contesto è difficile parlare di equità di accesso alle cure, nel tempo ci saranno Regioni sempre più virtuose e altre sempre meno, in un'amplificazione a scala delle diseguaglianze in cui le fasce meno abbienti occupano il gradino più basso. E non ci si riferisce solo alla medicina specialistica, ma anche e soprattutto all'assistenza primaria di base. I dati Agenas sul 2021, re-

stituiti nel Rapporto GIMBE già citato, rilevano che i medici di medicina generale che superano il massimale di 1.500 assistiti sono più di uno su due in Campania (52,7%), Valle d'Aosta (58,2%), Veneto (59,8%) e da quasi due su tre nella Provincia autonoma di Bolzano (63,7%), in Lombardia (65,4%) e nella Provincia autonoma di Trento (65,5%). Un fenomeno trasversale alle Regioni italiane con un impatto sulla qualità dell'assistenza.

Ma come è possibile invertire la rotta? La Missione 6 Salute del PNRR ha l'obiettivo di garantire una maggiore equità di accesso alle cure rafforzando, tra le altre cose, i servizi sul territorio. Una sanità pubblica e democratica, un ecosistema territoriale di assistenza che risponda ai bisogni di salute di una comunità, superando le dicotomie.

## Un'assistenza territoriale necessaria

L'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane definisce l'assistenza territoriale come un «sistema complesso di offerta di salute a destinatario individuale e comunitario, caratterizzato da relazioni evolutive e interdipendenti tra l'assistito, gli stakeholder comunitari e gli attori coinvolti nei vari setting assistenziali di una determinata area geo-politica». Un servizio al cittadino, quindi, che gli garantisce la presa in carico e l'accesso ad un'assistenza coerente con la propria storia clinica, in un ecosistema di relazioni in cui si condividono obiettivi, risorse, strumenti per accompagnare in maniera integrata il paziente lungo l'intero percorso di cura. È importante sottolineare che le più recenti riflessioni sul tema riconducono l'assistenza territoriale ad una dimensione di collettività. Una medicina di comunità guidata dai dati, da flussi informativi che permettono di analizzare i bisogni di salute di un particolare territorio o area, per creare programmi personalizzati. È la chiave per un sistema salute universale ed equo e che, come scrive l'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni italiane nel Rapporto 2022, chiede: «Il cambio di paradigma da una medicina di

La risorsa intangibile del SSN è il capitale umano con il suo insieme di «conoscenze tacite o implicite, competenze professionali, attitudine mentale, vivacità intellettuale, abilità personali e professionali, esperienze esclusive e capacità di innovazione dinamismo e creatività, leadership, flessibilità, motivazione e capacità di apprendimento»

attesa, prettamente prestazionale e reattiva, ad una sanità di iniziativa proattiva che anticipa il bisogno di salute, intercettandolo prima che si renda manifesto». In quest'ottica l'assistenza si estende a tutti i cittadini, a prescindere dalle patologie o dall'essere affetti da cronicità o meno.

Le evidenze statistiche riportano, anche in questo caso, un'elevata eterogeneità sia interregionale sia intra-regionale nel nostro Paese. Due indicatori esemplificativi di questo aspetto sono il numero di prime visite e visite di controllo. I dati raccolti nell'ultimo Rapporto dall'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane mostrano che tra il 2019 e il 2021, le Regioni in cui la presa in carico e la continuità delle cure mostra la migliore performance sono: il Piemonte, Emilia-Romagna e la Toscana; quelle con peggiore performance: Campania, Sicilia, Calabria, Marche e Molise<sup>4</sup> con tassi sempre al di sotto del 50%.

Il Decreto ministeriale 23 maggio 2022, n. 77 pur riconoscendo l'autonomia alle Regioni nella sua applicazione, definisce modelli e standard strutturali, organizzativi e tecnologici per un'attuazione omogenea della riforma sul territorio nazionale. L'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali ha in carico il monitoraggio semestrale sullo stato di implementazione in ogni singola Regione e Provincia autonoma di Trento e di Bolzano degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi delle strutture dedicate all'assistenza territoriale previsti dal regolamento. Alla stesura di questo testo, l'ultimo monitoraggio disponibile è di ottobre 2023 e riporta lo stato di attivazione funzionale delle strutture (Case della Comunità, Centrali Operative Territoriali, Ospedali di Comunità), sia previste nel Piano Operativo Regionale (POR)

<sup>4</sup> Per ogni Regione è stato calcolato il tasso standardizzato per età (con metodo diretto) di prime visite e di visite di controllo per 100 abitanti negli anni 2019, 2020 e 2021, sulla base dei dati riportati nel flusso informativo della specialistica ambulatoriale (art. 50 del Decreto-legge n. 269/2003) e della popolazione residente a inizio anno secondo l'Istat.

allegato al Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) nell'ambito del PNRR, sia quelle Extra POR aventi cioè altre fonti di finanziamento diverse dal PNRR.

Ad ottobre 2023 risultano attive **187 Case di Comunità** principalmente in Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte. Le **Centrali Operative Territoriali** attivate, ad ottobre 2023, risultano essere **77** e sono principalmente collocate in Lazio e Lombardia. Per quanto riguarda gli **Ospedali di Comunità**, sono in totale **76** anche questi principalmente in Lombardia e in Veneto. Si ricorda che, con un investimento di 7 miliardi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede l'apertura entro giugno 2026 di 1.350 Case di Comunità, 400 Ospedali di Comunità e di almeno 600 Centrali Operative Territoriali (una ogni 100.000 abitanti), con la funzione di collegare e coordinare i servizi domiciliare con vari servizi territoriali, sociosanitari e ospedalieri e con la rete di emergenza, al fine di garantire la continuità, l'accessibilità e l'integrazione delle cure.

È opportuno sottolineare che nella proposta di revisione complessiva del Piano trasmessa alla Commissione UE il 7 agosto, i numeri delle strutture da attivare subiscono una variazione. Come riportato nel dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati (luglio 2023):

- Le Case di Comunità passerebbero da 1.350 a 936. Per gli interventi non più previsti nell'ambito del PNRR si propone di utilizzare le risorse nazionali (programma di investimenti in edilizia sanitaria, art. 20 Legge n. 67/88), con tempistiche successive alla metà del 2026;
- le Centrali Operative Territoriali passerebbero da 600 a 524, prevedendo anche una riprogrammazione della scadenza del target dal T2 2024 al T4 2024 per consentire il completamento delle operazioni, concernenti sia le COT collocate in edifici esistenti sia quelle per le quali si prevede la realizzazione *ex novo*, che risultano momentaneamente allestite presso sedi provvisorie. Anche in questo caso la proposta è di av-



valersi dei fondi nazionali per l'edilizia sanitaria per realizzare le Centrali Operative Territoriali rimaste escluse;

- gli Ospedali di Comunità da 400 verrebbero ridotti a 304, destinando le risorse ai progetti di ristrutturazione di edifici esistenti. I nuovi edifici saranno finanziati con le risorse per l'edilizia sanitaria ed economie di progetto e residui di Accordi di programma ovvero risorse della politica di coesione (FSC).

Nelle parole del Ministro della salute Schillaci, in audizione il 17 ottobre 2023 presso la Commissione 10<sup>a</sup> del Senato: «La difficoltà di reperimento delle materie prime, gli aumenti dei prezzi dell'energia e dei materiali e il conseguente aggiornamento intervenuto sui prezziari regionali edili hanno comportato la necessità di gestire un fenomeno incidentale non previsto e dunque di rimodulare i quadri economici dei progetti, determinando un allungamento delle tempistiche nella produzione dei documenti di gara».

In questo quadro i target previsti entro il 2023, della Componente 1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, che vengono posticipati sono:

- **Nuovi pazienti che ricevono assistenza domiciliare: nuova scadenza, marzo 2024.** Il target precede un numero aggiuntivo di persone over 65 anni da trattare in assistenza domiciliare, così da prendere in carico il 10% della popolazione con più di 65 anni entro il 2026.
- **Stipula dei contratti per la realizzazione delle Centrali Operative Territoriali: la nuova scadenza è fissata a dicembre 2023** (anziché giugno 2023). Ad oggi sono stati individuati 602 progetti idonei, di cui l'88% (528) ha sottoscritto i contratti per la realizzazione delle opere, servizi, forniture.
- I due target relativi alla **stipula di contratti per l'interconnessione aziendale** e alla **stipula di contratti per gli strumenti di intelligenza artificiale** a supporto dell'assistenza primaria sono stati entrambi posticipati a dicembre 2023.

In merito all'implementazione di un progetto pilota per i servizi di Intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza primaria, è notizia di gennaio 2023, della sottoscrizione di un accordo quadro tra Agenas e AgID per la realizzazione di appalti innovativi nel settore della sanità, con particolare riguardo alla diffusione della telemedicina e all'applicazione della intelligenza artificiale.

Mentre proseguono i lavori per il potenziamento del **Portale della Trasparenza**, che sarà un unico punto di accesso per il cittadino alle informazioni sanitarie, assicurando anche l'integrazione tra le differenti fonti già esistenti: nazionali, regionali e locali. Dal 1° agosto, dichiara il Ministro Schillaci in audizione, è disponibile sul server di sviluppo la prima versione. Mentre è in fase di start up la **Piattaforma Nazionale di Telemedicina**, con l'obiettivo di giungere al collaudo entro dicembre 2023. A marzo 2023, Agenas e il Raggruppamento Temporaneo di Impresa (Engineering Ingegneria Informatica S.p.A. e Almagiva S.p.A.) hanno firmato il contratto per l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione dei Servizi abilitanti della Piattaforma nazionale di Telemedicina PNRR, per un valore di 250 milioni di euro.

### Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN

La Componente 2 della Missione 6 ha l'obiettivo di valorizzare le risorse umane, digitali, strutturali e tecnologiche del SSN. Questo attraverso la riforma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e delle politiche di ricerca. La riforma si è concretizzata con l'entrata in vigore a dicembre 2022 del Decreto legislativo di riordino della disciplina degli IRCCS. La riforma ha riorganizzato la rete degli istituti al fine di migliorare la qualità del SSN, potenziando il rapporto tra salute e ricerca e riesaminando il regime giuridico degli IRCCS e delle politiche di ricerca di competenza del Ministero della salute.

Alla riforma si aggiungono cinque investimenti per un totale di risorse destinate alla Componente pari a 8,62 miliardi.

Ad agosto 2023 ha avuto parere favorevole dalla Conferenza Stato-Regioni lo schema di Decreto del Ministro della salute e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega all'innovazione tecnologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che rende operativo il **Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0. Il Decreto del 7 settembre 2023** individua i contenuti del Fascicolo, i limiti di responsabilità e i compiti dei soggetti che concorrono alla sua implementazione, le garanzie e le misure di sicurezza da adottare nel trattamento dei dati personali nel rispetto dei diritti dell'assistito, nonché le modalità e i livelli diversificati di accesso. La Conferenza Stato-Regioni ha dato parere favorevole anche sui flussi informativi «Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza riabilitativa» (SIAR), «Sistema informativo per il monitoraggio delle attività erogate dai consultori familiari» (SICOF) e «Sistema informativo per il monitoraggio dell'Assistenza Domiciliare» (SIAD), che abilitano il FSE. Nella stessa sede è stato diramato alle Regioni il Decreto di programmazione di parte dei 750 milioni di euro per la realizzazione dei servizi di telemedicina collegati, investimento di cui Agenas è il soggetto attuatore e per il quale è previsto il raggiungimento del target europeo entro dicembre 2023.

Rispetto all'investimento per **l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero**, il Ministro in audizione<sup>5</sup>, fa sapere che risultano effettuati l'81% (2.531) degli ordini di grandi apparecchiature, acquisite sia tramite procedura centralizzata Consip sia attraverso gare autonome. Di queste 1.122 risultano consegnate e 1.044 collaudate alla data del 15 settembre 2023.

<sup>5</sup> Comunicazioni del Ministro della salute sulle recenti evoluzioni relative alle tematiche afferenti al suo Dicastero, anche con riferimento allo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla prossima manovra di bilancio. Commissione 10<sup>a</sup> Senato della Repubblica, 17 ottobre 2023

Il 27 aprile 2023 il Ministero della salute ha emanato un secondo bando, del valore di oltre 310 milioni di euro, per potenziare il sistema della ricerca biomedica in Italia. Il primo si è già concluso il 28 ottobre 2022 con la pubblicazione della graduatoria definitiva. Entrambi i bandi hanno a oggetto la presentazione di proposte progettuali di ricerca le cui caratteristiche sono riconducibili a quelle previste nel Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione *Horizon Europe*.

Come già riportato per la Componente 1, anche per la Componente 2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario, la proposta di revisione del Piano al vaglio degli organi europei prevede delle modifiche per le stesse ragioni: aumento dei costi delle materie prime e i ritardi accumulati nella fornitura. Le modifiche prevedono:

- riprogrammazione della scadenza dal 2024 al 2026 per il target europeo relativo **all'operatività delle grandi apparecchiature sanitarie**, per consentire ai 108 soggetti attuatori di completare, per ritardi accumulati, tutte le attività necessarie per l'acquisto, l'installazione e la sostituzione delle apparecchiature obsolete o fuori uso. Inoltre, si propongono nuove linee di intervento finanziate dalle economie di gara e di progetto oltre che con risorse di conto capitale per l'edilizia, per l'adeguamento di 100 sale operatorie e del rafforzamento tecnologico mediante l'introduzione di tecnologie innovative in ambito chirurgico con l'acquisto o noleggio di 80 robot chirurgici;
- la rimodulazione degli investimenti **riducendo da 109 ad 87 gli interventi anti-**

La convinzione è che per una società moderna, inclusiva e democratica, che riconosce nella propria Costituzione la tutela alla salute e l'accesso alle cure come diritti fondamentali dell'individuo e della collettività, il capitale umano ne è le fondamenta.



- **smici** nelle strutture ospedaliere funzionali all'allineamento alle norme antisismiche;
- esclusione dal processo di migrazione dei documenti nel 'nuovo' Fasciolo sanitario elettronico i documenti cartacei attuali o vecchi;
- in riferimento al target relativo alla digitalizzazione delle strutture ospedaliere (Dipartimenti di emergenza e accettazione - Livello I e II), si propone l'utilizzo di strumenti contrattuali ulteriori, sia includendo le gare CONSIP già pubblicate e in fase di pubblicazione o aggiudicazione, sia prevedendo il ricorso al Mepa/SDAPA per acquisti secondari. Si propongono, anche in questo caso, nuove linee di intervento finanziate dalle economie di gara e di progetto oltre che con risorse di conto capitale per l'edilizia, per investire sulla gestione dei farmaci mediante logistica del farmaco con il finanziamento di 100 progetti innovativi nel settore.

### La formazione necessaria

La rapida evoluzione tecnologica, i progressi della ricerca e i cambiamenti sociali ed economici che impattano sui livelli di assistenza fanno sì che ci sia bisogno di una formazione continua e professionisti sempre aggiornati. Per questo con il PNRR (M6C2 I2.2) vengono stanziati oltre 700 milioni di euro per lo sviluppo delle competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario.

Rispetto allo stato di avanzamento di questo investimento, ad ottobre 2023 risultano:

- assegnate 1.800 borse di studio per la formazione in medicina generale (2021-2024 e 2022-2025);
- risultano in corso di completamento le procedure di registrazione per i corsi di formazione sulle infezioni ospedaliere, che ha come obiettivo la formazione di oltre 290.000 unità di personale;
- in corso di completamento anche le procedure d'iscrizione ai corsi di formazione manageriale, posticipando la scadenza di questa attività a dicembre 2023, mentre

- Agenas ha in svolgimento la prima edizione del corso pilota, per il quale le Regioni hanno individuato i propri partecipanti;
- assegnate agli Atenei le risorse economiche per finanziare 4.200 contratti di formazione medico-specialistica per un ciclo completo di studi (5 anni).

In sintesi, la Missione 6 Salute è in linea rispetto alle tempistiche previste dal PNRR. Sono state raggiunte il 73% (32 in valore assoluto) delle 44 milestone della Missione e il 35% (20 in valore assoluto) dei 57 target previsti al 2026: complessivamente il 51% degli obiettivi fissati dal PNRR. Conseguito oltre il 90% dei target e milestone che erano fissati a giugno 2023, i restanti (tutti di rilevanza nazionale) sono stati riprogrammati a fine anno<sup>6</sup>.

### Capitale umano fundamenta del SSN

Nella consapevolezza che i numeri e le statistiche non possono restituire il valore pubblico di quello che si è definito come risorsa intangibile, la convinzione è che per una società moderna, inclusiva e democratica, che riconosce nella propria Costituzione la tutela alla salute e l'accesso alle cure come diritti fondamentali dell'individuo e della collettività, il capitale umano ne è le fondamenta. E che oggi dobbiamo dare il giusto spazio alla condivisione di esperienze, alle sinergie, alle relazioni, all'innovazione dei processi e alla formazione, premiando il merito e l'impegno a contribuire al benessere e alla salute della collettività intera senza discriminazione alcuna.

<sup>6</sup> Elaborazione FPA su dati del Ministero della salute.

## PER IL FUTURO DEL SSN, L'INTEGRAZIONE DI OBIETTIVI E PERCORSI È IL MOTORE DEL CAMBIAMENTO

di **Tiziana Frittelli**, *Presidente di Federsanità - Confederazione delle Federsanità ANCI regionali*

Il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) è in mezzo al guado, alle prese con una riforma, agganciata alla realizzazione del PNRR, che avrà difficoltà a decollare, se non si smarcano i punti nodali, senza i quali nessuna vera riorganizzazione potrà realizzarsi. Sono molte le domande da porsi: quale modello di integrazione realizzare tra sistemi territoriali? Quale dovrà essere il ruolo delle cure primarie? La loro collocazione, i processi di formazione? E ancora: quanto è importante avviare la valutazione di un processo di *task shifting* e la conseguente politica delle risorse umane necessaria per attirare e formare adeguatamente quelle numericamente sufficienti? Quanto incide nei processi riorganizzativi la corretta programmazione dei luoghi necessari per offrire sufficienti cure intermedie? Tutto questo in un contesto che sullo sfondo ha la necessità di realizzare integralmente la transizione digitale, che non sarà né semplice né automatica, eppure è l'unico strumento per garantire la casa come luogo di cura e per assistere la popolazione delle aree più disagiate, ovvero quelle cosiddette 'interne' che riguardano la metà dei Comuni italiani. Il 48% di questi (3.834) viene classificato come area interna (Comuni intermedi, periferici e ultraperiferici). Si tratta del 58,8% della superficie dell'intero territorio nazionale.

Incentivare un'autentica integrazione di obiettivi e percorsi è il motore del cambiamento, con lo sviluppo di interventi mirati alle reali caratteristiche e dimensioni del contesto, attraverso la mappatura del fabbisogno di salute e con un approccio orientato all'evidenza dei dati di ogni territorio. Strumento di questo percorso

è anche l'attivazione di percorsi formativi interdisciplinari, così come la promozione delle leve dell'innovazione attraverso la tecnologia e la selezione delle migliori *best practice* che abbiano avuto un significativo impatto nel miglioramento del processo di assistenza, al fine di metterle a fattor comune. Una delle priorità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è appunto di superare il 'divario di cittadinanza' in ambito sanitario e utilizzare tutti gli strumenti disponibili per garantire un approccio specifico e in particolare modo differenziato, in relazione alla peculiarità geografica in cui vivono tanti italiani. La priorità è assicurare prestazioni sanitarie in maniera omogenea, ripartendo da modelli innovativi di organizzazione della rete di cure sul territorio che diventi garanzia di prossimità, sostenibilità e accessibilità dei servizi offerti per rispondere ai bisogni di salute. Per incidere in modo significativo nella riforma del Servizio sanitario pubblico occorre adottare nuovi modelli di presa in carico territoriali e coinvolgere tutti gli attori principali del sistema, iniziando dai sindaci, dai professionisti e dal terzo settore. Il primo strumento è la partecipazione. La *roadmap* deve mettere al primo posto la centralità dei pazienti, costruendo attorno ad essi reti concentriche di professionisti sanitari e adottando come coordinate la sostenibilità sociale, l'innovazione terapeutica e la prossimità delle cure. Mai come oggi,

Incentivare un'autentica integrazione di obiettivi e percorsi è il motore del cambiamento, con lo sviluppo di interventi mirati alle reali caratteristiche e dimensioni del contesto, attraverso la mappatura del fabbisogno di salute e con un approccio orientato all'evidenza dei dati di ogni territorio





è necessario approfittare degli errori e delle conoscenze apprese durante la pandemia per rinnovare il servizio sanitario pubblico e fare del principio di equità di accesso l'elemento fondante dell'intera rete dell'assistenza.

Tutto questo avviene in un contesto di gravissima denatalità e invecchiamento della popolazione. Ed è lecito chiedersi: quale SSN vogliamo e quale contesto di welfare stiamo costruendo per i nostri figli? Oggi la sfida è trovare un equilibrio tra sostenibilità del SSN, welfare di comunità adeguato alle esigenze dei più fragili, misure che tendano all'incremento del PIL, primo motore di crescita e, dunque, di sostenibilità.

Per questo motivo, oggi più che mai è necessario ripensare alle politiche dell'integrazione socio-sanitaria in materia profonda, perché su questo versante il nostro Paese gioca il destino della fascia più debole della popolazione: gli anziani non autosufficienti, destinati ad aumentare nel breve periodo, spesso aggravati da malattie croniche; le fragilità sociali di chi, per motivi economici, rinuncia alle cure; la salute mentale, con uno spettro sempre più inquietante sulla fascia infantile e adolescenziale.

Anche a voler valutare queste situazioni solo sotto l'aspetto economico, trattasi, in tutti i casi, di situazioni che, se non gestite con una strategia nuova, sono ad altissimo assorbimento di risorse. Il DM 77 prevede strumenti nuovi di integrazione: il Punto Unico di Accesso presso le case di comunità, dove avverrà la valutazione multidimensionale congiunta tra aziende sanitarie ed enti locali; le Centrali Operative Territoriali, strumento fondamentale di coordinamento della presa in carico della persona e raccordo tra servizi e professionisti coinvolti nei diversi setting assistenziali, sanitari e socio-sanitari, in dialogo con la rete dell'emergenza urgenza; il numero 116117, per ogni esigenza sanitaria e socio-sanitaria a bassa intensità assistenziale. Tuttavia, se il panorama degli strumenti di integrazione tra il sanitario e il sociale rimane lo stesso, il grande rischio è che i risultati continuino ad essere

modesti, con la sanità costretta ad intervenire nelle situazioni di presa in carico sociale carente o inesistente, in un quadro di gravissime disuguaglianze nella distribuzione della spesa sociale tra i Comuni, ancora una volta dettata dal PIL presente nei diversi territori.

Insomma, è questo il momento per riflettere su quale SSN e quale welfare vogliamo. Non ci possiamo più permettere di ipotizzare che l'integrazione tra il mondo sanitario e quello sociale si basi su volontaristici rapporti di vicinato o su leggi regionali, senza alcun raccordo alto. È necessario un livello di dialogo nazionale e, soprattutto, occorre perseguire una definizione chiara e precisa di quali LEPS questo Paese vuole garantire, a prescindere dalla spesa storica.

La Legge 234/2021, comma 159 recita: «I livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della Legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità».

Questa definizione ci porta direttamente alla costruzione di sistemi territoriali integrati. Per stare al livello di questi obiettivi occorre generare una visione diversa e più evoluta dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale sul piano culturale, direzionale, professionale e organizzativo, con una visione più integrata e consapevole con i sistemi di altre funzioni fondamentali e con altri livelli essenziali, come i LEA sanitari, anch'essi a garanzia di diritti soggettivi.

## IL PERSONALE DIPENDENTE IN SANITÀ



di **Nino Cartabellotta**, *Presidente Fondazione GIMBE*

La grave crisi di sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) documenta che i suoi principi fondanti (universalità, uguaglianza, equità) sono stati traditi. E oggi sono ben altre le parole chiave che condizionano la vita quotidiana delle persone, in particolare delle fasce socio-economiche meno abbienti: interminabili tempi di attesa, affollamento del pronto soccorso, impossibilità di trovare un medico o un pediatra di famiglia vicino casa, inaccettabili disuguaglianze regionali e locali sino alla migrazione sanitaria, aumento della spesa privata sino all'impoverimento delle famiglie e alla rinuncia alle cure. Un risultato che consegue al progressivo indebolimento che dura da oltre 15 anni, perpetrato da parte di tutti i Governi, che ha inesorabilmente trasformato un *Servizio* Sanitario Nazionale, fondato sulla tutela di un diritto costituzionale, in 21 *sistemi* sanitari regionali regolati dalle leggi del libero mercato. Con una frattura strutturale Nord-Sud che sta per essere normativamente legittimata dall'autonomia differenziata.

In questo contesto, la crisi del personale sanitario rappresenta il tallone d'Achille del SSN. Infatti, se il definanziamento 2010-2019 con il mantenimento del tetto di spesa ha determinato una carenza quantitativa (blocco delle assunzioni, mancati rinnovi contrattuali, insufficiente numero di borse di studio per nuovi specialisti e medici di famiglia), l'emergenza Covid-19 ha slantizzato una crisi motivazionale che porta sia a disertare alcune professioni (es. scienze infermieristiche) e specialità mediche (es. emergenza-urgenza), sia ad abbandonare

le strutture pubbliche per quelle private, o addirittura per l'estero. E accanto al numero già molto elevato di pensionamenti di medici ospedalieri e medici di famiglia, il *burnout*, la demotivazione, i licenziamenti volontari e la fuga dal SSN hanno determinato una crisi del personale sanitario senza precedenti, che negli anni a venire rischia di peggiorare, anche perché non si intravedono soluzioni a breve termine. 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, infatti, la 'questione personale', ben lontana dall'essere risolta, è di fatto entrata nella fase più critica, sia per errori di programmazione, sia come esito del definanziamento, sia per le dinamiche impreviste generate dal periodo pandemico.

Il 6° Rapporto GIMBE sul SSN<sup>1</sup> ha recentemente effettuato una 'fotografia statica' sulla distribuzione del personale dipendente, utilizzando i dati del Ministero della Salute<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 6° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale. Fondazione GIMBE: Bologna, 10 ottobre 2023. Disponibile a: [www.salviamo-ssn.it/6-rapporto](http://www.salviamo-ssn.it/6-rapporto). Ultimo accesso: 15 ottobre 2023.

<sup>2</sup> Ministero della Salute. Direzione Generale della Digitalizzazione, del Sistema Informativo Sanitario e delle Statistica. Ufficio di Statistica. *Personale delle A.S.L. e degli Istituti di ricovero pubblici ed equiparati*. Anno 2021. Roma, 28 agosto 2023. Disponibile sul sito: [salute.gov.it](http://salute.gov.it). Ultimo accesso: 15 ottobre 2023.

La "questione personale", ben lontana dall'essere risolta, è di fatto entrata nella fase più critica, sia per errori di programmazione, sia come esito del definanziamento, sia per le dinamiche impreviste generate dal periodo pandemico



per le analisi nazionali e al database *OECD Stat*<sup>3</sup> per i benchmark internazionali.

Il report annuale del MdS distingue i dati relativi al personale dipendente del SSN e a quello dipendente o con rapporto professionale continuativo in servizio presso le strutture di ricovero equiparate a quelle pubbliche. Queste due categorie sono state analizzate in maniera congiunta e definite 'personale dipendente'. Per l'anno 2021 secondo la classificazione del MdS il personale dipendente ammonta a 715.959 unità, con una composizione così strutturata: il 72,2% è rappresentato dal ruolo sanitario, il 17,4%, dal ruolo tecnico (analisti, statistici, sociologi, assistenti sociali, etc.), il 9,9% dal ruolo amministrativo, lo 0,2% dal ruolo professionale (avvocati, ingegneri, architetti, etc.) e lo 0,3% da qualifiche atipiche.

Nel ruolo sanitario il 57,7% è costituito da personale infermieristico, il 24,1% da medici (inclusi 367 odontoiatri) e il 18,2% da altri professionisti sanitari: dirigenti delle professioni sanitarie, personale tecnico-sanitario, personale con funzioni riabilitative, personale di vigilanza e ispezione.

### Medici e infermieri dipendenti

**Medici.** Secondo il Ministero della Salute, nel 2021 sono complessivamente 124.506 i medici che lavorano nelle strutture sanitarie: 102.491 dipendenti del SSN e 22.015 dipendenti delle strutture equiparate al SSN. Prendendo a riferimento la popolazione ISTAT al 1° gennaio 2022, la media nazionale è di 2,11 medici per 1.000 abitanti, con un range che varia dagli 1,84 di Campania e Veneto a 2,56 della Toscana con un gap del 39,1%.

**Infermieri.** Secondo il Ministero della Salute, nel 2021 sono complessivamente 298.597 gli infermieri che lavorano nelle strutture sanitarie: 264.768 dipendenti del SSN e 33.829 dipendenti delle strutture equiparate al SSN. Prendendo a riferimento la popolazione

ISTAT al 1° gennaio 2022, la media nazionale è di 5,06 per 1.000 abitanti, con un range che varia dai 3,59 della Campania ai 6,72 del Friuli-Venezia Giulia con un gap dell'87,2%.

**Rapporto infermieri/medici.** Secondo i dati del Ministero della Salute, nel 2021 il rapporto nazionale infermieri/medici tra il personale dipendente è di 2,4, con un range che varia da 1,83 della Sicilia ai 3,3 della Provincia autonoma di Bolzano con un gap dell'80,3%. Fatta eccezione per il Molise, le Regioni in Piano di rientro si trovano tutte sotto la media nazionale, dimostrando che le restrizioni di personale hanno colpito più il personale infermieristico che quello medico.

Se nel calcolo del rapporto nazionale infermieri/medici vengono integrati ai medici dipendenti (n. 124.506) i 60.615 medici convenzionati, questo scende da 2,4 a 1,6 allineandosi sostanzialmente con il dato OCSE (§ 6.2.3).

**Benchmark internazionali.** L'OCSE include tutti i medici e gli infermieri in attività, indipendentemente dal contratto di lavoro e dalla struttura in cui operano. Di conseguenza, i benchmark internazionali restituiscono un confronto relativo solo al numero totale dei professionisti.

**Medici.** In Italia i medici per 1.000 abitanti sono 4,1, un dato di poco superiore alla media OCSE di 3,7, che colloca l'Italia in 11 posizione sui 32 Paesi OCSE che forniscono il dato.

**Infermieri.** In Italia gli infermieri per 1.000 abitanti sono 6,2, un dato nettamente inferiore alla media OCSE di 9,9. In Europa dopo il nostro Paese si collocano solo Polonia (5,7), Ungheria (5,3), Lettonia (4,2) e Grecia (3,8). La Germania (12) dispone di quasi il doppio degli infermieri dell'Italia e alcuni Paesi del nord Europa il triplo: Finlandia (18,9), Norvegia (18,3).

**Rapporto infermieri/medici.** Il rapporto infermieri/medici in Italia è di 1,5, un dato ben al di sotto della media OCSE (2,7) che in Europa ci colloca solo davanti Spagna (1,4) e Lettonia (1,2).

**Retribuzioni dei medici specialisti.** Il dato relativo all'Italia nel database OCSE è dispo-

<sup>3</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD.Stat. Last updated July 2023.* Disponibile sul sito: stats.oecd.org.

nibile solo per i medici specialisti dipendenti (non per i MMG) espresso in termini di retribuzione lorda. A parità di potere di acquisto per i consumi privati il valore per l'Italia è di \$ 105.746, un dato inferiore alla media OCSE (\$ 116.033), simile a quello della Francia (\$ 105.603) e vicino a quello della Spagna (\$ 107.515). Ma ben al di sotto di altri Paesi europei come l'Olanda (\$ 192.264), la Germania (\$ 188.149), oltre al Regno Unito (\$ 155.419). Da rilevare che i dati non sono disponibili per tutti i Paesi OCSE.

#### **Retribuzioni degli infermieri ospedalieri.**

Per quanto riguarda la retribuzione il dato relativo all'Italia nel database OCSE è disponibile solo per gli infermieri dipendenti dalle strutture ospedaliere, espresso in termini retribuzione lorda. A parità di potere di acquisto per i consumi privati il valore per l'Italia è di \$ 39.674, un dato inferiore alla media OCSE (\$ 50.116) e ben al di sotto di altri Paesi europei quali Germania (\$ 59.988), Spagna (\$ 54.162) e Francia (\$ 45.781). Da rilevare che i dati non sono disponibili per tutti i Paesi OCSE.

#### **Conclusioni**

Dalle analisi effettuate sul personale dipendente si possono trarre alcune considerazioni generali:

- Le fonti disponibili non permettono di analizzare in maniera univoca, sistematica e tempestivamente aggiornata la reale 'forza lavoro' del SSN impegnata nell'erogazione dei LEA: ovvero il personale dipendente delle strutture pubbliche e assimilate, quello convenzionato e il personale delle strutture private accreditate.
- Negli ultimi due anni le narrative riportano situazioni di lavoro fortemente condizionate dalla carenza di personale, in particolare in alcuni contesti (es. pronto soccorso). Inoltre, i dati raccolti da organizzazioni sindacali e di categoria documentano un progressivo abbandono del SSN, in particolare da parte dei medici: ad esempio, l'ONAOI riporta che negli anni 2019-2022 il SSN ha perso

oltre 11 mila medici per licenziamento o termine del contratto a tempo determinato, con un trend in crescita dal 2020 al 2022<sup>4</sup>. Di conseguenza, i dati aggiornati al 2021, verosimilmente sottostimano la carenza di personale.

- In assenza di uno standard definito di fabbisogno di personale, l'unica unità di misura che è possibile prendere in considerazione è il numero di professionisti sanitari per 1.000 abitanti. Al di là del dato nazionale (2,11 medici e 5,06 infermieri), le differenze regionali sono molto rilevanti, in particolare per il personale infermieristico, quello maggiormente sacrificato nelle Regioni in Piano di rientro.
- I benchmark internazionali relativi a medici e infermieri sulla base dei dati OCSE riflettono esclusivamente il numero totale di professionisti indipendentemente dalla loro appartenenza o meno al SSN e collocano il nostro Paese poco sopra la media OCSE per i medici e molto al di sotto per il personale infermieristico, restituendo di conseguenza un rapporto infermieri/medici tra i più bassi d'Europa.
- Benchmark internazionali e analisi dei dati nazionali confermano una grave carenza di personale infermieristico e un gap rilevante tra i medici attivi e quelli della 'forza lavoro' del SSN.

<sup>4</sup> Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali. // *Personale del Servizio Sanitario Nazionale*: pag. 6. Disponibile sul sito: [agenas.gov.it](http://agenas.gov.it). Ultimo accesso: 15 ottobre 2023.



## ESITI DI SALUTE, EQUITÀ SOCIALE E TERRITORIALE

di **Walter Ricciardi** e **Alessandro Solipaca**,  
*Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle  
Regioni Italiane – Università Cattolica “il Sacro  
Cuore” di Roma*

L'uguaglianza tra i cittadini rispetto alle condizioni di salute è tra i principali diritti sanciti dalla nostra Costituzione; in particolare la salute è ritenuta un fattore predisponente per il perseguimento dell'uguaglianza in termini generali. Lo si evince già dall'art. 3 che attribuisce alla Repubblica il compito di «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 e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In maniera più esplicita, l'art. 32 afferma che: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti...».

La Legge 23 dicembre 1978 n. 833, con la quale è stato costituito il Servizio Sanitario Nazionale, riprende i principi costituzionali all'art.1 «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il Servizio Sanitario Nazionale» e sempre nello stesso articolo ne esplicita i compiti: «Il Servizio Sanitario Nazionale è costituito dal complesso delle funzioni... destinate alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio».

Una particolare attenzione è stata posta sull'equità della salute sul territorio, principio per il quale la Legge 833 del 1978 sancisce,

all'art. 2, che il Servizio Sanitario Nazionale persegue il superamento degli squilibri territoriali nelle condizioni socio-sanitarie del Paese, e all'art. 4, intitolato «Uniformità delle condizioni di salute sul territorio», stabilisce che lo Stato detta norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale.

Nel corso dei trenta anni successivi all'istituzione del SSN, si è assistito a profondi cambiamenti che hanno anticipato, quello che ha avuto come massima espressione, la modifica del Titolo V della Costituzione Italiana, che ha assegnato alle Regioni l'autonomia legislativa concorrente in materia sanitaria.

Al di là degli aspetti più organizzativi, si è passati dal concetto di un'assistenza sanitaria uniforme su tutto il territorio a quello di un'assistenza uniforme, ma limitata alle sole prestazioni ritenute essenziali per la salute: i livelli essenziali di assistenza (LEA). Il lungo processo di riforma della sanità ha avuto come atto conclusivo quello rappresentato dal Decreto legislativo del 18 febbraio 2000, n. 56 sul federalismo fiscale, che ha costituito un elemento critico per l'equità del sistema, perché ha condizionato la capacità delle Regioni economicamente più fragili di assicurare ai propri cittadini la garanzia dei LEA.

L'analisi degli esiti di salute imputabile alle attività di cura e prevenzione del SSN mette in luce risultati lusinghieri, ma sottolinea significative disuguaglianze sociali e territoriali. La speranza di vita nel nostro Paese è andata costantemente aumentando<sup>1, 2</sup>: dal

<sup>1</sup> A. Solipaca e W. Ricciardi, (2023), *Il servizio sanitario nazionale. Performance ed equità dopo decentramento, autonomia e sussidiarietà*. Ed. Vita e Pensiero ISBN edizione digitale (formato PDF): 978-88-343-5443-8.

<sup>2</sup> Istat I.Stat Dati estratti il 31 Luglio 2023

1978 al 2022 gli anni di vita attesi sono passati da 73,6 a 82,6 anni, tuttavia, i progressi non hanno avuto la stessa intensità nelle Regioni. In termini assoluti, la speranza di vita più bassa si registra in Campania, nel 1978 era 72,3 anni, nel 2022 80,9 anni; per contro le Marche e la Provincia autonoma di Trento sono le zone che si sono divise il primato della longevità: Marche 75,2 nel 1978, 82,8 anni nel 2010; la PA Trento 83,1 nel 2011, 84 anni nel 2022.

I guadagni della speranza di vita, come anticipato, hanno avuto diverse intensità nel corso degli anni e nelle differenti aree del Paese, in particolare, dal 1978 al 2022 il guadagno medio annuo in Italia è stato di 83,7 giorni, 90,5 giorni nel Nord-ovest, 89,1 nel Nord-est, 77,5 nel Centro-Sud e 74,6 giorni nelle Isole. Tali differenze, in parte, possono essere attribuite alla dinamica passata, caratterizzata da un'aspettativa di vita più elevata al Centro e nel Mezzogiorno. Tuttavia, resta il fatto che nelle Regioni del Mezzogiorno si vive mediamente meno rispetto alle altre aree del Paese. Risultati analoghi per la mortalità evitabile, per le persone di 0-74 anni, dovuta a cause di morte evitabile grazie a un'assistenza sanitaria tempestiva ed efficace, o prevenibili con interventi di prevenzione primaria e secondaria. Nel 2004<sup>3</sup> il tasso standardizzato di mortalità evitabile in Italia era pari a 24 per 10mila residenti, nel 2020 è sceso a 16,6 per 10mila residenti. Anche questo indicatore palesa significative differenze regionali, nell'ultimo anno considerato in Campania si attesta a 21,2 per 10mila residenti, nella Provincia Autonoma di Trento a 13,2 per 10mila residenti. In generale, si riscontra un tasso inferiore nelle ripartizioni del Nord con 15,5 per 10mila residenti, al Centro 15,9 e nel Mezzogiorno 18,5.

A ulteriore conferma dello svantaggio delle Regioni del Mezzogiorno il dato sulla multicronicità<sup>4</sup>, secondo il quale, nel 2022 in Italia la quota di persone con almeno due patologie

croniche si attesta al 21,5% della popolazione (20,7% al Nord, 21,3% al Centro e 22,8 nel Mezzogiorno).

Le disuguaglianze nella salute dipendono sia da fattori legati al contesto, sia dagli individui. I primi si riferiscono al sistema (risorse, organizzazione ed efficacia del SSN), altri fattori riscontrabili nel contesto di vita (per es. territorio, grado di urbanizzazione e inquinamento). I fattori individuali sono sia di natura biologica, quali il genere, l'età e patrimonio genetico, sia di natura socio-economica (titolo di studio, condizione professionale e livello di reddito).

I fattori individuali legati all'istruzione hanno sicuramente un forte impatto sulla salute. L'analisi della mortalità per titolo di studio<sup>5</sup> evidenzia che, nel 2019, il tasso standardizzato di mortalità al Nord-ovest per gli uomini con basso<sup>6</sup> titolo di studio è pari a 175 per 10mila abitanti, scende a 117 per 10mila abitanti per coloro che hanno conseguito un titolo di studio elevato<sup>7</sup>; tra le donne con il livello di studio più basso si attesta al 107 per 10mila abitanti, tra le donne con il livello più alto all'82 per 10mila abitanti.

Nel Nord-est per gli uomini con basso titolo di studio il tasso standardizzato è 164 per 10mila abitanti, scende a 113 per 10mila abitanti per coloro che hanno conseguito un titolo di studio elevato; tra le donne con il livello di studio più basso

**I persistenti divari sociali potrebbero far vacillare il principio di solidarietà che ispira il nostro welfare, contrapponendo gli interessi delle fasce di popolazione insofferenti per la crescente pressione fiscale, a quelli delle fasce sociali più deboli che sperimentano peggiori condizioni di salute e difficoltà di accesso alle cure pubbliche**

<sup>3</sup> Istat BES 2022 Benessere equo e sostenibile in Italia

<sup>4</sup> Istat I.stat Dati estratti il 02 Agosto 2023

<sup>5</sup> Istat, *Disuguaglianze nella mortalità per causa in Italia secondo caratteristiche demografiche, sociali e territoriali*, luglio 2023.

<sup>6</sup> Titolo di studio basso: nessun titolo di studio o licenza elementare

<sup>7</sup> Titolo di studio alto: laurea o un titolo di studio superiore



si attesta al 105 per 10mila abitanti, tra le donne con il livello più alto all'80 per 10mila abitanti.

Nelle Regioni del Centro per gli uomini con basso titolo di studio il tasso standardizzato è 171 per 10mila abitanti, scende a 120 per 10mila abitanti per coloro che hanno conseguito un alto titolo di studio; tra le donne con il livello di studio più basso si attesta al 108 per 10mila abitanti, tra le donne con il livello più alto all'81 per 10mila abitanti.

Nelle Regioni del Sud per gli uomini con basso titolo di studio il tasso standardizzato è 183 per 10mila abitanti, scende a 132 per 10mila abitanti per coloro che hanno conseguito quello più elevato; tra le donne con il livello di studio più basso si attesta al 120 per 10mila abitanti, tra le donne con il livello più alto a 94 per 10mila abitanti.

Nelle Isole per gli uomini con basso livello di istruzione il tasso standardizzato è 188 per 10mila abitanti, scende a 130 per 10mila abitanti per coloro che hanno conseguito il titolo più elevato; tra le donne con il livello di studio più basso si attesta al 123 per 10mila abitanti, tra le donne con il livello più alto a 90 per 10mila abitanti.

Dal punto di vista delle risorse economiche a disposizione delle Regioni, si riscontra un significativo mismatch tra risorse e bisogno potenziale di assistenza. In particolare, nel 2021 si rileva che le Regioni con più alta prevalenza di multi-cronici spendono in media meno di quelle con prevalenza più bassa. Questa circostanza suggerisce una scarsa coerenza tra livello della salute, quindi bisogno potenziale da soddisfare dal sistema sanitario pubblico, e spesa per le cure e la prevenzione sanitaria.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha confermato la necessità di riorganizzare il SSN, in particolare il settore dell'assistenza territoriale. Per questa finalità il PNRR ha stanziato 15,6 miliardi di euro con l'obiettivo di riorganizzare l'assistenza territoriale, attraverso la creazione di strutture di coordinamento dei servizi, in particolare quelli per la presa

in carico dei malati cronici, delle persone con disabilità e degli anziani non autosufficienti. La finalità è quella di modernizzare e rendere più efficace l'azione del SSN. Tuttavia, non rappresenta di per sé una soluzione alle disuguaglianze di salute riscontrate nella popolazione, anzi queste potrebbero essere acuite se il processo di riorganizzazione fosse disomogeneo sul territorio.

In conclusione, il quadro presentato, insieme al problema della sostenibilità economica, rappresenta un elemento di preoccupazione per la sostenibilità politica del nostro SSN, poiché i persistenti divari sociali che lo caratterizzano potrebbero far vacillare il principio di solidarietà che ispira il nostro welfare, contrapponendo gli interessi delle fasce di popolazione insofferenti per la crescente pressione fiscale, a quelli delle fasce sociali più deboli che sperimentano peggiori condizioni di salute e difficoltà di accesso alle cure pubbliche.

Tuttavia, pur con le problematiche rappresentate, è opportuno sottolineare che il SSN italiano resta uno dei migliori in Europa in termini di efficacia, nonostante le risorse impegnate siano tra le più basse registrate nell'UE. Pertanto, è necessario attuare tutti gli sforzi necessari per preservare il nostro Servizio sanitario e renderlo più equo e sostenibile.

## WELFARE E SANITÀ DI FRONTE ALLE SFIDE DEL FUTURO

I

di **Carla Collicelli**, *Senior Expert ASviS, CNR-Ethics, Sapienza*

Il welfare italiano è il frutto di un processo di progressiva definizione e messa in opera del quadro complessivo di diritti assistenziali, sanitari e previdenziali previsti dalla Costituzione repubblicana. Un processo che ha coinciso con la ricostruzione post-bellica, e che ha rappresentato un tassello importante della crescita socio-economica e della emancipazione culturale del Paese. Un modello che riassorbiva in sé l'eredità di molti istituti assistenziali e previdenziali preesistenti, basandosi su un approccio di tipo fordista, caratterizzato dal ruolo prevalente di poche soggettualità forti – lo Stato nazionale, i partiti, la famiglia, le grandi imprese, i grandi sindacati, gli enti pubblici – con alcune eccezioni in territori con una spiccata partecipazione civica, e con una tradizione di sussidiarietà sia verticale che orizzontale<sup>1</sup>.

A distanza di molti anni constatiamo ora che il modello mostra le corde rispetto ad una serie di problemi irrisolti vecchi e nuovi: dal rapporto tra le generazioni, a quello tra territori diversi e luoghi di vita centrali e periferici, a quello tra globalizzazione e modernizzazione tecnologica, fino al fallimento delle tutele per le categorie sociali più deboli. Criticità pesanti, solo parzialmente mitigate dalla delega di una larga fetta di prestazioni di cura e sostentamento alla famiglia, ai *caregiver* familiari ed agli altri aiuti informali tradizionalmente molto presenti nella società italiana<sup>2</sup>. In particolare, in sanità la debolezza degli

investimenti, quella della medicina del territorio o sanità di comunità, che dovrebbe costituire la base larga della piramide, che fa da filtro rispetto ai livelli superiori del sistema, e soprattutto il mancato rispetto dei principi di universalismo, presa in carico e prevenzione alla base della legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale del 1978<sup>3</sup>, costituiscono una lacuna molto grave.

Le modifiche intervenute nella società dal punto di vista dei valori collettivi e da quello della configurazione demografica contribuiscono ad accentuare le incongruenze. Per quanto riguarda la cultura collettiva, la modernizzazione del Paese ha portato con sé fenomeni quali la 'molecolarizzazione' del tessuto sociale, l'individualizzazione dei vissuti e la crescente autoreferenzialità di individui, famiglie e gruppi. Una tendenza che pone nuove e più complesse esigenze al sistema di offerta, tra cui la richiesta di *empowerment*, criterio di gestione partecipata dei servizi ben presente nelle anime storiche del welfare italiano, sia quella della beneficenza cattolica che quella della mutualità operaia, ma poi messo da parte. Per quanto riguarda la demografia, l'invecchiamento della popolazione, con il suo portato di patologie croniche e disabilità, assieme alla crescente denatalità, determinano un cambiamento sostanziale

Oggi è chiaro a tutti che adeguati progressi di salute e benessere potranno essere raggiunti solo se si opererà in un'ottica di sviluppo armonico e rispettoso degli equilibri tra sfera naturale, sfera sociale e sfera istituzionale

<sup>1</sup> Censis, *Statualità, mercato e socialità nel welfare*, Cnel 1996

<sup>2</sup> C. Collicelli, *Transizione o trasformazione*, in: C. Collicelli (a cura di), *Le transizioni sommerse degli anni 90*, Rubbettino 2003

<sup>3</sup> Legge n. 833, *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*, 23 dicembre 1978





della domanda di servizi, che reclama assistenza socio-sanitaria, strutture residenziali e di lunga degenza, prevenzione diffusa e supporto alle famiglie.

Con la pandemia abbiamo dovuto constatare che ci troviamo oggi confrontati con un ulteriore aggravio e con un carico epidemiologico triplo o quadruplo, rispetto a quello doppio di patologie acute e cronicità, dato dall'aggiunta delle patologie da virus, come il Covid-19, in forte aumento a causa della crisi climatica, della perdita di biodiversità e degli effetti della globalizzazione e della mobilità diffusa. Ed anche il welfare soffre di una 'tripla crisi'<sup>4</sup>, data dalla somma di tre fattori: la modifica del quadro dei rischi e della domanda sociale, i problemi di compatibilità economica e finanziaria, e le questioni ambientali.

Quello che è mancato per molti anni è stata la presa di coscienza da parte delle istituzioni della gravità della transizione sociale e ambientale in corso e dei rischi che si correvano. E solo oggi possiamo dire che il desiderio di cambiamento trovi finalmente una sponda di attracco verso nuovi e più positivi equilibri nella proposta di un modello sociale e sanitario nuovo, basato sui principi di sostenibilità eco-sistemica ed intergenerazionale.

In realtà sulla crescente complessità derivante dalla somma dei mali del passato con le sfide del presente e del futuro sono stati lanciati segnali di allarme da molto tempo. A partire dal primo rapporto del Club di Roma nel 1972<sup>5</sup> sui limiti di uno sviluppo basato sull'iper-sfruttamento delle risorse del pianeta e sulla rottura degli equilibri della biodiversità, per arrivare all'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile del 2015<sup>6</sup> e al lavoro dell'ASviS dal 2016 in poi<sup>7</sup>. In particolare, per quanto riguarda la salute, l'esigenza di un

approccio olistico è stata esplicitata già nel 1978, quando è stato coniato in ambito OMS il principio di "Salute in tutte le politiche"<sup>8</sup>. Una salute definita già nel 1948 come «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non semplicemente come assenza di malattia o infermità», e meglio chiarita nel 1978 come diritto fondamentale da promuovere e salvaguardare rispetto all'ordine economico internazionale ed alla collaborazione tra territori e comunità, e attraverso un'assistenza primaria che agisca sulle condizioni di contesto ambientali, economiche e sociali, sulla cultura e la alfabetizzazione sanitaria, e su tutti gli ambiti in qualche modo collegati, dall'agricoltura, all'industria, alle comunicazioni.

Allo stato attuale le maggiori criticità in Italia riguardano il mancato rispetto del dettato costituzionale di tutela e promozione sociale, a cominciare dalla cosiddetta 'sanità negata' e dall'aumento delle rinunce alle prestazioni sanitarie (le cosiddette *forgone care*), per arrivare all'inadempienza rispetto ai Livelli essenziali di assistenza (LEA) da parte di tutte le Regioni anche se in misura diversa (chi più chi meno). Tant'è che nel 2022 OCSE e UE nel Rapporto *Health at a Glance*<sup>9</sup> hanno segnalato la forte crescita dei bisogni non soddisfatti (*unmet needs*), e Oxfam<sup>10</sup> ha confermato la presenza di una vera e propria povertà sanitaria derivante dall'insostenibilità per le famiglie della spesa *out of pocket*, specie quella legata ai cosiddetti eventi sanitari 'catastrofici'. Accanto a ciò il welfare italiano soffre ulteriormente per la perdita del potere di acquisto dei salari e delle pensioni, per l'aumento delle disuguaglianze tra territori e fasce di reddito e per la debolezza del sostegno economico ai disabili e cronici e alle famiglie con bambini. Mentre cresce la cosiddetta terza gamba del sistema, quella del terzo settore, della spesa

<sup>4</sup> Y. Kazepov, R. Cucca, *Sfide e scenari delle transizioni eco-sociali: un sistema di welfare sostenibile è possibile?*, in: Secondo Welfare 29 settembre 2023

<sup>5</sup> Club di Roma, *I limiti dello Sviluppo*, 1972

<sup>6</sup> ONU, Agenda per lo Sviluppo Sostenibile al 2030, 2015

<sup>7</sup> Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, si vedano i Rapporti annuali.

<sup>8</sup> Organizzazione Mondiale della Salute (OMS), Dichiarazione di Alma Ata sull'assistenza sanitaria primaria, 1978

<sup>9</sup> Oecd EU, *Health at a Glance: State of health in the EU cycle*, 2022

<sup>10</sup> Oxfam, Rapporto 2023 sulle disuguaglianze

privata e della solidarietà informale, che continua a lavorare quasi sottotraccia.

Si è aperto quindi un ampio dibattito su quali debbano essere le direzioni verso le quali orientare il sistema per aprire una nuova stagione di resilienza trasformativa, come auspicato nell'ambito delle raccomandazioni espresse dal Programma *Next generation UE*<sup>11</sup>, nel modello di *One Health* e di "Salute in tutte le politiche", nonché negli obiettivi delle Missioni 5 e 6 del PNRR, che prevedono un riorientamento in termini sostenibili attraverso il rafforzamento di un welfare e di una sanità fortemente radicati sul territorio e basati sulla collaborazione e gli sforzi congiunti di tutti i soggetti, pubblici, privati e del privato sociale, una progettazione urbana e territoriale (le cosiddette *Healthy cities*<sup>12</sup>) di tipo nuovo, fortemente orientata al benessere, ed una maggiore attenzione in termini di welfare nel mondo del lavoro e della formazione. È quanto espresso anche nel Position Paper dell'ASviS *Salute e non solo sanità*, curato dal Gruppo di lavoro del Goal 3 nel 2020 a seguito dello scoppio della pandemia, che sottolinea anche la necessità della lotta alle sovrapposizioni e agli sprechi, e quella della integrazione degli sforzi in termini interdisciplinari e globali<sup>13</sup>.

Oggi è chiaro a tutti che adeguati progressi di salute e benessere potranno essere raggiunti solo se si opererà in un'ottica di sviluppo armonico e rispettoso degli equilibri tra sfera naturale, sfera sociale e sfera istituzionale. Secondo importante concetto della strategia della sostenibilità è quello di circolarità, inteso come criterio di massima valorizzazione del capitale umano, sociale e materiale, evitando ogni spreco ed ogni forma di esclusione ed emarginazione, e producendo equilibri

virtuosi e rispettosi del bene comune. Passo importante per il miglioramento della situazione si è avuto a febbraio 2022 con la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, che ha inserito l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e l'interesse delle future generazioni tra i principi fondamentali da tutelare (art. 9), e la salute e l'ambiente tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41).

Si può dire che il sistema si trovi a metà del guado, da un lato c'è una nuova consapevolezza acquisita a seguito della crisi pandemica, dall'altro la riattivazione dell'attenzione pubblica e di un dibattito più ricco ed approfondito rispetto al recente passato sugli aspetti sanitari (prevenzione, territorio, comunità, investimenti, ricerca).

<sup>11</sup> EU, *Next Generation EU, make it real*, next-generation-eu-europa.eu

<sup>12</sup> Intergruppo parlamentare Qualità di vita nelle Città, HCl; C1, Manifesto *La salute nelle città: bene comune*, 2023

<sup>13</sup> ASviS, *Salute non solo sanità, come orientare gli investimenti in sanità in un'ottica di sviluppo*, Position paper Gruppo di lavoro sul Goal 3, 2020



## L'IMPORTANZA DELLA MEDICINA DI GENERE PER L'EQUITÀ DELLE CURE

di **Elena Ortona**, *Direttrice del Centro di riferimento di Medicina di Genere, Istituto Superiore di Sanità*

Essere uomo o donna influisce fortemente nel determinare differenze di salute e di malattia, in particolare per quanto riguarda l'esposizione a fattori di rischio, l'insorgenza, l'incidenza, la progressione, la risposta ai trattamenti e la prognosi. Lo stato di salute o di malattia può essere influenzato, non solo da aspetti biologici legati al sesso, ma anche da fattori di genere dipendenti dall'ambiente e dallo stile di vita.

La medicina di genere (MdG) studia l'influenza del sesso e del genere sullo stato di salute e di malattia degli individui. La MdG, quindi, rappresenta una nuova dimensione trasversale da considerare in tutte le specialità mediche. Considerare il sesso e il genere nelle azioni di prevenzione e di cura è necessario per promuovere l'equità e l'appropriatezza degli interventi, e realizzare azioni efficaci di promozione della salute e prevenzione, contribuendo a rafforzare la centralità della persona e ad applicare una medicina personalizzata.

A partire dagli stili di vita, le donne sono più sensibili alle problematiche legate all'alimentazione, le donne praticano meno attività fisica degli uomini, per quanto riguarda il fumo le donne, pur fumando meno, hanno un tasso di cessazione inferiore agli uomini, maggiore stress ed ansia a seguito dell'astinenza da nicotina e rispetto al consumo di alcol, a fronte di un uso più modesto, le donne hanno una più rapida evoluzione verso la dipendenza e conseguenze più gravi.

I dati epidemiologici ci dicono chiaramente che essere uomo o donna ha di per sé un ef-

fetto sullo stato di salute e di malattia delle persone. Le donne vivono più a lungo degli uomini ma, se si considerano gli anni di vita in buona salute, il vantaggio a favore delle donne viene meno.

Molte malattie presentano differenze di sesso e genere per incidenza, decorso o sintomatologia, come ad esempio le malattie cardiovascolari, le malattie neurodegenerative, i tumori, le malattie autoimmuni, le malattie infettive e quelle respiratorie.

Le malattie cardiovascolari, in particolare, rappresentano un esempio paradigmatico delle differenze di sesso e genere. Esse, classicamente considerate un problema maschile, sono la principale causa di morte delle donne per diversi fattori, fra cui i più rilevanti sono la sottostima e la difficoltà di riconoscere i sintomi, spesso differenti da quelli maschili, da parte delle donne stesse e dei medici; ciò comporta ritardi nella diagnosi e nei trattamenti terapeutici e di conseguenza una prognosi peggiore. L'infarto del miocardio, ad esempio, spesso nelle donne non si manifesta con il classico dolore al braccio sinistro, ma con nausea e mancanza del respiro e viene facilmente interpretato come un problema dell'apparato digerente.

Ci sono numerosi altri esempi di patologie considerate specifiche per uno dei due sessi. Fra queste l'osteoporosi, considerata un problema femminile poiché si stima che colpisca in Italia circa 4 milioni di donne, interessa anche 1 milione di uomini che sono pertanto esposti al rischio di fratture; inoltre, nella popolazione anziana, la mortalità conseguente alla frattura del femore è maggiore negli uomini rispetto alle donne. È importante sottolineare che per gli uomini non è prevista una prevenzione specifica e i valori standard della

MOC si basano su dati ottenuti dalla diagnosi su donne.

Un altro importante esempio di differenze di sesso e genere è quello della risposta immunitaria. Le donne hanno una risposta immunitaria, sia innata che acquisita, più forte degli uomini, forse anche per motivi evolutivisti legati alla conservazione della specie. Questo, però, rappresenta un'arma a doppio taglio perché rende le donne più resistenti alle infezioni e ai tumori, ma anche più suscettibili alle malattie autoimmuni e infiammatorie.

Da questi esempi e da molti altri è chiaro quanto sia importante promuovere la diffusione della MdG intesa come un cambiamento culturale che colloca la persona al centro del percorso di cura.

Il fine ultimo, quindi, dovrebbe essere arrivare a una medicina personalizzata, per il raggiungimento del potenziale stato di salute a cui ognuno deve aspirare e che deve essere garantito a prescindere dalle condizioni socio-economiche, dall'etnia, dal pensiero, dalla lingua e dalla religione e, ovviamente, a prescindere dal genere.

L'Istituto Superiore di Sanità ha compreso molto presto l'importanza della MdG come obiettivo strategico del nostro Servizio sanitario, tanto che nel 2017 ha istituito per la prima volta in Europa, un Centro di riferimento per la Medicina di Genere con l'obiettivo di promuovere, condurre e coordinare attività nell'ambito sanitario che tengano conto dei differenti bisogni di salute della popolazione dovuti a differenze di sesso e di genere. Le attività del centro sono di ricerca di base e traslazionale, di formazione e aggiornamento del personale sanitario e di comunicazione e informazione alla popolazione.

Il Centro di riferimento per la MdG (MEGE) dell'ISS fin dall'inizio della sua istituzione ha contribuito alla creazione di una rete di collaborazioni su tutto il territorio nazionale che vede coinvolte associazioni scientifiche, federazioni professionali, università e Regioni. Passo molto importante nel nostro Paese è stata, all'inizio del 2018, l'approvazione del-

la Legge 11 gennaio 2018, n. 3 che per la prima volta in Europa garantisce l'inserimento del parametro 'genere' nella definizione di percorsi diagnostico-terapeutici, nella ricerca scientifica, nella comunicazione ai cittadini, nella formazione di studenti e nell'aggiornamento dei professionisti della salute. Nella legge è stata prevista la predisposizione di un Piano per l'applicazione e la diffusione della MdG. Il MEGE ha partecipato alla stesura del piano in stretta collaborazione

col Ministero della salute e col supporto di un tavolo a cui hanno partecipato referenti delle Regioni, degli IRCCS e di Agenas e Aifa. Il piano è stato approvato dalla Conferenza Stato Regioni a giugno del 2019.

Nel Piano sono descritte le 4 grandi macroaree di intervento per l'applicazione della MdG che sono:

- i percorsi clinici;
- la ricerca;
- la formazione;
- la comunicazione.

Per ogni area di intervento sono stati definiti:

- gli obiettivi strategici a breve, medio e lungo termine;
- le azioni necessarie per raggiungere tali obiettivi;
- gli attori coinvolti;
- gli indicatori di monitoraggio.

Nella Legge 3/2018 è prevista inoltre l'istituzione di un Osservatorio dedicato alla MdG e l'ISS è stato individuato quale ente vigilato titolare dell'Osservatorio e garante dell'attendibilità e appropriatezza dei dati rilevati. Obiettivo generale dell'Osservatorio è assicurare l'avvio, il mantenimento nel tempo e il monitoraggio delle azioni previste dal Piano,

**Considerare il sesso e il genere nelle azioni di prevenzione e di cura è necessario per promuovere l'equità e l'appropriatezza degli interventi, e realizzare azioni efficaci di promozione della salute e prevenzione, contribuendo a rafforzare la "centralità della persona"**



aggiornando nel tempo gli obiettivi in base ai risultati raggiunti, in modo da fornire al Ministro della Salute gli elementi per l'annuale Relazione alle Camere.

Altri Obiettivi dell'Osservatorio sono: i) assicurare il contributo delle diverse istituzioni centrali, il monitoraggio del Piano e il suo aggiornamento periodico, anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro con i rappresentanti dei soggetti istituzionali coinvolti; ii) garantire che tutte le Regioni italiane, in tutti i contesti appropriati, abbiano avviato programmi di diffusione della MdG secondo le indicazioni del Piano; iii) promuovere l'interattività delle azioni di diffusione della MdG tra gli assessorati regionali.

I membri dell'Osservatorio appartengono alle principali Istituzioni e Ordini Professionali in ambito sanitario, oltre che rappresentanti delle Regioni.

L'Osservatorio ha istituito al suo interno 6 Gruppi di Lavoro:

- 1.** Percorsi clinici;
- 2.** ricerca e innovazione;
- 3.** formazione universitaria e aggiornamento professionale;
- 4.** comunicazione e informazione;
- 5.** farmacologia di genere;
- 6.** diseguaglianze di salute legate al genere.

Gli obiettivi dei Gruppi di Lavoro sono di monitorare le attività a livello centrale e regionale mediante l'utilizzo di indicatori specifici e di promuovere attività atte a supportare l'applicazione e la diffusione della MdG sul territorio.

Il fine ultimo che si propone l'Osservatorio è quello di fornire gli strumenti utili per poter arrivare a un'applicazione e diffusione della MdG omogenea su territorio nazionale.

## RACCONTARE LA PA CHE FUNZIONA, PARTENDO DALLE PERSONE E DAI MIGLIORI PROGETTI REALIZZATI. L'ESEMPIO DEL PON GOV CRONICITÀ

I

di **Claudia Scognamiglio**, *Consultant Content Producer – Journalist, FPA*

C'è una narrazione che da sempre dipinge le pubbliche amministrazioni in modo negativo, come luoghi/non luoghi dove imperano lentezza dei processi, burocratizzazione e sprechi. Come superare questi stereotipi? Raccontando la PA a partire dalle persone, da chi cerca, con il proprio lavoro, di sostituire all'immagine di un'amministrazione grigia e che non offre prospettive di crescita quella di un'amministrazione in cui la creatività dell'iniziativa personale può e deve essere valorizzata e messa a fattore comune.

È con questo obiettivo che nasce Reportage PA «L'Italia che riparte storie e progetti di un Paese che funziona» - *Speciale Pon Gov Cronicità*<sup>1</sup>, che ha avuto lo scopo di raccontare dieci buone pratiche nella gestione delle patologie croniche selezionate in altrettante Regioni italiane. Un viaggio che ci ha portato ad attraversare l'Italia da Trento a Ragusa per raccontare i progetti, è vero, ma soprattutto le persone che ci sono dietro e che considerano il loro lavoro nella PA, in questo caso nel settore sanitario, come un servizio per il Paese. Alla base del Reportage PA c'è l'intento di trasferire le scintille di cambiamento positive che stanno investendo il nostro Paese e fare in modo che le soluzioni adottate, i progetti, gli investimenti umani ed economici diventino patrimonio comune.

Il progetto PON GOV Cronicità rientra nell'ambito del più articolato Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, e ha la finalità di promuovere un'azione di sistema in cui vengano integrate competenze, persone

e tecnologie digitali nei processi di presa in carico.

Alla luce di un invecchiamento progressivo e costante della popolazione a cui corrisponde inevitabilmente un'incidenza importante della cronicità, la sfida del Sistema Sanitario Nazionale è riprogrammare i servizi territoriali presentando alternative al ricovero ospedaliero. Le proiezioni parlano, infatti, di circa 25 milioni di malati cronici nel 2028 e di 14 milioni di persone affette da comorbidità. In particolare, l'impatto di malattie come diabete, BPCO (Broncopneumopatia cronica ostruttiva), scompenso cardiaco è, secondo anche le ultime stime, al primo posto in termini di investimento di risorse umane ed economiche (nel 2028 si arriverà a una spesa che supera i 70 miliardi di euro). E la vera sfida si gioca sul terreno dell'innovazione, anche in questo caso.

Per comprendere meglio il contesto, è utile ripercorrere brevemente il viaggio in Italia che ha permesso di conoscere le dieci esperienze significative e riconosciute come *best practice* nella gestione delle patologie croniche. La prima tappa ha portato a scoprire il Progetto **+Vita** promosso dalla ASL di Latina, dove, grazie a una piattaforma condivisa tra medici di medicina generale e specialisti, si accompagna l'assistito in un percorso di cura personalizzato. Un programma che, di fatto, semplifica la presa in carico dei pazienti cro-

Ogni territorio, se da un lato ha espresso un bisogno di cura, necessità e approcci eterogenei, dall'altro ha manifestato la necessaria messa a terra di strategie di *change management* che coinvolgessero direttamente i cittadini-pazienti nel processo di presa in carico

<sup>1</sup> Per maggiori dettagli sul Reportage PA, si veda la successiva scheda "focus on".



nici affetti da diabete, scompenso cardiaco e BPCO.

Spesso ci si è interfacciati con realtà dove il fattore umano, il lavoro dei singoli professionisti che si sono distinti nel loro ambito professionale, ha portato a un cambiamento di visione, ad un approccio dove la collaborazione ha permesso di istituire nuovi modelli di cura.

Come nell'esperienza della Asl di Chieti - Vasto - Lanciano e il progetto di **Telediabetologia Pediatrica**. In questo caso equipe medica e personale scolastico hanno attivato percorsi online di formazione per supportare bambini affetti da diabete di tipo 1 e le loro famiglie. Le nuove tecnologie e la telemedicina sono state determinanti per facilitare i piccoli pazienti a scuola e nel vivere quotidiano attraverso pratiche di prevenzione, educazione e aderenza alla terapia.

Oppure il progetto **Oberon**, ideato e realizzato a Crotone, presso l'Istituto Sant'Anna, da una famiglia di medici e specialisti. Questo servizio completa un modello organizzativo basato sul continuum terapeutico per pazienti in stato vegetativo o di minima coscienza provenienti dalle unità operative per acuti o dal domicilio. Lo scopo è garantire assistenza nelle varie fasi del percorso riabilitativo neurologico e ortopedico attraverso la formazione diretta di familiari e *caregivers*. Laddove le condizioni lo consentano i pazienti possono tornare al loro domicilio ed essere costantemente seguiti e monitorati grazie alle tecnologie ICT.

Ma competenze e nuova gestione del malato vanno di pari passo con l'attenzione ai bisogni di natura sociale che spesso si accompagnano a quelli sanitari. Con questo spirito nasce il progetto del **'Cohousing supportato per persone fragili'** nel Comune di Civitavecchia, dalla collaborazione tra Asl Roma 4, Comunità di Sant'Egidio ed enti territoriali. Questo servizio, che si sta espandendo anche in altre aree territoriali, grazie alla creazione di residenze protette garantisce ospitalità a persone con patologie psichiatriche o dipen-

denze. I pazienti vengono seguiti nel percorso di cura quotidianamente e, per promuovere il loro reinserimento sociale, sono coinvolti a partecipare alla vita di quartiere attraverso progetti mirati di volontariato.

Il reportage ha consentito di venire a contatto con realtà spesso distanti per disomogeneità dei bisogni, accessibilità al servizio sanitario e alle risorse economiche. Nonostante ciò, è tangibile la spinta a un cambiamento soprattutto di natura culturale. Medici, specialisti, istituzioni, stakeholder, terzo settore e cittadini stessi partecipano alla definizione di strategie orientate verso quella che viene definita *Connected Health*. La sanità diventa prossima, a portata di mano, e non si ragiona più come silos autoreferenziali, ma come comunità di pratica dove si condividono sapere e competenze guardando ai modelli di *learning organization*.

E in una logica che non è più distrettuale, ma replicabile, nasce l'interessante progetto di gemellaggio tra due territori del Nord e del Sud, Trento e Ragusa, e che sintetizza l'essenza stessa del Reportage ovvero unire luoghi e sistemi solo apparentemente diversi tra loro. Parliamo della piattaforma **Trec+** realizzata congiuntamente dalla Provincia Autonoma di Trento, dall'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari e la Fondazione Bruno Kessler. Concepita e modulata sui bisogni e sul target dei pazienti del Trentino, Trec+ è stata recepita e implementata dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa, secondo la filosofia del riuso. È una soluzione 'open' che consente l'integrazione di applicazioni di terze parti e offre ai cittadini servizi interattivi come portali web e app per semplificare la gestione della propria malattia cronica.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella Missione 6, e il Decreto Ministeriale 77/2022 tracciano, poi, la direzione verso il rafforzamento di strutture come Case e Ospedali di Comunità, Centrali Operative Territoriali, anche attraverso il supporto delle nuove tecnologie. Lo scopo è potenziare la rete di prossimità e incentivare il monitorag-

gio di trend epidemiologici e fenomeni sanitari territoriali.

Un esempio è rappresentato dalla **Centrale Operativa Territoriale (COT)** di Verona nata grazie al lavoro svolto dall'Azienda Ulss 9 Scaligera e alla collaborazione con l'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata e altre strutture private accreditate presenti nel Veronese. L'esigenza da cui si è partiti è la necessità di gestire al meglio le dimissioni dei pazienti fragili e si è riusciti ad attivare un nuovo modello di pianificazione della presa in carico dei malati cronici, soprattutto nelle fasi di transizione tra ospedale e domicilio o verso altre strutture territoriali, quali gli ospedali di comunità o le RSA (Residenza sanitaria assistenziale). Cambia dunque *la Patient Experience* in un ecosistema dove l'assistenza diventa personalizzata e modellata sui bisogni del singolo dal momento della prevenzione, all'engagement, fino alla gestione della patologia che si fa sempre più spesso domiciliare e condivisa. La casa viene, infatti, percepita come primo luogo di cura.

Parlando di rete e servizi di prossimità il progetto della **Casa di Comunità** di Sant'Angelo Lodigiano offre percorsi di presa in carico che si ispirano ai principi della sanità olistica. Condividendo i percorsi di cura medici e specialisti collaborano per soddisfare tutti i bisogni di salute della persona. Nello stesso presidio sono stati inaugurati anche un Ospedale di Comunità e una Centrale Operativa Territoriale e la sinergia tra queste tre realtà ha consentito una presa in carico tempestiva.

E quando si parla di tempestività di intervento è necessario fare riferimento alla fetta di popolazione più fragile del Paese: gli anziani. L'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste è stata infatti capofila di una sperimentazione che, attraverso lo strumento della telemedicina, ha coinvolto numerosi anziani affetti da patologie complesse e croniche. Nel Friuli-Venezia Giulia, una tra le Regioni più vecchie d'Italia, è stato infatti promosso il progetto **SMARTCARE** che garantisce un percorso di autogestione della patologia

attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Creando alternative al ricovero ospedaliero, si sostengono le cure domiciliari, anche attraverso l'uso di devices. L'anziano viene seguito in modo efficace tenendo in considerazione i bisogni di natura sociosanitaria di cui spesso questa parte della popolazione necessita a causa di indigenza, solitudine o rapporti familiari fragili.

Fare rete e migliorare l'allocazione delle risorse dunque. Sono gli obiettivi che sono emersi in questo viaggio in giro per l'Italia dove l'impatto delle nuove tecnologie ICT sui modelli di cura è certamente positivo. Ma non basta, è necessario portare avanti in parallelo una riforma della sanità territoriale. È ciò che si sta tentando di fare nel **Chronic Care Center** di Capua, primo centro pilota regionale. In questo luogo di prossimità assistenziale viene realizzato un patto di cura tra pazienti e professionisti sanitari finalizzato a un intervento multidisciplinare e umanizzazione delle cure. In questo caso è stato importante valutare l'incidenza delle patologie croniche sul territorio e la stratificazione dei bisogni di cura con il supporto di una piattaforma clinica informatizzata. Per assicurare alla popolazione più anziana l'aderenza diagnostico-terapeutica sono stati creati PDTA (Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali) personalizzati e condivisi tra gli specialisti. Il processo di *change management* ha incentivato anche una serie di interventi volti a superare il divario digitale che lascia indietro la popolazione meno alfabetizzata.

Anche nel caso delle nuove tecnologie il sistema salute si sta attivando per essere più vicino al cittadino. Il progetto **COReHealth**, ovvero la Centrale Operativa Regionale di Telemedicina delle cronicità e delle reti cliniche è stato il protagonista dell'ultima tappa del Reportage PA e ha sintetizzato questo bisogno di prossimità. COReHealth è nata a presso l'Agenzia Regionale per la Salute e il Sociale (AReSS Puglia), in qualità di service provider nella Regione Puglia, è uno strumento che consente la personalizzazione dei





piani di cura dei pazienti attraverso una piattaforma di telemedicina, mettendo a disposizione anche una app mobile per il cittadino. Fra gli aspetti del progetto più interessanti ed esemplificativi di cosa vuol dire sanità di iniziativa è la parte dedicata alla cosiddetta Medicina Rurale, ovvero l'intervento sanitario che vuole garantire a tutte le persone, indipendentemente da dove vivono, lo stesso accesso ai servizi medici essenziali. Come nel caso delle campagne di Martina Franca dove COREHealth è arrivata a coprire luoghi lontani dai principali presidi sanitari.

Tutte le esperienze regionali con cui si è entrati in contatto hanno testimoniato la necessità di creare una cassetta degli attrezzi

comune, una modalità di gestione che possa essere replicata in altri contesti e realtà nazionali. Parliamo di modelli scalabili, innovativi e sostenibili. Ma non bastano a dare la visione del cambiamento raccolto durante i viaggi in giro per l'Italia.

Ogni territorio se da un lato ha espresso un bisogno di cura, necessità e approcci eterogenei, dall'altro ha manifestato la necessaria messa a terra di strategie di *change management* che coinvolgessero direttamente i cittadini-pazienti nel processo di presa in carico. Spesso, a fare la differenza, è stato il contributo umano, il rapporto di comunicazione e collaborazione tra tutti gli attori che hanno lavorato per un obiettivo comune.

## REPORTAGE PA: STORIE E PROGETTI DI UN PAESE CHE FUNZIONA LO SPECIALE PON GOV CRONICITÀ

I



▲  
Guarda tutte le puntate dello  
speciale Reportage PA dedicato  
al PON GOV Cronicità

La capacità della nostra PA di valorizzare i risultati spesso è limitata dall'uso di una comunicazione istituzionale, autoreferenziale fatta di un linguaggio solo per addetti ai lavori. Per promuovere efficacemente le cose fatte dalle amministrazioni è necessario valorizzare un format adeguato a intercettare un pubblico più ampio analizzando gli impatti concreti prodotti dalle politiche sui territori.

Reportage PA è il nuovo strumento di *storytelling* digitale che attraverso voci ed immagini promuove la massima diffusione dei progetti più innovativi della nostra PA. E dietro a questi progetti i protagonisti, che sono il motore di un nuovo modo di lavorare nella e per la pubblica amministrazione.

### Il Reportage PA

Il **Reportage PA**, "*L'Italia che riparte. Storie e progetti di un Paese che funziona*" è lo strumento giornalistico digitale di FPA che racconta i territori attraverso la voce diretta dei protagonisti ed un uso delle immagini tali da promuovere i progetti più innovativi della PA italiana che stanno impattando maggiormente nel Paese.

Comunicare una PA che sta reagendo, che favorisce e abilita queste esperienze condividendole e facendole diventare un progetto comune. Grazie a un linguaggio e a un format dinamico e itinerante il reportage si focalizza sull'azione di policy di una sola amministrazione oppure può essere costruito per ospitare il contributo di più Enti o Aziende, su una tematica scelta direttamente da FPA. Per essere motore della ripresa, la pubblica amministrazione deve favorire la circolazione delle esperienze territoriali in cui i soggetti attivi delle politiche pubbliche centrali e locali mettano a sistema competenze e talenti per un obiettivo condiviso.

### Lo speciale "PON GOV Cronicità"

La digitalizzazione dei servizi sanitari e l'innovazione delle governance locali diventano gli obiettivi strategici e di riforma del Sistema Sanitario Nazionale. Se da un lato, infatti, le amministrazioni vogliono rafforzarsi nei loro sistemi territoriali, dall'altro è evidente la necessaria implementazione delle nuove soluzioni date dalle tecnologie ICT per avvicinare il cittadino-paziente ai percorsi di cura.

E in questo scenario tra le priorità in agenda, delineate anche dal PNRR, c'è il raggiungimento di una uniformità delle piattaforme per la gestione dei percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali che devono garantire l'interoperabilità del dato, il potenziamento degli strumenti della telemedicina e l'intensificazione dei luoghi di prossimità assistenziale come Case e Ospedali di Comunità.

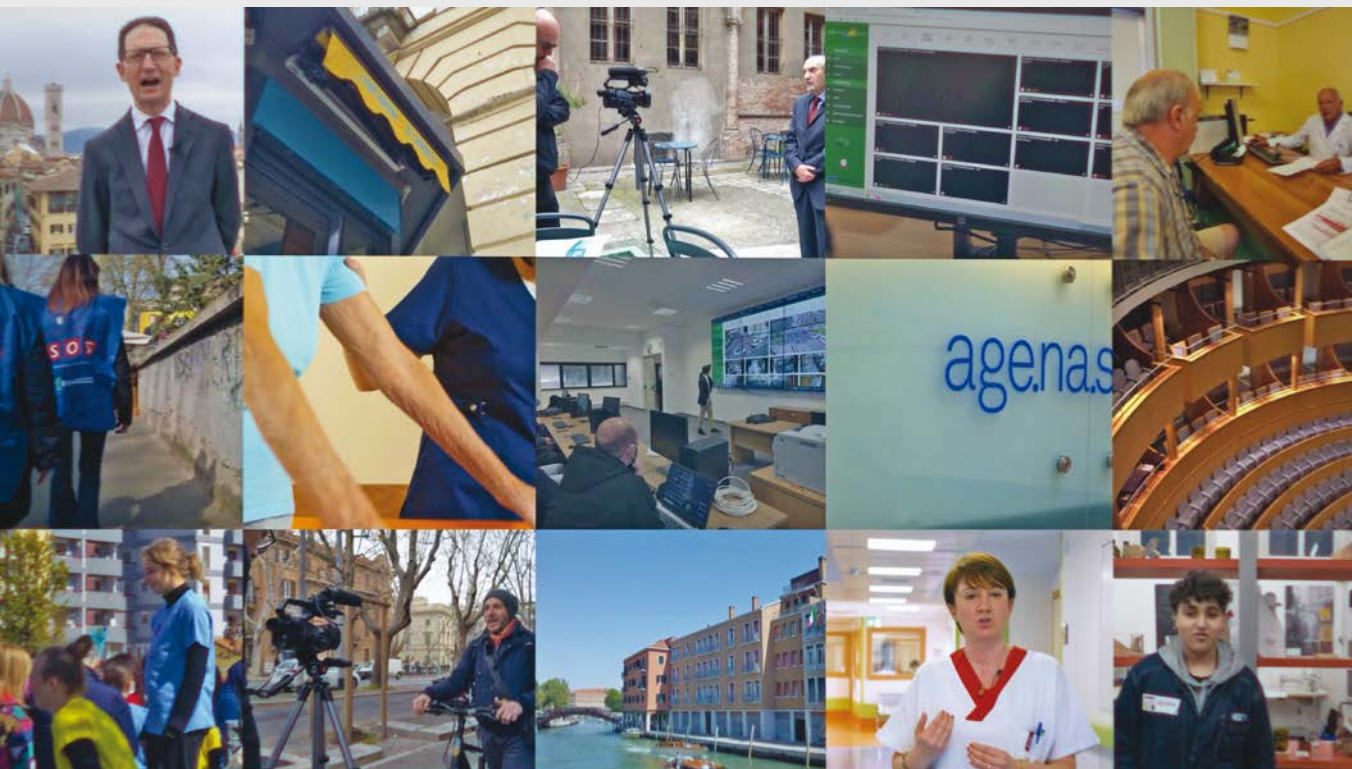


Foto di Stefano Corso

È su queste iniziative che si è focalizza lo speciale Reportage PA dedicato al **PON GOV Cronicità**, progetto finanziato nel quadro del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020. Nato in collaborazione con Ministero della Salute e AGENAS - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, il Reportage ha rappresentato un momento di raccolta e condivisione di esperienze e competenze di tutti gli attori e i professionisti del settore sanitario, che si adoperano per accogliere la domanda di cura dei pazienti cronici nei diversi territori in maniera proattiva e, spesso, facendo sistema.

Un viaggio in **dieci Regioni italiane**, che ci ha condotto da Nord a Sud del Paese, alla scoperta di **dieci buone pratiche** che ci hanno restituito la fotografia di un nuovo paradigma di presa in carico, in cui il **fattore umano** garantisce una *patient experience* modellata sui bisogni del singolo, e le **tecnologie** fanno da leva abilitante per la rimodulazione delle governance territoriali.

Dalle testimonianze dirette di attori locali, medici e pazienti è emerso un cambiamento di prospettiva e una nuova visione culturale sempre più orientata ai principi della *Digital Health* e allo stesso tempo di una gestione del paziente 'olistica', che tenga cioè conto di tutti gli aspetti della persona, sia sanitari che sociali, supportando allo stesso tempo familiari e *caregivers*.

Il cittadino viene messo così al centro dei processi di cura partecipando attivamente alla personalizzazione del proprio iter medico che va dalla prevenzione al follow up. E le buone pratiche diventano dei modelli scalabili e replicabili anche al di fuori delle realtà di riferimento.

## DATA-DRIVEN HEALTH & PATIENT EXPERIENCE: L'INNOVAZIONE DIGITALE IN SANITÀ

di **Simona Solvi**, *Manager Healthcare Innovation (P4I)*,

**Michele Zanelli**, *Associate Partner Data Insights & Organization (P4I)*,

**Federico Della Bella**, *Partner Customer Experience (P4I)*,

**Marco Paparella**, *Partner Healthcare Innovation (P4I)*

Nell'era del PNRR tutta l'attenzione del Paese è rivolta a valutare gli impatti e i benefici, che ci si aspettano, come conseguenza della profonda digitalizzazione in atto a tutti i livelli. Le aspettative rispetto all'innovazione digitale in sanità si stanno alzando e spaziano dal rendere più fruibili i *touchpoint* dei servizi sanitari, al migliorare l'empowerment di pazienti e loro *caregiver*, fino ad ampliare il range di servizi offerti dalle strutture sanitarie e, più in generale, far evolvere verso i principi dell'equità, dell'inclusione e della sostenibilità il Sistema Sanitario nel suo complesso.

La spesa relativa alla digitalizzazione della sanità, secondo le ultime rilevazioni dell'Osservatorio Sanità Digitale del Politecnico di Milano, si è attestata nel 2022 a **1,8 miliardi di euro**, aumentando del 7% rispetto all'anno precedente (in cui già si era registrato un aumento del 12,5%).

### Tecnologie e trend emergenti nella sanità digitale

Per alcune decadi la sanità ha guardato alle tecnologie dell'ICT e all'innovazione digitale prima con timore e poi seguendo un approccio non sempre razionale, fatto di soluzioni frammentate e processi spesso incompiuti sotto il profilo della digitalizzazione. Da diversi anni però, complice una legislazione mirata, la riorganizzazione dei ruoli e delle responsa-

bilità di enti e istituzioni e lo stanziamento di risorse dedicate (in particolare attraverso il PNRR), assistiamo a una **profonda trasformazione digitale dei servizi sanitari** che a partire dagli ospedali sta investendo il territorio e i servizi socio-sanitari e sociali ad esso collegati. Questo dipende anche da una propensione sempre maggiore verso **l'inclusione di tecnologie e modelli organizzativi innovativi**, che nascono in altri contesti, ma

che in ambito sanitario trovano un terreno fertile.

Tra i **trend che stanno interessando la sanità digitale**, infatti, ritroviamo alcuni esempi di tecnologie in forte diffusione nel settore industriale e dei servizi, così come approcci che tipicamente esulano dall'ambito del settore pubblico. Vediamo alcuni esempi di questi fenomeni e dell'impatto che stanno avendo nell'ambito della salute.

- **Intelligenza Artificiale (AI), Realtà virtuale (VR) e aumentata (AR) e Digital Twin:** la di-

sponibilità di dati da un lato e il progresso delle tecnologie dall'altro, ha permesso di sviluppare dispositivi in grado di rispondere alle sfide di diagnosi e cura dei pazienti, ovvero la rapidità e la precisione. Gli algoritmi di Intelligenza Artificiale sono in grado di processare grandi moli di dati e di trovare applicazione, ad esempio, in software di diagnostica per immagini (per l'individuazione precoce di tumori o altre

Le prospettive di sviluppo del sistema della salute ruotano intorno al concetto di centralità dell'esperienza del paziente, condizione necessaria affinché l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi possano trovare pieno compimento, sviluppo e diffusione nei vari strati di popolazione



patologie) o in soluzioni di Telemedicina per valutare i parametri di salute (clinici e comportamentali) del paziente, supportando le decisioni cliniche e personalizzando le terapie. Le applicazioni di Realtà virtuale e aumentata, invece, consentono di realizzare simulazioni di scenario utili sia in ambito formativo che clinico. Tali tecnologie portano al paradigma del Digital Twin, nato in ambito industriale, anche nella sanità la possibilità di replicare una 'copia' digitale del soggetto fisico (in questo caso del paziente) per poterne monitorare da remoto lo stato complessivo di salute, avvalendosi non solo della tecnologia dei Big Data e dell'AI, ma facendo ricorso anche all'utilizzo del Cloud Computing.

- **App e Terapie digitali:** il settore delle app per la salute negli ultimi anni si è evoluto da mero ambito orientato al wellness e tempo libero a un mercato di soluzioni per dispositivi mobili dedicato ad affiancare (o in alcuni casi sostituire) le terapie farmacologiche tradizionali. Di pari passo si è avuta un'accelerazione normativa per inquadrare e regolare le terapie digitali ritenute più affidabili e sicure, equiparandole ai medicinali e sottoponendole a percorsi di sperimentazione analoghi. Lo scopo è quello di arrivare a un mercato di app prescrivibili dal medico ed eventualmente rimborsabili.
- **Sicurezza e protezione dei dati:** è il trend trasversale che accompagna e sostiene lo sviluppo dei fenomeni citati in precedenza. I **dati sanitari raccolti, elaborati, condivisi** sono alla base della trasformazione digitale in atto e di pari passo aumentano le minacce alla sicurezza dei dati sensibili di cittadini e pazienti, costringendo le organizzazioni sanitarie ad **adottare adeguate misure di sicurezza e protezioni dati** in ogni ambito e servizio erogato.
- **Paziente al centro e 'marketing sanitario':** le esigenze dei pazienti, la personalizzazione delle cure e un ruolo attivo del paziente nel suo percorso di prevenzione, cura e fol-

low-up sono il fulcro della digitalizzazione dei servizi, sia in termini di precondizione che di conseguenza. La prima perché senza una **maggior responsabilizzazione e coinvolgimento dei pazienti** diversi servizi (ad esempio la Telemedicina) non avrebbero la diffusione adeguata a garantirne la messa a regime da parte delle strutture sanitarie; la seconda perché una maggior disponibilità di servizi digitali al cittadino-paziente implica un **incremento nel grado di personalizzazione della sua esperienza** all'interno del Sistema sanitario. Tale approccio è vincente tanto per il paziente quanto per le organizzazioni sanitarie, quanto più si crea un **rapporto di fiducia** derivato da una **gestione della relazione con il paziente stesso**.

### La centralità dell'esperienza lungo il *Patient Journey*

Le prospettive di sviluppo del sistema della salute, come si evince, ruotano intorno al concetto di **centralità dell'esperienza del paziente**, condizione necessaria affinché l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi possano trovare pieno compimento, sviluppo e diffusione nei vari strati di popolazione. Tale orientamento implica l'adozione di un approccio organico nello sviluppo e adozione dei servizi offerti al paziente che tenga conto, in primo luogo, della sua esperienza lungo tutto il suo percorso di cura, ovvero il suo **Patient Journey**. Esso, infatti, è costituito dall'insieme di attività, interazioni ed eventi che svolge il paziente da quando ricerca informazioni rispetto ai servizi di una struttura, a quando prenota una visita o un'indagine diagnostica, fino al pagamento della prestazione e il download del referto. Tener conto dell'esperienza del paziente significa non solo mostrare maggior proattività verso i suoi bisogni e costruire una relazione di fiducia, ma anche orientare l'organizzazione verso un miglioramento dei processi nell'erogazione dei servizi e la sostenibilità degli stessi sfruttando le tecnologie digitali.

Le organizzazioni sanitarie in questo momento storico, come già anticipato, sono chiamate al rapido e progressivo sviluppo di servizi basati su tecnologie e modelli organizzativi innovativi. Un approccio alla trasformazione digitale basato sulla comprensione del *Patient Journey* può garantire l'efficace adozione e diffusione dei servizi, siano essi riferiti alla Telemedicina, al Fascicolo Sanitario Elettronico, alla Cartella Clinica Elettronica, solo per citarne alcuni.

La **mappatura del *Patient Journey*** permette di evidenziarne esigenze individuali, funzionalità richieste, strumenti e tecnologie coinvolte. Per essere efficace, la realizzazione del *Patient Journey* deve avvalersi della collaborazione di team multidisciplinari, capaci di portare l'esperienza e il punto di vista dell'utente all'interno dei nuovi servizi. Il modello di *Patient Journey* potrà contenere informazioni quali: i) la descrizione delle attività svolte da ogni attore; ii) gli attori coinvolti, iii) il responsabile delle attività, iv) i vincoli, v) i sistemi informativi coinvolti, vi) i dati e le informazioni in input/output, vii) le metriche di performance, viii) gli strumenti e le competenze richieste per lo svolgimento delle attività, ix) i *touchpoint* dell'utente.

Il confronto dell'esperienza del paziente nello stato attuale del servizio e in prospettiva secondo l'evoluzione prevista consente di anticipare criticità e focalizzare l'attenzione sugli elementi a valore aggiunto per l'utente finale del servizio. In questo senso, la segmentazione degli utenti per cluster omogenei per caratteristiche e/o per servizio (ad esempio: paziente cronico mono-patologico in dimissione ospedaliera con attivazione di un Piano Assistenziale Individuale (PAI) permette di circoscrivere il perimetro di azione. Tale approccio è indispensabile in tutti quei servizi che stanno evolvendo verso un'integrazione tra strumenti fisici e digitali, al fine di comprendere come ottimizzare i servizi agendo sia sulla riorganizzazione delle attività e dei processi esistenti, sia sullo sviluppo appropriato delle componenti digitali.

Prendendo ad esempio il ***Patient Journey per fruire di una prestazione ambulatoriale*** presso una struttura sanitaria, l'analisi si concentrerà sulle fasi di: ricerca informazioni per la scelta della struttura, prenotazione, accettazione, pagamento, erogazione della prestazione e ritiro referto. Dopo aver esplicitato per ciascuna fase gli elementi chiave che consentano di avere una buona comprensione del servizio per come è erogato allo stato attuale, verranno raccolti elementi per l'evoluzione dello stesso tenendo conto dei vincoli e delle prospettive di sviluppo in chiave digitale del servizio. Le aree di miglioramento così individuate potrebbero far riferimento, a titolo esemplificativo: al miglioramento degli strumenti di comunicazione al cittadino-paziente, attraverso il miglioramento dell'interfaccia web e la realizzazione di un chatbot, ovvero di un assistente virtuale che aiuti i pazienti durante tutto il percorso (supporto non dal punto di vista clinico ma di carattere prettamente organizzativo/gestionale); all'automatizzazione dell'invio della documentazione al paziente; alla semplificazione e omogenizzazione delle comunicazioni al paziente attraverso email e SMS.

### Il futuro della sanità digitale

Nella complessità del sistema sanitario la **relazione con il paziente e la sua esperienza nel percorso di cura e assistenza** sono una delle leve che determinano il successo e la sostenibilità dell'ecosistema salute. Con la trasformazione digitale in atto occorre che le organizzazioni sanitarie prendano consapevolezza del fenomeno e sfruttino a proprio vantaggio le **opportunità offerte dalle nuove tecnologie** (AI, Big Data, Cloud solo per citarne alcune) **e dagli approcci più innovativi** (*marketing technologies/martech, service design, agile e lean*) per traguardare un nuovo modello di sanità digitale e fisica al servizio del cittadino-paziente.



## FORUM SANITÀ 2023: L'ACCENTO SUL FUTURO

I

Dopo 'One Health, digital', filo rosso delle due precedenti edizioni, quest'anno il claim di FORUM Sanità ha messo al centro la parola 'futuro': uno sguardo a tutto tondo sull'impatto dell'innovazione organizzativa e digitale in sanità ha caratterizzato, infatti, l'edizione 2023 della manifestazione, nella convinzione che sia arrivato il momento di guardare alle ricadute degli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e anche oltre. È nell'ambito del PNRR che sono state poste le basi per lo sviluppo della sanità territoriale, così come sono stati sostenuti specifici progetti per il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e dei sistemi per la raccolta e valorizzazione dei dati, l'aggiornamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, lo sviluppo di competenze dei professionisti sanitari. Questa disponibilità di strumenti, tecnologia e nuove infrastrutture deve però tradursi in termini di efficienza e qualità della cura e, perché questo accada, non basta la sola tecnologia, serve migliorare l'efficacia organizzativa, serve un cambiamento dei *pattern* di comportamento e quindi un cambio culturale che passi attraverso le persone.

L'ottava edizione di FORUM Sanità, per la prima volta 'targata' DIGITAL360, ha visto su questi temi due giorni di incontro e confronto esclusivamente in presenza - il 25 e 26 ottobre a Roma al THE HUB Lventure GROUP - organizzati in collaborazione con 27 partner: Accenture, AGENAS, Agile, Avaya, BeeliveIT, Cisco Italia, Coopservice e Servizi Italia, Dedalus, Doctolib, Dromedian, DXC Technology, EHT, Endostart, Expert.ai, Google Cloud, Gyala, HPE-Intel, INIX Group Italia, Kibernetes, Maps Healthcare, Maticmind, Mead Informatica, Microsoft in partnership con Poste Italiane, MongoDB, Oracle, Selexi, Zoom.

### I temi

Territorio digitale e Connected Health; Health Data e Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE); Ospedali del futuro; Persone, ruoli e competenze per la sanità digitale. Questi i temi centrali di FORUM Sanità 2023, a partire dai quali sono state esplorate e approfondite tutte le declinazioni dell'innovazione in sanità. Ecco alcuni dei focus emersi: la telemedicina e i nuovi modelli di prevenzione, cura e monitoraggio; la riorganizzazione della medicina territoriale e le modalità da mettere in campo per dare una spinta alla medicina personalizzata e favorire l'accessibilità delle cure, modificando la *citizen/patient experience*; l'evoluzione degli ospedali digitali e della filiera dei servizi



Foto di Rachele Maria Curti

lungo tutta la *supply chain*, offrendo nuove prospettive per la diagnosi precoce, la previsione delle patologie e la personalizzazione dei trattamenti; la strategia *data-driven health* e il Fascicolo Sanitario Elettronico quale supporto efficace per questa strategia; la necessità di lavorare sul *mindset* culturale e organizzativo di professionisti, strutture sanitarie e cittadini-pazienti. In generale, è emersa l'esigenza di garantire un sistema sanitario più sostenibile e più vicino al territorio, un sistema sanitario digitale centrato sulle persone, che valorizzi il ruolo degli operatori sanitari e punti sulla formazione delle loro competenze digitali, con la finalità di migliorare l'efficienza e la qualità delle cure.

### I numeri

Le due giornate di FORUM Sanità 2023 sono state una grande occasione di confronto tra gli stakeholder della sanità pubblica e privata. Hanno partecipato Ministri, enti centrali, assessorati regionali, agenzie per la salute, direzioni competenti delle Regioni, vertici strategici e clinici delle aziende sanitarie, socio-sanitarie e ospedaliere, società medico scientifiche, ordini e collegi delle professioni sanitarie, aziende di consulenza, Università e istituti di ricerca, provider TLC, società in-house delle Regioni, start up, imprese fornitrici di dispositivi ICT HW e SW, cooperative di servizi, terzo settore, associazioni di pazienti e cittadinanza organizzata, associazioni imprenditoriali, media.

Quest'anno l'evento si è svolto completamente in presenza. Nel pro-





gramma della manifestazione si sono alternati: **Scenari**, convegni dedicati e visioni e grandi temi di interesse nazionale; **Academy**, sessioni di trasferimento di know-how con presentazioni di buone pratiche, progetti e soluzioni; **'Conversazioni con...'**, interviste a esperti e rappresentanti istituzionali; **Tavoli di lavoro**, momenti di confronto a porte chiuse tra comunità di pratica. Novità di quest'anno i **Coffe Talk**, organizzati dal media partner HealthTech360 e dedicati al confronto su tematiche verticali con i protagonisti della sanità.

Questi i numeri:

- 20 eventi tutti in presenza: 4 Scenari, 2 'Conversazioni con...', 7 Academy, 6 Tavoli di lavoro e 3 Coffe Talk
- 63 relatori
- 106 partecipanti ai Tavoli di lavoro
- 643 partecipanti unici
- 27 partner e 15 patrocini

### Il premio

Individuare i migliori progetti in ambito sanitario che si basano su tecnologie all'avanguardia (quali l'Intelligenza Artificiale, la Realtà Virtuale, il Metaverso, il Digital Twin, la Robotica, solo per citarne alcune) o capaci di mettere in atto modelli organizzativi e di servizio in discontinuità con gli approcci tradizionali. Questo l'obiettivo del Premio, promosso dal Gruppo DIGITAL360 all'interno di FORUM Sanità 2023. L'iniziativa ha voluto far emergere idee, progetti, soluzioni e prodotti sviluppati per migliorare i servizi di prevenzione, diagnosi, assistenza e cura, anche in ottica di condivisione, nonché



Vai agli eventi e scopri i protagonisti della manifestazione



Guarda il videopodcast dedicato all'evento



Foto di Rachele Maria Curti

riconoscere e sostenere competenze, capacità e passione alla base dell'innovazione nell'approccio integrato e multidisciplinare al concetto di salute.

L'edizione 2023 del Premio prevedeva sei ambiti tematici: *Smart hospital*, tecnologie avanzate e soluzioni digitali volte a migliorare efficienza, qualità dell'assistenza, percorso ed esperienza di ciascun paziente nel relazionarsi con i servizi sanitari; *Data-driven health*, utile a ottimizzare i processi decisionali in sanità e migliorare l'esperienza del paziente; *Citizen Journey*, caratterizzata dalla presenza del cittadino/paziente al centro del percorso di prevenzione, assistenza e cura; *Operations e Logistica sanitaria*, soluzioni logistiche all'avanguardia in grado di garantire efficienza nei servizi di cura e assistenza; *Competenze digitali*, necessarie per una vera innovazione sostenibile; *Life Science*, l'innovazione digitale per affrontare le sfide della ricerca scientifica, come la biodiversità, la genomica, la medicina personalizzata o la scienza alimentare.

Tra tutti i candidati, sono stati selezionati come vincitori: Fondazione ENPAM con "Tech2Doc", So.Re.Sa. SpA con "Smart wAlting list", Azienda USL di Bologna con "Virtual Clinics Oculistiche", Regione Toscana con "SANITÀ (CENTO PER CENTO) DIGITALE – La citizen journey Toscana", ASST Papa Giovanni XXIII con il progetto "Indoor tracking dei dispositivi elettromedicali", Fondazione IRCCS Istituto Nazionale dei Tumori con "PROACT 2.0", le start up Pillnovations srl con "PHARME" e Niverbec con "Tecnologia innovativa al servizio dell'emergenza".



Scopri i vincitori del Premio 2023



## PER SAPERNE DI PIÙ

|

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo sui temi de dell'innovazione e della digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione dei principali appuntamenti.



◀ **Il patient journey nell'era digitale: come personalizzare e rendere più sostenibile il percorso di cura**

21 febbraio 2023

In collaborazione con: Salesforce



◀ **Sanità digitale: le nuove frontiere dell'accoglienza per pazienti e visitatori**

22 giugno 2023

In collaborazione con: Samsung



◀ **Intelligenza Artificiale e Sanità: come cogliere l'opportunità attraverso la collaborazione tra pubblico e privato**

16 maggio 2023



◀ **FORUM PA CAMP Sicilia | La sanità che innova: modelli, strumenti e tecnologie**

19 luglio 2023

In collaborazione con: Dell Technologies, Intel



◀ **FSE 2.0: nodo strategico della trasformazione digitale del nostro Sistema Sanitario**

17 maggio 2023

In collaborazione con: Dedalus



◀ **FORUM PA CAMP Lazio | La sanità che innova: modelli, strumenti e tecnologie**

4 ottobre 2023

In collaborazione con: Dell Technologies, Intel, VmWare



◀ **FSE 2.0. Un modello integrato per l'adozione e l'utilizzo**

17 maggio 2023



# SCUOLA E ISTRUZIONE



## UNA SCUOLA PERSONALIZZATA CHE VALORIZZI I TALENTI: LA VISIONE (IM)POSSIBILE A CUI LAVORARE NEI PROSSIMI ANNI

|

di **Michela Stentella**, *Direttrice responsabile testata forumpa.it*

Costruire una scuola basata sulla **personalizzazione dell'insegnamento e degli apprendimenti** e sulla **valorizzazione dei talenti** individuali, di tutti e di ciascuno. Una scuola che possa essere un ponte per i ragazzi e le ragazze che ancora devono scegliere la strada da imboccare una volta usciti dalle aule e che fornisca, accanto alle conoscenze, anche e soprattutto le competenze necessarie per trovare il proprio posto nella società e nel mondo del lavoro. Questi obiettivi programmatici sono stati richiamati nell'ultimo anno dal Ministro dell'istruzione e del merito, Giuseppe Valditara, praticamente in tutti i suoi interventi pubblici e sono stati collegati in particolare ad alcune iniziative, come l'introduzione della **figura del docente tutor** nell'ambito della Riforma dell'orientamento prevista dal PNRR o la **Riforma dell'istruzione tecnico-professionale** approvata a settembre. Ma al di là delle singole misure, questi obiettivi racchiudono probabilmente la vera sfida per il mondo della scuola e l'orizzonte di riferimento per tutti gli interventi già avviati e per quelli ancora da avviare. Una sfida che si inserisce a pieno titolo nell'**Anno europeo delle competenze**, che ha preso il via il 9 maggio scorso con l'obiettivo di promuovere la parità di accesso allo sviluppo riducendo le disuguaglianze e la segregazione nell'istruzione, rilanciando l'importanza della formazione come elemento decisivo per cogliere le opportunità offerte dalla transizione verde e digitale. Una sfida che, tuttavia, potrà essere affrontata solo se prima verranno sciolti alcuni nodi problematici che, come abbiamo evidenziato anche nelle pas-

sate edizioni del nostro Annual Report, sono di lungo corso e di grande portata per il mondo della scuola.

**Il PNRR potrebbe non essere risolutivo**, pur stanziando risorse inedite e prevedendo riforme e investimenti che toccano una grande varietà di temi, dalla formazione di dirigenti, docenti e personale amministrativo alla Riforma del sistema di istruzione tecnica e professionale, dalla costruzione di nuove scuole alla riduzione dei divari territoriali, dalla realizzazione di scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori all'investimento in nuove competenze e nuovi linguaggi. L'impatto più o meno strutturale del Piano dipenderà dalla tempestività nel raggiungere i target fissati (indispensabile per non perdere i finanziamenti), ma anche dalla qualità dei progetti messi in campo, e i due aspetti rischiano di non andare sempre d'accordo. Il 2023 ci racconta segnali di difficoltà, dovuti anche a cause esterne come la precaria situazione internazionale, il che ha portato, ad esempio, a inserire la scadenza di giugno 2023 per l'Investimento 1.1 del PNRR "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia" (Missione 4 - Componente 1) nella proposta di modifica inoltrata dal governo italiano alla Commissione europea in relazione al pagamento della quarta rata. Altri aspetti peseranno poi sui reali effetti di sistema del PNRR e sul futuro della scuola: la tipologia e la qualità della formazione riservata ai docenti, quanto le scuole sapranno gestire il cambiamento e quanto potranno dedicarsi a questo, invece che a dirimere criticità quotidiane e pratiche percepite come inutili e ridondanti.

In sostanza, la creazione di valore non può



più dipendere soltanto dall'impegno e dalla buona volontà dei singoli (pur fondamentale, come è stato ad esempio nel momento più critico della risposta alla pandemia), ma da requisiti di sistema che investono l'organizzazione nel suo complesso.

### Quali nodi sciogliere per una scuola che valorizzi i talenti

Come sempre sono i numeri ad offrirci il contesto di riferimento. Per un quadro complessivo del sistema di istruzione nel nostro Paese possiamo certamente partire dal **Rapporto OCSE Education at a glance 2023**, un report di circa 400 pagine che ogni anno

offre una comparazione delle statistiche nazionali dei 38 Paesi membri dell'OCSE, più Argentina, Brasile, Cina, India, Indonesia, Arabia Saudita e Sud Africa, per misurare lo stato dell'istruzione nel mondo. Ecco solo alcuni dei dati emersi in occasione della presentazione nel settembre scorso: in Italia il 22% dei giovani, più di 1 su 5, non ha il diploma di istruzione secondaria superiore (contro il 14% nell'area OCSE); la spesa in istruzione è ancora troppo bassa (il

4,2% del Pil contro il 5,1% della media OCSE); la professione del docente è poco attrattiva, anche per via degli stipendi (se guardiamo per esempio al potere d'acquisto per gli stipendi degli insegnanti della scuola secondaria superiore, tra il 2015 e il 2022 questo risulta diminuito di 4 punti percentuali. Certamente una buona notizia quest'anno è la firma definitiva del nuovo Ccnl 2019-2021 che porterà un incremento salariale medio mensile a regime di 124 euro per i docenti); c'è un'età media molto elevata nel corpo docente (il 61% degli insegnanti ha un'età pari

o superiore a 50 anni rispetto a una media OCSE del 39%); la percentuale di Neet, ovvero chi non studia, non lavora e non riceve una formazione, in Italia è al 16,3% contro il 9,9% dei Paesi OCSE.

Interessante il **focus sull'istruzione tecnico professionale**: secondo il Rapporto OCSE in Italia il 40% dei giovani di 15-19 anni è iscritto a percorsi di istruzione secondaria superiore a indirizzo tecnico-professionale, rispetto al 23% dell'area OCSE. Ma nonostante questi numeri alti 'in ingresso', i tassi di occupazione dei diplomati dopo uno o due anni dal conseguimento del titolo sono i più bassi in tutta l'area OCSE, con una percentuale pari al 55%. Il dato conferma che qualcosa non funziona nel collegamento tra formazione tecnico-professionale e mondo del lavoro, come ci racconta anche l'ultimo report sulle *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine* elaborato nell'ambito del Sistema informativo Excelsior, realizzato da Unioncamere in collaborazione con ANPAL e diffuso nel marzo scorso. Secondo il report, tra il 2023 e il 2027 il 48,1% del fabbisogno occupazionale in Italia riguarderà profili in possesso di un diploma di tipo tecnico-professionale, ma l'offerta formativa complessiva riuscirebbe a soddisfare solo il 60% di questa domanda potenziale, con i *mismatch* più critici per gli ambiti di studio relativi a trasporti e logistica, costruzioni, sistema moda e meccanica, mecatronica ed energia, per cui si prevede che tra il 2023 e il 2027 l'offerta potrebbe coprire circa meno di un terzo della domanda potenziale. Il **disegno di legge per l'istituzione della filiera formativa tecnico-professionale** approvato a settembre dal Consiglio dei ministri dovrebbe intervenire proprio sul *mismatch* scuola-lavoro e potenziare l'istruzione tecnica e professionale affinché sia «in grado di garantire agli studenti una formazione che valorizzi i talenti e le potenzialità di ognuno e sia spendibile nel mondo del lavoro, garantendo competitività al nostro sistema produttivo», come ha dichiarato il Ministro Valditara.

Nella scuola la creazione di valore non può più dipendere solo dall'impegno e dalla buona volontà dei singoli, pur fondamentale come è stato ad esempio nel momento più critico della risposta alla pandemia, ma da requisiti di sistema che investano l'organizzazione nel suo complesso

La domanda di fondo è: **stiamo preparando i giovani alle professioni del futuro?** Ecco, quindi, un altro tema legato al *mismatch* scuola-lavoro ed evidenziato nel Report Unioncamere Excelsior: quello delle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering, and Mathematics*). Dal confronto tra domanda e offerta di lavoratori con formazione terziaria emerge nel complesso un'offerta insufficiente a coprire le necessità del sistema economico per 9mila unità all'anno, ma questo saldo nasconde differenze significative tra i diversi ambiti di studio. Nel dettaglio, si prevede che nel prossimo quinquennio risulterà più marcata la **carezza di offerta di laureati nell'indirizzo medico-sanitario** (mancheranno 12mila laureati ogni anno), **in quello economico-statistico** (8mila unità annue) e di **lavoratori con un titolo terziario nelle discipline STEM** (6mila unità annue). In particolare, nelle STEM, si osservano i *mismatch* più critici nell'ambito delle scienze matematiche, fisiche e informatiche e in quello ingegneristico. Su questo tema sono state emanate nel 2023 le **Linee guida per le discipline STEM**, inviate ai dirigenti scolastici, ai docenti, agli studenti, con l'obiettivo di introdurre nel piano triennale dell'offerta formativa delle scuole proprio azioni dedicate a rafforzare le competenze matematiche-scientifiche-tecnologiche e digitali attraverso metodologie didattiche innovative. Percorsi formativi di potenziamento e di orientamento verso le discipline STEM realizzati con particolare riferimento alle studentesse sono stati finanziati con 600 milioni di risorse PNRR.

Spostandoci sugli **ITS Academy**, altro grande focus delle riforme PNRR, il monitoraggio annuale realizzato da INDIRE ci dice che, a un anno dal diploma, l'86,5% degli studenti degli ITS Academy che hanno concluso il proprio percorso di studi nel 2022 ha trovato un'occupazione. Di questa percentuale (pari a 5.556 diplomati), il 93,6% svolge un lavoro coerente con gli studi effettuati. Inoltre, il dato dei non occupati, pari al 13,5%, è

quasi la metà dello scorso anno. Si tratta del migliore risultato di sempre per gli ITS Academy. E per potenziare sempre più il sistema dell'istruzione tecnologica superiore e garantire una migliore attuazione della riforma e delle misure del PNRR, nel luglio scorso è arrivato il nuovo decreto per l'assegnazione delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica agli ITS Academy per l'anno formativo 2023/2024, per un importo di oltre 48,3 milioni euro. Il fondo, atteso da Fondazioni ITS e Regioni, potrà essere utilizzato nel 2023 per finanziare i corsi e l'offerta formativa e anche per dotare gli ITS Academy di nuove sedi e per potenziare i laboratori e le infrastrutture tecnologicamente avanzate. Tornando al Report OCSE, emergono anche alcuni dati meno prevedibili, in particolare quello secondo cui le nostre aule sarebbero meno affollate rispetto alla media degli altri Paesi. Dato che però altre fonti non confermano: il **XXI Rapporto sulla sicurezza delle scuole, presentato da Cittadinanzattiva** sempre a settembre, evidenzia come, nonostante la denatalità abbia avuto un grosso impatto già nel 2022-2023 facendo registrare complessivamente 121mila studenti in meno rispetto all'anno precedente, in media più di una classe su cento risulterebbe sovraffollata (con un numero di studenti superiore a 27) e si arriva fino a cinque classi su cento se guardiamo alle sole scuole superiori. Il dato è importante, perché una scuola che punti alla personalizzazione degli apprendimenti ha bisogno anche di spazi adeguati, sicuri, accoglienti che non sempre sono presenti. Sempre Cittadinanzattiva riporta che, tra settembre 2022 e agosto 2023, sono stati registrati 61 crolli negli edifici scolastici, numero mai raggiunto negli ultimi 6 anni. La situazione dell'edilizia scolastica richiede interventi molto ampi, che secondo Cittadinanzattiva i pur consistenti fondi stanziati dal PNRR non saranno sufficienti a sostenere. Un esempio? Per la messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole erano previsti 3,9 miliardi di euro, ma a causa dell'incre-



mento dei prezzi delle materie prime il numero previsto di interventi potrebbe essere ridotto rispetto alle stime iniziali.

Un altro tema da non dimenticare è quello della **lotta alla dispersione scolastica, alla povertà educativa e ai divari territoriali** per non lasciare indietro nessuno. Che evoluzione sta registrando il nostro Paese su questi temi? Ecco alcuni dati che emergono dall'Audizione in Senato del Ministro Valditara del 9 maggio 2023, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica. La dispersione scolastica in Italia è scesa nel corso degli ultimi anni: se nel 1992 era il 37,5%, si è poi attestata al 12,7% nel 2021, come risulta dall'ultima rilevazione EUROSTAT. Ma i livelli sono ancora troppo alti, se consideriamo che il traguardo posto dal PNRR per il 2026 è la riduzione al 10,2%, fermo restando l'obiettivo del 9% al 2030, nell'ambito della costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione. Si riscontra inoltre una forte disparità tra Regioni e uno svantaggio molto accentuato nel Mezzogiorno. In Sicilia l'abbandono scolastico si attesta al 21,1%, in Puglia al 17,6%, in Campania al 16,4% e in Calabria al 14%. C'è poi anche la dispersione scolastica implicita, determinata dal mancato raggiungimento di competenze adeguate pur a fronte del conseguimento di un determinato titolo di studio. La lettura congiunta dei dati sulla dispersione scolastica classicamente intesa (12,7%) e su quella implicita (9,5%) mostra che, a livello nazionale, la popolazione studentesca che si trova in condizione di fragilità degli apprendimenti si attesta a oltre il 20%, cioè un giovane su 5. In quest'ambito il PNRR interviene in particolare con l'Investimento 1.4 "Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali", ma pesano anche gli interventi infrastrutturali (mense, palestre, tempo pieno) e quelli sull'orientamento e la qualità dell'insegnamento, strettamente connessi alle riforme e alla formazione dei docenti. Una visione di sistema, alla quale si è aggiunto nel 2023 un intervento

straordinario che prevede investimenti per oltre 325 milioni di euro: si tratta dell'**Agenda Sud**, il programma per il contrasto alla dispersione scolastica e riduzione dei divari territoriali lanciato nel giugno scorso.

### **Semplificare: condizione necessaria per mettere al centro la vera missione della scuola**

Affinché la scuola possa concentrarsi sulla sua missione principale, che è quella educativa, dobbiamo liberarla dai lacci burocratici: è partendo da questa premessa che il MIM ha adottato con il Decreto ministeriale n.73 del 28 aprile un **Piano di semplificazione per la Scuola articolato in 20 punti**, che vede nel digitale lo strumento fondamentale per offrire migliori servizi alle famiglie e per sostenere la revisione dei processi interni, velocizzando le procedure e alleggerendo gli oneri legati ad adempimenti amministrativi che spesso le scuole non riescono a gestire, perché non hanno personale sufficiente o sufficientemente formato.

Un Piano che si svilupperà nell'arco di tre anni ma di cui, come evidenziato in questo capitolo nell'articolo di Davide D'Amico, si possono già vedere i primi risultati. Un esempio? L'assegnazione delle cattedre a inizio anno scolastico: secondo i dati forniti dal MIM ci sono state 2.850 nomine in più rispetto allo scorso anno e una copertura dei posti dell'80% (quasi il doppio rispetto al 2022). Si sono ridotti del 35% i tempi per l'inoltro della domanda di immissione in ruolo e del 50% per quella di supplenza e una nuova funzionalità digitale per la rinuncia diretta consente di accelerare le sostituzioni dei docenti.

È stata inoltre avviata l'11 ottobre la **piattaforma online 'Unica'** pensata per mettere a disposizione, in un unico punto di accesso digitale e in maniera semplice e intuitiva, tutte le interazioni possibili tra scuola e famiglia e supportare ragazzi e ragazze nelle scelte relative al proprio percorso di studi, mettendo a disposizione un **E-Portfolio personale**





che valorizzi le esperienze e le competenze di ciascuno lungo il percorso di studi e favorendo il confronto con le nuove figure del tutor scolastico e del docente orientatore. La piattaforma, come ricordato in occasione del lancio, sarà disponibile per oltre 10mila scuole statali e paritarie, interessando più di 6,5 milioni di studenti, circa 8 milioni di genitori, delegati, tutori o responsabili genitoriali, e più di 1 milione di persone che lavorano ogni giorno nella scuola.

Tra le misure previste dal Piano c'è anche **l'accompagnamento al PNRR**: assistenza dedicata alle scuole sia online che sul territorio, attraverso le azioni delle *equipe* formative territoriali, per la realizzazione delle misure del PNRR Istruzione, con l'obiettivo di: garantire la completa adesione delle scuole e raggiungere *milestone* e target; valorizzare gli investimenti in formazione, processi e tecnologia, come leva per il miglioramento delle attività formative; semplificare le attività amministrative e gestionali in capo alle segreterie scolastiche. Proprio il percorso di attuazione del PNRR ha infatti messo in evidenza la difficoltà nel gestire, con l'attuale organizzazione e disponibilità di personale, risorse inedite e procedure complesse, nuove, con tempi stretti, indicazioni non sempre chiare e tempestive, o cambiamenti in corsa. Scuole ed enti locali si sono trovati ad affrontare in questo senso difficoltà analoghe, a cui si sono sommate per l'aggiudicazione degli appalti di lavori tutte le ripercussioni dovute all'aumento dei costi delle materie prime legato alla situazione internazionale.

### **PNRR: quando il meccanismo rischia di incepparsi**

Nel 2022 oltre all'approvazione, come da cronoprogramma, delle sei Riforme previste dalla Missione 4 del PNRR per la parte di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito, avevamo registrato l'assegnazione ai soggetti attuatori (enti locali e scuole) delle risorse per realizzare gli investimenti previsti dal Piano.

Per gli investimenti sulle infrastrutture, erano stati chiusi gli Avvisi per i seguenti interventi da realizzare entro il 2026: **2.190 interventi di edilizia per asili nido e scuole per l'infanzia** per un budget di 3 miliardi (e 108 milioni di budget aggiuntivo), di cui 2,4 miliardi per asili nido e 600 milioni per scuole dell'infanzia (mentre altri 381 progetti sono finanziati da 700 milioni di risorse nazionali); **1.000 nuove mense (o miglioramento di quelle esistenti)**, con 400 milioni e 200 milioni di budget aggiuntivo; **444 nuove palestre (o miglioramento di quelle esistenti)**, con 300 milioni di budget; **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); **2.158 interventi per la messa in sicurezza e riqualificazione delle scuole** con 3,9 miliardi di risorse (3,2 miliardi per i cosiddetti 'progetti in essere', interventi già attivati dopo febbraio 2020, mentre 500 milioni sono stati ripartiti su base regionale).

Il 2023 avrebbe dovuto essere quindi l'anno della messa a terra dei progetti. In realtà, come già appariva evidente dalle prime proroghe concesse a fine 2022, ci sono diversi segnali che mostrano le difficoltà incontrate in questo passaggio e i ritardi accumulati nel momento in cui si è trattato di fare il salto dall'assegnazione dei fondi alla realizzazione (presentazione dei progetti esecutivi in modo conforme, quindi rispettando specifiche istruzioni operative, aggiudicazione delle forniture e dei servizi). Le maggiori criticità hanno riguardato **la scadenza individuata per l'aggiudicazione delle gare di appalto per gli interventi di**

Le scuole hanno a disposizione tante risorse. La domanda non è (soltanto) se riusciranno a utilizzarle tutte, ma se riusciranno a farlo in un quadro organico, in cui l'introduzione di nuove tecnologie vada di pari passo con un'innovazione della didattica che metta davvero al centro le persone



**edilizia in asili nido e scuole dell'infanzia** (costruzione di nuove strutture e messa in sicurezza di quelle esistenti, per aumentare l'offerta educativa nella fascia 0-6 su tutto il territorio nazionale). La scadenza è stata prorogata due volte, prima dal 31 marzo al 31 maggio e poi al 20 giugno 2023. Alla scadenza PNRR del 30 giugno, comunque, oltre il 91% dei contratti risultavano aggiudicati dagli enti locali: percentuale non completa quindi, ma che la Commissione europea ha valutato positivamente, tenendo conto di tutte le difficoltà intervenute. Va ricordato, infatti, che nella fase di progettazione il forte aumento dei prezzi per le lavorazioni di edilizia scolastica a causa della guerra ha portato i Comuni a dover rivedere il numero dei nuovi posti aggiuntivi creati e riapprovare i progetti e questo ha rallentato le procedure di gara e affidamento. Il MIM ha sottolineato come, anche in questo caso, la semplificazione sia stata la chiave di volta, grazie alle misure introdotte dal cosiddetto "Decreto PNRR 3" (articolo 24 del DL 13/2023, convertito con modificazioni, nella Legge n. 41/2023) che hanno consentito di abbattere i tempi medi per la progettazione e l'appalto dei lavori, ma accanto a questo c'è stata anche un'attività di assistenza e il supporto tecnico agli enti locali fornito da Invitalia. In ogni caso, l'ampliamento dei posti negli asili nido è uno dei dieci interventi (con scadenze di target e *milestone* previste nel primo semestre 2023) inseriti dal Governo nella proposta di modifica inoltrata nel luglio scorso alla Commissione europea, in relazione al pagamento della quarta rata: la proposta rimodula l'obiettivo intermedio con l'aggiudicazione di un primo set di interventi e impegna il governo a emanare un nuovo bando per raggiungere l'obiettivo finale. Ricordiamo che il target PNRR da raggiungere è di **264.480 nuovi posti tra asili nido e scuole materne entro la fine del 2025**. Non possiamo rimandare: pensiamo che già nel 2002 il Consiglio europeo aveva fissato al 2010 il raggiungimento, in ogni Stato membro, di un livello assistenziale che

arrivasse a coprire almeno il 33% dei bambini al di sotto dei tre anni di età. Nel 2019, prima della pandemia, l'Italia non aveva ancora raggiunto questo traguardo, attestandosi al 26,9% e addirittura al 15% nelle Regioni del Mezzogiorno. Nel frattempo, il Consiglio d'Europa con la Raccomandazione 14785/22 del 29 novembre 2022 ha alzato il target al 45% da raggiungere entro il 2030.

Il 2022 era stato anche l'anno dell'approvazione del Piano Scuola 4.0: **2,1 miliardi di euro** assegnati 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. Due le azioni previste: la **trasformazione fisica e virtuale di almeno 100mila 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*). Anche in questo caso dopo una prima risposta positiva delle scuole nella fase di presentazione dei progetti, c'è stato un collo di bottiglia nella fase di completamento delle operazioni di aggiudicazione delle forniture e/o dei servizi. Il termine è stato quindi prorogato dal 30 giugno al 30 settembre e poi al 30 novembre 2023. Le scuole hanno segnalato diversi problemi che hanno ostacolato il rispetto della scadenza per gli affidamenti relativi all'investimento "Scuola 4.0", tra questi la farraginosità dei controlli amministrativi sul titolare effettivo e la mancanza di linee guida su DNSH e CAM.

Senza dimenticare il tema dell'organico a disposizione delle scuole, dalla mancanza del Dirigente scolastico di ruolo in circa mille istituti all'avvio dell'anno scolastico, alle sedi prive di Dsga (il capo della segreteria) che sono oltre 2.500, come riportato dal Sole 24 ORE in un articolo dell'11 settembre. Per entrambi i ruoli sono comunque atte-



se prossime assunzioni (circa mille dirigenti scolastici e 2.600 Dsga). Manca inoltre anche personale tecnico-amministrativo, oltre che di vertice, nonostante con il "Decreto PA bis" siano stati stanziati 50 milioni di euro per rafforzare le segreterie proprio in vista degli adempimenti legati al PNRR.

### **Orientamento, tutor e formazione dei docenti: non solo infrastrutture per il cambio di rotta**

A dicembre 2022 il Ministero aveva adottato, in attuazione del PNRR, **le Linee guida per l'orientamento** che introducono, a partire dall'anno scolastico 2023/2024, moduli curriculari di orientamento formativo per gli studenti della scuola secondaria. Ogni modulo prevede apprendimenti personalizzati che vengono registrati in un portfolio digitale, l'*EPortfolio*, sulla piattaforma Unica.

Le stesse Linee guida istituiscono due nuove figure professionali: il **docente tutor** e il **docente orientatore** che sono secondo le dichiarazioni del Ministro «il primo passo di un percorso di sempre maggiore personalizzazione della didattica, nella direzione di una scuola che faccia emergere le potenzialità e i talenti di ogni studente e favorisca una scelta consapevole e ponderata per il percorso di studi e di lavoro». Queste due figure, per cui tra l'altro la scorsa Legge di bilancio ha previsto uno stanziamento di 150 milioni di euro, dovranno avere un dialogo costante con lo studente, la sua famiglia e i colleghi, saranno attivi nelle classi del secondo biennio e dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado e per svolgere questo ruolo seguiranno percorsi di formazione dedicati. Nell'articolo di Aluisi Tosolini in questo capitolo si spiega in dettaglio cos'è previsto in relazione a queste due figure.

Come già ricordato, un'altra azione centrale è la formazione di tutto il personale della scuola, non solo per svolgere le procedure legate al PNRR, ma anche per garantire un'offerta formativa sempre più adatta a fornire conoscenze e competenze all'avvan-

guardia e personalizzate rispetto ai bisogni dei singoli studenti.

In particolare, ad agosto è stato firmato un decreto che destina alle scuole oltre 8 milioni di euro del PNRR per investimenti nella didattica digitale integrata e nella formazione del personale scolastico alla transizione digitale. Il decreto contribuirà al raggiungimento del target europeo che prevede, entro il 31 dicembre 2024, la formazione di 650mila tra dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo, l'attivazione di 20mila corsi di formazione e il coinvolgimento di 8mila istituzioni scolastiche.

Con una ulteriore linea di investimento, sono stati destinati 450 milioni di euro, sempre fondi PNRR, alla formazione di tutto il personale scolastico in servizio, in particolare: per i docenti, sui temi della transizione digitale a supporto del Piano Scuola 4.0; per il personale ATA, sulla digitalizzazione delle procedure amministrative; per i dirigenti scolastici, sull'innovazione didattica e digitale.

Altri 150 milioni di euro sono stati dedicati alla realizzazione di percorsi formativi di lingua e di metodologia *Content language integrated learning* (CLIL) di durata annuale, finalizzati al potenziamento delle competenze linguistiche dei docenti in servizio e al miglioramento delle loro competenze metodologiche di insegnamento.

Per chiudere sempre sul tema dei docenti, ricordiamo che ad agosto è stato firmato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definisce il nuovo percorso universitario e accademico di formazione iniziale per gli insegnanti della scuola secondaria di I e II grado, una riforma attesa da oltre un anno. Con il cosiddetto "DPCM 60 CFU", pubblicato il 25 settembre in Gazzetta Ufficiale, è finalmente tutto pronto per l'avvio dei nuovi percorsi di formazione abilitante, un passo indispensabile per la piena attuazione della Riforma della formazione iniziale e continua e del reclutamento dei docenti.



## Trasformare la scuola, non riformarla

In conclusione, ci sembra di ispirazione riprendere una citazione di Ken Robinson, educatore e scrittore britannico morto nel 2020, una delle voci più influenti e originali in materia di istruzione a livello internazionale, fautore della 'scuola creativa'.

*«The fact is that given the challenges we face, education doesn't need to be reformed - it needs to be transformed. The key to this transformation is not to standardize education, but to personalize it, to build achievement on discovering individual talents of each child, to put students in an environment where they want to learn and where they can naturally discover their true passions».*

*«Viste le sfide che stiamo affrontando, la scuola non ha bisogno di essere riformata, ha bisogno di essere trasformata. La chiave per questa trasformazione non è la standardizzazione dell'educazione, ma la sua personalizzazione, darsi come obiettivo la scoperta del talento individuale di ciascun ragazzo, mettere ogni studente in un ambiente dove possa imparare e dove possa scoprire in modo naturale la sua vera passione».*

Robinson richiamava approcci innovativi per una scuola in cui la vera chiave per la trasformazione dell'istruzione sta nella qualità dell'insegnamento.

Come abbiamo visto le scuole hanno a disposizione tante risorse, non dimentichiamo che sta per partire anche il nuovo **Programma nazionale "Scuola e competenze" 2021-2027** (al momento in cui scriviamo si attende la pubblicazione dei primi Avvisi), con una dotazione finanziaria di circa 3,8 miliardi di euro. Oltre 2,8 miliardi sono stanziati dal Fondo sociale europeo plus (FSE+) per la formazione di studenti, personale scolastico e popolazione adulta; circa 960 milioni sono stanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per laboratori e attrezzature digitali innovative. La domanda non è (soltanto) se riusciremo a utilizzare tutte queste risorse, ma se riusciremo a farlo in un quadro organico, in cui l'introduzione di

nuove tecnologie vada di pari passo con una formazione non solo 'tecnica', ma centrata anche sulla cultura del digitale e su un'innovazione della didattica che metta davvero al centro le persone. Ce lo ricorda anche l'Unesco che nel suo *Global Education Monitoring Report 2023* evidenzia come, a fronte di una larga diffusione degli strumenti tecnologici nella scuola, non si riscontrino sempre miglioramenti nel funzionamento del sistema scolastico, negli apprendimenti, nel modo di fare lezione.

Tutti i tasselli citati in questo articolo – tecnologie, spazi, accompagnamento, formazione, semplificazione – possono essere visti quindi come pezzi di un mosaico, che solo in una vista più ampia acquistano senso.

## DIGITALE E CODESIGN PER DISEGNARE UNA SCUOLA PIÙ 'SEMPLICE'



di **Davide D'Amico**, *Direttore generale per i sistemi informativi e la statistica Ministero dell'istruzione e del merito*

Uno degli impegni principali che il Ministero dell'istruzione e del merito ha assunto in questo ultimo periodo è quello di realizzare un serio intervento di sburocratizzazione della scuola, perché questa possa concentrarsi sulla sua missione principale: l'attività educativa.

### Il Piano di semplificazione per la Scuola

Con il Piano di semplificazione per la Scuola, adottato con il Decreto Ministeriale n. 73 del 28 aprile 2023 si è voluto puntare, in linea con gli orientamenti programmatici assunti con l'atto di indirizzo per il 2023 del Ministro, a realizzare i seguenti obiettivi, indispensabili per la competitività e la crescita del Paese:

- **Più servizi per le famiglie e gli studenti** attraverso interventi finalizzati a estendere e migliorare la qualità dei servizi offerti a famiglie, studentesse e studenti.
- **Meno burocrazia per le scuole** attraverso interventi di ottimizzazione, riorganizzazione e semplificazione di una pluralità di adempimenti amministrativi, oggi affidati alle scuole, che spesso non dispongono del personale e delle professionalità necessari per gestirli efficacemente. Di pari passo, sono previsti interventi di accompagnamento e assistenza agli attori dell'ecosistema (scuole, Uffici Scolastici Regionali, enti locali) nella gestione di misure complesse e di programmi di trasformazione come il PNRR.
- **Più cattedre coperte dal primo giorno di scuola** attraverso interventi di revisione

dei procedimenti amministrativi, il pieno utilizzo della leva digitale e la riorganizzazione dei processi funzionali all'avvio dell'anno scolastico, quali, ad esempio: il reclutamento del personale, la gestione delle cessazioni e l'assegnazione degli incarichi di supplenza.

- **Alleanza tra gli attori del sistema scolastico** attraverso interventi funzionali al miglioramento dei fattori strumentali alla modernizzazione e al buon funzionamento del sistema scolastico, nonché alla piena integrazione delle scuole paritarie nell'ecosistema Scuola.

Il Piano di semplificazione per la scuola si articola in 20 interventi. Per ciascuno di essi, un'apposita scheda indica le responsabilità, le principali fasi di lavoro, gli **output, i benefici attesi**, le tempistiche di realizzazione e gli obiettivi del Piano a cui è collegato. Al piano è allegato il cronoprogramma di tutte le attività.

Vanno sottolineate le importanti novità del metodo fondate sul coinvolgimento attivo di tutti gli attori del mondo scuola e sull'adozione di un sistema di monitoraggio stringente dell'attuazione degli interventi, affidato a un'apposita Cabina di Regia, che consente di verificare in tempo reale lo stato di avanzamento delle attività previste. Con questo metodo nuovo e concreto, incentrato sull'utilizzo della leva digitale strettamente collega-

Con un metodo nuovo e concreto, incentrato sull'utilizzo della leva digitale strettamente collegata alla reingegnerizzazione dei processi e alla progettazione partecipata dei nuovi servizi (codesign) si vuole assicurare risultati tangibili al mondo della scuola



ta alla reingegnerizzazione dei processi e alla progettazione partecipata dei nuovi servizi (*codesign*) si vuole assicurare risultati tangibili al mondo della scuola.

Ad oggi, possiamo affermare che le attività realizzate sono in linea con quelle programmate nel Piano. Vediamo i primi esempi dei benefici del lavoro avviato.

In primo luogo, i dati relativi all'avvio dell'anno scolastico di quest'anno sono migliori rispetto allo scorso anno: per quanto riguarda le immissioni in ruolo è stata realizzata una copertura dei posti pari al 80% (lo scorso anno era solo del 47,4%) e le nomine effettuate sono state 2.850 in più rispetto allo scorso anno. Le supplenze, già assegnate ai primi di ottobre, sono pari a 150.557 di cui 40.367 supplenze annuali e 110.190 supplenze fino al termine delle attività didattiche (queste ultime sono destinate a un incremento di 20mila-25mila unità per effetto dell'aumento dei posti in deroga di sostegno nel corso dell'anno scolastico).

Questo risultato si deve alle tante semplificazioni, introdotte utilizzando la leva digitale, quali la possibilità per i supplenti di presentare la domanda da remoto e l'istituzione di una 'mini-call' veloce, che ha portato alla copertura a livello nazionale di 2.444 posti di sostegno (quasi il 20% delle relative nomine). Inoltre, può essere citata la riduzione del 35% dei tempi per l'inoltro della domanda di immissione in ruolo e del 50% per quella di supplenza e l'introduzione della nuova funzionalità digitale della rinuncia diretta, che consente di accelerare le sostituzioni dei docenti. In conclusione, sono stati ridotti i tempi per le procedure di avvio dell'anno scolastico: sono state concluse un maggior numero di procedure in tempi più brevi.

Infine, è stata utilizzata anche l'appIO per l'invio di 162.560 notifiche per la procedura d'immissione in ruolo e di 1.170.302 notifiche per la procedura di individuazione delle supplenze. Le procedure sono state notevolmente velocizzate anche dalla diffusione della nuova firma elettronica avanzata (FEA) del Ministero,

che consente di svolgere tutto l'iter, a partire dalla firma dei contratti del personale scolastico, da remoto con un grande risparmio di tempo. In sostanza non occorre più che il docente si rechi a scuola per sottoscrivere il contratto di lavoro, ma può farlo da qualsiasi parte del mondo, semplicemente con una utenza SPID. Quest'anno oltre 90mila contratti sono stati firmati con la FEA.

### **La piattaforma Unica, punto di accesso per tutte le interazioni scuola-famiglia**

Per gli studenti e le famiglie, da mercoledì 11 ottobre è stata attivata la piattaforma online Unica, annunciata dal Ministro Giuseppe Valditara a Forlì durante la cerimonia di inaugurazione del nuovo anno scolastico. La piattaforma ha l'obiettivo di favorire l'utilizzo integrato di un'ampia offerta di servizi digitali, grazie a una organizzazione dei contenuti facile e intuitiva e un accesso multicanale.

A caratterizzare Unica, inoltre, l'intento di accompagnare studentesse, studenti e famiglie lungo tutto il ciclo educativo, attraverso un'esperienza personalizzata in relazione alle diverse caratteristiche dei singoli utenti. Tale personalizzazione è possibile anche grazie all'interoperabilità e alla cooperazione con i sistemi di altre pubbliche amministrazioni e alla valorizzazione delle cosiddette 'piattaforme abilitanti', ovvero quegli strumenti che forniscono funzionalità fondamentali, trasversali e riusabili, e uniformano le modalità di erogazione dei servizi per i cittadini.

L'accesso, infatti, avviene tramite l'autenticazione con il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), Carta d'Identità Elettronica (CIE) e l'Identità digitale rilasciata da un altro Paese europeo (eIDAS) con la conseguente possibilità di fruire di dati e contenuti già disponibili su altri strumenti quali ANPR, pagoPa e appIO. Inoltre, consentendo l'autenticazione anche con SPID minori, Unica non solo riconosce l'importanza di includere i giovani nel panorama della PA digitale, ma agisce anche come catalizzatore per la loro effettiva inclusione e come acceleratore per

la diffusione degli strumenti di cittadinanza digitale. SPID minori, offrendo un sistema di identificazione digitale sin dai 14 anni, li rende partecipanti attivi, capaci di approcciarsi a informazioni e risorse in modo autonomo e consapevole. Tali modalità di accesso, comunque non esclusive, hanno l'obiettivo di supportare l'adozione da parte di tutti i cittadini di un'offerta digitale sempre più estesa. Unica è stata ideata per offrire, per la prima volta, un solo punto di accesso ai servizi digitali dedicati alle famiglie, alle studentesse e agli studenti e per agevolare le comunicazioni scuola-famiglia. Particolare attenzione è stata data al tema dell'orientamento, grazie a nuovi strumenti che consentiranno a ciascuno studente di individuare e valorizzare i propri talenti, di vivere un'esperienza scolastica ancora più completa e personalizzata e di avere a disposizione materiali e dati utili per fare scelte relative al proprio percorso formativo.

Tra le novità in materia di Orientamento che si potranno esplorare su Unica, c'è l'*E-Portfolio*: strumento pensato per supportare studentesse e studenti, docenti e genitori a tracciare il percorso scolastico e lo sviluppo delle competenze, valorizzando anche le esperienze svolte al di fuori della scuola.

Attraverso Unica, gli studenti che frequentano l'ultimo triennio della scuola secondaria di secondo grado potranno, inoltre, confrontarsi con il docente tutor, figura che li accompagnerà nell'uso personalizzato dell'*E-Portfolio* e assisterà ragazzi e famiglie nelle scelte relative al percorso di studi e al futuro lavorativo.

Per le prestazioni a sostegno del diritto allo studio, sempre all'interno di Unica, sarà possibile per le famiglie in condizioni di svantaggio economico richiedere un contributo per la partecipazione a visite e viaggi d'istruzione (il Ministero ha infatti stanziato 50 milioni per l'a.s. 2023-24 con Direttiva n. 6/2023). Per le famiglie sarà sufficiente svolgere la procedura interamente sulla piattaforma senza presentare alcuna documentazione; il sistema effettuerà in automatico il controllo dei re-

quisiti, anche in collaborazione con INPS per quanto concerne la certificazione dell'indicatore sulla situazione economica equivalente (Isee), restituendo l'esito della richiesta.

Le famiglie potranno, poi, compilare e firmare su Unica, tramite la Firma Elettronica Avanzata del Ministero, il modulo di partecipazione alla gita, venendo reindirizzate direttamente su Pago In Rete per pagare il contributo di partecipazione, al quale sarà già stato applicato un eventuale sconto nel caso siano beneficiarie del contributo sopracitato.

Quindi, la famiglia potrà avere in un unico punto, le azioni necessarie per gestire le interazioni scuola-famiglia orientandosi nel percorso di studi che valorizzi i talenti e le attitudini del proprio figlio, scegliendo la scuola, procedendo all'iscrizione e all'eventuale pagamento di contributi o tasse scolastiche. Il tutto in un processo organico e narrativo molto più semplice.

### **Gli altri interventi in cantiere**

Molti altri interventi del piano sono già 'in cantiere'. Tra questi ricordiamo la reingegnerizzazione dei processi propedeutici al pensionamento (cessazioni), avente molteplici obiettivi: alleggerire il lavoro delle segreterie scolastiche, assicurare al personale con tempestività la conoscenza della propria posizione contributiva e accelerare la pianificazione dei fabbisogni e la piena copertura delle cattedre fin dal primo giorno di scuola.

Da sottolineare, la novità del metodo di *co-design* già utilizzato per progettare la piattaforma, a cui hanno partecipato centinaia di studenti, docenti, dirigenti scolastici, direttori dei servizi generali e amministrativi e personale amministrativo. Questo metodo di coinvolgimento e ascolto dei destinatari, alla base di molti degli interventi del piano è, infatti, un fattore indispensabile per una semplificazione efficace, nonché per dare ulteriore impulso alla grande alleanza per la scuola italiana che stiamo costruendo e che rappresenta uno dei principali fattori abilitanti lo sviluppo del capitale umano del nostro Paese.



## IL PERCORSO VERSO IL NUOVO PIANO NAZIONALE SCUOLA DIGITALE

di **Ezia Palmeri**, *Dirigente UFFICIO VI - Innovazione didattica e digitale - Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale Ministero dell'istruzione e del merito*

Nella scuola italiana il percorso di digitalizzazione, dell'insegnamento della tecnologia e del suo uso nella didattica, parte da molto lontano. Ecco un breve *excursus*.

### I primi passi della scuola nel digitale

Nel 1985 nasce il **Piano Nazionale per l'Informatica (PNI)**, con l'obiettivo di 'insegnare l'informatica' e 'insegnare con l'informatica' per avvicinare gli studenti a concetti, linguaggi e metodi dell'informatica e per rinnovare metodologicamente il processo di insegnamento-apprendimento.

Nel 1995 con il **Multilab**, *Programma di sviluppo delle tecnologie didattiche nel sistema scolastico*<sup>1</sup> le scuole iniziano ad allestire ambienti con la presenza di più tecnologie didattiche e connessione alla rete. Anche il **Piano sulle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC)**, si concentra sulle infrastrutture tecnologiche<sup>2</sup> e sulla formazione dei docenti con attenzione alle competenze informatiche e tecnologiche (FOR TIC)<sup>3</sup>.

Bisognerà aspettare l'arrivo del nuovo millennio per iniziare a discutere di un piano per la scuola digitale, strutturato e sviluppato in più fasi, caratterizzato da investimenti per connettività wireless a scuola, diffusione

delle LIM nelle classi e gestione di corsi di formazione sul digitale rivolti ai docenti.

Nel 2015, con il nuovo **Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD)**<sup>4</sup>, pilastro della "Buona scuola"<sup>5</sup>, il Ministero dell'istruzione lancia una strategia complessiva di innovazione della scuola italiana, fissando gli obiettivi di una didattica proiettata verso il digitale, così come i mezzi finanziari per raggiungerli. In particolare, il PNSD identifica tra Strumenti, Competenze e contenuti, Formazione e Accompagnamento gli interventi per anni successivi.

Da parte del Ministero si è assistito dunque, nel corso degli anni, a numerosi interventi a favore di processi indirizzati all'incremento della digitalizzazione nelle istituzioni scolastiche e nella didattica per far sì che la scuola fosse al passo con la società digitale ma, ad oggi, sembra che il processo non abbia ancora raggiunto il suo scopo egualitario e diffuso sul territorio.

### Verso il nuovo Piano Nazionale Scuola Digitale

Sulla base dell'esperienza maturata in questi sette anni trascorsi dall'adozione del PNSD, considerato il rapido ritmo del cambiamento tecnologico e dopo una pandemia che ha dimostrato che internet e il digitale sono state certamente le migliori opportunità utili a superare la distanza, nel settembre 2022, il Ministero decide di rivedere in ottica migliorativa il Piano Nazionale Scuola Digitale istituendo un Comitato tecnico scientifico (CTS), composto da esperti in

<sup>1</sup> Direttiva ministeriale n. 318 del 4 ottobre 1995

<sup>2</sup> Circolare ministeriale n. 152 del 18 settembre 2001 *Infrastrutture tecnologiche nelle scuole - Indicazioni operative e finanziarie per l'anno 2001*

<sup>3</sup> Circolare ministeriale n. 55 del 21 maggio 2002 *Piano Nazionale di Formazione sulle Competenze Informatiche e Tecnologiche del Personale della scuola*

<sup>4</sup> Decreto ministeriale n. 851 del 27 ottobre 2015, con cui è stato adottato il *Piano nazionale per la scuola digitale*

<sup>5</sup> Legge 15 giugno 2015, n.107



materia di tecnologie e di innovazione didattica digitale<sup>6</sup>.

Il 20 aprile scorso, alla presenza del sottosegretario di Stato al Ministero dell'istruzione e del merito, Paola Frassinetti, è stato presentato il Rapporto finale elaborato dal CTS che contiene principi ispiratori e proposte sull'innovazione digitale delle scuole.

Nel mese di maggio 2023 il Rapporto del CTS e il documento propedeutico realizzato dal gruppo di lavoro istituito all'interno della Direzione per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale (DGEFID), sono stati sottoposti a consultazione pubblica sulla piattaforma del Governo ParteciPA indirizzata a tutti gli attori del mondo scuola, con un risultato in termini di adesione molto alto. Nello stesso periodo è stato avviato anche un ciclo di audizioni con esperti del mondo della scuola per avere un confronto sulla messa a terra del Rapporto finale del CTS.

### L'ascolto: #PartiamoDaVoi

Al lavoro del CTS si sono affiancate le azioni messe in campo dall'Ufficio Innovazione didattica e digitale della DGEFID.

Tra ottobre e novembre 2022 viene lanciata la campagna #PartiamoDaVoi<sup>7</sup>, con l'obiettivo di ascoltare il mondo della scuola. Sono stati acquisiti contributi e suggerimenti con una indagine che ha coinvolto circa l'80% dei dirigenti scolastici, il 25% dei docenti e il 50% degli animatori digitali. I dirigenti scolastici hanno evidenziato l'esigenza di una formazione che agisca sulla capacità di adattamento, sulla cultura dell'innovazione e sulla condivisione di esperienze positive.

Il 90% dei Dirigenti scolastici (DS) rispondenti ha attribuito un'importanza determinante al fattore umano e relazionale per abilitare i processi di innovazione. Emerge inoltre che

la disponibilità di *device* e ambienti innovativi non sia stata sufficiente a innescare un **cam-biamento sistemico** dei modi di lavorare. In linea con quanto espresso dai DS, anche i docenti rilevano l'importanza di una diffusa cultura dell'innovazione per innescare i processi di trasformazione, ritenendo più importanti le occasioni di scambio di buone pratiche e di accompagnamento tra pari rispetto ad azioni 'formali' e meno partecipative.

Successivamente sono stati ascoltati anche gli studenti attraverso la somministrazione di un questionario dal quale è emerso che ancora oggi per il 36% dei ragazzi e delle ragazze la scuola è fornita di strutture 'digitali' che non vengono quasi mai utilizzate, mentre l'utilizzo di tecnologie di 'ultimissima generazione' sembra ancora un terreno inesplorato ai più. L'80% dei giovani rispondenti dice di non aver mai utilizzato a scuola la Realtà Virtuale o il Metaverso. L'attività di ascolto degli stakeholder di riferimento è proseguita anche attraverso l'istituzione di tavoli di lavoro. È stato istituito il **Tavolo dei fornitori di tecnologie**<sup>8</sup>, per stabilire standard di forniture eco-compatibili e individuare e definire servizi innovativi. Con successivo Avviso<sup>9</sup> è stato creato il

**Tavolo dei fornitori di contenuti didattici**: il mercato offre molte piattaforme diverse, ma è necessario individuare contenuti, servizi

Non si deve rispondere alla domanda 'Cosa innovare?' ma a 'Perché innovare?'. Innovare non significa fare meglio quello che si sta già facendo, ma significa fare cose diverse o in modo diverso

<sup>6</sup> Decreto del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione prot. n. 2227 del 22 settembre 2022

<sup>7</sup> Nota prot. n. 2028 del 27 ottobre 2022, consultazione dei docenti e dei dirigenti scolastici per l'aggiornamento del Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD).

<sup>8</sup> Avviso prot. n. 3172 del 29 dicembre 2022, propedeutico all'acquisizione, da parte degli operatori di mercato che offrono beni e servizi di natura tecnologica e digitale per la scuola, di possibili apporti informativi finalizzati a innovare il contesto tecnologico e digitale nel quale operano le Istituzioni scolastiche ed educative.

<sup>9</sup> Avviso Prot. n. 95 del 26 giugno 2023, propedeutico all'acquisizione, da parte dei produttori di contenuti formativi digitalizzati per la scuola, di possibili apporti informativi finalizzati a innovare il contesto tecnologico e digitale nel quale operano le Istituzioni scolastiche ed educative.



e modalità di fruizione idonee per le scuole. Infine, con la sottoscrizione di accordi interistituzionali sia con istituzioni pubbliche che private, l'Ufficio VI della DGEFID ha cercato di creare una sinergia di intenti che promuova un cambiamento di rotta verso la cultura dell'innovazione e che consenta di raggiungere una trasformazione digitale delle scuole. Sono stati organizzati incontri con docenti e dirigenti scolastici di diverse scuole per avviare il processo di **contaminazione** attraverso il racconto e la messa a sistema di buone pratiche, quali esempi reali e concreti di innovazione, scalabili, replicabili.

A maggio 2023, presso la sede dell'OECD a Parigi l'esperienza di attualizzazione del PNSD è stata portata al lancio di *School+*, una comunità internazionale che si pone l'obiettivo di fare da catalizzatore per l'elaborazione di politiche innovative, di supportare la contaminazione degli istituti scolastici alle nuove sfide educative, con speciale accento a quelle derivanti dall'Intelligenza Artificiale, di definire le modalità per identificare, raccogliere e diffondere le migliori pratiche di insegnamento e apprendimento.

### Anche i numeri parlano

Dall'analisi dei dati presenti sulla piattaforma ministeriale emerge che il PNSD ha raggiunto tutte le scuole italiane con tre diverse modalità di assegnazione delle risorse: indipendentemente da progetti e/o caratteristiche delle scuole; in funzione di specifici parametri (es. livello di disagio negli apprendimenti); in relazione alla presentazione di progettualità da parte delle scuole.

Complessivamente, delle risorse messe a disposizione delle scuole, il 56% sono state dirette a iniziative che non hanno previsto la presentazione di progettualità da parte delle scuole, il 44% dirette a iniziative che hanno previsto la presentazione di progetti.

Nel totale, il PNSD ha stanziato l'82% delle risorse per iniziative dell'ambito Strumenti. Volendo distinguere per modalità di assegnazione, le iniziative che non hanno previsto

una procedura selettiva riguardano prevalentemente gli Strumenti (86%). Nell'ambito delle risorse destinate alle Competenze, il 93% è stato assegnato in relazione alla presentazione di progettualità da parte delle scuole.

Al momento in cui si scrive l'Ufficio è impegnato nel supporto e nell'accompagnamento delle scuole alla conclusione dei progetti di particolare rilevanza, anche finanziaria, ciò nonostante, alla luce della complessa attività di rendicontazione delle somme erogate, ingente è la mole di restituzione da parte delle scuole che non hanno speso in tutto e in parte le somme percepite.

### Dal Piano Nazionale Scuola Digitale alla personalizzazione di Piani digitali per ogni singola scuola

Ad oggi, momento in cui si scrive, il nuovo PNSD vuole essere un documento di indirizzo, fruibile online attraverso un sito che, partendo da un impianto definito, si configuri come uno strumento adattivo, versatile e dinamico, aperto a un processo di collaborazione partecipativa continua.

Le scuole, attraverso un processo di auto osservazione/valutazione, che parte dal proprio contesto e dai bisogni effettivi, definiscono le necessità e le scelte da intraprendere per avviare il percorso di innovazione digitale più adatto alle proprie peculiarità e individuano, tra gli strumenti e i percorsi a disposizione, quelli in grado di guidarle nel processo di transizione digitale più consono al proprio contesto e alla propria realtà didattica e organizzativa.

Lo strumento per l'auto osservazione si chiama *Reflex* ed è stato progettato e sviluppato da INDIRE sulla base dell'esperienza decennale maturata nella conduzione della rete di scuole 'Avanguardie Educative'. Esso intende rilevare non tanto la qualità dell'innovazione in ogni scuola, ma quanto questa sia effettivamente supportata a livello di processi organizzativi e radicata nella comunità scolastica. In analogia al lavoro realizzato dall'I-

stituto Science Hub (già JRC) di Siviglia con il *Selfie School* (DigCompOrg), il *Reflex* richiede il coinvolgimento della Dirigenza e dello staff, dei docenti e anche degli studenti.

### La cultura dell'innovazione

Nella seconda metà del 2019 è stata pubblicata una serie di standard internazionali, noti come ISO 56000, che per la prima volta disciplina il modo di gestire l'innovazione nelle organizzazioni, con l'obiettivo di portare all'adozione di un approccio quanto più sistemico possibile. In perfetta sintonia con questi standard internazionali, i concetti di base del processo di auto-osservazione del nuovo PNSD e della successiva adozione di una strategia sono: **innovazione educativa, messa a sistema e radicamento.**

Non si deve rispondere alla domanda 'Cosa innovare?' ma a 'Perché innovare?'. Innovare non significa fare meglio quello che si sta già facendo, ma significa fare cose diverse o in modo diverso. L'innovazione per essere tale deve introdurre elementi significativi di trasformazione che non riguardino solo il ciò che si vuole ottenere ma anche il come lo si vuole ottenere, il processo. L'innovazione che si radica e diventa sistema nasce da un problema da risolvere, dalla rilevazione di un bisogno. L'innovazione poi, per essere tale, deve essere messa a sistema, si deve cioè incardinare in un processo organizzativo che la scuola decide di avviare e sostenere nel tempo, affinché sia capace di trasformare, sia efficace e persistente. Nell'analizzare le azioni del precedente Piano troppo spesso abbiamo assistito a belle iniziative, anche molto innovative che però sono rimaste sporadiche e frammentate, a vantaggio di pochi alunni o di poche classi in quanto legate alla personale innovazione di un insegnante o a volte relegate ad attività extracurricolari che non sono riuscite a entrare nel quotidiano del fare scuola. In questi casi i progetti innovativi, seppur validi, non riescono a superare la fase iniziale perché risulta difficile per la scuola sostenerli sul lungo periodo.

L'innovazione si deve quindi radicare, deve modificare la quotidianità professionale, deve essere interiorizzata a livello comportamentale, valoriale e identitario. La messa a sistema, processo prettamente organizzativo ad opera di un'istituzione scolastica, e il radicamento, processo culturale che riguarda le persone che fanno parte di una particolare comunità, sono imprescindibilmente legate e concorrono all'innovazione digitale delle scuole.

### Le finalità

Il nuovo PNSD vuole accompagnare i docenti e le scuole a individuare e strutturare autonomamente il proprio percorso di innovazione, attraverso la fruizione modulare di piste di lavoro, all'interno di una visione globale di cambiamento, aperto a un processo di collaborazione partecipativa continua.

Le finalità generali del PNSD si integrano nelle politiche europee, nelle finalità di sistema, negli indirizzi generali del MIM, contribuendo a realizzarle; attingono alle indicazioni del CTS, ai suggerimenti dei portatori di interesse della scuola, del mondo produttivo, della comunità di esperti e consentono di valorizzare e rendere efficaci gli investimenti e gli interventi del PNRR nelle scuole.

«La vera meta di un viaggio è viaggiare... insieme»

Il nuovo PNSD vuole accompagnare i docenti e le scuole a individuare e strutturare autonomamente il proprio percorso di innovazione, attraverso la fruizione modulare di piste di lavoro, all'interno di una visione globale di cambiamento, aperto a un processo di collaborazione partecipativa continua



## UNA SCUOLA 'PERSONALIZZATA': LE NUOVE FIGURE DEL TUTOR E DEL DOCENTE ORIENTATORE

di **Aluisi Tosolini**, *Filosofo dell'educazione e coordinatore Comitato scientifico Casco Learning*

Le Linee guida per l'orientamento pubblicate con il Decreto ministeriale 22 dicembre 2022, n. 328 danno sostanza a una delle molte innovazioni del sistema scolastico previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le Linee guida, nel ridefinire il senso complessivo dell'orientamento (che viene definito 'formativo' per differenziarlo in primo luogo dal semplice orientamento informativo) indica quattro concreti 'strumenti' che lo sostanziano:

- i moduli di orientamento formativo di 30 ore per tutte le classi delle scuole secondarie di I e II grado (punto 7 delle Linee Guida);
- l'*E-portfolio* orientativo personale delle competenze (punto 8 delle Linee guida);
- la figura del docente tutor (punto 8.3 delle Linee guida);
- la figura del docente 'orientatore' (punto 10.2 delle Linee guida);

Tali strumenti sono attivati (anche se in tempi diversi) a partire dall'anno scolastico 2023/24 nelle scuole secondarie di I e II grado.

### La figura del tutor nelle riforme della scuola

La figura del docente tutor<sup>1</sup> non è in realtà nuova nell'orizzonte della scuola italiana. La Legge delega 52/2003 e il successivo Decreto legislativo 59/2004 ("riforma Moratti") istituirono

la figura del tutor che all'art 5 veniva così definito con riferimento alla scuola Primaria (art. 7 comma 5): «L'organizzazione delle attività educative e didattiche rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche, fermo restando che il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 5, assicurato dalla personalizzazione dei piani di studio, è affidato ai docenti responsabili delle attività educative e didattiche, previste dai medesimi piani di studio. A tale fine concorre prioritariamente, fatta salva la contitolarità didattica dei docenti, per l'intera durata del corso, il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento in ordine alla scelta delle attività di cui al comma 2, **di tutorato degli allievi**, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti». Stessa descrizione si ritrovava poco oltre, all'art. 10 comma 5, con riferimento alla scuola secondaria di I grado. Come è noto questa parte della "riforma Moratti" ebbe vita brevissima e in sostanza non entrò mai davvero in funzione, smontata a colpi di cacciavite dal Ministro Fioroni. Rimase invece in vigore la norma che (art. 5 DL 77/2005) istituisce il tutor interno per l'alternanza lavoro nella scuola secondaria di II grado (poi PCTO, cfr Legge n. 145/2018, art. 1, commi da 784 a 787). Sul tema del tutor vi fu, allora, un accesissimo scontro/confronto a livello di opinione pubblica.

### Il tutor nelle Linee guida orientamento 2022

Senza alcuna sostanziale contestazione è invece entrata in vigore da settembre 2023 la

<sup>1</sup> La figura del tutor (come anche lo strumento portfolio) fu delineata in particolare da Giuseppe Bertagna e dal gruppo di studio da lui coordinato che ispirò e supportò la riforma Moratti. Si veda: G. Bertagna, *Tutorato e tutor nella Riforma* in "Scuola e Didattica" del 15 aprile 2004.

figura del tutor così come definita dalle Linee guida. Certo si tratta di una figura con caratura e portata diverse rispetto alla proposta Moratti, ma si tratta pur sempre di una nuova figura cui vengono assegnati compiti specifici che tuttavia possono ben essere intesi come parte della funzione docente in quanto tale, almeno così come delineata dalle norme contrattuali<sup>2</sup> sul profilo professionale docente.

Le Linee guida delineano i compiti del tutor all'interno del punto 8 dedicato all'*E-Portfolio*. La funzione tutor:

- avviene in dialogo costante con studente, famiglia e colleghi docenti;
- si concretizza nello svolgimento di due attività:
  1. aiutare ogni studente a rivedere le parti fondamentali che contraddistinguono ogni *E-Portfolio* personale;
  2. costituirsi 'consigliere' delle famiglie, nei momenti di scelta dei percorsi formativi e/o delle prospettive professionali, anche alla luce dei dati territoriali e nazionali, delle informazioni contenute nella piattaforma digitale Unica per l'orientamento.

Come si può notare si tratta di attività che hanno una connessione stretta con la dimensione valutativa e autovalutativa che è alla base dell'*E-Portfolio* inteso non tanto come documento formale ma come processo di supporto alla documentazione ed elaborazione del processo di definizione del proprio 'progetto di vita'. Le Linee guida lo chiariscono con precisione evidenziando che il supporto che il tutor fornisce agli studenti a lui affidati riguarda:

- il percorso di studi compiuti, anche attraverso attività che ne documentino la personalizzazione;
- lo sviluppo documentato delle competenze in prospettiva del proprio personale progetto di vita culturale e professionale. Trovano in questo spazio collocazione, ad esempio, anche le competenze sviluppate

a seguito di attività svolte nell'ambito dei progetti finanziati con fondi europei o, per gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO);

- le riflessioni in chiave valutativa, autovalutativa e orientativa sul percorso svolto e, soprattutto, sulle sue prospettive;
- la scelta di almeno un prodotto riconosciuto criticamente dallo studente in ciascun anno scolastico e formativo come il proprio 'capolavoro'.

Si tratta, in sostanza, di dare davvero corso al processo di personalizzazione dell'azione educativa che è chiamata a realizzare processi di *scaffolding* che lentamente si ritraggono in corrispondenza dell'aumento dell'autonomia e della assunzione su di sé, da parte di ogni studente e ogni studentessa.

### Il docente orientatore

Le Linee guida definiscono anche il ruolo di una seconda figura che solo successivamente verrà denominata con la dizione 'docente orientatore'. In realtà non si tratta di una funzione di personalizzazione perché tale figura è chiamata a «gestire i dati forniti dal Ministero...preoccupandosi di raffinarli e di integrarli con quelli specifici raccolti nelle differenti realtà economiche territoriali, così da metterli a disposizione dei docenti (in particolare dei docenti tutor), delle famiglie e degli studenti, anche nell'ottica di agevolare la prosecuzione del percorso di studi o l'ingresso nel mondo del lavoro. In tale contesto le istituzioni scolastiche favoriscono l'incontro tra le competenze degli studenti e la domanda di lavoro» (Punto 10.2).

La figura del tutor si connette chiaramente ed esplicitamente con la necessaria personalizzazione dei processi di apprendimento e formazione. Occorre però sottolineare che la personalizzazione non può essere azione delegata al tutor, deve coinvolgere tutta l'esperienza formativa e chiede un radicale mutamento della scuola italiana

<sup>2</sup> Si veda CCNL 2019/2021 Comparto Istruzione e Ricerca - Articolo 42 - Profilo professionale docente.



## I tempi e i modi di attuazione

L'attuazione dei diversi elementi caratterizzanti le Linee guida avviene in tempi diversificati, come è stato chiarito prima dal DM 63 del 5 aprile 2023 (e correlata nota n. 958 dei Capi Dipartimento del MIM) e poi dalla nota n. 2790 del 11 ottobre 2023 sull'avvio pubblico della piattaforma Unica.

Nello specifico nel corso dell'anno scolastico 2023/24 entrano in azione i tutor nelle classi III, IV e V della scuola secondaria superiore. Si tratta di docenti che hanno avuto modo di frequentare il corso di formazione ORIENTAMENTI realizzata da Indire e che vengono nominati dai dirigenti scolastici che assegnano loro da un minimo di 30 a un massimo di 50 studenti riconoscendo agli stessi un compenso definito dal DM 63/2023<sup>3</sup>. Per le scuole secondarie di I Grado e le classi I e II delle scuole secondarie di II Grado la nota 2790 del 11 ottobre 2023 (allegato B) precisa che i docenti interessati possono accedere al corso di formazione lasciando intendere che nei prossimi anni anche i docenti della secondaria di I grado potranno essere nominati e, si spera, forse anche pagati.

I moduli di orientamento formativo di 30 ore devono invece essere avviati e realizzati a partire dall'anno scolastico 2023/24 in tutte le classi delle scuole secondarie di I e II grado. L'*E-Portfolio* (basato sulla piattaforma Unica) è ovviamente strumento che deve essere utilizzato per le ultime tre classi della scuola secondaria superiore ma – dice ancora la nota 2790 – il suo utilizzo può ovviamente essere avviato anche nelle altre classi e nella scuola di I grado.

## Personalizzazione e didattica innovativa

La figura del tutor si connette chiaramente

ed esplicitamente con la necessaria personalizzazione dei processi di apprendimento e formazione. Occorre però sottolineare due elementi:

- la personalizzazione non può essere azione delegata al tutor (il quale è invece figura con compiti specifici rispetto all'*E-Portfolio*), ma ogni docente deve assumere su di sé la logica dell'accompagnamento tutoriale a partire dalla riscoperta e dalla rilettura in chiave orientativa della propria disciplina di insegnamento;
- la personalizzazione deve coinvolgere tutta l'esperienza formativa e chiede un radicale mutamento della scuola italiana. Lo dice con chiarezza il punto 4.2. delle Linee guida quando scrive: «l'attività didattica in ottica orientativa è organizzata a partire dalle esperienze degli studenti, con il superamento della sola dimensione trasmissiva delle conoscenze e con la valorizzazione della didattica laboratoriale, di tempi e spazi flessibili, e delle opportunità offerte dall'esercizio dell'autonomia».

Qui sta la scommessa dell'innovazione della scuola italiana.

<sup>3</sup> Il DM all'art. 6 prevede un compenso compreso tra un valore minimo pari a 2.850 euro lordo Stato e un valore massimo pari a 4.750 euro lordo Stato mentre per un docente dell'orientamento/orientatore è previsto un compenso compreso tra un valore minimo pari a 1.500 euro lordo Stato e un valore massimo pari a 2.000 euro lordo Stato.

## UN SISTEMA SCOLASTICO BASATO SULLA FIDUCIA: UN APPROCCIO POSSIBILE?

I

di **Laura Biancato**, *Dirigente Scolastica ITET  
Luigi Einaudi Bassano del Grappa*

In quasi tutti i Paesi, compresa l'Italia, il Ministero dell'istruzione (o il suo equivalente) svolge un ruolo chiave nella definizione delle politiche educative, nella stesura del curriculum obbligatorio, nella regolamentazione delle scuole e nella distribuzione dei finanziamenti. Il rapporto tra il Ministero dell'istruzione e le scuole può variare notevolmente in base a diversi fattori, fundamentalmente legati alle scelte politiche e sociali di una nazione. Sta di fatto che l'impostazione del rapporto tra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche (istituti scolastici) ne determina il livello dei vincoli, la maggiore o minore efficienza e, di conseguenza, la maggiore o minore fiducia reciproca.

Nello svolgimento dei diversi ruoli, un eccessivo accentramento delle procedure e la regolamentazione dettagliata di ogni atto di gestione da parte degli uffici centrali possono portare a una percezione di scarsa fiducia tra scuole e Ministero, e viceversa.

D'altra parte, la centralizzazione può essere organizzata e intesa come un modo per garantire standard di qualità e uguaglianza nell'istruzione; può senz'altro contribuire a prevenire disuguaglianze e promuovere l'equità nell'istruzione, garantendo che le scuole rispettino i requisiti normativi stabiliti.

La fiducia è un elemento chiave in questo contesto. Una fiducia reciproca tra il Ministero e le scuole è essenziale per garantire un sistema educativo efficace. Se le scuole percepiscono che le politiche e le norme sono basate su solide evidenze e sono progettate per migliorare l'istruzione, è più immediato che collaborino in modo costruttivo.

Un sistema scolastico basato sulla fiducia è un sistema 'a cascata', che parte dall'amministrazione centrale, la quale affida agli istituti scolastici la gestione dei percorsi formativi, e si espande in orizzontale, tra i diversi soggetti coinvolti. Si tratta di un approccio all'istruzione che si fonda e si concretizza sulla stima reciproca tra insegnanti, studenti, genitori e amministratori scolastici. Questo approccio mira a creare un ambiente in cui tutti gli attori coinvolti nella formazione degli studenti contano l'uno sull'altro, lavorano insieme per il bene degli studenti e si sforzano di promuovere un apprendimento significativo. La fiducia può essere costruita attraverso una comunicazione aperta, il coinvolgimento delle parti interessate e l'ascolto delle esigenze delle scuole e dei docenti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare un sistema educativo che combini l'orientamento nazionale con la flessibilità locale per migliorare l'apprendimento degli studenti.

Il sistema scolastico italiano, come d'altra parte molti altri in tutto il mondo, non è basato sulla fiducia in modo pervasivo. È stato ed è influenzato da scelte avvenute in tempi non recenti, da norme non corrispondenti alle esigenze di qualità, e da un contesto sociale in cui la fiducia reciproca tra insegnanti, studenti e genitori è gradualmente venuta meno.

Nel nostro Paese, l'autonomia scolastica è una caratteristica chiave del sistema educativo e fa parte delle riforme introdotte negli ultimi decenni per migliorarne l'efficacia.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche (introdotta dalla Legge 59/1997, "riforma Bassanini"; realizzata attraverso il DPR 275/1999; con la Legge 3/2001 acquisisce rango costituzionale) dovrebbe consentire



La fiducia può essere costruita attraverso una comunicazione aperta, il coinvolgimento delle parti interessate e l'ascolto delle esigenze delle scuole e dei docenti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare un sistema educativo che combini l'orientamento nazionale con la flessibilità locale per migliorare l'apprendimento degli studenti

alle scuole di avere una maggiore indipendenza e autonomia decisionale in vari aspetti dell'organizzazione e della gestione dell'istruzione. Attraverso questa legge, l'istituzione scolastica diventa soggetto giuridico e il Dirigente Scolastico (DS) diretto datore

di lavoro. La normativa sull'autonomia delle scuole potenzialmente dovrebbe realizzare le condizioni giuridiche, organizzative, professionali per rendere il servizio scolastico più efficiente ed efficace. Dovrebbe esprimere e potenziare un sistema pubblico basato sulla fiducia e sulla responsabilità, così come avviene in molti Paesi dell'Unione Europea di cui siamo parte.

L'autonomia scolastica in Italia, però, non è mai stata pienamente realizzata in modo completo e uniforme. Nonostante uno sforzo progressivo dell'amministrazione centrale per delegare alcune decisioni alle scuole, esi-

stono ancora molte regolamentazioni nazionali (e molte se ne stanno introducendo ex novo) che limitano l'autonomia delle scuole sotto diversi aspetti.

Qualche esempio non esaustivo.

- Il Ministero dell'istruzione stabilisce i curricula nazionali, che le scuole devono seguire e che sono quadri di riferimento per il termine dei vari livelli di istruzione. Si tratta di una necessità irrinunciabile, che però concede poca flessibilità nella definizione dei quadri orari e dei percorsi di studio, e in parte limita la possibilità di adattare il curriculum del singolo istituto alle specifiche esigenze locali. L'esame di Stato, che fornisce un titolo di studio con valore legale, influisce pesantemente sul

modo in cui le scuole strutturano il loro percorso formativo.

- L'orario scolastico e il calendario sono, appunto, regolamentati a livello nazionale e regionale, con un numero fisso di giorni di insegnamento obbligatorio e poca possibilità di adattamento da parte delle amministrazioni scolastiche.
- La selezione in ingresso, l'assunzione e l'assegnazione della sede al personale avviene senza alcuna possibilità di scelta da parte degli istituti scolastici. Si può dire che in un ambito delicatissimo come la definizione di un organigramma competente (che dovrebbe avvenire anche per adesione a un progetto formativo e professionale), molto avviene per meccanismi che non hanno nulla a che fare con la qualità. In particolare in quest'ambito, è evidente come non vi sia assegnazione di fiducia e responsabilità alle scuole autonome.
- Sebbene le scuole abbiano un certo grado di autonomia nella gestione delle risorse finanziarie, persistono vincoli sul modo in cui possono utilizzare i fondi, e i finanziamenti sono distribuiti molto spesso a pioggia e non in base alle effettive necessità. Addirittura il vincolo di impiego di alcuni finanziamenti viene deciso a prescindere dall'effettiva necessità (ad esempio, ci si vede assegnati fondi per tecnologia, quando l'esigenza prioritaria della scuola è l'acquisto di arredo).
- Il supporto agli studenti con disabilità è regolamentato a livello nazionale, e le scuole devono sottostare a vincoli molto stringenti (ad esempio un numero di ore, spesso insufficiente, rigidamente assegnato a ciascuno studente per il sostegno e docenti spesso non formati) per fornire il servizio a una fascia di utenza così delicata.
- Le scuole devono giustamente rispettare normative nazionali per la sicurezza degli edifici scolastici e il benessere degli studenti, non essendo però titolari degli stabili e non avendo i mezzi per sopperire a carenze gravi degli edifici scolastici.



Piena realizzazione dell'autonomia scolastica, fiducia, responsabilità e qualità del sistema di istruzione nazionale vanno di pari passo.

Il miglioramento dell'attuazione dell'autonomia scolastica in Italia richiede con urgenza un impegno da parte del governo e dei legislatori, del sistema centrale, del Ministero, delle istituzioni educative, al fine di ridurre le barriere normative e finanziarie e promuovere una cultura di responsabilità e fiducia. Si tratta di un rapporto bidirezionale, dove il centro si fida delle sedi periferiche e viceversa. L'aumento del livello di responsabilità professionale per tutte le figure coinvolte (e quindi la qualità del personale tutto) è, comunque, un elemento chiave.

Ci sono esempi virtuosi non troppo lontani da noi, dai quali potremmo prendere spunto, nel rispetto delle evidenti differenze geografico-socio-politiche.

Il sistema scolastico finlandese è spesso citato come un esempio di sistema basato sulla fiducia. In Finlandia si percepisce immediatamente una forte enfasi sull'autonomia e la stima nei confronti degli insegnanti e dei dirigenti scolastici. Molte caratteristiche chiave del sistema scolastico finlandese interpretano e riflettono questa fiducia. Tuttavia, è importante notare che questo virtuoso sistema è basato su una combinazione di fattori che vanno oltre, compresi investimenti significativi nell'istruzione, edifici scolastici di altissimo livello, una cultura dell'apprendimento, l'attenzione all'equità e l'accessibilità, e l'attenzione ai bisogni dei singoli studenti. La fiducia è una componente importante, ma è affiancata da una serie di altre strategie che contribuiscono al successo del sistema scolastico.

I dirigenti delle scuole e gli insegnanti godono di un elevato grado di autonomia professionale, per adattare le pratiche di insegnamento alle esigenze specifiche dei loro studenti. Questa autonomia è basata sulla fiducia nella loro competenza e nel loro impegno per l'apprendimento degli studenti, su una

costante valorizzazione professionale, ed è anche regolata da procedure per la selezione in ingresso tarate sulla qualità effettiva della preparazione, e su una valutazione costante dell'operato delle varie figure professionali. I docenti finlandesi sono altamente qualificati, seguono programmi di formazione rigorosi e vengono retribuiti adeguatamente. Tutto questo contribuisce a costruire fiducia nella loro capacità di guidare l'apprendimento degli studenti.

Gli insegnanti sviluppano relazioni positive con gli alunni, riconoscendo le loro esigenze, interessi e talenti individuali. Gli studenti a loro volta si sentono valorizzati e rispettati. In Finlandia, non ci sono test standardizzati nazionali obbligatori fino all'ultimo anno delle scuole superiori. Questo promuove un ambiente in cui gli insegnanti possono concentrarsi sull'apprendimento significativo. La valutazione si basa su criteri chiari e trasparenti ed è progettata per misurare il progresso degli studenti in modo significativo. Gli insegnanti valutano non solo le competenze accademiche, ma anche le abilità socio-emotive e l'apprendimento esperienziale. Il curriculum è flessibile e adattabile alle esigenze degli studenti, che possono disporre di insegnamenti opzionali, e non solo obbligatori, nel loro percorso di apprendimento.

Spunti virtuosi, che potrebbero essere gradualmente presi in considerazione anche nel contesto italiano.



## LE FIGURE CHE MANCANO NELLA SCUOLA: PERCHÉ SERVE UN *MIDDLE MANAGEMENT*

di **Stefano Stefanel**, *Dirigente scolastico Liceo scientifico Giovanni Marinelli di Udine*<sup>1</sup>

Il sistema scolastico italiano non ha mai affrontato seriamente il problema del *middle management* semplicemente perché lo ha dato per scontato, dentro la matrice assembleare in cui la scuola si è sviluppata a partire dagli Anni Settanta del secolo scorso. Prima dell'autonomia scolastica era il collegio docenti (che aveva, spesso, dimensioni 'lillipuziane' rispetto ai collegi di adesso, perché ogni singola scuola, anche piccolissima, aveva un collegio a sé stante e solo un certo numero di istituti scolastici superiori aveva un collegio docenti numericamente simile a quelli attuali) a eleggere il vicepresidente e il secondo collaboratore, mentre le funzioni strumentali, i referenti di area o progetto, i coordinatori dei dipartimenti o dei consigli di classe erano autodeterminati dalle disponibilità delle persone coinvolte, dentro organigrammi alla fine pagati poco o nulla. Il sistema scolastico italiano ha trasferito nell'autonomia la sua idea di gestione piramidale e per nulla efficiente ed efficace di scuola. L'assenza di *middle management* viene vissuta dalle scuole come una sorta di mancata comprensione dei propri reali bisogni organizzativi da parte del Ministero, strutturati, però, come piramidi per lo più impossibili da far funzionare correttamente. Il paradosso che ci troviamo ad affrontare oggi è quello di una pubblica amministra-

zione scolastica che affronta le emergenze (Covid, transizioni ecologica e digitale, PNRR, nuove povertà educative, denatalizzazione, esigenze dei nativi digitali, ecc.) e le nuove incombenze con strutture di pensiero e di organizzazione vecchie di oltre mezzo secolo, basate sull'idea che un dirigente scolastico debba comunque avere un vice (vicario, vicepresidente, primo collaboratore) anche se questo non può svolgere alcuna funzione dirigenziale e ha solamente un compito, per così dire, di 'bollinatura' in basso delle decisioni prese in alto. L'altro grande paradosso è che la struttura piramidale delle scuole gestisce per lo più alcune migliaia di euro, perché le centinaia di migliaia di euro che stanno cadendo sulla scuola oggi sono presidiate da 'altro' ('precisare', come dicono le piattaforme). Spesso sembra di essere dentro allo schema gestionale proposto dal comico Paolo Cevoli, dove l'assessore più potente del suo immaginario comune romagnolo è quello con la delega alle 'varie ed eventuali'.

Si assiste perciò, oggi, al paradosso per cui i fondi del PNRR, di entità tale che mai le scuole ne hanno ricevuti di analoghi, sono gestiti proprio attraverso le 'varie ed eventuali', dato che pochissimi organigrammi o funzionigrammi approvati dai collegi docenti contengono espliciti riferimenti a questi finanziamenti e alla loro gestione. Si assiste perciò a un presidio attento delle supplenze giornaliere (salvo poi 'crollare' di fronte alle troppe assenze che mandano ovviamente in tilt il sistema), ma non a un presidio altrettanto attento dei finanziamenti e del governo del futuro.

Ritengo che attualmente nella scuola la struttura di governo piramidale (sopra il dirigente scolastico, poi un vicario, poi un altro collaboratore, poi fiduciari, referenti, funzioni

<sup>1</sup> Dirigente scolastico dal 2001, laureato in filosofia, attualmente dirige il Liceo scientifico *Giovanni Marinelli* di Udine ed è reggente dell'Istituto comprensivo di Passignano di Prato. Tra dirigente e reggenze ha diretto 15 scuole del Friuli Venezia Giulia. Attualmente è nel team di valutazione delle scuole e dei docenti del Trentino. Autore di vari volumi sull'organizzazione scolastica ha pubblicato *Il dirigente scolastico nella scuola dell'autonomia*, Spaggiari 2007 e 2009.

strumentali, poi coordinatori di dipartimento e consigli di classe, ecc.) sia talmente inefficiente che neppure un *middle management* ben formato possa far fronte con questo tipo di organizzazione a questa fase storica della scuola italiana, che è diventata una sorta di gestione quotidiana del caos, con continui innesti di altri progetti, attività, viaggi, azioni dentro un ordinario sfiancante. L'idea che molti dirigenti hanno del sistema scolastico italiano è quella di tentare di far entrare l'innovazione nelle vecchie funzioni delle scuole e così il confuso incedere della pubblica amministrazione scolastica si dirige verso mete ai più sconosciute con finanziamenti per obiettivi sentiti (a torto) come estranei dalle scuole e continue richieste per obiettivi sentiti (a ragione) come estranei dal Ministero. Manca la chiarezza, quella che dovrebbe sancire da un lato che gli obiettivi del sistema spettano al Ministero non alle scuole, dall'altro che per raggiungere quegli obiettivi deve essere assegnato alle scuole personale agguerrito e competente per presidiare le nuove aree di sviluppo.

Il *middle management* scolastico è una sorta di 'storia senza storia' dove aree strategiche sono presidiate per pochi euro (si pensi a una funzione strumentale divisa tra tre docenti che prendono 600 euro lordo dipendente l'uno o a referenti di area, degli alunni stranieri o di L2 ad esempio, retribuiti con 1.000 euro lordo stato annui) e altre posizioni per nulla strategiche vengono retribuite con cifre anche consistenti (responsabile del materiale che non si comprende a che titolo lo sia, referenti di progetti di matrice esterna, ecc.). Inoltre, i sindacati, titolari col dirigente scolastico della contrattazione decentrata, puntano alla rotazione, alla distribuzione 'democratica' degli incarichi, alla retribuzione a pioggia di quasi tutti i docenti per minuzie gestionali e organizzative, facendo cioè guerra a ciò su cui si dovrebbe basare il *middle management* e cioè la competenza acquisita sul campo e la specializzazione. Va da sé, infatti, che fare il fiduciario o il coordinatore didattico in una

scuola dell'infanzia di 80 bambini non può corrispondere a gestire i laboratori di un Istituto tecnico o a coordinare un dipartimento di trenta agguerriti docenti di matematica e fisica in un Liceo scientifico. Il focus della scuola dell'infanzia è la sicurezza e la socializzazione dei bambini, quello dei laboratori delle superiori la sicurezza e la professionalizzazione degli studenti: in comune le due gestioni non hanno nulla.

Allora quando si parla di *middle management* scolastico bisogna capire che ci sono due ostacoli da affrontare:

- il *middle management* che si vuole/deve costruire è ordinamentale o di nomina dirigenziale?
- il *middle management* risponde a chi?

Queste due domande toccano gli elementi cardine del problema, perché rimandano a due tabù della funzione docente: le competenze di sistema non di disciplina e la carriera del docente. Se, infatti, il *middle management* non nascesse da una scelta secca e fiduciarica del dirigente scolastico si assisterebbe a una modifica del suo ruolo: il dirigente si troverebbe a rispondere dei 'risultati del servizio', ma avrebbe a che fare con soggetti che non dipendono da lui, ma sono 'di carriera'. A quel punto il *middle management* entrerebbe nei ruoli direttivi come il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e quindi potrebbe essere diretto solo da direttive e non da ordini di servizio. Dall'altro lato una ordinamentalizzazione del *middle management* prefigurerebbe delle competenze certificate e da retribuire e quindi aprirebbe al concetto di 'carriera del docente'. Si conoscono gli esiti di tutti i tentativi in tal senso.

Nell'attuale situazione grigia e sfumata si applica così una sorta di tira e molla in cui si presidia il tradizionale assetto piramidale della scuola e si lascia tutto il resto alle 'varie ed eventuali'. D'altronde esiste un più o meno simpatico effetto condizionato del dirigente scolastico che si insedia in una scuola nuova e che, come primo atto, nomina i due collaboratori senza conoscere né loro né la scuola o,



peggio ancora, essendone stato collega fino a poco prima (esito di questo ultimo esempio: il conflitto perché raramente chi è stato pari accetta di buon grado di diventare sottoposto dell'ex pari grado). Fatta la piramide molti ritengono che il più sia stato fatto, mentre la piramide deve funzionare, presidiare l'esistente, l'innovazione e il cambiamento e non presidiare solo la reiterazione dell'uguale.

La questione non penso abbia un esito di breve periodo, perché il problema di chi e come

si nomina il *middle management* e della definizione dei suoi compiti non è semplice ed è strutturale. Il Ministero lavora bene anche con il 'fai da te attuale', perché si interfaccia con un solo soggetto per scuola, avendo una persona sola le responsabilità di tutto il servizio scolastico di ogni singola istituzione ed essendo le deleghe prive di reale riscontro giuridico (non mi risultano condanne di delegati).

E anche la gestione piramidale, affiancata da astrusi e quasi mai astuti 'regolamenti d'istituto', talmente complessi da

essere di difficile attuazione e di ardua interpretazione, al momento sembra rispondere meglio al caos costruttivo e progressivo della pubblica amministrazione scolastica, rispetto alla definizione normativa e contrattuale di figure che non hanno una derivazione concorsuale e che, comunque, prefigurano competenze acquisite nella pratica, ma mai certificate a livello teorico. Questione di per sé complessa, anche perché il *middle management* dovrebbe avere come riscontro un unico sistema di gestione e di presidio, mentre oramai le autonomie scolastiche hanno organigrammi e funzionigrammi non compa-

rabili e ciò che è utile a una scuola può essere perfettamente inutile a un'altra. Infatti, la gestione di un Istituto comprensivo non ha molti punti in comune con quella di un Istituto superiore e la complessità del primo non trova alcun riscontro nel secondo. La reale competenza professionale si acquisisce nella gestione degli Istituti comprensivi, ma la tendenza dei dirigenti è quella di approdare agli Istituti superiori. Per cui diventa complicato definire un *middle management* di sistema, vista la disgregazione dello stesso. Più semplice continuare a gestire la scuola con modalità gerarchiche e piramidali e lasciare innovazioni, sviluppo e soldi alle 'varie ed eventuali'.

**Il paradosso che ci troviamo ad affrontare oggi è quello di una pubblica amministrazione scolastica che affronta le emergenze (Covid, transizioni ecologica e digitale, PNRR, nuove povertà educative, denatalizzazione, esigenze dei nativi digitali, ecc.) e le nuove incombenze con strutture di pensiero e di organizzazione vecchie di oltre mezzo secolo**

## LA PRATICA DELLE COMPETENZE DIGITALI: OLTRE LE DISCIPLINE STEM NELLA SCUOLA

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

Superare e 'trasformare il modello trasmissivo' della scuola è il primo orizzonte del Manifesto delle Avanguardie educative, pubblicato nel 2014. Oggi, a distanza di dieci anni, chiunque si occupi di scuola e formazione, senza essere necessariamente un innovatore o un pioniere, considera del tutto anacronistico il modello esclusivamente basato sulla trasmissione delle conoscenze 'dalla cattedra'.

### Il paradosso del 'trasferimento'

Dalla classe capovolta alla didattica collaborativa anche l'insegnante, l'educatore o il formatore più tradizionale si sta sforzando di rendere l'apprendimento sempre più attivo e coinvolgente per i suoi studenti, giovani o adulti. Eppure, quando si parla di competenze digitali, ritornano molto spesso le espressioni verbali 'trasferire' e 'trasmettere', con una inspiegabile e paradossale contaminazione di nuovo e di vecchio. Basta una breve ricerca con qualsiasi motore di ricerca sul web per rendersi conto di quanto entrambe le parole, trasferimento e trasmissione, abbiamo contaminato il lessico formativo anche in ambito digitale.

Il termine 'trasferire' è peraltro del tutto fuorviante, perché implica uno spostamento di competenze da una persona a un'altra, lasciando intendere che il formatore si 'svuota' di conoscenza (sic!). La conoscenza è una ricchezza che si condivide, sempre additiva e incrementale. Inoltre, considerare le competenze digitali come 'pacchetti codificati' di conoscenze chiuse, da spostare da docente a discente o da un team di lavoro a un altro, è

un terribile errore, che peraltro spiega bene perché siamo così in ritardo nei livelli di competenze che definiscono il capitale umano di un Paese (Desi 2023).

Non riusciamo a sviluppare adeguate competenze digitali nella popolazione, forse perché ci limitiamo a diffonderle trasportandole da una persona all'altra? Pacchetti di competenze chiuse, che non seguono l'evoluzione di nuove funzionalità e tecnologie, sono destinati all'obsolescenza programmata, come certi prodotti industriali o elettrodomestici di uso comune. Nel contesto delle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering e Mathematics*), è ormai prassi associare lo sviluppo delle competenze digitali allo sviluppo del pensiero critico, a capacità di comunicazione e collaborazione, alla produzione di soluzioni creative, secondo le 4C (*Critical thinking, Communication, Collaboration, Creativity*). Aggiungerei che sviluppare competenze digitali deve sempre significare anche 'fare cultura digitale', mettendo al centro le persone, con le loro diverse capacità e velocità di apprendimento.

### Discipline e anti-discipline

Il Ministero dell'istruzione e del merito ha emanato le *Linee guida per le discipline STEM nella scuola*. Contengono indicazioni importanti per costruire percorsi formativi dall'infanzia all'età adulta. Rispetto alla situazione reale della scuola italiana sono un passo rilevante, che sottolinea l'importanza dell'investimento in competenze digitali e nelle discipline tecnico-scientifiche. Mentre le scuole cominciano ad attrezzarsi per attuarle, dobbiamo però già guardare avanti, da subito, cercando di usarle in profondità e nello stesso tempo di superarle. Perché sono uno



*escamotage* utile e prezioso per capire l'importanza della contaminazione tra discipline, ma rischiano di trasformarsi in una trappola cognitiva se le consideriamo alla stregua di uno schema fisso. Basti pensare alla difficoltà che incontriamo nell'estendere l'acronimo da STEM a STEAM, includendo anche la A di *Art*. Le stesse Linee guida accennano al paradigma olistico STEAM, ma poi di fatto il termine scelto è l'acronimo classico STEM. Invece dobbiamo essere capaci di guardare oltre le discipline, partendo dal presupposto che un approccio multidisciplinare non basta, ne servirebbe uno 'anti' disciplinare. La scuola dovrebbe essere capace di insegnare anche oltre le materie, per temi, per sfide, come accade nella ricerca scientifica di frontiera che vede la collaborazione di profili professionali molto differenti

Dobbiamo essere capaci di guardare oltre le discipline, partendo dal presupposto che un approccio multidisciplinare non basta, ne servirebbe uno 'anti' disciplinare. La scuola dovrebbe essere capace di insegnare anche oltre le materie, per temi, per sfide, come accade nella ricerca scientifica di frontiera che vede la collaborazione di profili professionali molto differenti

La scuola deve insegnare ai giovani a gestire scenari sempre più complessi

che prevedono soluzioni interconnesse, con la capacità di valutare con responsabilità impatti e conseguenze.

### La certificazione dinamica

Nella parte finale del documento del MIM sono presenti anche alcune indicazioni metodologiche per l'insegnamento delle discipline STEM nei vari ordini di istruzione e una proposta per la valutazione delle competenze basata sui compiti di realtà. Credo che un obiettivo importante, non solo per la scuola ma per l'intero mondo del lavoro, sia quello di riuscire a elaborare una valutazione dinamica delle competenze digitali e trasversali, basata su micro-certificazioni incremen-

tali. Dobbiamo riuscire a coniugare la forte accelerazione nello sviluppo di conoscenze e tecnologie con i quadri europei di riferimento per le diverse competenze, digitali (DigComp), imprenditoriali (EntreComp), trasversali (LifeComp) e in materia di sostenibilità (GreenComp), in modo che diventino un reale riferimento per la crescita personale e professionale delle persone.

### L'investimento in istruzione

Approfondimento, sintesi e contributo cruciale per il confronto sul futuro del Paese: non si può fare a meno di leggere e condividere il secondo capitolo del Rapporto annuale 2023 curato dall'Istat sulla situazione del Paese dal titolo *Cambiamenti nel mercato del lavoro e investimenti in capitale umano*. Pioniera delle statistiche sociali e di genere, Linda Laura Sabbadini, ora in pensione, nel corso del suo lavoro all'Istat ha reso i numeri delle statistiche sempre meno aridi, aiutandoci a interpretare e umanizzare i dati.

Perché il titolo di studio è determinante per la partecipazione al mercato del lavoro? Perché l'istruzione è così fondamentale per favorire l'occupazione femminile? I dati ci aiutano a capire con evidenza che l'unico strumento per ridurre ogni forma di divario, da quello territoriale a quello di genere, è l'investimento in istruzione. «Lo sviluppo e la valorizzazione del capitale umano sono fondamentali, sia per migliorare la produttività e la competitività del sistema produttivo, sia per favorire una maggiore equità e inclusione sociale. La formazione del capitale umano avviene attraverso l'istruzione e la formazione formale, così come attraverso l'aggiornamento continuo e la formazione sul luogo di lavoro, attività che contribuiscono nel tempo ad accrescere le competenze e le conoscenze individuali».

Il capitolo approfondisce da più aspetti anche il tema delle competenze digitali, evidenziando la forte connessione con le caratteristiche socio-culturali della popolazione e, in particolare, con il titolo di studio. Rispetto

al resto d'Europa e agli obiettivi fissati dalla Commissione europea siamo indietro, ma ci sono alcuni segnali positivi che riguardano soprattutto la questione di genere: la quota di ragazze di 20-24 anni con competenze digitali adeguate è superiore di 9 punti percentuali rispetto ai coetanei maschi. Un successo che è stato ottenuto cominciando a lavorare in modo sistemico dal mondo della scuola, avvicinando le ragazze alle discipline e alle professioni STEAM. Crescono più velocemente, rispetto ai coetanei maschi, anche le donne impiegate nel settore scientifico e tecnologico. Per l'aggregato HRST (acronimo di Human Resources in Science and Technology) l'Italia è in ultima posizione in Europa, ma la crescita seppure modesta è maggiore per la componente femminile (+27,6%) rispetto a quella maschile (+9,8%), contribuendo alla riduzione del divario di genere.

### La sfida degli acronimi: da STEAM a HRST

L'impegno che ora ci aspetta è riuscire a declinare le competenze digitali lungo tutto l'arco della vita, una sorta di *STEAM lifelong learning*, comprendendo diversi aspetti: educativo, orientativo, lavorativo, professionale (HRST) e funzionale. Per tutti gli aspetti gioca un ruolo cruciale la collaborazione tra scuola e università, coinvolgendo territori e comunità educanti, tra formazione formale e informale. Per ultimo ho inserito l'aspetto 'funzionale', la capacità di trasformare anche conoscenze di base in abilità per fare cose, come sbrigare pratiche o usufruire di servizi. Le competenze strumentali sono fondamentali per tutti ma, in particolare, sono strategiche per i grandi adulti o gli anziani che hanno meno possibilità di accedere a canali di formazione continua. Non riesco a rassegnarmi al limite di età che si è posta l'Europa nella sua strategia digitale: entro il 2030 portare all'80% la quota di cittadini europei di età compresa tra i 16 e i 74 anni con competenze digitali almeno di base. Perché escludere dall'obiettivo i cittadini che hanno già compiuto 75 anni? Secon-

do la Società italiana di gerontologia e geriatra un settantacinquenne di oggi ha la forma fisica e cognitiva di un cinquantacinquenne nel 1980, quindi di una persona ancora pienamente attiva. La fascia di età tra 75 e 89 anni comprende quasi 6 milioni e mezzo di persone, circa l'11% della popolazione. Sono cittadini in grado di partecipare e perfino di aiutare gli altri o di sostenere figli e nipoti, ma hanno bisogno di continuare a imparare. Così poi sono in grado di insegnare ai più piccoli i valori per vivere insieme, a casa e in rete. Dall'Italia, che invecchia più velocemente degli altri Paesi, mi aspetto uno sforzo in più per rendere tutte le persone davvero partecipi della trasformazione digitale, in grado di apprendere a qualsiasi età e ovunque, grazie a *device*, tecnologie e servizi innovativi. Solo in questo modo possiamo garantire diritti digitali universali. Uno sviluppo sostenibile e inclusivo si fonda sul valore del capitale umano.



## PER UNA CULTURA EDUCATIVA ALL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELLA SCUOLA

di **Chiara Panciroli**, *Professoressa ordinaria in Didattica e Tecnologie dell'Educazione, Dipartimento di Scienze dell'Educazione, Università di Bologna*

Riflettere sugli aspetti che caratterizzano il dibattito sulla diffusione dell'Intelligenza Artificiale (IA) a scuola e sulle possibili ricadute educative e didattiche necessita di un'analisi ampia, che non si fermi solo a individuare un elenco di criticità o di elementi favorevoli, ma che ponga la riflessione in modo costruttivo, partendo da un'idea di scuola e dalle emergenze a cui questa deve rispondere. In senso più ampio serve costruire una cultura educativa all'Intelligenza Artificiale che possa divenire una cornice di riferimento in cui collocare le tante attività di sistema e didattiche con l'IA.

### Come costruire una cultura educativa all'Intelligenza Artificiale

Costruire e sviluppare una cultura educativa all'IA significa innanzitutto partire dalla scuola e tenere connesse più dimensioni educative quali il linguaggio, il pensiero critico e l'etica (Panciroli & Rivoltella, 2023).

Parlare infatti di cultura all'IA significa, in primo luogo, conoscere il linguaggio dell'IA ossia il lessico, le principali azioni e logiche alla base di un'educazione ai dati, così come comprendere cosa sia un data set e come ricercare la qualità dei dati; ancora sapere che quando parliamo di IA in educazione facciamo riferimento a diversi ambiti: il *machine learning*, le reti neurali, il *deep learning*, l'IA generativa o ancora la robotica. È a questo proposito che il dibattito internazionale parla di *pervasive* dell'IA.

In secondo luogo, fare riferimento a una di-

mensione critica. Questo significa comprendere il funzionamento di questa tecnologia attraverso un'alfabetizzazione digitale, per utilizzare gli algoritmi in modo da costruire le proprie convinzioni sapendo che i dati non sempre possono rispondere in modo coerente a tutti gli obiettivi che ci proponiamo. A questo proposito il dibattito internazionale parla di *awareness* all'IA.

Infine, la dimensione etica sollecita a porre attenzione ai pregiudizi che l'IA può diffondere proprio perché si basa sui tanti dati umani dandosi delle regole di impiego dei sistemi intelligenti. A questo proposito il dibattito internazionale parla di *fairness* dell'IA.

### Come innovare la scuola attraverso l'IA

Un secondo aspetto che potrebbe accompagnare la riflessione è quello di comprendere come l'IA possa favorire la capacità di pensare il cambiamento della scuola, ponendo pertanto l'IA come uno spazio di ricerca e di sperimentazione dell'innovazione che parta dai contesti della scuola. Questi discorsi sono in linea con un approccio 'alla tecnologia socialmente situato', in cui il contesto assume un ruolo sempre più rilevante per spiegare il processo decisionale mediato dall'IA (Ehsan & Weisz, 2021) riconducendoci al tema dell'*Explainability* degli algoritmi<sup>1</sup>, in cui ogni spiegazione e significato viene pensato e progettato all'interno di un ambiente educativo sollecitante, incentrato sulle in-

<sup>1</sup> L'*Explainable AI* (XAI) è una disciplina recente, sempre più rilevante nell'ambito del ML, il cui obiettivo è spiegare quello che succede nella 'black box' dei dati e degli algoritmi nel momento in cui elaborano modelli di IA. Il fine ultimo è proprio quello di consentire alle persone «di comprendere, fidarsi e gestire efficacemente la generazione emergente di partner artificialmente intelligenti» (Gunning, 2017).



terazioni sociali tra i diversi attori, per dare luogo al confronto e alla partecipazione responsabile. Pertanto, un ruolo importante in questo processo di significazione dell'IA è affidato alla scuola attraverso la presentazione di casi studio verosimili, per individuare problematiche connesse alla realtà e ancorare i problemi reali all'utilizzo di IA.

Nel caso dell'educazione/istruzione questo processo di spiegazione si può ricondurre a quattro principali istanze:

- **Agentività**, incentrata su processi di co-progettazione e co-creazione di attività che contribuiscono a costruire significato sull'IA. In particolare, le spiegazioni dell'IA dovrebbero consentire a studenti, insegnanti e famiglie di cogliere relazioni significative con gli aspetti che vengono analizzati, consentendo così loro di prendere decisioni più consapevoli sull'opportunità o meno di adottare l'IA (Facer, Selwyn, 2021).
- **Interazioni studente-insegnante**, per rendere trasparenti le scelte formative fatte o le metodologie che si intendono adottare attraverso feedback individuali dati agli studenti sul loro percorso di apprendimento. Lo scopo principale di questo tipo di feedback è proprio quello di fare comprendere come l'IA possa incidere sulla struttura complessiva del processo di apprendimento, promuovendo anche motivazione positiva all'imparare (Price, & O'donovan, 2010).
- **Alfabetizzazione**. Le innovazioni basate sull'IA fanno emergere diversi modi di pensare l'apprendimento. Questo mette in evidenza la necessità di costruire nel curriculum scolastico all'IA riconoscendo livelli differenti: una comprensione di cosa sia l'IA (alfabetizzazione); la capacità di apprendere con l'IA (conoscenza); l'abilità di comunicare e collaborare con l'IA in un modo sempre più integrato (competenza) (Long e Magerko, 2020).
- **Responsabilità e fiducia**. Le motivazioni alla base dell'adozione dell'IA nell'istru-

zione non hanno solo un valore didattico ma anche socio-politico. Alla luce delle possibili potenzialità dell'IA, l'UNESCO ha pubblicato il *Consenso di Pechino* (UNESCO, 2019), in cui la spiegabilità dell'IA (XAI) possa essere considerata un catalizzatore dell'educazione in grado di contribuire positivamente al suo miglioramento. In particolare, mette in evidenza come nelle strategie di XAI sia importante considerare a chi vengono rivolte le spiegazioni, quali siano gli scopi e come comunicare efficacemente le spiegazioni ai diversi interlocutori per sostenere una comprensione consapevole e critica dell'IA.

Queste quattro istanze suggeriscono tre riflessioni:

- come il tema della *Explainability* riletto in una prospettiva educativa, sia un ambito di studio specifico, in cui i diversi attori della comunità educativa (studenti, insegnanti, genitori, agenzie educative...) possono essere considerati anche come potenziali destinatari;
- come la spiegabilità dell'IA sia un'area prioritaria per lo sviluppo professionale degli insegnanti in quanto essi svolgono un ruolo di progettazione definendo quando e come utilizzare i sistemi intelligenti per supportare l'apprendimento in classe (Miao et al., 2021);
- come la spiegabilità abbia bisogno di un approccio ecosistemico in cui sono connesse e dialogano tutte le parti di cui si costituisce la scuola: la parte dirigenziale-organizzativa-amministrativa (di sistema), la parte didattica e tutte le diverse istituzioni connesse alla scuola (amministrazioni centrali, università, territorio, agenzie educative...).

Pensare e progettare una nuova prospettiva di scuola con l'IA richiede infatti di saper cogliere i bisogni e le strutture fondamentali dell'educazione in una realtà globale ad alta connettività attraversata da continui flussi di informazioni, sapendo sfruttare queste informazioni a servizio della scuola stessa per



il miglioramento delle prestazioni. A questo proposito Kaplan (2016; 18) ci parla della necessità di costruire un nuovo paradigma con l'IA: «...che faccia riferimento a un sistema di tecnologie interconnesse che evolvono congiuntamente e interagiscono dinamicamente con il sistema più ampio, modificandolo». Così inteso un nuovo paradigma educativo si fonda, quindi, su un modello di buone pratiche, che interessano non solo il contesto specifico in cui vengono sperimentate le tecnologie, ma un sistema allargato.

### Utilizzare l'IA a scuola tra organizzazione e didattica

Provando quindi a stare sulle buone pratiche, si potrebbe fare riferimento a un utilizzo dell'IA a livello di 'sistema', ovvero come impiegare i dati per migliorare le politiche scolastiche, tra cui la prevenzione della dispersione, per l'orientamento scolastico e i sistemi di valutazione d'istituto. Rispetto a questi impieghi, un esempio può essere quello relativo alla dispersione. Partendo dai dati dell'anagrafica e dal tracciamento degli studenti, grazie alla progettazione

di modelli predittivi, si cerca, in tempistiche contenute, di misurare la probabilità che lo studente ha di abbandonare il percorso di studi. La finalità è quella di prevenire gli esiti di abbandono pianificando azioni di sostegno didattico mirato o di orientamento (Zanellati, Pancioli et alii, 2023).

A livello 'didattico', l'IA può contribuire in modo significativo alla personalizzazione dell'insegnamento/apprendimento e alla possibilità di una valutazione dello studente che restituisca feedback in tempo reale,

finalizzate entrambe al miglioramento del processo di apprendimento. Ad esempio, la valutazione degli studenti con l'IA rappresenta un'area in forte sviluppo: parte dalla messa a punto di nuovi paradigmi teorici e metodologici che considerano la valutazione non come una fase finale del percorso, ma come un'azione didattica che si sviluppa in itinere, parte integrante del processo di apprendimento che permette di monitorare i vari aspetti del processo di conoscenza (Cope, Kalantzis & Sears, 2020).

Nello specifico, i sistemi valutativi automatizzati o *Automated Essay Scoring* (AES) si basano su feedback ricorsivi, in cui il set di dati è costituito da tutte le interazioni registrabili. È una forma di valutazione incentrata su tecnologie di NLP (*Natural Language Processing*), in cui attraverso l'automatizzazione del punteggio si assegnano voti a testi scritti classificando automaticamente le risposte degli studenti.

### Conclusioni

Ritornando al punto di partenza della nostra riflessione, affinché la scuola possa cogliere le opportunità dell'IA per rispondere alle sfide della contemporaneità deve costruire e diffondere una cultura educativa all'IA partendo proprio dalla scuola. Questo le richiede di adottare, ancor prima che un paradigma di IA, una visione di intelligenza umana collettiva, per avviare processi di esplorazione, svolti da un attore collettivo, in questo caso l'intera comunità scolastica, che sempre più deve essere in possesso di informazioni, conoscenze, competenze rilevanti: apprendimento sociale, apertura mentale, visione sistemica e adattiva, confronto incessante, valorizzazione della diversità (Pancioli, Rivoltella, 2023). Questo aspetto viene ben descritto da Pentland (2015), nel momento in cui evidenzia la necessità di attivare un 'flusso di idee' capace di assumere un ruolo vitale, mettendo a punto delle reti sociali necessarie per prendere sempre più decisioni consapevoli.

Pensare e progettare una nuova prospettiva di scuola con l'IA richiede di saper cogliere i bisogni e le strutture fondamentali dell'educazione in una realtà globale ad alta connettività attraversata da continui flussi di informazioni, sapendo sfruttare queste informazioni a servizio della scuola stessa per il miglioramento delle prestazioni

**Bibliografia**

- B. Cope, M. Kalantzis, D. Sears, *Artificial intelligence for education: Knowledge and its assessment in AI-enabled learning ecologies*. In *Educational Philosophy And Theory*, 2021, volume 53, issue 12 pp.1229–1245
- U. Ehsan, Q. V. Liao, M. Muller, M.O. Riedl, J. D. Weisz, *Expanding Explainability: Towards Social Transparency in AI systems*, 2021, article n.82, pp. 1–19
- K. Facer, N. Selwyn, *Digital Technology and the Futures of Education: Towards 'Non-Stupid' Optimism*. UNESCO 2021
- D. Long, B. Magerko, *What is AI Literacy? Competencies and Design Considerations*, Computer Science 2020, pp.1-16
- C. Panciroli, P.C. Rivoltella, *Pedagogia algoritmica*, Brescia, Scholé 2023
- A. Pentland, *Fisica sociale. Come si propagano le buone idee*, Milano, Tr. it. EUB 2015
- A. Zanellati, A. Macauda, C. Panciroli, M. Gabbrielli, *Representation of learning in the post-digital: students' dropout predictive models with Artificial Intelligence algorithms*. *Research on Education and Media*, 2023, XV, 1, pp. 105-110



## INTELLIGENZA ARTIFICIALE, SCUOLA E PENSIERO CREATIVO: STIAMO PREPARANDO I GIOVANI ALLE PROFESSIONI DEL FUTURO?



di **Lorenzo Benussi**, *Head of EdTech Unit LINKS Foundation*

Tutti parlano di Intelligenza Artificiale Generativa (*Generative Artificial Intelligence, Generative AI, GenAI*), i giornali, le riviste di settore, i commentatori in televisione e i social media. Dal 2022 sembra che le macchine abbiano preso vita e ci osservino, registriano, studino, mentre assistiamo inermi e complici come nel famoso e sempre attuale romanzo di H. G. Wells *La Guerra dei Mondi*. Apocalittici e integrati dibattono i pregi e i difetti, le *corporation* estraggono grandi profitti e i politici cercano di controllare il fenomeno, in un contesto sempre più complesso ma anche polarizzato.

La scuola è coinvolta direttamente con nuove proposte, linee guida e soluzioni tecnologiche che sembra sia urgente prendere in considerazione e adottare. Tutto questo mentre il *Global Education Monitoring Report 2023* di Unesco sulle tecnologie a scuola evidenzia che, a fronte di una larga diffusione degli strumenti, non si riscontrano sempre miglioramenti nel funzionamento del sistema scolastico, negli apprendimenti, nel modo di fare lezione.

Certo dopo l'esperienza della pandemia, nessuno mette in dubbio che le scuole debbano usare Internet, i programmi multimediali e le piattaforme di collaborazione come strumento educativo – fortunatamente – ma il reale potere trasformativo della tecnologia è ancora poco chiaro. Da un lato il clamore dell'Intelligenza Artificiale – l'hype – alimenta una sensazione di urgenza e bisogno nei presidi e negli insegnanti, dall'altro due decenni di studi e ricerche suggeriscono di avere una posizione attenta e critica

sull'Intelligenza Artificiale, come su tutte le tecnologie.

Fatta questa premessa che vuole sgombrare il campo da punti di vista troppo ingenui, credo sia utile specificare il dominio tecnologico a cui ci riferiamo, l'Intelligenza Artificiale Generativa, per capire come essa possa servire a coltivare la creatività e aiutare gli studenti a essere personalmente e professionalmente consapevoli delle sfide del futuro.

### Intelligenza Artificiale Generativa: di cosa stiamo parlando

L'oggetto di cui stiamo parlando non esiste in sé, più che di una tecnologia parliamo di una traiettoria tecnologica all'interno della quale, nel 2023 è emersa un'applicazione Chat GPT 4.0 che ha svelato a tutti quello che i professionisti del settore sapevano da tempo: le notevoli e impressionanti possibilità dell'IA generativa. Assistiamo a una improvvisa esplosione di notorietà anche se ChatGPT non è un prodotto nuovo perché la prima versione risale al 2018 e non è l'unica soluzione di Intelligenza Artificiale Generativa disponibile, esistono molte alternative come Bard di Google, Llama una soluzione open-source sviluppata da Meta, oppure Tongyi Qianwen creato e utilizzato da Alibaba in mandarino e inglese.

L'insieme di tecniche che rendono possibili le applicazioni che chiamiamo Intelligenza Artificiale Generativa (*Generative Artificial Intelligence - GenAI*) fanno parte della famiglia delle tecniche di apprendimento automatico che, in estrema sintesi, usano algoritmi per migliorare 'continuamente' e 'automaticamente' le proprie performance, queste tecniche spesso lavorano insieme come componenti di un sistema.

- Apprendimento automatico (*Machine Learning* - ML): un tipo di IA che utilizza i dati per migliorare automaticamente le proprie prestazioni.
- Reti Neurali Artificiali (*Artificial Neural Network* - ANN): un tipo di ML che si ispira alla struttura e al funzionamento del cervello umano (ad esempio le connessioni sinaptiche tra i neuroni).
- IA generativa del testo.
  - ▶ Trasformatori per uso generale (*General-purpose Transformers* - GPT): un tipo di ANN in grado di concentrarsi su diverse parti di dati per determinare come si relazionano tra loro.
  - ▶ Modelli linguistici di grandi dimensioni (*Large Language Models* - LLM): un tipo di trasformatore per uso generale addestrato su grandi quantità di dati di testo.
  - ▶ Trasformatore generativo pre-addestrato (*Generative Pre-trained Transformer* - GPT4): un tipo di LLM pre-addestrato su quantità di dati ancora maggiori, che consente al modello di catturare le sfumature del linguaggio e generare testo coerente e sensibile al contesto.
- IA generativa di immagini - Reti avversarie generative (*Generative Adversarial Networks* - GANs) e i Codificatori automatici variazionali (*Variational Autoencoders* - VAEs) entrambi tipi di rete neurale utilizzati per la generazione di immagini.

Una parte molto rilevante dei risultati raggiunti oggi dalla *GenAI* è dovuta, oltre all'evoluzione dei software, all'incremento delle capacità di calcolo dell'hardware e delle connessioni, basti pensare che dal 2012, le capacità informatiche utilizzate per l'addestramento dei modelli *GenAI* sono raddoppiate ogni 3-4 mesi (Stanford University, 2019).

### Questioni aperte e impatto sul mondo della scuola

La combinazione di nuove tecniche di calcolo con nuovi computer sempre più potenti e connessi permette oggi di apprezzare l'abilità, precisione e prontezza con cui ChatGPT

interagisce con gli esseri umani, la vastità di conoscenze a cui è possibile attingere e la capacità che ha il programma di organizzarle secondo le richieste degli utenti, chiacchierando, da cui il termine Chat. Ma il discorso su Intelligenza Artificiale Generativa non vede solo posizioni ottimiste. Esistono molte preoccupazioni, legittime, sulla provenienza dei dati dei modelli, sulla sicurezza e sul rispetto della privacy cui si aggiunge un complesso quesito etico che parte dalla constatazione che se l'algoritmo impara dalla realtà così com'è, ne assorbe i pregi come i difetti, li ottimizza e nel tempo li perpetrerà e trarrà decisioni su di essi.

Molti discutono quindi di definire delle regole - come le tre leggi della robotica di Isaac Asimov - che servano da correttivi 'etici' sui quali è però difficile trovare un unico consenso tra culture e nazioni diverse. Infine, è opportuno richiamare i problemi di ordine economico perché, dopo anni di investimenti tecnologici non sempre efficaci, è importante sapere che la produttività dell'investimento in tecnologia a scuola dipende molto da fattori di contesto, quindi è inutile aspettarsi che anche il più avveniristico programma di IA migliori gli apprendimenti dei ragazzi in una scuola, dico per assurdo, senza organico, senza orari e con spazi inadeguati. Questa tecnologia, come le altre, deve essere adottata in modo sistemico e funzionale, non lavora da sola ma in collaborazione con l'ambiente e funziona se è uno strumento per raggiungere gli obiettivi dei professori, delle classi, degli studenti.

Le persone che lavorano a scuola non sono immuni da tali questioni perché hanno il compito istituzionale di garantire la privacy

Mentre l'idea più diffusa e invalsa oggi di digital divide si basa sull'accesso a PC e connettività, con l'avvento di questa nuova generazione di strumenti, le diseguglianze si producono intorno alle capacità o meno di usare l'intelligenza artificiale come mezzo di apprendimento



degli studenti, di evitare discriminazioni, di sfruttare al meglio gli investimenti pubblici e soprattutto perché si trovano nella possibilità e responsabilità di scegliere se e quando l'Intelligenza Artificiale Generativa sia utile al loro mestiere di insegnanti ed educatori.

### **L'IA generativa per promuovere la creatività e le competenze del futuro**

A cosa serve, quindi, l'Intelligenza Artificiale Generativa a scuola? Prendendo ispirazione da un report della Fondazione Nesta (*Education Rebooted?* 2019), credo sia comodo dividere i domini applicativi in tre insiemi:

- strumenti rivolti agli studenti, come piattaforme di apprendimento adattivo che 'personalizzano' i contenuti in base ai punti di forza e di debolezza del bambino;
- strumenti rivolti agli insegnanti, come quelli che automatizzano la correzione e l'amministrazione;
- strumenti rivolti al sistema, come quelli che analizzano i dati provenienti da più scuole e università (prestazioni del sistema).

Le soluzioni per la scuola basate su l'IA sono quindi moltissime, ma ci concentreremo principalmente sul primo gruppo perché aiuta più degli altri a capire come promuovere la creatività e le competenze del futuro. Trovo particolarmente interessante il punto di vista di Mitchel Resnick, direttore del gruppo di ricerca *Lifelong Kindergarten* dell'MIT Media Lab di Boston e fondatore del progetto Scratch. Nel suo ultimo articolo *AI and Creative Learning: Concerns, Opportunities and Choices* definisce in modo molto chiaro la differenza tra l'uso dell'IA nel sistema scolastico ed educativo come uno strumento principalmente volto al miglioramento in termini di efficienza ed efficacia e, invece, il suo impiego come mezzo per aumentare la creatività, la collaborazione e l'inclusione: «Non dovremmo aspettarci (o desiderare) che i sistemi di Intelligenza Artificiale svolgano lo stesso ruolo dei tutor, coach o assistenti umani. Piuttosto, dovremmo

considerare i sistemi di Intelligenza Artificiale come una nuova categoria di risorse educative, con le proprie possibilità e limitazioni». È importante, suggerisce Resnick, essere consapevoli delle caratteristiche di questa tecnologia, dei suoi rischi e potenzialità, ma soprattutto è essenziale che i docenti abbiano chiari obiettivi pedagogici. «Alcuni usi dei sistemi di Intelligenza Artificiale limiteranno l'agire dello studente, si concentreranno su problemi 'chiusi' o sottovaluteranno il contatto umano e la comunità. Temo che le pressioni della società e del mercato spingano gli usi educativi dei sistemi di Intelligenza Artificiale in questa direzione. Ma è anche possibile utilizzare i sistemi di Intelligenza Artificiale per supportare un approccio all'apprendimento più orientato ai progetti, agli interessi, collaborativo e incentrato sull'essere umano, che consenta agli studenti di sviluppare la motivazione, la creatività e l'empatia di cui avranno bisogno per prosperare nel complesso mondo di oggi in rapida evoluzione. La scelta spetta a noi». Usare l'Intelligenza Artificiale Generativa per promuovere la creatività è quindi una scelta politica/pedagogica, non solo tecnologica e credo sia utile suggerire delle domande che le scuole e il sistema debbano farsi quando usano a fini didattici le soluzioni di Intelligenza Artificiale Generativa.

Queste nuove risorse ci servono principalmente per minimizzare il tempo di correzione di compiti e test, per affiancare agli studenti tutor virtuali, per minimizzare il tempo di apprendimento di nozioni e concetti attraverso quiz personalizzati? Oppure ci interessa usare la *GenAI* per ampliare le possibilità di esplorazione della conoscenza attraverso l'interazione in linguaggio naturale con l'infinita serie di informazioni presenti su Internet, avviare processi di metacognizione aiutando gli studenti a interrogarsi, anche tramite l'IA, sul loro modo di imparare, supportarli nello sviluppare sicurezza e indipendenza nel processo di apprendimento-studente *agency*?

## Indicazioni a livello internazionale e risorse per le scuole

Negli ultimi mesi sono stati pubblicati studi, ricerche e indicazioni che aiutano le scuole a capire come insegnare l'IA e sono un utile strumento di riflessione su come usarla nel modo corretto.

L'UNESCO ha da poco divulgato le Linee guida per l'uso dell'Intelligenza Artificiale Generativa nei sistemi educativi (*Guidance for generative AI in education and research, 2023*) che danno otto indicazioni su come usare correttamente le soluzioni di IA:

1. promuovere l'inclusione, l'equità, la diversità linguistica e culturale;
2. proteggere l'Agency degli studenti;
3. monitorare e valutare i sistemi di *GenAI*;
4. sviluppare competenze specifiche sull'uso di strumenti di *GenAI* nei processi di apprendimento;
5. formare gli insegnanti e i ricercatori affinché utilizzino in modo appropriato queste tecnologie;
6. promuovere una pluralità di idee e opinioni;
7. fare dei test locali che valorizzino le differenze di sistemi e territori e creare una base dati globale di buone pratiche;
8. esaminare le implicazioni a lungo termine in maniera intersettoriale e interdisciplinare.

TeachAI, un'iniziativa condotta tra gli altri da Code.org, ha scritto e diffuso un manuale o meglio un toolkit con indicazioni pratiche per le scuole (*AI Guidance for Schools Toolkit, 2023*), compresa un'interessante guida su *Large Language Model Prompts for Educators* cioè su come dare istruzioni ai sistemi di *GenAI* e una presentazione rivolta ai docenti, liberamente scaricabile e modificabile, su *AI in Education* che aiuta a capire, in termini pratici, cosa fare con queste tecnologie e introduce una nuova interessante concezione di digital divide: mentre l'idea più diffusa e invalsa oggi di digital divide si basa sull'accesso a PC e connettività, con l'avvento di questa nuova generazione di strumenti di apprendimento, le diseguaglianze si producono intorno alle capacità o meno di usare

l'Intelligenza Artificiale come mezzo di apprendimento.

La Commissione Europea dedica l'Azione 6 del *Digital Education Action Plan 2021-2027* alle Linee guida sull'uso dell'Intelligenza Artificiale e dei dati nell'insegnamento e nell'apprendimento per gli educatori, sottolineando l'importanza dall'etica che hanno l'obiettivo di:

- spiegare come viene utilizzata l'Intelligenza Artificiale nelle scuole;
- aiutare insegnanti e studenti nel loro insegnamento e apprendimento;
- analizzare sistemi di supporto e processi amministrativi nei contesti educativi;
- presentare le considerazioni e i requisiti etici alla base delle linee guida.

## Intelligenza Artificiale per reimaginare il nostro sistema educativo

Le indicazioni presenti a livello internazionale e le risorse per le scuole sono quindi

molte e sono tutte valide per comprendere un fenomeno così complesso. Una qualità abbastanza evidente della *GenAI* è promuovere il discorso sull'apprendimento, i processi di metacognizione. Come ben spiegato nel laboratorio su Pensiero Computazione e Apprendimento Creativo realizzato dal progetto Riconessioni di Fondazione Compagnia di San Paolo, la differenza tra Programmazione e Intelligenza Artificiale è che nel primo caso diamo

istruzioni alla macchina affinché esegua un compito come vogliamo, nel secondo caso le insegniamo a imparare una serie di nozioni che le permettano di eseguirlo in autonomia. Lavorare con l'IA costringe quindi gli studen-

**L'IA generativa si presenta come una tecnologia estremamente potente e con un alto potenziale trasformativo in molti sistemi. Dobbiamo impiegarla come piattaforma che consenta di reimaginare e riprogettare il nostro sistema educativo affinché sia adatto al futuro**



ti, mentre insegnano alle macchine, a ragionare su cosa sia l'apprendimento, come si sviluppi e quindi a conoscere meglio anche per se stessi.

L'Intelligenza Artificiale Generativa si presenta come una tecnologia estremamente potente e con un alto potenziale trasformativo in molti sistemi, tra cui uno dei più rilevanti è il sistema educativo. Vista la capacità dell'Intelligenza Artificiale Generativa di accelerare e amplificare, dobbiamo stare attenti a non utilizzarla solo per riaffermare le priorità delle nostre scuole oggi, per migliorare le performance del vecchio sistema. Dobbiamo, invece, impiegarla come piattaforma che consenta alle scuole, agli insegnanti e soprattutto agli studenti di discutere e criticare, reimmaginare e riprogettare il nostro sistema educativo affinché sia adatto al futuro.

## Bibliografia e riferimenti

UNESCO (2023) - *Global Education Monitoring Report 2023: Technology in education – A tool on whose terms?* Paris, UNESCO.

Code.org, CoSN, Digital Promise, European EdTech Alliance, Larimore, J., and PACE (2023). *AI Guidance for Schools Toolkit*. Retrieved from [teachai.org/toolkit](https://teachai.org/toolkit)[2023].

European Commission - *Digital Education Action Plan (2021-2027)*

UNESCO (2023) - *Guidance for generative AI in education and research*

Nesta (2019) - *Educ-AI-tion Rebooted? Exploring the future of artificial intelligence in schools and colleges*. Baker, Smith, Anissa (2019)

Scratch project ([scratch.mit.edu](https://scratch.mit.edu))

TeachAi (2023) - AI in Education



## SUPERARE LA POVERTÀ EDUCATIVA: UNA CONDIZIONE INDISPENSABILE ALLO SVILUPPO DEL PAESE

di **Andrea Mornioli**, *Forum Disuguaglianze Diversità, Dedalus cooperativa sociale e Rete EducAzioni*

La povertà minorile in Italia sta aumentando. L'ultima rilevazione Istat del 2021 ci dice che i minori in condizione di povertà assoluta sono circa un milione e duecentomila, quattro volte di più del 2008. Sempre secondo tale fonte quelli in povertà relativa (bambine e bambini, ragazze e ragazzi, che anche se hanno possibilità di accesso ai servizi essenziali non possono comunque soddisfare il livello medio di benessere del Paese) sono 2.300.000. Dal 2011 a 2021 il trend di crescita della povertà assoluta dei minori di 18 anni, come quella dei giovani tra i 18 e i 35 anni, ha superato quello degli adulti e degli anziani.

Anche i dati sulla povertà educativa sono altrettanto disperanti. La media nazionale di dispersione implicita ed esplicita si attesta intorno al 12% ma tale media si attesta tra il 16 e il 22% nelle Regioni del Sud. Inoltre, tale dato diventa ancora più allarmante e insopportabile se si guarda ad alcune disuguaglianze, oltre a quella territoriale appena esplicitata, che lo attraversano. Da una parte i divari di genere, con le bambine e le ragazze che nonostante i migliori risultati dei loro coetanei maschi, soprattutto nelle materie STEM, pagano il prezzo degli stereotipi di genere (alimentati non solo dalle famiglie, ma spesso anche dalla scuola a partire dai libri di testo che, in particolare nel primo ciclo, confermano spesso per le 'femmine' ruoli subalterni stereotipati) che ne depotenziano le carriere scolastiche indipendentemente dai loro risultati e dai loro desideri. D'altra parte, i divari di classe perché, per paradosso, a 50 anni da Don Milani più dell'80% della disper-

sione scolastica e del fallimento formativo coinvolge i figli e le figlie dei poveri o comunque delle famiglie più vulnerabili.

Sono numeri che ci dicono con chiarezza che la povertà dei minori (economica ed educativa) per i suoi numeri, ma anche per le sue caratteristiche non può più essere considerata questione ai margini dell'interesse pubblico ma che, al contrario, deve con urgenza essere rimessa al centro dell'attenzione dei decisori e delle politiche pubbliche.

Perché un Paese che vede un ragazzo su quattro abbandonare precocemente il ciclo di studi, oppure terminarlo senza raggiungere un livello di competenze adeguato è un Paese malato, che non investe sul proprio futuro. Per questo, come primo elemento va ribadito che le politiche della scuola e della formazione, come quelle di contrasto della povertà e delle disuguaglianze non sono un esito dello sviluppo, ma il suo presupposto. Condizioni indispensabili affinché il futuro che ci aspetta sia più giusto, meno disuguale, produttore di buoni lavori, attento alle persone, all'ambiente e ai beni comuni.

**Le politiche della scuola e della formazione, come quelle di contrasto della povertà e delle disuguaglianze, non sono un esito dello sviluppo ma il suo presupposto. Condizioni indispensabili affinché il futuro che ci aspetta sia più giusto, meno disuguale, produttore di buoni lavori, attento alle persone, all'ambiente e ai beni comuni**



orientano molte dimensioni della vita degli esseri umani fin dalla primissima infanzia e lungo tutto il tempo della crescita e che il mancato accesso all'istruzione e il depotenziamento degli investimenti educativi e formativi sulle persone sono presupposti per l'innestarsi e il cronicizzarsi delle disuguaglianze.

### **La povertà educativa: sono troppi i ragazzi e le ragazze che si perdono**

Uno dei problemi più gravi della scuola continua a essere il numero troppo grande di ragazze e ragazzi che perde. Nonostante l'impegno personale di tanti/e maestri e maestre, insegnanti, educatori, la scuola da un lato molte volte non riesce ad accogliere chi fa più fatica, d'altro lato, soprattutto nei territori più deboli e marginali, sembra non riuscire a rompere quella sorta di profezia che si auto-avvera che porta molte ragazze e molti ragazzi a non immaginarsi in un ruolo diverso da quello al quale il proprio destino sociale sembra averli inchiodati. Un destino fatto di matrimoni precoci, lavori precari e senza sbocco, rinuncia a intraprendere percorsi formativi e di ricerca del lavoro, di impossibilità di emergere dalle condizioni di povertà. Perché sappiamo che la povertà educativa, come la dispersione scolastica e il fallimento formativo, sono fenomeni che sono prodotti da una molteplicità di fattori e che spesso si legano in modo stretto alla povertà materiale. E sappiamo, ancora, che è proprio tale intreccio di determinanti economiche, culturali e sociali che incide in negativo e in modo permanente sui percorsi di studio e di vita di molti/e giovani del nostro Paese, soprattutto nei territori in cui maggiore è il peso delle disuguaglianze geografiche, sociali e di opportunità.

Si tratta non solo di non aver accesso alle competenze chiave per l'apprendimento, per trovare lavoro, per l'esercizio della cittadinanza, ma di una deprivazione che investe la persona nella sua interezza, mettendo a repentaglio la fiducia in se stessi e di conseguenza la stessa capacità di immaginare e aspirare a un futuro diverso.

Per tutte queste ragioni portare la copertura di servizi 0-6 almeno al 33% di media nazionale come ci chiede l'Unione Europea. Difondere il tempo pieno in modo omogeneo a tutto il Paese, perché non è accettabile che un bambino o una bambina che nasce in Calabria o in Campania faccia un anno di scuola in meno rispetto a un suo coetaneo del centro nord. Adeguare la retribuzione dei docenti, garantire spazi di formazione permanente, superare la precarietà cronica che segna la vita di tanti insegnanti. Ridefinire le didattiche che in troppi casi appaiono cristallizzate e non adeguate alle evoluzioni delle nostre società. Tutte queste appaiono scelte urgenti e non più rimandabili.

### **Costruire alleanze per fare fronte alla complessità: i patti educativi di comunità**

Nello specifico del contrasto alla povertà educativa, oltre alle politiche appena elencate, servono politiche nazionali e locali che valorizzino e mettano a sistema, come politica pubblica ordinaria, i 'patti educativi di comunità'.

In questi ultimi anni in diversi contesti locali e soprattutto in aree a grave fragilità educativa, si sono sviluppate alleanze dal basso che attraverso fitte collaborazioni tra scuole, civismo attivo, enti locali e, spesso, privato e operatori culturali hanno reagito alla crisi educativa, lavorando sia per arginare dispersione, abbandoni e fallimento formativo, sia per costruire nuove forme di scuola capaci di non penalizzare alunni e alunne più fragili. Trovando nel duplice intreccio, scuola/territorio, curriculare/extra-curriculare la chiave della loro capacità di impatto sui problemi e sulle fragilità.

Alleanze che, nella consapevolezza delle differenti determinanti sociali, culturali ed economiche che determinano la dispersione e il fallimento formativo hanno provato ad accettare la sfida della complessità partendo dal favorire il reciproco riconoscimento tra scuola (al centro e attore primo della funzio-

ne educativa ma non sufficiente) e territorio (inteso come luogo di soggetti differenti resi consapevoli che la responsabilità educativa è responsabilità pubblica e collettiva). Sono esperienze differenti anche perché diversi sono i contesti e le problematiche su cui intervenire, ma la cui lettura segnala possibili indirizzi, orientamenti e possibili aree di intervento che possono servire a strutturare nuove politiche pubbliche.

Ed è in questo quadro che molte di queste alleanze hanno scelto di guardare ai 'patti educativi di comunità' come possibile sbocco del loro fare comune. Individuando nei 'patti' la possibilità di sistematizzare un insieme di pratiche e metodi in grado di favorire un'uscita in avanti della scuola dalla crisi che sta vivendo. In altre parole, hanno percepito che i 'patti' possono diventare 'un luogo concreto e ideale' non solo per arginare processi di abbandono e fallimento formativo, ma anche per immaginare e dare sostegno a nuove modalità di educare e fare scuola.

Avendo consapevolezza, parallelamente, che tale operazione ha senso è possibilità di successo solo in una maggior definizione delle cornici, dei metodi e delle pratiche che sono necessari alla costruzione dei patti educativi di comunità. Anche per evitare, come già accaduto per altre 'parole', che il concetto di 'patto educativo' finisca per diventare 'luogo comune', venga usato con superficialità e leggerezza o rischi di essere abusato e svuotato di senso finendo per contenere tutto e il contrario di tutto.

Da questo punto di vista, diventa oggi importante provare, soprattutto partendo da quanto realizzato in questi anni, a indicare alcuni orientamenti e indirizzi di metodo. Definire delle **segnalistiche di buon cammino, per non perdere la direzione nella costruzione dei 'patti educativi di comunità'**.

In tale ottica, un primo elemento importante è quello di attivare un processo che, pur in una molteplicità di attori coinvolti, rafforzi e valorizzi la scuola pubblica, come laboratorio sociale, comunità di partecipazione democra-

tica, in primis aiutandola a farsi comunità. In un'idea di scuola che intrattiene una fitta rete di rapporti con il territorio e che, per questo, sa progettare l'offerta educativa ampliando le opportunità di apprendimento e di crescita personale, intrecciando gli apprendimenti formali con quelli non formali e informali. Una scuola 'fuori di sé' che attraversa il territorio e si fa attraversare dalle sue risorse.

Una seconda indicazione è quella di assumere come priorità la cura delle situazioni di maggiore fragilità per non lasciare indietro nessuno e per garantire a tutte e a tutti le stesse opportunità educative e di cittadinanza.

Un terzo punto riguarda la capacità di favorire il protagonismo e la partecipazione attiva di alunni e alunne e delle famiglie, nonché le relazioni e la qualità degli spazi pubblici all'interno della comunità educante.

Una quarta indicazione riguarda i processi di relazione tra soggetti interessati alla costruzione dei patti. Va ripristinata un'idea di *governance* integrata dove la funzione pubblica delle politiche educative sia vissuta come luogo di gestione collettiva e paritaria tra scuole, enti locali e soggetti del civismo attivo e del privato sociale.

Un'idea di *governance* virtuosa e integrata che a partire dai 'patti' può trovare il metodo e gli strumenti per consolidarsi e per trasformarsi in sistema guardando all'insieme delle politiche di *welfare* e di contrasto alle povertà. In questo quadro le organizzazioni del civismo attivo, e in particolare la cooperazione sociale, proprio per la sua natura di soggetto che tiene insieme mercato e sociale, possono giocare un ruolo importante di connessione non solo tra servizi educativi e welfare locale (intreccio indispensabile vista la multidimensionalità di determinanti sociali, educative ed economiche che caratterizza e determina la povertà educativa), ma anche come punto di connessione tra le politiche educative e quelle di rigenerazione dei territori e delle città, con le politiche culturali, nella ricerca di nuove forme di incontro tra scuola e mercato del lavoro. Un ruolo che però, per essere giocato fino in



fondo e con un impatto concreto, ha bisogno che la cooperazione e il civismo attivo provino a capire se nel loro fare riescono a mantenere tre caratteristiche di fondo. La prima se riescono a essere luoghi fortemente democratici (sia nei processi decisionali, organizzativi e operativi, sia nelle relazioni con il territorio e i suoi attori). In seconda istanza se sono capaci di tenere in equilibrio il loro essere da una parte comunità rendicontanti, d'altra parte comunità resilienti, in primis mantenendo intrecciati gli interessi di impresa con quelli delle comunità attorno a loro. Per terzo se con le loro attività non trattengono, ma riescono a restituire voce, protagonismo e potere alle persone con cui lavorano. Solo con questa consapevolezza si potrà poi chiedere all'altro interlocutore, al soggetto pubblico, un cambiamento nella relazione con il privato sociale. Una relazione che non sia fondata sulla delega di responsabilità pubblica e non ceda alla tentazione di considerare i soggetti del civismo attivo come meri prestatori di mano d'opera, ma come co-attori di politiche pubbliche. E, ancora, che non confonda la partecipazione con il mero ascolto. In questo momento non c'è bisogno di consulte, ma di spazi in cui il pubblico, nella chiarezza de ruoli e mantenendo a sé la funzione di governo, sia così autorevole, competente e coraggioso da aprire luoghi di condivisione di potere sugli indirizzi e sull'uso delle risorse. Ma al di là di queste prime indicazioni, per evitare il rischio che quanto oggi si è fatto in tanti diversi contesti finisca per rimanere 'sperimentazione infinita', occorre una vera e propria inversione a 'U' delle politiche pubbliche. In termini generali, come già sottolineato, se il tema educativo e la valorizzazione della scuola non tornerà a essere una priorità delle politiche nazionali, pensando a tale campo non come un qualche cosa che viene dopo lo sviluppo, ma come suo stesso presupposto. In termini più specifici se il Ministero dell'istruzione e del merito non avrà il coraggio da una parte di promuovere per davvero la co-progettazione territoriale come sede di

declinazione degli interventi e delle diverse attività (a partire dal riconoscere per davvero e non solo in termini di competizione di mercato l'autonomia delle scuole), d'altra parte superando la logica dei finanziamenti a pioggia, che alla fine producono interventi precari, confusi, sovrapposti che poco servono soprattutto alle ragazze e ai ragazzi che dovrebbero coinvolgere e prendere in carico.

## FORUM PA 2023: 'CON LA SCUOLA, PER LA SCUOLA: IL LABORATORIO DI *DESIGN THINKING* DEDICATO AI DIRIGENTI SCOLASTICI'



Vedi i protagonisti  
del Laboratorio di *design thinking*  
a FORUM PA 2023

Avviare un percorso per definire e progettare nuovi servizi digitali per la scuola, ma anche migliorare e semplificare quelli esistenti, attraverso il *design thinking* (DT). Con questo obiettivo FORUM PA 2023 ha ospitato il 17 maggio un **Laboratorio organizzato con la Direzione per i Sistemi Informativi e la Statistica (DGSIS) del Ministero dell'istruzione e del merito (MIM)** e dedicato ai Dirigenti Scolastici.

L'incontro è servito a sperimentare proprio l'utilizzo del DT, una metodologia per la '**progettazione partecipata**' finalizzata a individuare soluzioni innovative partendo dalla definizione dei problemi/bisogni degli utenti. Un approccio innovativo che combina tre elementi chiave: empatia per l'utente, creatività nell'immaginare soluzioni e razionalità nello scegliere quelle migliori.

Al Laboratorio hanno partecipato **39 Dirigenti Scolastici dei diversi cicli** (scuola primaria, secondaria di I grado, secondaria di II grado), che sono stati divisi in sette team di lavoro e hanno sperimentato tecniche e strumenti di pensiero divergente e convergente per co-creare soluzioni inedite.

«Il Ministero dell'istruzione e del merito sta adottando una strategia per lo sviluppo di soluzioni digitali che prevede un cambio di paradigma le cui parole chiave sono: proattività, co-progettazione, e visione sistemica. Il *design thinking* è la metodologia scelta dalla DGSIS per disegnare nuovi servizi digitali per la scuola, con la scuola», ha sottolineato in occasione del Laboratorio Davide D'Amico, Direttore della DGSIS del MIM.

### Obiettivi del Laboratorio

Il Laboratorio organizzato a FORUM PA 2023 puntava in particolare a:

- far conoscere la metodologia del *design thinking* per la progettazione insieme agli utenti di nuovi servizi digitali per la scuola;
- raccogliere suggerimenti per migliorare i servizi digitali forniti dal Ministero alle scuole e individuarne i punti di forza;
- raccogliere le idee delle scuole per sviluppare un nuovo servizio di welfare, legato al secondo intervento del Piano di semplificazione della scuola che ha l'obiettivo di garantire la massima partecipazione a visite e viaggi di istruzione (il MIM destinerà 50mila euro per ridurre i costi per la partecipazione ai viaggi di istruzione e alle visite didattiche degli studenti delle famiglie con basso reddito). Si è lavorato, quindi, per disegnare un processo digitale di supporto all'identificazione delle famiglie beneficiarie di queste agevolazioni e per generare idee su come ottimizzare l'organizzazione degli stessi.



Foto di Rina Ciampolillo

## Risultati del Laboratorio

I partecipanti al Laboratorio hanno:

- identificato ed esaminato 12 servizi digitali rispetto ai quali hanno indicato aree di miglioramento e punti di forza;
- sviluppato sette processi finalizzati a identificare i beneficiari delle agevolazioni;
- generato 93 idee circa possibili azioni da intraprendere a livello ministeriale per supportare le scuole nella fase di organizzazione dei viaggi di istruzione e delle gite scolastiche, ridurre i costi e semplificare i processi amministrativi.

## PER SAPERNE DI PIÙ



Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo sui temi de sui temi della scuola e dell'istruzione. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione dei principali appuntamenti.



◀ **La scuola digitale: spazi innovativi e nuove metodologie didattiche. La sfida del PNRR e le altre opportunità aperte**

18 aprile 2023

In collaborazione con: Samsung



◀ **Conversazione con... Giuseppe Valditara**

17 maggio 2023



◀ **Piano Nazionale Scuola Digitale: fasi e tempi dopo l'aggiornamento del Comitato Tecnico Scientifico**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Istruzione e del Merito



◀ **Digitalmente inclusivi: combattere le disuguaglianze attraverso l'alfabetizzazione digitale**

17 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Istruzione e del Merito



◀ **I fondi strutturali europei per l'istruzione: risultati del PON 2014-2020 e prospettive del Programma Nazionale Scuola e competenze 2021-2027**

16 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Istruzione e del Merito



◀ **Le competenze digitali per la formazione continua**

18 maggio 2023

In collaborazione con: Fondazione Mondo Digitale



◀ **La governance del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni. Coordinamento di un sistema complesso e interistituzionale**

17 maggio 2023

In collaborazione con: Ministero dell'Istruzione e del Merito



# SPECIALE: PROSPETTIVE EUROPEE E INTERNAZIONALI





## L'IMPEGNO EUROPEO PER UNA NUOVA PA AL SERVIZIO DEI CITTADINI

I

di **Daniele Dotto**, *Direttore Aggiunto e Capo Unità "Public Administration and Governance", DG Reform, Commissione Europea*  
e **Mauro Tommasi**, *Policy e project Officer, Unità "Public Administration and Governance", DG Reform, Commissione Europea*

Il 2023 ha segnato un momento storico per chi si occupa di innovazione del settore pubblico: lo scorso 25 ottobre la Commissione europea ha infatti presentato la sua prima Comunicazione in materia di pubblica amministrazione dal titolo *Rafforzare lo spazio amministrativo europeo*, denominata 'ComPAct'<sup>1</sup>. Sì, storico, per almeno due motivi: innanzitutto perché si tratta di un atto unico, politicamente di spessore e primo del suo genere ad affrontare direttamente il tema della capacità amministrativa, ma anche perché sancisce definitivamente il riconoscimento da parte della Commissione europea della centralità dell'operato della pubblica amministrazione quale elemento fondamentale per garantire l'efficienza e la competitività di uno stato.

Aspetto sottolineato anche dalla Commissaria europea per le Riforme Elisa Ferreira, che, nel presentare il ComPAct ha specificato: «L'operato della pubblica amministrazione è responsabile per il 51,5% dell'intero PIL europeo, conta circa il 21% della totale forza lavoro europea e crea ogni anno un valore di mercato di circa 670 miliardi di euro». Numeri che parlano da soli.

Ma andiamo con ordine: se pensiamo al termine *compact* in seno all'Unione europea il pensiero va subito al *Fiscal Compact*, il patto

europeo di stabilità finanziaria che per almeno un decennio ha popolato il dibattito pubblico – incarnando il concetto dell'austerità – e di cui si è tornato a discutere recentemente dopo la sospensione legata alla pandemia. Da ottobre 2023 però, alla parola ComPAct – nella sua nuova declinazione in cui 'PA' sta per pubblica amministrazione appunto – è e sarà abbinato un nuovo concetto, quello di 'spazio amministrativo europeo'.

Ma perché proprio ora? E che cos'è lo Spazio Amministrativo Europeo (SAE) di cui si parla profusamente nella Comunicazione? La risposta è abbastanza semplice: con la pandemia si è definitivamente compreso – dal livello globale/europeo al livello locale – trovandoci, ormai da tempo, in uno stato di crisi quasi permanente, caratterizzato da incalzanti richieste di cambiamento e dalla quantità limitata di risorse disponibili, che il lavoro delle pubbliche amministrazioni è assolutamente fondamentale nel migliorare le performance del governo, l'efficacia del recepimento e dell'attuazione delle norme e indicazioni europee, e così garantire la competitività nazionale. Da qui l'impegno a costruire uno spazio comune, dove condividere valori, principi, norme e approcci operativi.

### **Dal *New Public Management* alla pandemia, un nuovo modo di intendere l'azione del settore pubblico**

Negli anni '80 era in voga il *New Public Management*, che traendo ispirazione dai Paesi anglosassoni, diffuse l'idea per cui la PA dovesse necessariamente ispirarsi al settore privato, ponendosi come obiettivo quello del miglioramento delle prestazioni. All'epoca però l'orientamento in materia di valutazione delle

<sup>1</sup> La versione originale della Comunicazione, tradotta in tutte le 24 lingue dell'Unione Europea è disponibile sul sito della Commissione Europea [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu).



prestazioni era di analizzare quasi unicamente la dimensione 'costi', il che portò negli anni i governi di numerosi Stati membri dell'Unione europea a perpetuare privatizzazioni e tagli della spesa pubblica, spesso congelando contestualmente le assunzioni nel settore pubblico.

A fronte di attese globalmente disattese, si è dunque cercato di capire cosa si potesse imparare da quell'esperienza, ri-orientando lo 'scopo' dell'azione della PA il cui obiettivo non poteva essere unicamente quello di far quadrare i conti, ma anzitutto di agire in nome del benessere comune, rispondendo ai bisogni dei cittadini e creando valore pubblico. Per farlo è stato necessario – e continua ad esserlo ancora oggi – perpetuare un cambiamento radicale nel rapporto tra amministrazione e cittadino, accantonando definitivamente la dimensione di 'sudditanza' che lo ha caratterizzato per decenni e invece accogliendo i cittadini quali partner, accompagnatori dei processi di sviluppo e gestione della 'cosa pubblica'. Non a caso, dal nostro osservatorio, ci rendiamo conto che le PA che funzionano meglio sono proprio quelle che hanno integrato la co-creazione e il co-design con le comunità quale modello consolidato di erogazione di servizi, mettendo l'utente finale al centro, anche quando si tratta di ri-organizzare un sistema informatico, per esempio, azione che ai più sembrerà sconnessa dai pareri della cittadinanza.

Ma non solo, – e il periodo pandemico lo ha sottolineato perfettamente – alle PA viene sempre più richiesto, in modo quasi contraddittorio, di migliorare in modo costante la qualità dei servizi erogati, di essere pronte al cambiamento, in grado di gestire le difficoltà ma anche di capire in anticipo le necessità di individui, collettività e persino territori, prima che la dimensione dell'urgenza si manifesti. Tutto ciò, spesso, senza un adeguamento delle risorse. Anche la PA, dunque, dovrà fare del 'foresight' uno strumento sistemico del proprio operato, andando, come da definizione stessa di previsione strategica, ad ipotizzare

scenari futuri sulla base di quanto accaduto in passato e ciò che si ipotizza possa accadere, e così provare prendere decisioni che la rendano capace e 'resiliente' – o forse sarebbe meglio dire 'antifragile' – nel rispondere prontamente alle sfide che le verranno poste.

Questa frustrazione relativa, combinata a grandi attese da parte dei cittadini, ci è stata confermata anche tramite uno degli ultimi sondaggi Eurobarometro<sup>2</sup>, in cui i cittadini europei hanno esplicitamente espresso il desiderio di rapportarsi con pubbliche amministrazioni più agili, semplici e trasparenti.

### Sei principi, tre pilastri e 25 azioni per una PA a prova di futuro

Il ComPAct prova a mettere a terra queste esigenze, partendo da una serie di principi cardine, per poi definire tre macroaree tematiche di intervento ed esplicitare venticinque iniziative specifiche.

I principi fondanti prendono spunto da quelli redatti da SIGMA<sup>3</sup>, ed esprimono i valori e i comportamenti che i cittadini e le imprese possono aspettarsi da una pubblica amministrazione moderna, ovvero un'organizzazione collaborativa, efficace, capace di esprimere una visione strategica e di fornire servizi pubblici di alta qualità, nel rispetto della sussidiarietà e dell'interesse comune di mantenere sane e sostenibili le finanze pubbliche.

<sup>2</sup> *Special Eurobarometer 523 Understanding Europeans' views on reform needs*, April 2023

<sup>3</sup> SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) è un'iniziativa congiunta dell'OCSE e dell'Unione Europea, il cui obiettivo principale è quello di rafforzare e migliorare la governance pubblica e, di conseguenza, sostenere lo sviluppo socio-economico attraverso lo sviluppo delle capacità del settore pubblico, il potenziamento della governance orizzontale e il miglioramento della progettazione e dell'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione. I *Principles of Public Administration* – nella loro versione aggiornata al 2023 – sono stati sviluppati da SIGMA su richiesta della Commissione europea e sono concepiti per guidare le amministrazioni dei Paesi coinvolti dalle politiche di allargamento e di vicinato dell'Unione europea nei loro sforzi di riforma per affrontare le carenze delle loro amministrazioni pubbliche e così soddisfare i requisiti dell'UE in uno degli ambiti fondamentali del processo di adesione.

Passando poi ai tre grandi ambiti di intervento - chiamati 'pilastri' all'interno della versione originale della Comunicazione - il primo grande tema di interesse non poteva che essere quello delle competenze: il 2023 ha infatti innalzato il livello di attenzione sul tema della formazione grazie alle iniziative dell'Anno Europeo delle Competenze, e il CompAct dedica a questo tema una serie di azioni molto precise. Si tratta della denominata 'Agenda per le competenze della pubblica amministrazione', fondata sulla consapevolezza che in un mondo del lavoro che cambia velocemente e in modo radicale a causa degli effetti della *twin transition* e della transizione demografica, anche il lavoro pubblico ha bisogno di innovarsi e rinnovarsi; e pensata per promuovere la cooperazione amministrativa tra le PA su tutti i livelli, aiutando lo sviluppo della loro forza lavoro per le sfide attuali e future. Ne fanno parte una decina di iniziative, tra cui alcune particolarmente supportate dal Governo italiano, come (a) la definizione di un Passaporto europeo delle competenze, (b) la creazione di una rete europea di centri di eccellenza sulla formazione manageriale, (c) un nuovo programma comune di formazione sulla leadership per l'alta dirigenza, chiamato 'EU Public Administration Leadership Programme'.

Il secondo pilastro mira a rafforzare le capacità amministrative in vista degli obiettivi del Decennio Digitale: per la PA ciò si traduce nell'impegno a rendere accessibili online il 100% dei principali servizi pubblici per le persone e le imprese. L'obiettivo dichiarato è costruire una PA digitale a prova di futuro; ma per farlo sarà fondamentale aggiornare le normative in materia di digitale e dati - tenendo sempre a mente le potenzialità derivanti dall'integrazione delle tecnologie IA nel settore pubblico - ma anche promuovere l'utilizzo sostenibile ed efficace delle tecnologie conosciute ed emergenti. La PA si trova quindi a dover gestire la duplice sfida di creare le condizioni necessarie per la messa in atto della rivoluzione digitale e al contempo di integrare questa rivoluzione nel proprio eco-sistema.

Terzo e ultimo pilastro quello sulla transizione verde: l'Unione europea si è impegnata a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e a stimolare l'uso efficiente di risorse, garantendo al contempo inclusività e giustizia sociale. In questo percorso anche le PA devono fare la propria parte, lavorando per dare forma concreta alla transizione verde, sia nel rivestire al meglio il loro ruolo di soggetto attuatore di alcune misure che in qualità di *trait d'union* con tutti gli attori coinvolti nei processi di transizione, ma anche promuovendo essa stessa pratiche di eco-management al proprio interno per limitare la propria impronta ecologica.

Solo lavorando insieme nel creare queste condizioni, le economie e le società europee possono provare a raggiungere gli ambiziosi obiettivi posti dalle istituzioni.

### Anche i funzionari pubblici vanno in Erasmus

Il 2023 è stato anche l'anno di lancio di PACE (*Public Administration Cooperation Exchange*) - diventato più comunemente noto come 'l'Erasmus dei dipendenti pubblici' - ovvero il programma di scambio tra funzionari pubblici di tutta Europa, finanziato dallo Strumento di Supporto Tecnico (SST o TSI) - il programma di supporto della Commissione europea implementato dalla DG REFORM e con cui saranno finanziate in gran parte le azioni definite dal CompAct - e che sta portando oltre 300 funzionari ad effettuare scambi con pubbliche amministrazioni di ben 18 Stati membri. Gli scambi, per adesso, sono perlopiù di breve durata - nel rispetto di ciò che gli stessi stati membri hanno richiesto - ma ricchi di conoscenza intrinseca. D'altronde, dietro la richiesta di scambio deve esserci un

Anche la PA, dunque, dovrà fare del uno strumento sistemico del proprio operato, andando, come da definizione stessa di previsione strategica, ad ipotizzare scenari futuri sulla base di quanto accaduto in passato e ciò che si ipotizza possa accadere



progetto di crescita dell'intera organizzazione richiedente (il che può ovviamente portare allo stimolo della formazione personale di uno o più dipendenti pubblici).

Con ComPAct, la Commissione si è impegnata a trasformare PACE in un programma di scambio annuale, per ulteriormente facilitare la mobilità quale dimensione fondamentale della crescita umana e professionale dell'intero settore pubblico europeo.

## Il funzionario del futuro

Dalla lettura di queste righe è possibile delineare il profilo del funzionario pubblico del futuro, lontano dalla logica dell'adempimento e dagli stereotipi che lo accompagnano da decenni – quantomeno in Italia – ma al contrario animato dal senso di responsabilità verso la comunità e dotato delle giuste competenze per intercettare al meglio i bisogni e le esigenze dei cittadini e tradurli in azioni concrete.

Ma quali sono nel concreto queste competenze del futuro? E in che modo il ComPAct contribuirà a rendere tutto ciò reale? La risposta la si può trovare nei vari quadri di competenza a cui si ispirerà il sopramenzionato Passaporto delle competenze, ma anche andando a leggere uno dei denominati *'flagships'* – i cluster tematici costruiti sulle priorità europee in materia di pubblica amministrazione – dell'ultimo round del TSI.

Tra i *'flagships'* del TSI 2024 figura, infatti, quello sulla 'pubblica amministrazione del futuro', dove vengono descritte una serie di aree di intervento in cui la DG REFORM può offrire assistenza tecnica: attrattività e fidelizzazione dei talenti nel settore pubblico, mappature dei processi organizzativi e capacità di valutare e comprendere i megatrend attraverso l'utilizzo della previsione strategica, sostegno allo sviluppo di capacità di gestione delle crisi, e chiaramente potenziamento di competenze manageriali al passo coi tempi come leadership emotiva e pianificazione strategica, ma anche elaborazione e *drafting* legislativo adeguato al progresso tecnologico, ma anche *service delivery* e *service design*, per citarne solo alcune.

## Preparare e prepararsi al futuro cambiando il modo di fare policy

La verità è che per gestire la complessità del nostro tempo è necessario ripensare il ciclo di produzione e discussione delle politiche pubbliche, provando a trasformare le esperienze passate e le nuove conoscenze acquisite in strategie concretamente attuabili. Solo così possiamo sperare di dare forma al cambiamento e plasmare il futuro.

Serve dunque integrare la previsione strategica e la dimensione scientifica nell'elaborazione delle politiche, adottando quello che tra gli addetti ai lavori chiamiamo *'evidence-informed policy making'*. E non parliamo solo di suffragare le decisioni utilizzando dati di qualità; questo modello nasce dallo sforzo di voler integrare le considerazioni di esperti e scienziati creando così delle cosiddette *'repository'* di informazioni utili, che, di fatto, arricchiscono di elementi scientifici il processo decisionale, il cui esito finale rimane sempre in carico alla politica. La sfida in questo contesto risiede nel fare in modo che gli scienziati si esprimano in modo che il politico possa recepire il messaggio e che i politici siano formati ad interagire con una comunità che utilizza codici di comunicazione e di lavoro diversi. D'altra parte, anche la Commissione Europea ha ormai integrato da tempo al suo interno questo approccio e declinato il concetto di previsione strategica nelle analisi che fa per sé stessa, come testimoniato dalla annuale pubblicazione di uno *'Strategic Foresight Report'*<sup>4</sup>.

Per non parlare del lavoro che da qualche anno sta portando avanti l'*EU Policymaking Hub*<sup>5</sup> del *Joint Research Center* della Commissione, dove si studiano futuri tra i più disparati, concentrandosi su nuovi approcci e strumenti per im-

<sup>4</sup> Dal 2020 la Commissione Europea elabora ogni anno una relazione di previsione strategica, che contribuisce alla definizione dei suoi programmi di lavoro ed esercizi di programmazione pluriennale. I report sono disponibili sulla pagina dedicata [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu).

<sup>5</sup> L'*EU Policymaking Hub* è il programma di sviluppo professionale della Commissione europea che mira esattamente a sviluppare le capacità e le competenze di *policy making*.

parare, ascoltare e assorbire segnali, metodi non-convenzionali di analisi e comprensione dei problemi, inusuali possibili stimoli e idee per il policy-design e nuovi approcci per prendere decisioni e costruire fiducia e senso comune.

In fondo, prendendo spunto dal titolo del best-seller di Kim Stanley Robinson, *Il Ministero per il futuro*, si tratta di provare a costruire amministrazioni 'pronte' per il futuro, che magari abbiano al loro interno specifiche divisioni, composte da gruppi multidisciplinari di ricercatori, in grado di accompagnare e co-creare insieme alla politica i cambiamenti sul territorio.

### Supporto tecnico «su misura» e sforzo collettivo

La DG REFORM è in prima fila in questa stimolante sfida, lo è nei consessi strategici dedicati al confronto su questi temi, anzitutto tramite il lavoro svolto in seno al Gruppo di esperti sulla pubblica amministrazione e la governance, che presiede dal 2021 si riunisce regolarmente per discutere di tendenze, buone pratiche e iniziative comuni, ma anche tramite le reti EUPAN<sup>6</sup> e DISPA<sup>7</sup>.

Il ComPAct però, ed è importante sottolinearlo, non è né una direttiva né un regolamento, e dunque non presenta alcuna obbligatorietà, così come è su base volontaria l'accesso al TSI, previa valutazione da parte della DG REFORM. Sono dunque gli Stati membri e le singole PA di tutta Europa a dover fare richiesta per riformare le proprie organizzazioni, sempre nel rispetto del lavoro che ogni PA porta avanti secondo il proprio modello etico, culturale e socioeconomico.

### Un percorso partito da lontano, ma non è che l'inizio

Le fondamenta di questa Comunicazione potrebbero risalire alla fine degli anni '90, pas-

sando per la Commissione guidata da Romano Prodi dove ci si concentrò sul concetto di *good governance*, fino ad arrivare al lavoro fatto dalla Task Force per la Grecia<sup>8</sup> che ha sdoganato, forse per la prima volta, l'importanza del sostegno tecnico 'su misura' e del ruolo strategico di una pubblica amministrazione efficiente.

In breve, diremo che si è trattato di un percorso lungo, che contestualmente e paradossalmente si conclude e apre nel 2023 dopo che, a tre anni dallo scoppio della pandemia, si è gradualmente riscoperto il valore inestimabile dell'operato delle pubbliche amministrazioni in termini di supporto al benessere

dei cittadini e costruzione di fiducia nelle istituzioni. Ma questo non è altro che un punto di partenza su cui costruire il più velocemente possibile la PA del futuro, cercando stare al ritmo veloce e incalzante del progresso tecnologico, e provando a rispondere adeguatamente alla portata della transizione demografica e alle esigenze della trasformazione verde.

<sup>8</sup> Nel 2011 il Presidente della Commissione europea dell'epoca, José Manuel Barroso, lanciò una task force per fornire assistenza tecnica alla Grecia su richiesta del Primo Ministro greco. Il mandato della task force fu di individuare e coordinare, in stretta collaborazione con la Grecia e beneficiando dei contributi degli altri Stati membri, l'assistenza tecnica di cui la Grecia aveva bisogno per realizzare il programma di ripresa in seguito alla crisi finanziaria di quegli anni.

<sup>6</sup> Lo *European Public Administration Network* (EUPAN) è una rete informale di direttori generali responsabili della pubblica amministrazione negli Stati membri dell'Unione europea, della Commissione europea e dei Paesi osservatori.

<sup>7</sup> Il DISPA è la Rete dei Direttori degli Istituti e delle Scuole della pubblica amministrazione in giro per l'Europa.

Dalla lettura di queste righe è possibile delineare il profilo del funzionario pubblico del futuro, lontano dalla logica dell'adempimento e dagli stereotipi che lo accompagnano da decenni – quantomeno in Italia – ma al contrario animato dal senso di responsabilità verso la comunità e dotato delle giuste competenze per intercettare al meglio i bisogni e le esigenze dei cittadini e tradurli in azioni concrete



## CHI GOVERNA GLI ALGORITMI GOVERNATIVI? L'AUTOMAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI TRA ITALIA E PAESI BASSI

di **Diletta Huyskes**, *PhD Candidate at University of Milan, Affiliated Researcher at Utrecht University, Head of Advocacy & Policy at Privacy Network*

È il 15 gennaio 2021. Mark Rutte, Presidente del Consiglio olandese da diversi anni, rassegna le sue dimissioni e quelle del suo Governo pronunciando queste parole: «Sono stati commessi errori a tutti i livelli che hanno portato a una grande ingiustizia per migliaia di famiglie. Persone innocenti sono state criminalizzate e le loro vite distrutte. Questo Gabinetto si è assunto la piena responsabilità». La responsabilità di cui parlava Rutte era quella di uno scandalo, quello sui sussidi all'infanzia, che era scoppiato poche settimane prima e che aveva mandato il Paese, Governo compreso, nel caos.

Facciamo un passo indietro. Nel 2011, i media olandesi hanno iniziato a raccontare dei casi di frode operati da persone che ricevevano misure assistenziali olandesi pur vivendo in altri Stati membri dell'Unione europea (UE). Tra questi c'era la Bulgaria, che ha fatto passare questi eventi alla storia con il nome di *bulgarenfraude* (frodi bulgare). Chi ha vissuto quella vicenda ricorda le immagini 'molto forti' che passavano in televisione, i video della campagna bulgara con animali che pascolavano nei campi, accompagnati dalla scritta «è qui che vanno i nostri soldi».

I Paesi Bassi sono noti per aver sviluppato nel dopoguerra un forte stato sociale. Oggi, nonostante molti cambiamenti, l'eredità di quel welfare – tuttora tra i più sviluppati in Europa – è evidente nel numero e varietà di sussidi e benefici statali che almeno sulla carta il Governo continua a rendere disponibili per chi risiede nel territorio olandese. Tra que-

sti, aiuti alla casa e allo studio, ma anche alla crescita dei figli, dato che i costi per l'infanzia sono tra i più alti dei Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Era proprio questo il sussidio coinvolto nelle frodi bulgare: successivamente, il Governo (diverso, ma sempre guidato da Rutte) ha deciso che serviva un sistema di controlli rigorosi e sistematici per poter verificare a chi andavano gli aiuti e dove. Erano gli anni della 'scoperta' dei big data, quando un certo entusiasmo faceva pensare aziende e governi globali che davvero si potessero correlare tutte le informazioni a disposizione tra loro e che questo potesse risolvere tutti i nostri problemi (per certi versi, in molti la pensano ancora così). Una persona che ho intervistato per la mia ricerca mi ha mostrato un video di quel periodo in cui il capo dell'Ufficio dell'amministrazione fiscale nazionale (*Belastingdienst*) incoraggiava l'analisi dettagliata dei dati attraverso gli algoritmi al fine di scoprire correlazioni sconosciute, come ad esempio «se sappiamo che guidi una certa auto, forse scopriremo che non ripaghi i tuoi prestiti»<sup>1</sup>.

La nuova strategia per il contrasto alle frodi sociali, evidentemente, si basava su un regime di zero tolleranza. Quando il Governo e l'Autorità fiscale decisero di affidare a una società esterna lo sviluppo di un software in grado di analizzare i dati inseriti dai cittadini nelle richieste di specifici sussidi per l'infanzia, l'obiettivo era di trovare un insieme di correlazioni che combinate insieme fornis-

<sup>1</sup> Le informazioni condivise in questo articolo sono state ottenute nel contesto della mia ricerca di dottorato e sono state preliminarmente presentate in: D. Huyskes, *Unprecedented Injustice: Inside the Algorithmization of Social Benefits in the Netherlands*, XVI Conferenza ESPANet Italia, 13-15 September 2023.

sero la ricetta perfetta per smascherare le frodi. Un primo calcolo doveva identificare il rischio analizzando i testi e documenti compilati dalle famiglie per richiedere il sussidio, mentre il secondo doveva restituire un risultato a partire dal confronto con dati storici. Concretamente, il modello di apprendimento automatico usato era stato addestrato su dati storici, cioè su casi empirici positivi e negativi di frode allo Stato (o 'corretti' e 'scorretti') degli anni precedenti. Questo metodo rappresenta la tecnica più diffusa per automatizzare un qualsiasi processo decisionale (noti in inglese con la sigla ADM – *automated decision making*) sia nel pubblico sia nel privato, ed è lo stesso che impiegano le banche e gli istituti di credito per analizzare l'affidabilità creditizia dei clienti, e in base al punteggio concedere o meno un servizio. L'utilizzo da parte dello Stato di queste tecniche è decisamente più problematico, soprattutto se analizziamo il loro funzionamento.

Il Governo e l'Autorità fiscale avevano suggerito alcuni indicatori di rischio (non è noto sulla base di quali dati statistici storici), come il basso reddito e la provenienza delle famiglie, da tenere in considerazione nel processo di identificazione delle frodi. Per il primo passaggio invece, cioè la verifica dei moduli, la richiesta era di segnalare tutti gli errori. Molto banalmente, per il funzionamento logico e matematico di questo tipo di modelli, di fronte a istruzioni di questo tipo ciò che l'intelligenza artificiale può fare è semplicemente restituire ogni errore di compilazione come potenzialmente dannoso e individuare come 'a rischio di frode' le persone a basso reddito e con un background migratorio. È esattamente quello che è successo. Alcune indagini dell'Autorità per la protezione dei dati personali olandese (pubblicate in un rapporto del luglio 2020) hanno dimostrato che il modello in uso dal Governo aumentava il rischio di frode per gli individui che non erano olandesi. I 'test' sono stati condotti creando dei profili di potenziali richiedenti e calcolandone il rischio: a parità di condizioni, la doppia nazio-

nalità è risultata essere un criterio di rischio specifico, e quindi un pregiudizio codificato a prescindere dal caso specifico.

Il 'feedback loop' di ingiustizia a cui sono sottoposti alcuni gruppi sociali nell'automazione dei servizi pubblici, come il welfare, è qualcosa di cui ha scritto estensivamente la politologa statunitense Virginia Eubanks<sup>2</sup>: i gruppi sociali già potenzialmente discriminati si trovano ad affrontare livelli più elevati di raccolta dati e quindi hanno più probabilità di essere sospettati. Nel

momento in cui alcune discriminazioni sociali vengono scolpite in regole codificate, esiste il rischio di amplificare in massa le ingiustizie. È importante sottolineare che anche quando non si tratta di discriminazioni pregresse (ad esempio: le donne che storicamente non lavorano non verranno consigliate da un modello matematico per un lavoro) esiste un forte rischio di discriminazione, basata sull'idea di partire da un caso singolo e generalizzarlo a un'intera popolazione. Tendenzialmente l'analisi statistica, in contesti così sensibili che hanno a che fare con gli esseri umani, funziona così: se ci fossero troppe eccezioni e troppa attenzione ai casi specifici, non funzionerebbe. Come conciliare però la necessità umana e pubblica di prendersi cura delle esigenze soggettive con la tendenza statistica a generalizzare e raggruppare?

I numeri emersi nel 2021 erano devastanti. Tra le 25mila e le 30mila famiglie, nell'arco di sette anni, erano state ingiustamente accusate di frode dallo Stato e dall'Autorità fiscale, con conseguenze estremamente negative

<sup>2</sup> V. Eubanks, *Automating Inequality: How High-tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, St.Martin's Press, 2018

Erano gli anni della 'scoperta' dei big data, quando un certo entusiasmo faceva pensare aziende e governi globali che davvero si potessero correlare tutte le informazioni a disposizione tra loro e che questo potesse risolvere tutti i nostri problemi (per certi versi, in molti la pensano ancora così)



per le loro vite pubbliche e private. A rivelarlo è stato un rapporto pubblicato da una Commissione parlamentare d'inchiesta intitolato **"Ingiustizia senza precedenti"**, portando alla luce uno scandalo attraverso la ricostruzione degli eventi insieme ad avvocati e vittime, mostrando i tassi di errore dell'Autorità fiscale e il ruolo dell'automazione dei processi. Alle famiglie segnalate a rischio di frode erano stati bloccati tutti i nuovi assegni ed era stato chiesto di volta in volta di restituire allo Stato tutti i benefici precedentemente ottenuti, creando situazioni di estrema difficoltà economica e personale con migliaia di licenziamenti, perdita di case e dei figli, affidati ai servizi sociali. Le famiglie, nel corso degli anni, hanno lottato per capire cosa stesse succedendo e perché fossero state accusate e hanno cercato informazioni, riscontrando una completa assenza di trasparenza. Per anni, l'etichetta di 'frode' che era stata loro assegnata è stata usata anche da altri enti pubblici incrociando le banche dati ed escludendoli da altri servizi pubblici. Tutto ciò si è verificato senza delle vere condanne, quelle reali a cui siamo abituati da parte di tribunali, e senza che l'amministrazione centrale sapesse esattamente cosa stesse succedendo. Ma la mancanza di consapevolezza non può certo giustificare l'assenza di responsabilità. Soprattutto perché il *toeslagenaffaire* (il nome in lingua originale di questo scandalo) è stato il caso più clamoroso ma non isolato rispetto all'utilizzo discriminatorio e poco trasparente degli algoritmi nei servizi pubblici olandesi. Quello olandese è un caso importante perché mostra perfettamente tutto quello che può andare storto quando si automatizza un processo delicato senza governarlo adeguatamente. Lo stesso è successo diverse volte negli Stati Uniti, ma anche in Austria e in Danimarca<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Per una completa mappatura europea dei casi di automazione dei servizi pubblici e delle loro conseguenze, consiglio di consultare i report annuali 'Automating Society' dell'Organizzazione non governativa (ONG) tedesca AlgorithmWatch, disponibili sul loro sito. I casi statunitensi invece sono raccontati da themarkup.org nella sezione *machine learning*.

L'unico caso italiano legato all'utilizzo di algoritmi nella sfera decisionale pubblica descrive una situazione molto simile, almeno nelle modalità. Nel 2015, la cosiddetta riforma della 'Buona Scuola' doveva modernizzare anche l'infrastruttura che permetteva all'amministrazione centrale di assegnare gli insegnanti alle diverse cattedre disponibili, introducendo un algoritmo. Nello specifico, aveva lo scopo di assegnare migliaia di insegnanti a diversi istituti scolastici sparsi per il territorio nazionale, incrociando una graduatoria con le preferenze espresse dagli stessi docenti<sup>4</sup>. Probabilmente, i funzionari e tecnici del Ministero si erano immaginati che basandosi su regole definite e casistiche già note, e dovendo incrociare delle preferenze molto semplici, l'automazione di questo processo sarebbe stata la cosa migliore. Ed effettivamente avevano ragione. Se non fosse che la norma era scritta male e l'algoritmo l'ha giustamente applicata alla lettera, restituendo dei risultati sbagliati e problematici e assegnando migliaia di insegnanti alla scuola sbagliata.

Anche ciò che è successo con l'algoritmo della Buona Scuola ha avuto degli impatti decisamente problematici sulla vita delle persone, in questo caso gli insegnanti, ma non paragonabili allo scandalo olandese. Ciò che questi due esempi hanno in comune è la completa deresponsabilizzazione umana nel momento in cui decidiamo di automatizzare un processo. Ciò, ovviamente, non riguarda solo la sfera pubblica; la gravità e la scala degli impatti che riguardano i servizi pubblici sono certamente più alti. L'Italia, in particolare, dopo il caso della Buona Scuola e due sentenze nel merito<sup>5</sup> sembra aver adottato un atteggiamento precauzionale: non ci sono stati altri casi simili, dal 2018 a oggi. Ciò però non significa che non ci siano progetti di au-

<sup>4</sup> D. Huyskes, *Perché non siamo ancora pronti per affidare agli algoritmi la pubblica amministrazione*, sito wired.it, 2021

<sup>5</sup> Due sentenze raccontano questo caso da diverse prospettive: Tar Lazio n. 6606/2019 e n. 9224/2018; Consiglio di Stato, sezione sesta, 8 aprile 2019, n. 2270.



tomazione dei servizi pubblici. Anche se non esiste una linea istituzionale e trasparente, in realtà sono diversi gli algoritmi usati dalle amministrazioni italiane, e anche quelli del Ministero dell'istruzione<sup>6</sup>.

Fare ricerca su questo tema in Italia è molto complicato a diversi livelli. È difficile rintracciare le responsabilità, capire con chi parlare, i dettagli di molti di questi progetti. Quello che dico spesso è che non siamo stati colpiti abbastanza profondamente da ciò che è successo e dal rischio che ne è derivato. Ma soprattutto, è difficile capire dove vogliamo andare. Anche per la Buona Scuola, per progettare un piano di gestione dell'utilizzo delle tecnologie nella sfera pubblica, torna utile l'esempio olandese. Dopo lo scandalo, il Ministero dell'interno (di un nuovo esecutivo eletto a marzo 2021, e guidato sempre da Rutte) ha incaricato l'Università di Utrecht di studiare e sviluppare una metodologia per valutare l'impatto sui diritti fondamentali di tutti i nuovi progetti basati su algoritmi per le agenzie pubbliche. Oltre a questo, il Paese si è dotato di un registro nazionale (con diverse imitazioni locali) dove elencare tutti i processi automatizzati in uso.

Le responsabilità umane dietro questi progetti devono essere esplicitate, soprattutto perché hanno a che fare con dei processi decisionali. Non sono le procedure automatizzate a fare scelte arbitrarie al nostro posto, ma siamo noi a indicarle e a conferire loro questo potere. Ma le scelte a monte sono nostre: dai politici ai designer, passando per amministratori pubblici e programmatori, il problema è che con l'automazione è più facile sentirsi sollevati da una responsabilità. Riponiamo talmente tanta fiducia nelle tecnologie e nel loro potenziale di risolvere problemi sociali complessi da pensare che esse non necessitino di supervisione o controllo, per anticipare certe conseguenze e invertirne il corso. Questo ha sempre fatto parte del

nostro modo di relazionarci con la tecnologia, ma non è l'unico modo. Non dobbiamo rinunciare necessariamente a utilizzare modelli matematici per paura di non poterli governare, perché non è l'unico modo che abbiamo per poterci relazionare all'automazione di alcuni processi. Si può fare, ma richiede una progettazione consapevole e ragionata, la misurazione degli impatti e la predisposizione di strutture di vigilanza, monitoraggio costante e un certo sano scetticismo nei confronti dei risultati automatizzati. È in questo che si gioca il ruolo decisionale, che deve sempre rimanere umano, trasparente e consapevole, capace di applicare discrezionalità e identificare, con sensibilità, particolarità e diversità.

<sup>6</sup> Per una panoramica (non esaustiva) sugli algoritmi usati dalle pubbliche amministrazioni italiane, consultare l'Osservatorio amministrazione automatizzata creato dall'associazione *Privacy Network*.



## IL 'NUOVO ETHOS' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: QUATTRO PROSPETTIVE EUROPEE E INTERNAZIONALI

di **Iacopo Gronchi**<sup>1</sup>, Dottorando presso l'University College London (UCL), Institute for Innovation and Public Purpose, e Senior Policy Expert Demos Helsinki

Agli albori del ventesimo secolo, le società occidentali affrontarono grandi trasformazioni: lo sviluppo delle grandi città, innovazioni tecnologiche, forti disuguaglianze economiche e sociali, l'ordine internazionale in subbuglio. Negli United States (US), molte erano le incertezze circa l'abilità della pubblica amministrazione (PA) di farvi fronte. Per alcuni, il 'Governo' era 'tre generazioni indietro rispetto alle necessità' del tempo, e appelli emergero per rivederne i 'vetusti ingranaggi'<sup>2</sup>. Per impulso di Charles Merriam – politologo e consulente presidenziale – lo studio della PA emerse come disciplina per «l'adattamento del governo ai fatti del mondo moderno»<sup>3</sup>. Dal moderno welfare alla pianificazione urbana, la PA fu reinventata a ogni livello, e così il ruolo dell'amministratore. Quelle riforme plasmarono la PA che conosciamo. Ma tale modello è ancora attuale?

Anche oggi la portata storica dei cambiamenti politici, tecnologici, economici ed ecologici è sempre più palese. Il *Green New Deal* europeo e l'*Inflation Reduction Act* americano mostrano la volontà di assicurare che tali trasformazioni possano beneficiare la collettività. In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza (PNRR) è un esempio di tale ambizione. Ma 'mettere a terra' programmi di tale portata non è semplice. Dalla capacità di spesa delle amministrazioni locali al coordinamento degli attori coinvolti, è difficile pensare una trasformazione della società senza potersi affidare a una PA che sappia guidarla. Per questo è naturale chiedersi: come è fatta una PA all'altezza del nostro tempo?

### Che cos'è l'ethos della pubblica amministrazione?

Le radici della parola 'etica' (ēthos) identificano «il costume, la norma di vita, la convinzione e il comportamento pratico dell'uomo [...] e gli istituti con cui si manifestano storicamente»<sup>4</sup>. In tal senso, 'l'ethos' della PA può essere visto come il frutto dell'interazione tra due sistemi di regole che definiscono il 'buono' o 'cattivo' comportamento dell'amministratore<sup>5</sup>. Da un lato, le regole formali che denotano il 'perimetro' dell'azione pubblica: statuti, mandati, procedure. Dall'altro, le regole informali che specificano come 'guidare' la PA entro tale perimetro: protocolli, abitudini, giudizi professionali. Ma come cambiano le società e le loro sfide, così cambiano i valori a cui la PA fa riferimento nel farvi fronte. Nessuna regola è eterna. Per questo – in Europa e nel mondo – la PA sta attraversando profonde trasformazioni e dando vita a nuovi modi di governare.

Questo articolo cita quattro casi - Canada, Singapore, Finlandia e Olanda - per mostrare come, nonostante negli ultimi 20 anni il 'pe-

<sup>1</sup> Questo articolo è estratto e tradotto da un white paper già pubblicato con *Demos Helsinki* e presentato al *Creative Bureaucracy Festival* di Berlino (15 giugno 2023). Il white paper è disponibile su [demoshelsinki.fi](https://demoshelsinki.fi) (pubblicazioni, sezione *civil service*, 24 ottobre 2023).

<sup>2</sup> L. H. Gulick, *Politics, administration, and the New Deal*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169, 55–66, p.63, 1993.

<sup>3</sup> W. Lippman, *A preface to politics*, New York, Mitchell Kennerley, p.116, 1913.

<sup>4</sup> Definizione del termine 'ēthos' secondo il vocabolario online Treccani.

<sup>5</sup> C. Demmke and T. Moilanen, *The pursuit of public service ethics: Promises, developments and prospects*, in *The SAGE Handbook of Public Administration*, London, SAGE Publications Ltd, pp. 698–711, 2012.

rimetro' dell'azione pubblica sembri essere rimasto intatto, i valori che la ispirano stanno cambiando in modo graduale ma radicale. Di fronte a sfide sistemiche – climatiche, geopolitiche, tecnologiche – sempre più PA adottano nuovi modi di fare politica pubblica. Nel farlo, non solo risolvono problemi complessi ma trasformano l'ethos della PA in nuove tendenze, preservando principi cardinali dell'azione pubblica e allo stesso tempo innovandone la sostanza. Così facendo, incarnano un 'nuovo ethos' della PA: un ethos basato su valori quali umiltà, saggezza, immaginazione e collaborazione.

### 1. Stato di diritto e umiltà della pratica

La prima tendenza è l'integrazione tra stato di diritto e sperimentazione delle politiche pubbliche. Da un lato, l'azione pubblica si basa su procedure stabili che garantiscono la legittimità del processo amministrativo. Dall'altro, laddove le norme non sono riviste e adattate ai mutevoli bisogni della cosa pubblica, la capacità amministrativa è limitata dal bisogno di conformarsi ad esse. Per superare questa tensione, un numero crescente di iniziative spinge gli amministratori a non dare per scontate le regole da seguire, quanto a individuarne i limiti e a testare alternative possibili senza per questo mettere in discussione la stabilità delle regole esistenti; in altre parole, a riconoscere 'l'umiltà della pratica' come contrappeso alla rigidità dello stato di diritto.

Un esempio viene dal Canada, il cui Governo nel 2018 adottava il programma "Experimentation Works" (EW)<sup>6</sup>. EW incoraggia amministratori a realizzare progetti pilota su problemi legati all'implementazione di politiche sanitarie, culturali ed energetiche. Mobilizzando la PA 'dal basso', il progetto offre loro metodologie per raccogliere idee di riforma dei servizi pubblici, sviluppare ipotesi di riforma e testarle su piccola scala prima dell'implementazione nazionale. EW ha così aperto la

strada a competenze che hanno trasformato quotidiana attività di governo (*Centre for regulatory innovation*) e formazione esecutiva (*Canada school of public administration*). Il burocrate diventa così simile allo scienziato: professionista capace di guardare al di là delle regole vigenti per reinterpretarle e adattarle in base a un apprendimento continuo.

### 2. Responsabilità a breve termine e saggezza a lungo termine

La seconda tendenza è l'integrazione delle responsabilità amministrative di breve termine con nuovi meccanismi istituzionali per il disegno di politiche di lungo termine. Da un lato, i cicli politici e le dinamiche organizzative della PA costringono gli amministratori a rispondere a bisogni di breve termine, spesso in una logica di costante 'crisi'. Dall'altro, la PA dovrebbe rappresentare un contrappeso a tali dinamiche: la garanzia di continuità per la tutela del bene comune al di là delle dinamiche politiche e sociali. In tal senso, da tempo iniziative spingono gli amministratori ad anticipare problemi futuri e a disegnare politiche atte allo scopo: a ribilanciare 'responsabilità a breve termine' con la 'saggezza a lungo termine' necessaria per reagire a shock esterni.

In tal senso, il caso di Singapore è da tempo al centro del dibattito internazionale<sup>7</sup>. Adottati fin dagli anni '80 ai margini della PA, oggi i metodi per la pianificazione strategica a lungo termine sono al centro dell'azione di governo: da un lato, grazie al *Center for Strategic Futures* (CSF) presso l'ufficio del

Di fronte a sfide sistemiche sempre più PA adottano nuovi modi di fare politica pubblica. Nel farlo, non solo risolvono problemi complessi ma trasformano l'ethos della PA in nuove tendenze, preservando principi cardinali dell'azione pubblica e allo stesso tempo innovandone la sostanza

<sup>6</sup> Government of Canada (2018). *Experimentation Works*. Vedi [shorturl.at](https://shorturl.at) (24 ottobre 2023).

<sup>7</sup> J. Kwek & S.G. Parkash (2020). *Strategic foresight: How policymakers can make sense of a turbulent world*. Apolitical, August 17. Vedi [shorturl.at](https://shorturl.at) (24 ottobre 2023).



primo ministro; dall'altro, nei corsi dalla *Lee Kuan Yew School of Public Policy*, fulcro formativo della classe dirigente nazionale. Questi sforzi hanno permesso a Singapore di essere tra i governi più tempestivi ed efficaci nel rispondere alla pandemia, e ad individuarne le implicazioni di lungo termine in vista di simili futuri shock. In questo caso, il burocrate diventa simile all'esploratore: professionista capace di muoversi in condizioni di grande incertezza senza al contempo 'perdere la bussola' verso la meta desiderata.

### 3. Discrezionalità incrementale e immaginazione radicale

La terza tendenza è l'integrazione di un uso incrementale della discrezionalità amministrativa con strumenti per alimentare la creatività degli amministratori nel disegno delle politiche. Da un lato, gli amministratori esercitano sempre un certo grado di discrezionalità nell'interpretare il loro mandato in base a un giudizio professionale. Dall'altro, la complessità dell'ordinaria attività di governo diminuisce l'abilità della PA di sviluppare idee radicali – privilegiando aggiustamenti incrementali spesso più facilmente realizzabili. Di per sé, questo non è un problema. Ma dove le sfide sono urgenti e le soluzioni incerte, limitarsi a 'ritoccare' l'esistente può non bastare: al contrario, diventa essenziale crearne di nuove. In tal senso, lo sviluppo di una 'immaginazione radicale' diventa essenziale contrappeso a usi incrementali della discrezionalità amministrativa.

Qui è la Finlandia a fare da apripista<sup>8</sup>. Nel 2018, l'Agenzia nazionale per l'educazione sviluppava un modello per portare tale capacità in ogni scuola: ovvero, attraverso i suoi insegnanti. Nato per adattare il curriculum a nuovi bisogni formativi, il modello ha quattro principi: obiettivi di apprendimento ambiziosi ma generali; autonomia a ogni scuola e insegnante; costante scambio e apprendimento

reciproco tra di essi; dialogo continuo con gli insegnanti per rivedere obiettivi nazionali. Se il sistema finlandese è tra i più efficaci e studiati al mondo, è grazie alla possibilità che offre a ogni insegnante di far uso della propria discrezione nel rispondere ai bisogni della propria classe. Il burocrate diventa così simile all'artigiano: professionista capace di immaginare, ispirare e trasformare il proprio lavoro e le proprie routine per realizzare il proprio mandato.

### 4. Mandato verticale e collaborazione orizzontale

La quarta e ultima tendenza è l'integrazione del classico mandato 'verticale' della PA – spesso definiti per area di politica pubblica – con meccanismi di collaborazione 'orizzontale' tra di esse. Da un lato, la classica struttura 'divisionale' dei governi ha un punto di forza: la chiara allocazione di responsabilità per area di intervento. Dall'altro, nasconde una grave debolezza: la formazione di compartimenti stagni che riducono la capacità degli amministratori di vedere i problemi da altri punti di vista. Questo è evidente nella crisi climatica – tema che attraversa l'intera azione di governo, ma la cui responsabilità è nel migliore dei casi affidata solo a un ministero. Per ovviare a tale difficoltà, diversi governi esplorano forme di collaborazione 'orizzontale' per ribilanciare la necessità di individuare mandati 'verticali'.

Un esempio viene dall'Olanda – la cui politica industriale da tempo è segnata da una profonda integrazione tra aree di governo, attori privati e civici<sup>9</sup>. Nato nel 2011, l'approccio 'Top sector' vede il Ministero dell'economia affiancarsi ad altri uffici pubblici, autorità locali e attori industriali nel definire strategie legate a energia, agricoltura, salute e sicurezza. Nel farlo, essi agiscono come intermediari e facilitatori dell'innovazione per favorire il continuo allineamento fra pubblico, privato e

<sup>8</sup> OECD Observatory of Public Sector Innovation (2020), *The experimentation lab – Finnish schools and education government exploring complexity together*. Vedi su [oecd-opsi.org](https://oecd-opsi.org) (24 ottobre 2023).

<sup>9</sup> Organisation de Coopération et de Développement économiques (OECD), *Top Sector Approach*, Netherlands 2022. Vedi su [stip.oecd.org](https://stip.oecd.org) case studies (24 ottobre 2023), 2022

parti sociali. Il burocrate diventa così simile al direttore d'orchestra: professionista capace di individuare il ruolo di ogni partner (pubblico, privato, civico) e valorizzarne il contributo in una performance corale.

### **Come avanzare un nuovo ethos della pubblica amministrazione?**

Stato di diritto, responsabilità a breve termine, discrezionalità incrementale e mandati verticali non sono relitti del passato, ma pilastri chiave dell'azione. Tuttavia, se non bilanciati, possono avere svantaggi. La cieca adesione a regole vecchie può compromettere l'interpretazione di nuovi eventi. L'eccessiva attenzione al breve termine può offuscare la visibilità di rischi a lungo termine. Un uso incrementale della discrezionalità può precludere idee dal grande valore pubblico. Una stretta aderenza al proprio mandato può impedire collaborazioni utili per il successo della PA. Ecco perché – in Europa e nel mondo – sempre più amministratori elaborano soluzioni e nuovi compromessi tra i bisogni di

stabilità e di trasformazione del loro lavoro<sup>10</sup>. I quattro casi citati sono solo la punta dell'iceberg: istantanee di un movimento molto più ampio volto a trasformare la PA e di un potenziale innovativo ancora poco valorizzato<sup>11</sup>. Il nuovo ethos della PA mostra che non basta investire nel formare gli amministratori: è essenziale favorirne l'intraprendenza nel mettere in discussione ciò che nella loro pratica quotidiana impedisce loro di creare valore pubblico. I casi evidenziano come le innovazioni più efficaci mobilitano forze nascoste dentro la PA e sviluppano strumenti e pratiche alla portata non solo di pochi 'eroici' innovatori, ma di intere organizzazioni<sup>12</sup>. Se la PA del futuro risiede nei valori di umiltà, saggezza, immaginazione e collaborazione, la chiave per sbloccarli sta nella capacità di istituzionalizzarli: nell'integrarli nella quotidianità di ogni amministratore – scommettendo sulle sue capacità di apprendimento ed esercizio della propria discrezionalità. Sta nel rendere l'innovazione della PA un po' più noiosa, ma un po' più democratica.

<sup>10</sup> Vedi anche R. Kattel, W. Drechsler and E. Karo, *How to Make an Entrepreneurial State*, Yale University Press, 2022.

<sup>11</sup> Vedi iniziative internazionali come il *Creative Bureaucracy Festival*.

<sup>12</sup> Vedi anche A. Boin, L.A. Fahy and P. 't Hart, *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*, Editore da A. Boin, L.A. Fahy, and P. 't Hart, Springer Nature, 2021.



## DIPLOMAZIA 5.0: LA VELOCITÀ COME FATTORE STRATEGICO

di **Marco Alberti**, *Ambasciatore d'Italia  
in Kazakistan e Kirghizistan*<sup>1</sup>

In ogni campo e settore la velocità è divenuta fattore strategico, perché connessa all'innovazione, propulsore della società digitale. *Sycamore*, il potente processore quantistico di Google, compie in pochi minuti i calcoli che un comune laptop svolgerebbe in 10mila anni. Anche nelle relazioni internazionali, la capacità di rispondere velocemente a circostanze sempre meno prevedibili è divenuta una variabile critica per definire i nuovi rapporti di forza tra le potenze, e forse anche per definire i concetti stessi di 'influenza' e di 'potenza'. «*Speed is the new currency*», afferma Marc Benioff, fondatore e CEO di Salesforce. Le tecnologie digitali, e soprattutto l'intelligenza artificiale generativa (o IA generativa), stanno cambiando le modalità di condurre l'azione diplomatica: dall'analisi geopolitica al negoziato, dal supporto all'internazionalizzazione ai servizi consolari. La velocità, divenuta vero e proprio 'territorio' competitivo, sottopone la diplomazia pubblica a crescenti sollecitazioni. Da una parte, si assiste all'espansione della sua sfera di competenza, con istanze di intervento sempre più articolate e multidisciplinari. Dall'altra, si richiedono tempi di azione/reazione sempre più brevi, con potenziali rischi per la qualità operativa. La sfida della diplomazia 5.0 consiste nel combinare due diverse forme di 'intelligenza': quella contestuale, che implica la capacità di leggere gli avvenimenti avvalendosi dell'esperienza e della presenza sul campo, con quella artificiale, che riguarda l'abilità di utilizzare la

potenza di dati e algoritmi per accrescere il valore aggiunto.

### **Fattori chiave della prestazione veloce: capacità di carico e latenza**

La diplomazia è una funzione pubblica al servizio dell'interesse nazionale e, anche in epoca digitale, il suo obiettivo resta quello di eseguire le linee di politica estera. Tuttavia, oggi, più che in passato, quell'obiettivo dipende dal fattore velocità, intesa nella duplice accezione: cognitiva, cioè il tempo impiegato per raccogliere ed elaborare dati e informazioni rilevanti; operativa, cioè il tempo di esecuzione degli input. A sua volta, la velocità dipende da numerose variabili. Due di esse, proprio come accade nei sistemi IT, risultano decisive: capacità di carico e latenza.

### **Capacità di carico**

La capacità di carico (*throughput*) indica la 'portata' di un sistema, cioè la sua capacità massima di sostenere il carico di lavoro nell'unità-tempo. In informatica, questa variabile si misura in *query* o *byte* al secondo. Per analogia, il *throughput* della diplomazia consiste nella capacità delle sue strutture, centrali e periferiche, di assorbire le richieste di lavoro ricevute, ed eseguire i vari task, in un tempo dato. Quando un sistema si sovraccarica, cioè riceve più richieste di quelle che riesce a gestire, diventa lento e perde efficienza. Se non è possibile ridurre i carichi o aumentare le risorse, come spesso accade, la soluzione per ripristinare velocità è re-distribuire il carico (*load balancing*), come accade con i server. Vale anche per le organizzazioni. Puntualizzare ruoli e responsabilità, favorire un decentramento decisionale e ripartire i carichi di lavoro in maniera ottima-

<sup>1</sup> Le opinioni sono espresse a titolo personale e non sono riconducibili al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI).

le sono azioni a costo zero, le quali, tuttavia, permettono di aumentare la capacità di carico delle strutture diplomatiche e, di conseguenza, anche velocità cognitiva e operativa. Un'altra strada è diversificare conoscenze e competenze. Saper fare una cosa aiuta a farla meglio e più rapidamente. Comunità di innovazione e gruppi di lavoro inter-direzionali, così come esperienze di lavoro maturate fuori dalla carriera, accrescono lo stock di conoscenza della diplomazia e diversificano lo spettro delle competenze a disposizione, migliorando capacità di carico, velocità e qualità della prestazione.

### Latenza

La latenza è la velocità di risposta di un sistema. Più precisamente, in ambito informatico la latenza misura l'intervallo di tempo fra l'istante in cui viene inviato l'*input* e quello in cui è disponibile l'*output*. Quando un server è talmente carico che la sua latenza supera il cosiddetto *timeout* dell'utente, cioè il tempo massimo che quest'ultimo è disposto ad attendere prima della reazione, le richieste iniziano a fallire, con effetti negativi su funzionalità e reputazione. Secondo un recente sondaggio, il 47% dei consumatori online esige che una pagina web si apra in meno di 4 secondi, pena l'abbandono. Nei sistemi informatici la latenza si migliora aumentando la 'banda', cioè l'infrastruttura di supporto. Per fornire servizi di qualità, la banda dev'essere 'larga', cioè consentire trasmissione e ricezione di dati ad una velocità di connessione superiore a 2Mbit/s. Volendo restare nella similitudine, la capillare diffusione della rete diplomatico-consolare nel mondo garantisce alla diplomazia la prossimità geografica indispensabile a raccogliere, trasmettere, gestire dati e conoscenza, riducendo i tempi di azione/reazione delle sue strutture. Tuttavia, per essere efficiente, una diplomazia 5.0 deve avere una 'banda larga', cioè infrastrutture adeguate, e risorse formate, per gestire processi digitalizzati, utilizzando i dati come base per la definizione e l'esecuzione del-

le strategie. La sfida tecnologica dei modelli *data-driven*, dunque, non riguarda solo l'innovazione degli strumenti, ma anche la formazione di competenze qualificate.

### La correlazione fra leadership e velocità

Velocità e leadership sono correlate. I leader efficaci sono veloci senza essere approssimativi. Zenger e Folkman<sup>2</sup> rilevano che nel 95% dei casi la qualità della leadership è riferita alla velocità dei leader di analizzare problemi, anticipare scenari, reagire a circostanze impreviste. Più specificamente, la correlazione fra leadership e velocità si articola su tre nessi. Il primo è velocità/stile di leadership. La digitalizzazione accelera il passaggio da stili di tipo *command-and-control*, più adatti ad epoche precedenti ma troppo lenti rispetto all'esigenza di velocità del mondo digitale, a stili gestionali flessibili, aperti, innovativi. Più che il controllo, oggi la leadership è chiamata a gestire relazioni di collaborazione creativa con le singole persone e all'interno dei team. Il secondo nesso è velocità/competenza. Al crescere delle competenze, di solito aumenta la velocità operativa e tendono a ridursi errori ed inefficienze di sistema. La risposta a sfide sempre più complesse, multidisciplinari e dinamiche, quindi, va ricercata nella formazione di una leadership sempre più agile, veloce e competente. Infine, il nesso velocità/fiducia. Nelle organizzazioni, pubbliche e private, bassi livelli di fiducia rallentano i processi ed elevano i costi. Viceversa, un ambiente fondato sulla fiducia facilita la devoluzione di responsabilità, accelerando i processi cogni-

Per essere efficiente, una diplomazia 5.0 deve avere una 'banda larga', cioè infrastrutture adeguate, e risorse formate, per gestire processi digitalizzati, utilizzando i dati come base per la definizione e l'esecuzione delle strategie

<sup>2</sup> leadershipnow.com



tivi ed esecutivi e riducendo al tempo stesso i costi operativi. In quanto funzionale alla creazione di valore, costruire fiducia rientra fra i compiti della leadership, qualunque sia l'ambito o il settore professionale, inclusa la diplomazia.

### L'avvento dei modelli data-driven

Nei modelli *data-driven* la definizione e l'esecuzione della strategia dipendono dalla raccolta sistematica e dalla lettura analitica dei dati. Non si tratta semplicemente di dotare la diplomazia di strumenti tecnologici adeguati (*digital diplomacy*), ma di assimilare un nuovo modello, attuato tramite architetture digitali e persone in grado di sfruttare il loro potenziale (*data diplomacy*). Il *Foreign Commonwealth and Development Office* (FCDO) del Regno Unito ha creato il FCDO Labs, per raccogliere e gestire dati, ma anche per sviluppare nuove competenze richieste dai modelli *data-driven*. Il Ministero degli esteri norvegese ha istituito delle *Big Data Unit*, formate da professionisti specializzati nell'analisi e nella sistematizzazione dei dati, per renderli fruibili ai diplomatici<sup>3</sup>. Il Dipartimento di Stato USA ha lanciato la prima *Enterprise Data Strategy* (EDS)<sup>4</sup>, al fine di dotare il proprio personale di competenze e strumenti adeguati a gestire i dati come strumento diplomatico fondamentale.

In un contesto macroeconomico e geopolitico che dimostra ogni giorno l'esigenza di sapersi adattare agli shock, le dinamiche cognitive e operative diverranno ancor più rapide. L'avvento dell'IA generativa sposterà l'attenzione dai dati alle tecnologie in grado di processarli, accentuando le potenzialità dei modelli *data-driven*, ma, al tempo stesso, moltiplicando la velocità richiesta per gestire i processi. I nuovi sistemi consentono di predire tecnologie, collegare variabili apparentemente sconnesse, individuare trend e addirittura simulare

scenari. Nel primo round dei negoziati sul nucleare iraniano, ad esempio, il Dipartimento dell'energia degli Stati Uniti ricorse all'uso di sistemi di IA per costruire la replica di un sito nucleare iraniano, anticipando evoluzioni (e possibili rischi) dell'arricchimento dell'uranio. Nel 2022 il governo degli Emirati Arabi Uniti ha lanciato, nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), la piattaforma *Big Data per lo sviluppo sostenibile*, pensata per potenziare l'uso dei dati per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs). La 'collaborazione' fra diplomazia e IA, dunque, aumenta varietà e originalità delle soluzioni ai problemi, ma richiede la capacità di gestire la crescente velocità di azione/reazione con naturata al sistema.

### Conclusioni

Per Milan Kundera, la velocità è l'estasi offerta all'uomo dalla rivoluzione tecnologica. La società 5.0 porta con sé la promessa di una collaborazione uomo-macchina utile al progresso, ma – andando sempre più veloce – crea anche tensioni ed inquietudini. Oltre alle preoccupazioni etiche circa l'uso delle tecnologie, sulle quali si è da poco cominciato a riflettere, spesso la velocità mette a nudo debolezze strutturali di persone, organizzazioni e Stati nazionali, accentuando paradossi sociali e costi ambientali. Il settore ICT, ad esempio, produce le stesse emissioni di Co2 dell'aviazione. Continuando così, al 2025 costituirà il 5,5% delle emissioni globali.

Per la diplomazia la digitalizzazione è una sfida complessa, ma inevitabile. Cambiando il paradigma uomo/macchina, in una prospettiva di 'intelligenza collaborativa', la tecnologia offre molteplici opportunità. L'integrazione dei dati e dell'IA nei processi diplomatici potenzierà l'interoperabilità fra strutture centrali e rete diplomatico-consolare, ma consentirà anche una cooperazione più efficace fra diverse Istituzioni, e fra settore pubblico e privato, migliorando la capacità di carico della diplomazia e i suoi tempi di latenza.

<sup>3</sup> M. Alberti, *Open Diplomacy - Diplomazia economica aumentata al tempo del Covid-19*, Ed. Rubettino, p.19, 2021

<sup>4</sup> Come si legge nel sito internet state.gov dello U.S. Department of State



Questa evoluzione, di converso, esige di ripensare il funzionamento della *public diplomacy* e delle sue strutture. Sapersi trasformare con più velocità e maggiore frequenza rispetto al passato, ma anche pro-agire e re-agire con rapidità alle circostanze del mondo digitale, sono elementi chiave per determinare la reale capacità della diplomazia di creare valore pubblico. Anche innanzi alla trasformazione digitale, la

domanda corretta non è 'se' abbiamo bisogno della diplomazia, ma di 'quale' diplomazia abbiamo bisogno per affrontare il cambiamento in atto. Per la diplomazia 5.0 si tratterà di combinare l'intelligenza artificiale e quella contestuale, cioè utilizzare il fattore umano, che resta decisivo, per valorizzare la componente tecnologica, alla quale non possiamo più rinunciare.

## FPA I NOSTRI ASSET



FPA è la società del Gruppo DIGITAL360 che da più di 30 anni favorisce l'incontro e la collaborazione tra pubblica amministrazione, imprese, mondo della ricerca e società civile. FPA promuove la **trasformazione digitale, organizzativa e sostenibile della PA e del Paese**, svolgendo quattro funzioni: **conoscere e interpretare** i fenomeni di innovazione in atto, **connettere** i soggetti pubblici e privati coinvolti, **raccontare** esperienze nazionali e iniziative territoriali con linguaggi e format innovativi, **formare** sui temi emergenti.

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 in diversi ambiti.

### Linee di attività e asset di FPA

#### Analisi e ricerche

Tutte le attività di FPA partono da una profonda conoscenza del settore pubblico. Lo studio e l'interpretazione dei processi di innovazione si fondano sul **patrimonio di conoscenze** acquisito negli anni e sulle **relazioni dirette** con i principali soggetti pubblici e privati coinvolti. Dall'analisi dei principali fenomeni - digitalizzazione della PA, trasformazione del lavoro pubblico e crescita della capacità amministrativa, utilizzo dei fondi europei, sostenibilità, innovazione urbana e sviluppo territoriale - scaturiscono strumenti che permettono di leggere lo stato dell'innovazione della PA e sviluppare strategie in vista degli scenari futuri.

Sono una fonte di riferimento riconosciuta da operatori, media e stampa: l'**FPA Annual Report** che interpreta annualmente le tendenze in atto nella PA; la ricerca **Lavoro Pubblico**, che restituisce la fotografia puntuale del pubblico impiego in Italia; il rapporto **ICity Rank**, che stila la graduatoria dei Comuni capoluogo rispetto alle principali dimensioni della digitalizzazione urbana; le rilevazioni periodiche **PanelPA** rivolte alle community dei dipendenti pubblici di FPA, che restituiscono dossier e approfondimenti specifici.

#### Comunicazione multimediale

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.

FPA ha creato la più importante **piattaforma di comunicazione multimediale in Italia** a supporto delle PA che vogliono raccontare progetti e politiche pubbliche, e delle imprese per posizionarsi nel mercato pubblico. Il dispositivo integrato di FPA, costruito attorno al portale [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it), alla newsletter FPAnet e ai canali social, rappresenta il risultato del continuo sforzo di sperimentazione di nuovi linguaggi e format, sostenuti negli ultimi anni da importanti investimenti in tecnologie e competenze interne per lo sviluppo di prodotti e soluzioni multimediali. Tra questi: il **Reportage PA**, strumento di *storytelling* digitale per raccontare l'innovazione sui territori attraverso la voce diretta di cittadini e beneficiari dei progetti; i **podcast** per promuovere programmi e iniziative di rilievo attraverso un for-

mat dinamico e il coinvolgimento tipico del linguaggio radiofonico; i **"Point of view"** piani editoriali dedicati per supportare la diffusione di buone pratiche realizzate da amministrazioni centrali e locali e da aziende fornitrici; gli **FPA Play**, il nuovo format in videopodcast per valorizzare al massimo gli eventi in presenza grazie ai canali digitali.

La piattaforma di FPA genera traffico misurabile grazie a strumenti avanzati di *marketing automation* integrati nei canali editoriali e accresce progressivamente il proprio bacino di lettori e contatti: 2 mln views l'anno, 90.000 utenti unici al mese, 56.000 iscritti alla newsletter, 40.000 follower sui social.

## Incontri e Manifestazioni

Organizzare eventi per FPA significa promuovere la connessione e la collaborazione tra pubbliche amministrazioni, aziende e mondo della ricerca.

Le manifestazioni istituzionali costituiscono un punto di riferimento per tutti gli operatori, pubblici e privati, impegnati nei percorsi di trasformazione organizzativa e tecnologica della PA e dei sistemi territoriali. 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, le due Manifestazioni autunnali: il **FORUM Sanità**, dedicato ai grandi temi dell'innovazione del sistema sanitario nazionale e il **FORUM PA Città**, evento di presentazione del rapporto ICity Rank e appuntamento di riferimento sulla trasformazione digitale in chiave urbana.

Grazie alle occasioni di incontro e di lavoro FPA ha dato vita a diverse **community di innovatori** che si confrontano e collaborano attivamente nel corso dell'anno. Tra queste troviamo **ICity Club**, il laboratorio permanente sulla trasformazione digitale urbana, che aggrega assessori e dirigenti delle principali città italiane in un percorso composto da iniziative di confronto, informazione e apprendimento sulle opportunità della trasformazione digitale. Ma tutti gli appuntamenti promossi da FPA mirano a favorire l'ingaggio delle principali comunità professionali impegnate nei processi di innovazione della PA: dai RTD ai Direttori delle Risorse umane, dagli IT manager (CIO, CTO, CISO, *data manager*) agli *Energy manager*, dai DPO ai Responsabili delle Unità di missione PNRR. A queste e ad altre community sono dedicati i diversi format promossi da FPA, in partnership con amministrazioni e aziende: i **Convegni** di scenario pubblici; i **Confronti** a porte chiuse; i **Webinar**, fruibili sia in diretta sia attraverso le registrazioni e i materiali messi a disposizione; i **Digital Talk**, tavole rotonde digitali live.

## 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*.

FPA supporta il cambiamento attraverso la sua **FPA Digital School**, piattaforma di *e-learning* e *concept* di formazione, nata nel 2019 per favorire l'*empowerment* delle amministrazioni, dei loro dirigenti e dipendenti. La piattaforma offre percorsi di elevata qualità, con un ricco catalogo di corsi online e appuntamenti seminariali (webinar, laboratori e Campus) su competenze digitali, trasversali e professionali per la PA del futuro. La FPA Digital School promuove inoltre occasioni di aggiornamento professionale attraverso le sue **Academy**, organizzate nell'ambito di FORUM PA, che contribuiscono a rendere la Manifestazione di maggio il principale luogo di apprendimento informale per i dipendenti pubblici.



# DIGITAL360

EMPOWERING INNOVATION

**DIGITAL360** è una **Società Benefit** nata nel 2012 dalla ricerca universitaria. Dalla sua fondazione è cresciuta ad un tasso annuo medio (CAGR) del **44%**, 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 **Con-  
sulTech**, 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 poi varie realtà in ambito comunicazione-eventi-editoria in **Argentina, Colombia, Messico, Cile e Portogallo**.

Il Gruppo in Italia ha sede a: **Milano, Roma, Catania, Potenza e Ferrara**. All'estero è presente a: **Madrid, Lisbona, Buenos Aires, Bogotá, Città del Messico, Santiago del Cile**. Tra addetti e collaboratori sono oltre 1000 le #Digital360people.



### Alcuni numeri di DIGITAL360:

- ▶ 76,6 milioni di euro fatturato pro forma 2022
- ▶ 14,3 milioni di euro EBITDA pro forma 2022
- ▶ 100 tra portali, newsletter online con 2,2 milioni di visitatori unici al mese
- ▶ 710 eventi e webinar con 140.000 partecipanti registrati nel 2022
- ▶ 1<sup>a</sup> pagina su Google su oltre 100.000 keyword del settore tech
- ▶ 2.716 white papers pubblicati e 48.000 scaricati nel 2022
- ▶ >680.000 fan e follower sui social media
- ▶ 441.000 contatti a CRM nel 2022



## PER IL LORO CONTRIBUTO A QUESTO ANNUAL REPORT FPA RINGRAZIA

|

leggi il contributo di ciascun autore



**Marco Alberti**  
Ambasciatore d'Italia  
in Kazakistan e Kirghizistan



**Sauro Angeletti**  
Direttore Generale  
dell'Ufficio per l'innovazione  
amministrativa, la  
formazione e lo sviluppo  
delle competenze -  
Dipartimento della funzione  
pubblica



**Alessandro Bacci**  
Direttore Generale del  
personale - Ministero  
dell'Economia e delle  
Finanze



**Mauro Bellini**  
Direttore Responsabile  
ESG360



**Lorenzo Benussi**  
Head of EdTech Unit LINKS  
Foundation



**Laura Biancato**  
Dirigente Scolastica - ITET  
Luigi Einaudi Bassano  
del Grappa



**Luca Bianchi**  
Direttore - SVIMEZ



**Carlo Biasco**  
Direttore Centrale,  
Direzione Centrale Risorse  
Umane - INAIL



**Laura Maria Brambilla**  
Dirigente Settore  
Personale, Organizzazione -  
Comune di Monza



**Oriana Calabresi**  
Magistrata Coordinatrice -  
Rete Nazionale dei Comitati  
Unici di Garanzia



**Paola Caporossi**  
Fondatrice e Vicepresidente  
- Fondazione Etica



**Francesca Cappiello**  
Dirigente Ufficio I dell'Unità  
di Missione NG-EU,  
Ragioneria Generale  
dello Stato - Ministero  
dell'economia e delle  
finanze



**Nino Cartabellotta**  
Presidente - Fondazione  
GIMBE



**Anna Cataleta**  
Senior Partner - P4I  
Partners4Innovation



**Emanuele Colini**  
Dirigente Area Agile  
Enablement & Delivery  
- INPS



**Carla Collicelli**  
Senior Expert ASviS, CNR-  
Ethics, Sapienza



**Paola Conio**  
Senior Partner - Studio  
Legale Leone



**Davide D'Amico**  
Direttore Generale per  
i sistemi informativi e  
la statistica - Ministero  
dell'istruzione e del merito



**Nicola De Michelis**  
Direttore Crescita  
intelligente e sostenibile,  
attuazione programmi in  
Cipro, Grecia, Italia, Malta,  
Portogallo e Spagna - DG  
Regio, Commissione  
Europea



**Paolo De Nigris**  
Comunicatore pubblico  
ed esperto di fondi europei



**Enrico Deidda  
Gagliardo**  
Direttore scientifico del  
CERVAP, Prorettore  
alla programmazione, al  
bilancio e al Valore Pubblico  
dell'Università di Ferrara



**Federico Della Bella**  
Partner Customer  
Experience, P4I -  
Partners4Innovation



**Luigi Di Marco**  
Segreteria generale  
dell'Alleanza Italiana per lo  
Sviluppo Sostenibile - ASviS



**Dario Di Santo**  
Direttore FIRE -  
Federazione Italiana per  
l'uso Razionale dell'Energia



**Antonio Disi**  
Responsabile Campagna  
'Italia in classe A' ENEA



**Daniele Dotto**  
Direttore Aggiunto e Capo  
Unità "Public Administration  
and Governance", DG  
Reform, Commissione  
Europea



**Gabriele Faggioli**  
CEO DIGITAL360 e  
Presidente CLUSIT



**Massimo Fedeli**  
Direttore Dipartimento  
per lo sviluppo di metodi  
e tecnologie per la  
produzione e diffusione  
dell'informazione statistica  
(DIRM), Istat



**Tiziana Frittelli**  
Presidente di Federsanità  
- Confederazione delle  
Federsanità ANCI regionali



**Giovanni Gentili**  
Dirigente Regione Umbria  
e Coordinatore tecnico  
della Commissione  
Innovazione tecnologica  
e digitalizzazione della  
Conferenza delle Regioni e  
Province autonome



**Jacopo Gronchi**  
Dottorando presso l'University College London (UCL), Institute for Innovation and Public Purpose, e Senior Policy Expert Demos Helsinki



**Diletta Huyskes**  
PhD Candidate at University of Milan, Affiliated Researcher at Utrecht University, Head of Advocacy & Policy at Privacy Network



**Sara La Bombarda**  
RTD e Responsabile Area Strategica Trasformazione Digitale - ARTI Regione Puglia



**Alessandro Lovari**  
Professore associato in Comunicazione Dipartimento di Scienze politiche e sociali - Università degli studi di Cagliari



**Jacopo Lustro**  
Dirigente Direzione Servizi al Patrimonio Performance, Manutenzioni e BIM - Agenzia del Demanio



**Giovanni Manca**  
Consulente ICT - Transizione Digitale



**Giusi Miccoli**  
Strategic Advisor per le Politiche di sviluppo del personale



**Mirta Michilli**  
Direttrice Generale - Fondazione Mondo Digitale



**Andrea Mornioli**  
Forum Disuguaglianze Diversità, Dedalus cooperativa sociale e Rete EducAzioni



**Antonio Naddeo**  
Presidente - ARAN



**Luigi Ferdinando Nazzaro**  
Direttore della Direzione Affari Istituzionali e Personale - Regione Lazio



**Antonella Ninci**  
Avvocata Coordinatrice - Rete Nazionale dei Comitati Unici di Garanzia



**Elena Ortona**  
Direttrice del Centro di riferimento di Medicina di Genere - Istituto Superiore di Sanità



**Massimiliano Pacifico**  
Dirigente Area Programmazione e Attuazione del Programma Operativo FESR Lazio, Assistenza all'Autorità di Gestione del POR FESR - Regione Lazio



**Ezia Palmeri**  
Dirigente UFFICIO VI - Innovazione didattica e digitale - Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale - Ministero dell'istruzione e del merito





**Chiara Panciroli**  
Professoressa ordinaria  
in Didattica e Tecnologie  
dell'Educazione,  
Dipartimento di Scienze  
dell'Educazione - Università  
di Bologna



**Marco Paparella**  
Partner Healthcare  
Innovation, P4I -  
Partners4Innovation



**Vincenzo Patruno**  
Project Manager and Data  
Officer - Istat



**Maria Morena Ragone**  
P.O. Supporto giuridico  
specialistico per la  
transizione alla modalità  
digitale e Gruppo di  
Coordinamento Ufficio RTD  
- Regione Puglia



**Andrea Rangone**  
Presidente DIGITAL360,  
Professore Politecnico di  
Milano



**Walter Ricciardi**  
Osservatorio Nazionale  
sulla Salute nelle Regioni  
Italiane - Università  
Cattolica "il Sacro Cuore"  
di Roma



**Alessandro Solipaca**  
Osservatorio Nazionale  
sulla Salute nelle Regioni  
Italiane - Università  
Cattolica "il Sacro Cuore"  
di Roma



**Simona Solvi**  
Manager Healthcare  
Innovation, P4I -  
Partners4Innovation



**Stefano Stefanel**  
Dirigente scolastico -  
Liceo scientifico Giovanni  
Marinelli di Udine



**Paola Suriano**  
Consulente e formatrice  
per il reclutamento nella PA



**Andrea Tironi**  
Project Manager, Digital  
Transformation -  
Consorzio.IT



**Mauro Tommasi**  
Policy e project Officer,  
Unità "Public Administration  
and Governance", DG  
Reform, Commissione  
Europea



**Aluisi Tosolini**  
Filosofo dell'educazione  
e coordinatore Comitato  
scientifico Casco Learning



**Paolo Venturi**  
Direttore - AICCON



**Michele Zanelli**  
Associate Partner Data  
Insights & Organization, P4I  
- Partners4Innovation



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

**DROMEDIAN**




**DROMEDIAN**  
HANDY INNOVATION

**ADOBE**



**DXC TECHNOLOGY**




**AGID**



**AGID** Agenzia per  
l'Italia Digitale

**EDISON NEXT**



**APPIAN**




**FEDERAZIONE LAVORATORI  
FUNZIONE PUBBLICA  
CGIL**



**AMAZON  
WEB SERVICES**



**FORMEZ**




AL SERVIZIO DELLA PA

**CISCO**




**HCL SOFTWARE**



**DEDALUS**



**INDEED**




**DEDA NEXT**



**deda.next**  
envision public services

**INTELLERA CONSULTING**




**intellera**  
consulting

**DELL TECHNOLOGIES**



**DELL** Technologies

**ISTAT**



**Istat**


**LUTECH**



**REGIONE EMILIA-ROMAGNA**



**MICROSOFT**



**REGIONE LAZIO**




**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**



**RENOVIT**



**MINISTERO DEL TURISMO**



**SALESFORCE**



**MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**



**SAMSUNG**




**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**



**SAS**



**PON CITTÀ METROPOLITANE 2014-2020**



**TIM**



**PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020**



**WINDTRE**




**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**



**ZOOM**



**PURE STORAGE**





## UN RINGRAZIAMENTO A TUTTI I PARTNER DI FPA

### I

**A** A2A CALORE E SERVIZI  
 A2A ILLUMINAZIONE PUBBLICA  
 ACCENTURE  
 ACI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA  
 ADOBE  
 AGENAS  
 AGENZIA LAORE SARDEGNA  
 AGID  
 AGILE  
 AKAMAI  
 ALFA LIGURIA  
 ANDREANI TRIBUTI  
 ANPAL  
 AORN SANTOBONO-PAUSILIPON  
 APPIAN  
 ARUBA  
 ASL TERAMO  
 AVANADE  
 AVAYA  
 AMAZON WEB SERVICES

**B** BEELIVE IT  
 BERGAMO SMART CITY & COMMUNITY  
 BITDEFENDER

**C** CASSA COLF  
 CAST  
 CGR  
 CISCO  
 CLOUDERA  
 COMUNE DI ALESSANDRIA  
 COMUNE DI BENEVENTO  
 COMUNE DI BERGAMO  
 COMUNE DI BRESCIA  
 COMUNE DI CESENA  
 COMUNE DI CREMONA  
 COMUNE DI CUNEO  
 COMUNE DI FROSINONE

COMUNE DI MODENA  
 COMUNE DI MONZA  
 COMUNE DI NOVARA  
 COMUNE DI PARMA  
 COMUNE DI PESCARA  
 COMUNE DI PRATO  
 COMUNE DI TRENTO  
 COMUNE DI VERONA  
 CONFCOMMERCIO  
 CONFLUENT  
 COOPSERVICE  
 COUCHBASE  
 CRUI  
 CYCLOMEDIA

**D** DASSAULT SYSTEMES  
 DEDALUS  
 DEDA NEXT  
 DELL TECHNOLOGIES  
 DGROOVE  
 DOCTOLIB  
 DOXEE  
 DROMEDIAN  
 DXC TECHNOLOGY

**E** ECOH MEDIA  
 EDIH4DT  
 EDISON NEXT  
 EHT  
 ELASTIC  
 ENDOSTART  
 ENEA  
 ENEL X  
 ENI  
 ENIT - AGENZIA NAZIONALE DEL TURISMO  
 ENTANDO  
 EOLO  
 EXPERT.AI

**F** FEDERAZIONE LAVORATORI FUNZIONE PUBBLICA CGIL  
 FIDOGROUP  
 FONDAZIONE IFEL  
 FORGEROCK  
 FORMEZ

**G** GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI  
 GENESYS  
 GOOGLE CLOUD  
 GYALA

**H** HCL SOFTWARE  
 HEWLETT PACKARD ENTERPRISE

**I** INAIL  
 INAPP  
 INPS  
 INDEED  
 INFOCERT  
 INIX GROUP  
 INTELLERA CONSULTING  
 ISIPM - ISTITUTO ITALIANO DI PROJECT MANAGEMENT  
 ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO  
 ISTAT

**K** KEY PARTNER  
 KPMG

**L** LEONARDO  
 LIFERAY  
 LUTECH

**M** MAPS GROUP  
 MATICMIND  
 MEAD INFORMATICA  
 MICRO FOCUS  
 MICROSOFT



MINISTERO DEL LAVORO E  
DELLE POLITICHE SOCIALI

MINISTERO DEL TURISMO

MINISTERO DELLA DIFESA

MINISTERO DELLA SALUTE

MINISTERO DELLE IMPRESE  
MADE IN ITALY

MINISTERO DELLE  
INFRASTRUTTURE  
E DEI TRASPORTI

MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA SICUREZZA  
ENERGETICA

MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE

MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE -  
AGENZIA DEL DEMANIO

MINISTERO DELL'ECONOMIA E  
DELLE FINANZE - AGENZIA  
DELLE DOGANE E DEI  
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  
- DIPARTIMENTO  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
GENERALE, DEL  
PERSONALE E DEI SERVIZI

MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE -  
DIPARTIMENTO DELLE  
FINANZE

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  
E DEL MERITO

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ  
E DELLA RICERCA

MINSAIT

MOBIMESH - IN PIAZZA

MONGO DB

## O OPENTEXT

ORACLE

ORDINE DEGLI PSICOLOGI  
DELLA LOMBARDIA

## P PALO ALTO

PCM - DIPARTIMENTO  
DELLA FUNZIONE  
PUBBLICA

PCM - DIPARTIMENTO  
DELLA PROTEZIONE CIVILE

PCM - DIPARTIMENTO PER  
IL COORDINAMENTO  
AMMINISTRATIVO

PCM - DIPARTIMENTO  
PER IL PERSONALE

PCM - DIPARTIMENTO PER  
L'INFORMAZIONE  
E L'EDITORIA

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  
LE POLITICHE GIOVANILI  
E IL SERVIZIO CIVILE  
UNIVERSALE

PCM - DIPARTIMENTO PER LE  
RIFORME ISTITUZIONALI

PCM - UFFICIO PER LE  
POLITICHE SPAZIALI  
E AEROSPAZIALI

PEXIP

PN METRO PLUS E CITTÀ  
MEDIE SUD 2021 - 2027

POLIMI GRADUATE SCHOOL  
OF MANAGEMENT

PON CITTÀ METROPOLITANE  
2014-2020

PON GOVERNANCE E  
CAPACITÀ ISTITUZIONALE  
2014-2020

PON INFRASTRUTTURE E RETI  
2014-2020

POSTE ITALIANE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
DEI MINISTRI

PROFESIA

PROGETTO CREIAMO-PA

PRT GROUP

PURE STORAGE

## Q QLIK

## R RED HAT

REGIONE ABRUZZO

REGIONE CAMPANIA E PON  
FESR

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

REGIONE LAZIO

REGIONE PUGLIA

RENOVIT

RISERVA ADEGUAMENTO  
BREXIT (BAR)

ROMA CAPITALE

## S SALESFORCE

SAMSUNG

SAS

SELEXI

SERVIZI ITALIA

SERVIZI LOCALI

SOGEI

SOSE

SOURCESENSE

STUDIO STORTI

## T TEAM OFFICE

TEAMSYSTEM

TIM

TREND MICRO

## U UIPATH

UMANA

UNIONCAMERE

UNIVERSITÀ CATTOLICA  
DEL SACRO CUORE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DELL'UNSUBRIA

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE  
ORIENTALE

UNIVERSITÀ DI PISA

UNIVERSITÀ LA SAPIENZA

## V VERITAS

VODAFONE BUSINESS

VMWARE

VOISMART

## W WINDTRE

WSO2

## Z ZOOM



## ANNUAL REPORT È IL FRUTTO DI UN GRANDE LAVORO DI SQUADRA. QUESTI SONO I NOSTRI PROTAGONISTI 2023

I



**Carlo Mochi Sismondi**  
Presidente FPA



**Gianni Dominici**  
Amministratore delegato FPA



**Francesca Agabiti**



**Maria Ludovica Agrò**



**Arianna Antonucci**



**Andrea Ivan  
Baldassarre**



**Claudia Bertozzi**



**Alice Bontempi**



**Eleonora Bove**



**Daniela Brusca**



**Salvatrice Buscemi**



**Paolo Castelluccio**



**Sara Civello**



**Alice Confalonieri**



**Emanuele Consoli**



**Maurizio Costa**



**Rachele Maria Curti**



**Daniele Fichera**



**Mauro Fortuna**



**Patrizia Fortunato**



**Barbara Izzo**



**Laura Lapenna**



**Alessandra Maggini**



**Michele Mochi  
Sismondi**



**Fabiana Padroni**



**Gianmarco Rizzo**



**Vera Rizzotto**



**Massimiliano Roma**



**Tiziana Russo**



**Carla Scaramella**



**Claudia  
Scognamiglio**



**Giovanna Stagno**



**Michela Stentella**



**Daniele Tiseo**



**Tania Valle**



**Margherita Wiquel**

[vai all'indice](#)





