FPA

DIGITAL 360

Annual Report 2020

FPA DIGITAL 360

Annual Report
2020

FPA - Annual Report 2020

Edizioni FORUM PA

ISBN 9788897 169673

Grafica e impaginazione
a cura di Latografica

FOREST STEWARDSHIP COUNCIL

Finito di stampare nel mese di Gennaio 2021
da TMB Stampa Srl - Roma

INDICE

La PA ai tempi del Covid: da granitica burocrazia
a realtà fluida e porosa, con il coraggio di cambiare 7

Un quadrilatero magico per una PA capace di cambiare il paese 19

L'inizio di un circolo virtuoso? 27

Time line 34

La pubblica amministrazione oltre la pandemia 37

Competenze e persone: il bisogno di una visione strategica di lungo periodo 63

Trasformazione digitale come architrave di una ripresa sostenibile 95

Città e territori per una nuova geografia urbana 127

Sanità: competenze e digitale per una governance collaborativa
e il potenziamento del territorio 157

Programmazione europea, UE e Italia ad un appuntamento chiave 175

Procurement pubblico, la necessità di un cambiamento oltre le norme 201

I nostri asset 218

Gli autori 222

I partner 224

Il team di FPA 228

LA PA AI TEMPI DEL COVID: DA GRANITICA BUROCRAZIA A REALTÀ FLUIDA E POROSA, CON IL CORAGGIO DI CAMBIARE

di **Gianni Dominici**
Direttore Generale FPA

Per molti anni, più di trenta, noi di FPA abbiamo seguito il lento agire della nostra pubblica amministrazione, scandito da riforme, da adempimenti, da scadenze, da leggi rinovellate all'infinito, ma anche da una grande voglia di cambiare, di rispondere ai bisogni sempre più articolati e complessi che provengono dai diversi territori, dalle famiglie, dalle imprese. Lo scorso anno ci lasciammo, in questa occasione, descrivendo un paese e una PA che lentamente stavano delineando un progetto organico di lavoro e di cambiamento. Usammo l'immagine del caleidoscopio dove i diversi pezzettini sparsi, rappresentanti le energie vitali diffuse nel paese, si strutturano e si coordinano insieme per restituirci finalmente un'immagine definita. Ma, aggiungevamo, basta uno scossone, che sia politico, istituzionale o economico, e la bella e armonica immagine del nostro caleidoscopio si frammenta di nuovo, isolando quella moltitudine di innovatori che da sempre porta avanti, molto spesso dal basso, processi di innovazione in un paese che, appunto, non fa sistema.

Purtroppo lo scossone c'è stato, ed è anche stato forte. In Italia, in Europa, nel mondo intero è arrivato il cigno nero, l'improbabile che ha cambiato la nostra vita. Una di quelle occasioni in cui, come scrive Taleb[1], la storia non striscia, salta (anche se, a dir la verità, per lo stesso autore un'epidemia come l'attuale non è poi un evento così improbabile). Non è ancora il tempo dei bilanci ma è indiscutibile che il colpo subìto dal nostro paese sia stato violento. La riduzione stimata del PIL (Istat) è del - 8,9% (quasi un decimo), la contrazione più ampia dal 1945 ad oggi, paragonabile solo a quelle degli anni di guerra (nel 1943 fu del -15,2%). Nel periodo febbraio-settembre, nei 7.903 Comuni considerati dall'Istat, ci sono stati 50.443 decessi in più rispetto alla media degli anni 2015-2019, con un incremento complessivo del 12,1%. In 7 Comuni capoluogo l'incremento dei decessi nel periodo gennaio-agosto 2020, rispetto alla media dei cinque anni precedenti, è stato superiore al 45%, in 23 compreso tra il 15% e il 45%, in 30 tra il 5% e il 15%. E il saldo finale, purtroppo, è inevitabilmente destinato a peggiorare.

Il paese intero è stato colto impreparato, dimostrando generosità in molte reazioni individuali ma anche le sue debolezze strutturali: un sistema produttivo fragile, composto prevalentemente da piccole e piccolissime aziende, un'economia debole in cui è ancora fortissimo il contributo del sommerso (con un'evasione fiscale stimata, nel rendiconto annuale dello Stato, pari a 1.002,8

miliardi di euro), un processo di digitalizzazione delle imprese e delle istituzioni terribilmente lento, una classe politica geneticamente immatura che molto spesso continua a occupare spazi pubblici (basti citare i casi eclatanti dei commissari alla sanità in Calabria o del micro-purificatore d'aria anti-Covid proposto da chi era stato eletto Presidente di InnovaPuglia), una realtà sociale sempre più spesso divisa e che si contrappone con fanatismo manicheo su importanti questioni di vita collettiva (è sufficiente, purtroppo, seguire le violente discussioni sui social).

Un paese che si è fatto trovare in ritardo in merito ai due pilastri che rappresentano la strategia europea dei prossimi anni e che dovrebbero essere alla base della progettualità in grado, come ha detto Ursula von der Leyen, di "indicare la via d'uscita da questa fragilità per approdare a una nuova vitalità": il tema della transizione all'economia verde e quello della trasformazione digitale. Secondo quanto evidenziato nell'ultimo rapporto ASviS relativo al 2020, in Italia si registra un peggioramento per 9 dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, così come appaiono del tutto insoddisfacenti i risultati relativi a 21 dei 169 target che avrebbero dovuto essere raggiunti nel corso dell'anno appena trascorso: «in dodici casi, infatti, il nostro paese appare lontano dai valori di riferimento, dalla riduzione delle vittime di incidenti stradali al numero di giovani che non studiano e non lavorano (NEET), dalla definizione da parte delle città, di piani per la gestione dei disastri naturali, alla difesa della biodiversità». Analoghe considerazioni si possono fare per quanto riguarda il tema della trasformazione digitale, andando a prendere i risultati del famigerato indice DESI che colloca l'Italia al 25° posto tra i 27 Stati membri della UE. Tra gli altri ritardi, siamo entrati nella fase pandemica con ampie fasce della popolazione con ancora limitata possibilità di accedere a servizi e contenuti digitali, come dimostrano i dati sulla diffusione complessiva della banda larga (viene raggiunto il 61% delle famiglie contro una media europea del 78%).

In questo contesto si collocano le nostre considerazioni sul settore pubblico, sulle sue molteplici articolazioni che comunque rappresentano l'interfaccia fra lo Stato e il Governo da un lato, e i problemi e le necessità delle famiglie e delle imprese dall'altro, acuiti ed esasperati dall'emergenza pandemica. Un settore che, proprio per questo, spesso si trova a essere il capro espiatorio di un Sistema paese, nel suo complesso, arretrato. In questo particolare anno, più ancora che il settore pubblico, infatti, sono apparsi vecchi e inadeguati i modelli interpretativi utilizzati per leggere una realtà comunque in movimento, e che ha reagito alla minaccia. E così, spesso, nell'interpretare, nel commentare – in alcuni casi, anche nel giudicare – le nostre PA, sono prevalsi vecchi schemi di lettura, con il risultato di andare ad alimentare luoghi comuni sul lavoro pubblico che, non solo non hanno aiutato e non aiutano a creare quella necessaria coesione di cui il paese ha bisogno, ma sono diventati una vera minaccia al cambiamento. Si è infatti rafforzato quel meccanismo inibitorio in base al quale le persone appartenenti a un gruppo sociale oggetto di stereotipo negativo, rimangono condizionate nei comportamenti, tanto da ridurre effettivamente le proprie prestazioni e generare situazioni di bassa motivazione e abbandono delle attività. Scriveva Dostoevskij che "se vuoi trasformare un uomo in una nullità non devi fare altro che ritenere inutile il suo lavoro". Questo è quello che molti si ostinano a reiterare, senza aver la capacità (né forse l'interesse o la volontà) di cogliere, di leggere e interpretare i prodromi del cambiamento.

La pubblica amministrazione che emerge dopo questi mesi intensi è ben diversa da quel corpaccione inerme, da quella granitica burocrazia che ancora troppo spesso viene evocata. È, al

Photo by the blowup on Unsplash

contrario, una realtà fluida e porosa, in cui i confini non sono più netti dal punto di vista organizzativo e culturale, ma permeabili ai flussi materiali e immateriali generati nel contesto di riferimento dai molteplici attori sociali. Una realtà che, nelle sue moltitudini, si è dimostrata più aperta al cambiamento, al confronto, a reagire agli improvvisi stimoli esterni, di molti suoi commentatori. Ovviamente non si tratta di semplificare e dire che il lavoro pubblico, complessivamente, non porta con sé anche numerosi problemi. Noi stessi descriviamo il fenomeno della burocrazia difensiva come ancora molto diffuso, ed episodi come la *débâcle* iniziale del *click day* per il bonus mobilità, dimostrano la persistenza di forti resistenze al cambiamento e antichi difetti. Al contrario, però, se continueremo a svalutare il lavoro pubblico, a evidenziarne solo i problemi invece che a valorizzare, a mettere in rete le soluzioni e le eccellenze, il fallimento della PA nel gestire il nostro futuro rischia di diventare una profezia che si auto-avvera, tanto per continuare con l'interpretazione socio-psicologia. E questo, tra l'altro, in un momento storico in cui è evidente che abbiamo bisogno di una capacità progettuale e di attuazione che si può ottenere non bypassando le strutture attuali, ma valorizzandole.

La situazione di partenza è nota e ben descritta nel capitolo dedicato in questo report. Il bilancio europeo approvato il 21 luglio dai leader dell'UE su proposta della Commissione europea, oltre a essere il veicolo per realizzare la transizione a un'economia verde, ha un peso di portata storica perché contiene le risorse per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus, rilanciare la ripresa in Europa, proteggere l'occupazione e creare posti di lavoro nel periodo 2021-2027. Il bilancio è composto dal Quadro finanziario pluriennale pari a 1.074,3 miliardi, e dal NextGenerationEU (NGEU), uno strumento straordinario che ammonta a 750 miliardi, pensato per favorire la ripresa e la resilienza delle economie nazionali e le cui risorse saranno reperite dalla Commissione, non da contributi degli Stati ma prendendo denaro in prestito sui mercati finanziari per conto dell'Unione. I 750 miliardi saranno composti per 390 miliardi da sovvenzioni e per 360 miliardi da prestiti a lunga scadenza e a tassi agevolati. Di questi 750 miliardi, all'Italia toccheranno poco meno di 209 miliardi. A questi circa 209 miliardi si aggiungono i fondi del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 che ammontano per l'Italia a quasi cento miliardi, di cui la fetta più grossa è per le politiche di coesione e resilienza: 44,2 miliardi di euro. Il processo di assegnazione dei fondi di NGEU all'Italia, in base a quanto stabilito dalla Commissione, prevede che il nostro paese presenti un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra gennaio e aprile 2021. Il NextGenerationEU assumerà il 70% degli impegni finanziari nel biennio 2021-2022, lasciando il residuo 30% al 2023, da ripartirsi con criteri diversi che tengano conto della caduta del PIL nel 2020-2021.

Affinché questa occasione non venga sprecata abbiamo bisogno di definire obiettivi coerenti, chiari e condivisi, e di puntare sul potenziamento della macchina pubblica, superando la nostra cronica difficoltà a definire, gestire e scaricare a terra gli obiettivi. Come scrive Maria Ludovica Agrò nel testo: «la debolezza delle istituzioni e la conseguente disaffezione dei cittadini, l'incapacità di costruire percorsi partenariali solidi e stabili fra istituzioni e fra istituzioni e società civile, l'abitudine a frazionare le competenze fra molti soggetti diversi e la mancata semplificazione delle procedure, la criminalità organizzata e lo scarso senso della legalità, massima garanzia di libertà, i perduranti squilibri territoriali, un sistema produttivo caratterizzato da imprese troppo piccole e fiaccato da molti anni di crisi successive, sono fattori di criticità che non potranno essere superati tutti e completamente nel periodo di vigenza del Recovery Fund. Sarà possibile però avviare profondi processi trasformativi e comporre le risorse a nostra disposizione con una tempistica che ci consenta poi di completare, con i fondi strutturali del 2021-2027, i progetti di più lunga durata e far maturare i semi buoni dell'innovazione sociale intrapresa». Senza dimenticare, inoltre, che le risorse che avremo a disposizione determineranno un'occasione irrepetibile per riattivare il sistema economico del Mezzogiorno.

E allora andiamo a vedere le caratteristiche salienti e, soprattutto, le dinamiche di reazione della PA che deve contribuire a costruire l'Italia del futuro, andando a riprendere alcuni tratti descritti e approfonditi all'interno dell'annual report.

Dal punto di vista strutturale la nostra ricerca annuale sul lavoro pubblico ci restituisce la radiografia della condizione attuale. I dipendenti pubblici nel 2018 sono 3.224.822, quasi 20mila in meno rispetto al 2017 e 212.000 in meno rispetto al 2008. Le amministrazioni su cui maggiormente hanno pesato le politiche di contrazione della spesa sono state le Regioni e le autonomie locali con 100mila dipendenti cessati e non rimpiazzati, nel decennio durante il quale il settore ha perso oltre il 19,5% del suo personale. Il secondo comparto che ha subito una rilevante riduzione del personale è quello della sanità che ha perso oltre 41.366 addetti; nei Ministeri si contano oltre 36mila dipendenti in meno rispetto al 2008. Non si arresta il processo di invecchiamento del personale della PA. L'età media sale a 50,7 anni (l'anno scorso era 50,6); le donne, in media, di anni ne hanno 51,3 e gli uomini 49,9, ma superiamo i 54 anni nei Ministeri. Gli under 30 sono complessivamente 93mila e rappresentano il 2,9% dei dipendenti della PA, quasi tutti nelle forze dell'ordine e nelle forze armate. Gli over 60 rappresentano invece il 16,9% del totale. Il DEF 2020 approvato a fine aprile, riporta nel 2019 una spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche pari a 173.253 milioni, vale a dire il 9,7% del PIL. In lieve crescita rispetto all'anno precedente (+0,4%): sono stati spesi 0,75 miliardi in più. Il numero dei pensionati pubblici sta per raggiungere quello degli impiegati. Al 1° gennaio 2020 per 3,2 milioni di impiegati pubblici ci sono circa 3 milioni di pensioni. E il numero è destinato a salire: sono infatti oltre 540.000 i dipendenti pubblici che, ad oggi, hanno compiuto 62 anni e 198mila quelli che hanno maturato – nel solo lavoro all'interno della pubblica amministrazione – oltre 38 anni di anzianità.

Dal 2018 ad oggi sono andate in pensione oltre 300.000 persone. In 10 anni la spesa in formazione si è quasi dimezzata, subendo una contrazione del 41%. Dal 2008 al 2018 si è passati a spendere da 262 a 154 milioni di euro, un investimento di 48 euro per ciascun dipendente. Con questa cifra si è potuto offrire una media di 1,02 giorni di formazione l'anno a persona. In alcuni comparti i valori delle giornate formative sono addirittura imbarazzanti, come nella scuola (circa tre ore) o nei Ministeri (una media di mezza giornata per dipendente). Non si è messo ordine nella giungla retributiva, soprattutto della dirigenza. Un dirigente di prima fascia percepisce una retribuzione media complessiva annuale di 214mila euro nella Presidenza del Consiglio dei ministri, 190mila euro nei Ministeri, 160mila euro negli enti di ricerca. Mentre un dirigente di II fascia passa da una retribuzione complessiva media di 97 mila euro nei Ministeri, a una di 150 mila euro negli enti pubblici non economici.

A fronte di questa situazione gli elementi di reazione sono stati molteplici, a cominciare dal "Decreto Cura Italia" (D.L. n. 18/2020) che ha introdotto e validato – in una PA in cui, poco più di un anno fa, si parlava di impronte digitali – il lavoro agile, insieme a importanti elementi di semplificazione: l'abolizione dell'esame di Stato per medici e infermieri, il permesso di riunire

gli organi collegiali da remoto, la semplificazione per acquisti di tecnologia per la PA e una loro maggiore focalizzazione sull'interoperabilità, l'introduzione di procedure concorsuali più rapide e più attente a premiare il valore delle persone, favorendo l'inserimento di nuove competenze anche organizzative e gestionali. Principi che hanno anche ispirato il successivo atto, il "Decreto Rilancio" tramite il quale: si prevedono procedure concorsuali più snelle grazie al digitale e alla dislocazione territoriale delle prove, l'attuazione concreta del principio del "*once only*" per mezzo di una interoperabilità rafforzata tra le banche dati, lo snellimento dei tempi burocratici, grazie al ricorso più ampio alle autocertificazioni, e un fondo da 50 milioni per l'innovazione tecnologica finalizzata alla condivisione dei patrimoni informativi pubblici.

Ma, accanto all'attività legislativa di uno Stato che troppo spesso ha pensato che l'innovazione e il cambiamento potessero essere sostenuti per decreto e ispirati da consorterie di amministrativisti, l'anno appena concluso ha registrato una diffusa capacità e voglia di reagire dal basso, da dentro le stesse istituzioni. L'esperienza della pandemia ci ha restituito una PA che, pur con molte differenziazioni al suo interno, ha voluto e saputo reagire. A fronte di un obiettivo condiviso, la lotta alla pandemia, sono emerse non solo generosità ma anche energie e competenze, che sono state spese per una causa comune che è diventata un formidabile, se pur tragico, fattore federativo, di collaborazione, di resilienza e di rifondazione. Partendo da queste due dimensioni, quella istituzionale dall'alto e quella spontanea dal basso, andiamo a sintetizzare le possibili linee di indirizzo: sburocratizzazione della PA con una sostanziale semplificazione e velocizzazione delle procedure con particolare attenzione al tema del procurement; il rinnovamento delle risorse umane insieme alla formazione del personale e una maggiore motivazione delle dirigenza; una spinta alla digitalizzazione della PA, in termini di interoperabilità delle banche dati insieme alla razionalizzazione dei data center, all'ampliamento dell'uso del cloud computing, alla diffusione pervasiva degli open data.

Il tema del digitale, infatti, è uno degli elementi che possono diventare discriminatori. Nel testo approfondiamo come le amministrazioni hanno affrontato l'anno della pandemia da Covid-19 gravate da importanti ritardi nell'attuazione delle azioni previste dal Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione, come evidenziato dall'indagine della Corte dei Conti, condotta su 7.273 enti territoriali (su un totale di 8.036) e presentata nell'agosto 2020. Solo per citare alcuni dati, alla fine del 2019:

- poco meno del 37% delle amministrazioni territoriali aveva nominato un Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD), e nella maggior parte dei casi (il 68%) tale Responsabile risultava privo di specifiche competenze nel campo IT;
- poco meno del 6% degli enti aveva definito una *data governance* interna e addirittura solo l'1% aveva individuato una Open Data Unit;
- solo il 51% degli enti utilizzava servizi Cloud, e tra questi solo il 13% degli enti utilizzava le risorse del modello Cloud della PA (il 14% ha acquisito servizi cloud qualificati da AgID, il 4% ha utilizzato il Contratto Quadro Consip SPC Cloud Lotto 1);
- solo il 19% degli enti consentiva l'accesso ai propri servizi online tramite SPID, e solo il 9,3% utilizzava SPID come strumento preferenziale rispetto ad altri strumenti di autenticazione;
- solo il 33% degli enti consentiva il pagamento di servizi e tributi tramite la piattaforma PagoPA.

Come ha sottolineato Fabrizia Benini nel testo, non c'è alcun dubbio che le competenze digitali giochino un ruolo chiave nelle nostre società. La pandemia non ha fatto che confermarlo: usufruire di servizi pubblici digitali, studiare o lavorare a distanza, vendere online, sono tutte azioni che presuppongono l'accesso alle nuove tecnologie digitali e l'alfabetizzazione digitale. E, in effetti, l'emergenza è stata un forte elemento di crescita della consapevolezza della centralità degli strumenti per migliorare la capacità di reazione e di gestione delle diverse attività strategiche che un ente deve assolvere. Le amministrazioni che più di altre avevano compreso la centralità del cambiamento, investendo negli anni scorsi in innovazione tecnologica e organizzativa e nello sviluppo delle competenze necessarie a sostenere questo cambiamento, hanno mostrato una maggiore resilienza, garantendo la continuità operativa dei servizi essenziali e la prosecuzione delle normali attività lavorative. Una lezione appresa, che ha determinato una forte accelerazione nel processo di digitalizzazione. Le identità digitali SPID rilasciate dai diversi *identity provider* accreditati da AgID sono passate da 5,4 milioni di gennaio a 14,1 milioni di dicembre 2020. Le transazioni complessive su PagoPA sono passate da 81,7 milioni di gennaio a oltre 165 milioni di dicembre 2020. Nel 2019 le transazioni sulla piattaforma erano state poco meno di 51 milioni, per un valore complessivo di 8,3 miliardi di euro, mentre le stime per il 2020 parlano di oltre 100 milioni di transazioni, per un valore complessivo di circa 18,3 miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'Anagrafe nazionale della popolazione residente a dicembre 2020, i Comuni subentrati sono poco più di 7.000 (erano 5.310 all'inizio di gennaio), con oltre 54,6 milioni di cittadini ora presenti in anagrafe unica, mentre i Comuni in pre-subentro sono 371. L'app IO per l'accesso ai servizi pubblici digitali, rilasciata negli *store* nel mese di aprile, a dicembre ha raggiunto quasi 9 milioni di *download*, anche grazie alla scelta di farne lo strumento di accesso al c.d. Bonus Vacanze (luglio), ma soprattutto al Programma *Cashback* del Governo (dicembre) che nonostante qualche difficoltà iniziale, si è dimostrato un'importante *killer application* per la diffusione dell'app. I Responsabili per la Transizione Digitale sono aumentati, passando dai 5.432 di gennaio ai 6.183 di novembre. Un'accelerazione registrata anche dai cittadini. Dalla demoscopica realizzata da FPA *La PA oltre il Covid*, si registra che il 57% dei cittadini intervistati vede emergere dalla pandemia una PA "più digitale", con un'accresciuta possibilità di accedere ai servizi in maniera più facile e veloce, mentre solo il 9% sembra non riconoscere tale accelerazione. Importante anche segnalare la quota del 21% che dichiara che la digitalizzazione dei servizi è un fatto negativo, perché non possiede gli strumenti o le competenze per utilizzarli al meglio.

Ma al di là degli adempimenti su quello che è il cronoprogramma digitale del Governo, ricorderemo questo 2020 come l'anno in cui ci siamo accorti dell'importanza dei dati e del valore che scaturisce dalla loro relazione, sia a livello nazionale che sovranazionale. La spinta data alle informazioni rilasciate in tempo reale e alla loro visualizzazione (e relativa interpretazione) durante l'emergenza sanitaria, grazie anche agli sforzi delle amministrazioni a più livelli, è stata – e potrebbe continuare a essere – la base per riflettere in termini duraturi sulle politiche *data driven*. Come spesso avviene in Italia nel campo dell'innovazione, le dinamiche innovative scaturiscono come conseguenza di una spinta a tenaglia, sollecitata in alto da politiche comunitarie e in basso da proposte della società civile. E cosi, nel corso del 2020, con la Comunicazione COM(2020) 66 sulla Data Strategy di febbraio, la Commissione europea aveva inaugurato un nuovo decennio per l'innovazione basato sui dati, individuando nella costruzione di un *Data Space* europeo, l'occasione definitiva di avvicinamento dei cittadini, delle imprese e delle ammi-

nistrazioni europee al *Single Market*. Gli sforzi dell'Unione europea sono poi rientrati anche nel percorso di innovazione italiano, tra le novità sul capitolo dedicato ai dati nel Piano Triennale per l'informatica nella PA 2020-2022 pubblicato la scorsa estate. A livello sociale, invece, l'iniziativa Dati Bene Comune a cura dell'Associazione onData, lanciata questo autunno e nata come conseguenza del decreto che ha assegnato le varie zone di rischio alle Regioni italiane per chiedere al Governo, tra le altre cose, di rilasciare in formato aperto i dati sulla pandemia e di rendere pubbliche le evidenze scientifiche, le formule e gli algoritmi, che mettono in correlazione la valutazione del rischio, le misure restrittive e l'impatto epidemiologico ad esso correlato.

Il tema dei servizi digitali è fortemente legato a quello delle istituzioni più prossime ai cittadini e alle imprese, e cioè i Comuni. Le leve che hanno consentito agli enti locali di resistere all'ondata emergenziale, continuando a garantire i servizi essenziali, a non interrompere la continuità amministrativa e a raggiungere e sostenere la popolazione più colpita o più esposta all'epidemia, sono state soprattutto il digitale e le reti di collaborazione, come emerso anche nel corso dei confronti che FPA ha condotto con gli amministratori locali nel corso del 2020, dall'evento dedicato alle città di FORUM PA 2020 Resilienza digitale del 9 luglio, ai 3 appuntamenti del Cantiere Smart City di giugno, settembre e novembre, all'incontro nell'ambito di Modena Smart Life del 25 settembre, all'evento dedicato alle città nell'ambito di FORUM PA 2020 Restart Italia del 4 novembre, alla ricerca *ICityRank* quest'anno tutta dedicata alla trasformazione digitale delle città. I Comuni sono stati affidatari dell'"atterraggio" sui territori delle misure di contenimento e contrasto degli effetti dell'emergenza, dovendo tradurre in ordinanze locali, ad esempio, oltre 30 provvedimenti emanati dal Governo in poco più di tre mesi e provvedendo, tra altri interventi in urgenza, all'erogazione di 400 milioni di euro di buoni spesa, raggiungendo in pochissimi giorni circa un milione e mezzo di famiglie (il dato si riferisce ai fondi erogati con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 29 marzo).

Ma l'anno appena passato ha anche sollevato una riflessione sugli attuali assetti territoriali fortemente sbilanciati, dal punto di vista dell'attrattività economica e residenziale, nel bipolarismo tra Nord e Sud, e tra aree metropolitane e territori provinciali. Come scrive Simone D'Antonio nel testo, dotare le pubbliche amministrazioni di strumenti concreti per ripensare la densità, e rafforzare quella rete di servizi di prossimità che consente l'accesso di un numero sempre più elevato di cittadini a quartieri che mettono in pratica il principio della "Città del quarto d'ora", rappresenta solo il primo passo. L'inserimento nei piani europei di rilancio di massicci investimenti per ridurre il divario tra aree urbane e rurali, sia in termini di accesso ai servizi digitali che alle infrastrutture di mobilità, può fare il resto e rendere davvero possibile il consolidamento del lavoro a distanza favorendo una nuova attrattività per aree interne e piccoli centri distanti dalle grandi città. Sicuramente, infatti, uno dei fenomeni più rilevanti, conseguenza della pandemia, è stato il ricorso a nuove forme di lavoro remoto, con rilevanti impatti anche sugli assetti territoriali. La pandemia ha svelato la portata rivoluzionaria e dirompente della remotizzazione del lavoro, dimostrando che lavorare a distanza è possibile.

Il cambiamento nell'organizzazione del lavoro pubblico può essere epocale e avere risvolti positivi in termini di efficienza dei servizi per i cittadini e di benessere e sviluppo per i territori, creando appunto la possibilità di una nuova geografia territoriale. Per molti dipendenti pubblici lo smart working è stata un'esperienza completamente nuova, come emerge dal panel di FPA a cui hanno risposto, tra aprile e maggio 2020, oltre 4mila dipendenti pubblici. Il 92,3% dei dipendenti

della PA rispondenti ha lavorato in modalità "smart" e per l'87,7% di loro è stata la prima volta. Il bilancio dello smart working in emergenza nella PA è stato positivo: l'88% dei dipendenti lo ha giudicato come un'esperienza di successo, preziosa, una volta tornati alla normalità. Il 69,5% dei rispondenti ha dichiarato di aver potuto organizzare e programmare meglio il lavoro e il 34,9% di aver lavorato in un clima di maggior fiducia e responsabilizzazione. Inoltre, lavorare da casa non ha significato smettere di essere produttivi: per il 41,3% dei dipendenti PA, l'efficacia lavorativa è migliorata. Infine, il 61,1% ha affermato che questa nuova cultura prevarrà anche una volta finita la fase di emergenza. Prospettiva confermata anche dall'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano: in piena fase di emergenza ha potuto lavorare da remoto il 58% dei dipendenti pubblici, pari a 1,85 milioni su poco più di tre milioni, e si stima che il numero dei lavoratori agili della PA alla fine dell'emergenza sarà di 1,48 milioni (su un totale complessivo stimato nel pubblico e nel privato di 5,35 milioni). Il tema dello smart working, o del lavoro agile, è stato uno degli argomenti più divisori di questo difficile anno appena concluso. Quello che, più di tanti altri, ha fatto da grimaldello per scardinare i convincimenti di una cultura del controllo e dell'adempimento, invece che del risultato. Per fortuna, nonostante le esternazioni di molti commentatori e gli attacchi sui social, la maggioranza degli italiani crede nella portata rivoluzionaria di questo strumento. A credere in questo cambiamento, secondo la ricerca *La PA oltre il Covid* realizzata da FPA, sono i cittadini che per il 53% ritengono che lo smart working sia un'opportunità per una PA più efficiente e moderna, percentuale superiore a quella del 29% di chi lo considera rischioso per l'assenteismo e per i comportamenti opportunistici. Anche chi lavora nella PA riconosce nello smart working una buona leva per il cambiamento: resta alta la fiducia in questo approccio (per il 55,1%) ma cresce la consapevolezza che si tratterà di un processo lungo e da accompagnare. I lavoratori della PA chiedono infatti un maggiore orientamento al risultato (per il 42,8% non ci sono stati cambiamenti nei meccanismi di valutazione), una migliore comunicazione interna e una condivisione costante ed efficace di obiettivi e strategie.

Anche nel caso dello sviluppo del lavoro pubblico nella PA, non aiuta il ricorso diffuso all'approccio manicheo che, purtroppo, troppo spesso caratterizza il dibattito sul cambiamento in Italia. Ripensare in una logica moderna il lavoro pubblico significa, per prima cosa, mettere al centro il tema delle risorse umane. È la stessa ministra Dadone, lo scorso settembre in un'audizione alla Camera, nel presentare il Programma di Innovazione Strategica della PA, ad annunciare azioni per il rafforzamento del capitale umano nella PA: rinnovamento delle politiche di reclutamento e ripensamento delle politiche di formazione della pubblica amministrazione. Ribadisce così quanto già descritto nel "Piano Colao", Iniziative per il rilancio – "Italia 2020-2022", in materia di ammodernamento del settore pubblico: da una parte un Piano Risorse Umane PA e dall'altra interventi volti a incrementare la formazione dei dipendenti pubblici. Attualmente, la situazione è ben diversa: lo stesso referto che la Corte dei Conti ha presentato ad agosto al Parlamento, relativo allo stato di attuazione della digitalizzazione della PA, aveva evidenziato forti carenze di competenze in ambito ICT.

Oltre ai numeri, a essere preoccupante è la formazione ancora troppo legata agli adempimenti. Scarse le attività formative su temi di innovazione e poco più di 126.000 i partecipanti (pari a circa il 5% del totale) ad attività di formazione in materia di digitalizzazione nel 2017. Nel momento in cui si riconosce alla PA un ruolo chiave nello sviluppo e nella modernizzazione del paese, serve che essa sia dotata di competenze tecniche, specialistiche, digitali, organizzative e manageriali. Per fare questo è necessario, da una parte portare nuova linfa nella PA, nuovo

personale e con esso nuove idee, nuovi modi di approcciare processi e di risolvere problemi. Serve un attento reclutamento, che parta da un adeguato piano dei fabbisogni di personale volto non solo a sostituire numeri, ma ad "inserire cervelli", e che si sposi con gli obiettivi strategici e di innovazione di ciascun ente. Dall'altra parte, è necessario condurre un'azione di reskilling del personale in servizio.

Un mondo che cambia in maniera repentina impone alle persone di adeguare e aggiornare prontamente le proprie competenze, conoscenze e abilità. Necessità che non può non essere presa in considerazione, soprattutto nei settori più strategici come la scuola. Scrive, infatti, Davide D'Amico nel suo articolo: «In questo momento di emergenza da Covid-19 è emerso, in modo evidente, come la scuola rappresenti un asset fondamentale per lo sviluppo e la crescita sociale ed economica del nostro paese. I numeri in gioco lo dimostrano chiaramente: oltre un milione tra docenti, dirigenti scolastici e personale amministrativo, pari a circa il 30% dell'intero settore del pubblico impiego e un impatto diretto su 8 milioni di studenti e indiretto sulle relative famiglie, per un totale di circa 24.000.000 di persone, oltre il 40% della popolazione dell'Italia. Conseguentemente è proprio dalla scuola che bisogna partire per investire nel futuro. Un futuro che non può prescindere dall'intraprendere azioni per sviluppare quelle competenze digitali, di base e avanzate, e le cosiddette soft skill, necessarie a farci recuperare terreno in Europa e nel mondo, in termini di competitività e crescita».

Accanto alla scuola, il settore sanitario, chiamato in prima linea ad affrontare l'emergenza che ne ha riportato velocemente a galla tutte le criticità: la costante riduzione dei fondi ha diminuito negli anni le risorse per rispondere ai bisogni dei cittadini; il modello di cura è ancora basato prevalentemente sulle cure ospedaliere, e il territorio è spesso troppo poco sviluppato e integrato con l'ospedale; vi è una frammentazione e disomogeneità nella governance del sistema che impedisce di rispondere in modo omogeneo e tempestivo alle mutate esigenze di cura e assistenza, e non prevede standard nazionali univoci per le tecnologie; l'innovazione digitale, nonostante sia considerata la leva principale per risollevare il settore, stenta a decollare ed è spesso ancora ferma a livello di piccoli progetti e sperimentazioni. La spesa sanitaria pubblica ha raggiunto nel 2019 i 115,4 miliardi, con un incremento dell'1,4 % rispetto al 2018, incidendo per il 6,46% sul nostro PIL. Se sommiamo quella pubblica e quella privata arriviamo all'8,8% del PIL, in linea con Spagna e Portogallo, meglio dell'Irlanda al 7,1%, peggio di Francia e Germania all'11,2%. A prezzi costanti 2010 (insomma, tenendo conto dell'inflazione), la spesa pro-capite scende da 1.893 a 1.746 euro. In flessione come in Grecia (-4,5%), Spagna (-0,6%) e Portogallo (-0,7%), mentre la stessa spesa cresce in Francia (+2%), Olanda (+0,5%), Germania (+2,2%). Quanto al tema delle dotazioni organiche, le carenze di personale hanno diverse cause: blocco del *turnover* per i piani di rientro nelle Regioni in disavanzo; limiti nella programmazione dei fabbisogni; fuga progressiva dal sistema pubblico. Ciononostante, per numero di medici, il nostro paese è in cima alle graduatorie europee: operano in Italia 3,9 medici per 1.000 abitanti contro 4,1 in Germania, 3,1 in Francia e 3,7 in Spagna. Il problema è che oltre il 50 per cento dei medici ha più di 55 anni, la quota più elevata in Europa, superiore di oltre 16 punti alla media OCSE; e si tratta in prevalenza di medici specialisti. Per quanto riguarda gli infermieri, invece, siamo al di sotto della media comunitaria: in Italia ce ne sono 5,8 ogni 1.000 abitanti, nella UE 8,5 ogni 1.000 abitanti. Tanti i temi affrontati nel nostro capitolo in prospettiva di un *new normal* in un settore centrale come questo: il tema della necessità di una nuova governance dell'intero sistema, quello della sanità digitale sempre più connessa e vicina ai cittadini, quello della centralità del dato, del suo

trattamento (in una logica *patient journey*) e distribuzione tramite gli open data per favorire il *decision making* e quello, appunto, dell'aggiornamento delle competenze.

Certo, complessivamente una situazione contraddittoria, in cui coesistono, appunto, realtà e progetti di avanguardia con sacche di resistenza ed inefficienza, ma una realtà sicuramente in movimento che si sta trasformando in qualcosa di nuovo. Una realtà, come detto all'inizio, non più granitica e impermeabile agli stimoli esterni ma porosa, prendendo in prestito l'espressione usata da Walter Benjamin a inizio secolo per descrivere la modernità: non c'è nulla di stabile, solido o definito, non più dentro o fuori, interno o esterno, perché tutto può mescolarsi in forme nuove e sorprendenti. A fronte dell'emergenza molte realtà istituzionali sono apparse sì strutturalmente impreparate, ma contemporaneamente pronte a far fronte all'imprevisto, a condividere, a collaborare e a compenetrarsi a vicenda. Ed è sui segnali di cambiamento, quindi, che dobbiamo impostare la nostra lettura convinti che per combattere il cigno nero bisogna andare oltre la resilienza e l'adattamento. Citando ancora Taleb: ciò che è resiliente resiste agli shock e rimane identico a sé stesso. Condividere un'idea di futuro diventa quindi indispensabile per orientare, ma anche per motivare le singole scelte e azioni, dentro e fra le organizzazioni. I dieci mesi passati ci hanno dimostrato che sono possibili nuove forme organizzative nelle PA e nelle aziende. La cultura dominante dei tornelli e delle impronte digitali si è sgretolata a favore di un nuovo rapporto di lavoro, dove non conta più la presenza, ma contano gli obiettivi e i risultati. Una nuova modalità di lavoro che chiama in causa anche i temi sulla conciliazione vita-lavoro, i rapporti di genere, le politiche di mobilità e di sostenibilità.

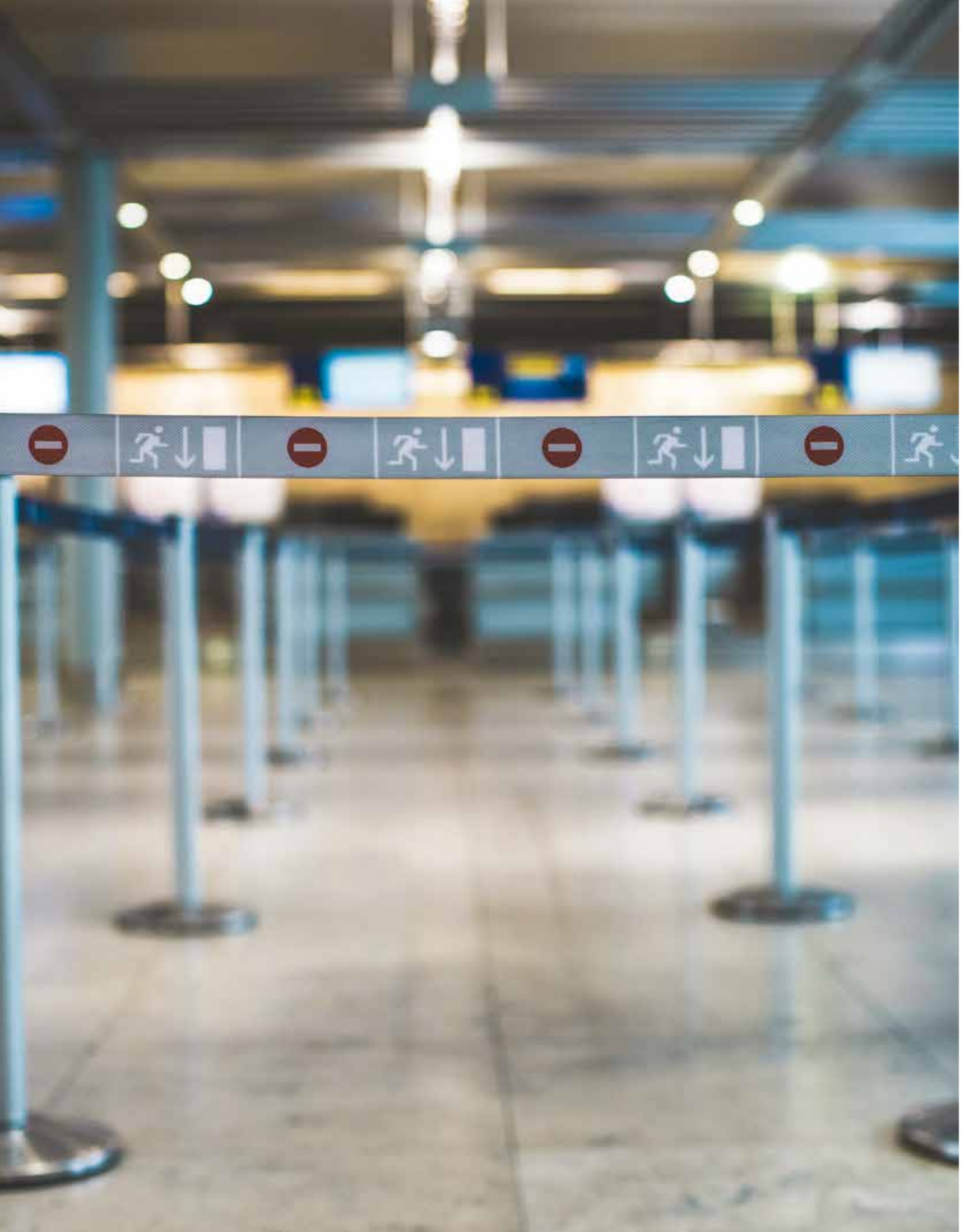
Ben venga il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza soprattutto se sarà condiviso e partecipato, ma ricordiamoci che questo paese ha sempre subìto il fascino delle grandi riforme e delle programmazioni pluriennali. Tuttavia, come ha detto Giuseppe De Rita in un recente contributo[2] «tutti i documenti che pensano il futuro finiscono letteralmente nell'imbuto di una deputata responsabilità attuativa dello Stato o di una qualsiasi altra struttura di intervento pubblico». Aggiungendo che «lo sviluppo non lo fanno i piani e i poteri statuali, ma lo fanno i soggetti reali, quotidiani, della società». Torniamo quindi, al valore delle persone dentro la PA, che oltre ad avere le giuste competenze per affrontare il cambiamento devono anche portarsi in dote quello che in un recente libro[3] Francesca Gino chiama "talento ribelle". Persone che, grazie all'esperienza e alle competenze, sappiano anche, quando è necessario, disubbidire alle procedure e agli adempimenti per raggiungere al meglio gli obiettivi e sostenere il cambiamento, e che abbiamo la giusta motivazione e la voglia di cambiare.

Il 3 settembre 1967, in Svezia, ci fu il Dagen H, il cambio di circolazione dalla "guida a sinistra" alla "guida a destra" che portò il paese ad adeguarsi con la maggioranza degli altri paesi europei. Fu un giorno di caos e di disorientamento in cui molti anziani decisero di non guidare più, piuttosto che tentare di adeguarsi, ma fu una scelta giusta e lungimirante. Dobbiamo considerare l'inizio di questo 2021 come il nostro Giorno H, il giorno in cui abbiamo avuto il coraggio di cambiare.

[1] Nassim Nicholas Taleb, *Il Cigno nero*, traduzione di Elisabetta Nifosi, Milano, Il Saggiatore, 2008

[2] *I soggetti dell'Italia che c'è e il loro fronteggiamento della crisi*, Censis, Stress Test Italia - Un mese di sociale 2020

[3] Francesca Gino, *Talento ribelle. Perché infrangere le regole paga (nel lavoro e nella vita)*, Milano, Egea, 2019



UN QUADRILATERO MAGICO PER UNA PA CAPACE DI CAMBIARE IL PAESE

di **Carlo Mochi Sismondi**
Presidente FPA

Lo scorso anno, nelle consuete considerazioni che aprivano la precedente edizione dell'annuario, pur riconoscendo i passi avanti fatti, mettevamo in evidenza la mancanza, nella complessità del presente, di parole d'ordine condivise e non generiche sul futuro desiderato, l'assenza quindi di una visione di futuro chiara e definita da poche grandi priorità. Un'assenza che ci sembrava causa di una sorta di astenia psicologica, tale da togliere al paese l'energia e l'immaginazione, ma anche gli ambiziosi desideri che sono necessari per progettare quello sviluppo equo e sostenibile pur vagheggiato a parole.

Dopo un anno così tragicamente diverso, quando la visione di futuro rischia di scomparire di fronte alla necessità di resistere al presente, ci troviamo nella scomoda posizione data dall'incertezza nei riguardi del domani – Quando finirà la pandemia? Quando riprenderemo una vita normale? E questa normalità, sarà sana? Ce la faremo tutti a riprendere il cammino o lasceremo indietro i più deboli? – ma anche dalla certezza che siamo di fronte a enormi responsabilità derivate dalle altrettanto grandi opportunità, che un'Unione europea risvegliatasi dal lungo sonno burocratico ci mette a disposizione per quella che Enrico Giovannini ha chiamato "resilienza trasformativa"[1]. Ossia per sfruttare la terribile discontinuità dovuta al Covid-19, per cambiare l'orientamento del nostro sviluppo.

Una posizione assai scomoda dicevamo, perché il pericolo che incombe su ciascuno di noi e che è entrato nelle nostre case, la responsabilità dei semplici gesti di difesa, la frustrazione data da una riscoperta vulnerabilità individuale e sociale, rischiano di togliere lucidità e lungimiranza a scelte che, fatte oggi, segneranno profondamente i decenni a venire.

In questa consapevole fragilità collettiva hanno trovato una nuova centralità lo Stato, l'amministrazione pubblica, di cui la sanità è stata la parte più visibile con i suoi eroi *pro tempore*, e le istituzioni del territorio. Come dice Ilvo Diamanti, commentando l'annuale ricerca[2] di Demos che rileva il rapporto tra i cittadini e lo Stato, uscita a fine dicembre 2020, «l'atteggiamento dei cittadini verso lo Stato e le principali istituzioni pubbliche appare nuovamente orientato alla fiducia. Ma il motore di questo cambiamento non è politico, né anti-politico. È, invece, dettato dal sentimento di incertezza, per certi versi paura, che si è diffuso rapidamente nel corso dell'anno, dopo l'irruzione del virus».

Photo by Markus Spiske on Unsplash

A questa nuova fiducia le istituzioni paiono rispondere in una forma ambigua: da una parte con un consenso unanime sulla necessità di una ripresa che rilanci su basi nuove lo sviluppo, puntando su innovazione, ricerca, istruzione, crescita della competitività e della produttività del lavoro; dall'altra con un'accentuata frammentazione nelle proposte di strategie, di priorità e di modalità di esecuzione. Una frammentazione che non è solo quella fisiologica tra le diverse parti politiche, ma che taglia verticalmente anche i diversi livelli di Governo che, come sempre dopo la frettolosa riforma del Titolo V della Costituzione, fanno grande fatica a trovare una sintesi.

Sarebbe estremamente pericoloso però se questa frammentazione si estendesse poi anche alle azioni e ai progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, con i suoi quasi 200 miliardi, costituisce il contesto di tutta la strategia di sviluppo dei prossimi anni. Sulla base di una prima lettura del piano – mentre scriviamo abbiamo potuto leggere solo delle bozze – questa preoccupazione non ci sembra infondata. Sembra infatti mancare, per ora, una sintesi tra le missioni, le componenti e i progetti che riduca la pluralità degli obiettivi e la molteplicità degli stanziamenti a poche e ambiziose priorità in grado di cambiare radicalmente la direzione dello sviluppo, e attuare così quella politica di "costruttori" che il Presidente della Repubblica ha invocato nel suo messaggio di fine anno.

E la PA? Investite da nuove responsabilità e alle prese con modelli organizzativi e di lavoro mai prima sperimentati, le amministrazioni pubbliche hanno risposto tutto sommato bene all'emergenza, ma la pandemia, come una cartina al tornasole, ha messo in evidenza con chiarezza le organizzazioni che erano pronte alla sfida e quelle che invece non lo erano. Tutte le amministrazioni hanno poi scontato vecchie e nuove debolezze. Non ripetiamo qui i numeri che testimoniano questo stato di precarietà, li potete trovare nel contributo di Gianni Dominici che apre questo stesso volume, e nei due articoli che introducono il primo capitolo, basti dire che le amministrazioni sono sempre più vecchie, sempre più povere di personale in generale, e di profili professionali adeguati in particolare, sempre meno formate e con una forza lavoro distribuita secondo funzioni non più attuali e bisogni che erano importanti nel secolo scorso.

Le amministrazioni arrivano quindi alla sfida della ripresa e della resilienza con un profondo bisogno non di un'ennesima riforma del secolo, fatta di decine di decreti legge, ma di cura e di accompagnamento, di attenzione e di rispetto verso le persone che in essa lavorano, di strumenti di ascolto e di partecipazione. E, ancor prima, di ritrovare in una nuova visione di paese le ragioni di un cambiamento necessario, ma che deve essere prima di tutto compreso e condiviso. Perché la prima risposta che dobbiamo cercare è alla domanda "Quale PA per quale paese?".

Se questa domanda è non solo lecita, ma necessaria, allora chiediamoci quale PA serve a una comunità nazionale che vogliamo si incammini sulla strada di uno sviluppo inclusivo, sostenibile, più giusto e capace di ridurre e non accrescere le disuguaglianze; uno sviluppo che consideri le diversità una ricchezza e non un pericolo, e l'innovazione un motore per moltiplicare le opportunità e le *capabilities* di ogni persona, e non i privilegi e i monopoli.

Noi crediamo che per questo paese serva una PA profondamente rigenerata, attraverso un'azione coerente e costante di miglioramento, che renda tutte le amministrazioni capaci di supportare il decisore politico nel costruire strategie e obiettivi di spesa, e poi nel realizzarli bene

e con tempestività. La rilegittimazione del "pubblico" che la pandemia ha portato, deve quindi evolversi in un "pubblico" competente e rinnovato, non invasivo, capace di dare certezze e fissare indirizzi e poi di adattarli, luogo per luogo, a misura delle persone e dei contesti, dialogando con lavoro, impresa e società civile in funzionali e operativi spazi di partecipazione, e poi agendo con tempestività nel mettere in campo le soluzioni individuate, capace di attuare nei tempi richiesti le azioni previste. È questo il modo per riguadagnare fiducia. Allo stesso tempo, sono solo la forza e la chiarezza delle missioni affidate alle amministrazioni pubbliche che, tornando a motivare i pubblici dipendenti, possono rendere possibile tale salto di qualità[3].

Quattro ci sembrano i fronti su cui combattere questa battaglia che è, a nostro parere, la priorità principale per il paese, perché non ci saranno ripresa né resilienza, ma neanche giustizia e coesione sociale senza una PA di qualità. Un quadrilatero magico di "più", in cui ogni lato è necessario, e che trova la sua forza nella sinergia degli obiettivi e nel fine ultimo che è quello disegnato dall'Agenda 2030: una maggiore giustizia sociale e ambientale.

1. **Più giovani nelle amministrazioni, più donne al comando:** è inutile che ci giriamo attorno, quando leggiamo che nella PA (escluse forze dell'ordine, militari e infermieri) ci sono meno di 5 giovani di età inferiore a trent'anni ogni mille impiegati pubblici[4], quando vediamo che nelle PA centrali l'età media è di quasi 55 anni e il 24 % ha più di 60 anni, non possiamo che chiedere con forza di riequilibrare la composizione anagrafica della PA e con essa il potere stesso di cambiarla. Se poi vediamo che su 1.707 lavoratori pubblici tra dirigenti di prima fascia, direttori generali, prefetti e diplomatici solo 499 sono donne (29%) mentre nel complesso della PA le donne sono in netta maggioranza (1,69 milioni contro 1,34 di uomini ossia il 56%) capiamo che, oltre alla necessità di un nuovo equilibrio per età, esiste un serio problema di parità di genere e dobbiamo quindi impegnarci a restituire potere e ruolo alla componente femminile. Assumere giovani e valorizzare le donne nella PA, quindi, è necessario e urgente. Ma altrettanto necessario è rendersi conto che, con queste assunzioni, stiamo disegnando l'amministrazione per i prossimi decenni e stiamo, finalmente, dando l'opportunità a una leva di giovani di dare un contributo forte al paese, di avere potere. Non possiamo permetterci di sbagliare.

   Occorre quindi, banalmente, partire dalle cose che è necessario fare e poi definire chi le deve fare. Questo vuol dire non indire precipitosamente concorsi per sostituire i lavoratori in uscita, prima di aver verificato la composizione sia qualitativa sia quantitativa del personale che ora serve. Ma significa anche guardare con estrema attenzione alla coerenza tra il "piano dei fabbisogni di personale", derivato dal "Decreto Madia" e, da una parte i documenti di programmazione che indicano gli obiettivi strategici e specifici da raggiungere, dall'altra i documenti di bilancio che indicano su quali risorse finanziarie si può contare. Quindi sì ai concorsi, ma in forma innovativa e mirata. L'ultima cosa che serve è riprodurre l'esistente.

2. **Più focalizzazione sulle missioni e sui risultati attesi:** occorre quindi, ora che siamo in procinto di varare un piano che ci accompagnerà per molti anni, ricostruire le filiere amministrative coinvolte dalle missioni strategiche individuate dal piano per valutarne i fabbisogni di personale, in modo da definire le risorse umane e i profili necessari all'attuazione e quindi alla credibilità del piano stesso. E quando parliamo di missioni strategiche pensiamo, ad esempio, alle politiche rivolte al superamento della povertà educativa o della disparità di

genere, o a quelle per lo sviluppo delle aree marginalizzate, siano esse aree interne o periferie urbane, o alle politiche di contrasto al disagio abitativo, o alle tante politiche e azioni necessarie per combattere il cambiamento climatico come, infine, a quelle rivolte a rendere accessibile l'innovazione da parte delle nostre PMI e promuovere la trasformazione digitale del paese come strumento di uguaglianza e pari opportunità per tutti. Sono tutte politiche che richiedono lo sforzo congiunto di più livelli di governo, dallo Stato centrale, sino ai piccoli Comuni, e una forte cooperazione orizzontale all'interno dei diversi livelli. Partire dalle missioni strategiche e da obiettivi chiari e mobilitanti consente poi di ricucire l'azione delle diverse strutture e dei diversi livelli di governo sul raggiungimento dei risultati attesi, responsabilizzando tutta la filiera (e non solo le parti di essa più prossime ai destinatari delle azioni) sulla necessità del conseguimento di questi obiettivi. Partire dalle missioni strategiche consente quindi di superare i compartimenti stagni che imprigionano le amministrazioni in tanti silos impermeabili, spesso indifferenti al risultato finale. E infine, solo missioni chiare e motivanti, corredate da indicatori misurabili e condivisi, consentono di costruire consenso e mobilitazione sui cambiamenti necessari e, rendendo visibile ai cittadini e alle imprese i risultati attesi e l'impatto reale delle politiche, ne rafforzano possibilità e capacità di partecipazione al loro disegno e, se del caso, il loro riorientamento.

3. **Più attenzione alle persone dentro e fuori la PA:** non ci sarà innovazione né migliori amministrazioni pubbliche senza una più grande e più costante attenzione alle persone e un investimento significativamente maggiore nella loro formazione. La formazione non può essere vista come un *addendum* alla gestione delle amministrazioni, ma ne è un elemento fondamentale che determina la qualità dell'azione amministrativa e il benessere organizzativo dei dipendenti e delle unità operative, oltre a costituire un importante fattore di integrazione tra personale presente e neoassunti, e di costruzione dello spirito di squadra. Imparare continuamente non è solo una necessità per ogni organizzazione, ma è anche, in una società in costante e rapido mutamento, un diritto per ogni lavoratore e una garanzia di attirare nel lavoro pubblico i migliori, e di essere capaci di trattenerli. La formazione determina anche la capacità della PA di dialogare con l'esterno, per questo dovrebbe prevedere momenti di condivisione con imprese, cittadinanza attiva, partner europei e favorire scambi, sperimentazioni e sviluppo di progettualità condivise. La formazione efficace richiede non solo risorse e programmazione, ma anche una chiara identificazione degli obiettivi in tema di competenze disciplinari e organizzative, e una costante valutazione del suo impatto e della sua utilizzazione reale nell'ambito dell'organizzazione. Troppo spesso la dirigenza e i vertici apicali non hanno posto sufficiente attenzione a questo aspetto fondamentale per la crescita delle persone.

Accanto alla formazione, promuovere l'innovazione vuol dire non affastellare nuove norme che, come matrioske, richiedono ulteriori provvedimenti applicativi e così via, ma investire in azioni concrete di accompagnamento che possano trovare un loro fondamento nello scambio *peer2peer* tra i funzionari e i dirigenti pubblici, per mettere in comune l'enorme quantità di dati e di saperi che sono nel corpo delle amministrazioni, ma che non diventano conoscenza condivisa.

In questo contesto la trasformazione digitale diviene piattaforma abilitante di una PA che sia competente e capace di attuare le politiche, e quindi di migliorare la qualità della vita

di cittadini e imprese. Le amministrazioni hanno infatti il compito di soddisfare i bisogni di lavoro, di salute, di sicurezza, di cultura, di istruzione, di mobilità, di crescita sociale, professionale ed economica. Nessuno di questi bisogni potrà oggi essere soddisfatto senza una profonda, intelligente e pervasiva trasformazione digitale dei processi e della stessa catena di produzione del valore, sia esso valore economico o "valore pubblico". Ma lo sviluppo del digitale e lo sviluppo delle politiche devono crescere insieme in un processo virtuoso di interdipendenza, in cui l'obiettivo politico orienta la tecnologia ma, dal canto suo, la piattaforma tecnologica apre nuovi orizzonti alla politica. Saranno il bisogno di salute e la necessità della sostenibilità del sistema sanitario universalistico, che trascineranno il bisogno di sanità digitale, ma sarà il digitale che suggerirà nuovi modelli organizzativi, ad esempio alla sanità territoriale. Sarà l'obiettivo di una scuola di qualità che renderà i giovani cittadini liberi, consapevoli, coscientemente partecipi della società, che trascinerà il piano di scuola digitale, ma sarà la didattica digitale che suggerirà nuove metodologie più partecipate e interattive e aprirà a contenuti prima impossibili da raggiungere. Sarà la convinta adesione alla transizione verde e all'economia circolare che spingerà il digitale a essere più sostenibile, meno affamato di energia, più attento a non sviluppare disuguaglianze che mettano in pericolo la sostenibilità sociale, ma sarà il digitale a permettere le *smart grid*, l'efficientamento energetico degli edifici e dei trasporti. E così via, innescando circoli virtuosi di innovazione e imprenditorialità che possono essere alla base del rilancio della nostra PA, ma anche del nostro paese. Circoli virtuosi che però richiedono una sempre maggiore attenzione alle persone.

Spesso la digitalizzazione è stata invece condotta dimenticando le reali necessità delle persone che si avvalgono dei servizi dell'amministrazione, e gli ostacoli che cittadini e pubblici dipendenti incontrano quando viene loro richiesto di "*passare al digitale*": da quelli più concreti, come l'accesso a internet, a quelli più astratti, come l'esistenza di conoscenze adeguate per navigare le piattaforme messe in campo dalla PA, spesso troppo complesse e dettate da logiche lontane dal cittadino e dalla sua esperienza quotidiana in rete. La brusca accelerazione imposta dall'emergenza pandemica ha messo in luce che un modello diverso è possibile e che le persone, quando adeguatamente ingaggiate, sono in grado di cambiare[5]. Cittadini e lavoratori pubblici si sono messi in gioco, hanno in massima parte dimostrato impegno, iniziativa e senso di responsabilità. Ma lo hanno fatto in molti casi non "grazie" alle loro organizzazione, ma "nonostante" l'impreparazione derivante da anni di tagli e disinteresse. In tantissimi ambiti cruciali per la vita del paese (scuola, sanità, sicurezza, assistenza alle persone, ecc.) i lavoratori hanno dovuto improvvisare, supplire con mezzi propri all'assenza di strumenti professionali, reinventarsi lavoratori agili e digitali. Le persone, per lo meno una gran parte di loro, hanno fatto la loro parte, ricevendo spesso in cambio sospetto, incomprensione e il perdurare di un ostinato pregiudizio.

4. **Più partecipazione e più ascolto di tutta la società:** tutto questo processo, sinteticamente delineato nei tre obiettivi precedenti, non avrà però né forza né orientamento se la PA non imparerà a essere aperta e capace di collaborare con il terzo settore e le organizzazioni di cittadinanza attiva, confrontandosi con i destinatari degli interventi, per acquisirne conoscenze e preferenze, dando loro l'effettivo potere di orientare le scelte ed essere parte della loro realizzazione[6]. L'obiettivo di un'amministrazione condivisa non è infatti un argomento (solo) di convegni, ma deve essere la stella polare di ogni vera innovazione. La

partecipazione è infatti uno dei veicoli principali per combinare i saperi dei grandi centri di competenza e i saperi diffusi nei territori e per disegnare quindi politiche a misura delle "persone nei luoghi". È su queste basi che può ricostruirsi la fiducia del cittadino nelle istituzioni e nel Governo, tanto che la Commissione europea ne ha fatto uno dei capisaldi per il nuovo Programma Quadro e per le più recenti azioni strategiche, quali il Green Deal.

La partecipazione deve quindi continuare a diffondersi, ma vanno studiati strumenti in grado di renderne visibile l'impatto concreto, attingendo anche a iniziative legate al mondo della comunicazione, stimolando così la rinascita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

La nuova amministrazione pubblica deve essere un'amministrazione condivisa: ricettiva delle forme nuove che l'attivismo civico va assumendo, capace di collaborare su un piano paritario, riuscendo così a innovare il tradizionale modello dei processi deliberativi e attuativi. Investendo continuamente su nuove sperimentazioni e nuove governance, che superano i tradizionali approcci, dando più potere alla società civile e rendendo più flessibile l'azione pubblica. Serve, insomma, un più profondo coinvolgimento delle organizzazioni di cittadinanza sia nella fase ascendente delle strategie – come ora nel disegno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – sia nella fase di realizzazione delle iniziative, ricorrendo sistematicamente alla co-programmazione e co-progettazione e cercando di fronteggiare l'incertezza attraverso sperimentazioni e continui aggiustamenti. Perché questo sia possibile è necessaria una nuova e coraggiosa politica di trasparenza e di collaborazione, basata sulla condivisione dei dati e sul loro uso pubblico. L'esperienza di questi mesi di pandemia è stata da questo punto di vista deludente, ma ha messo anche davanti agli occhi di tutti la necessità per il paese di una nuova *data governance*. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che andremo ad attuare nell'anno che comincia ora, sarà in questo senso un *experimentum crucis* per provare quanto sarà solida la volontà di un'apertura democratica alla partecipazione, un'apertura che non potrà esserci però, se non si abbatteranno sin da ora le asimmetrie informative che la rendono impossibile.

Queste le quattro gambe su cui poggiare la nostra speranza di un futuro migliore, quattro obiettivi che sono, a nostro parere, raggiungibili anche nel corso di un tempo ragionevolmente breve, ma che richiedono coerenza e costanza, lucidità e lungimiranza. Non ce li regala nessuno. Né può bastare l'occhio europeo, che pure in ogni suo documento ha messo la riforma della PA italiana tra le prime raccomandazioni. È necessario che la politica si decida a investire in risorse umane, finanziarie e tecnologiche, in uno sforzo che superi gli schieramenti di parte e coinvolga tutta la comunità nazionale per questa che è, e rimane, la prima priorità del paese. Né può essere una risposta adeguata scavalcare questo necessario impegno politico con la costruzione di "amministrazioni parallele" o con l'uso di norme in deroga di carattere emergenziale. Per avere pubbliche amministrazioni adeguate, semplici e veloci, di tutto abbiamo bisogno meno che di strutture parallele, dotate di poteri speciali, che si sostituiscano alle amministrazioni. Non ce n'è bisogno, sia perché deprimere le amministrazioni invece che rafforzarle non può che essere controproducente, sia perché sarebbe impossibile riuscire così a smuovere decine di migliaia di unità operative che, di fronte tali provvedimenti, alzerebbero le braccia.

Questo impegno sarà anche la condizione che permetterà il recupero della fiducia. La fiducia della politica nei confronti della sua amministrazione, una fiducia che le permetta di non moltiplicare le norme. La fiducia dell'amministrazione verso la politica, assumendo così in pieno un compito di attuazione intelligente e di capacità discrezionale, senza paura di prendere le necessarie decisioni, anche in condizioni di incertezza. La fiducia, più importante di tutti, dei cittadini verso le amministrazioni e la politica. Una fiducia informata, consapevole e non incondizionata, ma positiva e attiva. Perché, in questo 2021 che tutti speriamo migliore, ciascuno faccia la sua parte.

[1] **https://www.forumpa.it/economia/sviluppo-sostenibile-la-scelta-irrimandabile-della-resilienza-trasformativa/**

[2] **http://www.demos.it/rapporto.php**

[3] Cfr. Forum DD- FORUM PA "Proposte per Pubbliche Amministrazioni che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile", giugno 2020 **https://www.forumpa.it/riforma-pa/il-paese-riparte-se-riparte-la-pa/**

[4] Circa lo 0,45% ossia meno di 12mila impiegati su 2.650mila. Fonte Conto annuale della RGS

[5] Cfr. l'articolo di Mariano Corso e Carlo Mochi Sismondi su AgendaDigitale.eu **https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/per-una-nuova-pa-trasformata-dal-digitale-le-quattro-azioni-chiave-e-gli-errori-da-evitare/**

[6] Cfr. per il tema partecipazione, ma anche per tutta l'impostazione dell'articolo l'appello di FPA – Forum Disuguaglianze Diversità – Movimenta "Se la PA non è pronta" **https://www.forumpa.it/riforma-pa/un-appello-di-forumdd-movimenta-e-fpa-per-trasformare-la-pa/**

L'INIZIO DI UN CIRCOLO VIRTUOSO?

di Andrea Rangone
Presidente, Digital360

Ci voleva una pandemia globale, un cigno nero, un evento così drammatico e triste, un vero e proprio elettroshock per porre potenzialmente le basi di un rinascimento italiano. Sì, perché da professore che si occupa da quasi trent'anni di economia e innovazione, devo dire che mai come in questo periodo si stanno verificando una serie di fenomeni che potrebbero finalmente attivare un circolo virtuoso in grado di accelerare lo svecchiamento – o se preferite – l'ammodernamento del nostro paese.

Ma procediamo per gradi.

Partiamo dal passato. Siamo tra i paesi europei più indietro nel processo di innovazione e trasformazione digitale della società e dell'economia: ce lo dicono chiaramente non solo tutti gli indici che misurano questo processo (ad esempio il DESI, che ci pone al 25° posto su 27 paesi UE, o il più recente studio della BCE e Commissione europea sull'economia digitale, che ci pone quartultimi del Continente), ma anche – soprattutto, direi – i trend registrati in questi anni dei valori della produttività del lavoro, della crescita del PIL e dell'occupazione. Il motivo di questa situazione è *in primis* culturale: siamo sempre stati un paese poco sensibile alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, non studiate e capite dalla maggior parte delle persone anche con ruoli di responsabilità nelle nostre imprese, nelle nostre pubbliche amministrazioni e nei governi nazionali e locali, ritenute spesso "tecnicalità da specialisti", da smanettoni (nerd) invece che leve per innovare e ammodernare profondamente la nostra economia, il nostro apparato statale, la nostra società.

Su questo substrato culturalmente poco reattivo, si sono innescati nell'ultimo decennio alcune progettualità positive: dal programma Restart, Italia! promosso nel 2012 dal Ministro Passera del governo Monti, che ha acceso un faro – finalmente anche in Italia – sull'importanza delle startup innovative, hi-tech, viste non tanto come vagiti imprenditoriali di giovani smanettoni ma come la linfa indispensabile per rinnovare il tessuto imprenditoriale di una economia matura, al "Piano Calenda" del 2016 sugli incentivi all'Industria 4.0, finalizzati ad accelerare l'ammodernamento del nostro comparto manifatturiero, cuore dell'economia italiana; al Fondo Nazionale Innovazione, che è entrato nella sua fase operativa l'anno scorso e che, grazie a una dotazione importante di circa un miliardo di euro, potrebbe accelerare notevolmente la nascita

Foto di Stefano Corso

e lo sviluppo delle startup innovative, al recente Piano Nazionale Transizione 4.0 che allarga gli incentivi fiscali per l'innovazione digitale delle imprese a tutti i settori merceologici.

Peccato che tutte queste progettualità, sebbene vadano nella direzione giusta, non siano ancora riuscite a scaricarsi veramente a terra, cioè a generare effetti positivi di una certa rilevanza sui principali indicatori economici (produttività, PIL, occupazione, ecc.) per due ragioni di fondo:

- il ritardo temporale che abbiamo accusato rispetto agli altri paesi più avanzati, che sono partiti molto prima e non sono certo rimasti con le mani in mano in questi ultimi anni;
- le limitate risorse finanziarie ad oggi investite, dovute sia al nostro annoso problema di eccessivo indebitamento pubblico che alla mancanza di una chiara visione strategica di lungo termine e, conseguentemente, di una chiara politica industriale.

Nel 2020 arriva, tanto inaspettata quanto cruenta, la pandemia da Covid-19, che nella sua grande tragicità e tristezza, genera un vero e proprio elettroshock culturale: la "scoperta" del digitale. Sì, perché le conseguenze della pandemia – lockdown a intermittenza, smart working forzato, blocco dei viaggi, chiusura di negozi, di scuole, ecc., hanno costretto tutti a utilizzare – volenti o nolenti – gli strumenti digitali. E questo è accaduto sia per i più inerziali, ignavi, scettici, che sono stati forzati a "toccare con mano" il digitale, aumentando di molto la loro consapevolezza delle opportunità che può offrire e anche la sua "famigliarità", sia per chi conosceva già bene il valore del digitale ma che, in questo periodo, ha scoperto nuove modalità di sfruttarlo ancor meglio, prima inimmaginabili.

E su questo scenario, si innesca lo strumento NextGenerationEU, che porta tre benefici importanti – in particolare per un paese come il nostro. Primo: definisce una chiara visione strategica del futuro, fondata su due grandi pilastri, quello della trasformazione *digital* e quello della trasformazione *green*. Per un paese come il nostro, privo di qualsiasi visione di lungo termine e di una politica industriale, questa visione chiara, nitida, forzata dell'Unione europea ha un valore enorme. Secondo: porta un bel po' di soldi che, se siamo bravi a utilizzare, possono aumentare tutti quegli investimenti, sia pubblici sia privati, che sono in grado di accelerare le due trasformazioni di cui sopra (*digital* e *green*). Terzo: induce una forte focalizzazione della politica su queste due chiare priorità strategiche per il paese. Finalmente dovremmo avere governi centrali e locali che danno la giusta attenzione e priorità a questi temi, senza barattarli – come in passato – con qualsiasi altra "priorità" di convenienza politica di breve termine. Questo focus politico, si tradurrà – si sta già traducendo – in una costante attenzione da parte dei mass media al digitale e alla sostenibilità, determinando un innalzamento culturale importante su questi temi dell'intera popolazione italiana e innescando in questo modo un potente circolo virtuoso.

Voglio concludere questa breve introduzione proprio riprendendo questo concetto di circolo virtuoso: mai come in questo periodo si stanno creando le condizioni per avviare – finalmente – un circolo virtuoso in Italia che, superando i vincoli storici – sia culturali che finanziari – possa farci progredire. E la partita in gioco è enorme: il nostro futuro. Se sapremo gestire e finalizzare questo circolo virtuoso potremo recuperare il gap verso i paesi più avanzati, diventando anche noi un paese moderno e all'avanguardia.

FORUM PA 2020: UN PROGRAMMA PER LA RIPARTENZA DEL PAESE

La drammatica epidemia che attraversa il mondo ha messo in evidenza due esigenze fondamentali per la nostra comunità nazionale: la necessità di una più continua e consapevole **coesione sociale** fatta di confronto, collaborazione, condivisione e, insieme, la necessità di poter appoggiare il nostro sviluppo equo e sostenibile su una innovazione tecnologica e una **trasformazione digitale inclusiva**, democratica e partecipata.
A fronte di queste evidenze, FPA ha sentito forte la responsabilità di non fermarsi, ma di accompagnare gli innovatori, dentro e fuori le amministrazioni pubbliche, in un percorso sempre più collaborativo e coraggioso.
È nato così **FORUM PA 2020** che, fondandosi sulla centralità assunta da trent'anni nel promuovere l'innovazione nella PA e nei sistemi territoriali, ha saputo sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per sperimentare nuovi formati e nuovi linguaggi, ma anche per "allungare le reti" oltre le decine di migliaia di operatori già appartenenti alla community di FPA, coinvolgendo nuovi protagonisti dell'innovazione sia a livello territoriale che internazionale.
Un'edizione completamente rinnovata, concepita in modalità *full digital* e articolata lungo un percorso annuale di confronto e approfondimento, che ha visto nelle tappe di luglio e novembre i due principali momenti di condensazione delle reti coinvolte e delle riflessioni elaborate nel corso dell'anno.

Il percorso: da #road2forumpa2020 a #RestartItalia
Avviato a marzo 2020 con l'hashtag *#road2forumpa2020*, e proseguito in autunno come *#RestartItalia*, il percorso di avvicinamento alle due tappe di **FORUM PA 2020** ha visto il coinvolgimento di soggetti e reti di innovatori che hanno voluto testimoniare la loro esperienza durante l'emergenza e offrire il proprio contributo al rilancio del paese.
Questi i principali appuntamenti che hanno caratterizzato il percorso:

- Le **interviste video** realizzate da Gianni Dominici, Direttore Generale di FPA, ai protagonisti dell'innovazione nella PA e nei territori, divenute ormai appuntamento quotidiano, in onda dal lunedì al giovedì alle ore 10 su **www.forumpa.it** e sui canali social di FPA. Oltre 80 le testimonianze raccolte tra marzo e dicembre 2020: racconti su come le città hanno risposto all'emergenza e ora stanno immaginando il loro futuro, su come le amministrazioni siano riuscite ad attivare nuove competenze e risorse, su come energie vitali della società siano diventate centrali e potrebbero esserlo ancora di più nella prospettiva della ripartenza.

- I **digital talk** di FPA, tavole rotonde digitali organizzate per favorire il dibattito tra le community di innovatori attivate da FPA e coinvolte in numerosi appuntamenti e incontri nel corso dell'anno. Tra le principali community coinvolte, i Responsabili per la Transizione al Digitale (RTD) e i Responsabili delle Risorse Umane delle principali PA italiane, la community open data e le reti dei comunicatori pubblici, che si sono ritrovati anche a luglio nel corso delle Arene delle reti di **FORUM PA 2020**.
- **La rubrica *Sulle tracce dell'innovazione***, avviata a settembre e in onda ogni venerdì sui canali di FPA, che approfondisce con alcuni ospiti i temi della newsletter settimanale di FPA e i principali argomenti legati all'attualità: dal nuovo Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione al "Decreto Semplificazioni", dalle città resilienti alla nuova strategia per le competenze digitali.

La tappa di luglio: FORUM PA 2020 "Resilienza digitale"
L'appuntamento estivo di FORUM PA 2020 (6-11 luglio) ha rappresentato un primo e fondamentale momento di confronto sul ruolo dell'innovazione come elemento chiave per la resilienza e la risposta alle emergenze. Una settimana ricca ed inclusiva, in cui si sono incontrate le migliori esperienze d'innovazione, dentro e fuori la PA, per confrontarsi sull'impiego della **trasformazione digitale per la resilienza** in alcuni settori chiave: lavoro, industria, formazione, sanità, coesione sociale.
Diversi gli appuntamenti in programma, tra momenti formativi, tavole rotonde, *speech* di grandi personaggi italiani e internazionali, presentazione di esperienze, approfondimenti sulle tecnologie per la resilienza, incontri di comunità di pratica, punti di vista delle aziende ICT, comunicazioni e prospettive del Governo centrale e delle amministrazioni locali.
Una grande occasione per stare insieme e promuovere una maggiore consapevolezza della centralità dell'innovazione, perché dopo questo passaggio difficile non si torni indietro, ma le lezioni apprese ora diventino patrimonio dell'intera società.

La tappa di novembre: FORUM PA 2020 "Restart Italia"
L'appuntamento autunnale di FORUM PA 2020 (2-6 novembre) ha invece posto al centro del dibattito la condivisione di un progetto comune di ripartenza del paese, incentrato su innovazione e sostenibilità. **FORUM PA 2020 Restart Italia** ha infatti rappresentato il momento federatore delle diverse energie territoriali e delle reti di soggetti che hanno dimostrato in questi mesi di saper essere protagonisti dell'innovazione, e che dovranno ora essere protagonisti della ripresa.
I cinque giorni di lavoro di Restart Italia hanno rappresentato il contenitore unico che ha ospitato tre diversi appuntamenti:

- **FORUM PA *for a Smart Nation***, dedicato ai temi trasversali della strategia di rilancio del paese, dal rinnovamento della macchina pubblica alla trasformazione digitale di PA e imprese, passando per la transizione a un'economia verde (Green Deal);

Focus on / FORUM PA 2020

- **FORUM PA Sanità**, dedicato all'innovazione e alla sostenibilità del Sistema sanitario nazionale, e in particolare alle sfide cruciali poste dall'emergenza;
- **FORUM PA Sud**, incentrato sul ruolo dell'innovazione quale leva per garantire una crescita economica del Mezzogiorno, sostenibile e inclusiva.

Tre appuntamenti distinti, ma legati da un unico filo rosso: la ripresa economica del paese basata sull'uso intelligente dell'innovazione tecnologica, sulla centralità delle persone e sullo sviluppo sostenibile.

La nuova piattaforma di diretta e i numeri

Gli appuntamenti di **FORUM PA 2020** sono stati caratterizzati da un formato *full digital*, reso possibile dalla nuova piattaforma **diretta.fpa.it**, realizzata appositamente per l'occasione. Una piattaforma innovativa e *user friendly*, sviluppata con l'obiettivo di consentire una fruizione semplice e intuitiva dei diversi contenuti digitali, ma anche di promuovere la partecipazione attiva al confronto, anche grazie alle nuove funzionalità introdotte in autunno che hanno consentito al pubblico di **interagire con i relatori** dei principali appuntamenti in programma attraverso uno strumento di *live chat* (oltre 1.200 i messaggi ricevuti) e di **incontrare i partner** della manifestazione, attraverso uno spazio espositivo virtuale dove scaricare materiali informativi e fissare appuntamenti con i referenti di aziende e PA.
Le due tappe di **FORUM PA 2020**, organizzate in collaborazione con i 145 partner pubblici e privati dell'iniziativa, sono state caratterizzate da 230 eventi virtuali, che hanno coinvolto oltre 700 relatori e più di 71mila partecipanti.

Guarda tutte le interviste del percorso

Rivivi tutti i digital talk con le community di FPA

Rivedi le puntate dalla rubrica Sulle tracce dell'innovazione

Vai al programma completo di FORUM PA 2020 Resilienza digitale

Vai al programma completo di FORUM PA 2020 Restart Italia

Focus on / FORUM PA 2020

/ TIME LINE PA /

GENNAIO

Avviato il tavolo degli stakeholder per la riforma della normativa e della contrattualistica relative alla comunicazione degli enti pubblici (9 gennaio)

Prende il via su ParteciPA la consultazione pubblica sul Piano strategico nazionale per l'innovazione "Italia 2025" (13 gennaio)

Il Comitato per la diffusione della Banda Ultra Larga (CoBUL) adotta la nuova roadmpap per l'attuazione del piano strategico per la Banda Ultra Larga (24 gennaio)

Pubblicata la nuova gara Consip per l'affidamento di servizi applicativi di data management (31 gennario)

FEBBRAIO

Pubblicata la nuova gara Consip per l'affidamento di servizi applicativi in ottica Cloud (20 febbraio)

Conclusa l'ultima fase del censimento del patrimonio ICT della PA e annunciata la nuova strategia nazionale per le infrastrutture digitali della pubblica amministrazione (20-21 febbraio)

Sottoscritto l'Accordo per la crescita e la cittadinanza digitale tra AgID e Regione Emilia-Romagna (24 febbraio)

Emanata la Direttiva 1/2020 del Dipartimento della Funzione pubblica contenente le prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica Covid-19 nelle PA (26 febbraio)

Prende il via l'iniziativa Solidarietà digitale, promossa dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione per attenuare i disagi sociali ed ecominici subiti da cittadini e imprese durante le prime fasi dell'emergenza Covid-19 (27 febbraio)

MARZO

Emanata la nuova Direttiva 2/2020 del Dipartimento della Funzione pubblica contenente regole organizzative e di condotta indirizzate alle PA per la gestione dell'emergenza Covid-19 (12 marzo)

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "Cura Italia" (17 marzo)

Avviato il programma Innova per l'Italia che invita aziende, università, centri di ricerca e associazioni a fornire un contributo nell'ambito dei dispositivi per la prevenzione, la diagnostica e il monitoraggio per il contenimento e il contrasto del diffondersi del Covid-19 (20 marzo)

Al via la sperimentazione di Web Analytics Italia, sviluppato da AgID per consentire alle PA di raccogliere, analizzare e condividere i dati statistici dei propri siti web (25 marzo)

Pubblicati su ParteciPa i risultati della consultazione su trasparenza e anti-corruzione, avviata nel dicembre 2019 (30 marzo)

Sottoscritto l'Accordo per la crescita e la cittadinanza digitale tra AgID e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (30 marzo)

Nasce la task force italiana per l'utilizzo dei dati contro l'emergenza Covid-19 (31 marzo)

APRILE

Pubblicata la Circolare 2/2020 del Ministro per la PA contentente indicazioni organizzative e orientamenti applicativi sul lavoro agile per le amministrazioni (2 aprile)

Il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione lancia la Coalizione nazionale italiana, che aderisce alla Coalizione per le competenze e le professioni digitali della Commissione europea (7 aprile)

Rilasciata negli store l'app IO, punto unico di accesso ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni (18 aprile)

Pubblicato il decreto interministeriale (Funzione pubblica, Economia e Interno) per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei Comuni (27 aprile)

MAGGIO

Firmato il protocollo d'intesa tra MISE, MUR e MID che affida ad AgID il compito di promozione e attuazione degli appalti innovativi (4 maggio)

Costituito il Fondo per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, destinato alla digitalizzazione dei servizi della PA (14 maggio)

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, c.d. "Rilancio" (19 maggio)

Pubblicato l'avviso da 42 milioni stanziato dal Dipartimento per la Funzione pubblica per il rafforzamento dei piccoli Comuni, nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (21 maggio)

Pubblicato il primo bando sulla smart mobility, lanciato nell'ambito del programma Smarter Italy (22 maggio)

Avviato il monitoraggio sullo smart working del Dipartimento della Funzione pubblica, per raccogliere informazioni quantitative e qualitative sul lavoro agile messo avviato durante l'emergenza Covid-19 (27 maggio)

GIUGNO

Rilasciata negli store l'app Immuni per il monitoraggio e il contenimento dell'epidemia Covid-19 attraverso il tracciamento dei contatti (1 giugno)

Presentati i risultati dell'indagine Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza, condotta da FPA su oltre 4.200 dipendenti pubblici durante il lockdown (3 giugno)

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il primo concorso pubblico con prove in digitale, relativo al reclutamento di personale non dirigenziale presso l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e il Ministero dell'ambiente (5 giugno)

Avviata su ParteciPA la consultazione sul lavoro agile promossa dal Ministro per la PA per raccogliere informazioni sulle esperienze in corso nelle amministrazioni pubbliche (8 giugno)

Presentato il rapporto "Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022", redatto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, presieduto da Vittorio Colao (9 giugno)

Presentato al Ministro per la PA il documento finale di indirizzo sulla riforma della Legge n. 150/2000, elaborato dal Gruppo di lavoro su Riforma della comunicazione pubblica e Social Media Policy nazionale (16 giugno)

Al via il primo concorso unico per funzionario amministrativo organizzato dal Dipartimento della Funzione pubblica (30 giugno)

1 2 3 4 5 6

7 8 9 10 11 12

LUGLIO

Presentata a FORUM PA 2020 la ricerca annuale di FPA Lavoro pubblico 2020 (6 luglio)

Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, c.d. "Semplificazioni" (16 luglio)

Il Consiglio europeo approva il bilancio UE per il settennato 2021-2027, composto dal Quadro finanziario pluriennale e dal nuovo strumento NextGenerationEU per la ripresa e la resilienza delle economie nazionali (21 luglio)

AGOSTO

Adottata con decreto dal Ministro per l'innovazione e la digitalizzalizzazione la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, elaborata nell'ambito dell'iniziativa Repubblica Digitale (3 agosto)

La Corte dei Conti presenta il Referto al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali (4 agosto)

Pubblicato il nuovo Piano Triennale per l'informatica nella PA 2020-2022 di AgID (12 agosto)

SETTEMBRE

Approvato dal Comitato interministeriale per gli affari europei la proposta di Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (9 settembre)

Pubblicate le Linee guida AgiD su formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (11 settembre)

Sottoscritto l'Accordo per la crescita e la cittadinanza digitale tra AgID e Regione Valle d'Aosta (16 settembre)

La Commissione europea presenta gli orientamenti per i piani di ripresa e resilienza degli Stati membri (17 settembre)

Pubblicata da AgID la Linea di indirizzo sull'interoperabilità tecnica per permettere il coordinamento informatico dei dati tra PA, gestori di servizi pubblici e i soggetti privati (17 settembre)

OTTOBRE

Elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica il bando-tipo per il reclutamento del personale di Area II (1 ottobre)

Elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica il bando-tipo per il reclutamento del personale di Area III (12 ottobre)

Firmato il decreto ministeriale sullo smart working che stabilisce lo svolgimento del lavoro agile per almeno il 50% del personale impegnato in attività che possono essere svolte secondo questa modalità fino al 31 dicembre 2020 (19 ottobre)

Al via il Gruppo di lavoro sulla Social Media Policy nazionale del Dipartimento della funzione pubblica, promosso dal Ministro per la PA (25 ottobre)

NOVEMBRE

Presenttata a FORUM PA - Restart Italia la ricerca di FPA La PA oltre il Covid (4 novembre)

Nasce l'Osservatorio nazionale del lavoro agile, composto da 27 rappresentanti di Governo, Regioni, enti locali, Inps, Istat e altre istituzioni (6 novembre)

Pubblicate le raccomandazioni AgID su protocollo Transport Layer Security (TLS) e Cipher Suite (10 novembre)

Forum Disuguaglianze Diversità, Movimenta e FPA lanciano Se la PA non è pronta, una proposta per una pubblica amministrazione rigenerata (26 novembre)

Avviato il tavolo di lavoro con il Dipartimento per la trasformazione digitale e enti centrali dello Stato proprietari di infrastrutture di qualità (27 novembre)

DICEMBRE

Via libera del Consiglio dei Ministri all'Agenda per la semplificazione 2020-2030 (3 dicembre)

Adottate dal Ministro per la PA le Linee guida per la predisposizione del Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) (9 dicembre)

Pubblicato il primo avviso pubblico per accedere alle risorse del Fondo per l'innovazione, rivolto ai Comuni che devono completare l'integrazione con le piattaforme abilitanti (15 dicembre)

Presentata l'edizione 2020 del rapporto *ICity Rank*, la classifica delle città più intelligenti e sostenibili di FPA, quest'anno focalizzata sulla dimensione della trasformazione digitale (16 dicembre)

Pubblicato il Piano operativo della Strategia nazionale per le competenze digitali (23 dicembre)

Firmato il Protocollo d'intesa per il Servizio civile digitale tra il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e il Ministro per le politiche giovanili e lo sport (28 dicembre)

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE OLTRE LA PANDEMIA

Nel 2020 le amministrazioni pubbliche italiane si sono trovate di fronte a una grande e inattesa discontinuità: l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha portato con sé un'emergenza sociale ed economica e ha costretto la PA a ridefinire il cronoprogramma che, alla fine del 2019, aveva visto un lento processo di rinnovamento con lo sblocco del *turnover*. Allo stesso tempo la centralità dei servizi pubblici è divenuta evidente a tutti, non solo per il difficile lavoro nelle strutture sanitarie, ma anche per il compito di portare "ristoro" alle famiglie e alle imprese, duramente colpite dai provvedimenti restrittivi necessari per contrastare la pandemia.

Alcuni episodi emblematici, che vanno dalla *débâcle* del *click day* per i bonus bici ai ben più gravi ritardi nell'erogazione della cassa integrazione per una larga fetta di lavoratori, hanno però posto sotto gli occhi dell'opinione pubblica una difficoltà strutturale delle amministrazioni nel rispondere con prontezza all'emergenza. In questo senso, la seconda ondata pandemica ha messo in luce carenze antiche che la prima fase "eroica" aveva in parte celato, ed è risultato evidente che **oggi le amministrazioni pubbliche non sono pronte.** La gran parte di loro non è nelle condizioni di affrontare l'enorme sfida che abbiamo davanti. Sono infatti sempre più vecchie e incapaci di attrarre giovani talenti; chi ci lavora non è adeguatamente formato, la maggior parte delle professionalità è sbilanciata verso profili giuridici; spesso non c'è una propensione all'innovazione, né a utilizzare il confronto e la partecipazione per migliorare le proprie conoscenze. Soprattutto, la nostra PA è ancora troppo centrata sul rispetto formale dei processi invece che sul raggiungimento sostanziale di risultati che cambino in meglio la vita quotidiana di cittadini e imprese.

Ma partiamo dai numeri che traiamo dall'edizione 2020 della nostra ricerca sul pubblico impiego, e dai più recenti dati esposti dalla Ragioneria generale dello Stato, dall'ISTAT e dall'ARAN. Ricordiamo che l'ultimo anno per cui si hanno dati completi e certificati è il 2018.

- I dipendenti pubblici nel 2018 sono 3.224.822, quasi 20mila in meno rispetto al 2017 e 212.000 in meno rispetto al 2008. Le amministrazioni su cui maggiormente hanno pesato le politiche di contrazione della spesa sono state le Regioni e le autonomie locali con 100mila dipendenti cessati e non rimpiazzati nel decennio, durante il quale il settore ha perso oltre il 19,5% del suo personale. Il secondo comparto che ha subito una rilevante riduzione del personale è, ahimè, quello della sanità che ha perso oltre 41.366 addetti, mentre nei Ministeri si contano oltre 36mila dipendenti in meno rispetto al 2008..
- Non si arresta il processo di invecchiamento del personale della PA. L'età media sale a 50,7 anni (l'anno scorso era 50,6); le donne, in media, di anni ne hanno 51,3 e gli uomini 49,9, ma superiamo i 54 anni nei Ministeri. Gli under 30 sono complessivamente 93mila e rappresentano il 2,9% dei dipendenti della PA, quasi tutti nelle Forze dell'ordine e nelle Forze Armate. Gli over 60 rappresentano invece il 16,9% del totale.
- Il DEF 2020 approvato a fine aprile, riporta nel 2019 una spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche pari a 173.253 milioni, vale a dire il 9,7% del PIL. In lieve crescita rispetto all'anno precedente (+0,4%): sono stati spesi 0,75 miliardi in più.
- Il numero dei pensionati pubblici sta per raggiungere quello degli impiegati. Per 3,2 milioni di impiegati pubblici ci sono circa 3 milioni di pensioni vigenti al 1° gennaio 2020. E il numero è destinato a salire. Sono infatti oltre 540.000 i dipendenti pubblici che, ad oggi, hanno compiuto 62 anni e 198mila quelli che hanno maturato – nel solo lavoro all'interno della pubblica amministrazione – oltre 38 anni di anzianità. Dal 2018 ad oggi sono andate in pensione oltre 300.000 persone.
- In 10 anni la spesa in formazione si è quasi dimezzata, subendo una contrazione del 41%. Dal 2008 al 2018 si è passati a spendere da 262 milioni a 154 milioni. Un investimento di 48 euro per ciascun dipendente. Con questa cifra si è potuto offrire una media di 1,02 giorni di formazione l'anno a persona. In alcuni comparti i valori delle giornate formative sono addirittura più imbarazzanti, come nella scuola (circa tre ore) o nei Ministeri (una media di mezza giornata per dipendente).
- Non si è messo ordine nella giungla retributiva, soprattutto della dirigenza. Un dirigente di prima fascia percepisce una retribuzione media complessiva annuale di 214mila euro nella Presidenza del Consiglio dei ministri, 190mila euro nei Ministeri, 160mila euro negli enti di ricerca. Mentre un dirigente di II fascia passa da una retribuzione complessiva media di 97 mila euro nei Ministeri, a una di 150mila euro negli enti pubblici non economici.

A fronte di questa situazione certamente non brillante, alcuni importanti provvedimenti e molte significative proposte hanno visto la luce in quest'anno, come risposta alla pandemia e quindi alla necessità di rispondere prontamente all'emergenza, ma anche alla necessità di una ripresa, di un "rilancio" del paese.

I primi provvedimenti hanno ovviamente riguardato l'organizzazione del lavoro, pesantemente sconvolta dal Covid-19 e dal successivo lockdown. Già ai primi di aprile, con il "Decreto Cura Italia" si conferma la scelta per il lavoro agile, a cui è dedicato un capitolo del presente Annuario, ribadendo come questo debba costituire la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione fino alla cessazione dello stato di emergenza. Si conferma così che le amministrazioni sono chiamate a uno sforzo organizzativo e gestionale per garantire il pieno utilizzo dello smart working, accessibile in modo temporaneamente semplificato, così da ridurre al minimo gli spostamenti e la presenza dei dipendenti negli uffici, correlando quest'ultima ai servizi indifferibili non erogabili da remoto. Ma il D. L. n. 18/2020 (appunto il c.d. "Cura Italia") si occupa anche di altri aspetti della PA cercando di semplificarli per un presente difficile, ma anche per il futuro. Ecco, ad esempio, l'abolizione dell'esame di Stato per medici e infermieri; ecco il permesso di riunire gli organi collegiali da remoto (ma non il Parlamento che è rimasto ostile a questa modalità); ecco una semplificazione degli acquisti di tecnologia per la PA e una loro maggiore focalizzazione sull'interoperabilità; ecco delle procedure concorsuali più rapide e più attente a premiare il valore delle persone, favorendo nuove competenze.

Dopo la fine della prima ondata emergenziale, con il c.d. "Decreto Rilancio" vengono approvate nuove norme relative all'organizzazione delle amministrazioni. In particolare, si prevedono procedure concorsuali più snelle, grazie al digitale, dislocazione territoriale delle prove, attuazione concreta del principio del *'once only'* per mezzo di una interoperabilità rafforzata tra le banche dati, accelerazione della burocrazia grazie a un ricorso più ampio alle autocertificazioni, e un Fondo da 50 milioni per l'innovazione tecnologica finalizzata alla condivisione dei patrimoni informativi pubblici. Inoltre, fino alla fine del 2022 si conferisce una forte accelerazione ai tempi della burocrazia, ampliando la possibilità del ricorso a dichiarazioni sostitutive (autocertificazioni) in tutti i procedimenti che hanno per oggetto erogazioni in denaro.

A questi provvedimenti fanno da contraltare due diversi documenti progettuali. Il primo è il capitolo dedicato proprio alla riforma della PA del 'famoso' rapporto del "Comitato Colao", il gruppo di lavoro di esperti in materia economica e sociale a cui il Presidente del Consiglio aveva chiesto uno studio per il Rilancio dell'Italia 2020-2022. Il rapporto è stato presentato ufficialmente durante gli Stati generali Progettiamo il Rilancio, svolti nella terza settimana di giugno. Il documento, parlando di PA, si rivolge principalmente a tre macroaree:

- **una sostanziale semplificazione e velocizzazione delle procedure**, attraverso uno spettro ampio di interventi che includono: il superamento della burocrazia difensiva, la revisione del codice degli appalti, la riaffermazione dei processi di autocertificazione, la promozione dell'*e-procurement*;
- **una forte accelerazione della trasformazione digitale** come strumento fondamentale per modificare radicalmente processi, comportamenti e relazioni con cittadini e imprese;
- **un deciso investimento nel capitale umano della PA**, che favorisca il ricambio generazionale e un utilizzo mirato e tempestivo

delle risorse umane disponibili e di quelle nuove, agendo contemporaneamente sulle leve della selezione e della formazione continua nonché sui modelli di lavoro e la valorizzazione dei dipendenti più meritevoli.

Durante gli Stati generali è stato anche presentato un piano che prevedeva nove linee di azione, di cui una dedicata alla riforma della PA che indicava quattro obiettivi principali:

- **sburocratizzazione della PA**: rafforzamento delle competenze organizzative del personale; supporto delle amministrazioni per la gestione delle procedure complesse rivolto alla riduzione dei tempi di adozione dei provvedimenti, alla misurazione e alla pubblicazione dei tempi;
- **digitalizzazione della PA**: interoperabilità delle banche dati; principio del *once only*; razionalizzazione dei data center e ampliamento dell'uso del *cloud computing*; portale unico dell'impresa; polo strategico nazionale per le infrastrutture digitali (dati e servizi critici); sviluppo di un sistema di *Application Programming Interface* (API) nelle amministrazioni; banda ultra larga per le pubbliche amministrazioni e i concessionari di servizi pubblici;
- ***e-procurement***: centrale di acquisto di beni e servizi ICT delle pubbliche amministrazioni presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- **formazione del personale e valorizzazione delle competenze**: rafforzamento e formazione della classe manageriale pubblica; formazione permanente del personale; competenze digitali dei dipendenti pubblici; valorizzazione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) sul modello *business school*; nuova modalità di selezione del personale secondo modelli già adottati dalle istituzioni europee.

Infine, il Decreto legge n. 76/2020, il c.d. "Decreto Semplificazioni", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 settembre 2020, recepisce almeno in parte le raccomandazioni del "Rapporto Colao" e le idee progettuali degli Stati generali, introducendo molte novità. Dal punto di vista della semplificazione si impone la pubblicazione dei tempi burocratici, si velocizzano le conferenze di servizi, si accelera l'Agenda per la semplificazione; si rendono detraibili dalle tasse eventuali nuovi oneri amministrativi, si impone l'uso dell'app IO per tutte le amministrazioni, si semplifica e rafforza lo strumento dell'identità digitale e si semplifica la firma elettronica avanzata. Relativamente alla lotta contro la burocrazia difensiva poi, c'è una rivoluzione in tema di responsabilità dirigenziale: la colpa grave rimane solo per l'omissione o l'inerzia, mentre la responsabilità è solo in caso di dolo, con la dimostrazione di volontà dell'evento dannoso. Inoltre, il reato di abuso di ufficio si configura solo quando le norme violate sono primarie e dettano regole specifiche di condotta che non lasciano margini di discrezionalità. Evento, invero, molto raro nella PA.

Un ultimo rilevante impegno governativo è costituito dai progetti per l'utilizzo del Recovery Fund, che sono stati al centro dell'audizione della Ministra Dadone in Parlamento. La Ministra individua tre pilastri per "una PA sostenibile" che deve essere:

- **competente:** e qui sono in gioco la riqualificazione, la formazione e il rafforzamento del capitale umano, in termini quantitativi (nuova stagione di reclutamento) e qualitativi (ridefinizione dei profili, competenze specifiche e trasversali, *soft skills*);
- **capace**: e qui è l'ora di rafforzare le capacità amministrative e gestionali, di introdurre nuovi modelli organizzativi e nuove procedure operative;
- **leggera e connessa, al servizio di cittadini e imprese**: per questo sarà necessario produrre innovazione riducendo i tempi e i costi dei procedimenti, erogando servizi secondo standard qualitativi predefiniti, sfruttando al meglio le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali e dallo sviluppo dei sistemi informativi.

Insomma, la discontinuità data dalla pandemia certamente ha, da una parte accelerato un processo di semplificazione e digitalizzazione sino ad ora troppo timido, dall'altra messo in evidenza carenze strutturali, organizzative e tecnologiche delle nostre amministrazioni pubbliche che non possiamo più permetterci, specie nel momento attuale.

NON CI SARÀ RIPRESA NÉ RESILIENZA SENZA UN NUOVO IMPEGNO PER LA PA

di **Carlo Mochi Sismondi**
Presidente FPA

Fare il punto sugli eventi che hanno riguardato l'amministrazione pubblica nell'anno appena trascorso vuol dire parlare della grande discontinuità che la pandemia ha proposto, non solo alla PA e alla politica italiana, ma alla vita sociale ed economica di tutto il mondo e allo stesso immaginario collettivo relativo allo sviluppo. La pandemia ha portato con sé, oltre alla tragedia delle vittime e all'impatto sull'economia, anche una nuova centralità dell'azione pubblica. È alla sanità pubblica che si è affidata la risposta al Covid-19; è all'azione dello Stato, ma anche delle amministrazioni regionali e comunali, a volte anche con maggiori aspettative, che si guarda per un'attuazione tempestiva delle misure di sostegno alle famiglie e alle imprese, cominciando dai soggetti maggiormente in difficoltà. Sono le pubbliche amministrazioni che dovranno gestire, con procedure trasparenti e veloci, l'enorme mole di denaro che, attraverso NextGenerationEU e il Quadro finanziario pluriennale, l'Unione europea ha stanziato per rispondere all'emergenza pandemica, con l'obiettivo di non lasciare indietro nessuno, ma anche di indirizzare il continente verso un nuovo modello di sviluppo. Si tratta di un momento storico irripetibile, che non può essere sprecato, e che carica l'attuale classe dirigente, politica e amministrativa, di grandi responsabilità verso le nuove generazioni, giustamente richiamate sin dal titolo delle misure finanziarie della UE.

È alle donne e agli uomini che lavorano nelle amministrazioni che è necessario dare risposte che rafforzino il loro senso di appartenenza, il loro orgoglio di servire il bene pubblico, la loro spinta all'innovazione

Eppure abbiamo chiaramente davanti il panorama delle pubbliche amministrazioni italiane, con le loro eccellenze a macchia di leopardo, che non riescono a fare sistema; con la giungla normativa, contrattuale e retributiva che le lega; con la loro grave carenza di personale tecnico, di giovani, di profili professionali adeguati ai bisogni; con la difficoltà di ragionare su obiettivi di medio-lungo termine, stretta com'è tra le esigenze di breve termine della politica e la pressione di un'opinione pubblica ormai severa, quasi rabbiosa, verso tutti i "garantiti", percepiti come una zavorra. Ma vediamo anche la dedizione di una schiera nutrita di innovatori; la tenacia di chi si sforza ogni giorno di lavorare per il bene della comunità; il coraggio dei tanti che, pur di raggiungere gli obiettivi e rispondere a cittadini e imprese, hanno il coraggio di prendere decisioni in condizioni di incertezza, anche se sanno che sono rischiose; la spinta crescente alla trasformazione digitale che crea una piattaforma abilitante per qualsiasi riforma.

In questa situazione di grande pressione, ma di sostanziale debolezza, è possibile rispondere disegnando due scenari completamente diversi:

- la scelta di *'bypassare'* il problema attraverso la costruzione di "circuiti extracorporei" fatti di "amministrazioni parallele" che, almeno in teoria, portino a una maggiore velocità ed efficienza attraverso commissariamenti, norme in deroga di carattere emergenziale, scorciatoie che invece di semplificare le procedure, eliminando quelle inutili e aiutando le amministrazioni ad affrontare quelle complesse ma necessarie, le scavalcano;
- la scelta virtuosa, ma più difficile, di una coraggiosa e forte azione di *empowerment* delle amministrazioni perché siano messe in grado di

rispondere ai bisogni immediati, ma anche di dare una direzione alla ripresa e allo sviluppo. In questo caso è necessario agire perché le amministrazioni pubbliche siano capaci non solo di realizzare le azioni subito necessarie, ma anche di supportare un cambiamento evolutivo del paese, che colga nella giustizia ambientale e sociale non un vincolo ma un volano e l'innovazione come strumento di crescita individuale e collettiva.

In questa coraggiosa politica di rigenerazione della PA, in vista di una profonda rivisitazione del nostro futuro, ci vengono in aiuto le scelte politiche che l'Europa tutta sta prendendo. Parliamo della transizione verde, dell'economia circolare, della centralità di una trasformazione digitale che dia maggiori opportunità a tutti e a ciascuno. Sono scelte importanti, ma non scontate, e nessuno ci regalerà nulla: saremo giudicati sulla nostra capacità di portare risultati concreti e misurabili. E questi risultati passeranno attraverso una PA più efficace, più connessa e interoperabile, più semplice e veloce. Se la nostra scelta sarà quella di promuovere il rafforzamento dell'amministrazione pubblica in tutte le sue articolazioni, e non potrebbe essere che così per tutta la nostra storia, è necessario chiederci quali sono, oggi a fine 2020, mentre inizia in salita un altro anno che sarà caratterizzato da situazioni di grave difficoltà sanitaria, sociale ed economica, gli strumenti a nostra disposizione per rinnovare la PA. Provando a fare un sommario elenco possiamo contare su alcune importanti leve strategiche:

- **Il rinnovamento delle risorse umane** nelle amministrazioni sia in termini quantitativi, cogliendo l'opportunità dello sblocco del *turnover* e riconfigurando gli organici in relazione alle missioni assegnate e ai nuovi compiti, sia qualitativi con assunzioni mirate agli obiettivi strategici fissati da queste missioni, curando con grande attenzione i nuovi inserimenti e con una maggiore attenzione alle persone, sia in termini di formazione sia di valutazione. Per ora i concorsi sono fermi ma, prima ancora dei concorsi, è necessario ripensare radicalmente i piani di fabbisogni di personale, per evitare meri rimpiazzi e usare invece l'occasione per inserire giovani e nuove professionalità.
- **Una nuova e più forte centralità delle politiche di semplificazione** che possono ora contare sulla Agenda per la semplificazione 2020-2023. L'agenda individua una serie di interventi prioritari, condivisi tra Governo, Regioni ed enti locali, definendo obiettivi, risultati attesi, responsabilità e tempi di realizzazione, anche con il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni. In particolare, l'agenda intende implementare un programma di interventi di semplificazione per la ripresa volto al perseguimento dei seguenti obiettivi: l'eliminazione sistematica dei vincoli burocratici alla ripresa e la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le attività di impresa e per i cittadini.
- **Una maggiore motivazione della dirigenza e di tutto il comparto** verso le missioni che lo sviluppo sostenibile e l'orientamento della ripresa a una maggiore giustizia sociale pongono. Sulla base di chiari indirizzi strategici, è possibile e necessario promuovere una maggiore discrezionalità della dirigenza incentivandone l'autonomia e la responsabilità e coinvolgendo in questo processo sin da subito gli organi di controllo (Corte dei Conti, giustizia amministrativa, ANAC, ecc.). In questo senso il "Decreto Semplificazioni" ha introdotto importanti novità sul tema della responsabilità dirigenziale, ma non basta, perché le norme da sole non possono cambiare i comportamenti: per questo è necessario un cambio di mentalità e un costante accompagnamento.
- **Il rinnovamento dei sistemi di valutazione della performance**, che ancora oggi spesso, sono solo uno strumento per distribuire una parte della retribuzione, sempre più considerata come "dovuta", ricorrendo invece alla valutazione delle competenze organizzative delle unità operative e valorizzando la valutazione dei risultati come strumento di monitoraggio, anche da parte dei cittadini. Solo così lo smart working potrà divenire una modalità virtuosa di lavoro.

- **La trasformazione digitale come ecosistema della PA**, funzionale agli obiettivi. Sino ad ora la digitalizzazione dell'amministrazione è stata considerata come una tra le tante azioni di efficientamento necessarie, da utilizzare soprattutto per risparmiare tempo e risorse, ma non per modificare radicalmente processi, comportamenti e relazioni tra i soggetti interessati a una politica, e per soddisfare meglio i bisogni dei cittadini. Insomma, si è scelto spesso di digitalizzare l'esistente, di assumere la digitalizzazione come un fine in sé. Ma la trasformazione digitale non è solo uno strumento di efficienza, né tantomeno un settore, né, infine, un obiettivo a sé stante, piuttosto è la piattaforma abilitante di tutte le politiche e, se orientata da scelte di valore coerenti, moltiplica le risorse e rende possibili le filiere amministrative verticali oggi necessarie.
- **La valorizzazione della domanda pubblica per promuovere innovazione, transizione ecologica, lavoro e welfare di qualità**, innovazione sociale in linea con le indicazioni da tempo adottate a livello europeo, superando la logica che attualmente regola gli appalti, attuando confronti aperti con tutte le parti interessate nella fase preparatoria dei bandi, utilizzando gli appalti innovativi, e rimuovendo gli ostacoli al ricorso più consapevole di questi strumenti (*in primis* l'assenza di formazione dedicata) e sostenendo lo scambio di pratiche ed esperienze tra le amministrazioni.
- Infine, non certo ultima, **la partecipazione dei cittadini, del lavoro e delle imprese** che devono essere parte attiva di questo processo di *empowerment* delle amministrazioni pubbliche (plurale perché sono tante e diverse) che deve essere svolto nell'ottica della "amministrazione condivisa" e della collaborazione, intesa come strumento per raccogliere la conoscenza necessaria alla migliore definizione delle scelte di intervento e al monitoraggio della loro attuazione.

Queste leve strategiche possono guidare azioni concrete che non configurano una nuova grande riforma dell'amministrazione pubblica, ma possono innescare un processo di cambiamento che si basi sull'asset principale della PA: le sue persone. È alle donne e agli uomini che lavorano nelle amministrazioni che è necessario dare risposte che rafforzino il loro senso di appartenenza, il loro orgoglio di servire il bene pubblico, la loro spinta all'innovazione. Cosa fare lo sappiamo, le risorse economiche per fare interventi strutturali di riforma ci sono, il tempo è definito così come le scadenze: non possiamo permetterci né ritardi né timidezze.

DIAMO UNA MISSIONE AI DIPENDENTI PUBBLICI PER RENDERLI PROTAGONISTI DELLA RIPRESA

di **Fabrizio Barca**
Coordinatore del Forum Disuguaglianze e Diversità

Dobbiamo essere franchi: la PA non ce la può fare, così com'è, a sopportare la responsabilità e il peso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con i suoi 209 miliardi da spendere entro tre anni e mezzo e da impegnare anche in meno tempo. Anche perché a questo vanno aggiunti i fondi del bilancio comunitario ordinario, che dovranno essere programmati con un accordo di partenariato. Quindi, se mettiamo insieme tutte queste risorse, come l'Europa ci chiede di fare, attraverso un piano strategico che risponda alle esigenze di centinaia di migliaia di italiani, e se vogliamo che quelle missioni strategiche vengano portate a termine, confermo che la PA attuale non ce la può fare. Se però capiamo perché, siamo in grado di cambiare.

Propongo tre ragioni di questa inadeguatezza: la prima è che la PA ha una visione e un'ottica molto di breve termine, non guarda lontano e quindi non è disposta ad avere sconfitte di breve termine in nome di risultati di lungo periodo; poi, come ci siamo detti tante volte, la PA non riesce ad esercitare sufficiente discrezionalità; infine, a causa del blocco delle assunzioni, non si è creato in questi anni un mix di giovani e anziani che rinnovasse profondamente l'amministrazione. Se partiamo da queste tre ragioni possiamo trovare anche la via d'uscita, che deve però essere introdotta già nel piano, perché ce lo chiede l'Europa, ma anche perché altrimenti rischiamo di buttare soldi o di fare "buche keynesiane".

La prima cosa da fare quindi è mettere le visioni strategiche al centro, perché le visioni sono motivazionali. Io ho fatto tanta amministrazione per tanti anni e la prima cosa che chiedevano tutti, di qualunque livello fossero le persone con cui ho lavorato, è «Quale è la missione? Perché facciamo quel che facciamo?». Se i lavoratori pubblici sanno qual è la missione dell'ente in cui lavorano possono partecipare consapevolmente al cambiamento del paese. E questa partecipazione è ancora più importante in questo momento, in Italia e in Europa, viste le attuali condizioni. Quindi, rinforziamo la motivazione.

Il secondo punto è liberare i dirigenti e i funzionari pubblici dall'ansia di essere giudicati per gli errori procedurali. Il Governo ha fatto una mossa in questa direzione quando ha tolto le sanzioni di tipo pecuniario per errori che derivino – ovviamente – non da dolo, ma che abbiano comunque qualche conseguenza negativa per l'amministrazione; ma non basta solo quello, ci vuole di più.

Bisogna dargli l'incentivo a rischiare, a costruire, ad esempio, a costruire un capitolato incontrando le persone e le organizzazioni della cittadinanza e del lavoro, non per sentirsi dire cosa va inserito nell'appalto, ma per raccogliere sapere. E questo ci riporta al terzo punto: la qualità del personale.

Per questo aspetto è necessario insistere sulla formazione. Bisogna riprendere gli investimenti in formazione dopo un blocco che è durato un decennio. E poi, serve rinnovamento. Ne abbiamo l'opportunità: entreranno nelle amministrazioni 500/600mila giovani. Se li assumiamo dando loro una missione-paese è fatta, se li prendiamo un po' "alla chetichella" non otterremo nessun vero rinnovamento. Si può fare, si può fare in sei mesi, che sono poi i sei mesi che ci servono per far partire il PNRR.

In questa impresa di rinnovamento necessario le pubbliche amministrazioni non possono essere sole. È necessario che si aprano a tutte le componenti della società sia nella fase ascendente, sia nella fase discendente. Nella fase ascendente l'apertura alla società, l'essere porosi, vuol dire per le amministrazioni non pensare di scrivere un regolamento o una legge nel chiuso di una stanza con la presunzione di poter lì esaminare tutte le circostanze dell'applicazione. Non è possibile. È necessario scrivere un principio e quel principio lo si deve adattare alle circostanze, ma questo è possibile solo attraverso un continuo dialogo con i soggetti beneficiari. Beneficiari non solo nel senso burocratico-amministrativo, ma nel senso dei cittadini e delle imprese che veramente trarranno vantaggio da quella legge, da quel provvedimento. Nella fase discendente dell'attuazione, il dialogo e il confronto servono ancor di più: i cittadini e le loro organizzazioni di cittadinanza sono infatti in grado di mettere in piedi un vero monitoraggio civico, che però dovrà poter contare anche sulla disponibilità delle banche dati aperte sui trasporti, sulla sanità, sul sistema educativo ecc. Tornando alle missioni strategiche, che devono essere la bussola su cui orientare il rinnovamento della PA, sarà utile fare qualche esempio. È una missione strategica, per un terzo della popolazione italiana, prevenire e mitigare le catastrofi naturali e reagire: un terzo del territorio italiano può infatti essere colpito da domani mattina. Sarebbe assurdo immaginare di dover ogni volta ricominciare da capo: bisogna puntare sulla conoscenza del territorio prima, poi costituire, come è stato proposto dalle organizzazioni di cittadinanza e sostenuto da noi, un'organizzazione permanente, come la Protezione Civile, ma diversa da quella, che non si occupi delle emergenze ma utilizzi i saperi del territorio per reagire.

> **Se i lavoratori pubblici sanno qual è la missione dell'ente in cui lavorano possono partecipare consapevolmente al cambiamento del paese. E questa partecipazione è ancora più importante in questo momento in Italia e in Europa, viste le attuali condizioni. Quindi rinforziamo la motivazione**

Un'altra missione strategica è la riduzione in maniera drastica della povertà educativa, che non è solo la dispersione scolastica. Sappiamo come farlo perché in tanti luoghi del paese ci sono insegnanti bravi, dirigenti scolastici capaci che, insieme alle organizzazioni di cittadinanza, hanno costruito itinerari virtuosi ed esperienze di successo, ma non le hanno messe a sistema. Quale migliore occasione di un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per costruire insieme questo Sistema.

Infine, ancora una missione che riguarda le imprese. Sappiamo bene che la debolezza delle PMI italiane è legata al fatto che sono spesso familiari, il che non è in sé un male: questa è l'Italia, ma spesso questo modello rende difficile poter contare su un management efficace. Le PMI sono poi troppo spesso tagliate fuori dall'innovazione e non riescono ad acquisire una tecnologia che oggi è concentratissima. Ecco che l'obiettivo della missione deve essere un massiccio trasferimento tecnologico.

Sono missioni di grande concretezza che, se inserite nel Piano, potrebbero trovare una realizzazione. Ma tutte e tre hanno bisogno di rompere i silos perché nessuna amministrazione può riuscire da sola. Abbiamo bisogno di quelle che chiamiamo "filiere amministrative verticali". Anche qui sarà utile un esempio: se pensiamo di ridurre la povertà educativa scaricando questo enorme problema sulle spalle degli insegnanti cioè facendone un tema settoriale, non abbiamo possibilità di successo perché carichiamo la scuola di una responsabilità che non può affrontare. Si tratterà piuttosto di coinvolgere, in un territorio o in una periferia, il Commissariato di Polizia, perché sia consapevole del progetto anche quando "pizzica" uno di questi ragazzi che non ha ancora deciso se prendere una strada o un'altra; di coinvolgere Confcommercio o Confindustria di quel territorio perché faccia la sua parte, per dare a questi ragazzi non solo un lavoro, ma soprattutto un pezzo di conoscenza sul campo che consenta loro di fare una scelta e magari di rimanere a scuola. Poi, ovviamente c'è bisogno di coinvolgere le famiglie, che sono un pezzo della storia, e questo coinvolgimento è possibile con l'apporto della cittadinanza organizzata. Perché l'incontro tra i silos può essere pensato a Roma o nei grandi centri, ma poi avviene concretamente sul territorio ed è lì che va incentivato e promosso.

Approfondimenti / PA OLTRE LA PANDEMIA

UN LAVORO RESPONSABILE E A "UMANITÀ AUMENTATA" PER LA PA

di **Marco Bentivogli**
Esperto di politiche del lavoro e di innovazione industriale, coordinatore di Base Italia

In queste settimane, soprattutto nel pieno dell'emergenza sanitaria, è necessario che la PA sia in grado di reggere allo *stress test* che deriva, da una parte dalla pandemia, dall'altra dal compito di gestire efficacemente l'enorme mole di risorse che arriveranno, farne un fattore di sviluppo equo e sostenibile e di recupero di innovazione e competitività. Per far questo credo che, innanzitutto, sia fondamentale cambiare passo, letteralmente, nella pubblica amministrazione. Serve trasformare le amministrazioni da un sistema che eroga solo servizi, in un'infrastruttura abilitante la tutela, il sostegno e la crescita delle persone ma anche delle imprese. Lo sviluppo del nostro paese, e non solo, non può che essere visto in un'ottica ecosistemica, per cui l'impegno della nuova pubblica amministrazione deve essere quello di non essere zavorra bensì fattore abilitante dei processi di sviluppo, sia delle persone che delle imprese. Per far questo abbiamo una grande opportunità che è data dal ricambio generazionale e dall'assunzione di centinaia di migliaia di giovani. Ma bisogna fare in modo che queste assunzioni vengano fatte rispetto alle professionalità richieste dalla pubblica amministrazione, che ci sia un *match* tra una visione della pubblica amministrazione attuale e una che sappia anche guardare al futuro, e fare in modo che le assunzioni siano utili a cambiare le cose.
Accanto alle assunzioni (che andrebbero fatte secondo una strategia, richiedendo le competenze che servono alla nuova PA), al mix generazionale tra i nuovi e chi è già dentro, bisogna fare un piano di riqualificazione professionale. Il *reskilling* nella pubblica amministrazione è ancora più importante che nel privato ed è bene che sia fatto con una formazione nuova, non la formazione che serve a tenere in piedi i centri di formazione, quella ben nota a catalogo, ma la formazione che si adatta alla persona; perché soprattutto nei casi di *reskilling* serve una formazione specifica per chi da tanti anni ha abbandonato l'aula e non ha avuto più occasioni di formazione e riqualificazione. Oggi, grazie alle nuove tecnologie, tutto questo è possibile.
Ma se vogliamo cambiare la PA è anche necessario tenere nella massima considerazione la partecipazione dei lavoratori nella gestione strategica, condividendo strategie ma anche responsabilità. Vedo però che, purtroppo, è ancora carente un'analisi che superi la dicotomia stato-mercato e veda come protagonisti gli organismi e i corpi intermedi, il terzo settore, il sociale. Bisognerebbe prendere ad esempio, e questo è paradossale, il piano strategico presentato in questi giorni da Macron che, accanto alla sovranità tecnologica, tiene conto del terzo settore e gli affida un ruolo proprio per il rilancio della Francia. Il Presidente francese parla di sovranità tecnologica e politiche di coesione e di partecipazione proprio attraverso l'impegno sociale e l'impegno civile dei francesi. Questo impegno in Francia è molto minore che in Italia, dove abbiamo una grande tradizione di corpi sociali, per cui è assurdo che qui non si valorizzi quella parte della società che è situata tra Stato e mercato. Una componente che si impegna quotidianamente a coadiuvare, da una parte, i compiti propri dello Stato, e dall'altro a svolgere quelli che il mercato da solo non riesce a realizzare.
Parlando poi di partecipazione dei cittadini e di *social auditing*, invito a guardare le esperienze positive dei paesi scandinavi, dove le istituzioni si occupano di essere un soggetto "prossimo" ai cittadini, parafrasando Pierre Rosanvallon quando scrive di "politica nell'era della sfiducia". In Italia il rischio è che la partecipazione possa culminare in mero contenzioso, in denunce alla magistratura, ponendo chi vuol operare nella pubblica amministrazione nella condizione di poter essere accusato di danno erariale e di abusi d'ufficio, penalizzando proprio le persone che, nella pubblica amministrazione, si assumono più responsabilità. Servono organismi diversi in cui i cittadini possano essere ascoltati, ma al contempo possano aver voce anche i lavoratori della pubblica amministrazione che fanno il loro dovere, perché non siano destinatari di un rimpallo di responsabilità da parte di tutto il sistema.

La trasformazione di un lavoro ripetitivo in un lavoro a ingaggio cognitivo, a progetto, con finalità e obiettivi definiti, può rappresentare una seconda vita per tanti lavoratori impiegatizi. È possibile così dare al lavoro una dimensione maggiormente intellettuale e meno alienante.

Infine, non possiamo non considerare, nell'esaminare la risposta della PA alla pandemia, l'esperienza del lavoro a distanza. La PA ha avuto, al suo interno, anche fenomeni di reazione contraria al cambiamento, ma questa reazione sarà travolta da processi che sono irreversibili. Il digitale di per sé scongela i due pilastri fondamentali del lavoro che sono: il luogo di lavoro, che era rigido e addirittura in Italia identificava il lavoro, molto più che la qualità stessa, e il tempo, cioè gli orari. Questi due "disgeli" fanno in modo che le nuove forme di lavoro siano completamente rivoluzionate e garantiscano livelli di sostenibilità molto più alti. Intanto si cancella un pendolarismo che, specialmente al Sud, ha solo effetti negativi sul territorio. Dispiace che alcuni Sindaci ritengano che il modello di business delle loro città si fondi su un pendolarismo inquinante e disumano, poco utile alla produttività e sicuramente dannoso per le persone e per l'ambiente. Ma contemporaneamente c'è anche una grande occasione, proprio per la pubblica amministrazione, perché oltre ai tanti benefici dello smart working ce n'è uno di cui non parla nessuno: il digitale aggredisce soprattutto i lavori ripetitivi. Non solo quelli operai, ma anche e soprattutto quelli impiegatizi possono essere facilmente sostituiti. La trasformazione di un lavoro ripetitivo in un lavoro a ingaggio cognitivo, a progetto, con finalità e obiettivi definiti, può rappresentare una seconda vita per tanti lavoratori impiegatizi. È possibile così dare al lavoro una dimensione maggiormente intellettuale e meno alienante. Quello che il Papa chiama appunto un lavoro dignitoso in cui "le persone fioriscono" e l'umanità cresce. Un lavoro che definirei "a umanità aumentata".
Bisognerebbe esplorare proprio nella pubblica amministrazione come cambiare il lavoro e come fare formazione di alto livello, soprattutto alle gerarchie più alte del gruppo dirigente. Molto spesso si fa formazione al *middle management* o ai funzionari ma non ai vertici; e così i vertici perdono l'approccio strategico all'innovazione. C'è infine un problema di fondo che tiene insieme il pubblico e il privato: l'organizzazione basata sul controllo della presenza fisica della persona. La stessa gerarchia aziendale non è capace di controllare e verificare i risultati in un rapporto reciproco di maggiore libertà e autonomia della persona, in cambio di maggiore responsabilità e fiducia nel lavoratore.
Mi è capitato di dire con una battuta che, se i capi del personale continueranno a controllare solo la presenza fisica del lavoratore, possono essere sostituiti con dei cani pastore che sono meno costosi e sono anche più simpatici. Se invece iniziamo a capire quello che si sta rivelando nelle organizzazioni più intelligenti e complesse, allora constateremo che è sul benessere, invece che sul controllo, che si valorizzano le capacità delle persone. In tutti i lavori aumenta l'ingaggio cognitivo dei lavoratori, il nuovo paradigma del lavoro è fatto di quattro ingredienti: libertà, autonomia, responsabilità e fiducia. Sono cose che fanno bene al privato e al pubblico ma necessitano di una nuova cultura e sistemi organizzativi completamente rinnovati.

Approfondimenti / PA OLTRE LA PANDEMIA

LA CURA DELLE PERSONE IN UN COMUNE COLPITO DALL'EMERGENZA SANITARIA

di **Michele Bertola**
Direttore Generale del Comune di Bergamo e Presidente ANDIGEL

Quello che tutti ci chiediamo, quando pensiamo alla PA nella pandemia, è se le amministrazioni pubbliche sono state in grado di sopportare lo *stress test* e se saranno in grado di gestire un piano, come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che comporta l'impegno e la spesa di un enorme ammontare di risorse secondo progetti precisi e definiti, che saranno giudicati sui risultati effettivamente ottenuti. Per rispondere a questa domanda dal mio punto di vista di Direttore generale del Comune di Bergamo, città così coinvolta nell'emergenza sanitaria, mi baso su quanto ho potuto direttamente sperimentare.

Paradossalmente credo che oggi le amministrazioni siano più attrezzate, perché il Covid-19 ci ha costretto ad accelerare. Penso a quanto abbiamo accelerato sui servizi online, quanto ci siamo trovati a mettere la persona e i suoi bisogni al centro, quanto siamo stati costretti a collaborare con il privato e tra istituzioni per ottenere i risultati, e, come abbiamo avuto l'attenzione ai tempi. Siamo stati costretti a fare moltissimi interventi in questi mesi di emergenza e, ripercorrendoli, penso che siano ancora queste le caratteristiche per agire che metterei come elemento chiave per capire come la pubblica amministrazione può usare bene il Recovery Fund.

C'è però un aspetto da sottolineare che, secondo me, è la chiave dell'efficacia e che mi piacerebbe riuscissimo a mettere in campo con il Recovery Fund: ragionare sulle forme di finanziamento mettendo all'inizio del percorso, e quindi poi come elemento verifica del raggiungimento degli obiettivi, gli impatti che questi investimenti devono avere. Per poter individuare e poi misurare gli impatti e per poter avere successo è fondamentale il coinvolgimento dei territori, che deve esserci nei tre momenti fondamentali: nella fase di programmazione, ove mi aspetto che il livello nazionale definisca i criteri generali, ma che poi una individuazione dell'obiettivo puntuale avvenga a livello locale; poi in fase di gestione perché il mondo si muove, e l'abbiamo visto con il Covid, molto più velocemente di quanto pensiamo e i cambiamenti li percepisci e li vedi a livello locale; infine il tema vero e proprio della gestione. Faccio un esempio: pensiamo a come abbiamo attuato gli interventi, in emergenza o meno, gestiti centralmente. Pensiamo al Reddito di cittadinanza che è andato anche a situazioni palesemente incongrue, o ai 600 euro per le partite IVA, andate anche a Onorevoli o Consiglieri regionali. Proviamo a immaginare se avessimo gestito questi due strumenti a livello locale, a livello comunale o al massimo provinciale per i Comuni piccoli. Credo che avremmo diminuito significativamente le probabilità di un utilizzo improprio. Non credo infatti che un contributo ad un Onorevole a Bergamo potesse passare inosservato. Se il Recovery Fund viene gestito con le stesse modalità, ossia tanti piccoli interventi gestiti centralmente, si rischia di dare più risorse a chi è più attrezzato o più smaliziato nel riuscire ad accedervi, e magari accede persino a tante forme diverse di provvidenze, rispetto alla persona che, nella realtà, ha effettivamente bisogno e che però, proprio perché ha molto bisogno, è anche poco attrezzato.

Mi piacerebbe che si usassero quindi tre criteri chiave: la territorialità in fase di progettazione, gestione e rendicontazione; la misurazione fatta sugli impatti e non sulle procedure per l'utilizzo di questi fondi importanti; infine, la piena responsabilizzazione anche del "privato", che non può essere il puro fruitore, nel senso che deve essere coinvolto nella logica della coprogettazione. Uno strumento che dopo la recente sentenza ha anche dignità costituzionale.

Questa sfida richiede anche professionalità adeguate nella pubblica amministrazione. Posso dire in proposito che nel ricambio e nelle nuove assunzioni si sono fatti passi avanti importanti: ora un Comune come Bergamo ha la possibilità economica di assumere, ma dal punto di vista delle regole, delle interpretazioni e delle circolari siamo ancora in una situazione in cui bisogna superare troppi ostacoli. Abbiamo bisogno di poche norme semplici: un livello dato di spesa in parte corrente, una percentuale di personale, e basta, via tutto il resto. Altro tema importante riferito alle assunzioni è la capacità delle amministrazioni di attirare i migliori e di sceglierli. Facciamo molta fatica ad avvicinare i giovani più innovativi, più *smart*. Abbiamo avuto questa esperienza: in questi ultimi anni hanno funzionato tre tipi di graduatorie. Una era quella per i *controller*, figura sostanzialmente nuova sia per nome che per contenuto; la seconda quella per "esperti di progettazione europea"; la terza era per "operatori di quartiere". La cosa particolarmente interessante è che, con questi tre concorsi, abbiamo avvicinato alla pubblica amministrazione giovani che non sarebbero mai venuti a fare un concorso per impiegato amministrativo di categoria C. Inoltre, abbiamo potuto mettere nelle prove, materie diverse rispetto al solito diritto amministrativo. Ma la cosa più sorprendente è questa: visto che avevamo un po' di spazio di idonei in quelle graduatorie, le abbiamo utilizzate inserendo quelle persone, non negli uffici per cui avevamo fatto i concorsi, ma nei posti amministrativi più classici. E quale è stato il risultato? Che hanno fatto meglio di quelli che avevamo assunto come amministrativi. Questo dimostra che le opportunità di ricambio ci sono e vanno sfruttate, magari facendo anche un po' di marketing.

In questo momento è essenziale puntare sull'attenzione alle persone. La cura delle persone costa fatica. Costa fatica perché devi ascoltare, devi convincere, devi anche sopportare quando sei un capo, ma l'investimento sulle persone è quello che rende di più

Proviamo a riflettere, infine, sul tema delle retribuzioni: in questo campo, almeno per la mia visione locale, non siamo competitivi: un buon informatico, un buon progettista, un buon ingegnere o un buon esperto ambientale trovano occasioni oggettivamente meglio retribuite. Questo comporta l'effetto che, spesso, chi entra nelle amministrazioni con queste preparazioni di base, diventa bravo in breve tempo, poiché in Comune si impara molto e velocemente, e dopo qualche anno trova impiego nel privato con livelli retributivi molto maggiori. Abbiamo quindi bisogno di qualche strumento in più, almeno sul salario accessorio, per poter premiare questo tipo di professionalità.

Un'altra riflessione riguarda il management. Nei Comuni arriveranno molti milioni di euro da gestire: dal punto di vista del vertice tecnico dell'ente, non è il caso di provare a riprendere un problema che riguarda il profilo di queste figure? Probabilmente le caratteristiche che deve avere questo vertice sono un po' meno di controllo della normativa e un po' più quelle dell'effettiva capacità di attuazione della managerialità.

Infine, non posso che ribadire che, in questo momento, è essenziale puntare sull'attenzione alle persone. La cura delle persone costa fatica. Costa fatica perché devi ascoltare, devi convincere, devi anche sopportare quando sei un "capo", ma l'investimento sulle persone è quello che rende di più. Ho visto episodi straordinari durante la pandemia: dipendenti che, usciti dal loro ufficio, andavano al cimitero della città per dare una mano ai colleghi che non sapevano più come fare per gestire le salme e le relative procedure amministrative. Credo che questa attenzione sia un patrimonio che sarà prezioso anche in futuro, e quindi proseguiremo a investire nella cura delle persone, a occuparci delle persone che lavorano in Comune, ad accompagnarle, a cercare di capire, ad ascoltare e accogliere anche le lamentele, le critiche e le paure. Credo che nel momento della tempesta siano cambiate le relazioni: tutti abbiamo molto più a cuore gli altri e anche la sofferenza comune è un patrimonio. Abbiamo imparato che affrontare una salita da soli nel buio è difficile, ma se c'è qualcuno di fianco, magari, insieme ce la si fa.

UN MANAGER PUBBLICO NELL'EMERGENZA SANITARIA

di **Angelo Tanese**
Direttore Generale, ASL Roma 1

In questo momento, così difficile per il paese e per il sistema sanitario, è giusto interrogarsi su quali siano le armi migliori a nostra disposizione per la resilienza, e quali siano invece i nostri punti di debolezza. Questa domanda tocca "il cuore" di quello che è avvenuto quest'anno. Una grande amministrazione pubblica, come è la ASL Roma 1, davanti all'emergenza, per prima cosa deve essere in grado di agire rapidamente. La rapidità di decisione e di azione è stata fondamentale nella gestione dell'emergenza Covid-19, e in un frangente come questo vengono fuori tutti i punti di forza e i punti di debolezza di un'amministrazione e delle singole persone. Nel caso della ASL Roma 1 aver fatto un percorso importante di cambiamento negli ultimi anni, per un'azienda che nasceva dalla fusione di tre, con un consolidamento già avviato di un nuovo modello organizzativo, è stato fondamentale per farci trovare un po' più preparati.

Un'emergenza non trova mai totalmente preparata un'organizzazione, che sia pubblica o privata, soprattutto un'emergenza come questa. Quindi direi che abbiamo avuto bisogno di mettere in campo tutte le nostre capacità per rispondere alla pandemia, intanto da un punto di vista territoriale, in termini di prevenzione e controllo del contagio, attività di *contact tracing*, potenziamento dell'attività diagnostica effettuata nei *drive in*, gestione di oltre il novanta per cento delle persone positive a casa. In questi giorni rileviamo una crescita di oltre trecento persone al giorno positive a domicilio. Tutto questo comporta un grande sforzo organizzativo, anche silenzioso, che non si vede, perché la parte più evidente dell'emergenza è nei Pronto Soccorso. Ma anche qui la velocità con cui abbiamo trasformato i nostri ospedali, attivando nuovi reparti, trasformando posti letto no-Covid in posti letto Covid, passando da trenta a cento persone in un dato servizio che va potenziato e riorganizzato rapidamente, tutto questo è il segno di un sistema che sta reagendo.

Questo *stress test* deve servirci, in questo momento, a investire su alcuni aspetti sui quali eravamo in ritardo: penso all'impiego più diffuso delle tecnologie digitali, penso al potenziamento dell'assistenza territoriale in generale, e a una modalità di presa in carico delle persone con una più forte integrazione dei percorsi diagnostico terapeutici. Sono cose che praticavamo e dicevamo da anni, ma in questi mesi ci siamo trovati a doverle realizzare, in tempi rapidi, per la gestione del paziente Covid. Stiamo imparando, e io sono convinto che avremo delle organizzazioni sanitarie più solide e più mature, se sapremo trasformare queste misure che abbiamo adottato in risposta all'emergenza in cambiamenti strutturali.

Per dirla in sintesi, ho sempre sostenuto che per salvare il nostro Servizio sanitario bisogna cambiarlo. A seguito di questa grande emergenza, l'utilizzo di risorse aggiuntive per il SSN dovrà essere proprio la grande occasione per cambiare, non per mantenere il vecchio modello, ma per rafforzare un modello nuovo di prevenzione, assistenza e cura delle persone, che già stava cambiando, ma che adesso può essere definitivamente reso qualcosa di completamente diverso e più forte rispetto a prima.

Per questo cambiamento è evidente che c'è bisogno dell'ingresso di nuove persone. Una forte politica di nuove assunzioni noi l'abbiamo iniziata già due anni fa, e ci sono oramai centinaia di giovani che stanno entrando, in un contesto che aveva un'età media molto elevata e la necessita di un ricambio generazionale. La maggior parte delle persone che oggi sono in azienda è entrata a lavorare negli anni '80, in un mondo che era completamente diverso. Per un ricambio che sia un rafforzamento, però, non bisogna soltanto assumere personale aggiuntivo, come stiamo comunque provando a fare, bisogna anche valorizzare l'esperienza e la professionalità di chi c'è, che va anche rimotivato e ricentrato su una funzione di servizio pubblico in cui sono fondamentali il senso di appartenenza e il lavoro di squadra. Quindi l'ingresso di nuove persone non può essere visto e gestito come un mero fatto quantitativo, ma deve essere legato sempre a una capacità di miglioramento dell'organizzazione nel suo complesso. C'è poi un aspetto non secondario, per una grande azienda pubblica come la nostra, ed è l'ingresso di nuove figure professionali. Noi stiamo immettendo, oltre ovviamente alle figure sanitarie e mediche, anche ingegneri, esperti di logistica, esperti di comunicazione e tutta una serie di altri profili tecnici che, in una grande azienda di servizi alla persona sono fondamentali, altrimenti c'è il rischio che la filiera professionale venga totalmente sganciata da una dimensione tecnico-organizzativa che impatta sulla qualità dei servizi, mentre le due cose vanno completamente integrate.

Le grandi organizzazioni hanno bisogno di management e di flessibilità, non di maggior controllo e rigidità, altrimenti portiamo avanti un'idea vecchia e superata di amministrazione pubblica. Dobbiamo andare verso un modello nuovo e più efficiente di servizio pubblico, con un'organizzazione flessibile, dove i professionisti sono in condizione di lavorare al meglio, con un management adeguato. Un manager pubblico finirà sempre per trovarsi, prima o poi, in situazioni difficili, in cui "se fa, sbaglia" e "se non fa, sbaglia lo stesso". È una classica posizione del manager pubblico, perché tutto quello che fa ha un grande risalto politico, mediatico e organizzativo. Si rischia sempre di avere più critiche di quanti siano invece i ringraziamenti o gli apprezzamenti. Per questo un buon manager deve sapere muoversi all'interno di un sistema di relazioni. Un'azienda sanitaria locale si muove innanzi tutto all'interno di un Sistema sanitario regionale che in questo momento nel Lazio sta diventando sempre più forte e molto più coeso rispetto al passato. È questo è fondamentale. Poi c'è anche la necessità, per un bravo manager, di saper ascoltare, sulle decisioni importanti, le persone che hanno ruoli e competenze per aiutarlo a decidere.

C'è inoltre, per un manager pubblico, anche la dimensione della partecipazione dei cittadini e dell'apertura al confronto con l'esterno. Noi abbiamo provato a investire molto nella comunicazione, sia attraverso le modalità più tradizionali, come può essere il portale aziendale, ma anche attraverso un utilizzo di specifici canali social della ASL Roma 1. Questa attività di comunicazione va ulteriormente potenziata, perché i cittadini devono essere adeguatamente informati e avere la possibilità di interagire con noi in maniera più dinamica e continua.

Anche il tema della trasparenza e della rendicontazione è importante per la pubblica amministrazione. Però vedo, a volte, la difficoltà di praticare nel concreto quello che tutti vorrebbero in teoria: un sistema più aperto e più partecipato. Questo perché, talvolta, anche la partecipazione si riduce al fatto che ciascuno rappresenta il suo punto di vista, e non si riesce a costruire una vera collaborazione. Penso al rapporto con il terzo settore, le associazioni in particolare, ma penso anche alla collaborazione tra amministrazioni pubbliche: c'è un deficit secondo me proprio nella capacità di fare sistema. Questo obiettivo si può raggiungere se noi, in maniera più modesta, più umile, dal basso, ricostruiamo modalità di relazione di comunicazione più *'friendly'*, più dirette, più immediate. Curare le relazioni è importante. In fondo, per erogare meglio un servizio, spesso basta che le persone sappiano esattamente come si accede e che cosa devono fare, e anche quale è la loro responsabilità. Quest'ultimo aspetto, a mio avviso, è un tema cruciale per i prossimi anni: il Covid ci sta insegnando che la qualità della vita dipende dal "pezzettino" che ciascuno fa, in base alla sua responsabilità.

Approfondimenti / PA OLTRE LA PANDEMIA

RICERCA FPA: LAVORO PUBBLICO 2020 ENTRO IL 2021 PIÙ PENSIONATI CHE DIPENDENTI. SMART WORKING E NUOVI CONCORSI LA STRADA PER INNOVARE

Vai alla ricerca Lavoro pubblico 2020

Il 6 luglio 2020, durante la prima giornata di **FORUM PA 2020 Resilienza digitale** è stata presentata l'annuale ricerca di FPA sul lavoro pubblico. Dalla ricerca emerge la fotografia di una PA in cui i lavoratori pubblici sono pochi, anziani e poco qualificati. A causa del continuo calo del personale e di un equilibrio fra ingressi e uscite che, nonostante lo sblocco del *turnover*, non è ancora stato raggiunto, entro il 2021 la PA italiana potrebbe avere più pensionati che dipendenti. A fronte di 3,2 milioni di impiegati pubblici italiani, i pensionati pubblici sono già 3 milioni. Un numero in crescita costante (dal 2018 a oggi sono andati in pensione 300mila dipendenti pubblici rispetto a circa 112mila nuove assunzioni, mentre 1.700 sono state le stabilizzazioni di precari nel solo 2018) e destinato a salire perché i "pensionabili" oggi sono molti: 540mila dipendenti hanno già compiuto 62 anni di età (il 16,9% del totale), mentre 198mila hanno maturato 38 anni di anzianità. Abbiamo quindi una PA anziana, in cui l'età media del personale è di 50,7 anni, e in cui gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati in dieci anni, passando dai 262 milioni di euro del 2008 ai 154 milioni del 2018: 48 euro per dipendente, che consentono di offrire in media un solo giorno di formazione l'anno a persona.
Ecco un dettaglio sui risultati della ricerca.

Il calo del personale
Nel decennio tra il 2008 e il 2018 la PA italiana ha perso circa 212mila persone, pari al 6,2% del personale. Le amministrazioni più colpite sono state le Regioni e le autonomie locali, che hanno visto ridursi il proprio organico di 100mila dipendenti, pari al 19,5% dei propri lavoratori. Seguono la sanità, con 41mila addetti, e i Ministeri, con 36mila. Saldo positivo, invece, per gli enti di ricerca, che hanno inserito circa 5.800 nuove risorse (+33,3%), i Vigili del Fuoco, aumentati di 2.650 unità (+8,3%), e le autorità indipendenti (+64,8%).

Il confronto europeo
Dal confronto con i quattro paesi europei, in Italia 13 lavoratori su 100 lavorano nel pubblico, in Francia il 20%, nel Regno Unito e in Spagna il 16%. Il valore più basso è in Germania (11%), non perché ci siano meno impiegati pubblici (4,8 milioni), ma perché il paese registra il tasso di disoccupazione più basso d'Europa. Se consideriamo il rapporto fra il numero dei dipendenti pubblici e il totale dei residenti, il dato italiano è il meno elevato: 5,5%, contro l'8,4% della Francia, il 7,8% del Regno Unito

Photo by Element5 Digital on Unsplash

e il 6,7% della Spagna. Guardando invece i valori assoluti del comparto, la PA italiana ha il 70% dei dipendenti in più rispetto alla Germania, il 65% rispetto all'Inghilterra e il 59% della Francia, appena il 6% in più della Spagna.

L'invecchiamento
La PA italiana continua a invecchiare: l'età media sale a 50,7 anni, 51,3 per le donne e 49,9 per i colleghi, sette anni in più dal 2001 a oggi. Le amministrazioni più anziane sono quelle centrali, con un'età media di 54,3 anni, mentre i più giovani sono i lavoratori in regime di diritto pubblico (44 anni), fra cui incide molto la presenza dei giovanissimi delle Forze Armate. Chi entra oggi nella PA ha un'età media più alta rispetto ai neoassunti dei primi anni 2000, frutto di processi di stabilizzazione di precari di lungo corso e della richiesta di maggiori competenze rispetto al passato (ad esempio gli insegnanti o gli infermieri), che richiedono percorsi formativi più lunghi. I dipendenti sotto i 30 anni sono 93mila, il 2,9% del totale, di cui il 70% concentrato nelle Forze Armate e nei Corpi di Polizia, il 17% nel SSN. I lavoratori con più di 60 anni sono circa 546mila (16,9%), sei volte più numerosi dei giovani. Nella carriera prefettizia, alla Presidenza del Consiglio, nei Ministeri, nelle agenzie fiscali tre dipendenti su dieci hanno più di 60 anni.

Il calo della formazione
Un dato positivo è il numero dei laureati nella PA, salito a 1,3 milioni nel 2018, +42% rispetto a 15 anni prima: oggi quattro dipendenti su dieci hanno conseguito una laurea o titoli superiori. Ma arretrano gli investi-

Focus on / PA OLTRE LA PANDEMIA

menti per la formazione nel corso della carriera: sono diminuiti del 41% dal 2008 al 2018, assestandosi ad appena 48 euro di spesa per ogni dipendente. In pratica, poco più di una giornata di formazione a testa in un anno nella media generale, che scende addirittura a mezza giornata l'anno per ogni dipendente dei Ministeri, tre ore l'anno nella scuola.

I "pensionabili"

A destare preoccupazione e a richiedere un investimento diverso nella PA non sono solo i numeri di chi resta, ma anche di quanti sono in pensione o pronti a uscire. Ad oggi, il personale stabile della PA che ha compiuto 62 anni è pari a oltre 540mila persone, il 16,9% del totale, e sono 198mila i dipendenti che hanno maturato oltre 38 anni di anzianità. I servizi saranno il comparto più coinvolto dalle uscite: 53mila dalle Regioni e dalle autonomie locali (il 12,6% del comparto), 98mila dalle amministrazioni locali e territoriali. Nelle amministrazioni centrali il 13,5%, nella Presidenza del Consiglio e nella carriera prefettizia il 20,6%. Dal Sistema sanitario nazionale, in prima linea nella gestione dell'emergenza Covid-19, potrebbero uscire nei prossimi 3-4 anni oltre 100mila persone, il 16,3%.

Gli ingressi nella PA

Dopo una forte discesa fra il 2008 e il 2013, la stabilizzazione del personale precario della PA ha iniziato a risalire: dal 2007 a oggi sono state stabilizzate oltre 81mila persone, di cui 1.700 nel 2018. I nuovi assunti sono stati circa 112mila, di cui 96mila nominati per concorso, 1.200 per chiamata numerica o diretta nelle categorie protette, quelli che rientrano nelle "altre cause", fra cui i tempi determinati, più di 14.800. I nuovi arrivati della pubblica amministrazione sono approdati per il 29,1% nella sanità, per il 26,7% nel sistema dell'istruzione e della ricerca, per il 23,4% nelle Forze Armate, nei Corpi di Polizia ma anche professori e ricercatori universitari (personale in regime di diritto pubblico). C'è poi un 14,2% che ha fatto il suo ingresso nelle Regioni e nelle autonomie locali.

I concorsi

Dallo scorso anno ad oggi sono stati pochi i grandi concorsi svolti e quasi nessuno ha concluso le procedure di selezione: da settembre 2019 a giugno 2020, al netto del comparto dell'istruzione e della ricerca, sono stati banditi circa 3100 concorsi per 21.917 posizioni lavorative, meno di un terzo dei posti messi a bando con i concorsi per la scuola (78.000 docenti). I tempi medi per le procedure concorsuali variano tra i 16 e i 18 mesi, a cui per le amministrazioni dello stato vanno sommati quelli per le procedure autorizzative. Per tutti i concorsi è arrivato il blocco del Covid-19 e la ripresa prevede novità di distanziamento e snellimento: con il "Decreto Rilancio" si punta a concludere rapidamente quelli partiti e avviarne di straordinari per oltre 37.000 assunzioni; numeri significativi che si sommano ai concorsi già autorizzati e pronti ad uscire con modalità semplificate.

Focus on / PA OLTRE LA PANDEMIA

L'analisi dei fabbisogni professionali

Un'analisi condotta sui documenti di programmazione dei fabbisogni del personale delle amministrazioni ministeriali rivela come questi (seppur eterogenei nell'accuratezza delle descrizioni e nell'articolazione) siano più che altro atti "formali" per descrivere le necessità di personale in base all'inquadramento in aree, qualifiche e posizioni economiche, e secondo un calcolo automatico, piuttosto che documenti strategici. In tutti i piani manca l'analisi dei processi, delle competenze dei profili professionali presenti nell'ente e di quelle necessarie per l'inserimento di nuovo personale.

La spesa

Nel 2019 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche ammonta a 173,2 miliardi, pari al 9,7% del PIL, con un incremento di 0,75 milioni rispetto al 2018 (+0,4%). Quota 100 ha portato a un risparmio di 1,4 miliardi, compensato dai costi aggiuntivi per i rinnovi contrattuali, ma ha prodotto trasferimenti per pensionamenti anticipati per oltre 3 miliardi. Nel prossimo biennio, l'effetto combinato della nuova contrattazione collettiva 2019-2021, dell'entrata a regime delle nuove assunzioni e delle conseguenze dell'emergenza Covid-19 porterà a un aumento di spesa di 2,3 miliardi nel 2020 e di 5,3 miliardi nel 2021. E così la spesa per redditi da lavoro pubblico salirà a livelli mai raggiunti nell'ultimo decennio sia in termini assoluti, 175,6 miliardi nel 2020 e 180,9 nel 2021, che in rapporto al PIL, che nel 2020 passerà dal 9,7% al 10,6%, per poi scendere al 10,3% nel 2021. Il rapporto fra spesa per redditi da lavoro pubblico e PIL però, è in linea con la media UE (10,1%): supera il valore di Germania (8,3%) e Regno Unito (9,6%), ma è al di sotto di quello di Francia (12,7%) e Spagna (11,2%). L'Italia dedica il 21% della spesa corrente ai redditi da lavoro dipendente della PA, più della Germania (18%), ma due punti sotto alla media europea e meno di Regno Unito, Francia (23%) e a sei punti dalla Spagna (27%). Ogni cittadino italiano spende mediamente 2.870 euro per i redditi dei dipendenti pubblici, meno della media europea (3.169) e di tutti i paesi europei analizzati, tranne la Spagna (2.832 euro).

RICERCA FPA: LA PA OLTRE IL COVID CITTADINI E DIPENDENTI PUBBLICI CREDONO IN UNA PA PIÙ MODERNA

Vai alla ricerca La PA oltre il Covid

L'emergenza legata alla diffusione del Covid-19 sta cambiando la PA e ci restituirà un'amministrazione più digitale, efficiente e moderna, con maggiori servizi pubblici online e più innovazione, anche grazie alla diffusione dello smart working. A credere in questo cambiamento sono sia i dipendenti pubblici, che i cittadini secondo quanto emerso dalla ricerca *La PA oltre il Covid*, realizzata da FPA e presentata il 4 novembre 2020 in occasione di **FORUM PA 2020 Restart Italia**. La ricerca è stata realizzata attraverso un'indagine demoscopica, condotta in collaborazione con l'Istituto Piepoli, su un campione di 1000 persone rappresentativo della popolazione italiana, e una seconda indagine su oltre 2000 persone che compongono il Panel PA della community di FPA.

L'opinione dei cittadini

Dall'indagine demoscopica, la maggioranza degli italiani – il 57% degli intervistati – evidenzia come fatto positivo una PA diventata "più digitale" nel periodo dell'emergenza Covid-19, con la possibilità di accedere ai servizi in maniera più facile e veloce, mentre il 21% lo evidenzia come fatto negativo (non ha competenze o strumenti per usare questi servizi) e per il 6% è ininfluente; solo il 9% non vede una PA più digitale. Secondo la maggioranza degli italiani, il 53%, lo smart working è un'opportunità per un'amministrazione più efficiente e moderna, quota ben superiore al 29% che lo considera un rischio per l'assenteismo e per comportamenti opportunistici (il 13% lo ritiene ininfluente).

Tra le istituzioni pubbliche impegnate nella gestione dell'emergenza gli italiani mettono al primo posto le strutture sanitarie (ne è soddisfatto il 67%), poi i Comuni (60%), le Regioni (60%) e più in basso le istituzioni nazionali (56%). Riguardo agli aiuti europei, quasi 8 italiani su 10 (77%) conoscono o quantomeno hanno sentito nominare Recovery Fund e NextGenerationEU. Nella gestione della ripartenza, la priorità su cui utilizzare i fondi è innanzitutto la salute (per il 53%) e poi l'istruzione-formazione (15%). Per la maggioranza (il 50%), a gestire i fondi che arriveranno dall'Europa deve essere il Governo attraverso una "Cabina di regia" centrale; solo il 27% preferirebbe le Regioni e il 13% le amministrazioni locali.

Perché la PA possa gestire in modo efficiente le risorse europee, secondo i cittadini servono soprattutto nuove assunzioni e profili professionali, per il 35%, e formazione del personale interno, per il 30%, poi anche una radicale semplificazione normativa e una maggiore partnership pubblico-privato. Non a caso, secondo gli intervistati i profili di cui ha più bisogno in questo momento la PA sono quelli di esperti di gestione dei fondi europei (40%), di gestione dei progetti (29%) e di trasformazione digitale (28%).

L'opinione dei dipendenti pubblici

Dall'indagine sul Panel PA emergono diverse convergenze con le opinioni dei cittadini. Anche per i dipendenti pubblici la gestione degli strumenti di finanziamento del Recovery Fund dovrà essere preferibilmente centralizzata dal Governo, con una "Cabina di regia" a Palazzo Chigi (per il 60,2%), mentre una minoranza preferirebbe affidarla alle Regioni (23,1%) o a livello locale (16,7%). Secondo i lavoratori della PA, le azioni più urgenti per rendere l'amministrazione adeguata a gestire questa ingente mole di risorse sono nuove assunzioni (per il 36,1% degli intervistati) e una radicale semplificazione normativa (31,9%), poi formazione del personale interno (18,3%).

Lo smart working è stato un fatto positivo, ma i dipendenti pubblici non vedono ancora un nuovo orientamento ai risultati: per il 42,8% la pratica della valutazione non è cambiata, per il 44,6% non ci sono ancora cambiamenti in questo senso ma segnali di miglioramento, solo il 12,6% vede un reale cambiamento. Con il lavoro a distanza si avverte maggiormente la necessità di una condivisione costante ed efficace di obiettivi e strategie, anche se per la maggioranza non è migliorata la comunicazione interna ma ci sono segnali di cambiamento (40,6%) o non c'è miglioramento e appare insufficiente (il 36,1%).

Se a giugno 2020, dal precedente Panel PA Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza, predominava nel 60% dei rispondenti la fiducia che lo smart working avrebbe portato un cambiamento positivo nella PA, ora, a qualche mese di distanza, la fiducia resta alta: il 55,1% dei lavoratori è ottimista che questo possa avvenire, ma pensa che ci vorrà più tempo.

Il "Decreto Semplificazioni" prevede importanti novità per una PA più semplice e veloce. Secondo i dipendenti pubblici le maggiori opportunità di cambiamento vengono dalla standardizzazione della modulistica per istanze, dichiarazioni e segnalazioni (per la quasi totalità, pari al 94,8% degli intervistati), la valorizzazione e interoperabilità dati pubblici (90.8%), il rafforzamento degli strumenti di cittadinanza digitale (86,9%), la semplificazione del procedimento amministrativo (84,8%).

Photo by Austin Distel on Unsplash

Focus on / PA OLTRE LA PANDEMIA

PREMIO PA SOSTENIBILE E RESILIENTE: I PROGETTI SELEZIONATI DA FPA E ASVIS

Scopri i dettagli sui vincitori e guarda l'evento di premiazione

Con l'iniziativa **PA sostenibile e resiliente**, FPA e Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) hanno voluto individuare e assegnare un riconoscimento alle soluzioni e ai progetti più originali e innovativi, orientati agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 e all'innovazione per la resilienza. I progetti selezionati sono stati presentati il 6 novembre 2020 nell'appuntamento conclusivo di **FORUM PA 2020 Restart Italia**.
L'iniziativa si inserisce nel percorso avviato da FPA e ASviS con le edizioni 2018 e 2019 del **Premio PA sostenibile e resiliente** ma quest'anno ha affiancato il tema della resilienza al focus sostenibilità, chiedendo ad amministrazioni, aziende, start-up e associazioni di raccontare progetti che, nonostante l'emergenza legata alla pandemia, vogliono guardare al futuro trasformando la crisi in opportunità.
Ecco i progetti selezionati dalla giuria e presentati nel corso del *talk* di chiusura di **FORUM PA 2020 Restart Italia**.

Progetto Regionale di Telemedicina per la Gestione dell'Emergenza Covid-19 | Regione Emilia-Romagna (Ambito "Alimentazione, salute e welfare"). Si tratta di una piattaforma evoluta di tele-monitoraggio dei pazienti, che consente l'utilizzo di servizi di telemedicina nelle aree montane appenniniche geograficamente meno accessibili. La soluzione si rivolge a pazienti cronici affetti da diabete mellito, scompenso cardiaco e broncopneumopatia ostruttiva. A fronte dell'emergenza Covid-19 la Regione ha deciso di avviare un'evoluzione della piattaforma già in uso, che consiste nella fornitura di un sistema regionale di tele-consulto, tele-visita e di tele-monitoraggio dei pazienti affetti da coronavirus, basato sulla collaborazione tra medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e strutture delle aziende sanitarie. L'obiettivo è garantire alla popolazione residente nelle zone montane maggiore equità di accesso alle cure e miglioramento delle prestazioni e della qualità dell'assistenza al paziente, e mettere a disposizione degli operatori sanitari più canali di comunicazione e gestione delle attività in remoto.

Progetto "Super Magic Box" | Too Good To Go (Ambito "Economia circolare, innovazione e occupazione"). Prevede la distribuzione di confezioni di prodotti misti invenduti provenienti dai magazzini dei produttori. I consumatori hanno potuto ordinare e acquistare prodotti invenduti e rimasti nei magazzini attraverso la app ritirandoli presso gli esercenti commerciali appartenenti alla rete di Too Good to Go a Milano, Roma e Bergamo, riducendo al minimo i contatti e i problemi di sicurezza per consumatori ed esercenti.

Photo by Gábor Molnár on Unsplash

L'obiettivo di questa soluzione è evitare lo spreco alimentare supportando, da un lato i produttori in difficoltà, che hanno ottenuto un piccolo ricavo ed evitato i costi di smaltimento, dall'altro i consumatori, resi più sensibili alla tematica dell'antispreco attraverso costi vantaggiosi.

Progetto "Gli ScacciaRischi: le olimpiadi della prevenzione" | INAIL Direzione regionale Puglia (Ambito "Alimentazione, salute e welfare). Il progetto punta a promuovere, tra gli studenti delle scuole primarie e secondarie di I grado pugliesi, l'adozione di corretti stili di vita e la cultura della sicurezza e della salute, utilizzando i social e i videogame. Il progetto è basato su Gli ScacciaRischi, un videogioco che aiuta a riconoscere ed evitare i pericoli per la salute e la sicurezza presenti in casa, a scuola e negli ambienti di lavoro, attraverso dieci livelli di gioco e quiz. Gli studenti vengono coinvolti in olimpiadi che si svolgono in tre fasi (*training*, qualificazioni e finali) e le scuole vincitrici ricevono un premio per migliorare la sicurezza degli istituti.

Progetto "Territori resilienti" | Città metropolitana di Milano (Ambito "Ambiente, energia e capitale naturale"). Ha l'obiettivo di aiutare la transizione verde e digitale della Città metropolitana di Milano con una piattaforma digitale inclusiva contenente la mappatura del contesto ambientale e la realizzazione di soluzioni naturalistiche che rendano il territorio più verde, sostenibile e resiliente di fronte a calamità naturali e cambiamenti climatici, aumentino la biodiversità e migliorino la salute e il benessere dei suoi abitanti.

Focus on / PA OLTRE LA PANDEMIA

Progetto "E.C.0energy (edifici comunali a zero energia)" | Comune di Sorrenti (Ambito "Ambiente, energia e capitale naturale"). L'iniziativa impiega pannelli fotovoltaici per accumulare energia pulita e soluzioni digitali per orientare i flussi di energia nei diversi edifici comunali, in base alle esigenze e ai periodi dell'anno, limitandone il consumo e trasformando gli edifici da soli consumatori a produttori di energia. Il progetto genera un risparmio per i cittadini e apre a nuove possibilità di distribuzione e condivisione di energia pulita: panche digitali multiservizi, ricariche per bici e auto elettriche e sistemi multimediali per migliorare i servizi tra privato, scuola e pubblica amministrazione, ponendo le basi verso la programmazione e pianificazione di una piccola smart city.

"La Piattaforma CzRM Multicanale DiMe" | Comune di Venezia – Venis S.p.A. (Ambito "Città, infrastrutture e capitale sociale"). DiMe è la piattaforma multicanale del Comune di Venezia, che consente ai cittadini la fruizione dei servizi pubblici metropolitani mediante un unico punto di accesso, sia in modalità *self-service* da smartphone, tablet, PC, che da telefono, con il supporto di un operatore attraverso la configurazione di una piattaforma di *citizen relationship management*. Questa soluzione permette di semplificare notevolmente la relazione tra utenti e pubblica amministrazione e garantisce un'interazione più efficiente e *user friendly*. La piattaforma consente inoltre di integrare servizi su scala sempre maggiore, garantendo la creazione di sinergie tra enti. I destinatari sono le Direzioni del Comune di Venezia, le aziende comunali, i cittadini residenti, le imprese, i professionisti e i turisti.

"Il nuovo sistema informativo per la gestione emergenze del Comune di Genova" | Gter Srl (Ambito "Città, infrastrutture e capitale sociale"). La Gter Srl è un'azienda spin-off della Scuola Politecnica dell'Università di Genova che opera nel campo del rilievo metrico e tematico, dell'analisi spaziale e della formazione. Si tratta di una piattaforma per la gestione centralizzata delle operazioni di protezione civile comunali. Il sistema consente la condivisione di informazioni fra i vari soggetti interni ed esterni al Comune, coinvolti nella gestione delle emergenze e di coordinare segnalazioni, comunicazioni e interventi, associando a ogni informazione una posizione o un'area di competenza. In questo modo, i tempi di risposta della macchina comunale per la gestione delle emergenze vengono sensibilmente accelerati. Grazie al costante collegamento con la toponomastica comunale, questo nuovo approccio permette di avere in ogni istante un quadro preciso di quanto sta avvenendo sul territorio, ottimizzando al contempo la gestione delle risorse a disposizione.

PER SAPERNE DI PIÙ

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

Una PA semplice, vicina e veloce per far ripartire il paese
6 luglio

Cambiare la PA per cambiare il paese
2 novembre

Presentazione dell'indagine Lavoro Pubblico 2020
6 luglio

European Green Deal: verso un nuovo modello di sviluppo
3 novembre

Il Valore Pubblico nell'epoca Covid-19: come finalizzare le performance e gestire i rischi delle PA verso l'equilibrio tra salute pubblica, ripartenza economica, tenuta sociale e rispetto ambientale
8 luglio

Una nuova PA dopo il Covid-19? L'opinione di amministrazioni e cittadini
4 novembre

La comunicazione nell'emergenza ai tempi dell'Infosfera
10 luglio

PA sostenibile e resiliente: i migliori progetti che guardano al futuro trasformando la crisi in opportunità
6 novembre

COMPETENZE E PERSONE: IL BISOGNO DI UNA VISIONE STRATEGICA DI LUNGO PERIODO

Il 2020 si è abbattuto pesante e sfidante sulle persone, sulle loro competenze e sui modelli organizzativi del lavoro. La pandemia ha messo a dura prova gli individui e il loro modo di stare insieme per produrre ed erogare servizi. Così anche la pubblica amministrazione si è trovata a fare i conti con debolezze strutturali e con vecchie resistenze, per oltrepassarle con un approccio emergenziale e per risolverle, adesso si spera, con una visione strategica di lungo periodo.
Dal 2018 a oggi sono andati in pensione 300mila dipendenti pubblici, a fronte di circa 112mila nuove assunzioni nel solo 2018. A metà del 2019 contavamo circa 500mila dipendenti pubblici che in 3-4 anni avrebbero maturato i requisiti per ritirarsi dal lavoro, e annunciavamo la possibilità di sostituzione con nuovo personale, grazie allo sblocco del *turnover* di compensazione al 100%. Ma da settembre del 2019 ad oggi sono state messe a concorso meno di 22mila posizioni lavorative. In una PA così anziana, inoltre, quattro dipendenti su dieci hanno la laurea, e gli investimenti in formazione sono passati dai 262 milioni di euro del 2008 ai 154 milioni del 2018 (48 euro per dipendente, in media un solo giorno di formazione l'anno a persona). Numerosi i profili giuridico-amministrativi e poche le figure tecniche e organizzative in grado di orientare e guidare l'innovazione.
Era quindi un anno di grandi aspettative, il 2020, per i **concorsi pubblici**. E invece è arrivata la pandemia e, con lei, la sospensione delle procedure concorsuali tra le misure volte a contenerla. A maggio, il "Decreto Rilancio" ha poi dato nuova speranza anche nell'ambito del reclutamento della PA, introducendo misure per la semplificazione delle procedure concorsuali, accelerando la digitalizzazione, in fase di presentazione delle domande e in fase di svolgimento delle prove. Nei mesi di giugno e di luglio sono così stati pubblicati i primi concorsi "digitali", poi la seconda ondata e una nuova sospensione. Tuttavia, le novità introdotte non riguardano solo le modalità di svolgimento dei concorsi.
Competenze trasversali, digitali e tecniche diventano oggetto di valutazione, così come vengono introdotte prove "situazionali" per valutare capacità, attitudini e comportamenti in specifiche situazioni lavorative. Un importante cambio di passo che segna un nuovo approccio al reclutamento dei dipendenti pubblici, finalizzato non solo a una sostituzione quantitativa, ma soprattutto all'inserimento di nuove e necessarie *skill*. Un approccio che si colloca all'interno di un ventaglio più ampio di riflessioni su come rendere la PA un vero soggetto attivo nel progetto di rilancio del paese, attraverso il rafforzamento del capitale umano e l'innovazione organizzativa. È la stessa Ministra Dadone, lo scorso settembre in un'audizione alla Camera, nel presentare il Programma di Innovazione Strategica della PA, ad annunciare azioni per il rafforzamento del capitale umano nella PA: rinnovamento delle politiche di reclutamento e ripensamento delle politiche di formazione della pubblica amministrazione. Ribadisce così quanto già descritto nel 'Piano Colao', Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022", in materia di ammodernamento del settore pubblico: da una parte un Piano Risorse Umane PA e dall'altra interventi volti a incrementare la formazione dei dipendenti pubblici.
La mancanza di formazione nel settore pubblico ha svelato tutte le sue gravi conseguenze in piena pandemia. Specie sul fronte del digitale che, causa la remotizzazione del lavoro, ha posto i dipendenti pubblici davanti alle sfide più dure.
La PA si è trovata impreparata davanti all'emergenza. D'altronde lo stesso Referto che la Corte dei Conti ha presentato ad agosto al Parlamento, relativo allo stato di attuazione della digitalizzazione della PA, aveva evidenziato forti carenze di competenze in ambito ICT. Oltre ai numeri, a essere preoccupante è la formazione ancora troppo legata agli adempimenti. Scarse le attività formative su temi di innovazione e poco più di 126.000 i partecipanti (pari a circa il 5% del totale) ad attività di formazione in materia di digitalizzazione, nel 2017.
Un'urgenza quindi, quella della formazione in ambito digitale, avvertita non solo nel settore pubblico ma nell'intera società italiana, all'ultimo posto nel DESI 2020 (*Digital Economy and Society Index*) sul fronte del capitale umano.
La risposta strategica italiana in materia di competenze digitali vede così, nel 2020, la pubblicazione della **Strategia Nazionale per le Competenze Digitali**, che delinea gli obiettivi strategici per uno sviluppo sociale ed economico realizzato attraverso la trasformazione digitale e definisce quattro assi su cui intervenire: l'istruzione e la formazione superiore, la cittadinanza, la forza lavoro attiva e lo sviluppo di competenze specialistiche ICT. La Strategia italiana si inserisce nel percorso già tracciato dalla Commissione europea con la **European Skills Agenda**, che punta a 230 milioni di adulti che entro il 2025 dovrebbero avere almeno competenze digitali di base, ovvero il 70% della popolazione adulta nell'UE contro l'attuale 58% (42% in Italia), secondo il DESI 2020.
L'altro fronte su cui dirompente si è abbattuta la pandemia è stato quello dell'**innovazione organizzativa**, nel privato come nel pubblico. Il 2020 è stato l'anno dello **smart working**, nel bene e nel male se n'è parlato molto e molto ancora se ne parlerà. Il 2019 ci aveva lasciato dei dati incoraggianti sulla diffusione del lavoro agile nella PA, ma che non nascondevano un certo ritardo rispetto al settore privato e una forte tendenza all'adempimento più che al cambiamento. A partire da febbraio 2020, a seguito del diffondersi dell'epidemia da coronavirus, lo smart working "forzato" si è prepotentemente diffuso nel settore pubblico, unica soluzione per garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini e frenare la diffusione del virus.
Nel corso dei mesi si sono succeduti numerosi decreti, direttive e circolari ministeriali che hanno reso il lavoro agile **modalità ordinaria dello svolgimento della prestazione lavorativa nella PA**. E, seppure quello di cui si è fatta esperienza non è stato lo smart working studiato, progettato e auspicato, l'emergenza sanitaria ha contribuito, da un lato alla forte **diffusione di questo approccio nella PA** e dell'altro a **importanti riflessioni sulla programmazione dello stesso nella fase post-pandemica.**
Per molti dipendenti pubblici lo smart working è stata **un'esperienza completamente nuova**, come emerge dal panel di FPA Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza a cui hanno risposto, tra aprile e maggio 2020, oltre 4mila dipendenti pubblici. Il 92,3% dei dipendenti della PA rispondenti ha lavorato in modalità *smart* e per l'87,7% di loro è stata la prima volta. Il bilancio dello smart working in emergenza nella PA è stato positivo: l'88% dei dipendenti lo ha giudicato come un'esperienza di successo, preziosa una volta tornati alla normalità. Il 69,5% dei rispondenti ha dichiarato di aver potuto organizzare e programmare meglio il lavoro e il 34,9% di aver lavorato in un clima di maggior fiducia e responsabilizzazione. Inoltre, lavorare da casa non ha significato smettere di essere produttivi: per il 41,3% dei dipendenti della PA, l'efficacia lavorativa è migliorata. Infine, il 61,1% ha affermato che questa nuova cultura prevarrà anche una volta finita la fase di emergenza. Prospettiva confermata anche dall'**Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano**: in piena fase di emergenza ha potuto lavorare da remoto il 58% dei dipendenti pubblici, pari a 1,85 milioni su poco più di tre milioni, e si stima che il numero dei lavoratori agili della PA alla fine dell'emergenza sarà di 1,48 milioni (su un totale complessivo stimato nel pubblico e nel privato di 5,35 milioni).
Secondo i dati dell'indagine di **monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni**, condotta dal Dipartimento della funzione pubblica, per il periodo tra gennaio e settembre 2020, a cui hanno risposto 1.537 amministrazioni, per circa 300mila dipendenti rappresentati, i vantaggi più importanti del lavoro agile sono stati: un aumento delle competenze digitali del personale (69,4%) e una maggior responsabilizzazione e orientamento al risultato dei dipendenti (47,5%). Eppure, non è stato tutto positivo. La rilevazione del periodo gennaio-aprile cita tra gli aspetti più critici avvertiti dai dipendenti pubblici in smart working la carenza di strumentazione informatica (11,9%), la carenza o l'insufficienza dei servizi di connettività (10,5%) e la difficoltà nella gestione di servizi non erogabili in modalità agile (10,6%).
La massiva remotizzazione del lavoro, nel pubblico e nel privato, ha ridisegnato non solo gli spazi del nostro lavoro ma anche i confini interni del nostro paese. Il fenomeno del South working ha messo in luce il forte e potenziale legame tra

i modelli di organizzazione del lavoro, la crescita basata su digitalizzazione e sostenibilità e lo sviluppo delle aree meridionali e di tutte le zone periferiche del paese. Secondo i dati di una ricerca sul South working realizzata da SVIMEZ sono 45mila i lavoratori in smart working dal Sud, dipendenti di grandi imprese del Centro-Nord nei settori manifatturiero e dei servizi. Dati che possono salire a circa 100mila lavoratori meridionali se si considerando anche le PMI.
Le indagini condotte sull'adozione dello smart working, sulla percezione dei lavoratori, sui benefici e sui punti di debolezza, sono state numerose, segno della portata rivoluzionaria della remotizzazione del lavoro. Tendenzialmente tutte hanno rilevato però la mancanza di una vera riflessione sull'organizzazione del lavoro e sui principi propri dell'approccio dello smart working.
Il dibattito quindi si concentra adesso sulle condizioni e sulle azioni per mettere a punto un vero smart working post emergenza nella PA.
Supporto al dibattito arriva dalla stessa **Legge n. 77/2020** che converte in legge il "Decreto Rilancio", la quale oltre a prorogare fino al 31 dicembre le modalità semplificate di accesso allo smart working per il 50% dei dipendenti della PA, introduce il **Piano organizzativo per il lavoro agile (POLA)**, che ogni amministrazione è tenuta a presentare entro il 31 gennaio di ogni anno. Le stesse **linee guida sul POLA**, recentemente pubblicate, guardano al POLA come a un documento strategico per mettere a punto il lavoro agile, tenendo conto delle esigenze e caratteristiche di ciascuna PA, ma anche dei servizi resi ai cittadini. A vigilare sul POLA, sugli obiettivi quantitativi e qualitativi e sugli effetti dello smart working sull'organizzazione e sulla cittadinanza, arriva anche l'**Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche**, previsto dal Decreto Rilancio.
Il lavoro per programmare l'organizzazione del lavoro agile a regime nel post-emergenza quindi prosegue, con la convinzione che lo smart working possa contribuire a realizzare una PA migliore, con maggiori servizi pubblici online e più innovazione. A credere in questo cambiamento, secondo la ricerca *La PA oltre il Covid* realizzata da FPA in occasione di **FORUM PA 2020 Restart Italia**, sono i cittadini che per il 53% ritengono che lo smart working sia un'opportunità per una PA più efficiente e moderna, percentuale superiore a quella del 29% di chi lo considera rischioso per l'assenteismo e per i comportamenti opportunistici. Anche chi lavora nella PA riconosce nello smart working una buona leva per il cambiamento: resta alta la fiducia in questo approccio (per il 55,1%) ma cresce la consapevolezza che si tratterà di un processo lungo e da accompagnare. I lavoratori della PA chiedono infatti un maggiore orientamento al risultato (per il 42,8% non ci sono stati cambiamenti nei meccanismi di valutazione), una migliore comunicazione interna e una condivisione costante ed efficace di obiettivi e strategie.

PERSONE E ORGANIZZAZIONI AL CENTRO, COSÌ "RIPROGRAMMIAMO" LA PA
|

di **Giovanna Stagno**
Responsabile Advisory e Formazione FPA

La pandemia ha senza dubbio svelato il volto di una pubblica amministrazione **resiliente**, che **resiste** e che **reagisce** in piena emergenza, con grande capacità di garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini, ma ne ha contestualmente scoperto i *divide* strutturali che la contraddistinguono: **culturali**, evidenti in una classe dirigente che fatica a prendere parte ai processi di innovazione organizzativa, **digitali**, rispetto all'uso delle tecnologie e alla conoscenza dei meccanismi di innovazione tecnologica e organizzativa, **territoriali**, basti pensare ai divari di sviluppo – anche nell'ambito dei servizi – tra aree interne e centri urbani e, come noto, tra Nord e Sud del paese.
La pandemia ha dimostrato, con l'evidenza dei fatti, che le amministrazioni che negli anni hanno investito in progetti di innovazione e potenziato le competenze del proprio personale dipendente, che hanno fatto rete, che si sono confrontate in materia di digitalizzazione, sono state più capaci di altre nell'affrontare l'emergenza e sono più decise, adesso, nella pianificazione del "*new normal*". In un recente articolo, Carlo Ratti, Direttore del Senseable City Lab del MIT di Boston, ha affermato che «la pandemia insegna che possiamo riprogrammare le nostre vite» e quest'azione di **riprogrammazione** è certamente il cardine delle riflessioni attuali per evitare di sprecare l'ennesima opportunità.
Cosa vuol dire riprogrammare? Vuol dire che i modelli di organizzazione del lavoro a cui siamo abituati sono obsoleti, vuol dire che i livelli di investimento in formazione non sono adeguati, vuol dire che le competenze di cui disponiamo non sono sufficienti. Vuol dire, per rubare la definizione all'ambito informatico, che è necessario adesso, "modificare le istruzioni di una procedura automatica", quella con cui la PA si è trascinata per lungo tempo e a causa della quale ha faticato nel far fronte all'emergenza.
Siamo convinti che sia nelle **persone** e nelle **organizzazioni** che la pubblica amministrazione possa trovare le leve per agire questa "riprogrammazione" e, attraverso questa, spingere e guidare la ripartenza del paese. Gli stessi piani di rilancio e le iniziative per la ripresa dell'Italia confidano in una pubblica amministrazione capace, competente, semplice, digitale, efficace ed efficiente.
Riprogrammare non vuol dire però azzerare, vuol dire modificare ripartendo da alcuni punti fermi. Da quali, allora?
In primo luogo, **"riprogrammare" le persone**, ovvero **investire in nuove competenze**. Nel momento in cui si riconosce alla PA un ruolo chiave nello sviluppo e nella modernizzazione del paese serve che essa sia dotata di competenze tecniche, specialistiche, digitali, organizzative e manageriali. Per fare questo è necessario, da una parte, portare nuova linfa nella PA, nuovo personale e con esso nuove idee, nuovi modi di approcciare processi, di risolvere problemi. Serve un attento reclutamento, che parta da un adeguato piano dei fabbisogni di personale volto non solo a sostituire numeri, ma a inserire cervelli, e che si sposi con gli obiettivi strategici e di innovazione di ciascun ente. Dall'altra parte, è necessario condurre un'azione di *reskilling* del personale in servizio. Un mondo che cambia in maniera repentina, impone alle persone di adeguare e aggiornare prontamente le proprie competenze, conoscenze e abilità. È fondamentale allora guardare alla formazione continua non come qualcosa di accessorio, su cui

allocare scampoli di budget annuale, ma come un intervento imprescindibile per mettere le persone nelle condizioni di far fronte, non solo alle emergenze, ma soprattutto ai cambiamenti ordinari, per saperli orientare e non per subirli. Il lockdown, la distanza sociale e lo smart working forzato ci hanno anche imposto ragionamenti profondi su contenuti e metodi formativi. Lo "*smart learning*" accompagna lo smart working: un nuovo modo di lavorare impone nuovi modi di formare e definisce nuove modalità di apprendimento.

In secondo luogo, **riprogrammare le modalità organizzative del lavoro**, in ottica innovativa e attraverso lo smart working. La pandemia ci ha obbligati al lavoro da casa e ci ha avvicinati all'approccio dello smart working. È necessario adesso recuperare quei caratteri di volontarietà, flessibilità, autonomia, responsabilizzazione, orientamento al risultato, fiducia che abbiamo studiato e applicato nei processi di sperimentazione del lavoro agile in ambito pubblico, e che l'emergenza sanitaria e la conseguente remotizzazione del lavoro, hanno portato in secondo piano, ma che sono l'essenza di un nuovo modo di intendere il lavoro, veloce, leggero e agile (per citare l'ormai noto progetto VeLA). Per fare questo non servono ulteriori interventi normativi, ma approcci graduali e incrementali alla programmazione del lavoro agile, interventi decisi di digitalizzazione, semplificazione amministrativa e reingegnerizzazione dei processi, ripensamento dei meccanismi di valutazione della performance, attenzione alle persone e accompagnamento al cambiamento organizzativo e culturale. La pandemia ha svelato la portata rivoluzionaria e dirompente della remotizzazione del lavoro dimostrando che lavorare a distanza è possibile. Il cambiamento nell'organizzazione del lavoro pubblico può essere epocale e avere risvolti positivi, in termini di efficienza dei servizi per i cittadini e di benessere e sviluppo per i territori.

Riprogrammare in modo fluido. In una delle numerose interviste da noi condotte nel lungo anno di lavoro, Stefania Tagliabue, Dirigente del Settore Personale e Organizzazione del Comune di Cesena, ha sottolineato come «uno dei temi più scottanti è quello della programmazione fluida: in un momento storico in cui tutto cambia velocemente è necessario essere in grado di riprogrammare progettualità in corsa, anche grazie a strumenti di cittadinanza attiva». Punto centrale questo, in quanto mette insieme persone e organizzazioni, e le loro capacità di adattarsi e cambiare. Nel recente studio *The voice of the European workforce 2020* di Deloitte, il 66% degli intervistati italiani (60% in Europa) indica la capacità di adattarsi come una delle prime tre capacità che saranno più rilevanti nel mondo, una delle principali competenze post-Covid. Punto centrale, dicevamo, anche perché aggiunge a persone e organizzazioni, un terzo elemento: la cittadinanza. La capacità di programmare e di riprogrammare va a braccetto con l'ascolto e con la valutazione da parte di cittadini e sistemi territoriali. Non vogliamo leggerlo come un caso, il fatto che nel definire il POLA, l'art. 263 della Legge n. 77 del 17 luglio 2020, evidenzi un approccio partecipativo alla verifica e valutazione dei risultati raggiunti da un'organizzazione che opera in modo agile. Si tratta di un aspetto fondamentale, se si vuole cogliere nello smart working un vero cambiamento che intervenendo su persone, processi e infrastrutture mira all'efficacia, all'efficienza e al miglioramento dei servizi per l'intera collettività.

Siamo convinti che sia nelle persone e nelle organizzazioni che la pubblica amministrazione possa trovare le leve per agire questa riprogrammazione e, attraverso questa, spingere e guidare la ripartenza del paese

Infine, riprogrammare in ottica sistemica. Lo abbiamo visto con il fenomeno dello smart working e con le numerose iniziative alle quali ha dato vita (South working, Glocal working, Smart borghing ne sono solo un esempio) che testimoniano come i dibattiti sul lavoro agile rischino di concentrarsi sul qui e ora (quale percentuale di smart worker è adeguata?) e di perdere di vista il potenziale di sviluppo che potrebbe generare

se adeguatamente orientato. Lo smart working, seppure forzato della pandemia, ha cambiato il volto delle città e dei territori. Ha riportato nella terra di origine il capitale umano qualificato che era "emigrato", ha svuotato centri urbani innescando "la crisi del mattone", riempito piccole città e ridato nuova vita a piccoli borghi rendendoli attrattivi per le persone (per citare Luca Bianchi, Direttore di SVIMEZ «il South working ci ha posto di fronte a un tema nuovo, che non è più quello di offrire le migliori condizioni per la localizzazione delle imprese bensì per l'attrazione delle persone»), ha costretto a ripensare la mobilità e i sistemi di welfare territoriali, favorito la coesione territoriale, la prossimità e rafforzato il senso di comunità.

Cogliere l'opportunità vuol dire adesso mettere a sistema queste evidenze, saper leggere tra le righe cosa è necessario fare per supportare questi cambiamenti – *in nuce* – di "riprogrammazione" delle nostre vite, dei nostri territori e delle nostre comunità.

RICERCA FPA: STRATEGIE INDIVIDUALI E ORGANIZZATIVE DI RISPOSTA ALL'EMERGENZA
|

Vai alla ricerca Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza

Smart working, ma non solo. Lezioni apprese per un nuovo modello di lavoro pubblico

L'indagine *Strategie individuali e organizzative di risposta all'emergenza*, è stata condotta da FPA tra il 17 aprile e il 15 maggio 2020, e i risultati sono stati presentati il 3 giugno 2020. Al panel PA, rivolto alla *community* di FPA nel percorso di avvicinamento all'evento di luglio di **FORUM PA 2020 Resilienza digitale,** hanno partecipato in totale 5.225 persone, di cui l'81% (4.262) dipendenti della pubblica amministrazione. Il 92,3% di questi lavoratori della PA al momento del Panel era in smart working, per l'88% di loro si trattava di un'esperienza positiva, per il 61,1% questa nuova cultura, basata sulla flessibilità e sulla cooperazione all'interno degli enti, fra gli enti e nei rapporti con i cittadini e le imprese, prevarrà anche una volta finita la fase di emergenza.

La partecipazione al Panel PA è stata davvero molto grande, a testimonianza di quanto sia sentita l'esigenza di riflettere sulle misure adottate (nel pubblico e nel privato) per rispondere all'emergenza legata alla diffusione del Covid-19. In questa situazione abbiamo assistito all'adozione massiva del lavoro a distanza (che si può definire davvero smart working solo in alcune realtà innovative, dove era già in sperimentazione): una scelta obbligata, ma che potrebbe offrire il punto di partenza per ridisegnare il futuro del post-emergenza. Il Panel PA ha voluto, quindi, portare un contributo proprio in questo senso: scoprire cosa ha funzionato e cosa meno, condividere le strategie migliori, imparare dall'esperienza.

Di seguito, il dettaglio dei risultati.

Il boom dello smart working

A inizio 2020, prima dell'emergenza Covid solo nell' 8,6% delle pubbliche amministrazioni di provenienza degli intervistati lo smart working era una modalità di lavoro diffusa, mentre nel 45,8% era attiva una sperimentazione limitata a un gruppo di dipendenti; per il 39,2% dei dipendenti non era possibile lavorare in smart working nella propria organizzazione. Per effetto delle misure per il contenimento dei contagi, lo smart working "d'emergenza" è stato introdotto nel 98,8% delle amministrazioni degli intervistati, in alcuni casi come unica misura per la gestione del personale, nel 41% dei casi accompagnato dalla presenza in ufficio a turni e nel 40,5% dalla richiesta di utilizzare ferie e riposi arretrati.

Come si sono organizzate le PA

Il 92,3% degli oltre 4200 dipendenti pubblici oggetto dell'indagine di FPA sta lavorando in smart working. Il 73,5% di questi lavora da casa per tutto l'orario di lavoro, il 18,8% compie alcuni rientri in ufficio o sospensioni del lavoro con giorni di ferie, recuperi o congedi. Gli esclusi dallo smart working sono appena il 4,7% (il 2% per scelta personale, l'1,2% perché in settori essenziali o servizi indifferibili, un altro 1,2% perché lavora in enti che non l'hanno attivato).

Se in questi anni uno degli ostacoli alla diffusione dello smart working è stata l'inadeguatezza delle dotazioni tecnologiche, la soluzione è venuta dalle persone: il 68,2% del personale ha utilizzato il proprio PC, il 77,1% il proprio telefono cellulare, il 95% la connessione internet domestica, anche se il 68,3% non ha ricevuto formazione specifica sul lavoro da remoto. I limiti tecnologici in realtà si sono rivelati un ostacolo piuttosto limitato (per il 21,8% un problema è stata la qualità della connessione e per il 19,3% le attrezzature non appropriate). Gli aspetti più problematici sono relazionali: la difficoltà a mantenere delle relazioni sociali con i colleghi (35,9%), fare i conti con una sensazione di isolamento lavorativo (27,9%), conciliare le esigenze familiari con quelle lavorative (22,3%).

Il bilancio

Nonostante l'introduzione così rapida, il bilancio dell'esperienza di smart working è indubbiamente positivo: per l'88% dei dipendenti pubblici l'esperienza sarà preziosa una volta tornati alla normalità. Tra gli aspetti più positivi, per il 69,5% c'è la possibilità di organizzare e programmare meglio il lavoro, per il 45,7% l'avere più tempo per sé e per la propria famiglia, per il 34,9% lavorare in un clima di maggior fiducia e responsabilizzazione, per il 24% un modo di lavorare più stimolante. Per il 52,7% degli intervistati i rapporti con colleghi e superiori sono rimasti analoghi, sono peggiorati nel 27,3% dei casi, addirittura migliorati per un altro 20%. Lavorare da casa non ha significato smettere di lavorare né lavorare male: il 73,8% di chi lo ha fatto in questo periodo è riuscito a svolgere tutte le attività in remoto.

Per il 41,3% dei dipendenti della PA, l'efficacia lavorativa è migliorata e per un altro 40,9% è rimasta analoga.

Il fatto che lavorare da casa non abbia determinato discontinuità lavorativa, perdita di produttività o impossibilità di collaborare, acquisisce ancora più valore se si pensa che per tre dipendenti su dieci non è stato possibile ricavarsi una stanza per lavorare ma, nel migliore dei casi (il 22%), è stato necessario condividerla con altri membri della famiglia, per altri (10,9%) lavorare nello stesso spazio in cui la famiglia fa altro (guarda la TV, gioca, ecc.).

Per la maggior parte dei lavoratori la maggior flessibilità oraria si è tradotta in un incremento del tempo di lavoro (34,3%). Ma c'è anche un buon 26,8% a cui le cui amministrazioni hanno richiesto lo stesso orario di lavoro "da cartellino".

Focus on / COMPETENZE E PERSONE

Lo sguardo al futuro

Il 93,6% dei dipendenti pubblici vorrebbe continuare a lavorare in smart working se gliene venisse offerta la possibilità, una volta tornati alla normalità. Per la maggior parte di questi (il 66%) il lavoro da casa non deve essere *full time,* ma integrato con dei rientri in ufficio organizzati e funzionali. Sulla base di questo periodo di sperimentazione "forzata", i consigli dei dipendenti per uno smart working a regime nella PA sono di ripensare i processi di lavoro (57%), definire puntualmente obiettivi e risultati individuali (36,6%) fare formazione specifica sull'uso delle tecnologie e degli strumenti di comunicazione (31,6%) e introdurre maggiore fiducia da parte dell'azienda/ente e dei suoi vertici (22,9%). Ma i lavoratori pubblici sono ottimisti: secondo il 61,1%, la nuova cultura basata sulla flessibilità e sulla cooperazione all'interno degli enti, fra gli enti e nei rapporti con i cittadini e le imprese, prevarrà una volta finita la fase di emergenza.

L'occasione di formazione

Per il 56% dei dipendenti pubblici il periodo di lockdown ha rappresentato anche un'occasione per dedicare tempo alla formazione. Per lo più corsi di formazione a distanza, ma anche *webinar* di approfondimento, lettura di articoli su riviste o siti tematici, studio di saggi e manuali.

Tra i temi di approfondimento, al primo posto c'è proprio lo smart working (il 54,4%), seguito da approfondimenti su aspetti giuridico-normativi che vanno dal codice degli appalti, all'anticorruzione, alla privacy e al GDPR (45,8%) e aspetti specifici legati al Covid (33.2%). Ma ci si è anche formati sulle competenze digitali e sull'uso di strumenti informatici e piattaforme di lavoro a distanza e collaborazione.

Photo by Hannah Wei on Unsplash

LA SFIDA DALLE COMPETENZE DIGITALI: È TEMPO DI INVESTIRE NEL NOSTRO FUTURO

di **Fabrizia Benini**
Capo Unità Digital Economy and Skills, Commissione Europea

Non c'è alcun dubbio che le competenze digitali giochino un ruolo chiave nelle nostre società. La pandemia non ha fatto che confermarlo: usufruire di servizi pubblici digitali, studiare o lavorare a distanza, vendere online, sono tutte azioni che presuppongono l'accesso alle nuove tecnologie digitali e l'alfabetizzazione digitale.

Siamo di fronte a una profonda trasformazione economica e sociale, in cui le competenze digitali sono ormai un imperativo per partecipare nella società e nel mercato del lavoro, nonché un elemento imprescindibile per accompagnare la digitalizzazione dei sistemi produttivi e della pubblica amministrazione, e per guidare (anziché subire) tale trasformazione.

Si stima che il 90% degli attuali posti di lavoro richieda competenze digitali almeno di base, mentre molte attività, inclusi servizi pubblici fondamentali, si stanno sempre più spostando online. La carenza di competenze digitali si traduce, dunque, nel rischio di nuove forme di esclusione sociale e dal mercato del lavoro. Sta aumentando velocemente anche la richiesta di competenze specialistiche e avanzate. Per competere e prosperare nel mercato globale, abbiamo bisogno di esperti in grado di sviluppare e applicare tecnologie digitali all'avanguardia (in ambiti quali l'intelligenza artificiale, la *cybersecurity*, il supercalcolo, la comunicazione quantistica o la *blockchain*), così come di competenze digitali trasversali e diffuse tra tutte le professioni, dai medici, agli impiegati pubblici, agli avvocati.

Se guardiamo alle pubbliche amministrazioni, queste dinamiche sono evidenti. Ormai da tempo, sono in atto processi di digitalizzazione per velocizzare le procedure, modernizzare l'interazione con gli utenti, migliorare la sicurezza dei sistemi. Tuttavia, tali processi possono avere successo e raggiungere gli obiettivi attesi solo se accompagnati da un potenziamento delle competenze del personale e dalla creazione di una diffusa cultura digitale, che consenta ai cittadini e alle imprese di beneficiare realmente della digitalizzazione dei servizi.

Mentre l'importanza delle competenze digitali è ormai innegabile, **rimane però un significativo ritardo, sia in Europa che in Italia. L'Indice dell'economia e società digitale 2020 (DESI)** mostra che ben il **42 % degli europei non possiede competenze digitali di base**. Le differenze tra gli Stati membri sono significative e sottendono un crescente divario digitale all'interno dell'Unione europea. Mancanze rimangono anche sul fronte delle competenze avanzate e specialistiche. Nell'ultimo decennio, nell'Unione europea, sono stati creati più di due milioni di nuovi posti di lavoro per esperti digitali eppure, già oggi, ci troviamo di fronte a una carenza di talenti digitali. Nel 2019, il 57 % delle imprese che hanno assunto o cercato di assumere specialisti digitali, ha incontrato difficoltà nel reperire tali profili.

L'Italia si trova in una posizione di particolare svantaggio, con solo il 42% delle persone tra i 16 e 74 anni con competenze digitali di base – un dato ben al di sotto della media europea (58%). Non si tratta solo di un problema legato all'alta età media della popolazione italiana, il divario rispetto agli altri paesi europei rimane anche se si guarda ai giovani tra i 16 e 24 anni: solo il 65% dei giovani italiani in questa fascia d'età ha competenze digitali almeno di base, contro l'82% a livello europeo. Un ritardo lo si riscontra anche negli altri indicatori relativi alle competenze digitali avanzate: solo l'1% dei laureati italiani si laurea

in materie ICT, e gli specialisti digitali rappresentano una porzione piuttosto bassa della forza lavoro complessiva. La mancanza di queste competenze chiave si riflette in uno scarso utilizzo dei servizi di *e-government* da parte dei cittadini: mentre molto si è fatto negli ultimi anni per accelerare sull'offerta di servizi pubblici digitali, solo il 32% degli utenti li utilizza.

Si tratta di sfide complesse, che richiedono di agire su più fronti, dall'alfabetizzazione digitale per tutte le fasce della popolazione, a partire dalle più vulnerabili, alla riqualificazione e al miglioramento delle competenze della forza lavoro, alla promozione di formazione specialistica e di alto livello.

La Commissione europea ha messo sul tavolo una serie di strumenti e, con il piano di ripresa varato a seguito dell'emergenza Covid, ha deciso di dare priorità alla duplice transizione verde e digitale.

Per quanto riguarda NextGenerationEU, il Consiglio europeo di luglio ha raggiunto un accordo sullo strumento di ripresa e resilienza, che ammonterà a un totale di 672,5 miliardi di euro. Sommandolo al prossimo bilancio europeo, parliamo di una potenza di fuoco di circa 1.824 miliardi di euro a sostegno delle economie europee. L'Italia è uno dei principali beneficiari del pacchetto di ripresa, con una dotazione totale nell'ambito di NextGenerationEU stimata a circa 209 miliardi di euro. Peraltro, su proposta della Commissione, è stato fissato un target per il digitale: il 20% delle sovvenzioni dello strumento di ripresa e resilienza dovranno essere destinate a misure a supporto della transizione digitale. Questo strumento offre agli Stati membri un'opportunità unica per supportare investimenti e riforme in diversi settori — dal rafforzamento della connettività alla realizzazione tempestiva e sicura del 5G, alla promozione delle competenze digitali fino allo sviluppo e alla diffusione di tecnologie digitali strategiche.

Inoltre, la Commissione ha indicato una serie di "iniziative faro" europee (*flagship*), incoraggiando gli Stati membri a intraprendere investimenti e riforme coordinati per rispondere a sfide comuni. La digitalizzazione della pubblica amministrazione e il miglioramento delle competenze digitali sono due di queste. L'iniziativa faro "*modernise*" punta alla modernizzazione dei servizi pubblici digitali, inclusi i servizi del sistema giudiziario e sanitario. L'ambizione è che entro il 2025 gli Stati membri garantiscano il rilascio dell'identità digitale europea (e-ID) e le pubbliche amministrazioni forniscano servizi pubblici digitali interoperabili, personalizzati e di facile utilizzo.

Un'altra delle iniziative faro, "*reskill and upskill*", è dedicata allo sviluppo delle competenze digitali e al miglioramento del sistema educativo. Le azioni in questo ambito sono in linea con il **Piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027)**, pubblicato dalla Commissione nel mese di ottobre 2020, che delinea la visione della Commissione europea per un'istruzione digitale di alta qualità, inclusiva e accessibile in Europa.

È un invito ad agire per rafforzare la cooperazione a livello europeo in modo da mettere a frutto l'esperienza acquisita per necessità durante la crisi Covid-19, quando la tecnologia è stata utilizzata su una scala mai vista prima nell'istruzione e nella formazione.

Siamo di fronte a una profonda trasformazione economica e sociale, in cui le competenze digitali sono ormai un imperativo per partecipare nella società e nel mercato del lavoro, nonché un elemento imprescindibile per accompagnare la digitalizzazione dei sistemi produttivi e della pubblica amministrazione, e per guidare (anziché subire) tale trasformazione

È ora necessario adeguare i sistemi di istruzione e formazione all'era digitale. In particolare, il piano prevede azioni volte ad assicurare alle scuole una connessione internet ad alta velocita. Condizione imprescindibile **per garantire accesso a risorse e strumenti didattici digitali**. Sono previsti incentivi per migliorare la capacità digitale delle scuole e sostenere l'innovazione mediante l'uso di tecnologie emergenti quali l'analisi dei dati, l'intelligenza artificiale o la realtà aumentata/virtuale per migliorare l'apprendimento e l'insegnamento. Il piano propone inoltre l'introduzione dell'apprendimento dell'informatica e delle nozioni di programmazione a scuola, in modo da rafforzare le competenze digitali degli studenti. Infine, vengono estesi progetti di successo quali i tirocini **Opportunità digitali** che finanziano stage in azienda per gli studenti al fine di migliorare le loro competenze digitali sul posto di lavoro.

Si aggiungono in questo senso, all'interno dell'iniziativa faro per le competenze, esempi di riforme volti a incoraggiare l'acquisizione delle competenze digitali per gli studenti, gli insegnanti e la popolazione adulta. Tra questi, per esempio, l'introduzione di corsi di informatica e pensiero computazionale già a livello di scuola primaria, oppure un sostegno finanziario a università e centri di formazione per sviluppare corsi specialistici per adulti in ambito digitale, come la programmazione, il marketing digitale, o la *cybersecurity*, al fine di permettere a cittadini e lavoratori di aggiornare le proprie competenze e adeguarle all'economia digitale.

Non solo, a sostegno dello sviluppo delle competenze digitali intervengono diversi programmi europei, tra i quali il più conosciuto Erasmus e il nuovo programma Europa Digitale 2021-2027. Quest'ultimo concentrerà gli investimenti su formazioni altamente specializzate, per contribuire a formare esperti digitali, capaci di sviluppare e permettere la diffusione tecnologie in tutti i settori dell'economia, nel rispetto dei valori europei.

Approfondimenti / COMPETENZE E PERSONE

GLI INGREDIENTI PER LA SCUOLA DEL FUTURO: FORMAZIONE CONTINUA DEGLI INSEGNANTI, DIGITALE E MULTIDISCIPLINARIETÀ

di **Davide D'Amico**
Dirigente Ufficio VI, Direzione generale per il personale scolastico, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

In questo momento di emergenza da Covid-19 è emerso, in modo evidente, come la scuola rappresenti un asset fondamentale per lo sviluppo e la crescita sociale ed economica del nostro paese. I numeri in gioco lo dimostrano chiaramente: oltre un milione tra docenti, dirigenti scolastici e personale amministrativo, pari a circa il 30% dell'intero settore del pubblico impiego, e un impatto diretto su 8 milioni di studenti e indiretto sulle relative famiglie, per un totale di circa 24 milioni di persone, oltre il 40% della popolazione dell'Italia.
Conseguentemente è proprio dalla scuola che bisogna partire per investire nel futuro. Un futuro che non può prescindere dall'intraprendere azioni per sviluppare quelle competenze digitali, di base e avanzate, e le cosiddette *soft skill*, necessarie a farci recuperare terreno in Europa e nel mondo, in termini di competitività e crescita.
Ad oggi, infatti, per quanto riguarda la dimensione del capitale umano, il DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società) posiziona l'Italia 28-esima sui 28 paesi membri dell'UE, facendoci retrocedere di due posizioni rispetto all'anno precedente e confermando che il nostro paese è caratterizzato da una forte carenza di competenze digitali. In particolare, secondo il DESI 2020, in Italia, solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede almeno competenze digitali di base (58% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nell'UE).
Se guardiamo poi ai cambiamenti e alle trasformazioni digitali che interessano le imprese, sia a livello nazionale che internazionale, si coglie l'esigenza di preparare un "capitale professionale pa-ese" che sia in grado di rispondere a una domanda di lavoro che, sempre di più, dà per scontate le competenze digitali di base e avanzate.
In questo contesto di emergenza sanitaria, si è reso ancora più evidente quanto sia fondamentale l'uso del digitale per la vita sociale ed economica, così come per l'istruzione. Gli insegnanti hanno dato una risposta importante, attivandosi da subito per una didattica a distanza (DaD), non sempre con adeguata competenza in ambito metodologico e digitale, ma con grande responsabilità e senso dello Stato, nonostante le diverse difficoltà incontrate, anche di carattere infrastrutturale e tecnologico, legate al *digital divide* nel nostro paese. La didattica a distanza della prima fase emergenziale è poi evoluta in una didattica digitale integrata (DDI), con la conseguente sottoscrizione del primo Contratto Collettivo Nazionale Integrativo (ottobre 2020), che ha previsto anche interventi di formazione e di aggiornamento professionale.

È proprio dalla scuola che bisogna partire per investire nel futuro. Un futuro che non può prescindere dall'intraprendere azioni per sviluppare quelle competenze digitali, di base ed avanzate, e le cosiddette soft skill, necessarie a farci recuperare terreno in Europa e nel mondo, in termini di competitività e crescita

A partire dall'emergenza c'è stata quindi una forte accelerazione in tema di competenze digitali, che risulta essere una priorità per l'Italia e, la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali rappresenta un passo importante, con linee di intervento multisettoriali, di cui l'istruzione è sicuramente tra le priorità essenziali.
Nel sistema istruzione un investimento in questa direzione significa partire dai circa 745.000 insegnanti di ruolo, costruendo un intervento strutturale per la realizzazione di un sistema per lo sviluppo professionale continuo, orientato al "*lifelong learning*" (formazione-aggiornamento-carriera), che accompagni il docente da quando entra in servizio nella scuola a quando va in pensione e, al contempo, favorendo la crescita di quelle competenze trasversali e digitali che gli consentano di sviluppare metodologie didattiche innovative, orientate alla multidisciplinarietà, in grado di contaminare le singole discipline di digitale, nonché di stimolare la creatività e il pensiero critico dei nostri ragazzi.
Infatti, il docente rappresenta la figura centrale del nostro sistema d'istruzione, in quanto la competenza pedagogica, le metodologie didattiche e la relazione educativa rimangono fondamentali per gli apprendimenti degli studenti.
In questo senso, diversi i passi mossi negli ultimi anni a partire dal Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) che, oltre ai diversi interventi infrastrutturali, ha investito molto sulla formazione di un "animatore digitale" per ogni scuola e di tutti gli insegnanti, orientando interventi verso l'adozione di una didattica finalizzata allo sviluppo del pensiero computazionale, al *coding* e ai suoi linguaggi di programmazione, alla robotica educativa, spostando gli obiettivi degli apprendimenti al di fuori degli schemi tradizionali, orientando al lavoro collaborativo e alla espressione creativa.
Inoltre, recenti interventi normativi (Legge n. 92/2019) hanno introdotto l'educazione alla cittadinanza digitale nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica. Per l'attuazione è stato previsto un Piano di formazione strutturale (4 milioni euro/anno) per gli insegnanti, con diversi benefici e ricadute per gli studenti e per il paese, tra cui orientare all'acquisizione di competenze digitali nel rispetto del *framework* europeo DigComp, anche in una logica di sperimentazione rispetto alle applicazioni delle tecnologie emergenti. Ma c'è di più, con l'educazione alla cittadinanza digitale si sviluppano quelle competenze che favoriscono la partecipazione della società in un mondo sempre più veloce e tecnologico, rafforzando anche le possibilità di occupazione e lo sviluppo di nuove attività socioeconomiche. Inoltre, l'insegnamento dell'educazione alla cittadinanza digitale può essere un facilitatore per confronti con la comunità territoriale, in favore di una maggiore coesione sociale, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni del terzo settore.
Questi interventi formativi si affiancano a quelli già consolidati e previsti per la formazione in ingresso dei neoassunti docenti e per la formazione in servizio. In particolare, per i neoassunti docenti è ormai consolidato un particolare modello di formazione, che potrebbe essere esteso anche a tutto il personale pubblico, estremamente innovativo, sperimentato ormai su oltre 240mila insegnanti, nel corso degli ultimi cinque anni.
Tra i punti cardine del modello di formazione, definito dal Decreto ministeriale 850/2015 del Ministro dell'istruzione, è utile ricordare il bilancio delle competenze, il *peer to peer* (momenti di confronto tra docente neoassunto e tutor), la compilazione di un portfolio professionale online con la collaborazione di INDIRE, e una formazione, attraverso laboratori dedicati, in cui piccoli gruppi di docenti neoassunti si scambiano esperienze su tematiche disciplinari, competenze trasversali e metodologico-didattiche. Anche quest'anno il modello formativo vede la partecipazione di oltre 20mila docenti che, sul territorio nazionale, sono coinvolti nel periodo di formazione e prova, che li porterà all'assunzione in ruolo previa valutazione finale positiva.
Il Ministero dell'istruzione ha inoltre avviato diversi piani formativi di aggiornamento professionale ad hoc sulle competenze digitali, sul contrasto alla dispersione scolastica e sulle STEM (*science, technology, engineering and mathematics*), che saranno uno dei punti centrali anche del piano interventi del Recovery Fund, per cui sicuramente saranno stanziate adeguate risorse finanziarie.
La sfida, in questo senso, sarà di poter individuare regole, processi e tecnologie che possano correlare la formazione e l'aggiornamento professionale degli insegnanti con i risultati degli apprendimenti degli studenti, e attivare un sistema di monitoraggio permanente in grado migliorare, in modo continuo, le competenze degli alunni.

Approfondimenti / COMPETENZE E PERSONE

FP-CGIL: CONCORSI CON TE
UNA FORMAZIONE INDIRIZZATA AL RINNOVAMENTO DELLA PA
|

Scopri il portale

ConCorsi Con Te è l'iniziativa lanciata nel 2019 da FP-CGIL, realizzata con il supporto di FPA, e finalizzata a sostenere e promuovere il rinnovamento della PA. Il progetto si pone l'ambizioso 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.
L'iniziativa si sostanzia in un portale informativo (concorsipubblici.fpcgil.it) che offre un panorama completo sui concorsi pubblici in corso, in scadenza e di prossima pubblicazione. Nel corso del 2019 l'area formativa del sito aveva visto la pubblicazione di un corso generale e trasversale dedicato alle caratteristiche dei test preselettivi e di un catalogo di formazione online – Saperi di base – organizzato in sette aree tematiche e trentatré moduli e finalizzato a fornire una panoramica generale delle principali conoscenze della PA che un lavoratore pubblico dovrebbe possedere, includendo così i temi più tradizionali e quelli più innovativi.
Anche nel 2020, nonostante i numerosi ostacoli frapposti dalla pandemia e lo stop imposto allo svolgimento dei concorsi pubblici, la piattaforma si è arricchita di nuovi materiali formativi, sia anticipando le esigenze formative dei prossimi concorsi in uscita, sia le indicazioni provenienti dall'emergenza in atto, sostanziandosi in alcuni percorsi verticali di approfondimento.

Due Percorsi Sanità: uno dedicato agli infermieri, l'altro agli operatori sociosanitari (OSS). Ognuno di questi percorsi è strutturato in undici lezioni, progettate e costruite tenendo conto di tutte le possibili modalità di svolgimento delle prove di selezione e concorsuali (prove preselettive, prove scritte, prove pratiche e prove orali). Per garantire un efficace trasferimento dei contenuti e un'adeguata esercitazione per lo svolgimento delle prove, sono stati utilizzati diversi strumenti formativi: dalle videolezioni con gli esperti, dedicate al trasferimento dei saperi teorici, alle simulazioni di prove orali, ai comportamenti pratici.

Percorso INPS e Percorso Agenzia delle Entrate: strutturato in diciotto lezioni il primo, e in quattordici lezioni il secondo.

Percorso Competenze trasversali: organizzato in ventuno differenti aree tematiche che vanno dal *problem solving*, alla comunicazione e al *project management*, si propone di fornire una panoramica generale delle competenze che ogni manager/dipendente pubblico dovrebbe possedere per affrontare con successo le sfide lavorative odierne. Il percorso alterna

video-lezioni con docente a video animati e video interattivi, per un maggior coinvolgimento dell'utente.

Percorso Progressioni di carriera: comprende oggetti formativi appositamente dedicati alla preparazione dei dipendenti pubblici che desiderano partecipare ai concorsi interni di avanzamento di carriera.

Percorso Educatori 0-6 anni: percorso che risponde all'esigenza, manifestata nel corso dell'anno da molte scuole ed educatori, di ricevere formazione sul tema dell'educazione dei bambini in seguito all'emergenza Covid. Per questo FP-CGIL, con la collaborazione di FPA e Fondazione Mondo Digitale, ha predisposto un breve corso di formazione su come agire e comportarsi correttamente per la ripresa delle attività in presenza. Attraverso tre webinar con esperti della materia, alcuni casi di studio e un video interattivo basato su situazioni tipiche dell'emergenza, sono stati affrontati due aspetti cruciali, quali quello della cura del bambino e quello dell'uso degli strumenti digitali per l'interazione a distanza.

Percorso Nuove procedure concorsuali: il "Decreto Rilancio", adottato dal Governo come risposta all'emergenza sanitaria, ha introdotto numerose modifiche alle regole consuete di svolgimento dei concorsi pubblici. Questo percorso, quindi, si propone di aggiornare i candidati sulle nuove modalità delle procedure concorsuali, fornendo formazione e informazioni tecniche sui nuovi strumenti adottati, insieme a consigli pratici su come utilizzarli al meglio attraverso video con esperti e casi esemplari, per evitare gli errori più comuni.

Focus on / COMPETENZE E PERSONE

FPA DIGITAL SCHOOL
LA TRANSIZIONE AL DIGITALE È PARTITA, PASSANDO DA… LE COMPETENZE DIGITALI E I PERCORSI DI PROFESSIONALIZZAZIONE PER I DIPENDENTI PUBBLICI
|

Scopri la piattaforma FPA Digital School

Se il 2019 è stato l'anno in cui studi e ricerche hanno confermato quanto la mancanza di competenze e formazione resta un problema urgente da affrontare per le PA italiane, nel 2020, anche per la contingente situazione sanitaria emergenziale, queste condizioni sono state foriere di importanti riflessioni sullo stato dell'arte e sulle possibili soluzioni da attivare, sia a livello centrale che locale.
La spinta istituzionale ha permesso di accelerare la definizione dei piani di sviluppo delle competenze delle persone che lavorano per la PA e questo, dal lato dell'offerta, ha visto nascere tante iniziative formative, sia pubbliche che private, focalizzate sull'accompagnamento di questo processo.
Il percorso online **Competenze digitali di base per i dipendenti pubblici** della FPA Digital School, aderente al framework del Syllabus della Funzione Pubblica, a un anno dal suo lancio ha visto finora coinvolti **oltre 25 mila dipendenti pubblici**. Gli enti che aderiscono all'iniziativa stanno partecipando in qualità di organizzazione e stanno coinvolgendo nella formazione i propri dipendenti, in un percorso parallelo e condiviso con i propri colleghi e superiori. Ma ci sono anche tanti singoli dipendenti che si sono iscritti per loro (lodevole!) iniziativa personale, con uno spirito di crescita e formazione continua che è andato oltre l'effettiva possibilità, economica o di coinvolgimento, della propria amministrazione.
Parallelamente a questo grande progetto, sono stati sviluppati **percorsi tematici specialistici per ogni area di competenza prevista** dal Syllabus anche per livelli di padronanza superiori, utili a tutti coloro che hanno bisogno di avere sì una cultura digitale di base comune a tutti i lavoratori pubblici, ma che necessitano anche di formazione e accompagnamento mirati rispetto alle aree di lavoro di cui si occupano per posizione organizzativa.
È nata così l'idea di strutturare un catalogo organizzato in percorsi formativi che hanno come riferimento le cinque aree di competenza del Syllabus, ma che vanno a integrarlo, arricchirlo e approfondirlo in maniera più verticale e mirata con un vasto catalogo di corsi.
Tante novità di contenuto, dunque, ma anche format digitali, che sono proseguiti in maniera attiva e costante per tutto l'anno senza interruzioni, con laboratori, presentazioni di soluzioni innovative ed esercitazioni pratiche, organizzate in modo da avere un riscontro immediato e diretto con il docente e gli altri partecipanti.
Abbiamo lavorato a temi come la **Gestione documentale**, a metodi, strumenti e tecniche per la gestione di **Dati aperti** e **Data visualization**, all'**Agile Project Management** e al **Risk Management**, con una serie di laboratori e

project work svolti su specifici software messi a disposizione dei partecipanti.
E ancora… una serie di corsi per professionalizzare i dipendenti pubblici su ambiti di intervento specifici, a partire dalle esigenze primarie di ordine burocratico amministrativo fino a tematiche più orientate alla transizione al digitale, con tre **Percorsi Limited Edition** su **Smart Working**, **Project Management** e **Transizione al digitale**.
Percorsi che hanno visto già coinvolte grandi e piccole amministrazioni pubbliche e che sono in continuo aggiornamento sia a livello di contenuti che di offerta, in base ai fabbisogni formativi emersi ma anche alle nuove indicazioni e agli adempimenti previsti. Si pensi all'introduzione del **Piano operativo lavoro agile (POLA)**, previsto in scadenza per il prossimo 31 gennaio, su cui abbiamo creato una task force che ha già formato un primo gruppo di dipendenti pubblici su cos'è e come strutturarlo.
I percorsi previsti per il 2021 sono pensati per tutte quelle amministrazioni che intendono avviare un percorso non solo culturale, come il nuovo percorso sulle **Competenze Trasversali**, ma anche di **certificazione e professionalizzazione dei propri dipendenti**, al fine di garantire l'acquisizione di un repertorio di strumenti e tecniche per un'immediata applicazione nelle singole realtà operative. Per questo motivo sono già in catalogo i percorsi di:

- **Certificazione di base ISIPM®** per abilitare le posizioni organizzative a ricoprire il ruolo dei Project Manager nelle PA
- **Certificazione eLearning Specialist** di IWA (International Web Association)
- **Social Media Manager** di IWA (International Web Association)
- **Certificazioni ECDL di base e avanzato**

Focus on / COMPETENZE E PERSONE

SMART WORKING OLTRE L'EMERGENZA: UN'OPPORTUNITÀ DA NON PERDERE PER LA PA

di **Mariano Corso**
Responsabile scientifico, Osservatorio Smart Working, Politecnico di Milano

Fiorella Crespi
Osservatori Digital Innovation, Politecnico di Milano

Emanuele Madini
Associate Partner P4I

Nel 2019 lo smart working riguardava circa 570mila lavoratori, il 20% in più rispetto all'anno precedente. Dalla ricerca dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano emergeva che erano soprattutto le grandi imprese ad avere iniziative strutturate (58%), mentre restava bassa la percentuale di adozione nelle PMI (12%) e nelle PA (16%) laddove però si erano iniziate a sviluppare reti di collaborazione tra enti, per condividere buone pratiche e accelerare le sperimentazioni.
L'emergenza Covid ha costituito un radicale punto di svolta: lo smart working è stato adottato come modalità preferibile o addirittura obbligatoria, in quanto il lavoro da remoto si è rivelato una soluzione per conciliare le limitazioni dovute all'emergenza sanitaria con la necessità di assicurare la continuità del business. A facilitare l'adozione sono stati i DPCM del 23 febbraio e dell'8 marzo, che hanno introdotto una procedura semplificata per l'adozione del lavoro agile nelle organizzazioni pubbliche e private, che derogava da alcuni aspetti previsti dalla Legge n. 81/2017 (ad esempio la sigla degli accordi individuali) per consentire alle organizzazioni che ne avevano la possibilità di permettere ai loro collaboratori di lavorare da casa sin da subito.
Per quanto riguarda la PA, un'ulteriore spinta è stata data sin da subito dalla Ministra Dadone che, nella circolare del 25 febbraio incentivava le amministrazioni a potenziare il ricorso al lavoro agile, e in quella dell'11 marzo lo presentava come modalità ordinaria di esecuzione della prestazione lavorativa. A questo si sono aggiunti i provvedimenti per snellire le procedure di acquisto di dotazioni informatiche, come pc e tablet, necessarie per consentire il lavoro da remoto.
Durante il periodo del primo lockdown, nelle PA, in media ha potuto lavorare da remoto il 58% dei dipendenti. Molte realtà pubbliche si sono affacciate per la prima volta a questo nuovo modo di lavorare, tuttavia, analogamente alle grandi realtà private, chi aveva già iniziative pregresse di smart working è stato facilitato ed è riuscito a far lavorare da remoto un numero più alto di persone: il 70% dei dipendenti rispetto al 55% degli altri enti.

Il rischio è infatti che, ancora più di prima, lo smart working venga considerato solo nella sua accezione di lavoro da remoto, da utilizzare prevalentemente in periodi di emergenza, sottovalutando il necessario cambiamento culturale che deve avvenire a tutti i livelli dell'organizzazione

Tale esperienza non può essere definita completamente "smart working" poiché mancavano due elementi cardine di questo modo di lavorare, ovvero l'autonomia nella scelta del luogo e il cambiamento dell'approccio al lavoro più orientato al raggiungimento dei risultati, aspetto che richiede tempo e azioni di formazione e *change management* per evolversi. Tuttavia, il ricorso massivo all'adozione del lavoro da remoto ha sicuramente portato un'accelerazione, laddove possibile, di alcuni processi di rinnovamento tecnologico: Il 42% degli enti ha introdotto iniziative di ampliamento della dotazione hardware e il 49% della dotazione di software. Tre PA su quattro hanno però dovuto comunque attivare politiche di *bring your own device* (BYOD), scelta dovuta ai vincoli sulla possibilità di spesa e all'arretratezza tecnologica, ma spesso (38%) non sono state sviluppate iniziative per l'accesso sicuro a dati e applicazioni. Questo ha aperto il fianco ad attacchi informatici rivolti a strumenti personali, che sono stati frequenti nel periodo di lockdown. Altrettanto significativo è il fatto che gli strumenti più introdotti durante il periodo emergenziale sono state le applicazioni per effettuare *web conference* e chat (60%), i sistemi per accedere ai dati in modo sicuro da remoto (46%) e le dotazioni hardware come i PC portatili, la cui diffusione è aumentata per il 29% delle PA.
Nelle PA le maggiori criticità hanno riguardato proprio lo scarso livello di dematerializzazione e digitalizzazione dei processi e i problemi legati alle tecnologie, spesso inadeguate o in numero insufficiente per garantire lo svolgimento delle attività da remoto (46% del campione), a cui si uniscono le limitate competenze digitali delle persone (31%). Anche la disparità nel carico di lavoro è considerato un problema rilevante (39%), seguito dalla difficoltà dei dipendenti nel mantenere un equilibrio tra vita privata e lavorativa (33%).
L'esperienza vissuta ha consentito comunque di creare nuove abitudini e aspettative nei lavoratori, e ha fatto maturare nelle organizzazioni nuove consapevolezze sul modo di lavorare. Tutto questo si dovrà tradurre in un diverso approccio al lavoro che caratterizzerà il "*new normal*".
Al termine dell'emergenza il 72% delle PA prevede di aumentare le persone coinvolte nel progetto di smart working; prima dell'emergenza mediamente era il solo 12% dei dipendenti a usufruire di questa modalità di lavoro. Inoltre, aumenteranno le giornate di lavoro da remoto per il 47% delle PA, passando dalla media dello scorso anno, inferiore a 1 un giorno a settimana, a 1,4 giorni, e cambierà il sistema di monitoraggio delle attività svolte (36%). Queste iniziative, dettate da una maggior consapevolezza in merito al lavoro da remoto, dipendono anche dal forte indirizzo dato dalla Ministra Dadone attraverso l'iniziativa del Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), che prevede che le PA debbano individuare le modalità attuative del lavoro agile e dare la possibilità, ad almeno il 60% dei dipendenti con attività compatibili, di lavorare da remoto per una parte del loro tempo; qualora non si adotti il POLA, il lavoro agile deve essere garantito ad almeno il 30% dei lavoratori che lo richiedono.
L'esperienza passata dei mesi scorsi ci ha portato quindi a un contesto che è caratterizzato sia da opportunità che minacce, per quanto riguarda l'estensione dell'applicazione dello smart working nella PA. Da una parte, infatti, l'emergenza dettata dalla crisi sanitaria ha sicuramente riportato attenzione sul tema, creando anche un acceso dibattito mediatico, ne ha accelerato la diffusione presso gli enti superando limiti e resistenze culturali che ancora esistevano, e ha consentito di fare un importante *stress test* organizzativo, culturale e tecnologico per comprendere i reali vincoli e limiti a un'adozione completa dello smart working nella PA. Dall'altra parte esistono anche alcune minacce che possono vanificare l'esperienza fatta. Il rischio è infatti che, ancora più di prima, lo smart working venga considerato solo nella sua accezione di lavoro da remoto, da utilizzare prevalentemente in periodi di emergenza, sottovalutando il necessario cambiamento culturale che deve avvenire a tutti i livelli dell'organizzazione, per promuovere una cultura del lavoro fondata sulla gestione per obiettivi e risultati, e l'accrescimento delle competenze e attitudini digitali dei lavoratori. Sono queste, infatti, le principali ambizioni che ci si deve porre all'interno di un progetto di smart working nella PA e, in vista del *new normal*, sarà importante recuperare tutti gli aspetti di formazione e supporto alle persone e ai manager, per consolidare nuove pratiche lavorative sfruttando la spinta al cambiamento imposta dal periodo appena passato.

Approfondimenti / COMPETENZE E PERSONE

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLA PA ACCELERA CON L'ADOZIONE DEL POLA

di **Gianluigi Cogo**
Project Manager, Regione Veneto

Alla fine, ci arriveremo, affannati e improvvisando ma ci arriveremo. La redazione del **Piano operativo del lavoro agile (POLA)** è un vero e proprio adempimento e dunque, in qualche modo, tutte le PA che vorranno evolvere dallo smart working emergenziale a quello a regime, dovranno necessariamente impegnarsi nell'esercizio di ideazione e redazione di questo importantissimo documento di programmazione, che la conversione in legge del D. L. n. 34/2020 ha indicato come assolutamente necessario e prioritario per proiettare gli enti pubblici nel post-pandemia con metodo, organizzazione e soprattutto visione innovativa. Ma attenzione, l'errore di interpretazione sull'articolato della legge e sulla visione che lo ispira, è dietro l'angolo.

Sarebbe sbagliato pensare che questo documento, inteso come semplice adempimento, serva a concertare con le Organizzazioni Sindacali (OO.SS) la percentuale di lavoratori agili da attivare. Sarebbe sbagliato pensare che questo documento di programmazione vada redatto autonomamente dalla struttura di Risorse Umane. Sarebbe sbagliato pensare che questo documento sostituisca e svilisca il Piano delle performance (PdP). Sarebbe sbagliato pensare che una volta adottato, potremo tutti lavarcene le mani senza minimamente pensare agli impatti e alle ricadute sulla qualità dei servizi erogati e sul "*sentiment*" degli utenti finali.

Proviamo dunque a spacchettare l'essenza dell'articolato di legge sottolineando alcuni passaggi utili a comprenderne, non tanto la complessità, ma le opportunità indotte.

Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60% dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

In primis le **modalità attuative**: si deve evolvere e passare rapidamente dall'emergenza (quella regolata dai vari DPCM ancora vigenti) alla messa a regime con appositi regolamenti, schemi di accordo e progettualità di messa in opera, guardando in prospettiva al futuro e dunque alla "nuova normalità", e non al passato.

Non secondaria la **percentuale** indicata. Ovvero, se si adotta il POLA si può ambire al 60% (ma anche oltre) di lavoratori da adibire al lavoro agile, altrimenti ci si limita al 30%.

Le **garanzie per i lavoratori** devono essere scritte e adottate. Purtroppo abbiamo assistito a pesanti discriminazioni durante il periodo pandemico, ma anche a fughe in avanti non controllate e non controllabili. Vanno indicati espressamente diritti e doveri. E qui il rapporto con le OO.SS. diventa strategico.

Le **misure organizzative** devono essere stese nero su bianco. Bisognerà indicare criteri, tempi, ambiti di adozione e ruoli. Ma non solo, sarà necessario preventivamente certificare la fattibilità censendo le attività cosiddette 'smartabili' ovvero completamente gestibili da remoto. E per ottemperare a tutto ciò sarà obbligatorio attivare **percorsi di formazione** non solo per i lavoratori agili ma anche, e soprattutto, per i dirigenti che dovranno organizzare il lavoro agile, gestirlo e monitorarlo.

Il POLA diventa così un'occasione storica e imperdibile per rivedere l'organizzazione del lavoro in ottica di obiettivi misurabili internamente ed esternamente all'ente. Ma diventa anche un volano incredibile di trasformazione digitale, perché il modo di lavorare sarà obbligatoriamente basato su strumenti e dinamiche digitali

L'adozione di **strumenti di verifica** (*task management in primis*) diventa ora un prerequisito e un supporto alla rivisitazione del PdP (Piano delle performance) del quale il POLA è parte integrante.

La **verifica dei risultati** sulle attività non dovrà più essere svolta solamente due volte all'anno, ma periodicamente (o meglio continuamente, attraverso *feedback* e strumenti di analisi dei KPI scelti e adottati). Passare da un metodo MBO (*management by objective*) prevalente e ormai cristallizzato in tutti gli enti pubblici a una metodologia OKR (*objective & key results*) dove sarà necessario misurare i progressi, più volte, durante e verso l'obiettivo, sarà un esercizio arduo ma al tempo stesso affascinante.

Il lavoro agile, dunque, non deve essere inteso solamente come leva per migliorare la "macchina interna". Anzi – e soprattutto – deve essere teso a **migliorare la qualità dei servizi** (digitali) verso cittadini e imprese.

Per fare ciò non basterà quindi digitalizzare, o dichiarare di aver digitalizzato, l'amministrazione e i suoi processi, ma bisognerà misurarsi con la **qualità percepita dagli utenti**. Ecco perché il POLA non potrà essere adottato in autonomia come atto di indirizzo dell'ente, ma dovrà essere **partecipato**, coinvolgendo cittadini e imprese, un documento di visione, politico e di programmazione, soggetto al monitoraggio del Ministero per la PA, attraverso apposita commissione in seno al Dipartimento della funzione pubblica (DFP), e partecipato con il territorio al quale devono prioritariamente dare il contributo diversi soggetti, *in primis*: OO.SS, OIV (Organismi indipendenti di valutazione), CUG (Comitati unici di garanzia) e RTD (Responsabili per la Transizione al Digitale).

Il POLA diventa così un'occasione storica e imperdibile per rivedere l'organizzazione del lavoro, in ottica di obiettivi misurabili internamente ed esternamente all'ente. Ma diventa anche un volano incredibile di trasformazione digitale, perché il modo di lavorare sarà obbligatoriamente basato su strumenti e dinamiche digitali, mentre lo *switch off* verso la digitalizzazione dei servizi offerti diventerà l'elemento a maggior valore per gli utenti.

Non dovrà mai più succedere che dal territorio si levi un grido di sofferenza sui rallentamenti della PA dovuti all'utilizzo dello smart working. Anzi, si dovrà operare per ribaltare il *sentiment* e renderlo positivo, dimostrando che tutti i servizi erogati saranno più veloci, più semplici e, soprattutto, sempre disponibili.

E, da ultime, le scadenze:

- fino al 31.12.2020 le pubbliche amministrazioni potranno ancora avvalersi dello smart working, ricorrendo alle norme frutto dei decreti emergenziali, utilizzando anche le percentuali indicate negli stessi;
- entro il 31.1.2021 dovranno adottare (formalmente) il POLA e sottoporlo a monitoraggio del DFP presso il Ministero della PA.

Approfondimenti / COMPETENZE E PERSONE

IN CHE MODO LO SMART WORKING STA CAMBIANDO LE CITTÀ

di **Simone D'Antonio**
National URBACT Point per l'Italia, ANCI

Anni di dibattito sul futuro del lavoro non sono riusciti a prevedere quanto accaduto nel giro di pochi giorni a marzo 2020. Milioni di persone in tutta Italia si sono trovate nella condizione di dover riscrivere completamente le proprie abitudini lavorative, a causa dell'emergenza pandemica che stiamo vivendo. Il cambiamento ha riguardato repentinamente tutti gli aspetti che ruotano attorno al lavoro e hanno un impatto diretto sul modo in cui attraversiamo e viviamo gli spazi urbani. Dalla gestione dei tempi di vita alle abitudini di mobilità, acquisto e consumo alimentare, tanti aspetti del nostro vivere quotidiano sono stati rivoluzionati, senza che questo stravolgimento venisse annunciato o preparato ma lasciando ciascuno di noi e i rispettivi contesti urbani nella condizione di disegnare una risposta diversa. Una risposta che diventa collettiva e sistemica, lasciando presagire cambiamenti che ci accompagneranno sul lungo periodo.

Al di là della retorica del "nulla più come prima", è difficile immaginare lo smart working come elemento capace di rivoluzionare completamente il mondo del lavoro senza un intervento diretto su spazi e infrastrutture urbane che possono determinare il successo o la repentina fine di questa rivoluzione. Lo dimostra la corsa al ritorno negli uffici, praticata da numerosi enti pubblici e aziende private nel nostro paese, che non hanno saputo in pochi mesi ripensare la cultura del lavoro in maniera consolidata salvo poi far ritorno sui propri passi al riemergere dell'emergenza pandemica. Gli *stop-and-go* a cui l'attuale situazione ci ha abituato potrebbero diventare un elemento costante sul lungo periodo, non soltanto per il rischio sanitario, ma per una serie di cause economiche e sociali che devono spingerci a ripensare, in maniera più resiliente, il modo in cui si lavora e gli spazi collegati a queste attività.

Le città sono, come sempre, in prima linea nel gestire gli effetti di tali cambiamenti epocali, senza disporre delle adeguate competenze per ridefinire sistemi del lavoro, dei servizi e della mobilità in maniera complessiva ed efficace. È necessario ripensare la funzione dei *downtown* – tema che ha dominato il dibattito urbano in America e in Asia – destinati tradizionalmente a settori entrati in crisi profonda negli ultimi mesi. Ma difficilmente tale pensiero potrà essere trasposto in Italia se il riferimento diretto è quello dei centri storici, simili per tipologia di funzioni ospitate ma diversi per storia e capacità di resilienza comunitaria, così come dimostrato anche in questi mesi.

Nel caso dello smart working partire dalle esigenze delle persone può diventare l'elemento grazie al quale definire politiche e interventi *place-based*, che riscrivano le regole dell'interazione sociale ed economica a partire da una maggiore attenzione sul fronte ambientale e agli spazi di vita. Dotare le pubbliche amministrazioni di strumenti concreti per ripensare la densità, e rafforzare quella rete di servizi di prossimità che consente l'accesso di un numero sempre più elevato di cittadini a quartieri che mettono in pratica il principio della "Città del quarto d'ora", rappresenta solo il primo passo. L'inserimento nei piani europei di rilancio di massicci investimenti per ridurre il divario tra aree urbane e rurali, sia in termini di accesso ai servizi digitali che alle infrastrutture di mobilità, può fare il resto e rendere davvero possibile il consolidamento del lavoro a distanza e favorire una nuova attrattività per aree interne e piccoli centri distanti dalle grandi città. È chiaro che il rilancio di immagine di queste realtà, che ad esempio in Francia stanno lanciando massicce campagne di comunicazione istituzionale per attrarre nuovi residenti dai grandi centri, sarà possibile solo attraverso il miglioramento di offerta culturale, servizi e mobilità che hanno reso finora più attrattivo e preferibile vivere in una grande città. La creazione di nuovi centri culturali e di condivisione di pratiche ed esperienze, dai *co-working* ai "*rural centre*", può contribuire a rendere più attrattivi anche i centri di dimensioni più piccole, ma è il cambiamento della cultura del lavoro ad avere l'impatto più forte soprattutto per quelle professioni e tipologie di imprese che non richiedono una presenza costante in ufficio.

Nel caso dello smart working partire dalle esigenze delle persone può diventare l'elemento grazie al quale definire politiche e interventi place-based, che riscrivano le regole dell'interazione sociale ed economica a partire da una maggiore attenzione sul fronte ambientale e agli spazi di vita

È però sul fronte dell'immobiliare, e della rinnovata disponibilità di milioni di metri quadrati di spazio, con le grandi aziende che stanno progressivamente abbandonando quelli che erano i loro uffici, la chiave per comprendere se e quanto si consoliderà lo smart working in Italia e nel mondo. Non c'è dubbio che per migliaia di grandi aziende sia più conveniente disdire i contratti di locazione in essere, o dismettere buona parte delle strutture adibite ad uffici e sedi aziendali, che interrompere lo smart working e tornare al modello precedente. L'avvio di questo processo di dismissione, che può assumere caratteristiche epocali, ed è già salutato in America con potente approvazione da investitori e imprese, può comportare una serie di conseguenze difficilmente prevedibili nella riorganizzazione dei servizi di trasporto e nella riconversione di tali strutture, che non avrebbero più il mercato di prima. Il vero colpo di grazia all'economia e alla coesione sociale delle nostre città può venire da processi incontrollati o mal governati che vanno in questa direzione, desertificando le zone dedicate al lavoro (in particolare i centri città) con perdita generalizzata di valore del patrimonio immobiliare, oltre che la fine di indotto e servizi accessori che determinano un pezzo importante dell'economia urbana.

Compito dei governi locali sarà quello di trovare soluzioni equilibrate e condivise con categorie produttive e cittadini, salvaguardando ogni forma di occupazione e promuovendo la qualità urbana nella sua accezione più ampia. La definizione di schemi innovativi per cambiare la destinazione d'uso di tanti degli edifici che saranno gradualmente dismessi, può seguire quanto già realizzato nell'ultimo decennio in numerose città europee e mondiali che hanno affrontato questo problema come conseguenza della crisi del 2009. Un esempio significativo può essere quanto realizzato negli ultimi anni a Rue de la Loi a Bruxelles, che è passata in breve tempo da strada a scorrimento veloce, piena di uffici dismessi e abbandonati nel cuore del quartiere europeo, a laboratorio di sperimentazione per interventi innovativi sulla mobilità pulita e la riqualificazione energetica.

Inoltre, restituire parte del patrimonio edilizio che sarà presto abbandonato a un'azione massiccia di riconversione potrà consentire, soprattutto alle città, di migliorare servizi e affrontare con strumenti diversi emergenze come quella abitativa. Riorganizzare interi quartieri sulle esigenze delle persone e non più su quelle del lavoro, può significare anche questo: sperimentare soluzioni innovative e mutuare da altri settori pratiche ed esperienze che possono accompagnarsi alla necessaria evoluzione tecnologica e organizzativa che lo smart working porta con sé. Sul contrasto alla scarsità di abitazioni disponibili in centro storico per i residenti, Lisbona sta prendendo direttamente in affitto una serie di appartamenti, prima disponibili sul mercato degli affitti brevi, e li sta gradualmente inserendo nell'offerta di edilizia sociale per le fasce più deboli. La proposta di questa e altre soluzioni, adottate per temi e contesti completamente diversi rispetto a quelli del lavoro, può ispirare città italiane e di tutto il mondo a rendere lo smart working l'elemento di partenza per un cambio davvero radicale. Un cambiamento graduale ma necessario, che non eliminerà gli uffici e il lavoro in presenza dalla nostra vita (almeno per questa generazione), ma contribuirà almeno a relativizzarne l'importanza.

Approfondimenti / COMPETENZE E PERSONE

UN DECALOGO PER UN NUOVO SMART WORKING
|

Guarda il digital talk della Smart Working Community di FPA

Nel corso del 2020, numerosi sono stati i confronti con la nostra rete di innovatori sul tema caldo dell'anno, quello dello smart working. Ripensare a ritroso il 2020 vuol dire ripercorre l'accelerazione al lavoro agile che la pandemia ha imposto, anche camuffandolo dietro ad un imposto "*home working*".
Abbiamo provato a mettere insieme alcuni degli spunti emersi nel corso delle nostre chiacchierate, e a stilare con loro un piccolo decalogo dello "*smart working to be*".
Grazie alla nostra community smart working:

- Stefania **Allegretti**, Provincia Autonoma di Trento
- Alessandro **Bacci**, Regione Lazio
- Valentina **Campagnola**, Regione Lazio
- Luca **Chiantore**, Comune di Modena
- Gianluigi **Cogo**, Regione Veneto
- Giuseppina **Corvino**, Comune di Milano
- Claudio Giulio **Ferilli**, Roma Capitale
- Elena **Gamberini**, Unione dei Comuni della Bassa Reggiana
- Leandro **Gelasi**, Corte dei Conti
- Giusi **Miccoli**, LAZIOcrea
- Debora **Saccani**, Comune di Parma
- Paolo **Sottili**, Regione Liguria
- Stefania **Sparaco**, Regione Emilia-Romagna

Alcune lezioni apprese dall'emergenza sanitaria in materia di smart working:

- Quello di cui abbiamo fatto esperienza non è il vero smart working. Il "*remote working*" o "*home working*" ha però sicuramente favorito **attenzione e rilanciato il tema in ambito pubblico**.
- Smart working non vuol dire lavorare da casa, lavorare da remoto né lavorare in solitudine. Ci sono **legami** e **dinamiche** di interazione che **non possono essere sostituiti dal digitale**.
- Lo spazio gioca un ruolo fondamentale nello smart working, sebbene per definizione il lavoro agile annulli ogni riferimento spaziale della prestazione lavorativa. Lo **spazio definisce forme e modi di relazionalità** e crea e rafforza **legami** utili a migliorare la **performance degli individui**, delle **amministrazioni** e di un intero **territorio**.
- Alla base dello smart working risiedono tre principi: **autonomia**, **responsabilità** e **fiducia**. Le prime due risiedono nella capacità di **prendere in carico un obiettivo e portarlo a termine**. La terza definisce il modo in cui cambia la relazione tra capo e collaboratore: stop al controllo visivo, passaggio da *feedback* periodici a ***feedback* continui** e relazione mediata da nuovi **strumenti di interazione e collaborazione**.
- Il lavoro da casa "obbligatorio" ha fatto emergere, con forza, la dimensione dei diritti dei lavoratori. L'emergenza ha imposto una forte flessibilità, scardinando i concetti di orario di lavoro, reperibilità, disconnessione, straordinario. Dall'altra parte l'emergenza ha associato lo smart working a situazioni di disagio personale, familiare o sociale.
- Un vero e proprio *work-life balance* non può prescindere da una **riorganizzazione anche dei servizi locali e territoriali.**
- Lo smart working è, prima di tutto, un **cambiamento culturale**. Il lockdown ha imposto un cambiamento sulle modalità di lavoro (a distanza e da casa) ma non ha agito sulla **dimensione culturale**. La vera sfida adesso è trasmettere lo smart working come vera **opportunità di cambiamento culturale, manageriale, organizzativo**.
- Il passaggio allo smart working repentino e obbligatorio per i dipendenti della PA ha messo in luce il problema delle **competenze** (**digitali**, **manageriali** e **trasversali**) fondamentali per governare il cambiamento, gestire l'emergenza e progettare in modo strategico il nuovo smart working. Dall'altra parte ha rappresentato per i dipendenti un'occasione unica di autoapprendimento, e di acquisizione di **nuove competenze direttamente sul campo.**

Il decalogo per il nuovo smart working.
Dieci punti su cui concentrarsi e da cui ripartire per un lavoro agile del futuro
Pensiamo in modo strategico:

1. **Serve la strategia**
Lo smart working ordinario va progettato, accompagnato e definito in modo strategico. Da questo punto di vista, lo strumento del POLA (Piano organizzativo del lavoro agile) può giocare un ruolo fondamentale, purché non sia concepito e percepito come un nuovo adempimento. Fermarsi a progettare lo smart working vuol dire guardarsi dentro ed effettuare una mappatura dei processi per individuare le linee di attività che meglio si prestano a questa modalità di lavoro, per ripensare completamente i processi di lavoro, procedere alla loro reingegnerizzazione e intervenire sulla struttura organizzativa. Vuol dire operare in ottica trasformativa, un passo oltre la digitalizzazione, coinvolgendo le figure chiave che devono guidare il cambiamento.
2. **Favoriamo l'ingaggio e potenziamo la comunicazione interna**
Agenti di cambiamento, *ambassador* e facilitatori all'interno di ogni struttura organizzativa dell'amministrazione possono favorire il cambiamento organizzativo, rendendolo concreto e visibile. Inoltre, accompagnare l'adozione dello smart working con un piano dettagliato di comunicazione interna permette di raccontare gli obiettivi raggiunti, approfondire i vantaggi, analizzare le criticità e condividere le buone pratiche.

Focus on / COMPETENZE E PERSONE

3. Team "is megl che one"
Lo smart working porta cambiamenti significativi del modo di lavorare che incidono in modo cruciale sulle dinamiche di lavoro quotidiano. È fondamentale lavorare sul gruppo. La dimensione del team di lavoro (di progetto, di ufficio) rappresenta un'unità di misura adeguata entro cui muoversi e contribuisce a creare prossimità anche laddove c'è distanza fisica, definire un perimetro chiaro entro cui misurarsi e misurare obiettivi e stati di avanzamento, stimolare l'apprendimento continuo e un diverso ripensamento del tempo e dello spazio di lavoro. È importante inoltre affiancare alla gestione dei processi tramite *workflow* strutturati, opportune modalità di comunicazione soft e informali di tipo collaborativo, per consentire al team di snellire processi e procedure e rendere più fluido e flessibile il lavoro quotidiano.

4. Formiamo e ripensiamo la formazione
Accrescere le competenze manageriali per i dirigenti e le posizioni organizzative per esercitare un vero controllo di gestione, educare all'orientamento, all'obiettivo e alla gestione per progetti. Potenziare le competenze digitali per tutti i dipendenti rilevanti per il lavoro in "modalità *smart*" per utilizzare tecnologie e sistemi. Diffondere le competenze trasversali per tutti, per imparare ad adattarsi al cambiamento, ad affrontare i problemi, a dialogare con gli altri, nonostante la distanza fisica e virtuale. Un nuovo modo di lavorare passa attraverso nuove competenze ma anche attraverso nuovi modi di formare le persone. Lo *smart learning* è l'approccio verso cui orientare la formazione, *step* superiore e avanzato della formazione a distanza.

5. Obiettivi, obiettivi, obiettivi!
Lo smart working pone al centro gli obiettivi e rafforza la cultura del risultato. Al tempo stesso obiettivi chiari e condivisi diventano essi stessi un fattore abilitante per lo sviluppo dello *smart working*. Nel perdere l'identificazione nel luogo (fisico) di lavoro, il rischio è che le persone si trovino spaesate e senza una bussola. Il riconoscersi negli obiettivi fissati e, ancor di più, nello scopo finale per cui si opera, costituisce un collante delle organizzazioni e tra persone, ancor più oggi che in passato.
È necessario che anche i Piani delle performance recepiscano questo nuovo modo di intendere l'obiettivo, in funzione di una rilevazione continua attraverso nuovi e più moderni indicatori di risultato.

6. Ripensiamo gli spazi di lavoro
Cosa è lo spazio di lavoro? Occorre ripensare in modo integrato questo concetto.

- Attraverso il digitale. Se correttamente canalizzati nell'operare quotidiano, gli strumenti digitali possono svolgere la fondamentale funzione di unire ciò che accade negli spazi dell'organizzazione e ciò che accade fuori, di tenere l'organizzazione coesa e unitaria, a prescindere da dove siano le persone.
- Attraverso una riorganizzazione degli spazi fisici dell'organizzazione. Una corretta riprogettazione dello *smart office* è fondamentale per migliorare la produttività, preservare il senso di appartenenza e le relazioni sociali.

- Attraverso nuovi spazi. Creare spazi di *co-working*, diffusi a livello territoriale, in luoghi pubblici e privati, per rendere possibile il lavoro da remoto, non necessariamente dall'abitazione del lavoratore, e stimolare la capacità di innovazione delle persone.

7. Tecnologie e digitale, i nostri alleati
Supportare lo smart working con la digitalizzazione dei processi, la remotizzazione dei servizi, la smaterializzazione degli archivi, privilegiare architetture di tipo *cloud based*, investire e razionalizzare le dotazioni informatiche: il lavoro non può essere agile senza l'aiuto delle tecnologie e del digitale!

8. Discipliniamo in modo "sobrio"
Norme? Quanto basta. Quelle che servono per supportare il necessario cambiamento culturale dell'organizzazione verso un ingaggio delle risorse umane più di tipo autonomo (che subordinato), per ridefinire alcuni istituti che si modificano nella logica della flessibilità e per creare vere logiche *win-win*. Lo smart working non è welfare, non è l'ennesima assistenza a supporto di situazioni di disagio personale o familiare. Lo smart working realizza uno scambio tra organizzazione e lavoratore e quindi funziona solo se vantaggioso per entrambi.

9. Lavoriamo per un *sentiment* positivo
Lo smart working è alleato di un'altra grande riforma in atto nella pubblica amministrazione: la valutazione partecipativa ovvero la valutazione della performance organizzativa della PA da parte di utenti, cittadini e imprese. Il rapporto collaborativo e partecipativo con il territorio è fondamentale, da questo punto di vista, per una sana percezione del lavoro agile, come opportunità anche per il territorio e per i cittadini e le imprese.

10. Infine, facciamo rete
Quello che abbiamo appreso è patrimonio comune. Creiamo comunità di scambio delle migliori pratiche tra le amministrazioni per favorirne la diffusione omogenea sul territorio, anche tra i piccoli Comuni e nelle realtà che, per tipologia e capacità di spesa, non possono affrontare da sole il cambiamento.

PER SAPERNE DI PIÙ

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

Competenze digitali PA: tradurre il Syllabus in interventi formativi
20 marzo 2020

Il digitale e il lavoro: strumenti e tecnologia per lo smart working
7 luglio 2020
In collaborazione con: Data management, TeamViewer, VMware, Vodafone Business, Aruba Enterprise

Homeworking e pubblica amministrazione, un binomio possibile
2 aprile 2020
In collaborazione con: HPE

Apprendimento a distanza e competenze digitali: due sfide per il futuro del paese
8 luglio 2020
In collaborazione con: Vodafone Business

Smart working: come rendere efficace l'implementazione del lavoro agile
6 aprile 2020
In collaborazione con: Vodafone Business

Community dei Responsabili del personale e formazione - People have the power
9 luglio 2020

Lo spazio digitale per ripensare il futuro: esperienze a confronto
27 maggio 2020
In collaborazione con: Citrix

Competenze digitali. Cosa serve per affrontare le nuove sfide della PA?
28 settembre 2020

Il digitale e il lavoro: da pericolo a risorsa
7 luglio 2020

Formazione e competenze digitali per un paese più inclusivo e competitivo
5 novembre 2020
In collaborazione con: Cisco, Vodafone Business

TRASFORMAZIONE DIGITALE COME ARCHITRAVE DI UNA RIPRESA SOSTENIBILE

I dati sulla trasformazione digitale relativi al 2020 restituiscono la fotografia di un paese che ha troppo a lungo sottovalutato il ruolo strategico delle tecnologie digitali, che hanno giocato un ruolo cruciale nella gestione dell'emergenza sanitaria che ha colpito il mondo all'inizio dell'anno. Secondo i dati dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) della Commissione europea, che colloca l'Italia al 25° posto tra i 27 Stati membri della UE, il nostro paese ha approcciato il 2020 gravata dagli atavici ritardi che la contraddistinguono nel panorama comunitario, e che sono peggiorati nell'ultimo decennio.
All'inizio dell'anno, ampie fasce della popolazione vedevano ancora limitata la possibilità di accedere a servizi e contenuti digitali, come dimostrano i dati sulla diffusione complessiva della banda larga fissa (raggiunto il 61% delle famiglie, contro una media UE del 78%), sulla quota di popolazione in possesso di competenze digitali di base (pari al 42% degli individui, contro una media UE del 58%) e sulla scarsa propensione all'uso di internet rispetto al resto dei cittadini europei (74% di utenti, su una media UE dell'85%), con una percentuale di individui che non hanno mai usato il web pari al 17% (media UE 9%).
Importanti ritardi anche sul fronte delle imprese, ancora poco propense a integrare i propri servizi con le tecnologie più avanzate, come i *big data* (utilizzati dal 7% delle imprese, contro una media UE del 12%) e cloud (15% contro 18%).
Ma criticità significative si registravano anche sul fronte dei servizi pubblici digitali, dimensione in cui l'Italia si colloca al 19° posto in Europa (la stessa dell'anno precedente). Complessivamente, le PA italiane confermano i buoni risultati in termini di offerta, ottenendo punteggi superiori alla media UE per livello di completezza dei servizi online (92/100 contro 90/100) e dei servizi pubblici digitali per le imprese (94/100 contro 88/100), seppur con importanti differenze a livello territoriale. È però sul fronte della domanda che si registrano le maggiori problematicità. Infatti, solo il 32% degli utenti di internet italiani scelgono i canali digitali per interagire con la PA, contro una media UE del 67%. Un risultato addirittura peggiore di quello della precedente edizione del DESI (erano il 37% nel 2019), che relega l'Italia all'ultimo posto in questa specifica voce.
Le amministrazioni hanno inoltre affrontato l'anno della pandemia del Covid-19 gravate da importanti ritardi nell'attuazione delle azioni previste dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, come evidenziato dall'**indagine della Corte dei Conti**, condotta su 7.273 enti territoriali (su un totale di 8.036) e presentata nell'agosto 2020. Solo per citare alcuni dati, alla fine del 2019:

- poco meno del 37% delle amministrazioni territoriali aveva nominato un Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD), e nella maggior parte dei casi (il 68%) tale responsabile risultava privo di specifiche competenze nel campo IT;
- solo il 51% degli enti utilizzava servizi cloud, e tra questi solo il 13% degli enti utilizzava le risorse del modello cloud della PA (il 14% ha acquisito servizi cloud qualificati da AgID, il 4% ha utilizzato il Contratto Quadro Consip SPC Cloud Lotto 1);
- solo il 19% degli enti consentiva l'accesso ai propri servizi online tramite SPID, e solo il 9,3% utilizzava SPID come strumento preferenziale rispetto ad altri strumenti di autenticazione;
- solo il 33% degli enti consentiva il pagamento di servizi e tributi tramite la piattaforma PagoPA;
- poco meno del 6% degli enti aveva definito una *data governance* interna e addirittura solo l'1% aveva individuato una *Open Data Unit*.

Quest'ultimo punto può peraltro essere letto in combinato con quanto emerso dall'*Open Data Maturity Report 2020* che, oltre a far retrocedere l'Italia nella classifica di maturità dei dati aperti (dall'8° posto del 2019 approdiamo in 9° posizione), evidenzia come i cittadini italiani siano ancora molto lontani dall'offerta delle amministrazioni in termini di dati, oltre che di servizi. Lo dimostra il posizionamento italiano in terzultima posizione in termini di "visite ai portali di dati aperti", avanti solo a Germania e Lituania.
Eppure, l'avvento della pandemia sembra aver rappresentato un punto di svolta, contribuendo ad accrescere la consapevolezza di cittadini, imprese e decisori pubblici circa la centralità della trasformazione digitale, e contribuendo ad accelerare il dispiegamento di molti progetti-paese.
A dicembre 2020, le amministrazioni che consentono l'accesso ai servizi online anche attraverso SPID sono poco meno di 6.000, mentre le identità digitali rilasciate dai diversi *identity provider* accreditati da AgID, sono passate da 5,4 milioni di gennaio a 14,1 milioni di dicembre 2020, con tassi di crescita imponenti sia nei mesi del lockdown che in quelli immediatamente successivi. Merito anche della scelta di condizionare l'accesso a servizi e prestazioni legati alla gestione dell'emergenza, all'utilizzo di un'identità digitale.
Analogamente, le transazioni complessive su **PagoPA** sono passate da 81,7 milioni di gennaio a oltre 165 milioni di dicembre 2020. Nel 2019 le transazioni sulla piattaforma erano state poco meno di 51 milioni, per un valore complessivo di 8,3 miliardi di euro, mentre le stime per il 2020 parlano di oltre 100 milioni di transazioni, per un valore complessivo di circa 18,3 miliardi di euro.
Anche **ANPR** (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) ha conosciuto un importante crescita nel corso dell'anno. A dicembre 2020, i Comuni subentrati sono più di 7.000 (erano 5.310 all'inizio di gennaio), con oltre 54,6 milioni di cittadini ora presenti in anagrafe unica, mentre i Comuni in pre-subentro sono 371.
Ampliata anche l'offerta dei servizi cloud per la PA offerti nell'ambito del **marketplace di AgID** avviato nella primavera del 2019. I *Cloud Service Provider* (CSP) accreditati dall'Agenzia sono passati da 52 di inizio gennaio a 84 di inizio dicembre, mentre i servizi qualificati sono passati da 59 a 112 per la categoria *IaaS*, da 105 a 175 per la categoria *PaaS* e da 259 a 453 per la categoria *SaaS*.
I **Responsabili per la Transizione Digitale** (RTD) sono aumentati, passando da 5.432 di gennaio a 6.183 di novembre. Una crescita importante, se si considera che nel mese di marzo il numero di RTD nominati era sceso a 4.500 per effetto della nota MIUR del 5 novembre 2019, che ha previsto per tutti gli Istituti Scolastici italiani di ogni ordine e grado un unico responsabile, individuato in forma associata nel RTD del Ministero dell'istruzione, determinando la decadenza di tutti gli RTD fino ad allora nominati dalle scuole italiane.
Il 2020 ha visto anche il lancio di due importanti progetti di *mobile government*. Da un lato, l'**app IO** per l'accesso ai servizi pubblici digitali, rilasciata negli *store* nel mese di aprile, che a dicembre ha raggiunto quasi 9 milioni di *download*, anche per effetto della scelta di farne lo strumento di accesso al c.d. Bonus Vacanze (luglio) e al Programma Cashback del Governo (dicembre). Dall'altro, l'**app Immuni**, più strettamente legata alla gestione dell'emergenza Covid, rilasciata a giugno, e che a dicembre conta più di 10 milioni di *download*, con una crescita esponenziale nei mesi autunnali, in concomitanza con la seconda ondata della pandemia.
Ma il 2020 è stato inoltre caratterizzato dall'adozione di importanti provvedimenti da parte del Governo, con l'obiettivo di promuovere una significativa accelerazione dei processi di innovazione. I diversi decreti emanati nel corso dell'anno – dal "Decreto Cura Italia" al "Decreto Rilancio", passando per il "Decreto Semplificazioni" – sono infatti accomunati dalla centralità riconosciuta all'utilizzo e alla diffusione delle tecnologie digitali, per mitigare gli effetti negativi della pandemia sull'economia e la società.
In particolare, il Decreto Semplificazioni ha introdotto importanti novità in tema di PA digitale, novellando numerosi articoli del **Codice dell'Amministrazione Digitale** (CAD), potenziando gli strumenti per l'esercizio della cittadinanza digitale (SPID, CIO, IO, domicilio digitale) e intervenendo su altre disposizioni legislative e regolamentari, con l'obiettivo di rendere più veloce la transizione al digitale della pubblica amministrazione.
Con il Decreto Rilancio è stato invece istituito il **Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione**, con una dotazione complessiva di 50 milioni di euro, finalizzato a sostenere la digitalizzazione dei servizi della PA per i cittadini e le imprese. Il primo avviso pubblico a valere sul fondo, e destinato ad accelerare l'adozione delle piattaforme abilitanti da parte dei Comuni, è stato pubblicato il 15 dicembre 2020.
Parallelamente, il 2020 ha visto il lancio due im-

portanti iniziative di gara in ambito ICT, relative a servizi applicativi in ottica cloud e *data management*, che si aggiungono a quelle su *digital transformation* e *public cloud IaaS e PaaS* lanciate alla fine del 2019. Le quattro iniziative sono state avviate da Consip nel quadro delle gare strategiche ICT per l'attuazione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022.

Proprio l'emanazione, nel mese di agosto, del nuovo Piano triennale 2020-2022, ha rappresentato una delle principali novità dell'anno. Pur ponendosi in continuità con le precedenti edizioni, questa terza edizione del piano è caratterizzata da una maggiore attenzione al tema dell'attuazione delle diverse azioni individuate, e al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il piano introduce inoltre una importante semplificazione del modello evolutivo e delle sue componenti. Tra le novità principali, l'allineamento delle azioni su cloud e infrastrutture alla nuova strategia nazionale, con conseguente ridefinizione delle categorie in cui sono classificati i *data center* pubblici.

Contestualmente, il Governo ha annunciato l'intenzione di predisporre una strategia politica per un cloud nazionale, finalizzato a mettere in sicurezza i nostri dati critici e a proteggere il paese dal rischio geopolitico. È in questo quadro che si inserisce la partecipazione dell'Italia a **GaiaX**, il progetto di cloud "federato" promosso dal Governo tedesco, con l'obiettivo di spingere la creazione di un cloud *made in Europe* per recuperare "sovranità" sui dati e offrire alle aziende del Continente un'occasione di crescita e di recupero di competitività.

DALLA GESTIONE DELL'EMERGENZA A UNA VISIONE CONDIVISA DI FUTURO: IL RUOLO DEL DIGITALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL PAESE

di **Andrea Baldassarre**
Responsabile Area Content FPA

La drammatica epidemia che ha attraversato il mondo nel corso del 2020 ha messo in evidenza due esigenze fondamentali per la nostra comunità nazionale: la necessità di una più continua e consapevole coesione sociale fatta di confronto, collaborazione e condivisione, e insieme, la necessità di poter appoggiare il nostro sviluppo equo e sostenibile su una innovazione tecnologica e su una trasformazione digitale inclusive, democratiche e partecipate.

Ma di fronte alle sfide poste dalla pandemia, le amministrazioni italiane hanno mostrato differenti capacità di risposta a seconda dei diversi livelli di maturità digitale raggiunti nel corso degli anni.

È innegabile che il principale tesoro di questa esperienza sia rappresentato proprio dall'acquisita consapevolezza della centralità della trasformazione digitale, anche e soprattutto a livello politico

Le amministrazioni che più di altre avevano compreso la centralità del cambiamento, investendo in passato in innovazione tecnologica e organizzativa e nello sviluppo delle competenze necessarie a sostenere questo cambiamento, hanno mostrato una maggiore resilienza, garantendo la continuità operativa dei servizi essenziali e la prosecuzione delle normali attività lavorative. A fare da contraltare a queste eccellenze nazionali e territoriali, una larga fetta delle PA si è dimostrata invece impreparata, costretta a rincorrere l'emergenza e ad avviare in fretta e furia processi che sarebbero dovuti partire già da tempo, spesso senza un'adeguata preparazione e una sufficiente conoscenza degli strumenti di accompagnamento preesistenti o sviluppati durante il lockdown.

Eppure, sebbene con molte differenziazioni al suo interno, la pandemia ci ha restituito la fotografia di un'amministrazione pubblica che ha voluto e saputo reagire, stimolata dal raggiungimento di un obiettivo comune. Uno sforzo riconosciuto anche dall'opinione pubblica, come confermato dall'indagine *La PA oltre il Covid*, con il 57% dei cittadini intervistati che vede emergere dalla pandemia una PA "più digitale", con un'accresciuta possibilità di accedere ai servizi in maniera più facile e veloce, mentre solo il 9% sembra non riconoscere tale accelerazione.

L'emergenza pare quindi aver posto le basi per quel decisivo cambio di passo nel processo di ammodernamento della macchina pubblica, da tempo auspicato. L'ineludibilità della trasformazione digitale, la centralità del fattore umano nei processi di innovazione tecnologica, la necessità di fare rete e condividere risorse, progettualità e buone pratiche, rappresentano le principali lezioni apprese da questa drammatica fase della nostra storia, che dovranno inevitabilmente guidare le scelte future.

È innegabile che il principale tesoro di questa esperienza sia rappresentato proprio dall'acquisita consapevolezza della centralità della trasformazione digitale, anche e soprattutto a livello politico. Già in sede di commento degli avvenimenti dello scorso anno, avevamo evidenziato alcuni importanti elementi di discontinuità su questo fronte. La definizione di scenari di sviluppo che, tanto a livello europeo che nazionale, collegavano il tema dell'innovazione tecnologica alla sostenibilità sociale e ambientale, rappresentavano un primo e fondamentale segnale di un cambiamento di approccio alle politiche sul digitale. Una convinzione ulteriormente rafforzata dall'emergenza Covid.

Nel suo importantissimo discorso sullo stato

dell'Unione, la Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen ha ribadito la volontà di fare dei prossimi dieci anni "**il decennio digitale europeo**", affermando ancora una volta come "la trasformazione verde e quella digitale sono sfide indissociabili", quasi legate l'una all'altra da un nesso causale.

Un approccio che trova riscontro anche nel contesto nazionale, con Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che, per la prima volta, individua esplicitamente l'innovazione e la digitalizzazione come fattori chiave per la promozione di uno sviluppo sostenibile, etico e inclusivo, in continuità con quanto affermato dal Piano "Italia 2025", presentato alla fine del 2019.

Eppure, siamo ancora lontani dalla definizione di una strategia di ampio respiro, in grado di coniugare questi due obiettivi e disegnare un nuovo modello di sviluppo, di cui la "PA digitale" sappia essere uno dei principali motori. Sebbene i numerosi provvedimenti adottati nel corso dell'anno, per fronteggiare l'emergenza, abbiano riconosciuto la centralità della digitalizzazione come elemento chiave per la ripresa, le diverse azioni intraprese sembrano difettare della coerenza necessaria a costituire il quadro di riferimento in cui muoversi per affrontare le sfide che attendono il paese. Pur ponendo obiettivi auspicabili e tutto sommato fattibili, molti di questi provvedimenti hanno sostanzialmente riconfermato obblighi e adempimenti già previsti, prorogando ulteriormente scadenze disattese e rivedendo, talvolta al ribasso, i risultati attesi.

Azioni quindi insufficienti a definire una strategia di rilancio coraggiosa e ambiziosa. Quell'ambizione a cui la stessa Commissione europea invita gli Stati membri della UE nelle sue linee guida per la stesura dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui si prevede, tra le altre cose, che ogni piano includa un livello minimo del 20% della spesa relativa al digitale.

Proprio i 750 miliardi di euro stanziati per il NextGenerationEU, 209 dei quali saranno destinati all'Italia, rappresenteranno il banco di prova per la capacità del nostro paese di "fare rete" per disegnare una **visione condivisa di futuro**.

Nelle sue linee guida per la predisposizione dei progetti che comporranno il PNRR, il Governo riprende la centralità della transizione digitale e indica come prima delle nove direttrici di intervento del PNRR "Un paese completamente digitale" e come prima delle sei "missioni" del piano la "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo". La sfida che si pone ora di fronte a noi è orientare le risorse al raggiungimento di pochi obiettivi chiari e ambiziosi, che costituiscano le fondamenta di una nuova politica d'innovazione per i decenni a venire, e di concentrare gli sforzi su quei grandi progetti-paese in grado di creare valore pubblico e produrre benefici reali per cittadini e imprese, evitando di ricadere nella trappola dei finanziamenti a pioggia.

Nella definizione di questa strategia di lungo periodo sarà necessario tener conto di una serie di elementi imprescindibili, molti dei quali sono emersi con forza dai diversi confronti con stakeholder e protagonisti dell'innovazione, organizzati nel corso di questo lungo e turbolento anno.

Innanzitutto, la **definitiva consapevolezza**, a tutti i livelli, che la trasformazione digitale non debba più essere considerata come un settore di *policy* o uno specifico aspetto dei processi di ammodernamento della PA, ma come l'ecosistema di riferimento per qualsiasi modello di sviluppo equo e sostenibile.

In secondo luogo, il rafforzamento di quelle **leve** in grado di abilitare l'efficace attuazione e realizzazione dei progetti strategici che verranno individuati dal Governo. Tra le più importanti ricordiamo:

- Lo sviluppo delle competenze digitali e trasversali all'interno delle amministrazioni, la cui assenza ha rappresentato il vero freno all'attuazione dei diversi processi lentamente avviati nel corso del tempo.
- Il potenziamento della governance dell'innovazione, aspetto su cui lo scorso anno sono già stati fatti enormi passi in avanti, con la nomina di un Ministro dedicato, la costituzione del Dipartimento per la trasformazione digitale, e una più chiara definizione del ruolo dell'Agenzia per l'Italia digitale. Ciò nonostante, emerge ancora con forza la necessità di una governance più coesa e strutturata, che riesca a coordinare la pluralità e la complessità dei soggetti istituzionali chiamati a operare per la trasformazione digitale della PA.
- Una maggiore diffusione degli strumenti di accompagnamento all'innovazione, che consentano anche alle amministrazioni più piccole e meno strutturate di sfruttare le risorse finanziarie e strumentali messe a disposizione a livello centrale. Un aspetto sui cui il nuovo piano triennale pone particolare attenzione, ma sui cui ci si aspetta un deciso cambio di passo rispetto al passato.
- Una limpida definizione dei ruoli tra pubblico e mercato, e un profondo ripensamento dei modelli di *procurement*, ancora oggi poco adeguati a sostenere delle reali politiche di innovazione, e che rischiano di minare in partenza la possibilità di sfruttare al meglio le risorse provenienti dall'Europa.

Infine, la massima condivisione di obiettivi e azioni, da individuare e perseguire attraverso la collaborazione costante tra istituzioni di governo e stakeholder pubblici e privati. Perché i piani strategici sono fondamentali, ma ancor più fondamentale è il coinvolgimento di tutti quei soggetti reali, quotidiani, della società, che in molti casi hanno rappresentato la prima linea nella gestione dell'emergenza, e senza i quali innovazione e sviluppo non sono realizzabili.

Tesi / TRASFORMAZIONE DIGITALE

CANTIERE TRASFORMAZIONE DIGITALE

Scopri i protagonisti del Cantiere

Il **Cantiere trasformazione digitale** è il laboratorio di FPA dedicato ai percorsi di attuazione del Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione. Il Piano pone le PA di ogni ordine e grado di fronte a sfide tecnologiche, culturali e organizzative che possono essere affrontate solo attraverso una fattiva collaborazione tra diverse amministrazioni, e tra queste e i *vendor* tecnologici.

Organizzato in collaborazione con la Direzione Centrale Organizzazione Digitale (DCOD) di INAIL, il Cantiere aggrega la community dei più autorevoli operatori pubblici e privati responsabili dell'attuazione del processo di digitalizzazione della PA italiana. L'edizione 2020 ha visto la partecipazione di oltre 90 rappresentanti di amministrazioni centrali e locali, tra Responsabili per la Transizione Digitale (RTD), Responsabili dei sistemi informativi (CIO), Responsabili della sicurezza informatica (CISO) e IT manager, oltre ai rappresentanti delle aziende partner dell'iniziativa: Aruba, Akamai, Cast, DXC Technology e Samsung.

Il percorso del Cantiere si è focalizzato sulla definizione di una serie di *challenge* inerenti al processo di attuazione del piano triennale. Attraverso tecniche di *design thinking* i partecipanti hanno collaborato all'individuazione di soluzioni condivise per le diverse sfide individuate.

Nel corso dell'anno, il Cantiere ha operato attraverso tre distinti gruppi di lavoro che hanno approfondito tre direttrici della strategia italiana per la PA digitale:

- **Cloud PA:** partendo dal modello definito dal piano triennale, il gruppo ha lavorato all'individuazione degli ingredienti necessari a una transizione al cloud ottimale: visione, intesa come capacità di interpretare il *business case cloud* e definire la strategia di evoluzione; maturità organizzativa negli enti, anche evolvendo verso logiche *agile*; modalità di lavoro, ovvero capacità di sfruttare il cloud come strato tecnologico fondante di una trasformazione profonda del ruolo della direzione IT; competenze necessarie a guidare il percorso verso il cloud. In base a questi elementi, sono state sviluppate delle linee guida per l'adozione del cloud nelle sue diverse fasi, basate sulle esperienze concrete delle pubbliche amministrazioni partecipanti.
- **Sicurezza informatica:** il gruppo ha lavorato all'individuazione dei fattori chiave che consentono di prevenire gli incidenti di sicurezza che possono portare a violazioni dei dati e dei servizi, a partire dagli strumenti già a disposizione degli enti (linee guida AgID, Enisa, Cloud Marketplace, ecc.) e delle strategie di *outsourcing* già sperimentate in ambito privato, al fine di sviluppare *business case* utili alle PA, per la compilazione di *checklist* di autovalutazione specifiche per le diverse tipologie di incidenti e finalizzate all'identificazione di percorsi di rafforzamento della sicurezza e della conformità agli adempimenti normativi.
- **Servizi pubblici digitali:** il gruppo si è focalizzato sull'individuazione di alcuni servizi, erogati da diverse amministrazioni, che possono essere unificati o sviluppati in maniera congiunta, basati sulla condivisione degli asset delle PA centrali e sulla complementarità con i servizi già erogati da Comuni ed enti locali. L'analisi si è focalizzata su due specifici eventi di vita o di business, inerenti ai target cittadino (evento "avere un figlio") e PMI (evento "ricevere un finanziamento"). Partendo dall'attuale ecosistema di attori coinvolti, processi e relazioni che definiscono i due eventi individuati, il gruppo ha lavorato alla ridefinizione delle relative *journey map*, al fine di migliorare l'esperienza d'uso dell'utente e abilitare l'attuazione del principio '*once only*'.

I risultati dell'analisi svolta dal gruppo di lavoro saranno contenuti in un **report finale**, che verrà presentato nei primi mesi del 2021.

Photo by Diana Parkhouse on Unsplash

Focus on / TRASFORMAZIONE DIGITALE

RESPONSABILI PER LA TRANSIZIONE DIGITALE: FORMAZIONE E COMMUNITY BUILDING LE CHIAVI PER LA DEFINITIVA VALORIZZAZIONE DI QUESTA FIGURA

di **Andrea Baldassarre**
Responsabile Area Content FPA

Il 2020 potrebbe essere ricordato come un anno di svolta nel complesso processo di valorizzazione del Responsabile per la Transizione Digitale (RTD), figura strategica introdotta nel 2016[1] con la modifica del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), la cui importanza è stata a lungo sottovalutata da molte amministrazioni.

Nell'anno caratterizzato dalla pandemia globale da Covid-19 che ha impresso una forte accelerazione ai processi di innovazione lentamente avviati nel corso del tempo, i Responsabili per la transizione digitale hanno giocato un ruolo essenziale nella gestione dell'emergenza all'interno degli enti pubblici. Una centralità confermata tanto dalla crescita delle nomine quanto da alcune dinamiche interne a molte PA, che mettono in evidenza come la figura del RTD abbia ormai assunto quella rilevanza richiamata tanto dal CAD quanto dai diversi documenti strategici sulla PA digitale, *in primis* il Piano triennale per l'informatica nella PA di AgID.

Partendo dai numeri, non si può non ricordare come sin dall'entrata in vigore della norma che stabilisce l'obbligo per tutte le amministrazioni di individuare un ufficio a cui affidare "la transizione alla modalità operativa digitale" e il relativo responsabile, il processo di nomina degli RTD sia stato piuttosto lento e disomogeneo, soprattutto a livello locale. Secondo i dati del **Referto della Corte dei Conti** sullo stato di attuazione del Piano triennale nelle PA locali (agosto 2020), alla fine del 2019 poco meno del 37% delle amministrazioni territoriali aveva nominato un Responsabile per la transizione al digitale. Nel corso del 2020, le amministrazioni che hanno individuato il proprio RTD sono però passate dalle 5.432 di gennaio alle 6.183 di novembre (ultimo dato disponibile al momento della realizzazione di questo contributo). Una crescita importante, considerando che nel mese di marzo il numero di RTD nominati era sceso a 4.500 per effetto della decadenza di tutti gli RTD delle scuole italiane, disposta dal provvedimento[2] del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che ha individuato nel RTD del Ministero il responsabile unico (in forma associata) per tutti gli istituti scolastici di ogni ordine e grado.

La rete degli RTD rappresenta un elemento fondamentale per accompagnare e supportare le diverse amministrazioni nell'attuazione degli obiettivi di transizione al digitale previsti dalla strategia italiana

Ma il rafforzamento della figura del RTD non si limita al mero dato numerico. Ciò che ha contraddistinto l'anno appena concluso è stata infatti la maggiore considerazione, a livello politico e amministrativo, della centralità di questa figura nei processi di innovazione della PA italiana. Lo confermano gli spunti emersi dai numerosi confronti organizzati durante l'anno con la community RTD di FPA, che hanno evidenziato una maggiore consapevolezza non solo dell'importanza della trasformazione digitale come elemento di resilienza e ripresa, ma anche della figura del RTD come elemento catalizzatore di questa trasformazione.

Già in fase di commento del 2019 avevamo evidenziato come la grande novità introdotta dalla modifica dell'articolo 17 del CAD fosse rappresentata dalla previsione di una figura molto diversa dal tradizionale responsabile dei sistemi informativi, o *chief information officer* (CIO), di cui il RTD può sicuramente rappresentare la naturale evoluzione. Non uno specialista, ma un coordinatore multidisciplinare, chiamato a valutare qualità, utilità ed efficacia dei processi per produrre innovazione a vantaggio dell'intera collettività. Un facilitatore a supporto del decisore politico, in grado di rendere comprensibili e applicabili le strategie digitali dell'ente. Una figura in grado di tradurre il percorso di transizione al digitale in una vera e propria azione di *change management*, che vada oltre la mera dimensione tecnologica per produrre un elevato impatto anche sotto il profilo organizzativo e culturale.

Queste caratteristiche distintive sono emerse con forza nella fase di lockdown, durante la quale i RTD hanno svolto un ruolo fondamentale nel guidare e abilitare i processi necessari a garantire la continuità operativa delle diverse amministrazioni, acquisendo autorevolezza tanto agli occhi del vertice apicale quanto ai dipendenti dell'ente. L'emergenza ha necessariamente portato la trasformazione digitale ai primi posti della scala di priorità delle organizzazioni pubbliche: l'offerta di servizi pubblici digitali semplici da usare o l'adozione di modalità di lavoro agili e flessibili, abilitate dalle nuove tecnologie, sono oggi considerate non più un semplice corollario dell'ordinaria attività amministrativa, ma fattori cruciali per la vita stessa delle istituzioni. In questo nuovo contesto, il legame diretto tra RTD e organo di vertice politico (o amministrativo), richiamato dallo stesso articolo 17 del CAD, risulta notevolmente rafforzato. Sindaci e amministratori locali hanno infatti trovato nel Responsabile per la Transizione Digitale il punto di riferimento non solo per l'adozione degli interventi di natura tecnologica necessari a fronteggiare la pandemia, ma anche e soprattutto per la creazione di quell'*humus* organizzativo e culturale imprescindibile per il radicale ripensamento del modo di lavorare nelle amministrazioni pubbliche.

L'accelerazione impressa a digitalizzazione dei servizi e adozione del lavoro agile ha infatti consentito a molti RTD di superare quella diffidenza atavica verso il cambiamento tipica di molte organizzazioni pubbliche, che il lockdown ha evidentemente attenuato. Le testimonianze di molti RTD della community FPA hanno evidenziato come la gestione dell'emergenza abbia rappresentato una fondamentale occasione di coinvolgimento di dirigenti e funzionari nello sviluppo e nella diffusione di un nuovo modo di intendere il lavoro, che ha contribuito a superare quel sentimento di sospetto verso la trasformazione digitale che attanagliava larghe fasce dei dipendenti pubblici.

Quella che emerge dalla crisi del 2020 è quindi una figura notevolmente rafforzata, quanto meno nelle amministrazioni più virtuose, che ne hanno compreso la centralità nella governance dei processi di innovazione. Eppure, c'è ancora molto da fare per garantire che in tutte le amministrazioni italiane il RTD assuma quel ruolo di "abilitatore digitale" in grado di facilitare il raggiungimento degli obiettivi individuati dal **Piano triennale 2020-2022**. È proprio il nuovo piano di AgID a elencare alcune delle azioni necessarie a quel consolidamento del ruolo del RTD che lo stesso documento identifica come una delle principali "leve" per l'innovazione delle PA e dei territori. Azioni a cui non sembrano però corrispondere risultati attesi adeguati alla centralità della figura.

Innanzitutto, è necessaria una decisa **accelerazione sul fronte delle nomine** da parte delle amministrazioni ancora inadempienti. Sebbene il 2020 abbia fatto registrare un importante miglioramento su questo fronte, siamo ancora piuttosto lontani da un numero soddisfacente di responsabili nominati, soprattutto nelle amministrazioni territoriali. La definizione di un vademecum per la nomina di RTD in forma associata, prevista dal Piano 2020-2022, potrà in questo senso rappresentare un fattore essenziale per garantire alle amministrazioni locali di usufruire di un'opportunità già offerta dal CAD, ma ancora oggi poco sfruttata. L'auspicio è però quello di raggiungere numeri superiori a quelli previsti dal Piano, che si limita a stabilire un incremento del 10% delle amministrazioni che hanno nominato un RTD per il 2021 rispetto alla *baseline* del 2020, e del 20% nel 2022.

In secondo luogo, è necessario mettere in campo un poderoso piano di formazione per gli RTD, che consenta a tali figure di acquisire quelle "ade-

[1] Decreto legislativo n. 179 del 26 agosto 2016
[2] Nota MIUR 5 novembre 2019

Approfondimenti / TRASFORMAZIONE DIGITALE

guate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali" richiamate dallo stesso Codice dell'amministrazione digitale. Giova qui ricordare i numeri del già citato Referto della Corte dei Conti che evidenziava come, nel 68% dei casi, gli RTD nominati delle amministrazioni locali risultavano privi di specifiche competenze nel campo IT. Anche in questo caso, la realizzazione di un programma di formazione avanzato per gli RTD, prevista dall'ultima edizione del Piano triennale, rappresenta sicuramente un'iniziativa auspicabile, ma il termine piuttosto lontano per il suo completamento (fine 2022) sembra un po' contrastare con la necessità di un immediato cambio di passo nello sviluppo di quelle competenze necessarie a svolgere il ruolo, come più volte ribadito anche dalla community RTD di FPA nel corso dell'anno.
Ultima, ma non per importanza, la costruzione di una vera **rete dei Responsabili per la transizione al digitale**. Già prevista dal Piano 2019-2021, la rete degli RTD rappresenta un elemento fondamentale per accompagnare e supportare le diverse amministrazioni nell'attuazione degli obiettivi di transizione al digitale previsti dalla strategia italiana. Il nuovo Piano di AgID mira a rafforzare il percorso già avviato con la precedente edizione del documento, che aveva già portato alla nascita della Conferenza dei RTD, prevedendo ora l'attivazione di una vera e propria piattaforma di community che faciliti il confronto e la condivisione di buone pratiche. È forse questa la principale lezione appresa durante questo difficile anno: la necessità di momenti di mutuo apprendimento e confronto costante, che consenta a figure chiave per l'innovazione – come gli RTD – di riconoscersi in una comunità omogenea in grado di condividere in maniera strutturata esperienze, casi di successo ed errori commessi, garantendo la concreta attuazione a livello locale dei processi di innovazione delineati dai piani strategici nazionali.

Vai al talk Digitale ed emergenza - Cosa serve per una vera transizione al digitale?

Vai All'arena delle reti Community RTD - Uno sprint sulla transizione al digitale

SUPPORTO ALLA TRANSIZIONE AL DIGITALE DELLA A.O. SAN GIOVANNI DELL'ADDOLORATA

Vai al Percorso transizione al digitale dell'A.O. San Giovanni Addolorata

La Direzione Strategica dell'Azienda Ospedaliera San Giovanni Addolorata ha avuto, tra i suoi obiettivi 2020, la promozione dell'innovazione gestionale all'interno della struttura, muovendo da una riflessione sulla cultura e sull'orientamento al digitale dell'organizzazione, anche alla luce dello stimolo che il ruolo del Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) rappresenta secondo il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

L'Azienda ha focalizzato dunque l'attenzione sui seguenti punti:

- competenze digitali e manageriali da agire all'interno dell'organizzazione per favorire l'innovazione,
- piano della formazione per il potenziamento delle competenze,
- impatti della transizione al digitale in azienda, in funzione dell'attuale maturità digitale.

Alla luce di questa visione, FPA e P4I (entrambe società del Gruppo Digital360) hanno avviato il supporto all'A.O. San Giovanni Addolorata nell'erogare il **Percorso di Transizione al Digitale** indirizzato a 12 dipendenti dell'A.O., che ha tenuto conto delle competenze digitali, manageriali e gestionali che devono essere agite all'interno dell'organizzazione per diffondere l'innovazione, e dell'attuale livello di conoscenza posseduto da un

target di figure identificate dalla Direzione. Tale percorso ha previsto, come parte integrante della formazione, un momento di verifica della maturità digitale dell'azienda e degli impatti che la transizione al digitale comporta a livello organizzativo.

Dettaglio attività
Nella piattaforma, il percorso è stato organizzato in 8 corsi:

- Innovation management | Open innovation
- Smart working | Contesto e leve progettuali per il cambiamento organizzativo delle PA
- Project management | Passare da una progettazione tradizionale a cascata a metodologie più agili
- Data management | Strumenti e tecniche per produrre e valorizzare i dati aperti
- Servizi digitali | Progettare servizi usabili con lo *human centred design*
- Servizi digitali | *Customer experience*: strategie e metodologie, tecnologie e approcci
- Sicurezza e privacy | Perché la *Cyber Security* è un problema che ci riguarda tutti
- Sicurezza e privacy | GDPR

Periodo di erogazione
Da giugno a dicembre 2020

INTEROPERABILITÀ E DATA GOVERNANCE NELLA NUOVA NORMALITÀ, COSA RESTERÀ DI QUEST'ANNO |

di **Marina Bassi**
Project Officer Ricerca, Advisory & Formazione FPA

Ricorderemo questo 2020 come l'anno in cui ci siamo accorti dell'importanza della relazione tra i dati, sia a livello nazionale che sovranazionale. La spinta data alle informazioni rilasciate in tempo reale e alla loro visualizzazione (e relativa interpretazione) durante l'emergenza sanitaria, grazie anche agli sforzi delle amministrazioni a più livelli, è stata – e potrebbe continuare a essere – la base per riflettere in termini duraturi sulle politiche *data driven*.
A livello cogente, la Commissione europea aveva già avvertito della necessità di una governance tra gli Stati membri dell'Unione europea, ben prima che il dato diventasse un elemento imprescindibile della crisi. Con la Comunicazione COM (2020) 66 sulla *Data Strategy*[1] dell'ormai lontano 19 febbraio, infatti, la Commissione europea aveva inaugurato un nuovo decennio per l'innovazione basato sui dati, individuando nella costruzione di un *data space* europeo, l'occasione definitiva di avvicinamento dei cittadini, delle imprese e delle amministrazioni europee al *single market*. Gli sforzi dell'Unione europea sono poi rientrati anche nel percorso di innovazione italiano, tra le novità sul capitolo dedicato ai dati nel Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022 pubblicato questa estate.
Nel frattempo, mentre si innescava appena la scintilla di cambiamento anche culturale nei comportamenti delle amministrazioni sull'uso e riuso dei dati[2], è arrivata l'emergenza, e ciò che poteva essere possibilità è diventato mandatorio, per le PA locali quanto per quelle nazionali e internazionali. In termini di impatto, sulle PA locali l'emergenza ha avuto un doppio valore[3]: da un lato, ha insegnato definitivamente ai Comuni il significato del lavorare sui dati e quali siano le reali opportunità legate al digitale in maniera trasversale, dal dirigente al funzionario, dagli uffici amministrativi a quelli di comunicazione, incrociando tutta la filiera di produzione di servizi pubblici; dall'altro, è evidente come anche il cittadino abbia cominciato ad abituarsi ad avere un'informazione basata sui dati. Il percorso era già cominciato, seppur timidamente, con le disposizioni sull'accesso civico generalizzato, che pian piano hanno portato il cittadino a esercitare il proprio diritto alla conoscenza, educandolo a un regime di informazione permanente.

Ciò che emerge dal quadro europeo di quest'anno è che, l'armonizzazione dei dati tra amministrazioni locali prima, e poi tra Stati, non può non passare da investimenti di qualità, pensati necessariamente prima delle situazioni di crisi

Questa visione va letta in combinato disposto con il punto di vista delle amministrazioni centrali e sovranazionali, creando così un filo diretto tra strategia e messa a sistema delle politiche sul territorio. Ciò che emerge dal quadro europeo[4] di quest'anno è che, l'armonizzazione dei dati tra amministrazioni locali prima, e poi tra Stati, non può non passare da investimenti di qualità, pensati necessariamente prima delle situazioni di crisi. Si tratta di una vera pianificazione che, per forza di cose, non può essere costruita con scarsità di tempo. Se c'è qualcosa che di positivo – o quantomeno formativo – ci lascia questa esperienza, è che la gestione corretta dei dati, che ormai non possono essere solo pubblici, deve diventare necessariamente uno dei pilastri architetturali dell'innovazione del prossimo decennio. Il passo della Commissione, in questo senso, è dato chiaramente dall'intenzione di costruire i *data space*, gli ambienti contenitori non solo di

dati, ma anche di dare regole comuni per il loro utilizzo e la loro distribuzione in virtù del principio di *privacy by design*, nonché dalla necessità di tutelare la concorrenza equa e le esigenze di mercato per coloro che si trovano a essere fornitori di piattaforme private che gestiscono dati.

Quest'ultimo punto apre ad altre due considerazioni che possiamo fare sull'anno appena trascorso: una riguarda la relazione tra dati pubblici e dati privati a valore sociale; l'altra, di carattere infrastrutturale, che afferisce al contesto di interoperabilità tra dati e servizi, nel territorio nazionale quanto in quello europeo.

In merito alla prima considerazione, quest'anno abbiamo appreso come alcuni dati, che non sono nel diretto possesso delle amministrazioni, e non sono pubblici, possono anch'essi cooperare all'emersione di informazioni fondamentali, utili alla corretta individuazione di *policy* pubbliche. Si tratta dei dati in possesso di attori privati, come piattaforme di servizi e telecomunicazioni. L'investimento che ci attende nel prossimo futuro, in questo senso, è lavorare sull'integrazione di fonti di dati tradizionali e atipiche, e non sarà affatto semplice. Il modello dovrà essere quello di una tecnologia che aiuti a risolvere i problemi attraverso un sistema coerente con i nostri valori delle carte costituzionali, e che al tempo stesso favorisca il terreno fertile per le nuove generazioni di imprenditori e *designer* di servizi[5].

Rispetto al punto sull'interoperabilità, è chiaro come quest'anno abbia portato alla luce proprio la mancanza di pianificazione e di dialogo delle macchine, così come degli Stati membri, nonostante un framework europeo di interoperabilità consolidato. Si tratta di un problema tecnologico quanto culturale, che ha avuto come risultato, nel caso dell'emergenza sanitaria, lo sviluppo di applicazioni di tracciamento in maniera decentrata, con le conseguenze che conosciamo sullo scambio di dati in tempo reale e tra confini nazionali. Il lavoro del prossimo futuro sarà quindi, in termini di interazione tra dati e servizi, come garantire la ricostruzione della filiera del dato, degli spostamenti e, nel caso che ci ha coinvolti quest'anno, della storia clinica, anche oltre confine.

Guardando in prospettiva, possiamo sintetizzare due lezioni fondamentali apprese, che non potremo dimenticare, e che portiamo con noi dopo questo 2020 così particolare:

- Dapprima, non possiamo più permetterci di tornare indietro su alcune di quelle modalità di interazione – digitale, si intende – tra cittadino e pubblica amministrazione, che in tanti casi sono ormai acquisite. Questo implica una maggiore responsabilità sul soddisfacimento dell'aspettativa dei cittadini, che evolvono sempre più verso l'utilizzo di canali digitali avanzati, e che pretendono che le amministrazioni si comportino di conseguenza.
- Proseguendo, è evidente come l'interoperabilità sia ormai un vero fattore abilitante per la libertà di movimento delle persone, e ciò è tanto vero quando questa mobilità è in qualche modo resa difficile dalle circostanze emergenziali. La sua assenza, di fatto, diventa restrizione di una libertà fondamentale.

[1] Inserita nel più ampio contesto della strategia Shaping Europe's digital future, che pone la sovranità digitale europea facendo interagire tecnologie, sostenibilità ed equa competitività.

[2] Tanto caldeggiato dalla Direttiva aggiornata 1024/2019, sempre di vocazione europea.

[3] Da una testimonianza di Marina Galluzzo, Ufficio Comunicazione – Comune di Udine.

[4] Da una testimonianza di Emanuele Baldacci, Direttore della Digital Service Unit presso la DG Digit – Commissione Europea

[5] Punto di partenza di questo percorso è il lavoro, sempre a cura della Commissione Europea, reso noto come *Guidance on private sector data sharing* (aggiornato a marzo 2020).

PANDEMIA E OPEN DATA. IL 2020 DELLA TRASPARENZA ORDINARIA DEI DATI

di **Marina Bassi**
Project Officer Ricerca, Advisory & Formazione FPA

L'emergenza sanitaria vissuta quest'anno ha definitivamente fatto comprendere l'importanza che hanno i dati per il monitoraggio e per la gestione tecnica e politica, non più e non solo, a questo punto, di un'emergenza nazionale, ma più in generale delle politiche pubbliche. Sulla base dei dati disponibili è stato possibile gestire negli ospedali l'aumento dei posti letto in terapia intensiva, nonché valutare l'efficacia delle tante misure prese per contrastare il diffondersi del virus, garantendo nello stesso tempo il supporto sanitario a chi ne veniva colpito. La tradizionale conferenza stampa delle 18.00 è servita, nei primi mesi di quest'anno, proprio a comunicare dati relativi all'andamento dell'epidemia, inizialmente pubblicati come file PDF.

Sebbene oggi esistano casi virtuosi a valenza anche nazionale, il panorama risulta ancora troppo frammentato e, nonostante i numerosi sforzi anche in ambito normativo, risulta ancora una certa distanza tra quello che dovrebbe essere open data oggi, e quello che è in realtà

Tuttavia, e ormai lo sappiamo, pubblicare i dati attraverso documenti PDF ne rende difficoltoso il riuso. I dati vanno estratti e trasformati in un formato *machine-readable* per essere riutilizzati, e la collaborazione tra l'associazione onData e il Dipartimento della Protezione Civile di quest'anno lo ha dimostrato[1]. Si è trattato di un'azione di risposta del Dipartimento, che a partire dalla prima decade di marzo 2020 ha accolto di buon grado la richiesta dal basso della società civile di pubblicare i dati riferiti alla pandemia in formato libero e aperto. Nel giro di qualche giorno, infatti, tutti i dati necessari sono stati pubblicati all'interno di questo *repository* ufficiale, accelerando i ragionamenti di apertura che i tecnici e i responsabili della Protezione Civile avevano già avviato, e che la pandemia ha reso inevitabili.

L'esempio del Dipartimento della Protezione Civile, nello storico di quest'anno, è rimasto e resterà la buona pratica (citata anche nell'*Open Data Maturity Report 2020*) da seguire, da ora in poi, nell'ordinarietà della pubblicazione dei dati. Ciò però, paradossalmente, sottolinea anche la netta ed evidente lacuna esistente tra l'*oggi* e il *fino a oggi*, e verrebbe da pensare che, se non fosse stato per la pandemia, probabilmente avremmo continuato a non sentire l'esigenza dell'uso e riuso quotidiano dei dati. Non solo, l'altro elemento da aggiungere è che, sebbene oggi esistano casi virtuosi a valenza anche nazionale, il panorama risulta ancora troppo frammentato e, nonostante i numerosi sforzi anche in ambito normativo[2], risulta ancora una certa distanza tra quello che dovrebbe essere open data oggi, e quello che è in realtà. Adesso è il momento di dare il giusto valore alle pratiche, comunicando le potenzialità della raccolta dei dati e della loro divulgazione. L'iniziativa Dati Bene Comune, lanciata questo autunno, sempre a cura dell'associazione onData, ha avuto proprio questo obiettivo. Nata a margine del decreto che ha assegnato le varie zone di rischio alle regioni italiane, e che ha visto per la prima volta concretizzarsi la relazione tra decisione e dato, la campagna ha raggiunto, al momento in cui si scrive[3], più di 150 adesioni da parte di organizzazioni, e quasi 40mila firme dalla società civile. Quello che colpisce, oltre chiaramente ai numeri, è la provenienza delle adesioni stesse, che in poche settimane sono arrivate in maniera orizzontale da tanti settori e professionisti con esigenze e competenze molto diverse tra loro, a voler dimostrare che il dato aperto non è solo una

questione sanitaria, ma copre trasversalmente tutte le economie territoriali, nazionali e sovranazionali.

Qual è la sfida su cui ragionare da oggi in poi, allora? Per il futuro, è importante che le politiche di monitoraggio di accesso e pubblicazione dei dati siano viste come una formalità, mantenendo sempre la privacy e la sicurezza nazionale, ma con la consapevolezza del dato indispensabile e incredibilmente utile[4]. Tre obiettivi da raggiungere – o cui tendere quanto meno –, in questo senso:

- Dapprima, è necessario rendere il dato libero trasparente. L'accento non è qui inteso però nel senso consueto di *accountability*, dell'evidenza. Il senso qui è da ricercare nell'elevazione del dato libero e aperto come bene comune, esattamente come può essere l'acqua potabile o l'aria. In altre parole, irrinunciabile materia prima, la cui esistenza e diffusione sono addirittura scontate.
- In secondo luogo, da oggi in poi non ci sarà più spazio per lesinare sulla qualità dei dati liberi. Se fino a quest'anno abbiamo lodato esperienze e progetti sul tema open data in realtà appena sufficienti, l'esempio del Dipartimento della Protezione Civile, così come il potenziamento della comunicazione anche giornalistica attraverso *dashboard* analitiche e infografiche esplicative, non ci permetteranno più di non considerare la qualità del dato come elemento prioritario del racconto.
- Per concludere, cultura del dato non potrà essere se non passerà dal potenziamento delle competenze digitali. Il dato libero e aperto, come abbiamo detto spesso nel corso di quest'anno e anche precedentemente, è uno strumento per la realizzazione di altri prodotti. Se questo è vero, è vero anche che, come tutti gli strumenti, deve saper essere capito e gestito con cura. Il dato libero e aperto sarà il dato rilasciato *machine-readable*, con licenza aperta, completo e nel formato corretto.

Abbiamo già tutti gli ingredienti per una ricetta perfetta: strategia europea, Piano triennale per l'informatica nella PA 2020-2022, Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informatico pubblico, esperienze territoriali e nazionali. Non dobbiamo creare nulla, la ruota c'è. Da adesso in poi dobbiamo rendere il suo "girare" permanente.

[1] Da una testimonianza di Vincenzo Patruno, Vicepresidente OnData.

[2] Il riferimento è, tra gli altri, al Codice dell'amministrazione digitale e alle Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

[3] Aggiornamento al 10.12.2020.

[4] Da un contributo di Andrea Borruso, Presidente onData

IL DESIGN DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE A MISURA DI TEMPO, CULTURA E PREFERENZE INDIVIDUALI

di **Gianluca Sgueo**
Policy Analyst presso il Parlamento Europeo

Si discute molto dei benefici che le pubbliche amministrazioni ricaverebbero dall'uso di tecnologie digitali. Ma quali sono, invece, i problemi che genera il binomio tecnologia-politiche pubbliche? Almeno tre. Anzitutto, un problema di (percezione del) tempo, poi uno relativo al divario culturale, infine, un terzo problema di adattamento delle preferenze. Sono tre problemi diversi, ma dal comune denominatore: il design.

L'innovazione tecnologica applicata alla pubblica amministrazione impone di fare i conti con un problema di attese (e quindi di percezione del tempo), uno di divario culturale e uno di preferenze. È possibile aggirare questi ostacoli ripensando processi e servizi

Iniziamo dal primo problema, con una domanda: in che modo la tecnologia modifica la percezione del tempo? Possiamo dire che tutte le tecnologie hanno un impatto sul tempo. La diffusione capillare e pervasiva delle tecnologie digitali nella vita di un numero crescente di individui – unitamente al processo di crescita esponenziale del progresso tecnologico – trasformano la nostra percezione del tempo. Agiscono, tra le altre cose, sulla soglia di tolleranza al ritardo. Facendo un esempio, attraverso qualsiasi dispositivo mobile possiamo acquistare un biglietto aereo, ordinare una cena, prenotare una corsa in taxi, oppure trovare l'anima gemella. Per compiere queste azioni impieghiamo pochi movimenti. Dal momento in cui accediamo all'applicazione a quello in cui il nostro desiderio è soddisfatto, abbiamo interagito fisicamente con lo schermo del nostro cellulare mediamente cinque volte. Il tempo necessario per soddisfare un bisogno viene così compresso dalla tecnologia mobile nell'arco di pochi minuti, a volte addirittura secondi.

Immaginiamo ora l'interazione con una struttura pubblica. Prendiamo ad esempio la procedura per la riscossione del "bonus mobilità" previsto dal c.d. "Decreto Rilancio", approvato dal Governo italiano nel maggio 2020. Per riscuotere il bonus, gli utenti hanno atteso sei mesi. Dopo essersi connessi alla sala virtuale adibita presso il Ministero dell'ambiente, hanno ricevuto l'assegnazione casuale di un posto in fila (senza distinzione tra richieste di rimborso e domande di *voucher*). Arrivato il proprio turno, dopo venti minuti hanno subìto il *logout* forzato. I più sfortunati, oltre alle attese organizzative di gestione di erogazione, si sono trovati anche a interfacciarsi con criticità di accesso mediante identità digitale. Da qui un primo problema generato dalla tecnologia digitale applicata non correttamente: la generazione di insoddisfazione quando, un utente disabituato all'attesa, viene rallentato da interazioni ormai troppo più lunghe rispetto alle sue aspettative.

C'è poi un secondo problema, di natura culturale. Ne parla il sociologo William Frederick Ogburn, quando scrive delle conseguenze prodotte dalla differenza di passo, nel processo di trasformazione dei diversi segmenti culturali di una società. Un esempio tipico lo offrono l'educazione e la tecnologia. Poiché i metodi educativi si evolvono più lentamente rispetto alle tecnologie usate a scopi educativi, il processo di riadattamento dei primi rispetto alle seconde genera frizioni. Basti guardare all'emergenza sanitaria globale scoppiata nel 2020. Quest'ultima ha reso evidenti le drammatiche differenze tra i metodi educativi applicati dalla maggioranza degli istituti di formazione superiore e universitari, e le tecnologie disponibili per l'insegnamento a distanza. Per una volta, sono stati tutti d'accordo. L'adeguamento

frettoloso e forzato alla didattica a distanza ha alimentato frustrazione tra gli studenti, delusione tra i genitori e scoramento tra gli insegnanti.
Si può ovviare a questi problemi di natura culturale e temporale? Nel libro *The Sciences of the Artificial*, pubblicato nel 1969, il premio Nobel per l'economia Herbert A. Simon parla di *design process* – ovvero del processo di trasformazione di una situazione attuale in una preferenziale. Secondo Simon si possono cioè "ridisegnare" le interazioni tra soggetti (nel nostro caso, individui e strutture pubbliche), tenendo a mente le preferenze espresse dai primi e le esigenze cui sono vincolate le seconde. Oggi si parla di *design thinking* applicato alle amministrazioni. La Commissione europea, per fare un esempio, nel piano per la sostenibilità ambientale dell'economia dell'Unione, European Green Deal, fa riferimento al design delle politiche pubbliche quando invita alla condivisione di idee innovative ed 'estetiche'. Attenzione però: il *design process* crea a sua volta un problema. Se con esso miriamo a trasformare l'attuale in preferibile, allora dobbiamo interrogarci su cosa sia preferibile. Qui il problema: la preferenza è per definizione un concetto flessibile. Non cambia solamente in funzione di elementi culturali diffusi (il che ci riporta indietro al problema del divario culturale) ma anche della personalità di chi decide. Peraltro, mediare tra preferenze diverse non è affatto facile. Ciò vale soprattutto nelle ipotesi di co-design, in cui più individui contribuiscono alla soluzione finale.
L'Agenzia per l'Italia digitale nelle linee guida per il design dei servizi digitali della pubblica amministrazione, parla di individuazione dei bisogni degli utenti e, per quanto possibile, di 'personalizzazione' – ovvero di adattamento alle aspettative di ciascun utente. Parla però anche di opportunità di identificare standard che consentano alla pubblica amministrazione di operare secondo economie di scala: miglior risultato con minor impiego di risorse. Numerosi interventi durante gli appuntamenti di **FORUM PA 2020** hanno sottolineato la stessa esigenza – contenere i costi, ottimizzando il risultato. Non solo, la percezione della preferenza può facilmente essere orientata da *bias* cognitivi o di percezione. L'immissione sul mercato del primo iPhone da parte della Apple decretò la fine del principale concorrente, la Nokia. L'orientamento delle preferenze di consumo non fu dettato da una valutazione razionale. Il telefono portatile della Apple non garantiva un servizio migliore rispetto ai modelli Nokia (semmai il contrario, ad esempio per quanto riguarda il ciclo di vita delle batterie) ed era molto più costoso. L'azienda di Cupertino si impose per la capacità di orientare la preferenza a favore di un'idea, frutto di una strategia di marketing.
In conclusione, l'innovazione tecnologica applicata alla pubblica amministrazione impone di fare i conti con un problema di attese (e quindi di percezione del tempo), uno di divario culturale e uno di preferenze. È possibile aggirare questi ostacoli ripensando processi e servizi. Nel farlo, è opportuno maturare la consapevolezza che il *design thinking* non è la panacea alle disfunzioni amministrative.

RICERCA FPA: INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE DEI COMUNI CAPOLUOGO

Scopri la versione integrale di Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo e guarda l'evento di presentazione

Giunta alla sua seconda edizione, l'*Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo*, realizzata da FPA in esclusiva per **Dedagroup Public Services**, si pone l'obiettivo di misurare l'avanzamento della PA italiana nel suo percorso di innovazione, attraverso l'approfondita analisi qualitativa di un campione di 109 Comuni capoluogo, aggiornata al 31 maggio 2020.
L'indagine, presentata in occasione di **FORUM PA 2020 Resilienza digitale**, sostanzia il modello Ca.Re. (Cambiamento Realizzato) di Dedagroup Public Services, frutto di una rielaborazione del DESI (Digital Economy & Society Index) rispetto agli obiettivi definiti dalla strategia nazionale sulla PA digitale (Agenda Digitale italiana, Strategia per la crescita digitale, Piano triennale per l'ICT) e di una sua contestualizzazione a livello locale. Uno strumento operativo per misurare i risultati raggiunti, confrontarsi con altri enti e capire su quali ambiti intervenire per migliorare il proprio livello di digitalizzazione.

Guarda il digital talk di commento alla ricerca

La metodologia
L'Indagine prende in esame tre dimensioni per valutare la maturità digitale delle nostre città: *Digital public services*, che misura il livello di disponibilità online dei principali servizi al cittadino e alle imprese erogati dai Comuni capoluogo; *Digital PA*, che misura il livello di integrazione dei Comuni rispetto alle principali piattaforme abilitanti individuate dal Piano triennale per l'informatica nella PA (SPID, PagoPA e ANPR); *Digital Openness*, che misura il livello di apertura dell'amministrazione comunale in termini di numerosità e qualità dei dati aperti rilasciati e il livello di comunicazione

Photo by Gabriel Santiago on Unsplash

con la propria comunità di riferimento attraverso l'attivazione dei principali canali social.
Per ciascuno di questi indici è stato calcolato, per ogni Comune capoluogo, il livello di maturità digitale, ed è stato infine delineato l'indice generale Ca.Re., che rappresenta la sintesi dei risultati ottenuti nelle tre dimensioni.
Immaginando il percorso di digitalizzazione come una corsa di velocità, l'indagine individua tre classi di maturità digitale, che vedono i Comuni collocati in tre momenti: Blocchi di partenza, Stacco e Spinta.

I risultati
Su 109 Comuni capoluogo, 35 sono nella fase di Spinta e hanno raggiunto un buon grado di maturità digitale, 37 si attestano nella fase di Stacco e altrettanti si collocano ai Blocchi di partenza.
A conferma della possibilità di passare rapidamente al momento successivo, l'indagine registra un notevole dinamismo nelle diverse fasce di maturità, con molte città che si collocano appena sotto il punteggio-soglia della fase immediatamente successiva e che, con un minimo ulteriore sforzo, potrebbero avanzare facilmente.
L'edizione 2020 della ricerca evidenzia inoltre un elemento centrale: **la digitalizzazione oggi non è più un'esclusiva delle grandi città e delle regioni del Nord, ma coinvolge anche i centri più piccoli e le città del Centro-Sud**.
Tra le 35 amministrazioni con elevata maturità digitale ci sono 26 Comuni che raggiungono un livello almeno sufficiente in tutte e tre le dimensioni considerate (*Digital public services, Digital PA, Digital Openness*) ed elevato in almeno una di esse (classificate come "omogenee"), a cui si aggiunge un Comune con un livello "differenziato" (in fascia bassa in una dimensione e in quella più elevata nelle altre due).
Spiccano gli 8 Comuni che raggiungono il livello più alto in tutte le tre dimensioni: le grandi metropoli di **Bologna**, **Genova**, **Milano**, **Roma**, **Torino** e **Venezia**, e due medie realtà come **Cesena** e **Pisa**, a testimonianza del fatto che difficoltà strutturali oggettive (collocazione geografica e dimensione demografica) non impediscono il raggiungimento di ottimi risultati quando si è in presenza di determinate proattività soggettive.
Se è vero che nel complesso, a ottenere la migliore performance dal punto di vista territoriale sono i capoluoghi del Nord-Ovest (12 su 24 si collocano nella fase Spinta, 6 nella fase Stacco) e del Nord-Est (11 Comuni su 24 in fase Spinta, 9 in fase Stacco), e che spiccano ancora i grandi comuni (ben 11 dei 12 Comuni con più di 240mila abitanti sono in fase Stacco, uno solo in fase Spinta), anche il Sud ha importanti realtà che performano bene. Si collocano infatti nella fase Spinta: **Bari**, **Cagliari**, **Matera**, **Napoli**, **Palermo** e **Reggio Calabria**.
Inoltre, si conferma una certa vitalità delle realtà medie e medio-grandi, con un buon numero di capoluoghi con maturità digitale elevata (12 città con popolazione compresa tra i 60mila e i 120mila abitanti, 9 città con popolazione compresa tra i 120mila e i 240mila abitanti), ma non mancano infine Comuni sotto i 60mila come le due piccole città lombarde di **Lodi** e **Mantova**.

RICERCA FPA: PA E CITTADINO, QUALI STRUMENTI PER MIGLIORARE LA DIGITAL EXPERIENCE DELL'UTENZA?

Vai alla ricerca PA e cittadino, quali strumenti per migliorare la digital experience dell'utenza?

Realizzata da FPA in esclusiva per Adobe, l'indagine *PA e cittadino, quali strumenti per migliorare la digital experience dell'utenza?*, ha l'obiettivo di analizzare lo stato di avanzamento delle principali PA italiane nel loro percorso di costruzione di strumenti e servizi digitali sempre più orientati ai bisogni e alle aspettative degli utenti.
Presentata in occasione di **FORUM PA 2020 Resilienza digitale**, l'indagine è stata condotta su un campione di 60 amministrazioni (32 centrali, 28 locali) selezionate tra i principali enti responsabili dell'erogazione di importanti servizi rivolti a cittadini e imprese, attraverso un questionario strutturato somministrato a CIO (Chief Information Officer) e responsabili dello sviluppo di portali e servizi digitali delle amministrazioni, tra aprile e maggio 2020.
Lo studio ha voluto indagare il livello di maturità dei servizi digitali del settore pubblico in Italia, lungo quattro diverse direttrici della *digital experience*: **strategia, azioni, governance e strumenti**.

Strategia
Cresce la consapevolezza della necessità di elaborare una **strategia per migliorare l'esperienza digitale** dei servizi online erogati dalla propria organizzazione: oltre il 65% degli intervistati dichiara, infatti, di aver definito una propria strategia, ma solo il 16,7% afferma di averla condivisa a tutti i livelli dell'organizzazione – vertici, dirigenti, figure operative – e di averla applicata trasversalmente a tutti i settori e a tutti i servizi erogati, mentre nella maggioranza dei casi, il 41,7%, la strategia risulta applicata solo ad alcuni servizi specifici. Una percentuale rilevante del campione, il 31,7%, dichiara invece di non aver adottato una strategia organica ma di aver comunque attivato una serie di azioni volte a migliorare la comunicazione digitale tra l'ente e il cittadino.
Le strategie sono sempre più in linea con le direttive del piano triennale di AgID, che prevede l'**interoperabilità dei sistemi** affinché i cittadini non debbano fornire informazioni già condivise in precedenza (colonna portante della strategia di *digital experience* per il 65% degli enti pubblici), **omogeneità** tra i diversi servizi offerti e **multicanalità**, prioritarie per il 56% del campione. Ancora poca attenzione invece al principio del ***mobile first***, elemento incluso nelle strategie del 46% del campione intervistato.

Governance
Da questo punto di vista, le amministrazioni intervistate mostrano di aver adottato **scelte organizzative** e **modelli di governance** della *digital experience* molto differenti, in parte legati anche alla loro differente natura e di-

Focus on / TRASFORMAZIONE DIGITALE

mensione: nel 31,7% dei casi si è in presenza di una unità organizzativa *ad hoc*, a cui è attribuita la responsabilità specifica in materia di definizione e implementazione delle azioni per il miglioramento della *digital experience*, il 35% invece preferisce una distribuzione della responsabilità tra unità organizzative differenti. Nel 21,7% dei casi tale responsabilità è attribuita a specifiche figure professionali appartenenti alla stessa unità. Solo nel 6,7% delle amministrazioni intervistate, le azioni per il miglioramento dell'interazione con l'utenza sono in carico a una singola figura interna all'ente.

Azioni

Sono quattro le aree di intervento considerate prioritarie dalle linee guida di design per i servizi digitali della PA:

- ***Service Design***, su cui si è focalizzato l'80% delle pubbliche amministrazioni ovvero la capacità di mettere in pratica una serie di principi chiave nelle attività di progettazione di un servizio: centralità dei bisogni dei cittadini, trasparenza e collaborazione, standard e personalizzazione, multicanalità, semplificazione e misurazione dei risultati.
- ***User Interface***, su cui è intervenuto il 76,7% degli intervistati, intesa non solo come componente grafica e visuale di un servizio o portale, ma come insieme complessivo degli elementi con i quali il cittadino interagisce per usufruire dei servizi digitali. Sintomo questo di un'accresciuta attenzione al tema dei *touch point*, che abilitano una relazione efficace e un'esperienza d'uso soddisfacente per l'utente.
- ***User Research***, che comprende i temi delle ricerche qualitative e dei *web analytics*, su cui solo il 55% degli enti intervistati dichiara di essere intervenuto.
- ***Content Design***, ambito su cui ha lavorato il 53,3% del campione. Si tratta della costruzione di ambienti informativi che siano davvero funzionali per i cittadini, attraverso l'organizzazione dei contenuti secondo architetture efficaci, strategie di Search Engine Optimization (SEO) e l'uso di un linguaggio semplice e lineare.

Strumenti

Servizi digitali efficaci per i cittadini richiedono l'adozione di tecnologie avanzate. Tra queste, gli strumenti più diffusi tra le PA intervistate sono i ***Content Management System*** (CMS), adottati nel 60% degli enti che hanno partecipato all'indagine, e che sono percepiti come strumento chiave per la gestione dei contenuti testuali e multimediali.

Adottati da più della metà del campione anche gli strumenti di ***Customer Satisfaction*** per la rilevazione della qualità percepita dei servizi erogati, presenti nel 53,3% delle amministrazioni intervistate, e gli ambienti ad accesso riservato in cui l'utente può facilmente ritrovare tutti i dati e i documenti sulle pratiche che lo riguardano (ad esempio i fascicoli del cittadino) presenti nel 51,7% dei casi.

Tra gli strumenti meno diffusi, le tecnologie per la gestione dei feedback degli utenti su più canali, implementati solo dal 31,7%, e i sistemi di profilazione dell'utenza sulla base di azioni, interessi e consensi ottenuti sui

diversi canali, usati solo dal 23,3% del campione, a conferma di una maturità ancora poco diffusa sul fronte della omnicanalità. Complessivamente, si registra quindi un grado di diffusione molto differente tra i diversi strumenti considerati, segno che solo poche amministrazioni si sono dotate di tutti gli elementi necessari a creare un *customer journey* integrato.

Le leve per facilitare il cambiamento: competenze digitali ed efficientamento dei processi interni

Trasformazione digitale non significa solo adozione di strumenti e tecnologie avanzate ma anche competenze e cultura dell'innovazione. Secondo il 76,7% degli intervistati, infatti, sono le competenze digitali l'elemento davvero determinante per migliorare i servizi digitali della pubblica amministrazione, seguite dall'efficientamento dei processi interni, indicati come prioritari dal 36,7% del campione.

Lo stretto rapporto tra competenze e processi interni è confermato anche dalle opinioni del nostro campione, rispetto alle competenze da sviluppare in maniera prioritaria per garantire una migliore esperienza d'uso di portali e servizi online: per il 70% delle amministrazioni intervistate la priorità è rappresentata dalle competenze necessarie alla modernizzazione dei processi sottesi alla gestione e all'erogazione dei servizi al cittadino. Seguono poi le competenze relative al design delle interfacce utente, prioritarie per il 58,3% del campione, e alla comunicazione interna ed esterna (56,7%).

Photo by Glenn Carstens-Peters on Unsplash

LA GESTIONE DELLA PRIVACY NELLA PA: IL RUOLO CHIAVE (ANCORA SOTTOVALUTATO) DEL DPO

di **Eleonora Sisci**
Legal Affairs Officer FPA

L'inaspettata emergenza epidemiologica da Covid-19, ha generato un deciso incremento delle interazioni digitali, nella pubblica amministrazione come nelle imprese. Oggi più che mai la trasformazione digitale, senza un valido investimento per la sicurezza, espone a una pericolosa estensione del perimetro di attacco, non solo dall'esterno, ma anche dall'interno. La normativa vigente impone alle amministrazioni un cambiamento di approccio nella gestione dei dati personali: la sfida è quella di coniugare l'interesse pubblico con il diritto alla privacy del cittadino. Ma a che punto sono le nostre PA?

Al contrario di quanto si è sentito spesso dire nell'ultimo periodo, la privacy non è morta con l'emergenza sanitaria, la tecnologia è andata avanti, non indietro, e ora più che mai si rende necessario mettere al centro la libertà e i diritti della persona. Quanto emerso in fase di emergenza da coronavirus è proprio l'esigenza che le amministrazioni superino la logica del dato come possesso, ricchezza e potere del singolo ente, ed entrino in un paradigma di condivisione, per presentare una macchina amministrativa più coesa, più partecipata.

Una pubblica amministrazione con risorse in continua ottimizzazione, necessita di un supporto pragmatico per censimento, gestione, pulizia e pubblicazione dei propri dataset, in modo da garantire il successo del bilanciamento tra condivisione dei dati e privacy, attraverso azioni di *enforcement* e linee guida di salvaguardia degli interessi che devono coesistere, se vogliamo continuare a favorire percorsi di innovazione e competenza nelle amministrazioni.

La Commissione europea, con la sua Comunicazione A European strategy for data, ha tracciato la rotta per gli addetti ai lavori, ponendo al centro della sua strategia il capitale umano.

Nel confermare il valore del dato nel suo uso e riuso, la Commissione delinea una strategia di misure politiche e investimenti che hanno l'obiettivo di elevare l'UE a leader nella gestione di un'economia dei dati per i prossimi cinque anni, attraverso la creazione di un mercato unico europeo dei dati.

La centralità data alla persona nell'intero documento si estende, oltre che a imprese e amministrazioni, anche al cittadino nella sua generalità, che secondo la Commissione gioca appunto un ruolo fondamentale: i dati sono creati dalla società e dovrebbero poter essere messi a disposizione di istituzioni pubbliche, per il bene comune. Per questo due delle azioni chiave riportate dalla Commissione europea sono la semplificazione e il miglioramento del diritto alla portabilità dei dati (Art. 20 GDPR).

Da un lato per alcune amministrazioni, il DPO rischia di essere una figura meramente istituzionale, più che un vero esperto del tema, e dall'altro c'è ancora una resistenza al coinvolgimento in tutte le attività di innovazione tecnologica e alla partecipazione alle scelte che si fanno nella fase di ideazione di un trattamento

Lo scopo sarebbe infatti dare alle persone il supporto necessario a far valere i propri diritti, fornendo loro gli strumenti necessari a comprendere come vengono utilizzati i loro dati, «*giving users rights, tools and skills to stay in full control of their data*» (come riportato del documento *Factsheet: the European data strategy*), e sensibilizzarle rispetto all'importanza del dato come bene pubblico.

La strategia, per quel che ci riguarda, si fonda su quattro pilastri, tra i quali quello più rilevante ai fini delle nostre osservazioni, sembra essere, appunto, l'investimento sulla **competenza**.

Obiettivo dell'UE è infatti mettere a disposizione i finanziamenti per ampliare il bacino dei talenti digitali nell'ordine di 250mila persone, che saranno in grado di implementare le ultime tecnologie nelle imprese di tutta l'Unione europea. Tale alfabetizzazione, secondo le aspettative della Commissione, aumenterà la percentuale di popolazione con competenze digitali di base dall'attuale 57% al 65% entro il 2025.

Il processo di adeguamento avviato dalla Commissione, in quanto tale, non può che coinvolgere tutta la macchina amministrativa, ma la figura chiave, anche alla luce dell'attuale normativa è il Responsabile della protezione dati, il cosiddetto **DPO** (***Data Protection Officer***).

Il DPO è una figura introdotta nella legislazione italiana dal recepimento del *General Data Protection Regulation* (GDPR). Il DPO è un supervisore indipendente, designato obbligatoriamente da soggetti apicali di tutte le pubbliche amministrazioni e nello specifico, ai sensi dell'art. 38 del Regolamento, è previsto l'obbligo nel caso in cui «il trattamento è effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, eccettuate le autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali». Il DPO, che può essere interno o esterno all'amministrazione, tra i suoi caratteri essenziali deve possedere l'indipendenza che si configura con la propria autonomia di gestione, organizzazione e relazione all'interno della struttura.

A due anni dall'entrata in vigore del GDPR c'è forse ancora qualche difficoltà nell'intendere la figura del DPO. Da un lato per alcune amministrazioni, il DPO rischia di essere una figura meramente istituzionale, più che un vero esperto del tema, e dall'altro c'è ancora una resistenza al coinvolgimento in tutte le attività di innovazione tecnologica e partecipazione alle scelte che si fanno nella fase di ideazione di un trattamento. C'è da dire che la normativa europea non facilita la questione. L'*effort*, la quantità di risorse e l'ampiezza delle competenze che sono richieste al Responsabile della protezione dei dati, rende abbastanza difficile alle amministrazioni il compito di imputarle a una sola persona.

A tale proposito, la recente sentenza n. 1468 del 13 settembre 2019 del TAR Puglia, afferma che la procedura di nomina del DPO in ambito pubblico, non può essere limitata solo a persone fisiche ma dev'essere necessariamente aperta anche a persone giuridiche.

In forza del ruolo multidisciplinare e di facilitatore richiesto al DPO, è necessario che si venga a creare attorno a lui un *team* per il supporto nella gestione e nella protezione dei dati, per garantire la protezione ovunque il dato nasca, sia presente e transiti. Emergono quindi numerosi ambiti che il titolare deve gestire correttamente. In particolare, l'organizzazione, i trattamenti, le persone, l'IT e l'accountability.

L'indagine conoscitiva avviata dalla Corte dei Conti sullo stato di attuazione dell'Agenda digitale da parte delle amministrazioni territoriali, che nasce appunto con l'obiettivo di valutare lo stato dell'arte delle attività operative indicate all'interno del Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019, è un utile strumento per analizzare anche l'andamento della *compliance* delle amministrazioni rispetto al GDPR.

L'indagine fornisce un quadro della situazione a livello nazionale, sulla base di un questionario rivolto a circa 8.000 enti territoriali tra Regioni, Province autonome, Province, Città metropolitane e Comuni.

Secondo quanto riportato nel Referto al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali presentato dalla Corte dei Conti, a livello nazionale la figura del DPO è stata introdotta da oltre l'81% delle amministrazioni territoriali. Un dato che conforta, considerando che è proprio la mancanza di un DPO ciò che può generare gravi inefficienze, in violazione del regolamento europeo per la protezione dei dati.

Secondo il Referto, le amministrazioni che non hanno ancora ottemperato alla nomina del DPO sono prevalentemente circoscritte ai Comuni di minore densità demografica.

Un altro quesito posto agli enti territoriali dall'indagine è se la scelta del DPO fosse ricaduta su una figura interna o esterna all'amministrazione;

Approfondimenti / TRASFORMAZIONE DIGITALE

oltre il 93% ha conferito incarico a un DPO esterno, mentre le amministrazioni più grandi hanno generalmente preferito un DPO interno.
Viene da chiedersi se ci sia un'effettiva differenza, anche a livello normativo, tra un DPO esterno e un DPO interno all'organizzazione. Ad esempio, potrebbero sopravvenire limitazioni all'indipendenza e all'imparzialità del DPO qualora si facesse una scelta piuttosto che un'altra?
Tale scelta operativa è sicuramente, per la maggior parte dei casi, dettata da necessità organizzative, in quanto non tutte le amministrazioni, specie le più piccole, detengono le risorse umane e organizzative idonee per la nomina di un DPO interno.
A livello normativo non ci sono differenze; ciò da cui non si può prescindere è che il DPO non si trovi in conflitto di interessi, che conosca il contesto legale-organizzativo in cui avvengono i trattamenti e che non riceva istruzione alcuna per quanto attiene lo svolgimento delle sue funzioni e l'esecuzione dei compiti affidatigli.
Una recente sentenza del Garante belga della privacy (decisione n. 18/2020 - Autorità di controllo sulla protezione dei dati personali del Belgio) accende i riflettori proprio sul conflitto di interessi: un soggetto apicale, vertice di un'organizzazione, non può assumere contemporaneamente il ruolo di *Data Protection Officer*.
Le ricadute nell'ambito del conflitto di interessi possono però nascere anche dalla scelta di un DPO esterno; si pensi all'interesse di quest'ultimo a essere riconfermato. Inoltre, il rischio di conflitto di interessi si amplifica anche in base al numero di funzioni analoghe ricoperte, stante le molteplici attività che il DPO è chiamato per legge a svolgere, esercitando peraltro fuori dai processi dell'organizzazione.
Il dibattito sul ruolo del DPO è dunque ancora aperto, e questo fa ben sperare; abbiamo bisogno di costruire delle procedure che non solo impongano il rispetto del GDPR, ma che accompagnino le amministrazioni nell'affidamento di tali mansioni e funzioni a DPO competenti e affidabili.

VOCI DAL TERRITORIO, LE BUONE PRATICHE DELLE IN-HOUSE AI TEMPI DELL'EMERGENZA
|

Vai alla rubrica *Voci dal territorio*

Nel 2020 nasce la collaborazione tra FPA e **Assinter Italia**, l'Associazione delle Società Pubbliche per l'Innovazione Tecnologica. L'obiettivo di questa partnership è valorizzare le esperienze e i progetti delle *in-house* nati per rispondere ai bisogni emersi nel periodo di emergenza sanitaria, attraverso contenuti editoriali, anche di natura multimediale, prodotti da FPA.
La rubrica quindicinale *Voci dal Territorio* conta dieci uscite tematiche, dedicate a temi strategici per l'innovazione digitale pubblica: sanità, *data governance*, *procurement*, smart working, *cybersecurity*, competenze, cloud e infrastrutture digitali.
A queste si aggiunge un'uscita speciale a novembre 2020 sul percorso dedicato all'**eHealth di Assinter Academy 2020**, primo step del Laboratorio di riprogettazione del Sistema Informativo Sanitario Nazionale, in cui individuare delle linee di azione per nuovo modello di sanità digitale, capace di mettere al centro il cittadino e la comunità.
Assinter Italia e le associate si sono dimostrate un polo di competenza strategico dell'innovazione e della trasformazione digitale per la resilienza del paese, dando supporto alle amministrazioni nell'implementazione di nuove soluzioni in sanità, nella formazione, nella gestione dati e nel rafforzamento della connettività. Un contributo concreto per un Restart Italia fondato sull'uso intelligente dell'innovazione tecnologica e della trasformazione digitale.

Photo by Jason Rosewell on Unsplash

PER SAPERNE DI PIÙ

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

Fare rete: la trasformazione digitale per la coesione, la partecipazione e lo sviluppo della comunità nazionale
6 luglio 2020
In collaborazione con: Adobe, Assinter Italia, Cisco, DXC Technology, Vodafone Business, Westpole

Epayment, il digitale che entra nella vita quotidiana
9 luglio 2020
In collaborazione con: ACI - Automobile Club d'Italia, Enel X, Nexi, SIA

Tecnologia e innovazione: la flessibilità dei modelli as a Service per liberarsi dall'onere della maintenance e accelerare la digital transformation
6 luglio 2020
In collaborazione con: Pure Storage

La PA digitale come fattore chiave per la ripresa: ripartiamo dalle best practice
9 luglio 2020
In collaborazione con: DXC Technology

La governance e l'uso pubblico dei dati
8 luglio 2020
In collaborazione con: Nutanix, Oracle, Talend, Vodafone Business

Trasformazione digitale e sviluppo sostenibile: due obiettivi italiani ed europei che vanno perseguiti insieme
10 luglio 2020
In collaborazione con: Cisco, Dell Technologies, Nutanix

L'infrastruttura tecnologica per la resilienza del paese
8 luglio 2020
In collaborazione con: Amazon Web Services, ACI - Automobile Club d'Italia, Cisco, NetApp, Nutanix

Identità digitale e servizi pubblici: verso lo switch off
2 novembre 2020
In collaborazione con: Agenzia per l'Italia digitale, Agenzia per la coesione territoriale, P.C.M. - Dipartimento della funzione pubblica, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020

Costruire la fiducia digitale: cybersecurity e privacy
9 luglio 2020
In collaborazione con: Cisco, DXC Technology, RSA, VMware, Vodafone Business

La trasformazione digitale come architrave della strategia per la ripresa
6 novembre 2020
In collaborazione con: ACI - Automobile Club d'Italia, Assinter Italia, Leonardo, Salesforce, Vodafone Business

CITTÀ E TERRITORI PER UNA NUOVA GEOGRAFIA URBANA

Con l'avvento dell'emergenza sanitaria – secondo l'OCSE la "terza più grave crisi del 21° secolo, dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008" – il paese ha vissuto uno stress sociale, economico e istituzionale senza precedenti, che si è riversato in misura dirompente e per certi versi drammatica sulle città e sugli enti di prossimità, esposti in prima linea nel fronteggiare l'emergenza.

Impatti della crisi, leve della reazione, risorse e programmi per la ripartenza sono stati i temi principali che hanno caratterizzato – come per altri ambiti di *policy* – anche il dibattito sulle città e sui territori nel corso del 2020.

Gli impatti della crisi in termini sociali ed economici sono stati particolarmente rilevanti. Nel primo trimestre del 2020 la mortalità in Italia è aumentata quasi del 50%, concentrandosi nei territori ad alta diffusione dell'epidemia dove, rispetto alla media di marzo nel periodo 2015-2019, si sono registrati incrementi dei decessi a tre cifre: 568% a Bergamo, 401% a Cremona, 377% a Lodi, 291% a Brescia, 264% a Piacenza, 208% a Parma, 174% a Lecco, 133% a Pavia, 122% a Mantova, 120% a Pesaro e Urbino (dati Istat, 2020).

Nel II trimestre 2020, rispetto al II trimestre dell'anno precedente, si sono registrati una contrazione del PIL del 17,7% e un crollo dei consumi privati del 17,3%.

Nella prima fase dell'emergenza, conclusasi il 4 maggio, il 45% delle imprese ha sospeso l'attività, in parte a seguito dei decreti del Governo, e circa una impresa su sette per propria decisione. Tra le imprese che si sono fermate prevalgono quelle di piccole dimensioni. Oltre il 70% delle imprese ha dichiarato una riduzione del fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (dati Istat, 2020).

In agosto, rispetto allo stesso mese del 2019, si è registrata una contrazione di iscrizioni di nuove aziende al Registro delle Imprese (dati Unioncamere) del 23%, con picchi di decremento del 47% nel Comune di Sondrio e del 40% nei Comuni di Brindisi, Verbania e Ascoli Piceno.

I Comuni sono stati affidatari dell'"atterraggio" sui territori delle misure di contenimento e contrasto degli effetti dell'emergenza, dovendo tradurre in ordinanze locali, ad esempio, oltre 30 provvedimenti emanati dal Governo in poco più di tre mesi e provvedendo, tra altri interventi in urgenza, all'erogazione di 400 milioni di euro di buoni spesa, raggiungendo in pochissimi giorni circa un milione e mezzo di famiglie (il dato si riferisce ai fondi erogati con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 29 marzo).

Le leve che hanno consentito agli enti locali di resistere all'ondata emergenziale, continuando a garantire i servizi essenziali, a non interrompere la continuità amministrativa e a raggiungere e sostenere la popolazione più colpita o più esposta all'epidemia, sono state soprattutto il digitale e le reti di collaborazione, come emerso anche nel corso dei confronti che FPA ha condotto con gli amministratori locali nel corso del 2020, dall'evento dedicato alle città di **FORUM PA 2020 Resilienza digitale** del 9 luglio, ai 3 appuntamenti del Cantiere Smart City di giugno, settembre e novembre, all'incontro nell'ambito di Modena Smart Life del 25 settembre, all'evento dedicato alle città nell'ambito di **FORUM PA 2020 Restart Italia** del 4 novembre.

La trasformazione digitale applicata alla facilitazione dei rapporti con i cittadini, con dati e indicatori aggiornati esclusivamente al 2020, è anche la dimensione di indagine su cui si è concentrato il Rapporto ***ICity Rank 2020*** di FPA che, tenendo conto delle particolari contingenze in atto, quest'anno non presenta l'analisi *tout court* dei tradizionali ambiti di *policy*. Dalla ricerca emergono alcuni significativi balzi in avanti realizzati nel corso del 2020 rispetto al 2019, soprattutto in tema di servizi digitali, dispaccio di app municipali e digitalizzazione delle reti cittadine, che dimostrano come le limitazioni alla mobilità e agli assembramenti, rese necessarie nella primavera di quest'anno dalla prima ondata dell'epidemia Covid-19, hanno reso "improvvisamente" fondamentale (e urgente) l'apertura di canali digitali di accesso ai servizi e di comunicazione, stimolando l'accelerazione dei

processi di innovazione e digitalizzazione degli enti.

Il tema della ripartenza, declinato su stringenti obiettivi di sostenibilità e transizione digitale, è stato anche il focus dei principali documenti programmatici e normativi di livello centrale – nazionale e comunitario – del 2020, i quali, sebbene non abbiano una competenza diretta sul governo del territorio, incideranno fortemente sulle politiche di sviluppo urbano dei prossimi anni.

Già la Legge di Bilancio 2020 si era distinta, come riconosciuto in particolare dalla lettura che ne ha fatto l' Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) in riferimento agli obiettivi di sviluppo sostenibile, come "la più orientata allo sviluppo sostenibile degli ultimi anni" (ASviS, 2020), entrando nel merito dell'obiettivo "città e comunità sostenibili", soprattutto con i provvedimenti a favore delle politiche abitative (tra cui: riduzione della cedolare secca per contratti a canone concordato dal 10 al 15%, rifinanziamento del Fondo di garanzia per la prima casa e del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, rifinanziamento del Programma innovativo per la qualità dell'abitare del Ministero delle infrastrutture) e del Green Deal europeo. La legge prevede infatti l'istituzione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un Green Deal italiano, istituendo un fondo da ripartire con dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, 930 milioni di euro per l'anno 2021, 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023. Parte di tale dotazione, per una quota non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022, sarà destinata a interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Il fondo sarà utilizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze per sostenere progetti economicamente sostenibili con precise finalità.

Con l'approvazione del Recovery Fund (209 miliardi per l'Italia di cui 82 in sussidi e 127 in prestiti) da parte del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 si è aperta una nuova fase nella quale "la ripartenza" – nonostante le difficoltà dettate dalla recrudescenza della pandemia nella seconda parte del 2020 – da "auspicio" e "intenzione", si è tradotta in un vero e proprio mandato di impegno agli Stati membri a tracciare la propria *roadmap* per il riscatto delle comunità dalla fragilità e dall'incertezza, in accordo con i pilastri politici dettati a livello UE: sostenibilità, transizione digitale e inclusione.

La Commissione UE ha chiesto di investire almeno il 37% del Recovery Fund per realizzare il Green Deal, con l'obiettivo di ridurre le emissioni per il 2030 dal 40% al 55%, e di definire un piano comune per l'Europa digitale con obiettivi chiaramente definiti per il 2030 in ambiti come la connettività, le competenze e i servizi pubblici digitali finanziato con il 20% del bilancio di NextGenerationEU.

Transizione verde e digitale sono dunque transitati come assi prioritari nelle Linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, elaborato dal Governo italiano in risposta al mandato del Recovery Fund, in coerenza con il documento Iniziative per il rilancio 'Italia 2020–2022' (cosiddetto "Piano Colao"), con il Piano Energia e Clima (PNIEC) del 21 gennaio 2020 e con il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

L'anno si chiude con l'avvio dell'iter parlamentare della Legge di Bilancio 2021, in vigore dal 1° gennaio 2021. L'obiettivo della legge, in uno scenario trasformato dall'emergenza sanitaria, è quello di sostenere la ripresa dell'economia con un'ulteriore spinta fiscale nel 2021 e nel 2022, dopo che nel corso del 2020 sono stati adottati provvedimenti con carattere di urgenza, per contrastare gli effetti dell'emergenza sanitaria. Nel disegno di legge si prevede un cospicuo pacchetto di misure nell'ambito della mobilità sostenibile, del trasporto pubblico locale, e il rifinanziamento degli incentivi per l'efficientamento energetico dei beni mobili e immobili (ad eccezione del superbonus al 110% la cui validità resta fissata alla fine del 2021).

In particolare, in tema di mobilità sostenibile, si prevede il riconoscimento di contribuiti per finanziare l'acquisto di motoveicoli elettrici o ibridi, di biciclette e altri mezzi di mobilità personale elettrica. Sono introdotte disposizioni di modifica di alcuni aspetti della disciplina relati-

va al Piano nazionale per la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica di veicoli elettrici, prevedendo che la disciplina adottata da ciascun Comune per l'installazione, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture debba essere coerente anche con gli strumenti di pianificazione regionale e comunale. Si prevede il rifinanziamento (4 milioni di euro per il 2021 e 1 milione di euro per il 2022) del Fondo per la progettazione e la realizzazione di ciclovie turistiche, mentre, con riferimento al trasporto pubblico locale e al trasporto stradale, le previsioni vanno in favore del finanziamento di servizi aggiuntivi di trasporto scolastico e di trasporto pubblico locale e regionale, in conformità alle misure di contenimento della diffusione del Covid-19.
Le città risultano collocate al centro di un processo di trasformazione che l'esperienza pandemica ha accelerato, rendendo ancora più stringente e urgente il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità per i quali tutte le istituzioni – e senza dubbio quelle locali – dovranno intervenire e mobilitarsi come *player* guida del cambiamento.

RESPONSIVE CITIES: SE NON ORA QUANDO?
|

di **Daniele Fichera**
Senior Consulting Urban Innovation FPA

La questione non dovrebbe essere 'se' investire sulle città, la questione dovrebbe essere 'quanto' e soprattutto 'come'.
Che la ripresa del paese, dopo il terribile impatto sociale ed economico dell'epidemia da Covid-19, abbia tra le direttrici fondamentali il rilancio dei centri urbani, non dovrebbe essere oggetto di discussione: nei paesi avanzati è il dinamismo dei sistemi urbani a determinare il ritmo di crescita dell'intera economia.
Alcune città sono state colpite in modo profondo dall'epidemia, e tutte hanno risentito delle misure adottate per contrastarla. Sono infatti i luoghi di incontro e di scambio per antonomasia, e dunque hanno subito in modo particolarmente accentuato le limitazioni alla mobilità e alle relazioni: la drammatica crisi dei settori commerciali, turistici e relazionali (cultura, intrattenimento) ne è solo l'aspetto più evidente.
Ma l'epidemia è stata anche un costosissimo *stress test* che ha messo in luce, da una parte aspetti di funzionamento dei sistemi urbani in genere sottovalutati (a partire dalla distribuzione spaziale delle attività), e dall'altra le modalità di organizzazione degli stessi, sia sul versante dei rapporti tra cittadini e amministrazioni, sia su quello del funzionamento dei servizi urbani.

Che la ripresa del paese, dopo il terribile impatto sociale ed economico dell'epidemia da Covid-19, abbia tra le direttrici fondamentali il rilancio dei centri urbani, non dovrebbe essere oggetto di discussione: nei paesi avanzati è il dinamismo dei sistemi urbani a determinare il ritmo di crescita dell'intera economia

Sui fronti dei meccanismi amministrativi e dei rapporti con i cittadini, le indagini e rilevazioni effettuate da FPA nel corso dell'anno, hanno messo in rilievo l'importante accelerazione dei processi di trasformazione digitale. I limiti alla mobilità e ai contatti fisici hanno consentito di vincere molte resistenze, non solo nell'attuazione di forme di smart working, ma anche nell'implementazione dell'accesso online ai servizi da parte dei cittadini (facilitato dalla progressiva diffusione delle piattaforme tecnologiche standardizzate come SPID o PagoPA), e nell'utilizzo di modalità di comunicazione bilaterale (crescita dell'uso dei social media e delle app di pubblico interesse per dispositivi mobili).
Sul fronte di organizzazione e gestione urbane è emersa con molta chiarezza l'importanza degli strumenti di monitoraggio e controllo dei servizi e della loro integrazione: si pensi all'affannosa ricerca di dati credibili sull'andamento della mobilità o alla sperimentazione di modalità innovative per l'individuazione degli assembramenti.
Sul versante della digitalizzazione delle attività amministrative e del rapporto con i cittadini, il processo appare in larga misura avviato, anche se resta il tema delle disparità territoriali e delle aree deboli, con una ricca articolazione di esperienze da cui trarre elementi per perfezionare i singoli modelli, anche grazie al consolidarsi degli interscambi tra amministrazioni e al ruolo di indirizzo e supporto delle agenzie nazionali. Il problema cruciale che si pone oggi è quello della diffusione di una cultura digitale, all'interno delle amministrazioni (in termini di competenze e di organizzazione) e tra i cittadini.
Sul versante della implementazione e interconnessione delle reti intelligenti, invece, siamo ancora a una fase iniziale in cui molto, moltissimo, c'è da fare, tanto dal punto di vista della comprensione delle opportunità esistenti quanto

da quello della loro effettiva utilizzazione. Non mancano, in effetti, esperienze importanti nella realizzazione di reti di illuminazione pubblica intelligenti, sistemi integrati di regolazione della mobilità veicolare (dalle reti semaforiche ai parcheggi), utilizzo di nuove tecnologie nella raccolta dei rifiuti o nell'irrigazione delle aree verdi. Ma in molti casi si tratta, ancora, di esperienze "parziali", sia dal punto di vista della copertura territoriale (spesso limitata ad aree sperimentali), sia da quello del pieno utilizzo delle potenzialità offerte da tecnologie ormai largamente disponibili anche in modalità scalabile: sensori in grado di raccogliere e digitalizzare una gamma sempre maggiore di informazioni, reti di comunicazione in grado di trasmetterle, sistemi in grado di elaborarle, modelli capaci di interpretarle e algoritmi in grado di gestire i dispositivi di regolazione.

Oggi non si tratta più di finanziare sperimentazioni, ma di lanciare un grande piano per la "infrastrutturazione intelligente" dei nostri centri urbani: un "città 4.0" che veda protagoniste le amministrazioni capoluogo, gli enti di area vasta, i gestori dei servizi, i fornitori di soluzioni tecnologiche. Un piano che abbia una dimensione finanziaria adeguata a sostenere, in tutti i sistemi urbani italiani, i necessari "interventi *hard*" (i pali della luce e i "cassonetti *smart*" sono ancora oggi una piccola frazione del totale) e i fondamentali "interventi *soft*" (i sistemi di utilizzo dei dati e le loro integrazioni, sui quali c'è moltissimo da fare).

È difficile immaginare un altro ambito di intervento infrastrutturale innovativo che, attraverso l'incremento della funzionalità e della competitività, e quindi nel medio periodo del benessere diffuso e della ricchezza prodotta, possa avere le stesse ricadute di un organico percorso di implementazione nelle nostre città, di reti e piattaforme tecnologiche avanzate.

I modelli non mancano, da quelli piramidali *top-down* delle città asiatiche (in cui un centro ordinatore forte progetta dall'alto un sistema definito e ne affida le implementazioni settoriali ai singoli soggetti) a quelli più reticolari e *bottom-up* delle esperienze europee (dove le amministrazioni cittadine intervengono per coordinare e integrare i progetti relativi alle singole reti). Alcune città italiane stanno muovendosi già in questa direzione, inserendo i singoli progetti di ammodernamento delle reti in una visione complessiva, culminante nella implementazione di vere e proprie "*smart city control room*".

Queste ultime sono, in effetti, il vero "fattore aggiunto", che trasforma l'effetto complessivo dei singoli interventi dalla loro somma al loro prodotto, moltiplicandone l'impatto in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza sui sistemi urbani. Realizzare una rete di illuminazione pubblica intelligente è importante, perché permette di offrire un miglior servizio risparmiando e, nel contempo, di acquisire dettagliate informazioni in tempo reale sulla condizione di ogni singola parte del tessuto urbano. Ma il vero salto di qualità lo si compie quando queste informazioni vengono integrate con quelle provenienti dalle altre reti funzionali intelligenti (da quella semaforica a quella della raccolta dei rifiuti), e da una molteplicità di altre fonti, comprese quelle condivisibili su base volontaria dai cittadini attraverso i loro *device* mobili.

È il passaggio dalle *smart cities*, città di dotate di una pluralità di reti e sistemi intelligenti che permettono di migliorare i singoli servizi o attività, alle "*responsive*" o "*adaptive cities*" dove l'integrazione tra le reti consente di valorizzare al massimo l'uso delle informazioni, di coordinare gli interventi, di interagire in forme più evolute con i cittadini e gli attori urbani.

Non si può non riconoscere che si tratta di un disegno tanto ambizioso e produttivo quanto, nel breve periodo, complesso e costoso. Ma è anche legittimo chiedersi: se non ora, quando?

Quando si avrà di nuovo l'opportunità di investire risorse in misura così cospicua come nei prossimi anni? E quando si avrà di nuovo l'opportunità di intercettare una trasformazione epocale nel momento in cui si sta effettivamente determinando?

ICITY RANK 2020: FIRENZE, BOLOGNA E MILANO SONO LE CITTÀ PIÙ DIGITALI D'ITALIA

Vai all'evento FORUM PA Città 2020

Vai al Rapporto ICityRank 2020

Il 16 dicembre 2020 FPA ha presentato la sua ricerca annuale *ICity Rank*, in un'edizione profondamente rinnovata, tutta dedicata al tema della trasformazione digitale delle città italiane. Il digitale è da sempre uno degli ambiti indagati all'interno della ricerca e contribuisce tradizionalmente, insieme ad altre dimensioni, a definire a che punto sono le nostre città nel loro percorso di innovazione e sostenibilità. Quest'anno, tuttavia, la trasformazione digitale è stata scelta come unica dimensione per il ranking, date le dinamiche del tutto particolari che, a causa della pandemia, hanno interessato i nostri centri urbani. È diventato evidente, in particolare, quanto sia fondamentale poter svolgere online le attività quotidiane (dallo smart working alla didattica a distanza, dal commercio online all'accesso remoto ai servizi pubblici e privati) e quanto siano importanti gli strumenti per il monitoraggio digitale dei servizi e delle attività urbane (quali indicatori di mobilità o sensori di assembramento). La ricerca è stata realizzata, quindi, raccogliendo ed elaborando esclusivamente dati aggiornati al 2020, relativi a otto indicatori settoriali (accessibilità online dei servizi pubblici, disponibilità di app di pubblica utilità, adozione delle piattaforme digitali, utilizzo dei social media, rilascio degli open data, trasparenza, implementazione di reti wi-fi pubbliche, tecnologie di rete intelligenti), dalla cui media aritmetica nasce l'indice di trasformazione digitale e il relativo ranking delle 107 città capoluogo.

Da questa analisi emerge che nel 2020 l'emergenza legata al Covid-19 ha accelerato la trasformazione digitale delle città italiane, anche se in modo non uniforme: si evidenzia, infatti, una profonda differenza tra Nord e Sud (con alcune brillanti eccezioni del Mezzogiorno), si rafforza il ruolo guida dei capoluoghi metropolitani ed emerge una significativa reazione delle città più colpite dalla pandemia. In questo contesto Firenze è il capoluogo più digitale d'Italia, sul podio insieme a Bologna (seconda) e Milano (terza), seguite da Roma Capitale, Modena, Bergamo, Torino, Trento, Cagliari e Venezia.

Dopo le prime dieci città, che hanno un livello di digitalizzazione "molto avanzato", c'è un gruppo di altre 15 di livello "avanzato": Parma, Reggio Emilia, Palermo, Pavia, Brescia, Genova, Lecce, Cremona, Prato, Bari, Pisa, Verona, Vicenza, Bolzano e Forlì. Nel ranking ci sono poi 23 città con un livello "discreto": Rimini, Mantova, Livorno, Monza, Piacenza, Siena, Ravenna, Treviso, Udine, Perugia, La Spezia, Napoli, Ferrara, Novara, Pordenone, Padova, Trieste, Lodi, Arezzo, Pesaro, Ancona, Verbania, Lecco. E ancora 24 capoluoghi di livello "intermedio" e altri 27 con una digitalizzazione solo "avviata". Chiudono la classifica otto città con ritardi critici, quasi tutte al Sud: Taranto, Avellino, Caserta, Carbonia, Nuoro, Enna, Chieti e, ultima, Agrigento.

Il vertice
La classifica vede in cima Firenze, con un punteggio di 872 nell'indice di trasformazione digitale, grazie al primato ottenuto su app municipali, open data, trasparenza, wi-fi pubblico e ottimi posizionamenti in quasi tutti gli indicatori. Al secondo posto c'è Bologna, con un punteggio di 866, grazie al posizionamento di vertice per app municipali (a pari merito), piattaforme abilitanti, social media. Milano è terza con 855 punti, distinguendosi in particolare per piattaforme digitali, open data e trasparenza, ma anche per una buona disponibilità di wi-fi pubblico. Roma in quarta posizione, ha il primato per servizi pubblici online, e un ottimo posizionamento anche su piattaforme abilitanti e app municipali. Modena di distingue per app municipali e IoT, ma si posiziona bene anche per piattaforme abilitanti e wi-fi pubblico.

Le graduatorie settoriali
Guardando i singoli indicatori che compongono l'indagine, Pisa si distingue per il secondo posto nella graduatoria dei servizi online (subito dopo Roma); Trento guadagna il primato nelle app municipali (congiunto con Bologna, Firenze e Modena); Cremona è la prima città d'Italia nelle piattaforme digitali (insieme a Bologna e Milano); Palermo è al top per disponibilità di open data (insieme a Firenze e Milano); Bergamo e Venezia sono al secondo posto per wi-fi pubblico; Bolzano e Mantova evidenziano i migliori risultati nell'IoT e tecnologie di rete; mentre nella graduatoria della trasparenza si collocano al vertice congiuntamente Bari, Benevento, Catanzaro, Latina, Novara, Padova e Trento, oltre che Milano e Firenze.

Confronto tra assessori delle principali città italiane durante la presentazione di ICity Rank 2020 a FORUM PA Città

Il primato delle metropoli
Sono città metropolitane sette delle prime dieci classificate, e altre tre si collocano tra le prime venti. Le città di maggiori dimensioni evidenziano una marcia in più in termini di risorse finanziarie e di competenze gestionali disponibili o reperibili per la trasformazione digitale. Nell'emergenza le metropoli hanno dimostrato di saperle utilizzare accelerando processi di trasformazione digitale che, in molti casi, erano già in corso.

Le eccellenze del Mezzogiorno
Resta ancora ampio il divario fra Nord e Sud del paese nei processi di trasformazione digitale: due terzi dei capoluoghi meridionali si collocano nel terzo più basso della graduatoria. Ma ci sono diverse eccezioni, che confermano come l'innovazione possa svilupparsi anche in contesti caratterizzati da livelli relativamente meno elevati di ricchezza e crescita economica. Cagliari, con il 9° posto in classifica, è la prima città del Sud, ma si segnalano anche Palermo (13°), Lecce (17°) e Bari (20°).

La reazione di chi ha sofferto
Si evidenzia una "reazione digitale" di chi ha sofferto di più nell'emergenza Covid. Cinque tra le prime sette città per incremento di decessi si collocano nelle prime trenta posizioni della graduatoria. A Cremona (18° posto in classifica) il numero dei decessi tra febbraio e agosto ha superato dell'85% la media dei cinque anni precedenti, a fronte della media tra i capoluoghi del 10,1%; a Bergamo (6° posto) è aumentato dell'82,7%, a Piacenza (30° posto) del 73%, a Brescia (15° posto) del 53,7%, a Parma (11° posto) del 49%. Queste e altre città intermedie duramente colpite dalla pandemia, hanno saputo proseguire il percorso di trasformazione digitale utilizzando gli strumenti che avevano costruito negli scorsi anni, e introducendone di nuovi.

Gli ambiti
Analizzando i diversi indicatori oggetto dell'indagine, emergono alcune tendenze. Sulla digitalizzazione delle attività amministrative e sul rapporto con i cittadini le città sono a buon punto, pur con disparità territoriali, ma si pone il problema della diffusione di una cultura digitale, sia all'interno delle amministrazioni che tra i cittadini. Sull'implementazione e l'interconnessione delle reti intelligenti nelle città, invece, siamo ancora in fase embrionale per comprensione delle opportunità esistenti ed effettivo utilizzo. Ma questo percorso è necessario per condurre le città verso i modelli più avanzati di smart city, quelli delle cosiddette "*responsive and adaptive cities*", capaci di raccogliere e utilizzare al meglio le informazioni per gestire i servizi e prendere decisioni coinvolgendo tutti gli attori disponibili.

Il Rapporto *ICity Rank 2020* è stato presentato il 16 dicembre durante l'evento online **FORUM PA Città 2020**, realizzato in collaborazione con Enel X, che ha visto anche un importante confronto tra le principali città italiane sul ruolo di tecnologie di rete e strategie *data driven* per le smart city.

CANTIERE SMART CITY

Scopri i protagonisti del Cantiere

Vai al libro bianco

Il **Cantiere Smart City** è il laboratorio di FPA sulle s*mart sustainable, responsive cities*: città che fanno ricorso alle tecnologie dell'informazione e alle piattaforme di analisi dei dati per produrre, elaborare e condividere informazioni, così da prendere prontamente le migliori decisioni per portare avanti processi di innovazione istituzionale, culturale e organizzativa. Un modello di governo in grado di gestire risposte sociali, economiche e strutturali che permettano al territorio di sopravvivere, adattandosi alle sfide e alle minacce che provengono dall'ambiente esterno.

Il Cantiere aggrega una community di oltre 30 città, rappresentate da assessori all'innovazione e alle smart city, dirigenti responsabili dell'innovazione tecnologica e dei diversi servizi funzionali.

Nel corso dell'edizione 2020, organizzata in collaborazione con Wonderware Italia, il Cantiere si è focalizzato sull'emersione degli elementi di innovazione della gestione delle realtà urbane che la drammatica esperienza dell'epidemia ha fatto emergere. Attraverso il confronto tra *decision maker* e stakeholder delle principali amministrazioni locali, il gruppo di lavoro ha individuato problemi e potenzialità comuni ai diversi territori, al fine di definire i percorsi, gli strumenti e le piattaforme tecnologiche necessarie a supportare i processi decisionali delle amministrazioni locali.

Il lavoro si è concentrato, in particolare, sulla ridefinizione dei modelli di organizzazione urbana rispetto a cinque dimensioni:

Photo by Eugene Faraday on Unsplash

- **la città fragile:** monitoraggio e gestione delle debolezze sociali e funzionali urbane;
- **l'uso della città:** modelli di mobilità e dislocazione delle attività;
- **la città condivisa:** conoscenza e partecipazione dei cittadini al governo urbano;
- **conoscere la città:** sistemi di monitoraggio e modelli di analisi dei dati;
- **la ripresa della città:** attivazione di sistemi di incentivazione e ripresa economica sostenibile.

Il confronto tra diversi soggetti ha consentito un'analisi qualitativa da cui ricavare alcune indicazioni di metodo, segnalazioni di esperienze positive e possibili raccomandazioni su come gestire situazioni emergenziali e fenomeni critici, grazie all'utilizzo di tecnologie e modelli organizzativi innovativi e al monitoraggio e condivisione dei dati

I risultati dell'analisi svolta dal gruppo di lavoro sono contenute in un **libro bianco**, presentato in anteprima nel corso di **FORUM PA Città 2020**.

Focus on / CITTÀ E TERRITORI

LA GEOGRAFIA ECONOMICA DELLE CITTÀ DOPO IL COVID-19 |

di **Giacomo Giusti**
Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne

Dire come la geografia economica della città (o meglio i differenziali fra città e altri territori) stia cambiando a seguito dell'avvento della pandemia legata al coronavirus appare al momento decisamente prematuro, essenzialmente per due motivazioni. La prima è legata al fatto che, al momento in cui questo pezzo viene redatto, ci si trova ancora in una situazione di epidemia diffusa che, a differenza della prima ondata, non è più circoscritta ad alcune aree del Centro-Nord del paese ma è estesa praticamente a tutta la Penisola. La seconda è che ad oggi, pur non mancando valutazioni sul ridimensionamento economico derivante dalla diffusione della pandemia provenienti da varie fonti, sono decisamente minori le informazioni diffuse a livello territoriale.

In ogni caso, quello che sta emergendo da questi primi monitoraggi, è che la pandemia non sembra colpire in maniera particolarmente differenziata le città rispetto agli altri centri, e pertanto non sembra poter intaccare, se non in minima parte, quella tendenza economica partita all'inizio di questo secolo, che vede un sempre maggiore accentramento dei valori economici nelle città rispetto agli altri territori. L'esplicitazione di questo accentramento può venire dall'analisi di due dati, che derivano dalla lettura delle informazioni sul valore aggiunto (che può essere considerato un sinonimo del prodotto interno lordo). Tali dati evidenziano come oggi, oltre alla atavica suddivisione del paese fra Nord e Sud, è necessario introdurne una fra "centro" (le città) e "periferie" (gli altri Comuni).

Il primo di questi due dati parte dalle stime sul valore aggiunto nei Comuni italiani, realizzato da Unioncamere e Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne (CSGT). Da questi dati si evidenzia come il valore aggiunto pro-capite dei 109 Comuni italiani che possono fregiarsi del titolo di Comune capoluogo di Provincia/Città metropolitana sia stato nel 2017 (ultimo anno di disponibilità delle informazioni) di 36.331 euro a fronte degli appena 21.196 euro degli altri Comuni. Un divario valutabile intorno al 71%, che non ha ancora raggiunto i differenziali esistenti fra Centro-Nord e Sud del paese (che nel 2017 sfiorava l'80%), ma che, a differenza di quello che accade nella dicotomia Centro-Nord vs Mezzogiorno, sembra essere in continua crescita.

Questa ultima affermazione non può essere provata con gli stessi dati utilizzati fino a questo momento, ma può essere dedotta prendendo i dati sul valore aggiunto a livello provinciale prodotti da ISTAT e Unioncamere-CSGT per il ventennio 2000-2019. In tal senso, l'analisi dei dati provinciali all'interno di alcune Regioni è molto eloquente in merito alla creazione di questi processi di accentramento. In particolare, desta sensazione il dato della Lombardia e della Città metropolitana di Milano, che in questo primo ventennio del secolo si è dimostrata una sorta di asso pigliatutto.

Due numeri sono sufficienti per suffragare questa tesi. Nel 2000, fatto 100 il valore aggiunto della Regione Lombardia, quello della Città metropolitana valeva 125,1. Oggi tale indice si ferma a quota 141,5 dopo essere arrivato in anni passati a sfiorare quota 145. Altro caso particolarmente eclatante è quello di Trieste, che da Provincia con un valore aggiunto pro-capite inferiore alla media regionale, oggi può vantare un differenziale positivo di oltre il 12%. Ma altri casi notevoli sono rappresentati da Genova, Ancona, Catanzaro, Palermo e, in parte minore, Cagliari. Più in generale, a parte rare eccezioni (le più significative delle quali sono senza dubbio Roma e, in parte, Perugia), oggi quasi tutte le Province capoluogo di Regione occupano posizioni migliori nella classifica delle Province italiane secondo il valore aggiunto pro-capite, rispetto a quelle occupate all'inizio del secolo.

Il Covid-19 può aver in qualche modo inciso su queste traiettorie? Può averle rallentate, ma non abbastanza da invertirle. Certamente si può dire che durante il Covid anche le città hanno sofferto. Esistono tre indizi (intesi come fonti informative) che consentono di suffragare questa tesi. Il primo di questi indizi è dato dalla prima rilevazione sull'impatto dell'emergenza Covid, realizzata da ISTAT nelle settimane immediatamente successive alla conclusione del lockdown che ha caratterizzato i mesi di marzo e aprile. Le risultanze che sono state prodotte dall'Istituto di Statistica si fermano a un livello territoriale regionale, che appare troppo aggregato per poter trarre delle conclusioni, a meno di non fare alcune forzature come, ad esempio, quella di prendere come proxy delle città le Regioni che al loro interno hanno una Città metropolitana. Si tratta di un esercizio che evidenzia come le Regioni con Città metropolitane al loro interno sembrano essere leggermente più penalizzate delle altre. Infatti, la Regione che più sembra essere stata penalizzata dal Covid in termini di riduzione del fatturato è la Calabria, territorio nel quale insiste una Città metropolitana. Ma più in generale, anche numerose altre Regioni che presentano nei loro confini Città metropolitane, sono andate maggiormente in sofferenza rispetto alla media nazionale (due su tutte Emilia-Romagna e Lombardia).

La pandemia non sembra colpire in maniera particolarmente differenziata le città rispetto agli altri centri, e pertanto non sembra poter intaccare, se non in minima parte, quella tendenza economica partita all'inizio di questo secolo, che vede un sempre maggiore accentramento dei valori economici nelle città rispetto agli altri territori

Se questa lettura può apparire un po' forzata per capire quello che è l'effetto della pandemia sulle città, esistono altre valutazioni più puntuali da un punto di vista territoriale, che sembrano confermare una maggiore sofferenza da parte delle città. Una delle evidenze più significative deriva dai dati sui flussi di iscrizioni e di cessazioni di impresa, che si possono desumere dal Registro Imprese gestito dal Sistema delle Camere di Commercio e che sono disponibili anche a livello comunale. Queste informazioni evidenziano come al momento non sembra esserci quel tanto temuto fenomeno di chiusura di impresa che molti paventano, tanto che in oltre 40 Province nei primi dieci mesi dell'anno, le iscrizioni di impresa hanno superato le cessazioni. Questo non significa ovviamente che il fenomeno di una massiccia chiusura di impresa non possa prevedersi in futuro, ma che probabilmente o è stato rinviato a data da destinarsi (probabilmente nel 2021 se non oltre), in attesa di vedere come si concretizzeranno tutte quelle operazioni di iniezione di risorse economiche che deriverebbero dal Recovery Fund o da altri strumenti, oppure è stato semplicemente posposto al 31 dicembre 2020, manifestando quindi i suoi effetti a gennaio 2021.

Ma, al di là di queste considerazioni generali, anche il Registro Imprese evidenzia quella che è una relativa difficoltà da parte delle città durante questo periodo. Appare infatti evidente come il processo di creazione di nuova impresa si sia rallentato maggiormente nelle città capoluogo di provincia/Città metropolitana rispetto agli altri territori. Se nel corso del 2019 il 36,3% delle imprese iscrittesi presso le Camere di Commercio avevano collocato la sede legale all'interno di una città capoluogo di provincia/Città metropolitana, nei primi nove mesi del 2020, tale aliquota si è ridotta di oltre un punto percentuale rispetto allo scorso anno.

Per concludere, alle difficoltà nello sviluppo della base imprenditoriale nelle città (sempre definite come capoluogo di provincia), si possono aggiungere anche quelle legate allo sviluppo

Approfondimenti / CITTÀ E TERRITORI

del mercato immobiliare. In tal senso i dati sui volumi di compravendita immobiliare, sia residenziali che produttivi, lasciano pochi dubbi sul fatto che anche questo fronte evidenzi difficoltà maggiori per le città. Se si prendono come riferimento le sole compravendite residenziali, si osserva come il calo delle compravendite, fra primo semestre 2019 e primo semestre 2020, è valutabile intorno al 22-23%, ed è equivalente sia per i Comuni capoluogo che per gli altri Comuni. Quello che però è interessante notare è che questo trend si va a innestare in un ciclo partito dal 2011, nel quale le città capoluogo di provincia erano state molto più dinamiche rispetto ai Comuni non capoluogo, sia pure con un rallentamento nel biennio fra il 2017 e il 2018.

IL NUOVO RUOLO DELL'INNOVAZIONE SOCIALE NELLE CITTÀ

di **Paolo Venturi**
Direttore, AICCON Università di Bologna

Il tema dell'innovazione sociale viene spesso derubricato come una "categoria dello spirito", quando invece dovrebbe essere percepito come una delle cose più "concrete e urgenti" da coloro che hanno la responsabilità di elaborare e definire le strategie di un paese e, soprattutto, delle città. La città come **luogo** e non come mero **spazio**, diventa l'orizzonte verso cui tendere. Una prospettiva che disegna, per certi versi, una innovazione di rottura nel metodo da seguire: bisogna smetterla di rincorrere una visione di crescita illimitata e accelerata, è arrivato il tempo di riflettere sul significato delle cose e non solo sulla loro utilità. Questa fase storica è una fase profondamente riflessiva e come Hannah Arendt insegna, una fase preziosa, poiché "la vita contemplativa" è poi la premessa per la "*vita activa*". L'emergenza non è solo il tempo della resilienza, ma anche quello in cui si inizia a coltivare il cambiamento. Si capisce che siamo di fronte a qualcosa di nuovo, qualcosa che ancora non si intravede, solo perché viviamo ancora la fase acuta dell'emergenza sanitaria che ha colpito il nostro paese. Lo slogan dell'"Italia che non si ferma mai" e del digitale come panacea di tutti i mali, è momentaneamente evaporato, così come l'ideologia che vede nell'accelerazione un valore in sé. Siamo così atterrati in una dimensione inattesa. Una trasformazione rinvenibile non solo nel cambiamento del contesto, ma auspicabilmente anche nei comportamenti e nei giudizi di valore delle persone. È in corso, infatti, una domanda di cambiamento di prospettiva che investe economia, politica e sociale. Il coronavirus ha certamente dato un duro colpo al misoneismo (l'avversione all'innovazione), ma occorre ora capire il senso (il significato e la direzione) di una "nuova normalità", per lo sviluppo di soluzioni capaci di durare nel tempo. Dopo questa fase di riflessione, molto probabilmente si presenterà una lunga fase di transizione: sarà questo il momento privilegiato per sperimentare nuove soluzioni innovative capaci di resistere al tempo, soluzioni che l'emergenza ha fatto nascere e che, auspicabilmente, potranno proporsi come nuovi prototipi di welfare e di crescita economica in grado di produrre prosperità attraverso l'inclusione.

Dopo questa fase di riflessione, molto probabilmente si presenterà una lunga fase di transizione: sarà questo il momento privilegiato per sperimentare nuove soluzioni innovative capaci di resistere al tempo, soluzioni che l'emergenza ha fatto nascere e che auspicabilmente potranno proporsi come nuovi prototipi di welfare e di crescita economica in grado di produrre prosperità attraverso l'inclusione

Le posizioni che si stanno delineando sono sostanzialmente tre.

Una prima, che coltiva la restaurazione. Una visione che si rassegna all'imponderabilità dei "cigni neri" e che crede poco alla trasformazione poiché avversa al rischio, dove le organizzazioni dovranno tornare a rinsaldare i rapporti con un sistema centralizzato di decisioni, come unica via capace alla risposta reattiva e autoritaria alle condizioni emergenziali. Una visione che ci riporta alla critica di Amartya Sen alle risposte tradizionali a crisi sistemiche (come carestie o epidemie), influenzate non soltanto da fattori economici e sanitari, ma anche dai sistemi politici. È questo il caso di emergenze sanitarie che sembrano verificarsi nelle società che danno risposte autoritarie a problemi complessi, dove gli interventi decisionali partecipati sono visti come lenti, costosi e

faticosi. A questa categoria appartengono anche quelli che, in nome di un sano realismo rinviano i tempi delle decisioni, spostando fuori da sé qualsiasi tensione al cambiamento, disegnando nuovi scenari dentro un immobilismo quasi "bizantino".
Una seconda posizione, che coltiva l'adattamento, dove la necessità di adattarsi in modo flessibile e veloce diventa una risposta alle visioni paternaliste di supporto alle organizzazioni, come infrastrutture sociali necessarie per i tessuti socioeconomici dei territori. In questa visione si delinea una necessità di adattamento delle organizzazioni alle condizioni contingenti. Un adattamento competitivo rassegnato a un mondo governato da shock e cambiamenti repentini di contesto, una linea di lavoro sicuramente avvalorata dal successo e dalla fiducia verso le capacità espresse da tecnologie emergenti, *digital market place* e piattaforme, ma che sembra scaricare l'intero *effort* sulla capacità delle organizzazioni di rispondere istantaneamente alle condizioni forti dei paradigmi attuali (es. distanziamento sociale). Una visione che, nel breve periodo, sembra sicuramente efficace grazie allo sfruttamento della "possibilità di accelerazione" descritta dalle condizioni emergenziali, ma che nel lungo periodo rischia di trasformarsi in una lotta insostenibile, capace di premiare le organizzazioni più dotate, escludendo quelle che per natura fanno fatica a trasformarsi. Una prospettiva, questa, coltivata dentro un "corto-termismo" che può rivelarsi mortifero, nella strutturale incertezza e complessità dei nostri tempi. Una terza posizione è quella che coltiva la trasformazione. Dove la necessità emergente è la "capacitazione" dell'intero ecosistema di organizzazioni. Un cambiamento che vede come priorità la responsabilizzazione delle organizzazioni verso i cambiamenti e gli shock che dovranno ancora venire, uscendo dalla logica dell'emergenza contingente, consolidando l'attitudine a trasformare la vulnerabilità dei sistemi in risorsa. È infatti solo assumendo la vulnerabilità come tratto della condizione umana che "il farsi comunità" ("*Rebuilding company as a community*", diceva Henry Mintzberg) diventa la modalità più adeguata a prendersi cura di sé per essere protagonisti del cambiamento. Da ciò emerge uno dei tratti più importanti che ci fa riconoscere chi persegue una visione trasformativa: quello di alimentare processi generativi attraverso patti, fiducia e reciprocità, non affidandosi unicamente ai contratti e alle norme codificate.
Servono infatti "missioni di lungo periodo" in termini di coesione e competizione, misurabili in termini d'impatto sociale. Non credo sia sufficiente dare indicatori al Governo: servono invece governance, ossia coalizioni di attori che convergono su obiettivi legati a un futuro desiderato. Abbiamo bisogno di una politica che stimoli conversazioni, e non solo consultazioni. La generatività delle risorse europee passerà dalle nostre capacità di costruire alleanze di scopo intorno a obiettivi radicali, qualificanti e misurabili in termini di posti di lavoro (dignitoso). Politiche che alimentano interdipendenza e una tensione contributiva, e che partono dalla premessa che lo Stato imprenditore è innanzitutto uno Stato facilitatore e sussidiario. Sentire parlare di "ponte o tunnel sullo stretto" è sinceramente imbarazzante. La migliore allocazione delle risorse europee non passa dalla soluzione di un "dilemma redistributivo", bensì "cooperativo". In termini più espliciti, il successo delle politiche del "dopo" passerà da un'azione inclusiva, collaborativa, una nuova stagione di partecipazione che stimoli la creazione di nuovi contesti (*field building*). Così come per combattere alla radice le povertà educative servono "comunità educanti" (esemplare su questo è il progetto della Fondazione CON IL SUD), per rilanciare lo sviluppo servono nuovi ecosistemi, filiere, patti, alleanze di scopo. Un processo, questo, che necessita di una forte e diversa intermediazione. Sembra un paradosso, ma proprio nella società della disintermediazione non mai è mai stata così forte la domanda di intermediari. Istituzioni e alleanze capaci di legare l'intelligenza collettiva alle *policy*, di connettere la giustizia sociale dentro le politiche e di accompagnare gli irreversibili processi d'innovazione digitale: alleanze di scopo che superano le secche degli interessi di parte.
Interdipendenza, **intraprendenza** e **intermediazione**, dentro queste tre parole ci giochiamo molto del nostro futuro.

CRESCITA SOSTENIBILE NELLE CITTÀ DOPO LA CRISI: DA DOVE RIPARTIAMO, QUALI MISURE E QUALI RISORSE

di **Walter Vitali**
Direttore Esecutivo di Urban@it e coordinatore del gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 - Città e comunità sostenibili

Il 28 maggio 2020, nel corso dell'evento Verso una ripresa trasformativa all'insegna della resilienza e della sostenibilità di ASviS Live-Tre passi verso il Festival, è stata presentata la proposta Per un pacchetto di investimenti a favore dello Sviluppo Sostenibile delle città e dei territori, che è stata successivamente consegnata al Governo nel corso degli Stati Generali, il 20 giugno, ed è stata discussa nel corso di un evento del Festival ASviS, il 1° ottobre.
I presupposti della proposta sono tre:

1. occorre cambiare il modello economico dominante, virando decisamente verso lo sviluppo sostenibile; illudersi che si possano ricostruire le condizioni economiche precedenti alla crisi da COVID-19 senza affrontare le sue cause ambientali e le sue conseguenze sociali, ci esporrebbe a nuovi disastri nelle forme più diverse;
2. c'è bisogno soprattutto di investimenti, sia pubblici che privati, in un arco temporale decennale, capaci di stimolare la domanda interna e creare nuove opportunità di lavoro, quello che colpevolmente non fu fatto in Europa dopo la crisi dei debiti sovrani del 2008-2011;
3. le città e i territori sono oggettivamente il fulcro della svolta, poiché "la battaglia per lo sviluppo sostenibile si vince o si perde nelle città (UN, Sustainable Development Solution Network, SDSN)".

Il costo del piano (201,7 miliardi di euro in 10 anni) è compatibile con la disponibilità di risorse europee del NextGenerationEU e, se realizzato interamente, farebbe aumentare la spesa pubblica per investimenti di 20 miliardi all'anno, mentre dal 2008 al 2017 è crollata di oltre 30 miliardi, passando da 61,7 a 31,3.
La proposta di un Pacchetto di investimenti a favore dello sviluppo sostenibile di città e territori, allineato alle priorità della Commissione europea che i diversi paesi saranno chiamati a declinare nei loro piani nazionali, riguarda:

1. La transizione verde, per azzerare le emissioni nette di CO_2 entro il 2050 come prevede il Green Deal europeo. La riqualificazione energetica del patrimonio edilizio (30 miliardi) può essere conseguita rendendo strutturale l'*ecobonus* per almeno il 65%, con lo sconto in fattura o la cessione del credito, prevedendo una riduzione minima del fabbisogno energetico di almeno il 50% o il raggiungimento della classe energetica B, per conseguire gli obiettivi di efficientamento e aiutare le famiglie a risparmiare. A questa va accompagnata la messa in sicurezza del patrimonio abitativo a cominciare dalla Zona sismica 1 (27 miliardi), la prevenzione del dissesto idrogeologico (15 miliardi), il contenimento delle perdite della rete idrica (2,3 miliardi) e il miglioramento del trattamento delle acque reflue urbane (1 miliardo). Completano il quadro gli investimenti per la mobilità sostenibile nelle città (61,7 miliardi).
2. La trasformazione digitale, per diffondere connessione, competenze digitali e *voucher* anche per tablet e computer, secondo gli obiettivi della Gigabit society 2025 europea (18,6 miliardi). Insieme vanno affrontati i temi della scuola, con la riqualificazione edilizia necessariamente connessa con l'innovazione didattica (17,2 miliardi di euro), e dell'Università, con un piano per nuovi insediamenti (1,9 miliardi di euro).
3. La sanità, per potenziare la rete delle strut-

Approfondimenti / CITTÀ E TERRITORI

ture territoriali con le case della salute, gli ospedali di comunità, i punti unici di accesso sociali e sanitari, le centrali operative distrettuali e gli hospice (17 miliardi).

4. La lotta alla povertà, a partire dagli interventi nelle periferie (10 miliardi di euro).

La forma dell'urbanizzazione e dello sviluppo territoriale è fondamentale per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 a livello globale, e per mettere un freno alla distruzione degli habitat naturali, che è tra le principali cause della pandemia prodotta dal Covid-19. Anche in Italia si tratta di contrastare la dispersione insediativa, che è insostenibile per il consumo di territorio e per la domanda di mobilità individuale su auto che induce, rendendo le città compatte, vivibili e resilienti, e invertendo la tendenza all'abbandono delle aree interne e degli antichi borghi.

Le Regioni stanno elaborando le proprie strategie regionali per lo sviluppo sostenibile con il sostegno finanziario del Ministero dell'ambiente, in seguito ai due bandi del 3 agosto 2018 e del 30 luglio 2019. Lo stanno facendo anche le 14 Città metropolitane in seguito al bando del 30 luglio 2019.

ASviS e Urban@it stanno collaborando alle Agende metropolitane per lo sviluppo sostenibile di Bologna, Bari, Milano e Roma Capitale, con le seguenti caratteristiche, che possono essere applicate facilmente ad Agende di città medie o di Comuni anche di piccole dimensioni:

a. una selezione degli obiettivi e degli indicatori *core* per ciascun goal, fondata sulla ricognizione della normativa e della programmazione esistente ai diversi livelli (UE, nazionale, regionale, metropolitano e comunale) con l'indicazione delle principali azioni per conseguirli;
b. una individuazione di ulteriori obiettivi e indicatori specifici ai livelli regionale, metropolitano e comunale;
c. una presentazione grafica che mette in evidenza gli andamenti e la distanza dagli obiettivi, quando sono individuati, con il metodo Eurostat basato sulle frecce verdi e rosse;
d. una piattaforma web sulla quale è costantemente osservato l'andamento degli indicatori rispetto agli obiettivi, e lo stato di attuazione delle azioni, aggiornandole in relazione all'evoluzione della normativa.

Le Agende devono essere costruite per i cittadini e non solo per gli addetti ai lavori, e devono fornire un quadro generale per associazioni, imprese e gruppi che vogliano liberamente intraprendere azioni locali di sostenibilità per contribuire agli obiettivi individuati.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) previsto dalla Recovery and Resilience Facility (672,5 miliardi di euro) non potrà prescindere dal contributo delle città e dei territori.

Le tre priorità della Commissione europea per la Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (Comunicazione del 17 settembre 2020) sono le stesse della proposta di Pacchetto di investimenti di ASviS: transizione verde; transizione digitale e produttività ed equità. Corrispondono pienamente agli SDGs in base ai quali è stato riorientato il semestre europeo (Comunicazione della Commissione europea del 27 dicembre 2019).

La forma dell'urbanizzazione e dello sviluppo territoriale è fondamentale per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 a livello globale e per mettere un freno alla distruzione degli habitat naturali, che è tra le principali cause della pandemia prodotta dal Covid-19

Le Linee guida del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) del 16 settembre 2020 e le risoluzioni di approvazione parlamentare purtroppo non citano l'Agenda 2030, e si tratta di una lacuna difficilmente comprensibile. Basti pensare che *España puede*, il piano spagnolo annunciato recentemente dal Premier Pedro Sánchez, è tutto costruito sull'attuazione degli SDGs attraverso le riforme e gli investimenti previsti.

Inoltre, la Comunicazione della Commissione sulla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 invita gli Stati a integrare i fondi nazionali, i fondi della Recovery and Resilience Facility europea e i fondi della politica di coesione UE 2021-2027, coordinando le principali strategie nazionali e predisponendo un unico documento che metta insieme PNRR e Programma Nazionale di Riforma (PNR) da inviare alla Commissione entro aprile 2021.

Sarebbe una grande occasione per avere un unico documento di programmazione che copra l'intero arco temporale del programma NextGenerationUE, e che possieda le caratteristiche di un piano nazionale per lo sviluppo sostenibile 2021-2026, con un adeguato riconoscimento del ruolo delle città e dei territori.

Vai alla proposta ASviS Per un pacchetto di investimenti a favore dello Sviluppo Sostenibile delle città e dei territori

Approfondimenti / CITTÀ E TERRITORI

COMUNICARE IN EMERGENZA: IL RUOLO DELLE CITTÀ

di **Michela Stentella**
Giornalista e responsabile della redazione di FPA

L'emergenza causata dalla pandemia da Covid-19 ha generato una situazione inedita anche nel campo della comunicazione, a tutti i livelli: dai media tradizionali a quelli online, dalle autorità sanitarie in prima linea nell'emergenza, a tutte le istituzioni, centrali e locali. Un'emergenza così estesa e di così lunga durata, tanto che ancora non ne possiamo prevedere i futuri sviluppi, ha messo alla prova prassi consolidate, ha accentuato elementi di cambiamento e di criticità già presenti nel mondo della comunicazione (come la disintermediazione delle informazioni, l'eccesso e la rapidità di condivisione delle notizie, la difficoltà a verificare in maniera adeguata la veridicità delle fonti), ha reso noti su larga scala termini quali infosfera, infodemia e *fake news*, finora diffusi soprattutto nel mondo degli addetti ai lavori. È diventato ancora più centrale il ruolo della comunicazione pubblica e istituzionale che, se è importante sempre, in circostanze di crisi diventa imprescindibile per favorire messaggi coerenti e trasparenti, agevolare la comprensione basata su dati certi e verificati, valorizzare le informazioni ufficiali per arginare le notizie false.

In questo contesto la comunicazione svolta dalle amministrazioni comunali assume un ruolo particolarmente delicato, perché le città sono il livello istituzionale più vicino alle persone, un punto di riferimento fondamentale, anche e soprattutto nelle fasi di emergenza. È da loro che ci si aspetta un'informazione chiara su cosa sta avvenendo nel territorio in cui si vive, sull'evolvere della situazione, sulle misure adottate, sulla disponibilità dei servizi. La comunicazione all'interno dei Comuni (non solo in emergenza) chiama in causa diversi soggetti e professionalità: Sindaco, Assessori, ufficio stampa, ufficio comunicazione, comunicatori social, Portavoce del Sindaco, che si pongono sia come fonte diretta di informazione verso i cittadini, che come fonte di informazione per i media. Ma cosa chiedono i cittadini? Prima di tutto informazioni trasparenti e interlocutori autorevoli e credibili, ma soprattutto certezze, per cui un aspetto fondamentale è il rapporto di collaborazione interna (tra chi si occupa strettamente di comunicazione e le altre strutture dell'ente) e tra i diversi soggetti istituzionali (Comuni, autorità sanitarie, Regioni, Governo centrale) per evitare che da fonti diverse arrivino informazioni contraddittorie, che possono generare confusione e, in situazioni particolarmente delicate come un'emergenza sanitaria, anche panico. Non è sempre semplice veicolare in maniera coerente la comunicazione su più livelli, su questo tema si è aperto un grande dibattito che chiama in causa principalmente la gestione dei dati in possesso delle amministrazioni, la loro disponibilità, qualità, completezza, interpretazione e diffusione (pensiamo ai dati sul numero dei decessi).

Lo *stress test* legato all'emergenza da Covid-19 ha quindi spinto anche le amministrazioni comunali ad adottare nuovi linguaggi e canali per essere vicine ai cittadini. Si è trattato, come è evidente, di una situazione talmente inedita che non ha consentito di elaborare vere e proprie strategie, e gli stessi enti si sono trovati a doversi riorganizzare velocemente al proprio interno e a rivedere tutti i processi di lavoro. L'esigenza centrale era ovviamente quella di garantire, all'interno di un panorama complesso e spesso caotico, soprattutto nelle prime fasi dell'emergenza e nei mesi del lockdown primaverile, risposte veloci e chiare, utilizzando in primo luogo i canali che maggiormente consentono questa tempestività, quindi tutti i canali online (siti istituzionali e *social network*, con FAQ, infografiche e pagine dedicate), soprattutto dando risposta alle esigenze più urgenti delle famiglie e delle imprese in difficoltà, informando quindi sulle misure di sostegno adottate, sull'erogazione dei buoni spesa, sui servizi come la consegna della spesa a domicilio o sulla disponibilità di mascherine nelle farmacie comunali. Ma accanto agli strumenti online, sicuramente centrali, molti Comuni hanno riscoperto che, soprattutto nei momenti di emergenza, bisogna valorizzare anche i canali non digitali, per poter raggiungere tutte le fasce della popolazione. I Comuni hanno riscoperto l'uso del megafono, solo per citare un aspetto che sarebbe sembrato incredibile prima di questa emergenza, ma anche l'importanza dei messaggi video da parte del Sindaco e della predisposizione di canali telefonici, a cui rivolgersi per conoscere in maniera tempestiva gli effetti dei provvedimenti via via adottati dal Governo.

La comunicazione svolta dalle amministrazioni comunali assume un ruolo particolarmente delicato, perché le città sono il livello istituzionale più vicino alle persone, un punto di riferimento fondamentale, anche e soprattutto nelle fasi di emergenza

Insomma, è diventato evidente quanto sia fondamentale una strategia di comunicazione diversificata, che integri strumenti digitali (non solo sito e social, ma anche app e *chatbot*, per esempio) con strumenti più tradizionali (affissioni, campagne stampa su giornali, radio e tv, messaggi telefonici e numeri di contatto, e così via), ma con un obiettivo comune: essere al servizio dei cittadini. All'interno di questa strategia, è stata naturalmente centrale la comunicazione relativa ai servizi online attivati dagli enti, non solo per favorirne la conoscenza e promuoverne l'uso, ma anche per supportare chi non è abituato a utilizzarli, dato che in fase di lockdown, con gli uffici chiusi al pubblico, il digitale è diventato l'unico canale utilizzabile.

In un contesto del genere, tuttavia, non si tratta solo di informare i cittadini, ma anche di creare valore pubblico, mettendo in rete e facendo rete tra tutti gli attori del territorio attivi nell'emergenza (per esempio associazioni di volontariato e imprese, che hanno messo a disposizione i propri servizi), facilitando le forme di cittadinanza attiva, attivando raccolte fondi, ascoltando i cittadini nei luoghi in cui comunicano, dialogando con loro e intercettandone esigenze e bisogni. Dove erano già presenti community attive intorno all'amministrazione comunale (per esempio sui social), perché promosse e sviluppate con un lavoro precedente all'emergenza, il ruolo di *hub* svolto dal Comune è stato più forte ed evidente. Sono nate anche piattaforme ad hoc, ne possiamo citare alcune solo a titolo di esempio, partendo proprio da una delle città più colpite dalla pandemia, Bergamo, dove sono stati attivati il sito Bergamo Aiuta, con tutte le informazioni su cosa era possibile fare durante il lockdown, e BergamoxBergamo, punto di riferimento per la rete di volontari che si è attivata durante l'emergenza per le consegne a domicilio di farmaci, della spesa e di molte altre attività a supporto della cittadinanza. Spostandoci poi a Roma, troviamo, tra le tante iniziative di comunicazione attivate da Roma Capitale, il sito RomaAiutaRoma, e successivamente il portale RomaRiparte, con cui si sono volute soddisfare una molteplicità di esigenze: dalle informazioni di prima necessità, con le sezioni Spesa a casa, Bonus affitto e così via, alle sezioni legate *all'educational* e all'*entertainment* (Scuola, Cultura, Vita all'aperto) fino (e qui torniamo al tema della rete sul territorio) alla sezione dedicata alle iniziative di solidarietà intraprese da cittadini e imprese sul territorio romano.

Piattaforme che, attivate per rispondere a esigenze di informazione nate durante l'emergenza, potrebbero in realtà rivelarsi una risorsa inaspettata per il futuro. A Firenze, ad esempio, partendo dalle esigenze di informazione e acquisto online emerse durante il lockdown, quando si vedevano ovunque le immagini di interminabili code davanti ai supermercati, è stato attivato prima Spesa Dove Come, un portale di contatto fra cittadini e negozianti disposti a consegnare a domicilio, che poi è diventato Le Botteghe di Fi-

Approfondimenti / CITTÀ E TERRITORI

renze, un *repository* strutturato e open data che raccoglie centinaia di esercizi commerciali della città. Un'iniziativa congiunta di Comune, Camera di Commercio, Confesercenti, Confcommercio e Confartigianato, e con il contributo di Fondazione CR Firenze, da cui sono nate nuove opportunità, come le app sviluppate dalle aziende proprio su questi open data. Da un'esigenza di informazione, si è passati, quindi, a un'occasione di sviluppo proprio facendo rete sul territorio.
L'esperienza fatta durante la pandemia potrebbe quindi lasciare in eredità nuovi stimoli per rivedere sia il rapporto con i cittadini che quello con i media, soprattutto locali. Ormai risulta evidente come i Comuni possano comunicare e fornire informazioni, non solo tramite il classico comunicato stampa, ma con una grande varietà di strumenti, dalle app agli open data. E che il rapporto con i cittadini non è più unidirezionale, ma può e deve essere costruito secondo un modello collaborativo. Resta da vedere se questo approccio diventerà strutturale – il che comporta investimenti dal punto di vista organizzativo, tecnologico, delle regole (per esempio per quanto riguarda le modalità di diffusione dei dati) e dal punto di vista delle competenze – e quanto sarà diffuso sui territori, al di là delle differenze (dimensionali, sociali, economiche, geografiche, per citarne alcune) che esistono all'interno delle realtà urbane.

Vai all'evento Comunicare in emergenza, confronto fra città

MODENA SMART LIFE 2020 NETWORK, VIVERE CONNESSI

Uno sguardo sul futuro e un momento di incontro sull'innovazione digitale, con un approccio che pone sempre al centro le ricadute delle tecnologie sulle persone e sulle comunità. È stato questo il filo conduttore di Modena Smart Life (21-27 settembre 2020), il festival della cultura digitale promosso da Comune di Modena, Fondazione San Carlo, Fondazione di Modena, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Fondazione Democenter e Camera di Commercio di Modena, in collaborazione con FPA e con la partecipazione del Laboratorio Aperto.

Vai alla conferenza *Il* futuro delle città: dall'emergenza alla ripresa

Anche in questa sua quinta edizione, dedicata al tema 'Network, vivere connessi', Modena Smart Life ha approfondito i cambiamenti che il digitale porta nei vari ambiti dell'attività umana, sperimentando una formula *full digital*. I primi quattro giorni sono stati caratterizzati da anticipazioni e riflessioni specifiche, con la presentazione di esperienze concrete del mondo della didattica, della cultura, della pubblica amministrazione e delle imprese (con i

Rivedi tutti gli eventi di Modena Smart Life 2020

Digital days). A seguire, il 25 e 26 settembre, una non stop di collegamenti e confronti in diretta *streaming*, con contributi ed esperienze nazionali e possibilità di interazione da parte del pubblico. Chiusura il 27 settembre, con una "*special sunday*" che ha ospitato il *keynote speech* di Leonhard Gerd, futurist & humanist, author and CEO of The Futures Agency.
Oltre ad aver supportato il Comune di Modena nel "ripensare in digitale" il festival, FPA ha curato una serie di appuntamenti digitali *live* sui diversi temi chiave dell'innovazione urbana: infrastrutture e servizi digitali per i cittadini, comunicazione in emergenza, riuso dei dati per la creazione di valore pubblico, *cyber security* come pilastro per la resilienza delle città intelligenti. Tra gli appuntamenti principali, la conferenza Il futuro delle città: dall'emergenza alla ripresa, moderato da Gianni Dominici, Direttore Generale di FPA. Tra i relatori, Andrea Falessi, Direttore Relazioni esterne di Open Fiber, e i Sindaci di alcune delle maggiori città italiane: Chiara Appendino, Sindaca del Comune di Torino, Antonio Decaro, Sindaco del Comune di Bari, Federico Pizzarotti, Sindaco del Comune di Parma, Valeria Mancinelli, Sindaca del Comune di Ancona, Gian Carlo Muzzarelli, Sindaco del Comune di Modena e Paolo Truzzu, Sindaco del Comune di Cagliari.
Modena Smart Life 2020 è stato luogo di collaborazione e condivisione per tutte le città, i loro rappresentanti, accademici ed esperti, al fine di condividere esperienze e progettare in modo concreto la ripresa.

LA NUOVA GEOGRAFIA DEI TERRITORI: IL RUOLO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

di **Paolo Testa**
Capo ufficio studi ANCI

Dopo la nascita delle Regioni, l'assetto istituzionale degli enti territoriali italiani è rimasto sostanzialmente invariato per quasi 50 anni, fino alla Legge n. 56/14, la cosiddetta "Riforma Delrio" che, tra le altre cose, istituiva le Città metropolitane, nel tentativo di dare ai principali centri urbani del nostro paese gli strumenti giuridici, le funzioni fondamentali e la rilevanza istituzionale che avrebbero dovuto consentire loro di competere con le città europee all'interno di un'arena globale. Non siamo ancora temporalmente abbastanza lontani dall'avvio di questo percorso "epocale" per darne un giudizio sensato (pensiamo al dibattito seguito alla nascita delle Regioni e ai loro limiti/opportunità, che non si è mai praticamente interrotto dal 1970); inoltre, la pandemia ha generato impatti destinati probabilmente a imporre un cambiamento profondo e duraturo negli attuali sistemi economici e sociali. Vale comunque la pena provare a richiamare alcuni elementi relativi alle Città metropolitane (CM) che stanno nei fatti tracciando nuovi assetti e nuove geografie.

Per portare a valore questo enorme potenziale e, nel contempo, trasformare i fattori di crisi in opportunità, si deve dare corso alla realizzazione di un processo di pianificazione strategica a livello metropolitano, che coaguli gli interessi e i contributi dei diversi soggetti istituzionali, imprenditoriali, accademici e civici del territorio

Nel breve lasso di tempo intercorso dalla loro istituzione, le CM, pur nelle differenze dovute all'inquadramento di alcune tra loro in Regioni a statuto speciale e a diversi tempi di attivazione degli organi decisionali, hanno generalmente dato prova di grande vitalità, cercando di dare piena attuazione al mandato della legge, che richiedeva loro di implementare una serie di funzioni completamente inedite per il livello territoriale di loro riferimento (quello della ex Provincia). In particolare, tutte le CM hanno avviato e stanno implementando processi di pianificazione strategica, con l'obiettivo di sfruttare al massimo il potenziale di infrastrutture materiali e immateriali che ciascuna di esse detiene. Non possiamo infatti dimenticare che le CM italiane rappresentano la spina dorsale del Sistema paese in virtù della presenza sul loro territorio di hub logistici in grado di connettere le persone e le imprese del paese (con l'85% delle merci trasportate negli aeroporti italiani, circa 860 milioni di passeggeri/anno in transito nelle stazioni ferroviarie e il 63% dei movimenti di passeggeri nei porti italiani). Inoltre, esse concentrano attività economiche ad alta intensità di conoscenza, con il 65% dei brevetti registrati in un anno in Italia e il 50% delle start-up innovative e degli incubatori certificati, oltre a ospitare 55 università che laureano ogni anno 210mila studenti, pari al 62% del totale nazionale. Al contempo, sappiamo però che i maggiori agglomerati urbani, quelli più densamente abitati, sono anche stati i luoghi nei quali la pandemia ha fatto i maggiori danni, sia sul piano sanitario che su quello economico: alcune Città metropolitane concentrano percentuali di contagi e decessi superiori al 70%, rispetto al totale della propria Regione di riferimento e, come indicato da uno studio Cerved realizzato per ANCI, nel biennio 2020-21 a causa della crisi innescata dal Covid, le imprese con sede nelle CM rischierebbero di perdere più di 320 miliardi di euro di fatturato, quasi la metà del valore nazionale.
Uno dei fondamenti più condivisibili della 'legge Delrio' è che per portare a valore questo enorme potenziale e, nel contempo, trasformare i fattori di

crisi in opportunità, si deve dare corso alla realizzazione di un processo di pianificazione strategica a livello metropolitano, che coaguli gli interessi e i contributi dei diversi soggetti istituzionali, imprenditoriali, accademici e civici del territorio. Le CM italiane hanno risposto generalmente bene a questo mandato: tutte hanno avviato percorsi di pianificazione strategica e, anche grazie al lavoro realizzato dal Progetto Metropoli Strategiche condotto dall'ANCI nell'ambito del PON Governance, scopriamo che, in diversi casi, questi percorsi sono piuttosto avanzati. In sintesi, troviamo alcune città (Bologna, Firenze, Torino e Venezia) che, in questi mesi, stanno realizzando azioni di monitoraggio e valutazione dei piani approvati e già in attuazione, per meglio indirizzare il loro periodico aggiornamento; altre (Bari, Cagliari, Milano, Napoli e Reggio Calabria) che stanno potenziando gli strumenti di raccordo con i diversi soggetti territoriali per potenziare le fasi di ascolto partecipato e affinare il parco progetti; altre ancora che stanno investendo principalmente nel rafforzamento dell'organizzazione e delle competenze interne, per governare processi a elevato tasso di complessità (Catania, Genova, Messina, Palermo e Roma).

Sul fronte delle CM e dei rispettivi Comuni capoluogo, pur in assenza di una politica nazionale per le città e nonostante gli svariati (naufragati) tentativi di arrivare alla definizione di una Agenda urbana nazionale di approccio e portata europea, in questi ultimi anni si è assistito a una certa concentrazione di risorse finalizzate agli investimenti per infrastrutture e servizi. Il Bando periferie, i Patti per le Città, il PON Metro, l'Agenda per lo sviluppo sostenibile sono i principali, ma non unici, strumenti con i quali il Governo ha fatto confluire negli ultimi anni consistenti finanziamenti sui principali agglomerati urbani italiani. Ma queste risorse rischiano di costituire solo una frazione di quelle che ci si attende arriveranno dall'Europa nei prossimi 3/5 anni. Grazie all'insieme combinato delle misure straordinarie adottate in risposta alla crisi post Covid (NextGenerationEU e REACT-EU) e di quelle cicliche legate ai fondi strutturali (residui dell'attuale ciclo di Programmazione 2014-20 e avvio del nuovo ciclo 2021-27) possiamo stimare che il nostro paese sia destinatario di oltre 350 miliardi euro tra finanziamenti e risorse a fondo perduto. È credibile attendersi che, anche grazie al lavoro di ANCI su tutti i tavoli decisionali relativi a queste misure, i Comuni saranno tra i principali beneficiari e dovranno contribuire in modo attivo a mettere a terra, cioè spendere, parte di queste risorse.

Cosa dovranno fare quindi le CM con tutti questi soldi? Volendo cogliere questa occasione per intraprendere investimenti coraggiosi, destinati a spingere la transizione verso una società più giusta e un'economia più sostenibile, e raccogliendo gli indirizzi contenuti nel Manifesto *Città Italia* che l'ANCI ha pubblicato nello scorso settembre, indichiamo tre settori prioritari:

- **Un piano straordinario per le periferie.** Intervenire con una forte concentrazione di risorse per dare continuità e ampliare gli interventi già in corso finalizzati a colmare i divari infrastrutturali e sociali che affliggono le periferie urbane in Italia. Le CM devono assumere un ruolo centrale nel Governo di interventi *place based,* che emergano dal confronto con le comunità locali, per intercettare i bisogni reali e operare secondo una logica di sviluppo sostenibile. Parliamo di interventi per l'edilizia abitativa, in attuazione di una politica di contrasto alle povertà e sostegno alle famiglie, che metta al primo posto il diritto alla casa; di rigenerazione urbana (spazi pubblici, aree dismesse, parchi urbani) in chiave di sostenibilità ambientale, che sappia rafforzare il senso di comunità e far emergere il potenziale di creatività e innovazione nella direzione della generazione di lavoro, specie per i più giovani; di totale rinnovamento del patrimonio di edilizia scolastica (anche nella direzione della sua digitalizzazione) e di forte incremento della spesa nei servizi scolastici ed extrascolastici, allo scopo di sostenere la conciliazione vita-lavoro delle famiglie e rafforzare il ruolo della scuola come punto di riferimento per le comunità.
- **Un piano infrastrutturale per la crescita sostenibile.** In linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU, con l'Agenda urbana europea e con la Nuova Carta di Lipsia, le CM debbono dedicare investimenti a infrastrutture leggere e a servizi per garantire funzioni essenziali e diritti a tutti i cittadini. In questo ambito si collocano gli interventi per la forestazione e le infrastrutture verdi nelle città per il contrasto alle conseguenze del cambiamento climatico; per l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente, puntando decisamente sul ruolo delle comunità energetiche per i condomini e i sobborghi; per il ridisegno degli spazi pubblici con l'obiettivo di garantire l'accesso universale a un sistema articolato di mobilità sostenibile secondo il principio del MaaS (*Mobility as a Service*); per l'infrastrutturazione digitale di tutti i territori, anche in funzione della diffusione e dell'utilizzo dei *big data* come fattore determinante per la crescita economica e culturale; per integrare nelle funzioni urbane i principi dell'economia circolare del recupero e del riuso, sia nel ciclo dei rifiuti che in quello delle acque.
- **Pubblica amministrazione amica.** Le CM, a cominciare dai Comuni capoluogo, hanno la responsabilità di sviluppare piani per il rafforzamento e il rinnovamento delle competenze di dirigenti, funzionari e amministratori locali, per confermare il ruolo delle organizzazioni comunali come motori dello sviluppo locale e nazionale e sedi di eccellenza della buona amministrazione. La direzione impressa dall'emergenza Covid verso la digitalizzazione dei servizi pubblici e lo smart working e la grande massa di finanziamenti provenienti da fondi strutturali e da fondi straordinari sono processi irreversibili e impellenti, che richiedono adeguati interventi sul piano della transizione digitale e dello sviluppo delle competenze innovative, per la formazione di una classe dirigente della PA locale sempre allineata alle nuove e mutevoli esigenze della contemporaneità.

Approfondimenti / CITTÀ E TERRITORI

PER SAPERNE DI PIÙ

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi delle città intelligenti e dello sviluppo urbano sostenibile. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.

COVID-19 e analisi dei flussi di mobilità. I big data a supporto degli enti locali
4 maggio 2020
In collaborazione con: Enel X

PON Governance, una PA più digitale e vicina ai territori. Il rilancio delle politiche di rafforzamento nelle comunità locali
9 luglio 2020
In collaborazione con: Agenzia per la Coesione territoriale, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, PCM - Dipartimento della Funzione Pubblica, PCM - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie

2050, obiettivo impatto zero: dati e tecnologie per il controllo delle risorse territoriali
13 maggio 2020
In collaborazione con: ABACO Group

Le esperienze di resilienza delle città e le politiche urbane verso la prossima programmazione, Amministratori a confronto
10 luglio 2020
In collaborazione con: Agenzia per la Coesione territoriale, PON Città metropolitane 2014-2020

Dati, tecnologie e IA per uno sviluppo sostenibile dei territori urbani
29 maggio 2020
In collaborazione con: ABACO Group

Città e territori: dall'emergenza alla ripresa
4 novembre 2020
In collaborazione con: ACI - Automobile Club d'Italia, Econocom, Enel X, Windtre

Data driven Smart cities
8 luglio 2020
In collaborazione con: TIM

Unioni si - Unioni no alla luce dell'attesa riforma della pubblica amministrazione quale destino per i piccoli Comuni italiani?
5 novembre 2020
In collaborazione con: Agenzia per la Coesione territoriale, PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, PCM - Dipartimento della Funzione Pubblica, PCM - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie

Città resilienti
9 luglio 2020
In collaborazione con: Nutanix, Huawei

La crisi come transizione, come la Pandemia sta cambiando le nostre le città
5 novembre 2020
In collaborazione con: Agenzia per la Coesione territoriale, PON Città metropolitane 2014-2020

SANITÀ: COMPETENZE E DIGITALE PER UNA GOVERNANCE COLLABORATIVA E IL POTENZIAMENTO DEL TERRITORIO

In questo 2020, è impossibile non guardare al Servizio sanitario nazionale attraverso la lente della pandemia da Covid, che ha messo a nudo la fragilità di sistema pronto alle acuzie in ospedale ma in ritardo su prevenzione, medicina di prossimità e continuità assistenziale. La fragilità emersa ha fatto puntare i riflettori sull'andamento della spesa sanitaria, sui tagli che sarebbero stati fatti negli scorsi anni e che sarebbero causa dell'impreparazione nell'affrontare la pandemia.

La spesa sanitaria pubblica ha raggiunto nel 2019 i 115,4 miliardi, con un incremento dell'1,4 % rispetto al 2018, incidendo per il 6,46% sul nostro PIL. Se sommiamo spesa pubblica e spesa privata arriviamo all'8,8% del PIL, in linea con Spagna e Portogallo, meglio dell'Irlanda al 7,1%, peggio di Francia e Germania all'11,2%. A prezzi costanti 2010 (insomma, tenendo conto dell'inflazione), la spesa pro-capite scende da 1.893 a 1.746 euro. In flessione come in Grecia (-4,5%), Spagna (-0,6%) e Portogallo (-0,7%), mentre la stessa spesa cresce in Francia (+2%), Olanda (+0,5%) e Germania (+2,2%).

I governi che si sono succeduti dal 2010 hanno lasciato che fosse l'inflazione a ridurre di anno in anno la spesa sanitaria. In realtà, quello che è stato effettivamente tagliato sono gli investimenti e gli aumenti di spesa previsti per fare fronte alla sfida delle malattie oncologiche, della longevità, della cronicità e della non autosufficienza. Secondo quanto emerge dal report dell'Osservatorio GIMBE *Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, fra tagli e minori entrate il SSN avrebbe perso negli ultimi dieci anni 37 miliardi di euro: circa 25 miliardi nel periodo 2010-2015 per tagli conseguenti a varie manovre finanziarie e oltre 12 miliardi nel periodo 2015-2019, quando, per esigenze di finanza pubblica, alla sanità sono state destinate meno risorse di quelle programmate. L'Osservatorio conti pubblici italiani (OCPI), per comprendere il fenomeno, suggerisce di considerare due fattori: la crescita del PIL, che rallenta, ha costretto a ridurre la crescita del finanziamento al SSN; secondo, l'attuazione dei piani di rientro in diversi Servizi sanitari regionali (SSR), ha contenuto la crescita della spesa corrente.

Il definanziamento non sembra abbia influito sull'efficacia. Secondo l'Healthcare Access and Quality Index 2018 (The Lancet) , l'Italia è al nono posto su 195 paesi al mondo, davanti a tutti gli Stati europei più grandi (Francia, Gran Bretagna e Germania) e ai membri del G7. Secondo i dati UE e OCSE riferiti al 2016, l'Italia ha registrato tassi di mortalità prevenibile e trattabile tra i più bassi dell'Unione europea: nel nostro paese erano morte per cause di "mortalità prevenibile" 110 persone su 100mila (secondo dato migliore nella UE, dopo Cipro), contro una media europea di 161 su 100mila; per "cause di mortalità trattabile" erano poi decedute 67 persone su 100mila (quarto dato migliore nella UE), contro una media europea di 93. Anche secondo quanto riportato dall'OCPI, sono stati eliminati molti sprechi, soprattutto nelle regioni meridionali, e si è affermato un principio di adeguatezza delle prestazioni; per una gran parte degli acquisti si è andata affermando la pratica dei costi standard. Quindi, all'attuazione dei piani di rientro, non sarebbe seguito un peggioramento dei servizi offerti al cittadino.

I dati UE 2019 sui bisogni sanitari non soddisfatti indicano differenze di accesso alle cure tra le Regioni: i cittadini delle Regioni meridionali, meno prospere, hanno una probabilità quasi doppia di riscontrare un bisogno sanitario non soddisfatto rispetto a quelli delle più ricche Regioni settentrionali. Nelle Regioni meridionali è superiore anche il tasso dei bisogni sanitari non soddisfatti legati ai tempi di attesa e alle distanze da percorrere. Con la conseguenza che c'è una tendenza a spostarsi dal Sud al Nord per farsi curare: questo fenomeno, denominato mobilità sanitaria, secondo l'ISTAT è un fenomeno complesso. Oltre alla qualità delle prestazioni erogate e ai tempi di attesa, ci sono altri fattori che possono spingere una persona a spostarsi per farsi curare, come la vicinanza degli ospedali per chi vive al confine tra diverse regioni o il verificarsi della malattia/incidente quando ci si trova al di fuori della propria Regione. E comunque, la mobilità sanitaria è espressione del principio di unitarietà del SSN e del diritto dei cittadini di scegliere il luogo di cura.

Comunque, dall'esame delle schede di dimissione ospedaliera (SDO) 2018 emerge una mobilità passiva pari in media all'8,3% su 6 milioni di ricoveri e, leggendo la mobilità sanitaria in base ai dati 2017

di Fondazione GIMBE, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto sono in vetta per saldi attivi determinati da prestazioni sanitarie offerte a cittadini non residenti; Campania, Calabria e Lazio si collocano invece nelle ultime tre posizioni, con saldi negativi. Per l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) in Veneto, Emilia e Toscana abbiamo il 10% degli anziani, il doppio del dato medio nazionale. Per le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) e le strutture semiresidenziali si evidenziano invece differenze tra le Regioni in piano di rientro e il Centro-Nord.

Quanto al tema delle dotazioni organiche, le carenze di personale lamentate hanno diverse cause: blocco del *turnover* per i piani di rientro nelle Regioni in disavanzo, limiti nella programmazione dei fabbisogni, fuga progressiva dal sistema pubblico. Ciononostante, per numero di medici, il nostro paese è in cima alle graduatorie europee: operano in Italia 3,9 medici per 1.000 abitanti contro 4,1 in Germania, 3,1 in Francia e 3,7 in Spagna. Il problema è che ha più di 55 anni oltre il 50 per cento dei medici, la quota più elevata in Europa, superiore di oltre 16 punti alla media OCSE; e si tratta in prevalenza di medici specialisti. Per quanto riguarda gli infermieri, invece, siamo al di sotto della media comunitaria: in Italia ce ne sono 5,8 ogni 1.000 abitanti, nella UE 8,5 ogni 1.000 abitanti.

Esistono poi altri due punti di vivace polemica nella stretta attualità. La deospedalizzazione ci ha portato a 3,2 posti letto per 1.000 abitanti, sotto Francia e Germania che hanno rispettivamente 6 e 8 posti, come Spagna e Gran Bretagna con 3 e 2,5 posti per mille abitanti. Il tasso di utilizzo dei posti letto è pari al 76%. I posti letto di terapia intensiva erano cresciuti, seppur con intensità diverse, in tutte le Regioni: il numero dei posti letto per mille residenti in queste discipline presentava, prima della crisi, valori superiori alla media in Liguria e in Emilia-Romagna e, nel Mezzogiorno, in Puglia e Basilicata. Le decisioni di questi mesi hanno fatto lievitare i numeri.

Come sappiamo, l'accesso ai servizi offerti dal SSN è regolato dai medici di medicina generale (MMG) e dai pediatri di libera scelta (PLS), valutando il reale bisogno sanitario del cittadino. In base ai dati 2019 del Ministero della salute, in media, a livello nazionale ogni MMG ha un carico potenziale di 1.211 adulti residenti, mentre a livello regionale esistono notevoli differenziazioni: per le Regioni del Nord, fatte salve alcune eccezioni, gli scostamenti dal valore medio nazionale sono positivi; in tutte le Regioni del Sud, a eccezione della Regione Sardegna, il carico potenziale dei medici di medicina generale è inferiore al valore medio nazionale. Il carico medio potenziale per i PLS è a livello nazionale di 989 bambini. Tutte le Regioni sono comunque caratterizzate da una carenza più o meno accentuata di pediatri in convenzione con il SSN. Più del 73% dei MMG sì è specializzato oltre 27 anni fa, il 74% dei PLS è specializzato da oltre 23 anni. Nella lotta al Covid, l'assistenza resa al domicilio dei pazienti si è dimostrata efficace. Per questo, il legislatore, con l'obiettivo di decongestionare le strutture ospedaliere, con il D.L. n. 14/2020 (art. 8), ha istituito le Unità speciali di continuità assistenziale (USCA). Purtroppo, l'attuazione del decreto ha presentato i soliti problemi: costituzione, funzioni e gestione delle USCA presentano differenze tra le Regioni italiane. Quelli del Veneto e dell'Emilia-Romagna sembrano rappresentare modelli di riferimento.

Il 2020 ci lascia in dote anche una crescente attenzione verso la sanità digitale, che con i suoi servizi e le sue app è stata un ausilio importante per i professionisti e i pazienti, abbastanza efficace per le funzioni del lavoro con lo smart working, ove era possibile, e della formazione. In accelerazione, ma ancora lenta, la trasformazione digitale dei servizi sanitari che, in assenza di ripensamento dei processi per l'urgenza dell'azione, rischia di essere solo trascodifica di quanto esistente in analogico. La crescente attenzione sulla necessità della trasformazione digitale del SSN è testimoniata dalla sua presenza in tutti i piani e programmi messi a punto in questi mesi. Così nel "Piano Colao" c'è una parte dedicata alla *digital health*, che prevede l'impiego della telemedicina e dà un ruolo centrale ai dati, che confluiscono all'interno del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE); il Programma Nazionale di Riforma del DEF 2020 definisce di fondamentale importanza la diffusione dell'utilizzo della tecnologia nell'ambito dei servizi sanitari; il documento della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si propone di

regolare le prestazioni di specialistica ambulatoriale a distanza, con tele-visita gestita e refertata al pari di una visita tradizionale; le Regioni regolano le prestazioni in telemedicina, anche con una tariffa; gli indirizzi per il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e il NextGenerationEU valutano l'utilizzo di questi fondi per la sanità digitale.
L'Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità del Politecnico di Milano segnalava in crescita dal 2016 la spesa totale per la sanità digitale, che aveva raggiunto nel 2019 un valore di 1,43 miliardi di euro, tra quanto investito dal Ministero della salute, dalle Regioni, dalle singole strutture sanitarie e dalla rete dei MMG. Interessante sarà analizzare la spesa per il 2020 e capire quanto, in risposta all'emergenza Covid-19, gli attori sanitari stanno davvero investendo in strumenti digitali.
Per avvicinare la sanità al cittadino, in questa fase di difficoltà le Regioni e le strutture sanitarie si sono mosse adottando soluzioni digitali per la prevenzione, l'accesso, la cura e il monitoraggio. Rispettivamente: app, siti web e *chatbot*, che forniscono informazioni su comportamenti corretti e norme igieniche utili a prevenire il contagio. Applicazioni che consentono al paziente, anche tramite video, di comunicare i propri sintomi e lo stato di salute al proprio MMG, così che possa essere valutato correttamente (*triage*) e orientato nel suo percorso di accesso ai servizi del SSN. Tele-visita per la cura di patologie pregresse e non per forza legate al Covid; soluzioni di tele-consulto che consentono ai medici di comunicare tra loro e di confrontarsi rispetto a specifici casi clinici. Telemonitoraggio di pazienti cronici per la rilevazione di parametri rilevanti per la cura; tele-visita e telemonitoraggio dei parametri vitali per i pazienti positivi al Covid e gestiti a domicilio o isolati presso le strutture alberghiere.
Nell'ambito delle misure emergenziali adottate per limitare la diffusione del Covid-19, la ricetta elettronica è diventata strumento di contenimento della diffusione del virus. Con la comunicazione elettronica al cittadino del promemoria o del solo codice della ricetta (NRE), non è stato più necessario il suo spostamento.
Alterne le fortune del sistema di allerta Covid-19. Attraverso la app Immuni, installata dai cittadini, su base volontaria, si doveva permettere il *contact tracing*. La app ha incontrato varie difficoltà: il ritardo rispetto all'annuncio, la gradualità di applicazione da parte delle Regioni italiane, che nel frattempo si sono dotate di altre app regionali non interconnesse con Immuni, la volontarietà, sia nell'impiego sia nella trasmissione dei dati, da parte della popolazione. Il risultato è che, ad oggi, Immuni registra circa 10 milioni di download, circa 80.000 notifiche inviate e circa 5.000 casi positivi. I dati non sono confortanti se pensiamo che il 70% degli italiani possiede uno smartphone.
In piena pandemia è in costante crescita il numero di identità SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale), cioè la soluzione che consente ai cittadini di accedere anche ai servizi online della sanità. Siamo passati dai circa sei milioni di gennaio agli oltre tredici milioni attuali. In base alla circolare AgID n. 3/2019, attraverso SPID ciascun assistito del SSN ha la possibilità di accedere direttamente al proprio FSE: purtroppo, a marzo di quest'anno, solo il 23% dei cittadini ha attivato il FSE sul totale degli assistiti del SSN.
Per quanto riguarda gli open data, cioè i dati pubblici che devono essere pubblicati in maniera che sia facile il loro riutilizzo, con aggiornamento a novembre 2020, solo il 3% dei *dataset* pubblicati ha per tema la salute.
Infine, due aspetti differenti ma connessi: governance e comunicazione. Difficile leggere la governance in tema di emergenza sanitaria, articolata su due livelli principali, Governo e Regioni, con riflessi su Comuni e altri enti centrali. La carenza di strategia viene inevitabilmente avvertita, ma l'enfasi tipica del dibattitto pubblico ha spostato il centro della discussione dai problemi organizzativi a quelli istituzionali, riaprendo la questione, superata dai fatti, della ri-centralizzazione della sanità italiana.
La necessità e la libertà di informare e di informarsi si sono caratterizzate per la loro dimensione quantitativa, che ha aggiunto confusione in una situazione multiforme. Il sovraccarico informativo unito a *fake news*, informazione imprecisa o parziale, nella congiuntura rischia di alterare la realtà e la percezione del pericolo, soprattutto con riferimento alle misure e agli accorgimenti validi, ponendo in difficoltà istituzioni e cittadini.

POTENZIAMENTO DEL TERRITORIO, DATA GOVERNANCE E USO DEL DIGITALE: COSÌ INNOVIAMO IL SSN. ACCRESCERE LA GOVERNANCE COLLABORATIVA PER ACCELERARE QUESTA TRASFORMAZIONE

di **Antonio Veraldi**
Responsabile Area Sanità e Regioni FPA

La consapevolezza dell'impreparazione ha segnato per noi cittadini, per gli operatori e per i decisori, il vissuto della pandemia. Non eravamo preparati a fronteggiare la caduta verticale di funzionalità del nostro SSN, su cui poggiava la nostra routine sanitaria, come pazienti o come familiari di pazienti, oppure la sicurezza, come cittadini che godono buona salute, di avere un porto sicuro in caso di accidente.

Sotto l'ombrello di una governance collaborativa, il grande processo di innovazione della sanità, che fa perno sulla trasformazione digitale del SSN, ha bisogno di un robusto piano di formazione delle competenze dei professionisti

Ora ci accompagna l'affermazione, che risuona un po' ovunque, dentro e fuori le strutture sanitarie: dopo non sarà come prima. Quindi come sarà questo dopo, in parte già avviato mentre il Covid-19 infuriava in prima o seconda ondata?
Non sarà possibile correggere tutti i difetti e colmare tutti i ritardi del SSN emersi con l'emergenza sanitaria, ma possiamo avanzare alcune considerazioni che possono diventare, nell'immediato futuro, priorità di azione.
Più che azione, il primo punto può stimolare un dibattito che non si esaurirà in tempi brevi, ma dovrà essere posto nell'arena della decisione pubblica e della riflessione strategica. È quello della gestione della catena di comando, in senso più lato della frammentazione e disomogeneità nella governance del nostro sistema sanitario, che diventa limite all'agilità e alla rapidità dei cambiamenti e all'adozione di tecnologie e modelli di cura innovativi. Il problema è operativo e, vista la chiarezza con cui sono definite le responsabilità, tutte le difficoltà dipendono da conflitti politici, distorsioni comunicative e problemi operativi. È lo Stato che definisce i Livelli essenziali di assistenza (LEA), e ne garantisce integralmente il finanziamento; è lo Stato che definisce lo standard dei posti letto sulla popolazione e quale è il modello da adottare per pagare gli ospedali. Spetta alle Regioni organizzarsi per fornire i servizi ai cittadini e stabilire come rispettare gli standard e i modelli fissati dallo Stato. In questa cornice la possibilità di dare risposte diverse a problemi simili, tenendo conto delle caratteristiche e delle preferenze dei territori, è un vantaggio; è ancora un vantaggio il fatto che nei diversi territori si sperimentino soluzioni diverse che possono successivamente essere adottate a livello nazionale.
Quindi è necessaria una governance collaborativa tra livelli istituzionali e agenzie, abbandonando l'illusione di poter creare l'innovazione necessaria in proprio e con la logica del braccio di ferro.
Priorità d'azione sono invece il potenziamento del territorio, la *data governance*, l'uso del digitale per la cura e il monitoraggio dei pazienti domiciliari; priorità per la risposta all'epidemia, ma anche ai bisogni di una popolazione che invecchia, con diverse cronicità, che vede crescere le malattie oncologiche e deve fare i conti con la non autosufficienza.
Il potenziamento del territorio parte dalla risposta al problema dei pensionamenti in crescita per pediatri e MMG. Poi sarà necessario portare a termine la riorganizzazione dell'assistenza territoriale, che era già prevista dal "Decreto Balduzzi" del 2012 senza che abbia ancora avuto pieno compimento. Bisogna puntare a una presa in carico globale della persona attraverso strutture per la bassa e la media complessità di cura, strutture che diventino un riferimento per il cittadino 365 giorni all'anno, 24 ore al giorno,

lasciando agli ospedali acuzie e alta complessità. Il "Decreto Cura Italia", il "Decreto Rilancio" e il "Decreto Agosto" hanno stanziato risorse per tale potenziamento. Con il Decreto Rilancio si è provveduto inoltre alle risorse per l'assistenza domiciliare: sembra un buon inizio, che troverà nei fondi in arrivo dall'Europa altra linfa per mettere a sistema e proseguire le azioni intraprese durante la pandemia.

Un complesso sistema di flussi costituisce la base per una reale *data governance* del Sistema salute, da un lato per consentire di avere elementi di conoscenza per decisioni consapevoli, dall'altro per monitorare i LEA a livello nazionale e nelle singole Regioni, per il monitoraggio della spesa, per la valutazione di qualità e appropriatezza del SSN. Ogni prestazione del paziente nel percorso di cura e assistenza, dalla diagnosi al trattamento e al monitoraggio genera una grande quantità di dati che risiedono all'interno delle strutture sanitarie in database separati e indipendenti (visione a silos). Abbiamo bisogno che i dati siano integrati in una prospettiva *patient journey* e tempestivamente disponibili attraverso cruscotti di analisi e interpretazione, perché il valore del dato è funzione della capacità di produrre conoscenza e favorire il *decision making*: per una medicina di complessità, di precisione, predittiva e di prevenzione; per la continuità assistenziale socio-sanitaria; per una governance *real time* della sanità locale, regionale e nazionale; per la *open innovation*, che porti gli operatori di mercato a produrre innovazione per il welfare e il benessere, assicurando profitto. Il tutto nel pieno rispetto delle norme per la protezione, conservazione e consenso dei dati.

Il digitale, infine, giocherà un ruolo decisivo sia nel potenziamento della medicina territoriale che nella governance del SSN fondata sulla conoscenza. Ma perché l'occasione dell'accelerazione dovuta alla crisi sanitaria non vada persa, sarà comunque necessario lavorare sul *change management* con il coinvolgimento dei professionisti e dei cittadini. Il cambiamento deve poggiare su un livello di cultura digitale dei professionisti e dei cittadini, se il progetto riguarda direttamente anche loro: la formazione è determinante. Perché la trasformazione digitale non sia solo trascodifica di processi datati, deve prevedere la revisione di tali processi, visti alla luce delle potenzialità offerte dalle tecnologie. Un'infrastruttura tecnologica affidabile, sicura, flessibile e scalabile è una condizione vincolante per la trasformazione digitale. Visti i fondi in arrivo dall'Europa non dovrebbero mancare le risorse economiche necessarie. Infine, importante sarà il ruolo che dovranno recitare i *player* del mercato, che dovranno trasformarsi da fornitori di tecnologia a partner che abilitano la tecnologia, che accompagnano la struttura sanitaria alla trasformazione digitale con le competenze e le esperienze di conduzione di progetti con forti interrelazioni tra i diversi aspetti (organizzativi, tecnologici, umani), criticità e fattori di rischio. Uno spazio comune, una vera coalizione per mettere in contatto la capacità di innovare delle aziende di nuove tecnologie con le necessità stringenti di medici, infermieri e di tutti gli operatori impegnati nell'emergenza e nel post Covid.

Sotto l'ombrello di una governance collaborativa, il grande processo di innovazione della sanità, che fa perno sulla trasformazione digitale del SSN, ha bisogno di un robusto piano di formazione delle competenze dei professionisti, in particolare quelle digitali, e di un'articolata strategia di comunicazione che punti all'ingaggio e all'*empowerment* degli attori coinvolti e all'*endorsement* dei soggetti politici e istituzionali.

Nei mesi scorsi a Hong Kong è comparsa una scritta: non torneremo alla normalità, perché proprio la normalità era il problema! Per questo motivo dobbiamo sfruttare questa opportunità, per progettare, oltre l'emergenza, una sanità sostenibile, più vicina ai cittadini e accessibile.

SANITÀ DIGITALE: COSA ABBIAMO IMPARATO QUEST'ANNO? ECCO LE PRIORITÀ PER IL SISTEMA SANITARIO

di **Marco Paparella**
Associate Partner, Healthcare Innovation P4I

Claudio Franzoni
Senior Advisor, Healthcare Innovation P4I

Simona Solvi
Senior Consultant, Healthcare Innovation P4I

Martina Leoni
Senior Consultant, Healthcare Innovation P4I

Il 2020 è stato un anno straordinario, caratterizzato da una pandemia che ha sconvolto il mondo e ha avuto un forte impatto sulle nostre vite, in particolare sui sistemi sanitari, che si sono trovati ad affrontare un nuovo nemico, per quasi tutti sconosciuto.

In Italia l'emergenza ha riportato velocemente a galla tutte le criticità che caratterizzano il nostro sistema sanitario: la costante riduzione dei fondi ha diminuito, negli anni, le risorse per rispondere ai bisogni dei cittadini; il modello di cura è ancora basato prevalentemente sulle cure ospedaliere e il territorio è spesso troppo poco sviluppato e integrato con l'ospedale; vi è una frammentazione e disomogeneità nella governance del sistema che impedisce di rispondere in modo omogeneo e tempestivo alle mutate esigenze di cura e assistenza e non prevede standard nazionali univoci per le tecnologie; l'innovazione digitale, nonostante sia considerata la leva principale per risollevare il settore, stenta a decollare ed è spesso ancora ferma a livello di piccoli progetti e sperimentazioni.

La pandemia ha però aumentato a tutti i livelli la consapevolezza della necessità di innovazione, e offre una grande occasione per rivoluzionare l'attuale modello della sanità italiana.

E ora che siamo alla fine di questo anno singolare, a ormai dieci mesi dall'inizio dell'emergenza, è tempo di bilanci e di capire se questa opportunità di trasformazione dell'attuale modello sanitario italiano è stata pienamente sfruttata.

La risposta a questo interrogativo presenta luci e ombre. Da un lato sono stati fatti importanti passi avanti nel processo di **trasformazione digitale:** sia a livello locale, con numerosi progetti di innovazione sviluppati dalle strutture sanitarie, che a livello regionale e nazionale, con i diversi piani di rilancio che hanno previsto l'ampio utilizzo della leva tecnologica e la regolamentazione della tariffazione delle prestazioni in telemedicina. Dall'altro lato, c'è ancora tanta strada da fare per portare a regime un **nuovo modello di sanità**, sempre più connessa e prossima ai cittadini.

Non esistono ancora un percorso e un piano strutturati per l'innovazione digitale nella sanità, e sono presenti barriere culturali, da parte di operatori e istituzioni, nei confronti delle applicazioni tecnologiche in questo settore. Nonostante la forte spinta dal basso, che ha messo a terra tanti (piccoli) progetti innovativi, soprattutto durante la prima ondata della pandemia, non si è lavorato abbastanza per costruire **un grande progetto comune di trasformazione digitale**, che potesse aiutare a superare al meglio la successiva ondata di contagi, che oggi ci costringe nuovamente a misure restrittive di distanziamento sociale, a rimandare ancora le prestazioni ordinarie e a trascurare quei pazienti, soprattutto cronici, che hanno bisogno di continuità di cura e monitoraggio costante. E la mancanza di risorse non può essere più una scusa per rinviare il percorso di innovazione, visto che ingenti saranno i fondi destinati agli investimenti in sanità che arriveranno dall'Europa.

È quindi ora il momento per sfruttare la spinta al digitale e gli investimenti che arriveranno per indirizzare le azioni prioritarie e rivoluzionare la sanità italiana. Di seguito una breve sintesi di alcune azioni.

La prima riguarda la definizione di una **chiara strategia di evoluzione della maturità digitale** della sanità, che prenda in considerazione tutti gli ambiti possibili di innovazione (dalla gestione più "amministrativa" del paziente, fino alla digitalizzazione dei processi clinico-sanitari e dei servizi per i cittadini). Tale strategia non può essere costruita se non partendo da un'analisi approfondita di quale sia la situazione di partenza, per essere coscienti del livello attuale di digitalizzazione dei processi dell'organizzazione e dei modelli di governo dell'innovazione adottati.

Il secondo ambito di intervento riguarda la progettazione di **nuovi modelli di prevenzione e cura** supportati da soluzioni tecnologiche (la cosiddetta *connected care*). Tra i servizi che rientrano in questo modello, la video-visita è sicuramente uno dei principali, anche nella sua semplicità: garantisce la continuità di cura, soprattutto per i pazienti cronici e fragili, per tutte le visite di controllo, e riduce al minimo gli spostamenti. Grazie a questi modelli sarà inoltre possibile spostare il baricentro della sanità dall'ospedale al territorio: i servizi territoriali potrebbero essere riorganizzati e abilitati da piattaforme per la presa in carico, la rilevazione degli stili di vita (ad esempio attraverso la raccolta di dati da sensori indossabili o domestici) e il supporto medico con chat e video-visite certificate, oltre a moduli per servizi specialistici (ad esempio per patologie cardiologiche, respiratorie, endocrine, metaboliche, ecc.).

La terza azione comprende i **percorsi di accoglienza** dei pazienti all'interno delle strutture sanitarie e territoriali che, grazie alla tecnologia, possono essere revisionati per minimizzare il tempo di permanenza del paziente nella struttura sanitaria. L'accoglienza digitale, infatti, togliendo al canale fisico le operazioni di prenotazione, accettazione, pagamento e ritiro dei referti, fa sì che il paziente si trattenga all'interno della struttura solo per il tempo di erogazione delle prestazioni, rimuovendo inoltre le lunghe attese per le diverse operazioni.

Quarto tassello fondamentale è il **ripensamento della gestione e dell'analisi dei dati a supporto dei processi decisionali**. Occorre infatti raccogliere e valorizzare i dati di salute lungo tutto il percorso di cura del paziente, per comprendere l'evoluzione delle esigenze della popolazione e reagire più tempestivamente al cambiamento. Il cittadino-paziente deve essere parte attiva di questa **cultura del dato, orientata alla prevenzione e alla predizione** più che al controllo, che ha storicamente caratterizzato l'approccio alla gestione dei dati raccolti dalle piattaforme di *connected care* (adeguatezza terapeutica, predizione sviluppo patologia, controllo dei pagamenti, controllo dei consumi, ecc.).

È infatti ora che istituzioni centrali e locali e imprese del mercato collaborino e si rimbocchino le maniche perché l'innovazione digitale non rimanga una bellissima intenzione sulla carta, ma diventi in tempi brevi una realtà diffusa, che permetta di passare dalla logica della cura del problema al prendersi cura del cittadino-paziente

Poiché la mancanza di competenza digitale è una delle barriere maggiori alla diffusione dell'innovazione (e un ambito su cui, come Sistema paese, siamo molto indietro, come testimoniato dai dati del Digital Economy and Society Index, in cui l'Italia, per la dimensione "capitale umano", ovvero quella che riguarda le competenze digitali, si colloca all'ultimo posto nell'UE[1]), un'ulteriore azione fondamentale affinché la trasformazione digitale dia i benefici attesi è la diffusione delle **competenze digitali** a tutti i livelli e tra gli operatori delle aziende sanitarie. Il digitale può infatti divenire la leva in grado di esaltare ed estendere le capacità professionali di ogni individuo, purché si abbia la possibilità di incentivare un percorso culturale e formativo continuo che trovi nella tecnologia un valido elemento di supporto, anche capace di estenderne i confini applicativi.

La realizzazione di tutte queste azioni richiede forte capacità di progettazione e competenze specifiche (tecnologiche, organizzative, sociologiche, analitiche), che spesso non sono tutte presenti all'interno delle aziende sanitarie, ma che possono essere integrate dalle imprese che operano nel mercato della sanità digitale, in un rapporto di partnership e accompagnamento lungo tutto il percorso di innovazione.

È infatti ora che istituzioni centrali e locali e imprese del mercato collaborino e si rimbocchino le maniche perché l'innovazione digitale non rimanga una bellissima intenzione sulla carta, ma diventi in tempi brevi una realtà diffusa, che permetta di passare dalla logica della "cura" del problema al "prendersi cura" del cittadino-paziente, attraverso un sistema finalmente proattivo e predittivo.

[1] Dai dati riferiti al 2019, solo il 42% delle persone (tra i 16 e i 74 anni) possiede almeno competenze digitali di base (58% in UE, 70% Germania); la percentuale di specialisti ICT occupati è solo del 2,8% (3,9% in UE e in Germania); solo l'1% dei laureati italiani è in possesso di una laurea in discipline ICT, il dato più basso nell'UE (3,6% in UE, 4,7% in Germania).

Approfondimenti / SANITÀ

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E TELEMEDICINA: UN'ESPERIENZA DA UNA RIFLESSIONE

di **Giuseppe Grassi**
Responsabile U.O. Cardiologia, Ospedale Civile di Venezia

Mario Po'
Esperto indipendente

L'innovazione tecnologica, come sappiamo, non risolve i problemi organizzativi degli ospedali e delle aziende sanitarie, forse li complica, sicuramente costringe ad affrontarne almeno alcuni. Non è, quindi, una scorciatoia per risolvere i problemi di governo di un sistema o di una comunità sanitaria.

Questa sottolineatura è importantissima in quanto ogni piano, legge, progetto, finanziamento dedicato all'innovazione tecnologica in sanità deve contenere preliminari indicazioni e certezze sulla "**padronanza e confidenza gestionali**" delle organizzazioni, pena assistere al mancato avvio o al repentino naufragio di impegnative promesse di novità.

Abbiamo già visto tutto questo in Italia in anni recenti, rispetto all'emanazione di regole o allo stanziamento di fondi per la sanità digitale che avrebbero dovuto magicamente tradursi nei risultati annunciati. Invece, continuiamo a raccontare progetti come se fossero realtà o come se le parole di per sé significassero concretezza: la reificazione del dire.

Pertanto, potrebbe essere un buon metodo accompagnare sempre, anzi far precedere qualsiasi innovazione tecnologica digitale, dall'indicazione delle questioni normative, logistiche, organizzative, amministrative, tecniche, formative, sindacali, ecc., che è indispensabile conoscere preventivamente, e che è necessario affrontare e risolvere.

Questo "manuale delle criticità", la cui assenza attualmente fa dell'innovazione una corsa a ostacoli crescenti, potrebbe essere in parte consegnato da ciascun fornitore come "strumento standard" che poi ciascuna amministrazione dovrebbe valutare per la relativa profilazione aziendale. Invece, nessun fornitore investe in questo ambito, continuando a progettare prodotti che non trovano clienti o che magari si vendono ma poi restano abbondantemente sottoutilizzati rispetto alle loro possibili funzioni; tutto si arena sulla spiaggia delle intenzioni buone o cattive, ma in ogni caso poco accade. Eppure, anche il mercato si avvantaggerebbe molto, se le condizioni complessive di introduzione dei cambiamenti tecnologici nelle strutture ospedaliere e sanitarie si evolvesse verso la "padronanza delle criticità".

Questo fenomeno della distanza tra "fattori della produzione" e loro reale conoscenza è un fatto che caratterizza gli ospedali, quasi in modo parallelo, paradossalmente, da quando ha avuto inizio la loro appartenenza a enti aziendali, creati proprio per garantire una gestione aziendalisticamente nuova e debitrice di flessibilità, rapidità, snellezza formale ed efficienza, cioè di quelle virtù che dovrebbero comprendere *in primis* la piena conoscenza delle risorse produttive. L'esplorazione dei motivi di questa combinazione sarebbe molto interessante per diagnosticare i limiti delle formule istituzionali e di governo adottate, e la relativa cultura che li sottende, nella convinzione di dover trovare dei rimedi dopo qualche decennio di tentativi; l'argomento, però, fuoriesce dall'ambito di questo scritto.

Chiediamoci, invece: **anche la telemedicina soggiace a questi vincoli?** Possiamo dire che non fa eccezione alla regola, per tutto ciò che richiede il coinvolgimento dell'articolazione organizzativa delle aziende sanitarie, degli ospedali e della sanità territoriale. C'è tuttavia, nel caso della telemedicina una situazione che, nella composizione delle criticità, determina quasi un **ribaltamento dei vincoli**. Infatti, la presenza della forte posizione del cittadino-utente, all'interno dello stesso contenuto tecnologico della prestazione sanitaria telematica, porta a un ridimensionamento delle problematiche aziendali, che cessano di monopolizzare la scena tecnico-organizzativa, non essendo più le uniche variabili in gioco; nel mentre, l'uso personale delle possibilità digitali da parte dei pazienti tende a imporsi sui consueti condizionamenti e blocchi.

Praticamente ciò accade per due circostanze. La prima è la percezione di immediata disponibilità e semplicità di accesso al servizio, che è veicolata dall'informazione che il *device* tecnologico sul lato paziente – necessario per estrinsecare la relazione di cura con il medico – può essere un semplice smartphone, cioè un supporto che è ormai di grande diffusione ed è utilizzato per molteplici funzioni (comprese quelle ludiche).

Ogni piano, legge, progetto, finanziamento dedicato all'innovazione tecnologica in sanità deve contenere preliminari indicazioni e certezze sulla padronanza e confidenza gestionali delle organizzazioni, pena assistere al mancato avvio o al repentino naufragio di impegnative promesse di novità

La seconda circostanza è l'iniziativa del medico di famiglia che, per sua indicazione o per sollecitazione dell'utente, prima o poi deciderà di chiedere allo specialista una prestazione in telemedicina, magari predisponendo già la prescrizione-impegnativa per aver soltanto appreso di questa opportunità. In concreto c'è ormai una consistente casistica in questo senso, che attesta l'aspettativa elevata che vive nel sistema. Questo tipo di gestione tecnologica, insomma, tende a imporsi di per sé anche su una realtà refrattaria.

Eloquente, del resto, è ciò che è accaduto dall'inizio del lockdown e che permane tuttora, con il ricorso a una serie di espedienti (descritti impropriamente come "relazioni di cura digitali") che hanno coperto vuoti di iniziativa e di offerta strutturata di telemedicina; mi sto riferendo a "consulenze" con chiamate telefoniche, a servizi Whatsapp, a relazioni *mailing* e altro, nate in frangenti difficili o a causa di impedimenti allo spostamento fisico delle persone. Piuttosto che non fare alcunché vengono garantiti alcuni servizi a pazienti, ad esempio pluripatologici, a rischio, residenti in luoghi scomodi, ecc., pur con modalità che possono essere ricomprese nel concetto di telemedicina.

Possiamo dunque constatare come l'irrinunciabile bilateralità del rapporto in telemedicina dia allo stesso un carattere quasi paritario tra il "lato medico" e il "lato utente". Si discute da sempre se il medico e la medicina curino la malattia o la persona malata; anche questo argomento – che impegna da secoli filosofi, teologi, medici, bioeticisti, giuristi, governanti, e che è di formidabile interesse per tutti – fuoriesce dal compito di questa riflessione. Per questo si può qui soltanto dire che, in modo assolutamente non prevedibile e anche forse poco corretto metodologicamente, non essendoci un percorso logico esplicito, la bilancia della relazione medico-paziente mostra, in telemedicina, una tendenza verso un equilibrio che nella generalità dei casi è francamente assente. Questa situazione, in ogni caso positiva, si impone *de facto*, documentando nella concretezza le cose dette sin qui, anche per illuminare scenari futuri nei quali l'alleanza tra tecnologia e consapevolezza critica del paziente sarà il motore di una nuova evoluzione.

In questa dinamica la questione dei limiti continua a porsi, ma ciò avviene giustificatamente ponendo i limiti stessi, non come criticità interne del sistema, ma come fattori propri della comunità sociale di riferimento e del suo orizzonte morale. I veri limiti della tecnologia applicata alla salute non dovrebbero essere né tecnici, né logistici, né di governo, ma in un contesto nel quale diciamo che tutto è possibile, dovrebbero essere etici: cioè curare perché, curare come, curare fino a quando, curare con quante risorse e, soprattutto, curare chi?

Appartiene a questa impostazione di pensiero, ad esempio, la scelta concreta di assumere la telemedicina come **soluzione di cura generalista** dell'attuale stagione pandemica, nella quale si devono considerare disposizioni necessaria-

mente limitative delle attività di cura rivolte a pazienti non Covid, ai quali però si può continuare a erogare un livello prestazionale appropriato con nuove modalità non in presenza, ma non più povere di contenuto clinico e di valenza sanitario-legale. Consideriamo il caso dell'Unità Operativa di Cardiologia dell'Ospedale Civile di Venezia che, già impegnata ormai da mesi su una vera e propria piattaforma aziendale di telemedicina, si attiene a questi criteri:

1. in base alle direttive regionali del 6 novembre 2020 sono state sospese le visite cardiologiche ai pazienti con priorità D e P e le visite cardiologiche di controllo;
2. i pazienti che, pertanto, non avrebbero potuto ricevere la prestazione sanitaria programmata sono contattati telefonicamente per accertare la loro "confidenza tecnologica" (o quella di un loro congiunto) per l'uso di un *device* clinico digitale e di uno smartphone o simile, e stabilire una video-visita (a tutti gli effetti legali considerata una prestazione sanitaria);
3. durante la video-visita vengono valutate le problematiche del paziente, con i suoi eventuali accertamenti clinici, intervenendo quando necessario con una modifica terapeutica (ad es. terapia antipertensiva) che conclude la visita in telemedicina;
4. se dalla valutazione in video-visita il cardiologo ravvede la necessità di una prestazione *on site* viene prescritta una visita cardiologica in priorità B e la presa in carico dall'ambulatorio;
5. tutte le video-visite si concludono con un referto, completo di firma digitale, fornito al paziente attraverso la piattaforma aziendale di telemedicina;
6. la video-visita comprende la comunicazione al paziente della data per un'eventuale successiva prestazione in telemedicina;
7. in base alle problematiche emerse durante la video-visita, lo specialista può decidere di seguire a distanza il paziente con un *device* digitale di rilevazione di dati clinici (tracciato ecg, pressione, temperatura, saturazione ossigeno, peso corporeo), che gli viene consegnato attraverso il servizio infermieristico;
8. nelle cadenze e orari disposti dallo specialista, il paziente trasmetterà i dati clinici assunti digitalmente attraverso il sistema integrato con la piattaforma aziendale di telemedicina;
9. l'attività di telemedicina è gestita con agende CUP riservate o fruibili previo teleconsulto medico di famiglia-specialista ospedaliero.

Questa procedura è ormai adottata, con poche variazioni determinate dalle specificità delle diverse aree cliniche, da tutte le unità operative dei cinque ospedali amministrati dall'Azienda ULSS3 di Venezia, ove è attivo ormai stabilmente il servizio di telemedicina con miglioria di video-visite su una platea di oltre millecinquecento medici (specialisti dipendenti e convenzionati, medici di continuità assistenziale, medici USCA, medici di famiglia) abilitati alla funzione.

Le riflessioni di principio e le considerazioni tecniche fatte all'inizio assieme alle informazioni sull'esperienza veneziana, il cui valore va oggettivamente oltre il suo ambito, possono orientare verso il dato del "dover fare e del poter fare telemedicina sempre e ovunque", considerando la sua realizzabilità proprio nei contesti territoriali e aziendali italiani che risultano meno propensi o preparati a una novità di paradigma tecnologico-gestionale. Non si pensi che la telemedicina sia riservata alle sanità più evolute, ai territori che funzionano meglio, alle comunità già dotate di buoni servizi. Non ci ingannino le valutazioni abitudinarie, perché il pendolo sta segnando una nuova oscillazione, a prescindere cioè da una certa autoreferenzialità delle dinamiche tecnico-gestionali, perché la telemedicina deroga in modo ormai evidente rispetto ai criteri di gradualità, proporzionalità, sequenzialità, per affermarsi con una sua autosufficienza anche nelle situazioni più difficili e precarie (potremmo persino citare significative esperienze straniere nei paesi poveri del Terzo Mondo).

Per questo possiamo comunicare un percorso "naturalmente virtuoso" che mostra da Venezia un pensiero, una logica di lavoro interno e le aspettative della comunità sociale che possiamo attenderci di riscontrare anche altrove, potremmo dire, con una battuta 'storica', tra Genova, Pisa e Amalfi.

L'ESPERIENZA DELLA REGIONE LAZIO NELLA GESTIONE DEI PAZIENTI COVID-19: IL MODELLO ORGANIZZATIVO E L'INFRASTRUTTURA TECNOLOGICA (PIATTAFORME, CENTRALI DI SERVIZIO E LOGISTICA DEI KIT)

di **Matteo Montesi**
ICT Manager - Logistica e Programmazione Acquisti - Direzione Salute ed Integrazione Socio-Sanitaria, Regione Lazio

Questo articolo cerca di illustrare come, nell'ambito delle tecnologie legate al monitoraggio e alla cura erogati in distanziamento a pazienti Covid-19, l'emergenza e la contemporanea esigenza di mantenere la gestione ordinaria hanno drammaticamente presentato, già a marzo 2020, la necessità di valutare soluzioni urgenti alternative rispetto alla non efficacia dei progetti legati alla telemedicina territoriale, pensati e avviati *ex ante*.

Centralizzare a monte l'accesso ai servizi intercettando la natura e la misura della domanda, anche se in alcuni casi non complessivamente assorbita e gestita a valle dalla periferia, era ed è fondamentale per produrre immediatamente informazioni strategiche nel redistribuire risorse, ove non vi fosse stata capacità di assorbimento

Essi di fatto necessitavano di evolvere e scalare da dimensione locale a dimensione regionale, richiedendo quindi una revisione della gestione dei servizi in ottica centralizzata e l'ottimizzazione della logistica. I servizi dovevano essere riprogettati per seguire l'evoluzione dei focolai, la stratificazione dei pazienti e l'immediata riassegnazione di kit di tele-monitoraggio tra le ASL, rimodulando i carichi di lavoro erogabili dai servizi di call center, adeguandoli alle variate direttive e necessità della popolazione. Tutto questo senza perdere il governo dei LEA (Livelli essenziali di assistenza), quindi gestendo anche situazioni di picco di domanda in modo ingegnerizzato (tramite richiamate asincrone o *call back*).

Le criticità maggiori sul campo sono emerse proprio sulla reale finalizzazione e sulla garanzia di mantenimento dei livelli di efficacia dei servizi di carattere centralizzato, lungo tutta la catena degli attori. Di cosa hanno sofferto i numeri verdi e le piattaforme regionali/nazionali? La gestione dei picchi di domanda dei *service desk*, la disponibilità di risorse e di documentazione (*knowledge base*) aggiornata, i meccanismi di delega verso i secondi livelli, la logistica dei materiali. Tali criticità, anche se trattate a monte da strumenti regionali centralizzati, sono state superate solo dalle ASL che già avevano un modello di presa in carico trasversale, e dalle centrali operative territoriali: quelle con processi di presa in carico dei pazienti già rodati, ad esempio sulle patologie croniche, sono state quelle che hanno risposto alla crisi con successo.

La Regione Lazio sul fronte normativo, tra gli altri, con i Decreti Z0009 del 17/03/2020 e U00103 del 22/07/2020, ha agito con l'obiettivo di centralizzare e definire le linee guida delle attività, sia con l'offerta di strumenti che stabilendo processi e piattaforme IT: sono stati precisati attori, processi e strumenti tecnologici, supportando il territorio tramite approvvigionamento centrale di dispositivi e tecnologie specifiche (kit per il tele-monitoraggio, strumenti di misurazione e di logistica), oltre a indicare piattaforme tecnologiche gratuite già disponibili all'uso.

Il modello regionale lascia alle ASL libertà sui processi organizzativi, vincolandole ad alcuni pilastri concettuali quali la gratuità e l'accessibilità al servizio digitale (seguendo le linee guida AgID sulla solidarietà digitale).

Centralizzare a monte l'accesso ai servizi, intercettando la natura e la misura della domanda, anche se in alcuni casi non complessivamente assorbita e gestita a valle dalla periferia, era ed è fondamentale per produrre immediatamente

informazioni strategiche nel redistribuire risorse, ove non vi fosse stata capacità di assorbimento: l'app Lazio Doctor per Covid, la piattaforma Advice, e Salute Lazio, insieme al Numero Verde Covid regionale e alle centrali operative delle ASL, rappresentano un tentativo in questo senso.
I volumi con cui confrontarsi contano: il differenziale tra i volumi di pazienti previsti dai progetti di telemedicina "ante Covid-19" e i volumi operativi del contesto dell'emergenza attuale è stato dirompente. Per comprenderlo meglio recuperiamo i numeri dei progetti presentati in precedenza da alcune ASL alla Regione Lazio, consegnati anche ai tavoli del Ministero della salute (rif. Progetto PON GOV Ministero della salute - Sostenere la sfida alla cronicità con il supporto dell'ICT). Ogni progetto prevedeva al massimo, in media, circa 100 pazienti gestiti; sul fronte emergenza Covid-19, i positivi in isolamento nel Lazio sono circa 64.000 ogni giorno (cfr. twitter @salutelazio #positivi in isolamento al 15/11/2020): il rapporto è circa 640 a 1.
Altro indicatore oggetto di riflessione proviene dall'app Lazio Doctor che, con la piattaforma Advice, permette la gestione dell'isolamento domiciliare in regime SSR tramite questionari di arruolamento diagnostici, misurazioni, televisite, chat ed altro: ad oggi l'app Lazio Doctor ha circa 115.000 utenti. Nonostante tale app renda asincrona la comunicazione tra paziente e medico (non richiede una interazione telefonica medico/paziente), essa genera volumi di attività e richieste di informazioni tali che in alcuni casi non riescono a essere pienamente assorbiti dal SSR. Per scongiurare questo, si è intervenuti con l'istituzione di centrali operative, call center e centrali di continuità assistenziale che abbattono i volumi di richiesta durante le ore di picco, ma che possono ricevere tutti i pazienti in modo indistinto. Il modello che permetteva agli operatori di tele-rilevare, misurare e tele-monitorare tramite *device* o applicazioni i pazienti, è accompagnato da centrali operative che accolgono un sottoinsieme di casi clinici specifici più gravi tramite chiamate *inbound/outbound*, con il supporto di strumenti di rilevazione e di monitoraggio che assicurano loro misure clinicamente valide, non auto-rilevate, utili quindi a evitare ospedalizzazioni tardive con conseguente terapia intensiva, ovvero garantire dimissioni anticipate con misurazioni post-acuzie effettuate in sicurezza.
Il modello della Regione Lazio prevede che l'unica piattaforma di telesorveglianza Lazio Doctor/Advice sia integrabile con differenti piattaforme verticali di tele-monitoraggio: ad oggi i 1.500 kit di tele-monitoraggio regionali, sono attivamente assegnati a pazienti domiciliati, con una rotazione di circa 400. A supporto ulteriore delle attività di tele-monitoraggio, sono stati acquistati e autorizzati complessivamente dalla Regione (ad oggi) circa 11.000 pulsossimetri che permetteranno di misurare la saturimetria e di arricchire di dati la piattaforma complessiva con auto-rilevazioni.
I volumi dei pazienti target (63.876 positivi domiciliati), la distribuzione dei casi sul territorio (regionale), e la durata temporale limitata della necessità di monitoraggio (15 giorni), hanno obbligato il gruppo di lavoro a una progettualità integrativa rispetto ai progetti pregressi, attenta anche alla gestione logistica dei *device* e dei kit. Fin dalla fase di approvvigionamento, l'acquisto dei kit è stato integrato da un servizio di gestione logistica e di tracciabilità. Obiettivo della piattaforma era anche quello di tracciare i beni permettendo una immediata ricognizione dei dispositivi rispetto al loro stato (assegnato, trasmittente, in magazzino, da restituire, sanificato, guasto). Per definire il macro-processo logistico e di assegnazione al paziente, si sono svolti confronti quotidiani con le organizzazioni dei territori, identificando processi comuni sostenibili, attori, tempi e garanzie di servizio. Il processo prevedeva anche stratificazione/arruolamento e assegnazione kit-paziente, rispetto allo stato di salute (*triage* effettuato tramite i questionari di LazioDoctor/Advice).
In conclusione, è sempre valida la seguente riflessione: ciò che non annienta rende più forti. Il Sistema sanitario nazionale era, e tuttora è, sicuramente più forte.

FORUM PA SANITÀ
VERSO L'ECOSISTEMA SALUTE DEL "POST-EMERGENZA"
|

Vai agli eventi e scopri i protagonisti della Manifestazione

Giunto alla quinta edizione, **FORUM PA Sanità** è l'approfondimento annuale di FPA dedicato all'innovazione sostenibile del Sistema salute. L'edizione 2020, organizzata nell'ambito di **FORUM PA Restart Italia** (2 - 6 novembre), è stata caratterizzata da un formato interamente digitale, che ha contribuito ad annullare le distanze fisiche, consentendo di comunicare, contemporaneamente e direttamente, con tutta la community nazionale di **FORUM PA** e di dare voce agli attori dei territori.
Cinque giorni di scenari, seminari e workshop ricchi di contenuti e di autorevoli relatori, con i principali attori della sanità pubblica ad animare il confronto sul futuro dell'ecosistema salute nella fase post-emergenza Covid-19.
L'edizione 2020 di **FORUM PA Sanità** è stata organizzata in collaborazione con PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, Ministero della salute, Aruba Enterprise, Vodafone Business, DXC Technology, Consorzio CSA, Etna Hitech, WINDTRE, Vree Health.

I temi e i messaggi di FORUM PA Sanità
Con la pandemia sono emerse alcune fragilità del nostro Sistema sanitario nazionale (SSN), in ritardo su prevenzione, medicina di prossimità domiciliare e continuità assistenziale.
Per superare queste debolezze, tre sono le priorità su cui agire per garantire la ripartenza del nostro SSN nel post Covid-19: potenziamento della medicina territoriale, uso del digitale e *data governance*. Elementi in grado di abilitare un sistema socio-sanitario incentrato sulle necessità di cura della persona, digitalizzato, in cui i processi clinici e gestionali siano tra loro connessi e interoperabili. Un SSN in cui la possibilità di fruire di servizi sanitari in modalità digitale, oltre a essere indiscutibile fattore di semplificazione della vita dei cittadini, sia anche strumento cruciale per l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione dell'assistenza.
Dai lavori di **FORUM PA Sanità**, ecco i prossimi passi da seguire:

- formare competenze e professionalità per rinforzare l'ecosistema salute;
- condividere le informazioni cliniche dei pazienti tra tutti gli attori coinvolti nel processo di cura;
- garantire un futuro "connesso" per le aziende della sanità pubblica e privata, che consenta una risposta rapida, flessibile e sicura al cambiamento della domanda di salute da parte dei cittadini e alle crisi sanitarie;
- introdurre servizi innovativi, richiesti dalla longevità e dalla diffusione delle cronicità, garantendo la loro scalabilità dimensionale.

Queste le azioni prioritarie e coerenti con le sfide da affrontare nel prossimo futuro, in grado di assicurare una sanità sostenibile e vicina ai cittadini.

PER SAPERNE DI PIÙ

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi dell'innovazione del Sistema sanitario nazionale. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.

Sistemi di prenotazione online in sanità: come ottimizzare i flussi di accoglienza e la facilità di accesso ai servizi
31 marzo 2020
In collaborazione con: Artexe

La cartella clinica Informatizzata: risorse e tecnologie per la gestione integrata dei processi clinici e sanitari, dopo l'emergenza Covid-19
17 settembre 2020
In collaborazione con: Advenias, Amazon Web Services

Covid, demenze e tecnologia: valutazione multicentrica degli ospiti con forme di demenza in RSA
25 giugno 2020
In collaborazione con: Advenias, Amazon Web Services

Il paziente e i suoi dati al centro della digital transformation del SSN
1 ottobre 2020
In collaborazione con: Nutanix

Fascicolo sanitario e conservazione digitale a norma: la soluzione di Aruba Enterprise per gli enti sanitari
10 luglio 2020
In collaborazione con: Aruba Enterprise

Conservazione digitale a norma: evoluzione, buone pratiche e caso concreto di utilizzo in ambito sanitario
6 ottobre
In collaborazione con: Aruba Enterprise

Abbiamo un piano per il dopo? La salute digitale per tornare dalla grande crisi alla cura delle persone e delle popolazioni
10 luglio 2020
In collaborazione con: Cisco, DXC Technology, Noovle, Nutanix

La sanità territoriale dopo il Covid-19: come la tecnologia può migliorare l'assistenza domiciliare?
22 ottobre 2020
In collaborazione con: Advenias, Amazon Web Services

NSO, l'innovazione non è in quarantena! Primi dati, evidenze e prospettive a cinque mesi dall'avvio
10 luglio 2020
In collaborazione con: Consorzio DAFNE

La sinergia tra sanità e digitale con un approccio "Knowledge-Data-Driven" per una più efficace governance ed efficiente prestazione al cittadino
14 dicembre 2020
In collaborazione con: Oracle

PROGRAMMAZIONE EUROPEA, UE E ITALIA AD UN APPUNTAMENTO CHIAVE

Il 2020, in un quadro generale certamente straordinario, ha le carte in regola per essere un anno di svolta sul fronte della programmazione comunitaria e dei finanziamenti europei allo sviluppo sostenibile. La Commissione europea e il nostro paese si accingono a varare azioni e programmi per un profondo cambiamento del volto dell'Europa nel medio-lungo periodo, non soltanto come diretta risposta all'emergenza Covid-19, ma in linea con una strategia più ampia che nasce già a fine 2019, con l'elezione della nuova Commissione. European Green Deal, NextGenerationEU e Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 a livello europeo, Piano Sud 2030 e Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNNR) presentate del Governo italiano, sono i pezzi di un disegno complessivo che, sulla carta, sembra essere coerentemente orientato agli obiettivi globali di sostenibilità.

Il 14 gennaio la Commissione europea presenta il piano di investimenti del Green Deal europeo e del meccanismo per una transizione giusta (Just Transition Fund), già annunciato a dicembre 2019 dalla Presidente Ursula von der Leyen che, nell'occasione, lo aveva definito "la nostra nuova strategia per la crescita", un vero e proprio piano strategico per rendere sostenibile l'economia dell'UE e diventare il primo continente a emissioni zero entro il 2050. Entro tale data, l'Europa si impegna a raggiungere la neutralità climatica attraverso un piano d'azione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse, il passaggio a un'economia pulita e circolare, il ripristino della biodiversità e la riduzione dell'inquinamento. Per raggiungere tale obiettivo, nel mese di marzo la Commissione ha presentato la legge europea sul clima, che trasforma tale impegno in obbligo giuridico per gli Stati membri. Nei mesi successivi sono state presentate le diverse linee di azione del piano centrate su: economia circolare, strategia "dal produttore al consumatore" nel settore alimentare, tutela della biodiversità, integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno, introduzione di forme di trasporto privato e pubblico più pulite e più sane. Il Green Deal europeo pur non avendo una dotazione propria, rappresenta un pilastro per la definizione delle *policy* di spesa dei paesi membri. La transizione verde è, infatti, al centro del pacchetto di interventi da oltre 1.800 miliardi di euro del bilancio europeo, deciso dal Consiglio europeo per rilanciare l'economia dopo la crisi sanitaria. Nessuna di queste risorse potrà essere destinata a progetti dannosi per l'ambiente (*do-no-harm* principle) e almeno il 37% del totale dovrà essere destinato alla difesa del clima e dell'ambiente.

Il bilancio europeo approvato il 21 luglio dai leader dell'UE su proposta della Commissione, oltre ad essere il veicolo per realizzare la transizione a un'economia verde, ha un peso di portata storica, perché contiene le risorse per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus, rilanciare la ripresa in Europa, proteggere l'occupazione e creare posti di lavoro nel periodo 2021-2027. Il bilancio è composto dal **Quadro finanziario pluriennale pari a 1.074,3** miliardi, e dal **NextGenerationEU (NGEU), uno strumento straordinario che ammonta a 750 miliardi**, pensato per favorire la ripresa e la resilienza delle economie nazionali, le cui risorse saranno reperite dalla Commissione, non da contributi degli Stati ma prendendo denaro in prestito sui mercati finanziari per conto dell'Unione. I 750 miliardi saranno composti per 390 miliardi da sovvenzioni e per 360 miliardi da prestiti a lunga scadenza e a tassi agevolati. Di questi 750 miliardi, all'Italia toccheranno poco meno di 209 miliardi. A questi circa 209 miliardi si aggiungono i fondi del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 che ammontano per l'Italia a quasi altri cento miliardi, di cui la fetta più grossa è per le politiche di coesione e resilienza: 44,2 miliardi di euro. Il processo di assegnazione dei fondi di NGEU all'Italia, in base a quanto stabilito dalla Commissione, prevede che il nostro paese presenti un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra il gennaio e l'aprile del 2021. Il NextGenerationEU assumerà il 70% degli impegni finanziari nel biennio 2021-2022, lasciando il residuo 30% al 2023, da ripartirsi con criteri diversi che tengano conto della caduta del PIL nel 2020- 2021. Gli impegni giuridici di un programma integrato da NextGenerationEU devono essere contratti entro il 31 dicembre 2023. Gli effettivi pagamenti dei diversi programmi saranno effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Nel concreto l'Italia dovrà presentare progetti e schede di dettaglio che siano in linea con gli orientamenti strategici indicati dalla Commissione, la quale chiede di concentrare gli investimenti su sette obiettivi principali: utilizzare più energia pulita accelerando lo sviluppo delle energie rinnovabili (*power up*), migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati (*renovate*), promuovere tecnologie pulite e sostenibili per il sistema dei trasporti (*recharge and refuel*), diffondere rapidamente la banda larga a tutte le Regioni e a tutte le famiglie, comprese le reti in fibra ottica e 5G (*connect*), digitalizzare la pubblica amministrazione e i servizi pubblici (*modernise*), aumentare le capacità di cloud industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili (*scale-up*), migliorare le competenze digitali e la formazione scolastica e professionale per tutte le età *(reskill and upskill*). Nelle linee guida dell'UE risulta evidente la spinta a puntare sulla transizione al digitale, oltre che sull'economia verde. La centralità del digitale è ribadita nelle parole della Presidente Ursula Von der Leyen la quale, nel suo primo discorso sullo stato dell'Unione, ha dichiarato che il 20% di NextGenerationEU sarà investito sul digitale con l'obiettivo di raggiungere la "sovranità digitale dell'Europa" e stabilire "un'identità digitale europea sicura". Le indicazioni dell'Europa trovano sostanziale risposta nelle Linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentate il 15 settembre dal Governo al Parlamento, le quali rielaborano le raccomandazioni della Commissione attorno a tre linee strategiche: modernizzazione del paese, anche e soprattutto grazie all'innovazione della pubblica amministrazione, transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale e parità di genere.

A livello nazionale da segnalare il ruolo svolto dai fondi strutturali per rispondere prontamente alla pandemia nei diversi aspetti, sanitari economici e sociali, come dimostra l'intervento di **riprogrammazione delle risorse del ciclo 2014-2020**. Una forte azione di governance strategica messa in atto dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, Giuseppe Provenzano, ha prodotto un accordo con i Ministri gestori di fondi europei e con le singole Regioni per massimizzare le risorse europee da utilizzare per l'emergenza. L'azione di riprogrammazione è particolarmente significativa, non soltanto per l'ammontare delle risorse dirottate rapidamente sul 2020 – 10,4 miliardi complessivi di fondi strutturali di cui 5,4 miliardi a valere sui programmi operativi nazionali (PON) e 5 miliardi a valere sui programmi operativi regionali (POR) – ma per la flessibilità e la capacità di cooperazione dimostrate dai diversi soggetti istituzionali e attuatori. Il totale delle risorse PON e POR riprogrammate è stato distribuito sui seguenti obiettivi: 2,97 miliardi per l'emergenza sanitaria, 1,52 miliardi per il sostegno alle attività economiche, 1,26 miliardi per l'istruzione e la formazione, 3,7 miliardi per il lavoro e 894 milioni per il sociale.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 rischia di ampliare divari territoriali e sociali già strutturalmente radicati. Da quanto emerge nel Rapporto SVIMEZ 2020 la crisi economica partita al Nord nella primavera scorsa si è presto estesa a tutto il paese e al Mezzogiorno, dove si è "tradotta in emergenza sociale, incrociando un tessuto produttivo più debole, un mondo del lavoro più frammentario e una società più fragile". La seconda ondata ha colpito direttamente il Sud accrescendo le difficoltà di attività produttive e fasce di occupazione in posizione marginale. Di qui la caduta del reddito disponibile delle famiglie del 6,3% che si trasmette ai consumi privati, con una contrazione nel Mezzogiorno pari al 9,9%, superiore a quella del Centro-Nord (9%). Secondo le proiezioni SVIMEZ anche la ripresa sarà a due velocità: il PIL crescerà al Sud dell'1,2% nel 2021 e dell'1,4% nel 2022, mentre al Centro-Nord avremo tassi di crescita del 4,5% nel 2021 e del 5,3% nel 2022.

In tale contesto, come agganciare la ripresa del paese a un processo strutturale e duraturo di rilancio del Mezzogiorno? Il 12 febbraio 2020, il Presidente del Consiglio Conte e i Ministri del Sud Provenzano e dell'istruzione Azzolina presentano a Gioia Tauro il **Piano Sud 2030** che

individua le risorse da attivare e le missioni da perseguire. Il piano prevede un'azione pubblica di investimento da sviluppare nell'arco di un decennio e punta, da un lato su un'immediata mobilitazione di risorse, finanziarie e amministrative, provenienti dal riequilibrio della spesa ordinaria in favore del Sud e dall'attuazione delle misure previste nella Legge di Bilancio 2020, dall'altro sulla nuova programmazione delle risorse europee e nazionali per il periodo 2021-27. Il Piano Sud 2030 è costruito intorno alle cinque grandi "missioni nazionali della coesione", coerenti con gli obiettivi di *policy* indicati dalla Commissione europea per le politiche di coesione del 2021-27 e con i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030: un Sud rivolto ai giovani grazie all'investimento nel capitale umano, un Sud connesso e inclusivo grazie alle infrastrutture per garantire la piena cittadinanza, una svolta ecologica grazie a un Green Deal per il Sud, un Sud "frontiera tecnologica" grazie all'innovazione del sistema produttivo, un Sud aperto al mondo e al Mediterraneo. A quantificare le risorse per il Mezzogiorno, anche alla luce dei nuovi finanziamenti del NextGenerationEU, interviene il Ministro Provenzano nell'audizione al Senato del 28 settembre indicando la somma complessiva di 140 miliardi di euro a disposizione delle Regioni del Mezzogiorno per i prossimi dieci anni.

LA PROMESSA EUROPEA, LA RESPONSABILITÀ DELL'ITALIA

di **Massimiliano Roma**
Responsabile Area Enti Pubblici FPA

Nel 2004, nel libro dal titolo *Il Sogno Europeo*, Jeremy Rifkin definiva l'Unione europea un "gigantesco laboratorio dove ripensare il futuro dell'umanità" e opponeva al sogno americano, centrato sul progresso materiale individuale, un modello tutto europeo basato su qualità della vita e sviluppo sostenibile. L'analisi di Rifkin, oltre a prendere in esame i parametri economici di crescita dei paesi del blocco europeo, che tendevano progressivamente a ridurre il divario con gli Stati Uniti, aveva di fronte la Strategia di Lisbona, delineata dal Consiglio europeo nel marzo del 2000, che dava come obiettivo la costruzione di un'economia più dinamica e più competitiva basata sulla conoscenza. Tale previsione venne radicalmente messa in discussione quattro anni più tardi dalla crisi economica del 2008 che, sotto i colpi della pressione finanziaria e della parola d'ordine del rigore di bilancio, ridefinì il quadro delle priorità. A partire da quella crisi ha preso corpo, presso l'opinione pubblica del vecchio continente, una critica sempre più accesa verso una scarsa attenzione ai reali bisogni dei cittadini e verso una maggiore volontà, da parte di Bruxelles, di preservare il funzionamento del mercato e i parametri di Maastricht, rispetto al benessere delle comunità. Tale critica ha sostanzialmente rallentato il processo di integrazione europea, generando in maniera diffusa spinte populiste e il ritorno a egoismi nazionali in molti Stati dell'Unione. La sfiducia ha preso spazio anche nel nostro paese, come emerso con chiarezza nell'indagine dell'Europarlamento nel maggio 2018 *Democracy on the move. European elections – one year to go*, secondo la quale appena il 39% degli italiani riteneva l'appartenenza all'UE una cosa positiva, e solo il 44% pensava che il nostro paese traesse benefici dall'essere membro UE.

Per evitare il rischio della dispersione è necessario avviare meccanismi di partecipazione dei territori ma allo stesso tempo concentrare le risorse in pochi obiettivi definiti a livello nazionale

Nel 2020, in un quadro reso drammatico dall'emergenza sanitaria, la Commissione europea ha scelto di rilanciare il progetto europeo. I dati presentati in apertura di questo capitolo mostrano come l'Europa sia di fronte a un appuntamento chiave della propria storia pluridecennale di integrazione. L'UE ha messo in piedi un quadro complessivo di investimenti da oltre 1.800 miliardi di euro da qui al 2027, che non cercano soltanto di far uscire gli Stati dalla stagnazione, ma indicano un diverso modo di essere del continente, secondo un disegno del futuro che si prefigura unico nel panorama globale. Tale svolta suona nelle parole della Presidente Ursula Von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 17 settembre. Un discorso ricco di passione che, partendo dalla fragilità di un continente messa a nudo dal coronavirus, ha manifestato tutta la voglia di riscatto dell'Europa, che ha il compito di "indicare la via d'uscita da questa fragilità per approdare a una nuova vitalità". Il NextGenerationEU, lanciato in quel contesto da Von der Leyen, è l'occasione per mantenere la promessa europea e "far sì che i cambiamenti siano dettati da progettualità e non da una calamità o dal volere di altri paesi".

Attraverso gli investimenti del NextGenerationEU e del prossimo bilancio europeo 2021-2027, la scelta è stata di programmare, non soltanto sulla base dell'emergenza economica, ma di costruire un progetto di lungo respiro per uscire

dalla fase di bassa crescita in cui il continente è caduto negli ultimi 20 anni. **L'Europa sceglie di orientare il proprio sviluppo in ottica di sostenibilità e lo fa puntando su due pilastri: trasformazione digitale e transizione all'economia verde**. Investire su queste due direttrici vuol dire affrontare una nuova rivoluzione industriale, riposizionando l'Europa in un contesto mondiale che ci vede in ritardo rispetto agli altri blocchi continentali. Sempre per usare le parole della Presidente della Commissione, "fare dei prossimi dieci anni il decennio digitale europeo" vuol dire "guidare il processo di digitalizzazione" a livello globale e non essere costretti a "seguire la strada tracciata da altri, che fisseranno gli standard per noi". La portata dell'obiettivo è evidente, se pensiamo che oggi tra i principali produttori di *device* mobili, supercomputer o nel settore cloud non ci sono aziende europee.

Le linee guida che la Commissione ha presentato agli Stati per la redazione dei piani di ripresa e resilienza, i quali dovranno indicare in che modo gli Stati membri intenderanno spendere i soldi del NextGenerationEU, fissano la necessità di partire non tanto dai progetti quanto da strategie-paese che evitino la frammentarietà degli interventi e siano invece coerenti con gli obiettivi stabiliti dall'Europa, la quale sarà molto attenta ad accompagnare e valutare i risultati attesi per ciascun paese. In tale contesto, l'Italia, il paese che con poco meno di 209 miliardi di euro potrà usufruire della quota più alta del NextGenetationEU, ha la grande responsabilità di sfruttare appieno le risorse per rilanciare il motore dello sviluppo in ottica sostenibile e digitale. Quali sono le condizioni perché il nostro paese riesca a sfruttare al meglio tale opportunità?

La prima condizione è quella di legare in maniera stretta la ripresa del paese allo **sviluppo sostenibile del Mezzogiorno**, in un gioco di squadra che porterebbe vantaggi economici per tutto il territorio nazionale. I dati a partire dal 2008 dimostrano come il divario Nord-Sud si sia pesantemente acuito. Se guardiamo agli investimenti e ai trasferimenti ordinari, i dati di Banca d'Italia dicono che la forbice negativa delle risorse destinate alle due aree del paese ha raggiunto il 20% negli anni della riduzione del debito sovrano, a scapito degli investimenti in infrastrutture sociali, dei servizi per la tutela della salute e dell'ambiente. L'export delle Regioni del Sud rappresenta soltanto il 10,3% dell'export nazionale e questo dato è sostanzialmente fermo da più di dieci anni. Il 48% di disoccupazione giovanile al Sud misura la quantità di energie inutilizzate. Per usare l'efficace metafora della Commissaria europea per la Coesione e le Riforme, Elisa Ferreira, nell'intervento di apertura di **FORUM PA Sud**, "come può una squadra vincere se metà dei giocatori, la metà più giovane, è ancora negli spogliatoi?". Il Piano Sud 2030 varato dal Ministro Provenzano a inizio anno, nella sua molteplicità di interventi, ha il merito di puntare, non soltanto su infrastrutture materiali e incentivi alla crescita dimensionale delle imprese e all'occupazione, in particolare quella femminile, ma di porre, per la prima volta dopo molto tempo, l'attenzione sul sostegno al sistema esterno alle imprese e al lavoro. Si tratta di riannodare la rete di quelli che Luca Bianchi, Direttore di SVIMEZ, ha recentemente richiamato come diritti di cittadinanza, garantiti soprattutto dalle infrastrutture sociali, dai servizi sanitari e dall'offerta formativa, servizi che oggi mancano al Sud e che generano effetti negativi diretti su qualità della vita, attrattività e livelli di occupazione.

La seconda leva, ribadita più volte dallo stesso Ministro Provenzano, è il **rafforzamento della pubblica amministrazione** sia dal punto di vista della capacità progettuale che della capacità di attuazione. Puntare sul potenziamento della macchina pubblica, che assieme alla classe politica dovrà guidare la ripresa, vuol dire lavorare su diversi aspetti. Innanzitutto una governance efficace che ponga un freno alla frammentazione istituzionale e di programmazione: il rischio è replicare un modello di utilizzo dei fondi strutturali in cui ogni Regione consideri tali risorse come soldi propri, da spendere per sé. Per evitare il rischio della dispersione è necessario avviare meccanismi di partecipazione dei territori ma allo stesso tempo concentrare le risorse in pochi obiettivi definiti a livello nazionale. Rafforzare la governance centrale della programmazione non vuol dire, tuttavia, rafforzare i Ministeri e ridurre il ruolo

degli enti locali. La realizzazione dei grandi progetti trova spesso un forte ostacolo nel divario di competenze tra centro e periferia. Da qui la duplice necessità: da un lato qualificare i dipendenti e fornire la formazione adeguata al personale degli enti locali, dall'altro permettere a tutte le amministrazioni di dotarsi di nuovo personale, dedicato alla progettazione e gestione dei fondi europei. In questa direzione si muove la proposta in Legge di Bilancio 2021, che permette alle amministrazioni del Mezzogiorno che ricoprono ruoli di coordinamento, di gestione e di utilizzo dei fondi della coesione, di procedere all'assunzione di personale fino a 2.800 nuove risorse a tempo determinato e con oneri a carico degli stessi fondi strutturali. In tale contesto un ruolo ancor più rilevante, previsto nel Piano Sud 2030, sarà quello dell'Agenzia per la coesione territoriale, che avrà il compito di mettere in piedi un piano di "rigenerazione amministrativa" che sia qualcosa in più di un semplice supporto alla pubblica amministrazione ma lavori su semplificazione, standardizzazione degli strumenti di attuazione e accompagnamento degli enti locali direttamente sul territorio.

I contributi che arricchiscono questo capitolo – di Maria Ludovica Agrò, Claudio De Vincenti, Luca Bianchi e Matteo Salvai – hanno l'intento comune di approfondire la portata storica delle decisioni prese dall'Europa, alle quali il nostro paese è chiamato a rispondere senza tentennamenti o scelte al ribasso. Per concludere, è opportuno porre in evidenza due presupposti che ci sembrano necessari a costruire un progetto di ripresa strutturale e sostenibile: la **responsabilità** e la **fiducia**. Da un lato la responsabilità che le classi politica e amministrativa dovranno dimostrare nella programmazione e nell'attuazione, dall'altro la fiducia da parte di tutti gli attori pubblici e privati chiamati a collaborare ad un grande progetto di rilancio del paese.

L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI MEMBRI DEVONO VINCERE LE SFIDE POSTE DALLA PANDEMIA GUARDANDO AL FUTURO |

di **Maria Ludovica Agrò**
Curatrice Scientifica FORUM PA Sud

Se l'Unione europea sia pronta a raccogliere, in questo periodo così difficile, la sfida del benessere dei cittadini europei e delle persone, e a farlo con una propria specificità rispetto alle altre macroaree del mondo che il mutato assetto geopolitico aveva definito già prima della pandemia, è una questione dirimente. Si gioca su questo interrogativo, posto dalla costante erosione di fiducia nei confronti dell'Unione europea, che solo di recente si è attenuata per il coraggio della strategia avviata con il NextGenerationEU (NGEU), la possibilità per la stessa Unione, di restare nello scenario globale con la forza e il ruolo che deve contraddistinguere il mercato interno più popolato, informato e ricco del mondo.

Credo che la risposta debba essere positiva. L'Unione europea è pronta perché è nata proprio per rispondere a queste sfide e affrontare queste criticità, per intenderci, quelle di una società più giusta dove nessuno resta indietro, concepita per esercitare questo ruolo a livello globale e mettere al centro la persona, la pace, il diritto, l'uguaglianza ma anche la solidarietà.

Non sorprenda la portata della risposta data attraverso il NGEU, in un momento dove la coscienza europea sembrava bloccata e il timore del sopravvento dei nazionalismi che andavano affermandosi via via nei diversi Stati membri sembrava prendere il sopravvento. La Comunità prima e l'Unione europea poi hanno sempre trovato, per la forza del proprio ideale costituente, la strada della resilienza e della rinascita.

Abbiamo quindi a disposizione in Europa una spinta ideale che non si è estinta, pur in mezzo a molte difficoltà, e che coinvolge 500 milioni di cittadini nella vocazione a realizzare una democrazia basata sullo stato di diritto e su un pilastro sociale rafforzato, sul rispetto per l'ambiente, sulla pace e la cooperazione con i paesi terzi, e che si candida alla leadership di un mondo che affronta la transizione ecologica e digitale ma che arretra quasi ovunque sul fronte dei diritti, rimanendo in questo senso un faro globale.

Il nuovo fondo deciso a Bruxelles nel lunghissimo vertice del Consiglio europeo di luglio scorso ha un nome che sa di futuro e di un futuro migliore, NextGenerationEU, e introduce novità di grande rilevanza pur nel quadro di una governance europea intergovernativa, purtroppo confermata, che mostra sempre più i suoi dannosi limiti. Il NGEU, disegnato per rafforzare il bilancio a medio termine europeo con la raccolta sul mercato di nuovi finanziamenti nel periodo 2021-2024, vale 672,5 miliardi di euro cui si aggiungono, fino al raggiungimento della cifra di 750 miliardi, altri strumenti che affiancano il bilancio settennale propriamente detto, che è pari a 1074 miliardi. Questa grande massa di risorse ha una direzione strategica: il documento che la Commissione ha presentato nel settembre scorso agli Stati membri per guidarli nella stesura dei piani nazionali di ripresa e resilienza evidenzia come l'epidemia da Covid-19 e la crisi che da essa si è generata abbiano fatto emergere che "la sostenibilità competitiva e la resilienza sono due facce della stessa medaglia". L'obiettivo chiaro del documento è "promuovere la crescita sostenibile attraverso la transizione verde e digitale". I punti chiave indicati nelle linee guida comprendono:

- per la transizione verde "riforme per orientare gli investimenti pubblici e privati" verso azioni in materia di clima e ambiente, che sappiano al tempo stesso garantire una crescita con occupazione e raggiungere la neutralità climatica entro il 2050; "misure per promuovere un'economia più circolare e proteggere e ripristinare la biodiversità", favorire "più ampi interventi in materia di efficienza energetica degli edifici" nonché misure per una mobilità urbana sostenibile;
- per la transizione digitale "ambizione", quindi un'attitudine al futuro che deve essere forte, e "competenze", quindi attenzione alla formazione del capitale umano che dovrà confrontarsi nel mondo del lavoro con questa transizione, ma anche ai cittadini perché l'accesso alle tecnologie non lasci indietro nessuno e tutti possano trarne vantaggio.

Questi indirizzi compongono un quadro che conferma come l'Europa sia all'altezza della sfida posta, allo stesso tempo, dai tempi e dalla pandemia. In nessuna altra area del mondo si ragiona di bene comune e di equità pensando al processo di ripresa e ricostruzione, con la coscienza che occorre dare risposta alle crescenti diseguaglianze generate dal precedente modello di sviluppo e all'emergenza dei cambiamenti climatici. Difficilmente ci sono programmi con ampie risorse, per esempio negli Stati Uniti o in Asia, focalizzati sul potenziamento dei sistemi sanitari, che ne rafforzano la vocazione universalistica. Il fatto che si dichiari apertamente che il "processo di ripresa e di transizione debba essere equo per tutti gli europei, che debba essere compiuto assicurando il sostegno di tutte le componenti della società contribuendo alla coesione sociale, economica e territoriale garantendo parità di opportunità, un'istruzione inclusiva, condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata" è un tratto che distingue l'Unione europea.

Bisogna prendere coscienza di questo, che è il compito più urgente che ha l'Unione europea davanti a sé: trasformare una struttura instabile, perché caratterizzata da forti diseguaglianze, in una struttura più stabile perché maggiormente egualitaria

Gli Stati membri preparano i piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021- 2023 guardando alle raccomandazioni specifiche per il paese ma anche alle priorità strategiche indicate dalla Commissione. I piani saranno valutati dalla Commissione e nella valutazione peserà il grado di coerenza con il rafforzamento del potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e come le misure e i progetti proposti impattano sulla resilienza sociale ed economica dello Stato membro. L'effettivo contributo alla transizione verde e digitale rappresenta una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva. Tutti gli Stati membri – questa indicazione di direzione risulterà determinante per disegnare una UE all'avanguardia delle tecnologie digitali e del cambiamento di paradigma produttivo verso un'economia verde e sostenibile – devono includere un livello minimo del 20% di spesa dedicata al digitale e del 37% dedicata al Green Deal.

Si è sentito spesso nel corso della prima fase della pandemia che non è possibile salvarsi da soli, che per vincere la sfida occorre agire tutti insieme. Questo non dovrebbe costituire per l'UE uno slogan ripetuto privo di significato concreto, quanto piuttosto il memo onnipresente a voler sempre considerare la costruzione europea come quella che, meglio di tutte, potrà realizzare una rinascita e riavviare la crescita perseguendo un equilibrio sociale, ambientale ed economico. Ultimamente le divisioni e i fattori di diseguaglianza sono stati, anche all'interno della UE, allarmanti. Bisogna prendere coscienza di questo, che è il compito più urgente che ha l'Unione europea davanti a sé: trasformare una struttura instabile perché caratterizzata da forti diseguaglianze, in una struttura più stabile perché maggiormente egualitaria; una costruzione comune del futuro con un contributo specifico di ciascuno Stato membro, che dovrebbe consentire all'Unione di essere modello di sviluppo e di candidarsi a guidare i processi innovativi globali, non solo produttivi ma anche sociali.

L'Italia e il Mezzogiorno, area con un divario fra i più accentuati dell'Unione, si preparano a raccogliere questa sfida, e il nostro paese in particolare a farlo restando nel gruppo di testa di questa rinnovata e resiliente Unione. Impegnare i circa 209

Approfondimenti / PROGRAMMAZIONE EUROPEA

miliardi di euro di risorse ci imporrà di fare i conti con la nostra cronica difficoltà a scaricare a terra una programmazione quasi sempre brillante e apparentemente ben costruita: il nostro problema, infatti, è progettare e attuare in modo adeguato.
La debolezza delle istituzioni e la conseguente disaffezione dei cittadini, l'incapacità di costruire percorsi partenariali solidi e stabili fra istituzioni e fra istituzioni e società civile, l'abitudine a frazionare le competenze fra molti soggetti diversi e la mancata semplificazione delle procedure, la criminalità organizzata e lo scarso senso della legalità, massima garanzia di libertà, i perduranti squilibri territoriali, un sistema produttivo caratterizzato da imprese troppo piccole e fiaccato da molti anni di crisi successive, sono fattori di criticità che non potranno essere superati tutti e completamente nel periodo di vigenza del Recovery Fund. Sarà possibile però avviare profondi processi trasformativi e comporre le risorse a nostra disposizione con una tempistica che ci consenta poi di completare, con i fondi strutturali del 2021-2027, i progetti di più lunga durata e far maturare i semi buoni dell'innovazione sociale intrapresa. Tenendo conto della diversa temporizzazione dei fondi, sia come erogazione che come rendicontazione, dobbiamo pianificare le scelte utilizzando anche quanto di sistematizzato delle scorse stagioni di governo, abbiamo già a disposizione. Aggiorniamo gli strumenti salvando il metodo, quando è valido, perché solo procedendo in modo ordinato, senza disprezzare la complessità, che comunque resta la criticità maggiore, o negandola inutilmente, possiamo uscire da questa crisi e anche dagli strascichi pesanti e ancora attivi di quella precedente. Le risorse ci sono, il tempo se bene utilizzato pure, il coraggio non deve farci difetto e i pregiudizi non devono far svanire le concrete possibilità di afferrare leve utili per la ripresa.

DAL RECOVERY FUND L'OCCASIONE IRRIPETIBILE PER IL MEZZOGIORNO
|

di **Luca Bianchi**
Direttore, SVIMEZ

Lo shock da Covid-19 è unanimemente visto come lo spartiacque tra un 'prima', al quale difficilmente torneremo, e un 'dopo' dai contorni ancora non definiti, ma al quale si guarda con grandi aspettative di cambiamento. Depurata dall'enfasi che spesso la accompagna, risulta condivisibile la lettura della risposta alla pandemia quale **occasione irripetibile per imprimere una radicale discontinuità ai processi economici caratteristici del 'prima', e orientarli verso una maggiore sostenibilità** intergenerazionale, ambientale e sociale.
L'ottimismo che permea questa visione si alimenta anche dei segnali di svolta rintracciabili nel mix di politiche "non convenzionali" concordate in sede europea. Una svolta che, con ogni probabilità, non si sarebbe determinata senza l'accelerazione impressa dall'urgenza di fornire una risposta comune alla pandemia. In Europa è progressivamente maturata una consapevolezza nuova – nonostante gli egoismi degli Stati membri più intransigenti – della necessità di rispondere insieme all'emergenza economica e sociale e di basare la ripartenza su obiettivi condivisi, che vanno proprio nella direzione di accelerare le trasformazioni auspicate per il post-Covid: la coesione economica, sociale e territoriale; la transizione verde e digitale per promuovere una crescita sostenibile.
Quando le legittime aspettative di cambiamento vengono calate nei nostri confini nazionali, d'altra parte, l'ottimismo va scontato con il realismo, senza con ciò voler sminuire il portato potenzialmente epocale delle occasioni che si aprono nella transizione al post-Covid. È un atto dovuto per inquadrare con obiettività lo stato della nostra economia e della nostra società, e per definire con lucidità le priorità per l'utilizzo delle risorse senza precedenti di cui potrà disporre il paese.
Per altre economie europee lo shock è intervenuto in una fase di generalizzato rallentamento dell'attività economica, ma a conclusione di un percorso di recupero delle perdite di prodotto e occupazione inferte dalle due passate crisi del 2008-2009 e del 2011-12. Così non è per l'Italia, colpita da questo shock senza precedenti nel mezzo della stagnazione, e ancora alle prese – soprattutto nelle sue Regioni più deboli – con un percorso incompiuto di ritorno ai livelli di PIL e occupazione pre-2008.
Veniamo da venti anni di mancata crescita e di aumento delle disuguaglianze tra individui e tra territori, segnati da ritardi storici irrisolti che hanno alimentato quello che la SVIMEZ ha definito il "doppio divario" dell'Italia dall'Europa e del Sud dal Nord del paese. Ed è andata via via complicandosi la mappa della coesione territoriale nazionale, risucchiando una parte del Centro, spaccando in due sia il Nord sia il Sud in aree più dinamiche ed economie locali più stagnanti. Un processo di frammentazione dei processi di crescita regionali interni al Nord e al Sud, rimasto sottotraccia nella passata crisi e nella successiva ripresa, ma esploso con la pandemia.
Per tutto ciò è pericolosamente illusoria l'ipotesi ventilata più o meno esplicitamente di utilizzare le risorse europee in arrivo ai fini di una intensa e accorta manutenzione-revisione dell'esistente per ripristinare "la normalità di prima".
Per l'utilizzo delle risorse del Recovery Fund, predisposto dall'UE con le sue opportune e rigide condizionalità, è necessario fissare precisi obiettivi, varare progetti e definire un percorso. Va condivisa ed esplicitata *in primis* una "visione"

Approfondimenti / PROGRAMMAZIONE EUROPEA

convincente, realistica e immediatamente operativa, che ponga mano alla fondamentale esigenza di connettere il paese affrontando il multidimensionale e imponente problema di governare e ridurre drasticamente le disuguaglianze economiche e sociali che – l'esperienza insegna – minano alla base le potenzialità del Sistema.

Sono innanzitutto le "stanche locomotive" del Nord che dovrebbero cogliere l'enorme opportunità (da decenni trascurata) di un simile "cambio di visione".

A una attenta lettura, le ingenti risorse messe in campo e le condizionalità del Recovery Fund rappresentano l'investitura ad articolare e sviluppare la cosiddetta, e fin qui fantomatica, opzione euromediterranea. Va dato respiro alla prospettiva di partecipare al governo e allo sviluppo del Mediterraneo, crocevia della globalizzazione. Tornare centrali nel Mediterraneo è una missione in sintonia con le missioni *smart* e *green* dell'UE. La cogente priorità della salvezza del pianeta consentirebbe a noi – finalmente – un percorso privilegiato per mettere a frutto l'enorme rendita rappresentata dal nostro vantaggio posizionale che offre il Mediterraneo.

La priorità immediata è quella di calibrare efficaci politiche attive per riconnettere e sintonizzare su questo obiettivo il Sistema Italia. In tale quadro occorre "sfruttare" il vincolo esterno positivo europeo per uno sviluppo più equilibrato: condizionare gli investimenti agli obiettivi indicati dalla Commissione riportando al centro il tema del Mezzogiorno.

Le priorità del piano europeo per la ripresa e la resilienza sono:

- promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri;
- attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi;
- sostenere le transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi del Covid e a promuovere una crescita sostenibile.

Per conformarsi a tali indirizzi vanno rivisitate profondamente le scelte di politica economica dell'ultimo decennio, per riorientarle verso due macroaree di intervento.

La prima rinvia a un percorso sostenibile di perequazione che consenta di superare la pratica della "spesa storica" e di ristabilire le regole del diritto. Nel contrastare i meccanismi strutturali del declino, il tema preliminare è garantire omogeneità e accesso a fondamentali diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: salute, istruzione, mobilità. Occorre un'esplicita indicazione di progetti di intervento sulle infrastrutture sociali con precise finalità di sviluppo.

La seconda area di intervento riguarda la definizione di un disegno unitario di politica industriale per valorizzare la prospettiva *green* e la strategia euromediterranea. Il Rapporto SVIMEZ 2019 ha presentato una descrizione delle potenzialità di sviluppo di ampi settori del Sud Italia direttamente o indirettamente collegati alla bioeconomia circolare (dal *biotech* ai rifiuti, dall'efficienza energetica alla filiera agricola e agroalimentare). Temi non a caso in larga parte richiamati nella Strategia Italiana per la Bioeconomia approvata a ottobre 2017. Tale tematica appare ancora più centrale oggi, per l'accelerazione impressa dalla pandemia alla riorganizzazione dei modelli produttivi selezionando tra imprese più o meno resilienti, e per l'urgenza di sollecitare una transizione tecnologica in grado di coinvolgere anche le aziende di dimensioni più ridotte (ad esempio nel settore agro-alimentare o quelle *bio-based*).

Il Recovery Fund è un'occasione irripetibile per riattivare il sistema economico del Mezzogiorno e ricollocare l'Italia su un sentiero di crescita, almeno in linea con quello dei principali paesi europei

Il futuro di una parte sempre più significativa dell'economia del Mezzogiorno sarà legato alla capacità di intercettare le forme della bioeconomia circolare come risposta alla crisi del Covid, tramite il riposizionamento su una frontiera più avanzata dell'innovazione. Lo stesso Piano per il Sud 2030, presentato a febbraio 2020 dal Ministro Provenzano, è fortemente strutturato sul rapporto tra potenzialità di crescita del Mezzogiorno, Agenda 2030 e sviluppo sostenibile.

Il Recovery Fund è un'occasione irripetibile per riattivare il sistema economico del Mezzogiorno e ricollocare l'Italia su un sentiero di crescita, almeno in linea con quello dei principali paesi europei. Per non sprecare questa occasione, più che rispolverare vecchi progetti, occorre definire un chiaro disegno di sistema articolato in interventi produttivi, non assistenziali, finalizzati a valorizzare il binomio tra crescita nazionale e coesione territoriale.

Approfondimenti / PROGRAMMAZIONE EUROPEA

RIFORME E INVESTIMENTI: LE CONDIZIONI STRUTTURALI PER LA RIPRESA

di **Claudio De Vincenti**
Professore di Economia Politica presso "La Sapienza" Università di Roma, Senior Fellow presso la LUISS School of European Political Economy

Il profilarsi, mentre scrivo, di una seconda ondata della pandemia di Covid-19 ci deve richiamare alla consapevolezza che la politica economica deve saper utilizzare due scomparti diversi della sua cassetta degli attrezzi. Il primo è lo scomparto degli strumenti di intervento a breve termine, volti a sostenere la capacità di risposta del sistema sanitario, la liquidità delle imprese e i redditi delle famiglie, evitando, qui e ora, un drammatico depauperamento del tessuto produttivo e sociale del paese. Il secondo è quello degli interventi per il rafforzamento strutturale delle capacità di crescita dell'economia italiana nel medio-lungo periodo, attraverso il rilancio degli investimenti pubblici e il sostegno a quelli privati.

L'Unione europea, con le deliberazioni dei mesi scorsi, ha messo a disposizione ingenti risorse per finanziare sia gli interventi a breve termine che quelli a medio-lungo. Per quelli a breve ricordo, oltre al sostegno fornito dalla Banca centrale europea, le misure direttamente varate dalla Commissione: dalla possibilità per la Banca europea per gli investimenti (BEI) di sostenere con linee di prestito garantito la liquidità delle imprese, al sostegno con il Fondo SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) per le spese nazionali per ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori, alla disponibilità del Meccanismo europeo di stabilità (MES) a erogare agli Stati membri crediti a tassi molto vantaggiosi con l'unica condizionalità di un loro utilizzo per spese sanitarie. Per gli interventi a medio-lungo, il pacchetto varato nell'ambito del NextGenerationEU (NGEU), pari a 750 miliardi di euro, in gran parte – 672 miliardi – dedicate alla Recovery and Resilience Facility (RRF): sono risorse che vanno utilizzate per investimenti pubblici e per il sostegno a investimenti privati, in modo da gettare basi solide per una più elevata capacità di crescita delle economie europee.

Sono del tutto fuori luogo le critiche che, da qualche parte, si sono sentite perché i fondi di NGEU non sarebbero disponibili prima del prossimo anno: il sostegno, qui e oggi, agli Stati membri per fronteggiare l'impatto immediato della crisi, è già assicurato attraverso gli interventi BEI, SURE e MES, basta farvi ricorso; le risorse di NextGenerationEU non servono a questo, ma a ricostruire le condizioni strutturali della crescita, e quindi devono finanziare progetti di investimento di medio-lungo periodo, che vanno caso mai rapidamente definiti e proposti alla Commissione da parte dei Governi nazionali. Piuttosto sarà bene che questi ultimi siano consapevoli che le risorse del RRF devono essere aggiuntive, non sostitutive, delle spese in conto capitale che ogni Stato membro deve comunque effettuare sul proprio bilancio: i fondi di NGEU non possono essere destinati a finanziare – a carico del bilancio europeo – le spese che ogni paese già dedica agli investimenti, ma devono aggiungersi a queste ultime per produrre un effetto amplificatore sulla capacità di crescita delle economie nazionali.

È questo lo spirito con cui sono state ridefinite dal Consiglio europeo di luglio le poste del Quadro finanziario pluriennale (QFP) integrandole con NextGenerationEU: il bilancio comunitario per il periodo 2021-27 ha raggiunto così la cifra record di 1.824 miliardi di euro, quasi raddoppiando in termini reali rispetto al QFP 2014-20 (riferito ai 27 Paesi membri risultanti oggi, dopo l'uscita del Regno Unito); e con un apporto di risorse di NGEU concentrato soprattutto sulla voce "coesione, resilienza e valori" che è stata portata a ben 1.100 miliardi di euro. Si tratta di un impegno di risorse senza precedenti a sostegno delle politiche di investimento in ricerca, innovazione, digitale, infrastrutture e coesione. Un quadro entro il quale diventa ora più realizzabile la stessa innovazione strategica del Green Deal, proposta dalla Commissione Von der Leyen quasi un anno fa, all'indomani del suo insediamento.

Per l'Italia, cui affluiranno da NGEU oltre 200 miliardi, sommandosi alle altre risorse dei fondi strutturali europei, anch'esse in aumento rispetto al periodo 2014-20, si tratta di una occasione che non può essere persa, se si vuole invertire la tendenza al declino registrata negli ultimi due decenni e innescare una nuova dinamica dell'economia italiana. E non c'è dubbio che questa sia anche l'occasione per un massiccio impegno di investimenti nel Mezzogiorno, in grado di avviare finalmente un processo di riduzione stabile di quel divario dal Centro-Nord che è una delle cause della stagnazione italiana degli anni Duemila.

Per non perdere questa occasione irripetibile però, serve un cambio di passo nella capacità di direzione programmatoria delle autorità di Governo e di realizzazione pratica delle amministrazioni

Per non perdere questa occasione irripetibile però, serve un cambio di passo nella capacità di direzione programmatoria delle autorità di Governo e di realizzazione pratica delle amministrazioni. È quanto nei fatti ci sta chiedendo l'Unione europea, quando presenta la Comunicazione del 17 settembre scorso, in cui indica le modalità con cui la Recovery and Resilience Facility deve essere utilizzata dai paesi membri, in modo da "rispecchiare le sfide specifiche per paese ed essere allineati alle priorità della UE" che fanno riferimento a Green Deal ed economia digitale. Riforme e investimenti devono concentrarsi sulle priorità che "produrranno l'impatto più duraturo e rafforzeranno il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro, i sistemi sanitari, la resilienza economica e sociale e la coesione regionale dello Stato membro". Quattro le direttrici che devono orientare i piani nazionali:

- la transizione verde, cui andrà dedicato almeno un 37% della spesa prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in modo da ottenere un risultato complessivo del 30% nell'allocazione delle risorse integrate QFP-NGEU;
- la transizione digitale volta a sostenere la dinamica della produttività, cui andrà dedicato almeno il 20% della spesa di ogni piano per investimenti sulle reti e sullo sviluppo delle competenze digitali della popolazione;
- l'equità e la coesione sociale e territoriale, investendo su istruzione, formazione, inclusione sociale;
- la stabilità macroeconomica, "preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine" in modo da riassorbire prospetticamente gli effetti sul debito, dovuti ai maggiori disavanzi sostenuti per fronteggiare l'emergenza pandemica.

La Comunicazione è accompagnata da un documento tecnico contenente le linee guida per l'elaborazione dei piani nazionali da parte degli Stati membri: rispondenza delle riforme e dei progetti di investimento proposti dal singolo paese con le indicazioni formulate dal Consiglio e dalla Commissione; definizione di obiettivi, tempistiche e meccanismi di controllo; metodologie di valutazione economico-finanziaria delle proposte; complementarietà nell'uso delle risorse della RRF con le risorse provenienti dagli altri fondi europei, in modo da garantire una coerenza complessiva di ogni piano nazionale; effetti stimati di breve e lungo periodo di aumento del PIL e di rafforzamento della capacità di crescita dello Stato membro.

In conclusione, la nuova strategia europea è una strategia esigente in termini di obiettivi da conseguire, coerenza del disegno programmatorio di ogni paese, efficacia dei progetti e degli strumenti per realizzarli. È giusto che sia così: sta al nostro paese, per il bene dei suoi cittadini e delle future generazioni, saper rispondere in positivo a questa sfida.

Approfondimenti / PROGRAMMAZIONE EUROPEA

RICOSTRUIRE LA FIDUCIA: LA COMUNICAZIONE DEL PIANO EUROPEO DI RILANCIO

di **Matteo Salvai**
Communication Officer at European Commission

Un ascensore o un ottovolante – le semplici e perfino banali metafore per descrivere il sentimento dell'opinione pubblica nei confronti dell'Unione europea durante la crisi da Covid-19, rimarcano il sentimento altalenante e oscillatorio degli italiani verso Bruxelles.

Il coronavirus è innanzitutto una crisi sanitaria e di salute pubblica che ha generato una profonda crisi economica. Tralasciando altri aspetti, come quello sociale o quello educativo, bisogna riflettere sui temi sanitario ed economico per valutare le azioni dell'Unione europea volte a fronteggiare la crisi e anche la conseguente comunicazione.

Le competenze della UE in materia di sanità sono limitate. L'UE non definisce le politiche sanitarie, né l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. La sua azione serve invece a integrare le politiche nazionali e a sostenere la cooperazione tra i paesi nel settore della sanità pubblica.

Il dibattito pubblico, nella prima parte della crisi, si è concentrato sulla cosiddetta "*mask diplomacy*": la Cina e la Russia sono state tra le prime a inviare maschere e altro materiale protettivo all'Italia. Si è trattato di gesti concreti, dal simbolismo elevato. Per accompagnare questi aiuti e non solo, Cina e Russia hanno dispiegato un vasto campionario di pubbliche relazioni e azioni di comunicazione e propaganda. La Commissione europea e il Servizio di relazioni esterne hanno sottolineato nella loro Comunicazione congiunta del 10 giugno il fatto che: "La pandemia di Covid-19 è stata accompagnata da una 'infodemia' senza precedenti [...] attori stranieri e alcuni paesi terzi, in particolare Russia e Cina, si sono cimentati in operazioni mirate e campagne di disinformazione riguardo la diffusione del Covid-19 nell'UE".

In Italia, il caso del montaggio *fake* del video *Grazie Cina* ha attirato l'attenzione di *fact checker* e importanti testate internazionali, tra cui il Financial Times. Si è trattato di un'azione coordinata di disinformazione, amplificata da alti funzionari e dalla televisione pubblica cinese.

Inizialmente, l'Unione europea ha avuto un avvio più lento di altri, non disponendo di stock di materiale medico e vedendo tardare la solidarietà tra Paesi UE. I primi sondaggi di fine marzo (Istituto Piepoli) indicavano che il 65% degli italiani apprezzava poco o per nulla il comportamento della UE nei confronti dell'Italia. Una percentuale che è cresciuta fino all'83% di inizio aprile, a fronte di appena il 14% che gradiva la linea europea (a marzo era il 32%). Inoltre, per SWG il 52% degli italiani considerava la Cina un partner amico, contro il 10% di gennaio. In senso opposto il sostegno alla UE, in discesa dal 42% di settembre al 27%.

Da quel momento il *trend* si è invertito. L'Unione europea ha dispiegato tutte le risorse e le politiche a disposizione per fronteggiare la crisi e venire incontro all'Italia. Il 23 aprile il Consiglio europeo ha attivato un primo pacchetto di aiuti da 540 miliardi (incluso SURE, la prima "cassa integrazione europea"). Contemporaneamente vi è stato lo stop al patto di stabilità, la Commissione ha adottato un quadro temporaneo per consentire agli Stati la massima flessibilità nella disciplina per gli aiuti di stato, e i fondi strutturali sono stati reindirizzati per gestire l'emergenza. Inoltre, anche da un punto di vista sanitario, sono stati fatti passi avanti: a partire da una strategia comune europea per i vaccini, passando per una scorta centrale di dispositivi di protezione, financo l'invio di *équipe* mediche europee in Italia e la cura di pazienti italiani in altri paesi europei.

Un sondaggio del Parlamento europeo a giugno rilevava che l'86% degli italiani aveva sentito parlare delle varie misure proposte dall'UE, il 50% degli intervistati sapeva quali fossero queste misure e il 32% si dichiarava soddisfatto, con un aumento di nove punti rispetto al sondaggio precedente della stessa istituzione.

La vera svolta si è consumata in estate. L'Europa ha messo in campo altri 750 miliardi tra sussidi e prestiti con NextGenerationEU, parte di un robusto Recovery Plan: una risposta comune, storica, che segna un cambiamento di paradigma, ovvero che ci possa essere una sorta di mutualizzazione del debito, quindi un'emissione di debito da parte della Commissione europea.

Stabilire una narrazione generale collegata agli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è la base di una strategia complessiva: a che cosa servono le misure che il l'Italia metterà in campo? Come si collocano queste azioni all'interno di una dinamica europea? Come potranno beneficiarne i cittadini?

A Roma spetta una consistente fetta di fondi: «Con 209 miliardi possiamo far ripartire l'Italia», ha più volte dichiarato il Premier Conte. Questa ingente somma va addizionata alla quota italiana per SURE (27 miliardi), al re-indirizzamento di fondi europei finora non spesi, ai 40 miliardi di fondi strutturali ancora da erogare fino al 2023, e alla possibilità di attingere al MES per la sanità (36 miliardi). Nei prossimi anni l'Italia disporrà di una capacità di spesa per investimenti pubblici senza precedenti che potrà segnare, se implementata efficacemente, una trasformazione del paese in settori strategici. Dovrà essere implementata efficacemente in tutto il suo ciclo: la programmazione, la governance, la capacità amministrativa degli enti attuatori e la selezione dei progetti. Questo passaggio andrà accompagnato da una comunicazione all'altezza del momento.

Il sondaggio di EuroFound di fine settembre indica che la fiducia per la UE è più alta di quella verso i governi nazionali: la prima è passata da 4,6 di aprile a 5,1 a luglio (in una scala da 1 a 10), la seconda è leggermente scesa da 4,8 a 4,6. In Italia, la fiducia verso l'Europa è cresciuta da 3,7 (ben al di sotto della media UE) a 5,2 (sopra la media).

Prima di tracciare cosa farà l'Europa e cosa potrà fare l'Italia per comunicare NextGenerationEU, facciamo un passo indietro. Il 9 maggio 2019 i leader europei si sono trovati a Sibiu, in Romania, per tracciare il futuro dell'Europa a 27, senza la Gran Bretagna. Nella dichiarazione finale la comunicazione trova uno spazio non secondario: "Riconoscere che la comunicazione sull'Unione europea è una responsabilità comune degli Stati membri dell'UE, dei Governi a tutti i livelli e delle istituzioni dell'UE. Dobbiamo comunicare di più utilizzando messaggi comuni, recanti il marchio dell'UE, che illustrino il significato che le decisioni e le politiche rivestono per i cittadini e i risultati tangibili che ottengono".

Il passaggio è decisivo: da Bruxelles è difficile comunicare l'Europa in 27 Paesi e 24 lingue diverse. La comunicazione è per forza decentrata e locale. Solo una collaborazione efficace tra i vari livelli istituzionali, all'interno di una strategia comune, può portare a risultati significativi.

Inoltre, il documento di Sibiu menziona la necessità del dialogo e dell'interazione con i cittadini, di campagne coordinate di comunicazione istituzionale, del contrasto alla disinformazione e della promozione dell'insegnamento dell'Unione europea a tutti i livelli di istruzione.

La Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, insediatasi a settembre 2019, ha stabilito un piano chiaro di priorità sulla comunicazione per i cinque anni del mandato, concentrandosi su due aspetti: *green economy* e sostenibilità ambientale, produttività e trasformazione digitale. La crisi del Covid ne ha aggiunto una terza: il "*recovery*" che dovrà intrecciarsi con gli altri due macro-temi. In tal senso, la Commissione concentrerà le sue risorse su campagne di comunicazione integrate che, sotto il cappello di NextGenerationEU, parleranno di ripresa economica, economia verde e transizione digitale.

Approfondimenti / PROGRAMMAZIONE EUROPEA

E l'Italia? Da una parte sarà parte integrante e target principale delle campagne europee, dall'altra dovrà sviluppare una specifica strategia di comunicazione per raccontare la trasformazione del paese.
Stabilire una narrazione generale collegata agli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è la base di una strategia complessiva: a che cosa servono le misure che il l'Italia metterà in campo? Come si collocano queste azioni all'interno di una dinamica europea? Come potranno beneficiarne i cittadini?
Dall'impianto generale dovrebbe discendere una strategia di comunicazione unitaria che racconti in modo coordinato gli interventi resi possibili grazie al piano di rilancio UE. Non tanti piani di comunicazioni legati a temi specifici, ma un quadro comunicativo omogeneo con obiettivi di comunicazione chiari e misurabili. L'implementazione della strategia di comunicazione va affidata a un team di esperti che sia titolato e abbia il mandato politico di coordinare il lavoro di comunicazione dei vari soggetti coinvolti (Ministeri, Regioni, ecc.). La parte politica del piano verrà coperta agli alti livelli del Governo, dal Premier Conte, dal Ministro Gualtieri e dal Sottosegretario Amendola *in primis*. Alla essenziale comunicazione politica, va aggiunta la dimensione della comunicazione pubblica: in tal senso, identificare un portavoce incaricato di rappresentare ai media l'attuazione della strategia di comunicazione, potrebbe essere un'idea da considerare.
Inoltre, il NextGenerationEU passerà inevitabilmente dall'identificazione, a scopo comunicativo, di progetti emblematici. La comunicazione attorno alla Belt and Road Initiative cinese può fornire qualche ispirazione in questa direzione.
Infine, il piano dovrà avere come punto cardine il coinvolgimento dei cittadini: come raccolta di idee, monitoraggio civico, comunicazione dal basso e sul territorio. La splendida esperienza maturata da A Scuola di OpenCoesione (ASOC) potrà tornare assai utile per attivare gli studenti e, più in generale, la cittadinanza.

FORUM PA SUD
IL RUOLO DEL MEZZOGIORNO NELLA RIPARTENZA DEL PAESE
|

Vai agli eventi e scopri i protagonisti della Manifestazione

FORUM PA Sud è giunto nel 2020 alla sua terza edizione, confermandosi importante luogo di riflessione a livello nazionale sullo sviluppo sostenibile del Mezzogiorno. L'evento è stato trasmesso in digitale dal 2 al 6 novembre in contemporanea e in sinergia con **FORUM PA 2020 Restart Italia**. Il filo rosso che ha legato le due Manifestazioni è stata la ripresa economica del paese basata sul rilancio del Mezzogiorno e di un nuovo modello di sviluppo sostenibile, in grado di connettere i territori e valorizzare l'interdipendenza tra Nord e Sud.
L'evento, realizzato con il patrocinio della Rappresentanza della Commissione europea in Italia e in partnership con l'Agenzia per la coesione territoriale, il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, il PON Città Metropolitane 2014-2020 e il PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, è stato costruito per raccontare il nuovo Piano Sud 2030 che, insieme alle risorse del Recovery Fund e della nuova programmazione dei fondi strutturali 2021-2027, mobiliterà ingenti risorse per gli investimenti nel Mezzogiorno.
In particolare, la Manifestazione ha approfondito:

- i processi di innovazione e le traiettorie di sviluppo dei territori,
- i benefici degli investimenti nel Mezzogiorno diretti a ridurre il divario di sviluppo per imprese e cittadini a favore di tutto il paese,
- le priorità per lo sviluppo del Sud per sostenere la transizione digitale e ambientale, ponendo attenzione agli effetti sociali e occupazionali e al benessere e alla salute dei cittadini.

Il programma è stato strutturato in cinque principali appuntamenti. **Carlo Mochi Sismondi**, Presidente di FPA, ha dato il via ai lavori con l'evento di apertura dal titolo **Quale ruolo del Sud nel Restart Italia? Dalle scelte sui finanziamenti il modello di sviluppo per il Mezzogiorno** che ha visto la partecipazione di **Elisa Ferreira**, Commissaria europea per la Coesione e le Riforme, e del Sottosegretario all'economia e alle finanze, **Pier Paolo Baretta**. L'appuntamento ha approfondito il ruolo del Sud nel rilancio del paese e la necessità di agganciare la ripresa economica a un processo strutturale e duraturo di sviluppo del Mezzogiorno basato su Green Deal, transizione al digitale, specializzazione intelligente dei territori e su una pubblica amministrazione come infrastruttura strategica all'interno della quale promuovere una nuova mentalità e nuove competenze.
Il secondo giorno, l'appuntamento **Traiettorie digitali – gli attrattori culturali del PON tra reale e virtuale** in collaborazione con il PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 ha messo in evidenza, alla presenza del Sottosegretario al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo **Anna Laura Orrico**, il grande piano di digitalizzazione del patrimonio culturale nelle Regioni

del Mezzogiorno, finalizzato alla valorizzazione dei beni e dei luoghi della cultura che si è tradotto in un investimento complessivo di 44 milioni di euro; risorse, queste, destinate alla realizzazione di 32 nuovi interventi innovativi in grado di migliorare la fruizione degli attrattori culturali mediante l'utilizzo di tecnologie avanzate e la creazione di servizi e sistemi innovativi.
Il 4 e 5 novembre è stata la volta dell'Agenzia per la coesione territoriale che, nell'ambito di **FORUM PA Sud**, ha organizzato gli eventi annuali dei due PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e Città Metropolitane 2014-2020 nell'ambito dei quali è intervenuto il Direttore dell'Agenzia, **Massimo Sabatini**.
Partenariato e sviluppo. Il metodo cooperativo per l'efficacia della politica di coesione il titolo dell'appuntamento del PON Governance. Il partenariato, principio trasversale nella programmazione e attuazione della politica di coesione, è uno dei temi centrali dell'impianto strategico del Piano Sud 2030 che fa leva sul coinvolgimento permanente delle parti economiche e sociali e definisce un vero e proprio metodo cooperativo di attuazione rafforzata per l'implementazione delle politiche di sviluppo.
Il PON Città Metropolitane 2014-2020 nell'appuntamento **La crisi come transizione, come la pandemia sta cambiando le nostre le città** ha messo in evidenza come le azioni delle città e la cooperazione metropolitana durante il lockdown si siano rivelate strumenti utili per rispondere alla crisi. L'incontro, che ha perseguito prioritariamente l'obiettivo di informare il cittadino circa l'andamento del programma e dei suoi interventi, è stata un'opportunità per condividere le esperienze delle città, anche a livello europeo, per affrontare la crisi pandemica guardando al futuro, verso la programmazione 2021-2027 e le sfide che le città stanno già affrontando per una crescita più sostenibile.
I lavori della Manifestazione si sono conclusi il 6 novembre con l'appuntamento **Dalla programmazione all'attuazione sui territori: il ruolo di enti locali, Regioni, imprese** moderato da **Maria Ludovica Agrò**, Curatrice Scientifica di **FORUM PA Sud**, e con la partecipazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, **Teresa Bellanova**, e di **Valeria Fascione**, Assessore alla Ricerca, Innovazione e Start up della Regione Campania. La riflessione si è concentrata su come far funzionare la coesione nei territori, rispondendo alle debolezze e alle fragilità locali attraverso la scelta di rafforzare il monitoraggio e l'accompagnamento all'attuazione degli enti locali, delle Regioni e delle imprese, che sui territori definiscono meglio di ogni autorità centrale la direzione verso un modello di coesione economica e sociale maggiormente rispondente ai bisogni delle comunità in cui operano.

LE ATTIVITÀ DEL 2020 DI COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO DEL FONDO EUROPEO PER GLI AFFARI MARITTIMI E LA PESCA PO FEAMP 2014-2020

Vai all'evento Emergenza Covid-19. Il FEAMP per il sostegno alle imprese della pesca e dell'acquacoltura

Vai all'evento Post-Covid FEAMP: emergenza, lezioni apprese e programmazione 2021-2027

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) è lo strumento finanziario europeo dedicato ai settori della pesca e dell'acquacoltura e contempla, tra i suoi obiettivi, la promozione di una pesca e di una acquacoltura competitive, redditizie e sostenibili sotto il profilo ambientale, socialmente responsabili e finalizzate allo sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo delle zone di pesca e acquacoltura, nonché all'attuazione della Politica marittima integrata (PMI) dell'Unione europea in modo complementare alla politica di coesione e alla Politica comune della pesca (PCP).
Per l'attuazione delle priorità da cofinanziare tramite il fondo, l'Italia ha redatto il Programma Operativo Nazionale FEAMP 2014-2020, la cui gestione e responsabilità sono affidate alla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nel ruolo di autorità di gestione del fondo.
Nel 2019 il raggruppamento temporaneo di imprese composto da FPA e Kitchen Soc. Coop. ha assunto l'incarico di sviluppare le attività di comunicazione e informazione del programma ai sensi del Regolamento (UE) 508/2014, i cui destinatari sono gli interlocutori istituzionali (Regioni, in qualità di Organismi Intermedi), i FLAG - Fishery Local Action Group, gli operatori economici, le organizzazioni e associazioni del settore e l'opinione pubblica, intesa come le persone e le comunità direttamente interessate dalle misure del programma.
Le attività realizzate nel 2020 hanno risposto alla strategia del piano annuale di comunicazione approvato e rilasciato a febbraio, orientato al consolidamento e all'ampliamento degli obiettivi strategici già individuati nel piano di comunicazione 2019: divulgare le opportunità del Fondo agli *stakeholder*, garantire trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, rafforzare il processo di monitoraggio della comunicazione, comunicare i risultati degli interventi con particolare riferimento alle ricadute positive sui territori, garantire adeguati approfondimenti verticali su temi sensibili, animazione delle reti e rafforzamento del posizionamento nelle conversazioni digitali di settore.
Le azioni di comunicazione sono state programmate per assicurare un approccio integrato tra i diversi strumenti e canali di comunicazione attivati tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020: sito web, canali social, attivazione dell'ufficio stampa per le attività di *media relation*, newsletter mensile, eventi periodici e spazi di confronto.
Con il rilascio settimanale – per tutto il 2020 – di *social card* informative sui 'numeri' e sulle 'parole' del FEAMP si è dato seguito al consolidamento della campagna istituzionale – già avviata nel 2019 – sui temi nevralgici del PO

Vai all'evento Il PO FEAMP incontra il territorio: focus sulle opportunità

Vai all'evento Transizione blu: lezioni apprese dal PO FEAMP 2014-2020 e strategie per il futuro della pesca e dell'acquacoltura

FEAMP, con particolare riferimento ai principi che lo ispirano, al glossario che lo compone e ai dati aggiornati sul suo stato di attuazione.
Il sito web istituzionale, il cui *go live* è avvenuto al termine del 2019, è diventato, nel corso dell'anno, il nodo chiave di una rete di flussi informativi progettati per raggiungere destinatari diversi.
Nel corso dell'anno sono state realizzate due campagne digitali tematiche con il rilascio di approfondimenti tematici verticali, interviste a testimoni privilegiati, raccolta di 'storie' degli operatori sul territorio e materiali informativi dal forte *appeal* visuale.
Le campagne hanno riguardato la valorizzazione dell'acquacoltura sostenibile (*Acquacoltura, un'impresa trasparente*, rilasciata a febbraio in occasione della partecipazione alla mostra convegno internazionale Aquafarm) e la "celebrazione" dei valori del futuro della pesca – sostenibilità, inclusione e innovazione – al termine dell'attuale ciclo di programmazione (*Sea You Next*).
L'evento pandemico, che ha duramente colpito il settore della pesca e dell'acquacoltura a causa del forte calo della domanda, dovuto alla chiusura dei ristoranti e dei punti vendita, non ha impedito il compimento delle attività programmate, comportando, piuttosto, un sensibile aumento dei contributi di comunicazione, secondo un piano editoriale "straordinario" per l'informazione "in emergenza" sulle misure di compensazione previste a livello comunitario per il contenimento degli impatti della crisi (Regolamenti europei 2020/460, 2020/558 e 2020/560).
La conformità alle misure di contenimento della diffusione del Covid ha comportato inoltre che, a eccezione della partecipazione ad Aquafarm, tutti gli eventi realizzati nel 2020 – due eventi territoriali, due eventi istituzionali e una partecipazione a un evento fieristico – siano stati realizzati in modalità "*full digital*".

Photo by Sebastian Pena Lambarri on Unsplash

Gli eventi territoriali – realizzati nei mesi di giugno e ottobre - sono stati caratterizzati dall'attribuzione di un ruolo di protagonismo ai portavoce territoriali – soprattutto FLAG e operatori territoriali – che, beneficiando dei fondi FEAMP, hanno dato concreta attuazione agli obiettivi del Pprogramma.
Gli eventi istituzionali – la partecipazione di luglio a **FORUM PA 2020** e l'evento di chiusura del programma dell'11 dicembre *Transizione blu: lezioni apprese dal PO FEAMP 2014-2020 e strategie per il futuro della pesca e dell'acquacoltura* – sono stati concepiti come spazi di riflessione ampia sullo stato di attuazione del programma, sui risultati conseguiti e sul futuro del prossimo ciclo di programmazione, con la partecipazione delle autorità centrali del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e della Direzione generale per gli affari marittimi e le politiche della pesca per l'area Mediterraneo e Mar Nero della Commissione europea.
Nel mese di luglio, in occasione dall'allentamento delle misure di contenimento dopo il lockdown della prima fase pandemica, è stato lanciato il *contest* fotografico #ilmaresiamonoi sul canale Instagram istituzionale del PO FEAMP.
L'obiettivo del *contest*, in una fase di sperata ripartenza, è stato quello di agganciare la comunicazione del PO FEAMP a contenuti evocativi – in riferimento ai temi dell'economia marina, della storia delle comunità costiere, della tutela ambientale – rafforzando l'informazione verso il grande pubblico e posizionando il programma come strumento del bene comune.
Il *contest* ha goduto di un'ampia partecipazione risultando come iniziativa di animazione particolarmente efficace.
Gli scatti dei partecipanti e quelli dei vincitori sono stati valorizzati in una mostra digitale aperta sul sito web, in occasione della partecipazione di novembre a *Sealogy Digital Preview* – l'anteprima online del salone europeo della *blue economy* – e nell'ambito dell'ultimo evento istituzionale.

PER SAPERNE DI PIÙ

Nel corso dell'anno FPA ha realizzato diversi eventi, momenti di confronto e lavoro collaborativo, in formato ibrido o digitale, sui temi della programmazione europea e delle politiche di coesione. In questa sezione tematica vi proponiamo una selezione di eventi, con la possibilità di consultare gli atti.

PON Governance, una PA più digitale e vicina ai territori. La politica di coesione a supporto della pubblica amministrazione
6 luglio 2020
In collaborazione con: Agenzia per la coesione territoriale, PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020

Quale ruolo del Sud nel Restart Italia? Dalle scelte sui finanziamenti il modello di sviluppo per il Mezzogiorno
2 novembre 2020

30 anni di Interreg: come la cooperazione territoriale europea fa crescere l'Italia
6 luglio 2020
In collaborazione con: Agenzia per la coesione territoriale

Traiettorie digitali - gli attrattori culturali del PON tra reale e virtuale
novembre 2020
In collaborazione con: PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Il Sud #InRete con l'Europa: la resilienza e le politiche infrastrutturali
7 luglio 2020
In collaborazione con: PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

Partenariato e sviluppo. Il metodo cooperativo per l'efficacia della politica di coesione
4 novembre 2020
In collaborazione con: Agenzia per la coesione territoriale, PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020

Dopo il Covid19 una nuova idea di Mezzogiorno: il Piano Sud 2030 e le opportunità della politica di coesione
8 luglio 2020
In collaborazione con: Agenzia per la coesione territoriale

Dalla programmazione all'attuazione sui territori: il ruolo di enti locali, Regioni, imprese
6 novembre 2020

PROCUREMENT PUBBLICO, LA NECESSITÀ DI UN CAMBIAMENTO OLTRE LE NORME

Il 2020 avrebbe dovuto essere, per il settore, una tappa del percorso di riforma avviato già nel 2018 e concretizzato – in parte – nel 2019 attraverso il "Decreto Sblocca cantieri". Si attendeva, in particolare, la pubblicazione di atti da tempo attesi, sulla spinta di iniziative politiche da un lato, e giuridiche dall'altro. Decisioni nazionali e comunitarie, infatti, richiedevano un riposizionamento di alcune norme e l'aggiustamento dell'impianto normativo complessivo. Naturalmente la pandemia ha – come in tutti i settori – alterato piani e programmi. Da una parte alcuni iter legislativi sono stati sospesi, per la modifica delle priorità dell'azione legislativa e governativa, dall'altra sono stati avviati percorsi di carattere straordinario che, di fatto, hanno consentito sperimentazioni e "salti in avanti" nelle pratiche di *public procurement*. In questo anno sono state portate avanti diverse iniziative già programmate, seppur con molteplici proroghe dovute alla necessità di considerare le difficoltà imposte dal lockdown. Altre, purtroppo, sono state generate dalle necessità urgenti imposte dalla gestione della pandemia, in particolar modo in ambito sanitario, ma anche in altri settori (per fare un esempio: soluzioni e sistemi per la gestione dei buoni di sussistenza, erogati dai Comuni).

Oltre agli aspetti normativi, i dati oggi disponibili ci aiutano ad analizzare l'andamento del *procurement* pubblico in questo anno così particolare. Le fonti in grado di restituirci un quadro generale sono in questo senso i rapporti quadrimestrali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e il cruscotto gare pubblicato da Consip, (quest'ultimo relativo però alle sole operazioni oltre la soglia comunitaria) di cui, già dall'Annual Report dello scorso anno, abbiamo ricostruito una breve serie storica, a partire dal 2017.

Rispetto proprio ai dati forniti da Consip, si evidenzia la conferma di una tendenza leggermente discendente, dopo il picco del 2018 per il numero di gare bandite, mentre quelle aggiudicate confermano i valori degli ultimi due anni. In particolare, nel 2020 abbiamo 83 gare bandite (contro il totale di 97 del 2019) e 89 aggiudicate (rispetto alle 87 dell'anno precedente). Analizzando gli importi complessivi, la tendenza è analoga, con 7,4 miliardi di gare bandite (erano 12,6 nel 2019) e 9,7 di procedure aggiudicate (rispetto a 7,2 dell'anno prima).

Se si passa ai dati ANAC si dispone di informazioni ferme ad aprile 2020 ma comprendenti tutte le operazioni. Sul piano del numero di gare espletate (numero di CIG perfezionati), notiamo che l'andamento in crescita registrato nel 2019 subisce un evidente impatto della pandemia, particolarmente critico per i lavori (9.255 contro 18.119 dell'ultimo quadrimestre 2019) e per i servizi (14.032 contro 18.059) ma non per le forniture, che passano da 15.125 a 18.461 (molto probabilmente a causa di una serie di approvvigionamenti legati all'emergenza). Tale tendenza assume oscillazioni più evidenti nei settori ordinari e meno in quelli speciali (che in serie storica assumono sempre una varianza molto contenuta).

Se spostiamo la medesima analisi sugli importi complessivi, ritroviamo la stessa dinamica; per quanto riguarda le forniture, si evidenzia un vero "rimbalzo", rispetto alla chiusura in negativo del 2019 (11 miliardi e 594 milioni) e al risultato del primo quadrimestre di questo anno (17 miliardi e 564 milioni).

Se guardiamo la serie completa dal 2017 ad oggi, notiamo che – analizzando il totale del numero di gare espletate per i settori ordinari – c'è sempre stato uno scarto negativo tra l'ultimo trimestre dell'anno e il primo del successivo; già tra inizio 2017 e 2018 troviamo un dato analogo (da 33.246 si sale a 45.358 del periodo settembre/dicembre per ritornare l'anno successivo a 35.150), per cui lo scarto tra inizio 2019 (40.492) e inizio 2020 (41.748) non deve sorprendere.

Diverso il quadro se si analizzano invece gli importi complessivi affidati (sempre per i settori ordinari), con un 2019 che inizia con un picco (dovuto come sappiamo a un'operazione straordinariamente elevata per importo) e una chiusura già in tendenza negativa. Il confronto tra inizio 2019 e inizio 2020 è comunque in crescita (+3 miliardi circa).

Rispetto ai settori speciali, se il numero di gare rimane pressocché costante, l'importo assegnato appare significativamente in calo, con un risultato più basso rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente (circa 8 miliardi e 600 milioni contro 9 miliardi e 200 milioni). Per trovare un dato così basso dobbiamo arrivare al primo quadrimestre del 2017 (6 miliardi e 900 milioni circa).

In base a quanto fin qui esposto, il 2020 sembra ovviamente risentire del quadro emergenziale seppur in maniera meno incisiva di quanto ci si aspettasse. È pur vero che il dato pressoché completo (rispetto all'anno) garantito da Consip comprende un numero importante di operazioni generate proprio dalla pandemia, a cui la stessa centrale acquisti ha fornito un supporto significativo, sia sul piano tecnico e che organizzativo. Allo stesso modo, i dati di ANAC comprendono solo i primi quattro mesi del 2020, che sono sicuramente quelli su cui si è abbattuto l'effetto più incisivo della crisi – il periodo di lockdown –, ma che dovranno essere integrati dai risultati dei rimanenti mesi dell'anno, per avere un quadro completo.

Lo scenario sul 2020 comprende anche una finestra dedicata agli appalti innovativi, per i quali facciamo riferimento ai dati forniti da AgID (appaltinnovativi.gov.it). I dati sono aggiornati al 2019, anno in cui si registra un risultato costante rispetto al numero di sfide gestite (18) ma una considerevole diminuzione del valore delle stesse (solo 23,3 milioni, poco più del 10% di quanto lavorato nel 2018). Un dato significativo anche se bisogna evidenziare che, nel caso di ben sette progetti, l'importo è ancora da definire. Al di là dei distinguo (il dato di 214,5 milioni del 2018 comprende un progetto dell'Agenzia Spaziale Italiana che da solo impegna 105 milioni) rimane l'evidenza di un dispositivo che ancora fatica ad imporsi.

Completiamo il quadro con un necessario dato sugli aspetti di sostenibilità ambientale; facciamo riferimento alla ricerca di Legambiente e Fondazione Ecosistemi *I numeri del Green Public Procurement in Italia*. La ricerca monitora l'applicazione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previste nei Criteri Ambientali Minimi (CAM) approvati con decreto ministeriale dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Vediamo i risultati principali:

- le città che dichiarano di applicare sempre i CAM sono aumentate, e molto, rispetto all'anno passato (solo una, Bergamo, quest'anno dichiara di applicarli "non sempre") e sono le città di Cagliari, Caserta, Perugia e Rieti;
- le città che hanno una percentuale di applicazione tra l'80% e l'99% rispetto ai 17 CAM monitorati sono 18;
- la formazione erogata su questo tema è aumentata;
- il monitoraggio sul Green Public Procurement (GPP) attuato dai comuni è cronicamente carente, ed è peggiorato nell'ultimo anno;
- i settori di maggiore applicazione continuano a essere quelli di carta, stampanti, servizi di pulizia e toner mentre per tutti gli altri rimaniamo sotto il 50% dei comuni interpellati, seppur il dato del 2020 risulti in quasi tutti i casi migliore rispetto all'anno precedente.

Un quadro, quindi, positivo sul piano dei risultati anche se con tassi di crescita ancora lenti e problemi applicativi ancora da superare.

PROCUREMENT PUBBLICO: L'EFFETTO COVID CI HA INSEGNATO MOLTO, MA IL CAMBIAMENTO È UN'ALTRA COSA

di **Luigi Rosati**
Responsabile ufficio gare FPA

Il quadro precedente sul 2020 ha già introdotto la questione del percorso evolutivo della normativa sugli appalti, evidenziandone una possibile chiave di lettura. In questo anno, infatti, se da una parte si attendeva la promulgazione di attesi atti normativi che dovevano completare la riforma sugli appalti pubblici, dall'altra abbiamo assistito a una serie di atti di carattere straordinario (e temporaneo) per gestire le emergenze provocate dalla pandemia da Covid-19. Abbiamo, quindi, assistito a una sorta di doppia velocità: in una direzione, abbiamo il percorso di riforma che necessariamente si blocca, a causa della revisione delle priorità dell'agenda politica nonché per esigenze specifiche emerse nella pandemia, dall'altra abbiamo l'opportunità di sperimentare alcune soluzioni che, oltre a rispondere alla situazione emergenziale, consentono alcune accelerazioni dei vettori di cambiamento indicati dalle politiche comunitarie e nazionali.

Possiamo ipotizzare che il percorso di riforma, in questo disgraziato 2020, si sia comportato come la proverbiale acqua dei torrenti, in grado di trovare il suo tragitto attraverso diverse strade e forme, in linea con quello che si può definire come un approccio *"Covid-driven"*. Alle innovazioni normative (spesso nella forma della "sospensiva") si è unito, come in altri ambiti, un "boom" dei processi di digitalizzazione, a onor del vero già sanciti da precedenti atti che ne imponevano l'uso esclusivo da tempo ma, in parte, ancora disattesi.

C'è da segnalare, utilizzando la metafora di cui sopra, che gli ostacoli con cui si è confrontata l'acqua di questo torrente, sono spesso stati rappresentati da interpretazioni rigide ed eccessivamente prudenziali da parte del legislatore e dalle singole amministrazioni pubbliche. Ostacoli peraltro disomogenei e isolati, che hanno – alla fine – costruito un percorso tortuoso e complicato. Ma come possiamo valutare l'esito di questo percorso?

La cornice normativa continua a essere un elemento ancora troppo rilevante e preponderante; questa rimane una delle caratteristiche principali del *procurement* pubblico italiano. Non perché, ovviamente, ci si debba confrontare con un contesto regolatorio di riferimento ma perché rappresenta un territorio di scontro tra istanze che non sembrano condividere gli stessi modelli. Da una parte abbiamo un annoso approccio "difensivo" da parte dell'apparato burocratico, teso a preservare il proprio ambito di responsabilità (potemmo considerare anche il concetto di "potere discrezionale" di weberiana memoria ma ci auguriamo sinceramente che, dopo un secolo, certe posizioni siano state superate); dall'altra un mercato sempre più complesso, alle prese con prodotti e servizi che evolvono rapidamente, sfuggendo regolarmente a ogni categorizzazione nonché a modelli di fruizione (e vendita) che hanno sovrapposto settori ed esperienze-utente finora rigorosamente separati e caratterizzati. Se avevamo finalmente compreso la trasformazione dei servizi digitali nella logica del passaggio da server a cloud, abbiamo dovuto subito prendere le misure con le declinazioni che da tale paradigma sono scaturite: Software *as a Service, Platform as a Service, Infrastructure as a Service*. Per non parlare dei modelli commerciali, che hanno dovuto abbandonare il formato-prodotto della licenza per abbracciare quello dei canoni di accesso, con una piccola rivoluzione copernicana che spostava l'oggetto di acquisto da qualcosa di seppur minimamente tangibile e misurabile a un nuovo formato, totalmente dematerializzato.

Se un effetto Covid c'è stato non è andato nella direzione di una accelerazione dei processi di cambiamento ma ha rappresentato solo una prosecuzione – semmai contratta in un minore lasso di tempo – di dinamiche e pratiche consolidate, fatte di aggiustamenti e rimaneggiamenti di atti normativi, privi di un nuovo disegno e una nuova visione

In questo scenario così complesso, il cambiamento continua imperituramente a essere atteso "per decreto", confidando in un rapido e organico percorso di riforma del Codice degli appalti. Anche le indicazioni comunitarie chiedono un impianto sempre meno ingerente sul rapporto tra amministrazione e mercato, per cui tale attesa genera, da un lato, aspettative da parte di chi desidera un procurement pubblico meno burocratizzato e, dall'altro, ansie e preoccupazioni per chi è chiamato a gestire nuovi processi che comprendono paradigmi e approcci a volte totalmente nuovi per la PA.

In tal senso, l'emergenza Covid ha spinto verso soluzioni che garantissero rapidità e facilità di accesso al processo di *procurement*. Se l'indicazione comunitaria ha puntato direttamente su un elemento chiave – ovvero la procedura negoziata senza previa pubblicazione –, l'applicazione nazionale si è tradotta in una serie di aggiustamenti temporanei, nella forma di emendamenti di specifiche norme. Un atteggiamento inevitabilmente coerente con il primato giurisprudenziale della gestione degli appalti pubblici.

Significativa, dal punto di vista dell'approccio, è la questione delle "soglie". Una 'asticella' che – al di là dell'interpretazione strettamente giuridica – prende le forme di una sorta di concessione che la burocrazia offre al mercato, in una implicita lettura di un sistema che esige un controllo anticorruzione cui si può in parte derogare nel caso di importi contenuti, che rappresentano un rischio minimo. Appare deficitario, invece, l'esercizio di un ruolo attivo e partecipe della amministrazione alla dinamica competitiva di mercato, che dovrebbe suggerire l'individuazione di soglie e campi di applicazione delle procedure finalizzate a "facilitare la massima partecipazione e il più costruttivo confronto competitivo" (orientando invece che limitando i concorrenti potenziali).

Spostando il punto di vista, nella pratica cui abbiamo assistito in questi mesi – anche attraverso il racconto sulla PA resiliente che abbiamo condotto in relazione alle due tappe di **FORUM PA 2020** – abbiamo assistito a risposte importanti del *procurement* pubblico che, in molti casi, ha saputo reagire alle difficoltà e mettersi a disposizione del paese. In particolare, rispetto a esigenze urgenti e importanti – come, ad esempio, certe forniture per il Sistema sanitario – si è operato con rapidità e se, in qualche caso, sono emersi casi illeciti, li si è affidati prontamente alle procure: ciò dimostra comunque la capacità di intervento e controllo del sistema. Anche le iniziative sul *procurement* innovativo proseguono, come testimoniato dall'iniziativa interministeriale Smarter Italy cui è dedicato uno dei successivi articoli di approfondimento.

Dunque, giunti a conclusione di questa analisi, possiamo affermare che, se un effetto Covid c'è stato, non è andato nella direzione di una accelerazione dei processi di cambiamento ma ha rappresentato solo una prosecuzione – semmai contratta in un minore lasso di tempo – di dinamiche e pratiche consolidate, fatte di aggiustamenti e rimaneggiamenti di atti normativi, privi di un nuovo disegno e una nuova visione. Al pari del percorso normativo di riforma del Codice, ci confrontiamo ancora con misure che da una parte tamponano e dall'altra tentano di aprire brecce. Anche per l'ambito del *procurement* pubblico, dunque, la propulsione rappresentata dall'emergenza (quella *Covid driven innovation* che dovrebbe rappresentare il volgere della crisi in opportunità), si è spenta in pochi bagliori. E, come al solito, oltre a perdere un'occasione rischiamo anche di disperdere le soluzioni e le competenze che la situazione congiunturale ha involontariamente promosso e sviluppato.

Il poeta e scrittore Bruno Tognolini ha scritto

Tesi / PROCUREMENT PUBBLICO

«se si guarda si impara, se si va si cresce», prendiamo spunto da questi versi per sottolineare come talvolta sia necessaria una spinta al cambiamento che vada oltre il contesto e la pratica ordinaria, che abbia la forza e l'ambizione di una reale discussione dei paradigmi di riferimento. E proprio situazioni come quella che stiamo vivendo consentirebbero questo slancio in avanti, questa partenza per crescere.
Il *procurement* pubblico deve spostare il proprio *locus of control*, da una posizione interna, passiva, tesa a prevenire attacchi e danni, quasi che la relazione con il mercato, con i fornitori fosse "una male necessario", a una tendente all'esterno, al centro del mercato di cui deve divenire attore partecipe, aperto al dialogo e alla competizione, con l'obiettivo di stimolare – avvantaggiandosene – la ricerca della qualità e della risoluzione delle necessità degli utenti (che siano interni alla PA o i cittadini).

LA MATERIA DEI CONTRATTI PUBBLICI: UNA TELA DI PENELOPE IN CONTINUO DIVENIRE
I

di **Paola Conio**
Senior Partner, Studio Legale Leone

L'anno 2020, funestato dalla pandemia di Covid-19 – l'evento più traumatico a livello globale dopo l'ultima guerra mondiale – è stato anche un anno di parossistiche modifiche al Codice dei contratti pubblici e, più in generale, alla materia del *public procurement*.
Dare la colpa all'emergenza sanitaria sarebbe, però, ingeneroso, visto che anche gli anni immediatamente precedenti, nei quali eravamo alle prese solo con le banali influenze stagionali, non sono stati per nulla avari di interventi normativi (d'urgenza e non), che hanno impattato – anche molto pesantemente – sulla materia dei contratti pubblici, tra i quali merita una speciale menzione il "Decreto Sblocca cantieri".

Le istanze di semplificazione, efficacia ed efficienza dei processi di procurement che hanno ispirato tanto la riforma del 2016, quanto le successive piccole o grandi controriforme degli ultimi anni, sono certamente più che condivisibili. I fatti, purtroppo, dimostrano che le intenzioni non sono sufficienti e che la messa in pratica delle istanze sopra accennate a volte si traduce nella loro negazione

Nonostante l'inseguirsi di provvedimenti che modificano la citata materia, in taluni casi anche in via meramente temporanea, come è avvenuto ad esempio per molte norme del "Decreto Semplificazioni", si deve purtroppo rilevare che ancora a distanza di quattro anni e mezzo dall'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 mancano gli atti attuativi delle disposizioni più "moderne" e strategiche della – ormai vecchia – riforma quali, in particolare, l'art. 38 del D. Lgs. n. 50/2016 sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e l'art. 44 sulla digitalizzazione.
Non sono solo i provvedimenti attuativi dell'originario Codice che mancano ancora all'appello, ma anche i provvedimenti attuativi – sempre molto numerosi – che le stesse nuove disposizioni prevedono. Uno su tutti, il Regolamento attuativo (impropriamente definito "unico") del Codice, riesumato dal Decreto Sblocca cantieri, che avrebbe dovuto essere pubblicato entro il 2019 ma che ancora latita.
Sinceramente sfugge il motivo per il quale si avverta così prepotentemente il bisogno di rimaneggiare le norme del Codice e di introdurre nell'ordinamento una disciplina temporanea e parallela, non sempre coerente ed efficace e, di contro, non ci si preoccupi altrettanto di completare, quanto meno nelle parti (a detta di tutti) più qualificanti e strategiche, le disposizioni che già esistono.
In questa oggettiva confusione normativa, appare estremamente difficile vedere in modo chiaro quale sia la strategia di riforma e, quindi, ipotizzare le prospettive di sviluppo dell'ordinamento nel breve, medio e lungo periodo.
Quello che certamente si percepisce – in parte dalla stessa frenesia di modifica, in parte dal generale clima di sfiducia che ormai si respira nei confronti del mai troppo amato D. Lgs. n. 50/2016 – è che si vorrebbe che il Codice dei contratti pubblici non avesse vita lunga.
Come già avvenne con la "Legge Merloni" (L. n. 109/1994) e i suoi circa 30 provvedimenti attuativi, c'è il rischio fondato che il Codice del 2016 venga superato ancor prima che i suoi circa 50 provvedimenti di attuazione vedano tutti la luce.
Ove non intervenissero ulteriori modifiche, fino

al 31 dicembre 2021 le disposizioni del Codice convivrebbero con le norme "temporanee" del Decreto Sblocca cantieri e del Decreto Semplificazioni, con le figure eccezionali dei vari Commissari straordinari previsti da questi ultimi e con le ampie deroghe loro concesse, nonché con quelle ulteriormente previste per tutte le stazioni appaltanti in determinati settori ritenuti particolarmente strategici per fronteggiare l'emergenza e/o per traghettare il paese fuori della palude post-pandemica quali l'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, le infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, i trasporti e le infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche e gli interventi funzionali alla realizzazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima.

Le istanze di semplificazione, efficacia ed efficienza dei processi di *procurement* che hanno ispirato tanto la riforma del 2016, quanto le successive piccole o grandi controriforme degli ultimi anni, sono certamente più che condivisibili. I fatti, purtroppo, dimostrano che le intenzioni non sono sufficienti e che la messa in pratica delle istanze sopra accennate, a volte si traduce nella loro negazione.

Solo per fare un esempio concreto, prendiamo il caso dell'emergenza Covid. Nell'immediatezza del dilagare della prima ondata della pandemia, la Commissione europea pubblicò una Comunicazione, la 2020/C 108 I/01 Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 che, senza modificare e/o derogare le direttive del 2014, forniva indicazioni su come gli istituti previsti dalla legislazione eurounitaria avrebbero potuto essere efficacemente impiegati nella situazione emergenziale contingente.

Prendiamone uno su tutti: la procedura negoziata senza bando. Rispetto a questo istituto, la Commissione europea ricordava che "consente agli acquirenti pubblici di negoziare direttamente con i potenziali contraenti e non sono previsti obblighi di pubblicazione, termini, numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali. Nessuna fase della procedura è disciplinata a livello dell'UE. Questo significa, nella pratica, che le autorità possono agire il più rapidamente possibile, nei limiti di quanto tecnicamente/fisicamente realizzabile, e la procedura può costituire, di fatto, un'aggiudicazione diretta, soggetta unicamente ai vincoli fisici/tecnici connessi all'effettiva disponibilità e rapidità di consegna".

Quindi, a legislazione eurounitaria vigente, le amministrazioni avrebbero potuto, in caso di necessità, procedere alla negoziazione in via diretta, senza alcun obbligo di pubblicazione, con uno solo o con più candidati, senza vincoli di numero, organizzando la procedura di negoziazione come meglio credevano al fine di pervenire il più rapidamente possibile all'aggiudicazione.

Il nostro Decreto Semplificazioni (D. L. n. 76/2020 c.c.m. L. n. 120/2020), che si è innestato su una normativa di recepimento già di per sé molto più vincolistica di quella europea, ha ulteriormente ribadito attraverso il richiamo all'art. 63 del Codice, il numero minimo di cinque operatori economici da coinvolgere nelle negoziazioni, ha rafforzato con una specifica menzione l'obbligo di osservare il principio di rotazione e ha in più introdotto l'ulteriore appesantimento procedurale della previa pubblicazione di un avviso di indizione o di un atto equivalente, determinando peraltro dubbi interpretativi sulla natura e il contenuto di tale avviso.

L'auspicio è che, quale che sarà il corso della riforma, si utilizzi una diversa tecnica normativa.

PROCUREMENT E RECOVERY PLAN, COME ESSERE DI SUPPORTO ALLA RIPRESA?

di **Federico Minelle**
Consiglio Scientifico ISIPM - Istituto Italiano di Project Management

Nelle linee guida proposte per la definizione del **Piano nazionale di Ripresa e Resilienza** per accedere ai fondi previsti dal Recovery Fund le missioni che coinvolgono la PA sono molteplici, sia per attivare il *procurement* pubblico che nel ruolo di principale attore impattato dai benefici.

Diventa pertanto obbligatorio seguire un approccio metodologico e organizzativo che renda non solo più efficiente, ma *in primis* più efficace, l'intero ciclo di vita dei progetti, aumentando significativamente la probabilità che, a seguito di tale cospicuo investimento, si raggiungano nel tempo i benefici attesi per il paese. Tutto questo parte da un adeguato processo di *procurement* e dal relativo monitoraggio necessariamente previsto.

Diventa obbligatorio seguire un approccio metodologico e organizzativo che renda non solo più efficiente, ma in primis più efficace, l'intero ciclo di vita dei progetti, aumentando significativamente la probabilità che, a seguito di tale cospicuo investimento, si raggiungano nel tempo i benefici attesi per il paese

In sintesi, si propone un percorso in due passi principali: il primo ispirato ai processi tipici del *Portfolio Project Management*, applicati dalle pubbliche amministrazioni di altri paesi avanzati (ben prima della emergenza Covid), il secondo rivolto all'esercizio delle migliori pratiche (attuate o proposte) per il *procurement* pubblico, come già evidenziato più volte sui canali di FPA o in altre pubblicazioni focalizzate su temi analoghi.

Approvata la strategia complessiva, con le eventuali modifiche/integrazioni che il Parlamento vorrà apportare alle linee guida, in accordo con le raccomandazioni UE e il relativo *template* di controllo, bisognerà effettuare le opportune valutazioni di coerenza e congruità sui singoli programmi/progetti che emergeranno. L'accordo siglato prevede infatti la presenza di stringenti meccanismi di controllo sull'impiego di tali fondi: cioè la appropriatezza e la misura della corretta esecuzione e del successo dei progetti finanziati. Il piano (da realizzare nel triennio 2021-2023) andrà presentato in autunno e tuttavia, se giudicato idoneo dalla Commissione, non garantirà l'erogazione totale dei fondi, perché questa avverrà progressivamente, a seguito di una serie di controlli *in itinere* ed *ex post*.

Per raggiungere un buon livello secondo i criteri di valutazione, il ruolo che sarà svolto dalla PA italiana sarà determinante: tutte le linee strategiche hanno in essa l'elemento propulsore, e molte di queste vedono la PA anche come il principale *stakeholder* per la generazione dei benefici attesi.

I passi principali da compiere sono di seguito brevemente accennati.

Innanzitutto, istituire il Portfolio/program/project Management Office per il Recovery (PMOR) dove impegnare professionisti competenti per seguire le implementazioni dei progetti. Secondo la definizione data dall'APM, storica associazione britannica dedicata al *project management:* «*Portfolio management is the selection, prioritisation and control of an organisation's programmes and projects, in line with its strategic objectives and capacity to deliver...*».

Si propone di istituire una funzione di PMO per il Recovery Plan, posizionata a livello di Governo, che dovrà seguire lo sviluppo dei piani e la loro realizzazione, diventando il vero contraltare tecnico sia degli enti attuatori (in Italia) che degli

Approfondimenti / PROCUREMENT PUBBLICO

analoghi organi che la UE certamente si darà per il controllo su come saranno spesi i fondi erogati per il Recovery Plan.
Questo approccio aumenterebbe, a livello di Governo, la capacità di analizzare/coordinare/sfruttare le eventuali sinergie e i vincoli reciproci tra i vari progetti, anche per avere un unico interlocutore con tutti gli enti attuatori interessati, oltre che per svolgere l'essenziale compito di *reporting* di avanzamento dei lavori da presentare al paese, prima ancora che all'Europa.
I primi vantaggi arriveranno subito, in termini di guida e supporto metodologico agli enti attuatori (particolarmente nei rapporti con le imprese realizzatrici) e di coordinamento e credibilità verso i colleghi europei (cosa di cui abbiamo gran bisogno). Il PMOR dovrebbe essere a supporto degli organismi politici per mantenere un efficace collegamento tra la strategia del paese in questo campo e l'esecuzione dei progetti che devono realizzarla.
In secondo luogo, bisognerebbe applicare, nella fase di *procurement* per il Recovery Plan, le migliori prassi consentite nella PA, inclusi i criteri di *vendor rating* e di "maturità nel PM".
Senza pensare necessariamente al cosiddetto "modello Genova", sarà forse sufficiente che tale PMOR sia in grado di fornire alle stazioni appaltanti criteri uniformi e lineari, coerenti con l'ultima versione del Codice degli appalti. Si noti che in questa viene sollecitata la crescita delle competenze in *project management*, sia da parte dell'ente pubblico attuatore (e relativa stazione appaltante) che dell'impresa realizzatrice. Nei processi di selezione dei fornitori, oltre ai già acquisiti concetti di costo totale di acquisto (TCO: *total cost of ownership*) e di costo del ciclo di vita (*lifecycle costing*), si propone di applicare stabilmente criteri di *vendor rating* nella valutazione della qualità delle forniture offerte. Le esperienze positive già effettuate da diverse PA italiane si sono avute specialmente nell'ICT, ma anche nelle infrastrutture e in altri settori. Inoltre, sarebbe consigliabile che, sia gli enti attuatori che le imprese partecipanti alle gare più importanti, dimostrino non solo di avere nei gruppi di lavoro proposti la presenza di *project manager* qualificati, ma anche di possedere un adeguato livello di "maturità organizzativa nel PM", secondo uno dei vari modelli diffusi a livello nazionale e mondiale, tutti collaudati e ragionevolmente coerenti.
Negli altri paesi con una consolidata cultura e prassi di *project management* pubblico, come ad esempio il Regno Unito, la gestione dei fondi per le azioni di recupero post-Covid è già attiva. Anche la Francia è già a buon punto: basta leggere il loro Piano di carattere operativo, che va ben oltre le linee guida. E questo, sebbene la situazione dei contagi, in entrambi i paesi, sia ancora drammatica.
Nella PA italiana non mancano tali competenze professionali, anzi! Visto che alcune grandi organizzazioni pubbliche già operano senza clamori con tale approccio, sarebbe opportuno farne tesoro, chiamandole subito in causa.
Anche le associazioni professionali italiane (non profit), dedicate alla cultura del *project management* e costituite dai migliori esperti di settore (anche della PA), sono certo disponibili per un eventuale supporto metodologico, su entrambi i punti delineati.
I vantaggi dell'approccio delineato si manifesteranno principalmente al completamento dei progetti, nel dispiegamento dei benefici attesi per il paese. Magari aiuteranno a far "crescere" la cultura del *project management* negli enti attuatori e forse anche nelle stesse imprese realizzatrici.

LA DATA SCIENCE PER COMPRENDERE MEGLIO IL PROCUREMENT PUBBLICO IN ITALIA

di **Federico Morando**
Presidente e CEO, Synapta

Data science, intelligenza artificiale, *deep learning*. Queste *keyword* percorrono da anni il loro cammino sull'*hype cycle*. E, malgrado la pandemia, la stessa Gartner – che ha lanciato il concetto di *hype cycle* – ha riportato a settembre 2020 i risultati di un'indagine secondo la quale il 47% delle aziende avrebbe confermato i propri piani di investimento sui temi dell'intelligenza artificiale e il 30% li avrebbe addirittura incrementati.

Grazie alla Legge Anticorruzione, l'Italia ha fatto importanti passi avanti rispetto alla pubblicazione decentrata di dati sui contratti pubblici. Tuttavia, tali dati, per essere utilizzati, richiedevano ancora un significativo sforzo di integrazione dati

Le opportunità offerte da *data science* e intelligenza artificiale, tuttavia, possono essere colte appieno solo nei settori in cui siano disponibili abbondanti dati e documenti di buona qualità. Per comprendere meglio questo aspetto, il lettore mi perdonerà un *excursus* legislativo, il cui scopo è soprattutto quello di mettere in prospettiva temporale il processo di apertura dei dati stessi. Come vedrete, ci sono voluti quasi dieci anni per passare dalla promulgazione delle norme all'attuale scenario, e cinque/dieci erano stati necessari per trasformare in leggi gli approcci culturali e normativi che le hanno ispirate. Il processo per aprire sempre più dati, e di qualità migliore, deve dunque continuare, ed è un processo che richiede costanza e una buona dose di pazienza.
La "Legge Anticorruzione" (L. 190/2012) ha rappresentato uno spartiacque per la disponibilità di dati relativi al *procurement* pubblico, assieme al più generale cambio di impostazione culturale, sintetizzato nel "Decreto Trasparenza" (D. Lgs. n. 33/2013), che all'art. 1 recita: "La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Ciò che ha reso la Legge Anticorruzione particolarmente efficace come strumento abilitante per la *data science* sul *procurement* pubblico è stata la standardizzazione delle modalità di messa a disposizione dei dati sui contratti. Il che è avvenuto tramite le "Specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1 comma 32 Legge n. 190/2012" (la cui prima stesura risale al maggio 2013).
Grazie alla Legge Anticorruzione, l'Italia ha fatto importanti passi avanti rispetto alla pubblicazione decentrata di dati sui contratti pubblici. Tuttavia, tali dati, per essere utilizzati, richiedevano ancora un significativo sforzo di integrazione dati (e *data quality*, tema sul quale torneremo). In questo campo, ho l'obbligo di esplicitare il mio conflitto di interesse, come co-fondatore di Synapta – start-up specializzata in attività di *data integration* – e del portale ContrattiPubblici.org, che è appunto un motore di ricerca abbinato a una serie di strumenti di *business intelligence* sui contratti pubblici italiani. Ciò premesso, nel 2018, lo European Data Portal e la Commissione europea hanno pubblicato il report *Open Data Maturity in Europe* e indicato (nella scheda *State-of-Play on Open Data - 2018*) per l'Italia proprio Synapta e il suo portale ContrattiPubblici.org come *best practice* di riutilizzo di dati pubblici. Ciò dimostra come

i dati pubblicati ai sensi della Legge Anticorruzione abilitassero delle buone pratiche di riutilizzo, ma anche il fatto che servissero significativi sforzi e competenze di *data integration* per utilizzarli.
Restavano invece da fare molti passi avanti sulla messa a disposizione dei dati (complementari ai precedenti) acquisiti da soggetti quali l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). A tal proposito, nel 2018, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'ANAC si era classificata al primo posto nella competizione promossa dalla Commissione europea, Better Governance through Procurement Digitalization, nella categoria National Contract Register. Questo accelerò probabilmente gli sforzi per rendere i dati della BDNCP liberamente utilizzabili dal pubblico. E la fine di settembre 2020 ha finalmente visto la pubblicazione del Portale dei dati aperti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (dati.anticorruzione.it).
Rispetto alla *data quality* dei dati relativi al *public procurement* in Italia, si può dire che questa è ampiamente migliorabile, ma tutto sommato discreta. Un'analisi in questo senso non potrebbe essere contenuta in questo breve contributo, ma alcuni elementi sono stati pubblicati ad inizio 2020 da Synapta, nel report *Trasparenza e Dati Aperti per prevenire la corruzione: come si comportano i comuni italiani?*
La recente pubblicazione del portale Open Data di ANAC ha già abilitato alcuni riutilizzi interessanti. Non solo tali dati sono stati importati in ContrattiPubblici.org, permettendogli di superare i 50 milioni di contratti monitorati, ma anche alcuni soggetti non profit hanno potuto avvicinarsi a questo mondo: un esempio interessante è rappresentato dal progetto AppaltiPOP (appaltipop.it), presentato ad ottobre 2020 dall'associazione onData.
Per concludere, un paio di spunti che spero possano vedere evoluzioni interessanti nel 2021. Tra i dati che sarebbe interessante mettere a disposizione in modalità più permissive, merita di essere citata la giurisprudenza amministrativa: ad oggi, purtroppo, i termini d'uso del portale giustizia-amministrativa.it inibiscono "accessi massivi" alla banca dati disponibile online. Infine, una nota che ci riporta all'*hype cycle* da cui siamo partiti: tra i temi che nel 2020 starebbero emergendo dalla "fossa della disillusione" ci sono "ontologie e grafi". Nell'ambito del *procurement* pubblico, vale dunque la pena citare i lavori in corso sulla *eProcurement Ontology* (e i risultati già raggiunti con lo standard eForms, che diventerà obbligatorio a livello europeo nell'autunno 2023).

SMARTER ITALY: DIALOGARE PER INNOVARE

di **Guglielmo De Gennaro**
Servizio strategie di procurement e innovazione del mercato, Agenzia per l'Italia digitale

Siamo ormai abituati a ripetere mantra del tipo "semplifichiamo le procedure di appalto", "sospendiamo il Codice dei contratti pubblici", "sblocchiamo le grandi opere", e questo perché il *public procurement* è indiscutibilmente un'importantissima leva di politica industriale e, in un momento di crisi come quello che stiamo vivendo, che necessita di una manovra espansiva con aumento della spesa pubblica, quest'ultima trova la possibilità di generare valore attraverso investimenti strutturali da realizzarsi grazie ad appalti pubblici efficaci ed efficienti.
Per perseguire la generazione di valore e non solo di spesa si deve, però, fornire adeguato impulso alle potenzialità immanenti del mercato, affinché esse possano evolvere da tale stato accrescendo la forza strutturale del sistema.
In un mondo dominato da grandi potenze industriali come la Cina, incontrastabili sul piano delle produzioni standardizzate, il vantaggio competitivo del Sistema paese Italia dev'essere identificato nella sua capacità di produrre innovazione e soluzioni ad alto valore aggiunto. Sotto tale aspetto il tessuto industriale e della ricerca italiano, estremamente composito e ricco di eccellenze, rappresentate da grandi come da piccole realtà alimentate dal genio italico, che sempre ci ha permesso di primeggiare sui mercati mondiali, dispone di tutti i fattori necessari per rilanciare l'economia nazionale.
In questa dinamica di ripresa anticiclica lo "Stato innovatore" può esercitare il suo ruolo avvalendosi degli strumenti del *public procurement*, fungendo così da motrice del processo.
Gli appalti di innovazione sono, però, poco diffusi, lontani dalla *forma mentis* e dalla cultura amministrativistica della maggior parte delle pubbliche amministrazioni. È, quindi, necessario costruire un ecosistema capace di supportare il cambiamento affinché i fattori della produzione si predispongano a ciò, nonché un programma pilota che dia concretezza al paradigma in una scala adeguata, e non si limiti a rappresentare un mero esperimento.
Della creazione dell'ecosistema si era già occupato, in maniera lungimirante, il legislatore nel 2012, ma il dettato dell'art. 19 del D. L. n. 179/2012 è rimasto per svariati anni irrealizzato nella sua complessità, malgrado l'avvio di azioni a livello locale e una prima collaborazione a livello nazionale tra AgID e Ministero dell'università e della ricerca (MIUR).
A fungere da incubatore della cultura e della sensibilità necessarie per la realizzazione, è servito il Protocollo d'intesa per l'individuazione delle strategie per potenziare il ruolo della domanda pubblica come leva d'innovazione tra AgID, Confindustria, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e Itaca, firmato nel 2018, il cui percorso ha consentito alla governance politica del paese di riappropriarsi di quei compiti che la norma aveva ad essa affidato.
In questo brodo primordiale di idee e di intenzioni nasce Smarter Italy, programma di appalti innovativi attuato da AgID, inizialmente finanziato, con decreto del gennaio 2019, ad opera del Ministero dello sviluppo economico (MISE), ma che fin da subito si è caratterizzato per essere una piattaforma aperta alla partecipazione di tutti gli attori della governance dell'innovazione. Tale attitudine e tale ruolo sono stati riconosciuti al programma con la sottoscrizione del Protocollo d'intesa per l'attuazione di una politica di innovazione basata sulla domanda pubblica, firmato

dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dell'università e della ricerca e dal Ministro dell'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, perfezionato il 21 aprile 2020. A seguito di tale atto, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'università e della ricerca hanno aderito al programma Smarter Italy, che ha visto così crescere la propria dotazione finanziaria dagli iniziali 50 milioni di euro agli attuali 95 milioni. Si è così data attuazione al nucleo essenziale dell'ecosistema pensato dal legislatore del 2012, costituendo un comitato di indirizzo strategico degli appalti di innovazione, organo unico nel panorama europeo.

Smarter Italy ha quindi intrapreso il suo percorso di attuazione. Quattro i temi attualmente individuati nei cui ambiti far emergere i fabbisogni di innovazione delle pubbliche amministrazioni:

- *smart mobility*,
- benessere,
- valorizzazione dei beni culturali,
- difesa dell'ambiente.

La prima di queste tematiche, in relazione alla quale sono stati definiti quattro fabbisogni di innovazione e a cui è stato assegnato un budget iniziale di 20 milioni di euro, è stata presentata al mercato avviando per essa la fase di consultazione a giugno 2020, con l'obiettivo, dichiarato nel Piano Triennale per l'Informatica nelle Pubbliche Amministrazioni 2020/2022, di addivenire alla pubblicazione del bando di gara entro la fine del 2020.

Esulando dalle singole tematiche, destinate ad aumentare di numero in ragione della crescita della dotazione finanziaria, è importante dire cosa ci si prefigge con l'avvio di questo programma, che già abbiamo detto essere una piattaforma aperta, chiarendo anzitutto cosa vuole intendersi quando lo si definisce tale.

Come visto in precedenza la vocazione di Smarter Italy a fungere da luogo della sintesi delle istanze, ha consentito la rapida convergenza su di esso di quanto intrapreso dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione (MID) con la **Strategia per l'innovazione 2025** e col POC 14/20 del MIUR, ma tale attitudine non si esaurisce nel raccordare le azioni governative e centrali, ma nel permettere a tutti i soggetti pubblici, siano pubbliche amministrazioni, siano imprese pubbliche, di trovare in esso uno strumento di realizzazione del proprio processo di acquisto di innovazione, in un'ottica di aggregazione della domanda che consente di interpretarla in chiave macroeconomica con la prospettiva di ottenere soluzioni scalabili, interoperabili e pertanto utili per l'intero Sistema. Tale processo di astrazione del fabbisogno consente all'operatore, interessato a partecipare alla procedura di acquisto, di valutare l'investimento nell'ottica del mercato potenziale e non limitatamente al singolo appalto.

Questa considerazione vale vieppiù dando atto che i risultati degli appalti di innovazione del programma Smarter Italy verranno condivisi e messi a disposizione dei soggetti aggregatori, che potranno così utilizzarli per l'individuazione dei requisiti delle proprie gare. L'accresciuto interesse del mercato verso la procedura implementata darà così maggiori garanzie di riuscita, sia in termini di partecipazione alla stessa che sul piano qualitativo delle soluzioni proposte.

Tenendo presente le considerazioni fatte prima, Smarter Italy si propone come pilota di un approccio strutturale per gli appalti innovativi. Si ricordava che in precedenza, in Italia e in Europa sono stati implementati vari acquisti di innovazione, soprattutto seguendo il modello dell'acquisto pre-commerciale, ma che sono rimaste azioni isolate e che, come tali, hanno mantenuto una dimensione microeconomica. Tali caratteristiche, ancor più quando legate a procedure pre-commerciali, che pertanto escludono l'acquisto vero e proprio limitandosi al processo di ricerca e sviluppo, non sono state in grado di diffondere adeguatamente la conoscenza di tali strumenti né tra gli acquirenti pubblici, che ne percepiscono la complessità come un elemento di deterrenza, né tra gli operatori che non ne vedono le prospettive di mercato.

Il programma, quindi, intende superare questi limiti realizzando buone pratiche, avvalendosi di un processo collaborativo e partecipato che consenta ai soggetti pubblici interessati di dialogare con la struttura di attuazione, acquisendo competenza ed esperienza utile a implementare in proprio successive procedure.

Al contempo, riportare il processo nella dimensione macroeconomica consente all'operatore, anche nel caso in cui dovesse trovarsi a partecipare ad un appalto pre-commerciale, di percepirne le prospettive del mercato potenziale.

Ma Smarter Italy vuole esser ancora più di questo, vuole essere il luogo della sperimentazione di un nuovo paradigma relazionale tra pubblica amministrazione e operatori di mercato e, all'interno di quest'ultima categoria, tra industria, ricerca e terzo settore, paradigma che, se trova il suo ambiente naturale negli appalti di innovazione, deve traguardare essi con l'obiettivo di contagiare gli appalti più in generale.

Si è esordito evidenziando come il *procurement* sia una potente leva di politica industriale. Spesso, però, la sua efficacia è compromessa dalla fisiopatologia che lo ammorba. Il timore di sanzioni, denunce, risarcimenti, cause, sovente frenao l'operato degli acquirenti pubblici; dall'altro lato il sentore di corruttele, giochi fatti, schemi illeciti predispone gli operatori al ricorso. Tutto questo, però, è frutto, come in qualsiasi dinamica delle incomprensioni interpersonali, della mancanza di dialogo.

Per perseguire la generazione di valore e non solo di spesa si deve, però, fornire adeguato impulso alle potenzialità immanenti del mercato affinché esse possano evolvere da tale stato accrescendo la forza strutturale del sistema

Purtroppo, il gioco dei ruoli negli appalti pubblici in Italia presuppone la segregazione, se non addirittura la contrapposizione, a discapito della possibilità di addivenire a soluzioni *win-win*.

Gli appalti di innovazione, al contrario, contesto inesplorato e perciò non contaminato dal germe del sospetto, sono il luogo in cui le parti possono imparare a conoscersi e a collaborare. Questo, se vogliamo, è il principale obiettivo del programma.

Le consultazioni di mercato condotte in tale contesto, all'impronta del nuovo paradigma dell'*open procurement*, consentono non solo di eliminare l'asimmetria informativa bilaterale che separa la parte pubblica da quella privata, ma di ridurre la distanza tra le posizioni aumentando l'empatia e la collaborazione. La singola procedura rappresenta il catalizzatore degli intenti e delle volontà, capace di scatenare dinamiche ultronee ed estranee all'appalto stesso. In questo contesto si incontrano soggetti che, al di fuori di esso, non avrebbero mai avuto modo di farlo dando vita a raggruppamenti "improbabili" ed eterogenei dove, al fianco dell'industria e della ricerca, partecipa il terzo settore, così come proliferano i contatti, le collaborazioni, i partenariati soprattutto a vantaggio di PMI e *startup* innovative, generalmente estranee a queste dinamiche, e di chi in esse percepisce quella forza necessaria al cambiamento.

Se quest'ultimo obiettivo può sembrare il più ambizioso, il responso avuto dalla prima consultazione avviata, quella relativa alla tematica della *smart mobility*, ha dato pieno riscontro della capacità del programma di perseguirlo. Tale fase, condotta, *obtorto collo* e in ragione della pandemia, esclusivamente in modalità digitale ha, esattamente grazie a tale circostanza, consentito l'amplificazione delle dinamiche evocate, vedendo la partecipazione di oltre 800 soggetti che, come rilevato grazie ai feedback di molti di essi, hanno intrapreso collaborazioni spesso estranee all'oggetto della successiva gara.

Smarter Italy, in sintesi, si propone non come un mero programma ma come il motore dell'innovazione del Sistema paese, *think tank* collaborativo, partecipato e aperto in cui lo Stato svolge il ruolo di animatore della discussione convogliando e supportando le forze più dinamiche del mercato.

Approfondimenti / PROCUREMENT PUBBLICO

PER SAPERNE DI PIÙ

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

Aspetti legali e innovazione nel procurement pubblico
8 luglio
In collaborazione con: Vortal

Per utilizzare bene i finanziamenti europei occorre saper gestire i progetti
2 novembre
In collaborazione con: ISIPM - Istituto Italiano di Project Management

Fondi strutturali e contrattualistica pubblica al tempo del Covid: alcuni orientamenti per fare dell'emergenza un'opportunità di rilancio
9 luglio
In collaborazione con: Agenzia per la coesione territoriale

Il project management per innovare la pubblica amministrazione
3 novembre
In collaborazione con: ISIPM - Istituto Italiano di Project Management

Gender sensitive procurement: una sperimentazione MEF tra transizione digitale e creazione di valore pubblico
2 novembre
In collaborazione con: Ministero dell'economia e delle finanze

Le competenze di project management per la ripartenza dell'Italia
4 novembre
In collaborazione con: ISIPM - Istituto Italiano di Project Management

FPA
I NOSTRI ASSET
|

FPA è la società del Gruppo Digital360 che da più di 30 anni favorisce l'incontro e la collaborazione tra pubblica amministrazione, imprese, mondo della ricerca e società civile. In tutti i suoi progetti, FPA adotta l'approccio del coinvolgimento delle community di riferimento, favorendo l'incontro e la collaborazione, nella convinzione che solo i processi partecipativi consentano una reale innovazione e modernizzazione del Sistema paese attraverso la costruzione di comunità di pratica.
La mission di FPA è porsi al centro dell'innovazione supportando il cambiamento attraverso l'*empowerment* delle amministrazioni, dei loro dirigenti e impiegati, in sinergia con le componenti private e della società, attivando processi di *engagement* di cittadini e stakeholder, *endorsement* da parte degli attori istituzionali, *enforcement* dei sistemi di governance, monitoraggio e attuazione.

Linee di attività e asset di FPA

FPA si rivolge alle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, e a tutti i fornitori di soluzioni digitali e innovazioni tecnologiche interessati ai processi e ai percorsi di cambiamento nella PA, offrendo loro servizi, supporto e consulenza nei seguenti ambiti:

- **Comunicazione**

  Comunicare per FPA significa valorizzare e promuovere politiche pubbliche, soluzioni innovative e buone pratiche; rappresentare i fenomeni emergenti per individuare, studiare e promuovere l'applicazione di nuovi modelli di *government*; progettare e gestire campagne di comunicazione e di sensibilizzazione integrate. Tra gli strumenti utilizzati: il **portale forumpa.it** e i portali dedicati alle specifiche iniziative organizzate nel corso dell'anno; la **newsletter settimanale FPA NET**, punto di riferimento degli operatori del settore per l'approfondimento e l'aggiornamento di buone prassi di innovazione tecnologica, organizzativa e istituzionale; gli **account social**, costantemente aggiornati e animati; le **community online**; le **collane editoriali** disponibili in formato cartaceo ed e-pub; l'attività di **ufficio stampa** gestita in collaborazione con l'agenzia d'I Comunicazione. Grande attenzione è riservata ai prodotti di comunicazione multimediali, come video interviste e rubriche (fruibili in diretta e con playlist registrate), podcast, videopillole.

- **Incontri e Manifestazioni**

  Organizzare eventi per FPA significa promuovere il networking e favorire relazioni e partnership tra amministratori, referenti politici, aziende e cittadinanza organizzata. Le manifestazioni istituzionali costituiscono un punto di riferimento per tutte le community di innovatori, pubblici e privati, impegnate nei percorsi di trasformazione organizzativa e tecnologica della PA e dei sistemi territoriali. Tutti gli eventi e le iniziative di FPA si sono evoluti in una forma ibrida che mette insieme la dimensione fisica e digitale, mettendo al centro il valore delle reti e l'interazione tra i partecipanti. Evento di punta è il **FORUM PA** che da più di 30 anni rappresenta la più grande manifestazione nazionale sull'innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione. Accanto a questo appuntamento, la "piattaforma FORUM PA" comprende tra le più

  rilevanti manifestazioni del panorama nazionale sul tema delle città intelligenti e sostenibili, delle politiche di coesione come leva per la crescita economica e lo sviluppo sostenibile del Sud e dell'innovazione del sistema sanitario nazionale. Tra gli altri eventi: i **Cantieri della PA digitale** (tavoli di lavoro a porte chiuse in cui i più autorevoli operatori pubblici e privati disegnano i percorsi di attuazione della PA digitale); i **convegni** di scenario pubblici e gli **incontri executive** a porte chiuse, su tutto il territorio nazionale, realizzati in partnership con amministrazioni e aziende; i **webinar**, fruibili sia in diretta sia attraverso le registrazioni e i materiali messi a disposizione; i **digital talk**, tavole rotonde digitali live organizzate per favorire il dibattito tra le community di innovatori attivate da FPA e coinvolte in numerosi appuntamenti e incontri nel corso dell'anno.

- **Ricerca, Advisory e Formazione**

  Lavorare su questi filoni significa per FPA approfondire i meccanismi di innovazione in corso, sostenere le amministrazioni nei percorsi avviati e accompagnarle nel migliorare, nel rafforzare le competenze in un'ottica di *capacity building*, tramite analisi dei fabbisogni individuali e organizzativi, individuazione dei temi emergenti per la PA, progettazione e organizzazione di iniziative di formazione seminariali. Tra le attività di punta i **progetti di accompagnamento rivolti alle città italiane** per individuare i punti di forza e di debolezza delle politiche di innovazione e definire priorità, azioni e progetti su cui puntare; i progetti dedicati all'**accompagnamento ai processi di empowerment ed engagement** rivolti alle amministrazioni in ambito open data, transizione al digitale, servizi online, smart working; **FPA Digital School**, la piattaforma di e-learning e il concept di formazione di FPA finalizzati ad offrire alle amministrazioni, ai propri dipendenti e ai professionisti che lavorano nella PA un catalogo di corsi on line e appuntamenti seminariali (webinar, laboratori e Campus) dedicati ai temi delle competenze digitali e trasversali, dello smart working, del *project* e dell'*agile management*, della gestione documentale, della sicurezza e privacy dei dati e dell'innovazione e trasformazione digitale della PA.

DIGITAL 360 | Group

DIGITAL360 ha la missione di "accompagnare imprese e pubbliche amministrazioni nella comprensione e nell'attuazione della trasformazione digitale e favorirne l'incontro con i migliori fornitori tecnologici". Persegue questo obiettivo attraverso **due business unit**: una, denominata "**Demand Generation**" supporta le imprese tecnologiche nelle attività di comunicazione, storytelling, gestione eventi e generazione di opportunità di business; l'altra, denominata "**Advisory & Coaching**" si rivolge a tutte le imprese e a tutte le pubbliche amministrazioni che vogliono intraprendere un qualsiasi percorso di trasformazione digitale. **NetworkDIGITAL360**, trasversale a entrambe le Business Unit, è il più grande network di testate online dedicate a tutti i temi dell'Innovazione Digitale. DIGITAL360 integra un **mix multidisciplinare e multiculturale di professionalità e competenze** grazie ad analisti, giornalisti, consulenti ed esperti del mondo digitale, accumunati da una grande passione e missione: l'innovazione digitale come motore della crescita e dell'ammodernamento del nostro paese.

ALCUNI NUMERI

- Oltre 50 testate e portali B2B dedicati all'innovazione digitale e imprenditoriale, frequentati ogni mese da 2,6 milioni tra manager, professionisti e funzionari pubblici;
- 15.000 articoli, 300 white paper e 500 video pubblicati nell'ultimo anno;
- 580 convegni/workshop e webinar organizzati nell'ultimo anno;
- oltre 40 tra giornalisti ed esperti, che da sempre interpretano e commentano l'innovazione digitale e imprenditoriale di questo paese;
- oltre 50 professionisti specializzati nella comunicazione, nella gestione di eventi, nella *lead generation* e nel *content marketing*;
- oltre 40 consulenti che tutti i giorni supportano, con un approccio fortemente basato su modelli di business innovativi, imprese e pubbliche amministrazioni in alcuni dei temi più rilevanti della trasformazione digitale e dell'innovazione.

PER IL LORO CONTRIBUTO A QUESTO ANNUAL REPORT FPA RINGRAZIA

Maria Ludovica Agrò
Curatrice Scientifica
- FORUM PA Sud

Stefania Allegretti
Direttrice, Dipartimento organizzazione, personale e affari generali, Ufficio sviluppo organizzativo e del personale - Provincia Autonoma di Trento

Alessandro Bacci
Direttore Regionale Affari istituzionali, Personale e Sistemi Informativi

Fabrizio Barca
Coordinatore del Forum Disuguaglianze e Diversità

Fabrizia Benini
Capo Unità Digital Economy and Skills - Commissione Europea

Marco Bentivogli
Esperto di politiche del lavoro e di innovazione industriale, coordinatore di Base Italia

Michele Bertola
Direttore Generale del Comune di Bergamo e Presidente ANDIGEL

Luca Bianchi
Direttore - SVIMEZ

Andrea Borruso
Presidente onData
Associazione di promozione sociale

Valentina Campagnola
Dirigente dell'Area Datore di lavoro, promozione del benessere organizzativo e servizi al personale della D.R. Affari Istituzionali, Personale e Sistemi Informativi - Regione Lazio

Luca Chiantore
Dirigente Settore Smart city, servizi demografici e partecipazione - Comune di Modena

Gianluigi Cogo
Project Manager - Regione Veneto

Paola Conio
Senior Partner
- Studio Legale Leone

Mariano Corso
Presidente e Direttore Scientifico P4I

Giuseppina Corvino
Responsabile Unità Mercato del Lavoro, Area Lavoro e Formazione
- Comune di Milano

Fiorella Crespi
Osservatori Digital Innovation, Politecnico di Milano

Davide D'Amico
Dirigente Ufficio VI, Direzione generale per il personale scolastico, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Simone D'Antonio
National URBACT Point per l'Italia - ANCI

Guglielmo De Gennaro
Servizio strategie di procurement e innovazione del mercato - Agenzia per l'Italia digitale

Claudio De Vincenti
Professore di Economia Politica presso " La Sapienza" Università di Roma, Senior Fellow presso la LUISS School of European Political Economy

Claudio Giulio Ferilli
Ufficio Comunicazione per la Transizione Digitale - Accesso agli atti e Punto di Ascolto di II livello Dipartimento Trasformazione Digitale di Roma Capitale

Claudio Franzoni
Senior Advisor Healthcare Innovation - P4I

Elena Gamberini
Direttore Generale - Unione dei Comuni della Bassa Reggiana

Leandro Gelasi
Dirigente DGSIA Servizio per la Gestione del Centro Unico Servizi - Corte dei Conti

Giacomo Giusti
Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne

Giuseppe Grassi
Responsabile U.O. Cardiologia - Ospedale Civile di Venezia

Martina Leoni
Senior Consultant
Healthcare Innovation - P4I

Emanuele Madini
Associate Partner - P4I

Giusy Miccoli
Strategic Advisor - LAZIOcrea

Federico Minelle
Componente del Consiglio Scientifico di ISIPM - Istituto Italiano di Project Management

Matteo Montesi
ICT Manager - Logistica e Programmazione Acquisti - Direzione Salute ed Integrazione Socio-Sanitaria - Regione Lazio

Federico Morando
Presidente e CEO di Synapta

Marco Paparella
Associate Partner
Healthcare Innovation - P4I

Mario Po'
Esperto indipendente

Andrea Rangone
Presidente Digital360

Debora Saccani
Dirigente Settore Risorse Umane - Comune di Parma

Matteo Salvai
Communication Officer at European Commission

Gianluca Sgueo
Policy Analyst presso il Parlamento Europeo

Simona Solvi
Senior Consultant
Healthcare Innovation - P4I

Paolo Sottili
Direttore Generale, Direzione Centrale Organizzazione - Regione Liguria

Stefania Sparaco
Responsabile attività trasformazione digitale e organizzativa - Regione Emilia-Romagna

Angelo Tanese
Direttore Generale
- ASL Roma 1

Paolo Testa
Capo ufficio studi ANCI

Paolo Venturi
Direttore, AICCON
Università di Bologna

Walter Vitali
Direttore Esecutivo di Urban@it e coordinatore del gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 - Città e comunità sostenibili

FPA RINGRAZIA I GRANDI PARTNER, PUBBLICI E PRIVATI, CON I QUALI NEL CORSO DELL'ANNO HA REALIZZATO PROGETTI COMPLESSI DI COMUNICAZIONE E RELAZIONI ISTITUZIONALI

ACEA

ADOBE

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE

AGID

ALMAVIVA

AMAZON WEB SERVICES

ANCI PIEMONTE

AZIENDA OSPEDALIERA SAN GIOVANNI ADDOLORATA

ARPA SICILIA

ARUBA ENTERPRISE

ASSINTER

AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA

CAST ITALIA

CISCO SYSTEMS ITALIA

COMUNE DI FIRENZE

COMUNE DI MILANO

COMUNE DI MODENA

DEDAGROUP

DEDALUS

DELL TECHNOLOGIES

DXC TECHNOLOGY

EDISON

ENEL X

ENI

FEDERAZIONE LAVORATORI FUNZIONE PUBBLICA CGIL

FISH ONLUS - FEDERAZIONE ITALIANA PER IL SUPERAMENTO DELL'HANDICAP

HUAWEI TECHNOLOGIES

IBM

INPS

INAIL

ISTAT

LEONARDO

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE

NOOVLE

NUTANIX

OLIVETTI

PON CITTÀ METROPOLITANE 2014-2020

PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020

PURE STORAGE

REGIONE CALABRIA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

REGIONE LAZIO

ROMA CAPITALE

SALESFORCE

SAMSUNG ELECTRONICS ITALIA

TIM

VODAFONE BUSINESS

WINDTRE

UN RINGRAZIAMENTO A TUTTI I PARTNER DI FPA

GRAZIE

A
ABACO
ACEA
ADOBE
ADVENIAS
AGEA
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE
AGID
AKAMAI
ALMAVIVA
ALMAWAVE
ALSIA
AMAZON WEB SERVICES
ANAC
ANCI
ANCI PIEMONTE
ANPAL
ARPA SICILIA
ARTEXE
ARUBA ENTERPRISE
ASI
ASSINTER
ATOS
AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA
AZIENDA OSPEDALIERA SAN GIOVANNI ADDOLORATA

C
CASSA DEPOSITI E PRESTITI
CAST ITALIA
CISCO SYSTEMS ITALIA
CITRIX
CITTA' METROPOLITANA DI BOLOGNA
CNEL
COMUNE DI BORGO VALSUGANA
COMUNE DI CLES
COMUNE DI FERRARA
COMUNE DI FIRENZE
COMUNE DI FORLI
COMUNE DI MILANO
COMUNE DI MODENA
COMUNE DI NISCEMI
COMUNE DI RAVENNA
COMUNE DI RIMINI
COMUNE DI SAN DONA' DEL PIAVE
CONSIP
CONSORZIO CSA
CONSORZIO DAFNE

D
DATA MANAGEMENT
DEDAGROUP
DEDALUS
DELL TECHNOLOGIES
DGROOVE
DOXEE
DXC TECHNOLOGY

E
ECOH MEDIA
EDISON
ENEL X
ENI
ETNAHITECH

F
FACEBOOK
FASTWEB
FEDERAZIONE LAVORATORI FUNZIONE PUBBLICA CGIL
FEDERAZIONE LAVORATORI FUNZIONE PUBBLICA CGIL LOMBARDIA
FINECO
FISH ONLUS - FEDERAZIONE ITALIANA PER IL SUPERAMENTO DELL'HANDICAP

H
HPE
HUAWEI TECHNOLOGIES

I
IBM
INAIL
INAPP
INFOCERT
INFORMATICA SOFTWARE ITALIA
INL
INPS
ISTAT
ISTITUTO ITALIANO DI PROJECT MANAGEMENT
ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
IVANTI

L
LEONARDO
LIFERAY
LUTECH

M
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
MINISTERO DELLA DIFESA
MINISTERO DELLA SALUTE
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE
MINSAIT - INDRA
MONGODB

N
NETAPP
NOOVLE
NSR
NUTANIX

O
OLIVETTI
OPEN FIBER
ORACLE

P
PCM - DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI
PCM - DIPARTIMENTO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGIA E LA DIGITALIZZAZIONE
POLITECNICO DI TORINO - PROGETTO DEMOSOFC
PON CITTÀ METROPOLITANE 2014-2020
PON CULTURA E SVILUPPO 2014-2020
PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020
PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020
PURE STORAGE
PWC

Q
QLIK

R
RED HAT
REGIONE CALABRIA
REGIONE EMILIA-ROMAGNA
REGIONE LAZIO
ROMA CAPITALE
RSA

S
SALESFORCE
SAMSUNG ELECTRONICS ITALIA
SERVICE NOW
SIA
SOSE - SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO

T
TALEND
TALENT GARDEN
TEAMVIEWER
TIM
TRENITALIA

U
UMANA
UNIONE DELLE TERRE D'ARGINE
UNIONE VALLI DEL SAVIO
UNIVERSITA' LA SAPIENZA DI ROMA
UPMC ITALIA

V
VERITAS
VMWARE ITALY
VODAFONE BUSINESS
VORTAL
VREE HEALTH

W
WESTPOLE
WINDTRE
WONDERWARE

X
XEROX

L'ANNUAL REPORT È IL FRUTTO DI UN GRANDE LAVORO DI SQUADRA. QUESTI SONO I NOSTRI PROTAGONISTI 2020 |

Carlo Mochi Sismondi
Presidente FPA

Gianni Dominici
Direttore Generale FPA

Arianna Antonucci

Andrea Ivan Baldassarre

Marina Bassi

Eleonora Bove

Daniela Brusca

Salvina Buscemi

Sara Civello

Alice Confalonieri

Emanuele Consoli

Maurizio Costa

Carlo Cuoco

Filippo Luigi De Santis

Arianna Faticone

Michela Fattore

Daniele Fichera

Mauro Fortuna

Patrizia Fortunato

Liliana Gianni

Barbara Izzo

Alessandra Maggini

Clara Musacchio

Rossella Osio

Gianmarco Rizzo

Massimiliano Roma

Luigi Rosati

Tiziana Russo

Lavinia Sabatini

Marina Sardella

Chiara Scrocco

Eleonora Sisci

Giovanna Stagno

Michela Stentella

Daniele Tiseo

Mauro Tommasi

Tania Valle

Antonio Veraldi

Leila Vitaliti

Elvira Zollerano

Edizioni
FORUM PA