



# **UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**

**"M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE**

RELATORE:

CH.MO PROF. CESARE DOSI

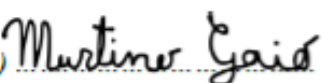
LAUREANDO: MARTINO GAIO

MATRICOLA N. 1188434

ANNO ACCADEMICO 2020– 2021

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

*I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.*

Firma (signature) 

# Indice

## “La digitalizzazione della pubblica amministrazione”

<b>Introduzione</b>	<b>2</b>
<b>1. La trasformazione digitale: lo studio Deloitte</b>	<b>3</b>
1.1 Le caratteristiche di una PA digitale.....	4
1.1.1 L’importanza di una leadership orientata al digitale.....	5
1.1.2 Le organizzazioni mature digitalmente.....	6
1.2 La situazione dei vari settori.....	8
<b>2. La digitalizzazione nel PNRR</b>	<b>11</b>
2.1 Perché l’Italia è la maggiore beneficiaria dei fondi europei?.....	11
2.2 In cosa consiste il piano europeo di ripartenza?.....	12
2.3 La digitalizzazione nel PNRR.....	16
2.4 Focus sugli investimenti della Componente 1 della Missione 1.....	18
2.4.1 Investimenti per l’innovazione del sistema giuridico.....	19
<b>3. Siamo andando nella direzione giusta tramite i progetti del PNRR?</b>	<b>21</b>
3.1 Il PNRR risponde adeguatamente alle esigenze evidenziate dall’indagine Deloitte?....	21
3.1.1 Le soluzioni alle “barriere” che impediscono la transizione digitale.....	22
3.1.2 I progetti per raggiungere il principio di “Buona amministrazione”.....	23
3.2 La necessità di investire nella formazione sulle competenze digitali.....	24
3.2.1 Il mancato ricambio generazionale e la scarsità di formazione nella PA italiana.....	24
3.3 La mia esperienza di stage nel Comune di Padova.....	27
<b>Considerazioni finali</b>	<b>29</b>

# Introduzione

Da anni ormai si parla rendere più “digitale” la Pubblica Amministrazione, per rendere più fluidi e semplici i processi, sia per i dipendenti, sia per gli utenti finali dei servizi pubblici, ossia cittadini e imprese.

In questi ultimi due anni caratterizzati dall'avvento della pandemia di Covid-19, la necessità di velocizzare questa transizione digitale della PA è emersa ancora di più: il lockdown imposto dal governo e la troppa poca abitudine allo *smart working* dei dipendenti pubblici italiani hanno rallentato ancora di più una Pubblica Amministrazione già per nulla rapida o efficace.

In questo lavoro ci proponiamo, da un lato, di descrivere le ragioni che possono indurre un'organizzazione ad intraprendere un processo di “digitalizzazione”, le variabili critiche e i fattori di successo e, dall'altro, di capire se e come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) possa contribuire a favorire il processo di digitalizzazione in Italia.

L'elaborato è suddiviso in tre capitoli.

Nel primo analizzeremo la Commissione Parlamentare d'inchiesta del 2017 fatta dallo Studio dell'azienda inglese Deloitte, la quale tratta della situazione della digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche del mondo. Ci concentreremo sui vantaggi che porterebbe la digitalizzazione e su come deve comportarsi un'azienda pubblica per raggiungere questo traguardo.

Nel secondo capitolo tratteremo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stilato dal Governo Draghi e ci soffermeremo principalmente sui progetti che riguardano appunto la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Nel terzo e ultimo capitolo tenteremo di capire se, e come, i progetti prefissati dal PNRR rispondano alle esigenze messe in luce dall'inchiesta di Deloitte in materia di trasformazione digitale; inoltre parlerò della mia esperienza di *stage* all'interno di un ufficio del Comune di Padova.

# Capitolo 1

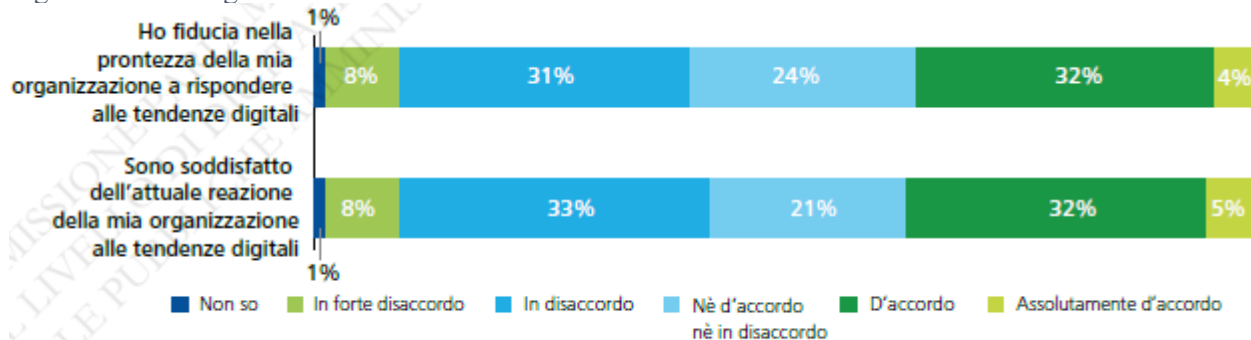
## La trasformazione digitale: lo studio Deloitte

Deloitte ha intervistato oltre 1.200 funzionari pubblici in 70 Paesi – ai quali è stato tra l’altro chiesto di esprimere un parere quanto alla reattività delle proprie organizzazioni rispetto alle tendenze “digitali” (v. Figura 1) - nonché oltre 130 dirigenti governativi ed esperti del settore pubblico. La stragrande maggioranza ha affermato che le tecnologie digitali stanno cambiando il settore pubblico, certamente bisognoso di trasformarsi e di migliorare la propria *performance* sia in termini di efficacia che di efficienza.

Lo studio (Deloitte, 2017) propone una panoramica generale della digitalizzazione nelle Amministrazioni Pubbliche, evidenziando le differenze tra i vari paesi o settori, con l’obiettivo di individuare elementi di criticità e fattori di successo,

La trasformazione digitale sarà una vera e propria sfida, non priva di ostacoli, per i governi e le amministrazioni. Lo rivelano i risultati dell’inchiesta: la maggioranza degli intervistati sostiene che le loro organizzazioni hanno uno scarso livello di reattività al cambiamento e poca fiducia nella capacità di risposta a tali tendenze. Deloitte evidenzia, tuttavia, che una maggiore digitalizzazione procurerebbe notevoli vantaggi.

Figura 1-Pareri degli intervistati



Grafica: Deloitte University Press | DUPress.com

Di seguito verranno brevemente descritte le caratteristiche fondamentali che, secondo Deloitte, dovrebbe possedere una PA “digitale”.

### 1.1 Le caratteristiche di una PA digitale

Una tipica ingenuità, di qualsivoglia organizzazione, pubblica o privata, consiste nel tentare di aumentare la propria efficienza semplicemente acquisendo nuove tecnologie, senza nel contempo investire nello sviluppo delle competenze necessarie per “padroneggiarle”. Inoltre, spesso è l’assenza di una cultura incline al cambiamento che ostacola la trasformazione digitale.

Dalle interviste condotte sono emersi cinque “fattori determinanti” (v. Tabella 1) per un cambiamento digitale: una strategia di lungo periodo, una leadership con le idee chiare, le competenze del personale, una cultura digitale e infine una forte attenzione all’utente finale.

Se classifichiamo le aziende in base alla loro “maturità digitale” (“fase iniziale”, “fase in via di sviluppo” e “fase di maturazione”), si rileva che queste 5 caratteristiche sono poco sviluppate o addirittura assenti nelle organizzazioni “in fase iniziale”, mentre sono ben assimilate in quelle “mature”.

Tabella 1-I 5 fattori determinanti nelle varie fasi di sviluppo

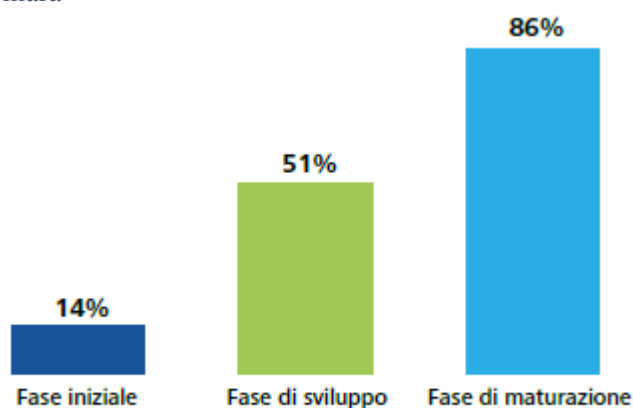
	Fase Iniziale	Fase di sviluppo	Fase di maturazione
<b>Strategia</b>	Finalizzata alla riduzione dei costi	Finalizzata a migliorare l’esperienza del cliente e l’attività decisionale	Finalizzata a una radicale trasformazione dei processi
<b>Leadership</b>	Manca di consapevolezza e competenze	Consapevole dell’aspetto digitale	Evoluta a livello digitale
<b>Sviluppi competenze del personale</b>	Investimento insufficiente	Investimento moderato	Investimento adeguato
<b>Attenzione all’utente</b>	Assente	Acquisisce importanza	“Fondamentale” per la trasformazione digitale
<b>Cultura</b>	Avversa al rischio; non integrata	Tollerante verso il rischio; aperta all’innovazione e alla collaborazione	Ricettiva al rischio; favorisce l’innovazione e la collaborazione

Grafica: Deloitte University Press

Attraverso le interviste condotte, Deloitte ha riscontrato che solo il 14% delle organizzazioni nella “fase iniziale” si è dotata di una strategia ben definita, percentuale che sale all’86% in quelle “mature” (v. Figura 2).

Di fatto, la mancanza di una chiara strategia pare rappresentare la principale barriera che impedisce alle organizzazioni “in fase iniziale” di sfruttare al meglio le nuove tecnologie digitali. Per contro, quelle “mature” appaiono più capaci di utilizzare opportunamente le risorse e di gestire la sicurezza dei dati.

Figura 2-Percentuali di aziende con una strategia chiara



Grafica: Deloitte University Press | DUPress.com

Un altro elemento da prendere in considerazione è quanto un'organizzazione ritiene fondamentale l'uso del digitale per progredire nel processo decisionale e nell'innovazione generale: Deloitte rileva come solo il 40% degli intervistati, appartenenti a organizzazioni nella fase iniziale del processo di digitalizzazione, ritiene che la strategia digitale adottata dalla propria organizzazione miri e possa condurre ad una sostanziale innovazione dei processi. Questa percentuale raddoppia invece tra gli intervistati operanti in organizzazioni "mature".

Un dato interessante riguarda il settore della Difesa che appare essere quello con la percentuale minore (46%) dei collaboratori che ritengono che la "radicale trasformazione di processi e modelli organizzativi" sia tra gli obiettivi delle loro strategie digitali. Anche il settore Risorse Umane segnala percentuali preoccupanti al riguardo: solo il 40% degli intervistati crede che una radicale trasformazione dei processi sia un traguardo.

### **1.1.1 L'importanza di una leadership orientata al digitale**

L'avvento delle nuove tecnologie costringe a modificare i classici metodi di governance nelle organizzazioni: i leader devono necessariamente saper decidere molto più rapidamente, operando in un ambiente esposto a rapidi e continui cambiamenti.

Una caratteristica che contraddistingue molte organizzazioni pubbliche, rispetto a quelle private, è costituita da piuttosto rigide strutture gerarchiche. A tale riguardo, l'indagine condotta da Deloitte evidenzia che solo il 38% dei lavoratori intervistati ritiene i propri superiori adeguati ad intraprendere e gestire una "rivoluzione digitale".

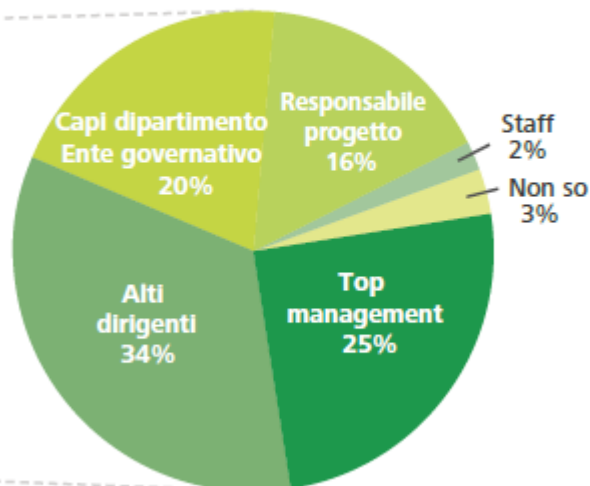
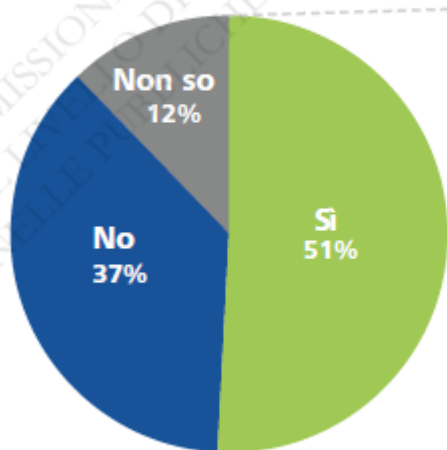
Inoltre, a motivo proprio delle strutture gerarchiche, oltre la metà degli intervistati afferma che è un'unica persona o un unico gruppo a dirigere l'"agenda digitale" dell'ente di appartenenza. In circa l'80% dei casi, questi leader sono a capo di vari dipartimenti o enti governativi, ricoprono posizioni a livello di top management o sono dirigenti di livello appena inferiore al top management (v. [Figura 3](#)).

Come potremmo aspettarci i dipendenti di aziende in fase di maturazione digitale hanno molta fiducia nei loro leader in quanto a digitalizzazione: infatti sono l'85% quelli che credono che i propri responsabili possano dirigere la trasformazione digitale. La percentuale sale addirittura al 96% se consideriamo gli individui che ritengono i loro capi capaci di comprendere le nuove tendenze tecnologiche.

Al contrario appena il 4% degli intervistati delle aziende in fase iniziale di digitalizzazione afferma che la loro leadership abbia delle competenze sufficienti per comprendere i nuovi fenomeni digitali e quindi guidare una trasformazione dell'intero processo.

Figura 3-La digitalizzazione è impartita dall'alto  
 La responsabilità di supervisione/gestione della strategia digitale del Suo ente ricade su un individuo o un singolo gruppo?

Qual è il massimo livello/grado gerarchico degli individui che hanno il compito di supervisionare/gestire la strategia digitale del Suo ente?



Grafica: Deloitte University Press | DUPress.com

Appare quindi piuttosto evidente che nelle organizzazioni qualificate come “mature” digitalmente siano proprio la *vision* e le competenze possedute dai dirigenti a costituire un fattore di successo.

I dati dell’inchiesta Deloitte mostrano tuttavia ancora delle differenze tra i vari rami della PA: ad esempio oltre il 65% degli intervistati provenienti dal settore finanziario e il 70% del settore ICT considera i propri capi adeguatamente preparati per fronteggiare la transizione digitale. Queste percentuali crescono ancora di più nei settori sanitario (89%), ambientale (88%), dello sviluppo economico (86%) e giudiziario (85%); mentre il settore della difesa mostra una tendenza contro corrente con più della metà dei dipendenti interpellati che ripongono una debole fiducia nei loro dirigenti in quanto a questo tema.

### 1.1.2 Le organizzazioni mature digitalmente

Un ulteriore elemento che contraddistingue le organizzazioni “mature digitalmente” è rappresentato dalle risorse destinate alla formazione dei collaboratori. Come evidenziato nello studio Deloitte, oltre il 77% degli intervistati operanti in queste organizzazioni dichiara che la loro azienda “fornisce le risorse per sviluppare le competenze adeguate alle tendenze digitali”. Questa percentuale scende vertiginosamente invece al 6% nelle organizzazioni meno mature.

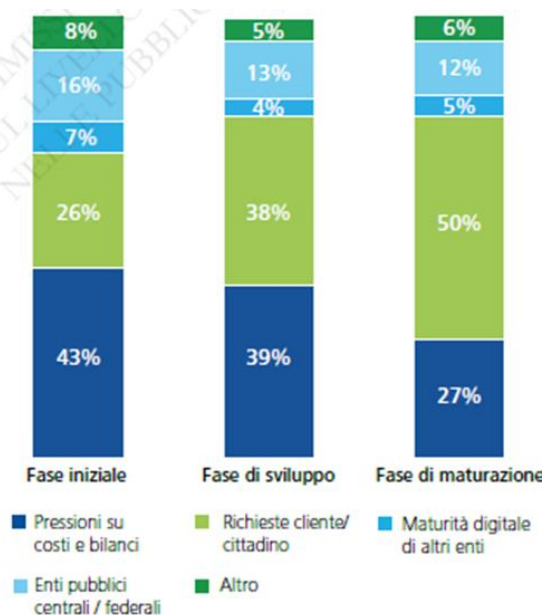
Deloitte, attraverso i risultati dell’indagine, ha individuato i principali *driver* che portano un ente a iniziare un processo di transizione digitale siano 4: le pressioni sui bilanci, le linee guida dettate dagli enti pubblici centrali, la situazione di altri enti e soprattutto le richieste degli utenti, le quali sono il principale “lavoro” per la maggior parte delle PA.

Proprio quest’ultimo fattore acquisisce un ruolo sempre più determinante man mano che si progredisce con la maturazione (v. [Figura 4](#)): secondo Deloitte, nelle organizzazioni mature la probabilità di essere “guidate” nelle decisioni dalle esigenze e istanze degli utenti è quasi doppia rispetto a quelle meno mature. Questo perché proprio l’attenzione verso l’utente finale sarebbe uno



dei principali obiettivi della strategia digitale, almeno nelle aziende in fase di maturazione. Infatti, la quasi totalità degli intervistati afferma che “...le tecnologie e le competenze digitali permettono ai dipendenti di lavorare meglio con i clienti o i cittadini.”

Figura 4-Le percentuali dei vari “driver”



Grafica: Deloitte University Press | DUPress.com

Proseguendo, l’inchiesta afferma che un ingrediente essenziale è rappresentato dal possesso di una “cultura propensa al digitale” (la quale, come abbiamo affermato sopra nel paragrafo 1.1.1, deve venire necessariamente trasmessa dai dirigenti), ovvero una *forma mentis* che favorisca la collaborazione, la propensione al rischio e di conseguenza all’innovazione.

Queste tre caratteristiche si ritrovano generalmente nelle aziende private, le quali sono in grado di assumersi più rischi grazie ad approcci più “agili”: una PA matura digitalmente dovrebbe emulare questa mentalità, seguendo il mantra “sbaglia in fretta, rimedia in fretta”<sup>1</sup>, ancora poco affermato nell’ambito pubblico. Infatti, gli intervistati delle organizzazioni nella fase iniziale del loro processo di digitalizzazione indicano come una delle barriere che impediscono lo sfruttamento delle moderne tendenze digitali proprio la mancanza di spirito imprenditoriale.

Deloitte a proposito dell’importanza della “cultura propensa al digitale” riporta una dichiarazione di un alto dirigente australiano del settore IT<sup>2</sup>, il quale sosteneva già nel 2015 come sia più importante l’atteggiamento, il modo in cui approcciarsi a queste tendenze, piuttosto che gli strumenti adottati: “Nella trasformazione digitale sono di gran lunga più importanti i processi aziendali, l’esperienza e l’atteggiamento degli utenti e cose di questo genere piuttosto che gli strumenti necessari per l’implementazione. Non c’è strumento al mondo che garantisca il successo del digitale se non si adotta quella forma mentale”. A sostegno di questa tesi vi è l’evidenza dei dati (v. [Figura 5](#)): la quasi totalità dei lavoratori di enti “in fase di maturazione” che hanno partecipato al sondaggio ha dichiarato

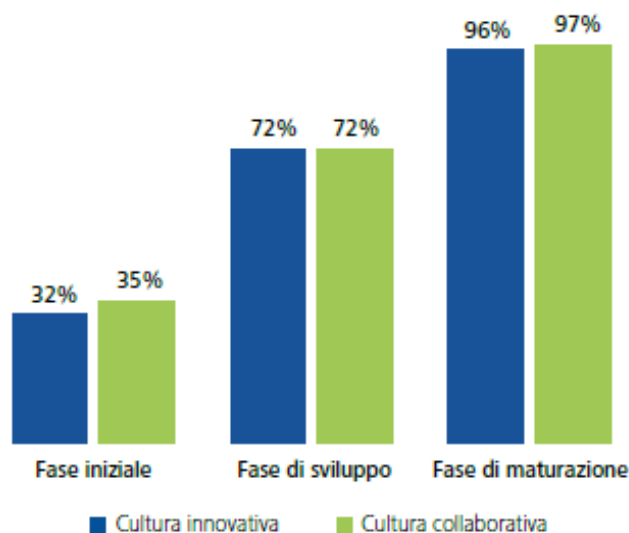
<sup>1</sup> Deloitte Digital, 2017, “Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione nelle pubbliche amministrazioni”.

<sup>2</sup> Information Technology.

che grazie alle nuove tecnologie digitali è migliorata anche la cultura collaborativa, permettendo di ottenere un notevole miglioramento nelle performance del servizio.

Figura 5-Sondaggi sul cambiamento della cultura durante la digitalizzazione

*Le tendenze digitali stanno migliorando la cultura innovativa/collaborativa della mia organizzazione (% di intervistati d'accordo)*



Grafica: Deloitte University Press | DUPress.com

## 1.2 La situazione dei vari settori

Deloitte, attraverso le interviste condotte, offre un quadro generale, relativo ai vari settori della PA, classificandoli in base ai cinque indicatori indicati in precedenza (v. [Tabella 1](#)), ossia la strategia, la leadership, il personale, l'attenzione all'utente e per finire la cultura digitale.

Nello studio viene specificato se i risultati dei vari settori della Pubblica Amministrazione sono sopra o sotto la media nei vari campi di osservazione che influenzano la loro "maturità digitale" (v. [Tabella 2](#)).

Tabella 2- Situazione nei vari settori

Settori	Strategia	Leadership		Personale		Attenzione all'utente			Cultura digitale		
	Strategia digitale chiara e coerente	Comprensione delle tendenze digitali da parte della leadership	Capacità della leadership di dirigere la strategia digitale	Investimento nelle competenze del personale	Capacità del personale di attuare la strategia digitale	Richieste di clienti/cittadini come fattori di spinta della trasformazione digitale	Miglioramento esperienza e coinvolgimento del cliente/cittadino e della trasparenza come obiettivo della strategia	Co-creazione di servizi digitali	Più disposto a provare e adottare un approccio al rischio più agile e di rapido superamento degli errori	Il digitale migliora la cultura innovativa	Il digitale migliora la cultura collaborativa
Ente gov. centrale	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Difesa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Sviluppo economico	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Istruzione	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Energia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ambiente	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Finanza & entrate	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Sanità	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Istruzione superiore	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ICT	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Affari Internazionali	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Diritto e giustizia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Servizi sociali	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Trasporti	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● Sopra la media ● Sotto la media

NOTA: le classificazioni della tabella si basano sulla percentuale di intervistati che hanno risposto positivamente alle relative domande. Le percentuali superiori alla media globale sono state classificate come "sopra la media" e quelle inferiori alla media globale come "sotto la media."

Grafica: Deloitte University Press | DUPress.com

Dall'indagine condotta da Deloitte emergono dati piuttosto preoccupanti: la cultura digitale parrebbe meno radicata nei settori della Difesa, Giustizia, Energia e Finanza, i quali occupano un ruolo cruciale nell'organizzazione e nella crescita dello Stato.

Va detto, tuttavia, che in questi settori anche solo un minimo "difetto operativo" può causare gravi problemi, il che probabilmente spiega la tendenza a preservare processi e routine "collaudate" e ad esprimere una cultura "avversa al digitale", complicando l'avanzamento del processo di innovazione digitale e l'avvio di nuove sperimentazioni.

Anche per quanto riguarda le Amministrazioni centrali (Ente gov. Centrale in [figura 5](#)) si nota un'arretratezza nell'indicatore della Cultura digitale, ma anche in questo caso può essere dovuta alla

scarsa avversione al rischio del settore, in quanto un cambiamento di processo errato potrebbe causare malfunzionamenti di lunga durata temporale.

Quanto all'investimento di risorse nello sviluppo di competenze digitali, lo studio Deloitte evidenzia che i risultati sono mediamente inferiori nei settori dell'Istruzione superiore, dei Servizi Sociali e della Sanità<sup>3</sup>. L'interpretazione offerta da Deloitte per spiegare questa tendenza è che si tratta di ambiti in cui le competenze professionali e le capacità di relazione interpersonale sono considerate più necessarie delle competenze digitali e tecnologiche. A nostro parere, tuttavia, non togliendo nulla alla centralità di questi elementi, anche questi settori potrebbero certamente trarre un gran beneficio da un maggiore sviluppo delle competenze digitali.

Un'altra constatazione estrapolata da questi dati riguarda il livello di cura e attenzione verso il cliente finale a cui sono rivolti i vari servizi: non sorprende vedere come questo parametro sia sopra la media nei settori dell'Istruzione e della Tecnologia dell'Informazione (IT), poiché gli utenti finali, in questo caso i cittadini, sono il focus principale degli enti in questione.<sup>4</sup>

Un'ultima osservazione riguarda chi è indietro nella Strategia digitale e nella Leadership, parametri chiaramente correlati tra di loro in quanto sono proprio i dirigenti a stilare la strategia digitale dell'organizzazione, quindi quest'ultima dipende direttamente dalla leadership.

Un dato allarmante è che questi due parametri risultano al di sotto della media generale in settori di fondamentale importanza quali l'Ente governativo centrale, la Difesa (già indietro nella cultura digitale), lo Sviluppo Economico e l'Ambiente.

Sia l'indicatore del valore di Leadership sia quello della Strategia digitale sono correlati con quello della Cultura digitale: questa deve essere "impressa" nei dirigenti dell'ente ("Leadership") e quindi dipende quanto questi sono competenti in materia digitale.

Per concludere, possiamo affermare che gran parte della maturità digitale di un ente pubblico, se non la totalità di questa, dipenda da come la sua Leadership approccia e si pone nei confronti delle tendenze digitali: per questo motivo, a nostro parere, è fondamentale porre ai vertici degli enti pubblici persone preparate, che siano in grado di saper elaborare una strategia digitale e diffondere ai propri colleghi e sottoposti la loro appunto "Cultura digitale". Quando poi tutto il personale di una PA sarà competente digitalmente, si potrà rilevare un effettivo miglioramento nel servizio finale.

---

<sup>3</sup> Purtroppo i dati raccolti da Deloitte mostrano questi risultati anche nelle Amministrazioni centrali (ente gov. centrale), nell'Ambiente e nell'Energia.

<sup>4</sup> Con IT si intendono anche i mezzi di distribuzione dell'informazione quali televisione, cellulari e anche internet, utilizzati direttamente dagli utenti finali appunto.

## Capitolo 2

### Il PNRR e la digitalizzazione della PA

In questo capitolo analizzeremo il documento ufficiale con obiettivi e risorse del PNRR italiano, presentato dal Governo Draghi, i cui fondi sono stati stanziati tramite il programma Next Generation EU (NGEU), lanciato nel luglio del 2020 dall'Unione Europea per mitigare le conseguenze socio-economiche della pandemia di Covid-19 e rilanciare le economie europee. All'Italia spetterà la più grande fetta di queste risorse stanziati dall'UE e ora capiremo il perché.

#### 2.1 Perché l'Italia è la maggiore beneficiaria dei fondi europei?

L'Italia è uno dei paesi europei più colpiti dalla pandemia, sia per quanto attiene alle perdite di vite umane che alle conseguenze economiche. Nell'anno 2020, il prodotto interno lordo è calato dell'8,9 per cento, mentre nell'Unione Europea del 6,2. Le prime chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a decidere di imporre un lockdown generalizzato. Al momento risultano registrati più di 141.000 decessi dovuti al Covid-19, che rendono l'Italia il Paese che ha subito la maggior perdita di vite nell'UE (mentre sarebbe il terzo in Europa dopo Russia, 316.000, e Regno Unito, 152.000).<sup>5</sup>

Peraltro, la crisi innestata dalla pandemia via a valle di un lungo periodo di bassa crescita economica, della grave recessione innestata dalla crisi finanziaria del 2007-2008 e della successiva modesta ripresa economica: negli ultimi 10 anni, il Pil di Germania, Francia e Spagna è cresciuto rispettivamente del 30, del 32 e del 43 per cento, invece in Italia è cresciuto solamente dell'8 per cento. Inoltre Mario Draghi nella premessa del documento ufficiale del PNRR mette in luce altri dati che esaltano anche una crisi sociale: dal 2005 la percentuale di popolazione italiana al di sotto della soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento fino al 9,4 per cento nel 2020. Un altro dato che dimostra la crisi italiana è la percentuale di persone tra i 15 e i 29 anni NEET<sup>6</sup> è arrivata al 23,3 %, dato più alto in UE. Oltre a ciò il tasso di partecipazione della popolazione femminile al lavoro è solo il 54 per cento, abbastanza inferiore al 67,3 per cento della media europea. Un ultimo dato che evidenzia il ritardo dell'Italia rispetto agli altri paesi europei è l'andamento della produttività (v. Figura 6): infatti la TFP<sup>7</sup> è diminuita del 6,2 per cento nell'ultimo ventennio, a fronte di un generale aumento a livello europeo.

Come sottolineato dal Presidente Draghi una delle maggiori cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di sfruttare le occasioni che la rivoluzione digitale ci ha fornito. Egli afferma che questo ritardo sia dovuto alla mancanza delle adeguate infrastrutture.

Ma la poca familiarità con le tecnologie digitali è una caratteristica tipica del nostro settore pubblico: basti pensare che prima dello scoppio della pandemia, poco meno del 99 per cento dei lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile (o *smart working*)<sup>8</sup>. Anche durante la pandemia e il conseguente periodo di lockdown, a fronte di un possibile

<sup>5</sup> Dati aggiornati al 18/01/2022. Fonte: <https://statistichecoronavirus.it/continenti/coronavirus-europa/>.

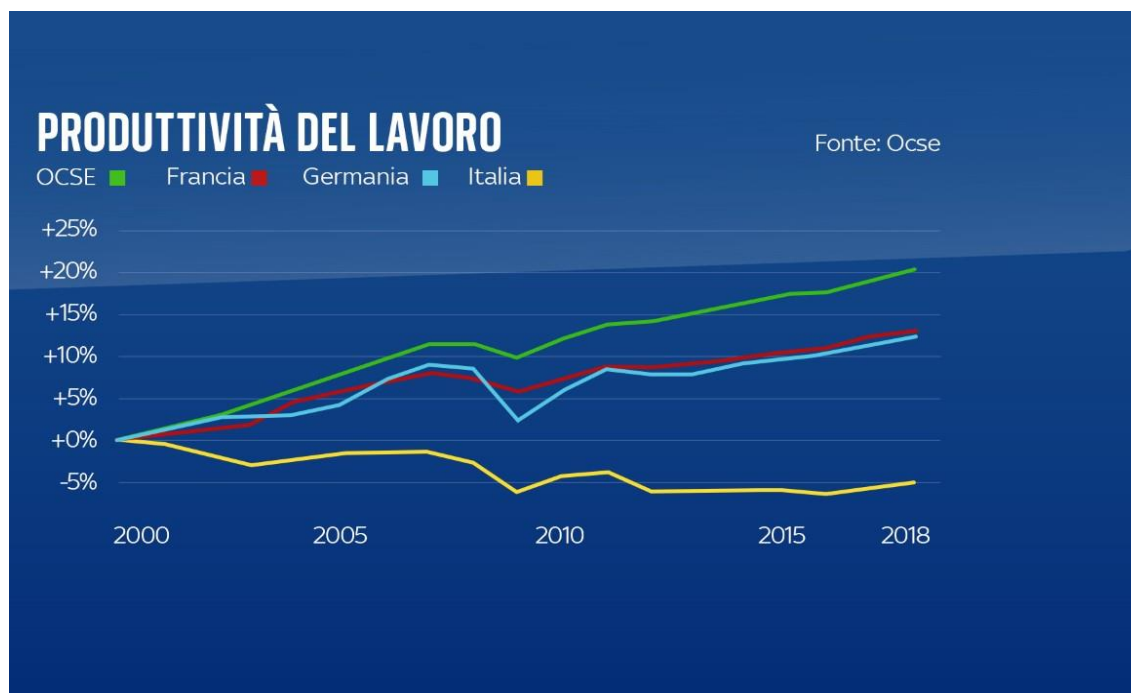
<sup>6</sup> Acronimo che sta per “*Neither in Employment or in Education or Training*” ossia i ragazzi che non studiano, non lavorano e non cercano un impiego.

<sup>7</sup> “*Total Factor Productivity*”, la produttività totale dei fattori. La TFP misura, generalmente, il grado di efficienza economica e viene calcolata sottraendo il tasso di crescita del lavoro e del capitale rispetto all'output. Fonte: Wikipedia.

<sup>8</sup> Il lavoro agile (o *smart working*) è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro. Fonte: <https://miur.gov.it/lavoro-agile>.

utilizzo di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53 per cento, l'utilizzo effettivo è stato solamente del 30 per cento, con livelli anche più bassi nel sud del paese.

Figura 6- Andamento produttività del lavoro a confronto



Fonte: Ocse

Il Governo Draghi, nella premessa del documento ufficiale del PNRR sottolinea come questa arretratezza sia dovuta soprattutto al calo degli investimenti, che non ha permesso di compiere i necessari processi di modernizzazione delle PA, delle infrastrutture, ma anche delle filiere produttive. Tra il 1999 e il 2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento, ma nella zona euro questo dato ammonta al 118, un altro paragone poco felice. Inoltre, la quota di investimenti privati è sì aumentata, ma quella degli investimenti pubblici è addirittura diminuita di due punti percentuali nell'ultimo ventennio, passando dal 14,6 per cento degli investimenti totali nel 1999 al 12,7 per cento nel 2019.

Un altro importante fattore che rallenta la possibile crescita dell'Italia, afferma sempre il documento preparato dal Governo, è la lentezza che contraddistingue la realizzazione di alcune riforme strutturali; permangono anche ritardi nella giustizia civile: ad esempio sono oltre 500 i giorni in media necessari per concludere un procedimento civile di primo grado. Oltre a ciò le barriere di accesso al mercato sono notevoli in diversi settori e ciò ha chiaramente un impatto negativo sulla produttività e anche sugli investimenti.

Questi grossi problemi rischiano di condannare l'Italia a un futuro di bassa crescita da cui sarà sempre più difficile uscire, conclude il Presidente del Consiglio dei ministri.

## 2.2 In cosa consiste il piano europeo di ripartenza?

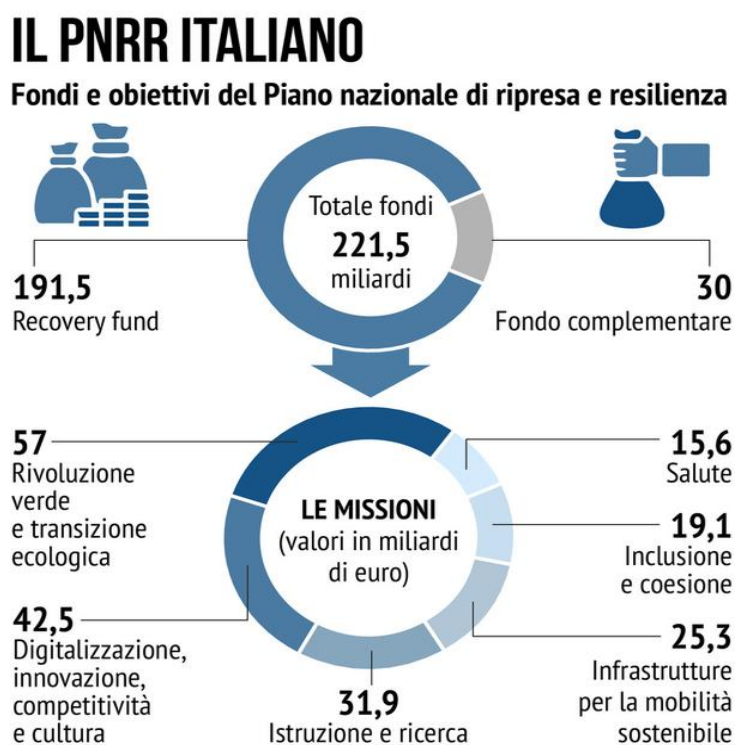
L'UE, contrariamente a quanto avvenuto in occasione della Grande Recessione, si è mobilitata per contrastare e iniziare la ripresa dopo la crisi scaturita dalla pandemia da Covid-19 e ha ideato un "piano" chiamato Next Generation EU (abbreviato con NGEU). Questo programma prevede investimenti e riforme per mettere in atto una transizione ecologica e digitale; migliorare la

formazione dei lavoratori; e anche raggiungere una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

I fondi stanziati dal NGEU sono un'incredibile opportunità per favorire sviluppo, investimenti e riforme: secondo Mario Draghi l'Italia deve necessariamente modernizzare la sua pubblica amministrazione, migliorare il suo sistema produttivo e contrastare con maggiore sforzo i problemi sociali che la affliggono. Il Next Generation EU può essere l'occasione per gettare le basi di un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo togliendo gli "ostacoli" che hanno fermato la crescita del nostro paese negli ultimi decenni, come abbiamo descritto nel paragrafo precedente, lasciandoci indietro rispetto agli altri più grandi stati europei.

L'Italia è la prima beneficiaria, come abbiamo già affermato, dei due principali strumenti del NGEU (in valore assoluto): ossia il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (anche chiamato RRF<sup>9</sup>) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (abbreviato in REACT-EU<sup>10</sup>). Solamente il RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, che possono essere sfruttate durante il quinquennio 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto<sup>11</sup>. I rimanenti 122,6 miliardi di euro invece sono finanziamenti sotto forma di prestiti, che l'Italia vorrebbe utilizzare completamente. Ovviamente il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un piano concernente le riforme e i vari investimenti che intendono avviare: questo documento è chiamato appunto "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (abbreviato PNRR). Il piano è composto da 6 "Missioni" (v. [Figura 7](#)), a loro volta divise in "Componenti", per un totale di 16.

Figura 7-Ripartizione fondi PNRR per missione



Fonte: ANSA

<sup>9</sup> Dall'inglese Recovery and Resilience Facility.

<sup>10</sup> Dall'inglese Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe.

<sup>11</sup> Ossia contributi che non prevedono la richiesta di una restituzione.

Le sei Missioni in cui è suddiviso il Piano sono digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; e infine salute. Il Piano è coerente con le “7 aree FLAGSHIP”<sup>12</sup> del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti “verdi” e digitali.

Gli eventuali impatti ambientali indiretti sono stati minimizzati in linea col principio del “non arrecare danni significativi” all’ambiente (“do no significant harm” – DNSH) che ispira il NGEU.

Gran parte del piano è composto da riforme; sono quattro le importanti riforme che vuole attuare il governo Draghi: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Ora vedremo in breve in cosa consistono queste 4 grandi riforme.

La riforma della pubblica amministrazione andrebbe ad aumentare l’efficienza amministrativa localmente e centralmente, migliorare i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici e soprattutto incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Questa riforma si basa su una forte espansione dei servizi digitali, in particolare nel campo dell’identità, dell’autenticazione, della sanità e della giustizia. L’obiettivo finale è in sostanza una forte e decisa sburocratizzazione per ridurre i tempi, ma anche i costi, che da tempo gravano su cittadini e aziende.

La riforma della giustizia ha come fine ultimo quello di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale e rivedere l’organizzazione degli uffici giudiziari. Il Piano prevede in sostanza degli interventi che mirano a ridurre il contenzioso tributario e i tempi della sua definizione.

La riforma concernente la razionalizzazione e semplificazione della legislazione, abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, delle imprese e delle PA. Il Governo ha annunciato che la riforma interverrà sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi.

In ultimo, come sottolineato nel documento governativo, per raggiungere l’equità e la crescita economica è necessario promuovere e tutelare la concorrenza; questa non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche portare ad una maggiore giustizia sociale. Il Governo s’impegna a presentare in Parlamento il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza e ad approvare norme che possano agevolare l’attività d’impresa in settori strategici e fondamentali, come le reti digitali, l’energia e i porti. Il Governo si impegna inoltre a mitigare gli effetti negativi prodotti da queste misure e a rafforzare i meccanismi di regolamentazione, perché quanto più si incoraggia la concorrenza, tanto più occorre rafforzare la protezione sociale.

Il Governo ha preparato uno schema di governance<sup>13</sup> del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell’economia (v. Figura 8); questa struttura supervisiona l’effettiva attuazione del Piano ed è responsabile dell’invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea (invio chiaramente subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti). Accanto al coordinamento centrale agiscono strutture di valutazione e di controllo. Le varie amministrazioni sono invece responsabili degli investimenti e riforme che gli competono e inviano i loro rendiconti al Ministero dell’economia. Inoltre, il Governo si propone di costituire anche delle

---

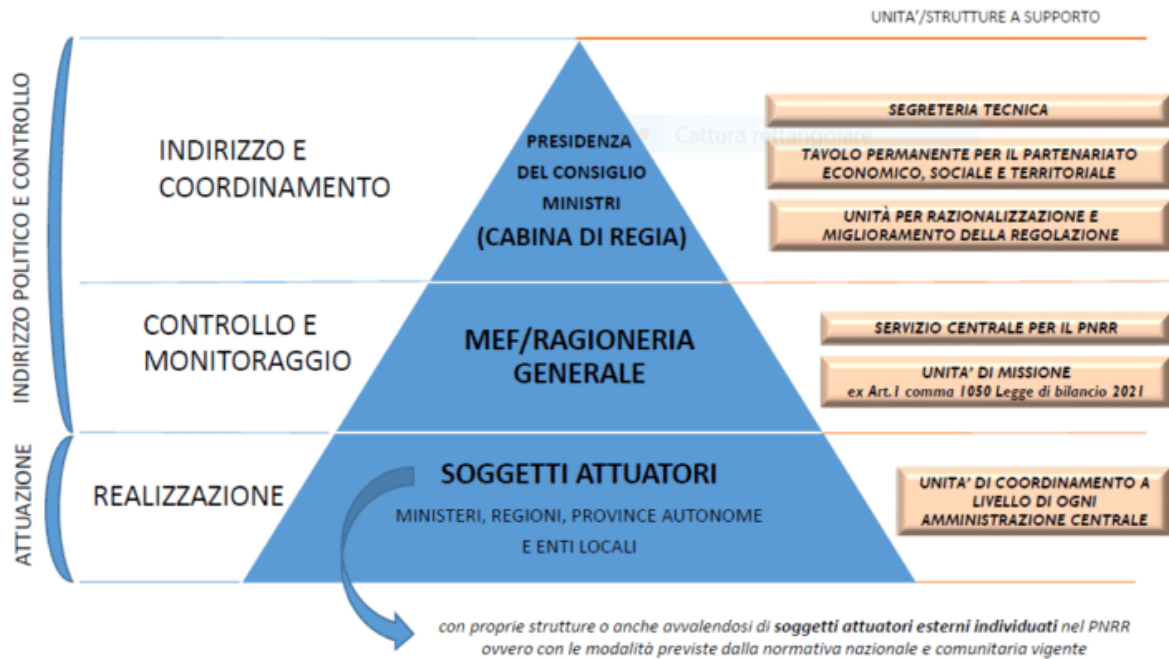
<sup>12</sup> Potenziare, rinnovare, ricaricare e rifornire, collegare, modernizzare, estendere, riqualificare e aggiornare. Fonte: <https://it.fi-group.com/aree-flagship-del-next-generation-eu/>

<sup>13</sup> L’insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano la gestione e il governo di una società, di un’istituzione, di un fenomeno collettivo. Fonte: Oxford Languages



task force locali che potranno aiutare le amministrazioni territoriali a implementare la loro capacità di investimento e a semplificare le procedure.

Figura 8-Schema governance PNRR



Fonte: [agendadigitale.eu](http://agendadigitale.eu)

“Il Governo ha stimato che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche. Nel 2026, ossia l’anno di conclusione del PNRR, il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all’andamento tendenziale. Nell’ultimo triennio dell’orizzonte temporale (2024-2026), l’occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l’occupazione femminile e l’occupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti. Il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l’ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute. L’Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all’interno di un’Europa più forte e solidale.”<sup>14</sup> Così conclude l’introduzione il primo ministro Mario Draghi. Solo il tempo ci dirà se effettivamente queste rosee previsioni sono esatte.

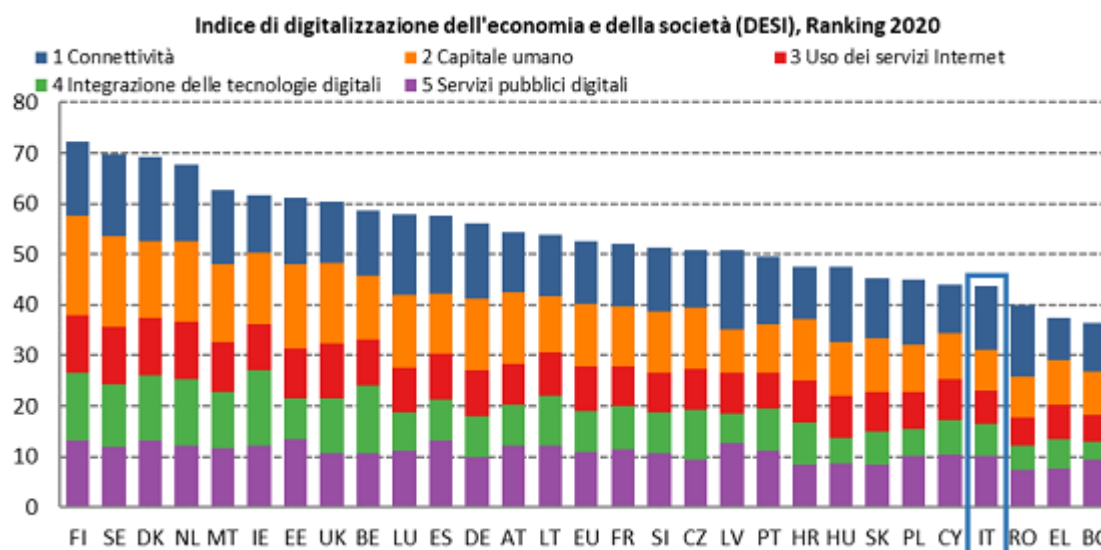
Ma ora concentriamoci sulla missione relativa alla digitalizzazione.

<sup>14</sup> Pag. 5 del documento ufficiale del PNRR.

## 2.3 La digitalizzazione nel PNRR

I fondi europei conferiti grazie al Recovery Fund sono una grande opportunità per attuare la rivoluzione digitale necessaria al nostro paese: l'Italia, stando all'ultimo aggiornamento dell'indice DESI<sup>15</sup> del 2020 si piazza al 24° posto sui 27 Stati Membri dell'UE (v. Figura 9). Il 20% dello strumento per la ripresa e la resilienza deve riguardare alla transizione digitale<sup>16</sup> e questi 42 miliardi di euro vanno sfruttati appieno per aumentare la produttività, l'innovazione, l'occupazione, garantire un accesso più ampio a cultura e istruzione e colmare i divari territoriali.

Figura 9-Indice DESI UE



Fonte: assolombarda.it

Il Governo vuole impegnarsi per raggiungere gli obiettivi posti dalla Commissione Europea nel progetto decennale "2030 Digital Compass" per andare verso una società sempre più digitale: competenze, digitalizzazione dei servizi pubblici, trasformazione digitale delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili.

Uno degli obiettivi "concreti" è rendere disponibile una connettività omogenea ad alta velocità in ogni zona del paese per i cittadini, ma anche per aziende, scuole e ospedali: si dovranno utilizzare tutte le tecnologie più moderne disponibili (nel documento del PNRR vengono nominate Fibra, FWA<sup>17</sup>, 5G) e bisognerà necessariamente adattare il quadro normativo in modo da facilitarne l'implementazione.

La prima componente della missione 1 del PNRR riguarda la digitalizzazione, l'innovazione e la sicurezza nella PA, per la quale sono stati allocati 9,75 miliardi di euro. La strategia principale che il governo adotterà sarà quella del "cloud first": il passaggio alla tecnologia cloud rende possibile un

<sup>15</sup> Il Digital Economy and Society Index (indice dell'economia e società digitale) è un indice composito che fornisce informazioni sullo stato di digitalizzazione dei paesi membri sulla base di dati aggregati. Fonte: zerounoweb.it

<sup>16</sup> Fonte: ec.europa.eu

<sup>17</sup> Fwa è la sigla di *Fixed Wireless Access* ed è una tecnologia sempre più diffusa a livello nazionale, più rapido dell'ADSL.

grande aggiornamento dei processi e delle applicazioni delle PA, secondo il dipartimento per la trasformazione digitale (v. Figura 10). Il Governo assicura che le Amministrazioni saranno aiutate in questo percorso grazie a finanziamenti e riforme. Inoltre verranno create squadre d'implementazione dedicate al sostegno delle amministrazioni locali e centrali durante l'attuazione, per accompagnarle durante il processo. Allo stesso tempo, il passaggio al cloud faciliterà lo sviluppo di un nuovo ecosistema di prodotti e servizi per la PA.

Figura 10-Le sfide del cloud

## STRATEGIA CLOUD ITALIA

Il Cloud Computing e le sfide connesse

### 1. Autonomia tecnologica

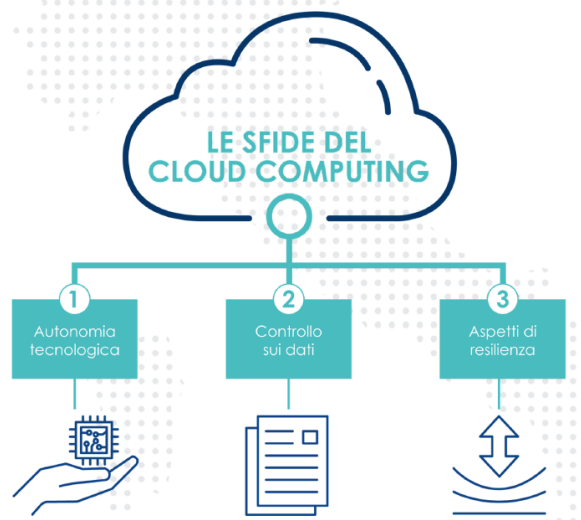
Garantire l'autonomia nel controllo delle infrastrutture digitali del Cloud e, di conseguenza, nello stoccaggio e nell'elaborazione dei dati.

### 2. Controllo sui dati

Assicurare che i dati gestiti dalla PA non siano esposti a rischi sistemici da parte di fornitori extra UE, ad esempio l'accesso da parte di governi di paesi terzi.

### 3. Aspetti di resilienza

Innalzare il livello di resilienza nei confronti di incidenti, ad esempio cyber, e/o guasti tecnici, attraverso controlli di sicurezza e requisiti che garantiscano la continuità di servizio.



Fonte: Dipartimento per la trasformazione digitale

Per implementare l'efficienza della PA il principio guida da seguire è quello del "once only"<sup>18</sup>, ossia il concetto per cui i cittadini e le imprese debbano fornire "solo una volta", appunto, le loro informazioni e generalità alle amministrazioni con cui si interfacciano. Seguire questo principio permetterebbe di snellire molte procedure burocratiche. Gli obiettivi concreti che il Dipartimento intende mettere in atto per consentire una più efficace interazione tra cittadini e PA sono rafforzare l'identità digitale, migliorando i sistemi già esistenti di SPID e CIE<sup>19</sup>; migliorare i servizi offerti ai cittadini, come i pagamenti elettronici con PagoPA; e cercare di diffondere maggiormente l'utilizzo dell'app "IO" come principale punto di contatto digitale con la Pubblica Amministrazione.

Un altro settore che il governo intende aggiornare digitalmente grazie al recovery fund è quello della Sanità: la pandemia ha mostrato come questo intervento sia più che necessario. Il piano intende accelerare il miglioramento e la diffusione del FSE<sup>20</sup>, per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali, leggiamo nel PNRR. L'obiettivo è quello di creare un sistema

<sup>18</sup> Fonte: [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/13\\_principi-per-lo-sviluppo-di-progetti-digitali.html?highlight=once](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/13_principi-per-lo-sviluppo-di-progetti-digitali.html?highlight=once)

<sup>19</sup> "Grazie all'identità digitale, la Pubblica Amministrazione ti fornisce la chiave per accedere ai servizi online. Con un'unica credenziale puoi utilizzarli in modo semplice, veloce e sicuro. Accedi con il tuo Spid o con la tua Carta d'Identità Elettronica, ai servizi pubblici online". Fonte: [innovazione.gov.it](http://innovazione.gov.it).

<sup>20</sup> "Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) è lo strumento attraverso il quale il cittadino può tracciare e consultare tutta la storia della propria vita sanitaria, condividendola con i professionisti sanitari per garantire un servizio più efficace ed efficiente. Le informazioni presenti nel Fascicolo del cittadino vengono fornite e gestite dalle singole regioni". Fonte: [fascicolosanitario.gov.it](http://fascicolosanitario.gov.it)

sicuro e all'avanguardia per collegarsi internazionalmente con partner e fornitori di tecnologia affidabili.

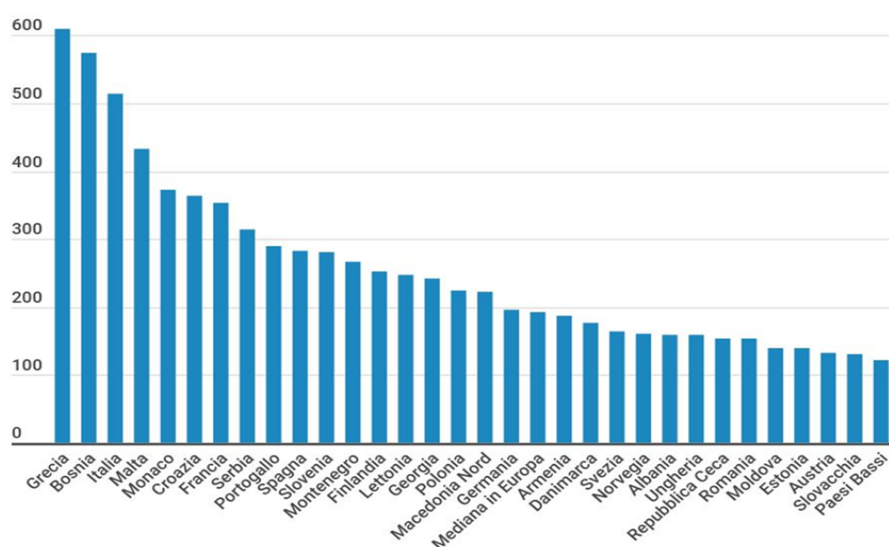
L'Italia inoltre ha stilato una Strategia Nazionale per le Competenze Digitali<sup>21</sup> volta a promuovere le competenze della forza lavoro esistente, ma anche futura, su temi digitali e tecnologici. Così si rafforzerebbe la "cittadinanza digitale" grazie iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base: infatti gran parte della popolazione ne è addirittura priva<sup>22</sup> e questo limita la loro partecipazione attiva alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e all'utilizzo dei servizi digitali moderni.

## 2.4 Focus sugli investimenti della Componente 1 della Missione 1

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, la prima componente della Missione 1 del PNRR si occupa di "digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" e per essa sono stati stanziati quasi 10 miliardi di euro. Questa componente è a sua volta suddivisa in tre parti: digitalizzazione della PA (6,14 mld), innovazione della PA (1,27 mld) e innovazione organizzativa del sistema giudiziario (2,34 mld).

Questa riguarda la Pubblica Amministrazione in modo totale, trattando di dotazioni tecnologiche, intervenendo sul capitale umano e su quello infrastrutturale, sulla sua organizzazione, sui suoi procedimenti e sulle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini. "La realizzazione degli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA costituisce una priorità per il rilancio del sistema paese", leggiamo nel documento ufficiale. Questa componente pianifica la digitalizzazione della PA, con anche tutti i supporti necessari per accompagnare le imprese e i cittadini in questa transizione, e delle misure necessarie per realizzare le riforme chiave delle Amministrazioni Centrali, come lo sviluppo di nuove competenze per il personale e una ingente sburocratizzazione delle procedure; tra queste si nota un intervento dedicato allo smaltimento delle molte pratiche arretrate del Ministero della Giustizia. L'Italia ha la terza giustizia più lenta in Europa (v. Figura 11): per concludere il primo grado di un procedimento civile ci vogliono in media 514 giorni, circa un anno e mezzo.

Figura 11-Durata media di un processo civile nei paesi europei (in giorni)



Fonte: [truenumbers.it](https://www.truenumbers.it)

<sup>21</sup> Strategia Italia 2025: <https://docs.italia.it/italia/mid/strategia-nazionale-competenze-digitali-docs/it/1.0/quadro-generale/visione-e-obiettivi.html>

<sup>22</sup> Basti pensare che la percentuale della popolazione over 65 in Italia ammonta al 23,5 %, mentre quella degli under 14 è solamente 12,9 %. Fonte: dati Istat elaborati da [tuttitalia.it](https://www.tuttitalia.it)

Affinché i cittadini possano riporre più fiducia nella PA la riforma nella giustizia (riforma strutturale del processo civile, penale e dell'organizzazione della giustizia) è un capitolo fondamentale di questo processo di ripresa del paese. L'azione di riforma sarà coadiuvata da qualche intervento supportivo: come prima cosa gli investimenti per la transizione digitale (progettualità di *data lake*<sup>23</sup> per migliorare i processi operativi di Giustizia Ordinaria e Consiglio di Stato), e inoltre la digitalizzazione dei fascicoli giudiziari e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dati. Per finire, l'investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali.

Secondo il governo le azioni pianificate nel PNRR porterebbero a un incremento della produttività degli uffici giudiziari con l'obiettivo di diminuire la durata media dei processi civili di più del 40 per cento e di quelli penali di circa il 10 per cento; la tanto sperata ripresa del paese deve necessariamente passare da una risposta rapida del sistema giudiziario.

### **2.4.1 Investimenti per l'innovazione del sistema giudiziario**

Il capitolo riguardante la riforma della Giustizia prevede due investimenti distinti, per un totale di 2,34 miliardi di euro, che ora andremo a osservare.

Il primo dei due investimenti, la parte più sostanziosa con 2,3 mld, consiste nel finanziare un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato per affiancare i giudici nella chiusura delle pratiche procedurali pendenti e garantire le necessarie competenze tecniche richieste per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale. In particolare, le risorse stanziare saranno destinate a:

- assumere con un contratto triennale circa 1.600 giovani laureati, 750 diplomati specializzati e 3.000 diplomati che costituiranno lo staff amministrativo e tecnico a supporto degli uffici giudiziari. Questi dipendenti specializzati (ingegneri, tecnici IT) saranno assegnati a delle task force multifunzionali addette all'attuazione di tutti i progetti afferenti al Ministero della Giustizia, dalla digitalizzazione alle riforme procedurali e legali;
- assumere con contratti a tempo determinato circa 16.500 laureati in legge, economia e commercio e scienze politiche che andranno a formare lo staff dell'Ufficio del processo<sup>24</sup>. Gli addetti all'ufficio del processo avranno il compito di contribuire allo studio della controversia e della giurisprudenza pertinente, di predisporre le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile;
- creare all'incirca 1.500 posizioni di coordinatori esperti tra il personale già in forza presso il Ministero della Giustizia per gestire e organizzare le nuove risorse assunte descritte sopra.

Una parte dei neoassunti (400 addetti all'Ufficio del processo) verrà specificatamente assegnata alla realizzazione del progetto di innovazione organizzativa della Corte di Cassazione che prevede la

---

<sup>23</sup> “Un *data lake* è un tipo di repository di dati in grado di archiviare set di dati non elaborati di grandi dimensioni e di varia tipologia nel loro formato nativo. I *data lake* forniscono una visualizzazione non elaborata dei dati, offrendo una sempre più diffusa strategia di gestione dei dati alle aziende che desiderano adottare un repository dei loro dati globale e di grandi dimensioni”. Fonte: redhat.com

<sup>24</sup> Anche chiamato UPP, l'Ufficio per il processo corrisponde ad un progetto di miglioramento del servizio giustizia, che, prendendo spunto da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari; istituito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Fonte: giustizia.it

revisione delle sezioni civili, con un occhio di riguardo alla sezione tributaria e alle sezioni dedicate all'immigrazione e al diritto di asilo.

Inoltre il governo si occuperà di implementare l'intero percorso di trasformazione con un grande piano di formazione e *change management*<sup>25</sup> con la supervisione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la Scuola Superiore della Magistratura per favorire l'inserimento delle nuove assunzioni e garantire la tempestività nell'esecuzione dei vari progetti.

Anche il secondo investimento prevede di finanziare un piano straordinario di assunzioni a tempo pieno e determinato di varie figure professionali con l'intento di:

- rafforzare temporaneamente l'Ufficio del processo al fine di supportare i giudici nel programma di contenimento e riduzione delle cause pendenti (partendo ovviamente da quelle in arretrato), migliorando al contempo la qualità dell'azione giudiziaria e il contesto lavorativo complessivo; un altro fine è quello di rendere possibile al giudice di dedicare le proprie energie agli aspetti strettamente attinenti all'esercizio della giurisdizione, in specie al momento decisorio della propria attività, così da migliorare il prodotto giurisdizionale finale (ossia la "sentenza") sotto i profili della coerenza sistematica, prevedibilità e razionalità della decisione;
- assicurare al sistema competenze tecniche a supporto dello sforzo di gestione del cambiamento e alla transizione tecnologica;
- migliorare stabilmente la capacità amministrativa del sistema giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento delle conoscenze.

In sostanza, l'investimento prevede l'assunzione con contratti a tempo determinato della durata di 30 mesi di 250 funzionari e 90 assistenti informatici; queste unità di personale andranno a potenziare l'ufficio del processo presso le seguenti sedi di Uffici giudiziari ove maggiormente si addensa l'arretrato di cause pendenti: Consiglio di Stato, Tar per il Lazio (sede di Roma), Tar per la Lombardia (sede di Milano), Tar per il Veneto, Tar per la Campania (sede di Napoli e sezione staccata di Salerno), Tar per la Sicilia (sede di Palermo e sezione staccata di Catania).

Queste nuove assunzioni verranno assegnate in parte a supporto della transizione digitale, in parte per l'attività di monitoraggio e rendicontazione del PNRR a supporto dell'ufficio, ma anche in contatto diretto con l'amministrazione centrale (nel caso di figure come statistici e contabili); ma tutti questi nuovi assunti verranno destinati nell'ambito dell'Ufficio del processo, a rafforzamento degli uffici giudiziari per garantire il corretto assorbimento del maggior carico di lavoro e della maggiore produttività attesa.

Come abbiamo già affermato l'intero percorso di trasformazione verrà affiancato da un piano di formazione e *change management* per garantire una maggiore qualità dei servizi interna ed esterna, garantito fin da subito con le varie assunzioni del personale mirate appunto a sostenere la crescita e valorizzare la professionalità.

---

<sup>25</sup> Con il termine inglese *change management* si intende un approccio strutturato al cambiamento negli individui, nei gruppi, nelle organizzazioni e nelle società che rende possibile la transizione da un assetto corrente ad un futuro assetto desiderato. Fonte: [it.wikipedia.org](http://it.wikipedia.org)

## Capitolo 3

### Stiamo andando nella direzione giusta tramite i progetti del PNRR?

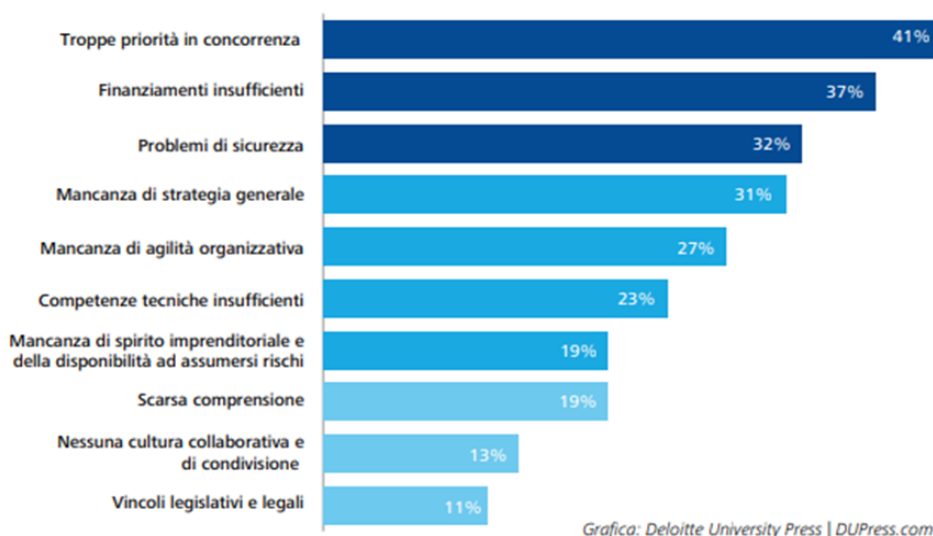
Nel primo capitolo abbiamo analizzato la commissione parlamentare d'inchiesta riguardante il livello globale di digitalizzazione della pubblica amministrazione svolta dall'azienda inglese Deloitte Digital. Nel capitolo numero 2 invece abbiamo analizzato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, soffermandoci sugli investimenti e sulle riforme concernenti l'ambito pubblico, soprattutto PA e Giustizia. In questo terzo e ultimo capitolo cercheremo di capire se gli interventi programmati dal PNRR colmano adeguatamente le numerose lacune descritte dall'indagine Deloitte sulla trasformazione digitale.

Infine riporterò una piccola riflessione sulla mia esperienza di tirocinio che ho svolto in un ufficio del comune di Padova, dove ho collaborato attivamente per l'avvio di due progetti per la digitalizzazione dei processi interni.

#### 3.1 Il PNRR risponde adeguatamente alle esigenze evidenziate dall'indagine Deloitte?

A pagina 17 del documento ufficiale della commissione parlamentare di inchiesta troviamo un paragrafo che espone le principali barriere che spesso rendono arduo alle amministrazioni di sfruttare appieno le moderne tendenze digitali. L'ostacolo che risulta più problematico dalle interviste condotte dall'agenzia sono le "troppe priorità in concorrenza": a quanto pare, secondo il 41 % dei dirigenti intervistati (v. [Figura 12](#)), questi sono in difficoltà nel garantire un'offerta minima del servizio di cui si occupano e al tempo stesso stimolare e dirigere la transizione digitale del processo. Al secondo posto nella classifica dei motivi per cui non si riescono a sfruttare le occasioni offerte dalla digitalizzazione c'è l'insufficienza di finanziamenti, seguita da "problemi di sicurezza".

Figura 12-Principali barriere che impediscono la transizione digitale negli enti pubblici



### 3.1.1 Le soluzioni alle “barriere” che impediscono la transizione digitale

Il PNRR ovvia a questi problemi? Possiamo dire di sì: di base infatti il Piano di Ripresa consiste in ingenti finanziamenti per avviare svariati progetti nella pubblica amministrazione. Inoltre nella descrizione della prima componente della missione 1 del PNRR leggiamo tra gli obiettivi anche “rafforzare il perimetro di sicurezza informatica del paese”, quindi anche questa barriera è stata presa in considerazione (0,62 mld di euro stanziati alla voce *cyber security*<sup>26</sup>). Per quanto riguarda la questione per cui molti dirigenti della PA non riescono ad occuparsi della transizione digitale e allo stesso tempo garantire uno standard minimo di servizio, il governo ha intenzione di supportare la migrazione al sistema di archiviazione *cloud*, e non solo, tramite aziende specializzate in ICT.

Continuando, il governo ha intenzione di snellire e facilitare le procedure di reclutamento per cercare che non ci siano pochi dipendenti a dover svolgere più mansioni (e anche per favorire il ricambio generazionale, su cui ci soffermeremo più avanti): nel documento viene reso noto che le procedure di assunzione possono richiedere fino a quattro anni dopo la pubblicazione del bando di un concorso pubblico. L’obiettivo di questa riforma riguardante l’accesso alle cariche pubbliche è garantire un processo di reclutamento che valorizzi “non solo le conoscenze, ma anche e soprattutto le competenze, oltre che a garantire a tutti parità di accesso, in primo luogo di genere”, leggiamo nel documento del PNRR. Concretamente era pianificato di realizzare entro il 2021 una piattaforma unica per il reclutamento nelle Amministrazioni Centrali, a disposizione dei dipendenti, degli enti e ovviamente anche di eventuali candidati esterni; la piattaforma è stata messa online negli ultimi mesi del 2021 e verrà completata nel 2023<sup>27</sup> (potete visitarla all’indirizzo <https://www.inpa.gov.it/>).

Oltre all’ordinaria modalità del concorso pubblico per accedere a cariche pubbliche, ne verranno rese disponibili altre, in particolare dedicata agli alti profili (soprattutto giovani) dotati di elevate qualifiche, come master o dottorati, che verranno inseriti nelle amministrazioni con percorsi rapidi, con una formazione ad hoc. Per realizzare molti dei progetti del PNRR verranno stipulati accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per agevolare il reclutamento e l’assunzione dei profili professionali più adatti (come è stato fatto nel campo sanitario per far fronte alla pandemia). Infine, tramite delle procedure analoghe, sarà scelto un *pool* di esperti multidisciplinari per supportare tecnicamente le Amministrazioni centrali e locali negli investimenti e nelle riforme previste dal Piano. Il personale verrà contrattualizzato a tempo determinato, sfruttando i fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta dispone grazie al PNRR. Queste misure sono state attuate grazie alla promulgazione del Decreto Legge 80/2021, convertito poi in Legge 113/2021, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”. A proposito di quest’ultima ricordiamo che sono state pianificate circa 22000 assunzioni per aumentare l’efficacia del lento sistema giudiziario italiano e per cercare di “recuperare” le cause in arretrato.

Tornando alla figura 12 che mostra le principali cause che impediscono la transizione digitale, vediamo che secondo i dirigenti pubblici intervistati i grossi problemi sono dati dalla “mancanza di strategia generale”, “mancanza di spirito imprenditoriale e della disponibilità di assumersi rischi” e pure “nessuna cultura collaborativa e di condivisione”. Queste caratteristiche mancanti sono tipiche delle aziende private; ma è facile capire questo “immobilismo” da parte del settore pubblico: non

---

<sup>26</sup> Con *cyber security* si intende “un campo relativo alla sicurezza informatica: strumenti e tecnologie la cui funzione è quella di proteggere i sistemi informatici dagli attacchi dall’esterno. Questo campo si basa sulla protezione della confidenzialità, integrità e disponibilità di un sistema informatico.” Fonte: [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu)

<sup>27</sup> Fonte: [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)



essendoci concorrenza, i dipendenti e le organizzazioni pubbliche in generale non hanno questo bisogno impellente di essere particolarmente efficienti. A mio parere anche a causa del posto fisso ci si “adagia sugli allori” pensando solo al proprio orto e non a come il singolo apporto di ciascuno può migliorare ed efficientare la società. Queste tre barriere appena descritte provengono però da sondaggi risalenti a più di 4 anni fa (l’indagine Deloitte è stata pubblicata nel Gennaio del 2017), quindi ben prima della pandemia in cui ci troviamo e di conseguenza del PNRR, il quale descrive la strategia e i piani da attuare nei periodi a venire, risolvendo il problema “mancanza di strategia generale” che era spinoso per un terzo dei dipendenti intervistati.

Inoltre per il 27% degli intervistati un problema complicato era la “mancanza di agilità organizzativa” e per un 11% lo erano i troppi “vincoli legislativi e legali”; per questa ragione il piano di riforme e di investimenti per la Pubblica Amministrazione italiana ha 4 cardini principali: A-accesso, B-buona amministrazione, C-competenze e D-digitalizzazione. Il primo e il secondo cardine puntano proprio a snellire e velocizzare le procedure della PA, in particolare quelle per accedervi e favorire il ricambio generazionale (su cui ci soffermeremo dopo) e per semplificare in generale norme e procedure; tutto questo servendosi della digitalizzazione appunto.

### **3.1.2 I progetti per raggiungere il principio di “Buona amministrazione”**

Nel documento ufficiale del PNRR leggiamo che l’obiettivo principale dell’asse delle Buone amministrazioni è proprio “...eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l’azione amministrativa e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese”. Ciò che il governo vuole ottenere concretamente è un catalogo completo di ogni “procedura e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale”, la standardizzazione della modulistica online e la digitalizzazione dei processi per le attività produttive e per l’edilizia.

In più è reso noto dal documento che si sta effettuando un lavoro di “definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità (*back-end*<sup>28</sup>)”, in collaborazione con il Ministero per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale<sup>29</sup>, per aiutare cittadini e imprese e per realizzare una piena ed effettiva attuazione del principio “*once-only*”. Questo lavoro prevede il pieno coinvolgimento delle amministrazioni centrali e locali per creare dei meccanismi di monitoraggio e coinvolgimento degli utenti finali, ossia i cittadini. Tutto ciò ha come fine ultimo quello di rivedere “le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l’affidabilità delle funzioni e dell’esercizio.”

Come abbiamo detto più volte, il governo si impegna ad aiutare le varie amministrazioni nei loro percorsi di transizione digitale, infatti per supportare l’implementazione di queste attività è previsto il ricorso alla creazione di un pool di 1.000 esperti, per l’assistenza tecnica. Questi opereranno coordinati dalle amministrazioni regionali, che provvederanno ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (Uffici Regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui vi sono le situazioni più urgenti da risolvere; il governo assicura inoltre che per l’allocazione di questi gruppi tecnici vi sarà la supervisione dell’ANCI e dell’UPI<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> “Con il termine *backend* o *back-end* si indica l’interfaccia con la quale il gestore di un sito web dinamico ne gestisce i contenuti e le funzionalità. A differenza del *frontend*, l’accesso al *backend* è riservato agli amministratori del sito che possono accedere dopo essersi autenticati.” Fonte: mrw.it

<sup>29</sup> Al momento preseduto dal Ministro Vittorio Colao

<sup>30</sup> Rispettivamente l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e l’Unione delle Province Italiane.

Per concludere il discorso sul principio di Buona amministrazione rendiamo noto che saranno inoltre previste delle iniziative di *benchmarking*<sup>31</sup> nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi comuni, con l'intento di incentivare misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti (con il metodo *outcome-based performance*), introducendo specifici premi alle performance e mettendo in pratica gli istituti contenuti nel D. Lgs. n. 150/2009 che mirano a valorizzare l'apporto compiuto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi, sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati.

## 3.2 La necessità di investire nella formazione sulle competenze digitali

Con la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione il governo si pone 4 obiettivi principali:

- rendere più veloce possibile la realizzazione degli investimenti e delle riforme per la transizione digitale;
- predisporre tutte le necessità per passare dalla fase progettuale alla effettiva entrata in vigore delle nuove infrastrutture e applicazioni;
- creare un pool di persone specializzate con competenze di elevato spessore per razionalizzare l'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa;
- valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, espanderle e consolidarle.

Questi obiettivi verranno raggiunti (assicura il governo) grazie a un insieme di “progetti sistemici orientati alla realizzazione di nuove architetture delle basi dati e delle applicazioni”. Inoltre, è in programma un continuo e progressivo ampliamento delle risorse umane dedicate e degli strumenti per la selezione e il reclutamento delle nuove competenze. Queste ultime, in particolare, sono definite e implementate con il nuovo Ministero dell'Innovazione e della Transizione Digitale (istituito nel 2019 durante il governo Conte bis).

### 3.2.1 Il mancato ricambio generazionale e la scarsità di formazione nella PA italiana

Alla pagina 44 del documento ufficiale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza troviamo un paragrafo che tratta a proposito della “Riforma della PA” che è stata pianificata. Qui troviamo un piccolo *excursus* che mette in luce dei dati molto interessanti e allo stesso tempo preoccupanti, a mio parere, sul personale della Pubblica Amministrazione italiana. Il blocco del *turnover*<sup>32</sup> dei dipendenti pubblici annunciato nel 2006<sup>33</sup> (ed entrato in vigore dal 2008), ha generato un calo di personale di 250000 unità, ossia equivalente al 5,6% del totale degli occupati in questo settore<sup>34</sup>. Al 1° Gennaio 2021 la Pubblica Amministrazione italiana conta 3,2 milioni di dipendenti, ossia il 13,4 per cento dell'occupazione totale; questo dato è significativamente inferiore alla media OCSE<sup>35</sup> (17,7 per cento).

---

<sup>31</sup> Il *benchmarking* (o *benchmark*) in economia è una metodologia basata sul confronto sistematico che permette alle aziende che lo applicano di compararsi con le migliori e soprattutto di apprendere da queste per migliorare. Fonte: Wikipedia

<sup>32</sup> Tasso di rigiro del personale che indica il flusso di persone in ingresso e in uscita dall'organico aziendale. Fonte: [treccani.it](http://treccani.it)

<sup>33</sup> Articolo 3, comma 102, legge 244/2007 e articolo 66, comma 7, D.L. 112/2008. Fonte: [leg16.camera.it](http://leg16.camera.it)

<sup>34</sup> Fonte dati: [osservatoriocpi.unicatt.it](http://osservatoriocpi.unicatt.it)

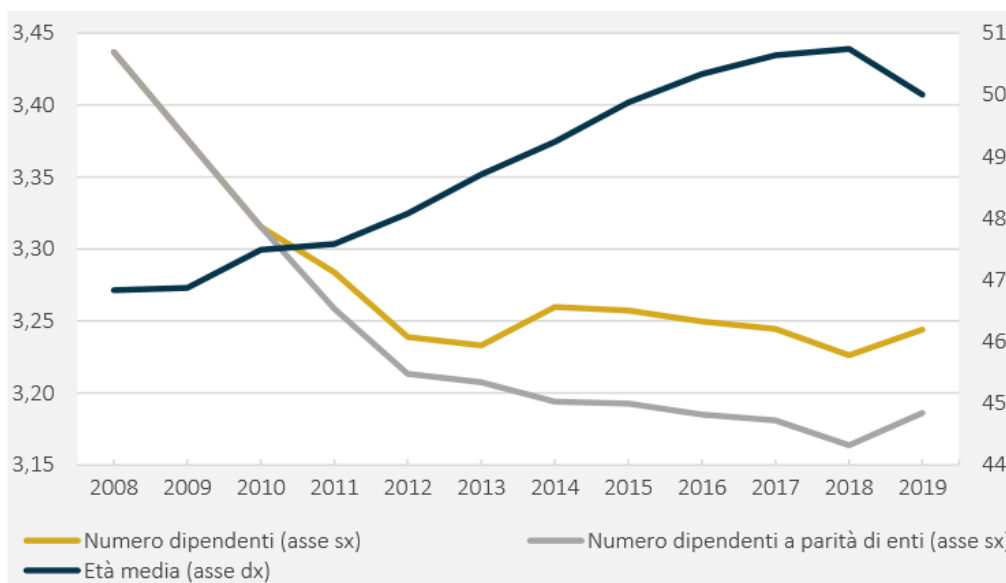
<sup>35</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Il numero dei dipendenti pubblici è calato per oltre 10 anni, ma nel 2019 vi era stato un lieve aumento, pari a mezzo punto percentuale. Questo trend è durato ben poco, visto che già nel 2020 il settore pubblico conta 31 mila dipendenti in meno rispetto al precedente anno<sup>36</sup>. L'unico settore che ha avuto una crescita dell'occupazione a tempo indeterminato, leggiamo sul ForumPA 2021, è quello della Sanità (aumento degli occupati probabilmente dovuto alle assunzioni durante la crisi pandemica). Mentre Prefetti, Ministeri, Agenzie Fiscali ed Enti Pubblici non economici hanno perso tra il 5% e il 7% del personale, i Comuni più del 2%.

Un altro grosso problema messo in luce dal documento di cui ci stiamo occupando è l'insufficiente ricambio generazionale nelle fila della PA. Questo infatti viene definito "lento e parziale", eccezion fatta per il settore scolastico: il turnover del personale è stato pari a un nuovo assunto a fronte di tre cessazioni per quanto riguarda le amministrazioni centrali e di un assunto a fronte di due cessazioni in quelle locali.

Tutto ciò ha delle conseguenze serie sull'età media dei dipendenti pubblici: infatti secondo il forum PA 2021 l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (v. Figura 13), con il 16,3 per cento del totale che ha più di 60 anni e solamente un misero 4,2 per cento che ne ha meno di 30.

Figura 13- Età media e numero di dipendenti nelle PA italiane nell'ultimo decennio



Fonte: Osservatorio CPI-Università Cattolica

L'età media elevata e il calo di personale "hanno contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo (digitale, ecologico, inclusivo) disegnato per le nuove generazioni", leggiamo nel documento del PNRR. L'indisponibilità di nuove competenze è dovuta dal taglio delle spese di formazione per i dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche.

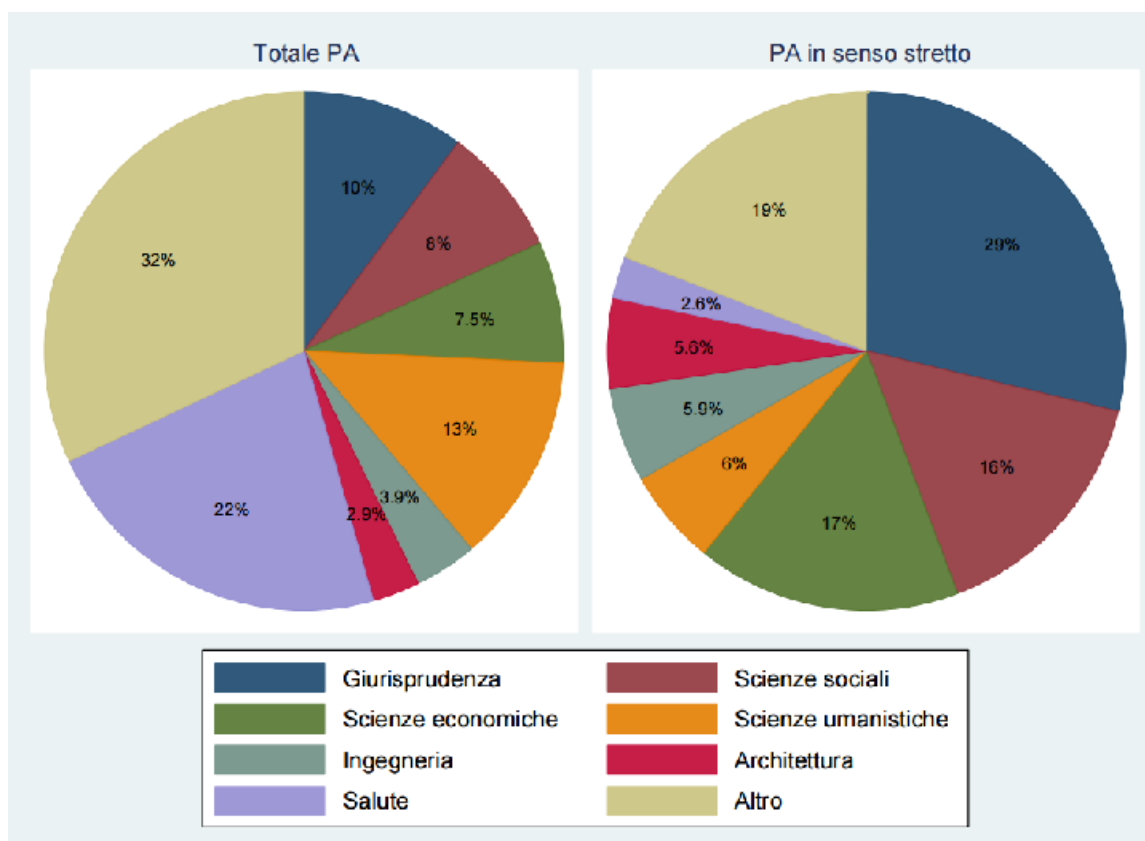
Negli ultimi 10 anni la spesa investita in formazione si è quasi dimezzata, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a solo 164 milioni nel 2019, che corrispondono a una media di 1,2 giorni di formazione

<sup>36</sup> Fonte dati: forumPA 2021; funzionepubblica.gov.it

all'anno<sup>37</sup>. Inoltre, queste iniziative di formazione sono anche poco mirate alle nuove tecnologie: infatti la formazione è prevalentemente su competenze tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) e giuridico-normativa (30,9%), mentre solo una minoranza ha svolto corsi per implementare le proprie competenze digitali (5%) o di project management (2,3%)<sup>38</sup>.

Le amministrazioni regionali e locali sono quelle che hanno più subito il peso delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015. Un ultimo dato che mette in luce il ForumPA del 2021 è la percentuale di laureati nei dipendenti pubblici: essa ammonta al 41,5%, ed è aumentata di ben 21,5 punti percentuali negli ultimi 10 anni. Questi laureati (v. Figura 14) sono per la maggior parte giuristi (ben 3 su 10), economisti (17%) e laureati in scienze politiche o sociologia (16%).

Figura 14-Percentuali laureati nella PA italiana



Fonte: *truenumbers.it*

Nel documento del PNRR si conclude questo discorso introduttivo facendo notare che la Pubblica Amministrazione italiana si è trovata nel tempo a dover prendere in carico un insieme di norme e procedure troppo complesse e che spesso vengono complicate a loro volta a causa dei vari organi amministrativi locali, regionali e nazionali che si ostacolano a vicenda. Infatti se una PA con averse già problemi strutturali si trova a dover gestire un insieme di regole sempre meno intuitive, il risultato sarà per forza di cose la perdita della capacità di innestare correttamente gli investimenti, sia pubblici sia privati da parte del sistema-Paese. Questa situazione porta poi cittadini e imprese a costi economici elevati e quindi blocca la crescita nel lungo periodo. Da tempo infatti la Commissione europea ha

<sup>37</sup> Secondo il forumPA 2021

<sup>38</sup> Dati Istat.

espresso nelle Country Specific Recommendations<sup>39</sup> (in particolare CSR 2019, n. 3 e CSR 2020, n. 4) la necessità della riforma della PA; e proprio da queste raccomandazioni europee sono state il punto di partenza per la scrittura del Piano. Il paragrafo in questione si conclude affermando che “...è evidente che una riforma strutturale della PA debba tener conto sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all’adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell’azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure”.

In conclusione possiamo affermare che l’obiettivo del governo è il ringiovanimento della PA, a sua volta accompagnato da un grosso aggiornamento delle competenze e dallo snellimento di normative complesse che non fanno altro che ritardare i processi amministrativi.

La Pubblica Amministrazione deve necessariamente tornare a essere attrattiva per i migliori giovani talenti perché è in grado di offrire non solo un posto fisso, ma la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese, secondo Mario Draghi. Io credo che ci sia bisogno di una “rivoluzione” alla base della cultura dei giovani, nel senso che di questi ultimi, davvero pochi hanno come obiettivo lavorativo arrivare nella Pubblica Amministrazione, ma si arriva a essere un dipendente pubblico solo come seconda scelta. Una delle motivazioni di questa situazione è probabilmente il dover affrontare il concorso pubblico necessario per accedere alle posizioni lavorative di cui parliamo: dopo svariati anni passati a studiare forse un giovane non è motivato sufficientemente e non ha la volontà di dover impegnarsi per sostenere un concorso.

### **3.3 La mia esperienza di stage nel Comune di Padova**

Dal 18 ottobre fino al 10 dicembre 2021 ho svolto il tirocinio pre-laurea presso l’ufficio acquisti del Settore Contratti, Appalti e Provveditorato del Comune di Padova. Lì ho potuto farmi un’idea più chiara di come funziona il lavoro in un ufficio pubblico e inoltre ho potuto prendere parte e svolgere un ruolo abbastanza rilevante nell’avviamento di due progetti di digitalizzazione nell’ufficio; questa esperienza di tirocinio quindi calzava perfettamente con l’oggetto di cui tratta questa tesi. Avendo trascorso più di un mese, per un totale di 300 ore, in quell’ufficio, ho potuto analizzare quali potrebbero essere le criticità e gli elementi positivi che caratterizzano i processi e i rapporti tra i vari dipendenti di questo settore del Comune di Padova.

I due progetti a cui sono stato assegnato sono entrambi appunto affini alla digitalizzazione: il primo consiste nell’inizializzazione dei “magazzini virtuali” tramite un software chiamato Civilia Open, mentre il secondo nell’avviare un portale nella rete *intranet* del Comune per accogliere e ordinare tutte le varie richieste di interventi degli altri uffici comunali. Il progetto riguardante il programma Civilia Open ha avuto come scopo implementare i “magazzini virtuali”, in modo da avere traccia di tutti i movimenti che riguardano i prodotti di cui si occupa l’ufficio acquisti del Provveditorato (ossia articoli che vanno dai mobili per uffici, fino a oggetti di cartoleria o il necessario per gli asili e scuole).

Per l’avvio di questo progetto ho dovuto inserire il nominativo e la quantità di ogni articolo di cui l’ufficio disponeva dal periodo passato, suddividendoli in diversi magazzini fittizi. Bisogna dire però, che il programma a disposizione mi è parso piuttosto datato e per niente intuitivo da utilizzare. Infatti

---

<sup>39</sup> Raccomandazioni che il Consiglio dell’Unione Europea può rivolgere agli Stati membri, se lo considera opportuno sulla base dell’esame delle relazioni annuali sull’attuazione delle politiche in materia di occupazione che gli Stati membri trasmettono alla Commissione; Fonte: Artt. 121 e 148 del Trattato sul Funzionamento dell’UE; articolo 2 punto 35 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE.

proprio nei miei giorni di tirocinio si è svolto un incontro di presentazione di un nuovo software per la gestione dei magazzini, Civilia Next, più moderno e semplice da usufruire.

Il secondo progetto di cui mi sono occupato aveva come scopo far confluire in un solo “portale virtuale” ogni richiesta di fornitura o intervento pervenuta all’ufficio, tutte suddivise nelle rispettive categorie, per facilitare i dipendenti a cui venivano assegnate. Io personalmente avevo il compito di “smistare” ai vari dipendenti dell’ufficio le varie richieste, e mi sento di dire che il sistema era parecchio funzionale. Se non fosse che, in questo periodo di sperimentazione iniziale del portale, il processo burocratico delle bolle di consegna dei vari articoli forniti dall’ufficio fosse sia cartaceo, che digitale, rendendo il tutto ridondante e più lento.

Una criticità generale che ho potuto notare durante il mio periodo di permanenza nell’ufficio, è la poca apertura al cambiamento dei vari dipendenti con cui mi trovavo a collaborare più spesso: molti di loro (tutte/i con più di 50 anni di età tranne un ragazzo under 30) non erano per nulla favorevoli ai progetti di cui mi stavo occupando, ne parlavano sempre con molta diffidenza e li vedevano come un peso, un’ulteriore mansione da imparare. La poca propensione al cambiamento non gli permetteva nemmeno di capire i vantaggi che nel lungo periodo avrebbero portato queste modifiche del processo. C’è anche da dire che il responsabile dell’ufficio (Istruttore Direttivo Amministrativo con Posizione Organizzativa) e mio tutor, è una persona molto competente e molto portata nella gestione sia dei processi amministrativi e aziendali, sia nei rapporti umani coi suoi colleghi. L’avvio dei due progetti è una sua iniziativa ed è molto propositivo e crede molto nella digitalizzazione come metodo per semplificare e rendere più efficienti i processi amministrativi. Queste sono le caratteristiche adatte a una posizione come la sua, ma spesso non basta, soprattutto se la maggior parte degli altri dipendenti non sono inclini al cambiamento.

La mia personale opinione è che nell’ufficio dove ho svolto il tirocinio, ma credo che tale situazione sia analoga nella gran parte del nostro paese visti i dati che abbiamo analizzato, vi sia un’età media troppo elevata. La Pubblica Amministrazione italiana ha l’urgente bisogno di avere un’iniezione di mentalità propositiva e di cultura digitale, poiché temo che la situazione di “chiusura” verso il cambiamento che ho notato nell’ufficio del Comune di Padova si possa ritrovare in molte altre amministrazioni locali.

## Considerazioni finali

Nelle prime pagine di questo elaborato abbiamo visto come lo Stato italiano si stia interessando seriamente alla questione della digitalizzazione del settore pubblico, commissionando uno studio all'agenzia inglese di servizi di consulenza e revisione Deloitte, sul livello di "trasformazione digitale della pubblica amministrazione". Ciò che ne è emerso a livello globale è una situazione molto eterogenea a livello globale, con poche organizzazioni pubbliche che hanno raggiunto il livello di digitalizzazione definito "maturo" dall'inchiesta. Da quest'ultima sono stati evidenziati, tramite sondaggi e interviste a numerosi dirigenti pubblici, molti dati e realtà interessanti.

Per iniziare è stato messo in luce come più della metà degli intervistati non abbiano fiducia nella loro organizzazione per quanto riguarda la capacità di sfruttare le moderne tendenze digitali e non siano nemmeno soddisfatti del modo in cui questa stia reagendo agli input che spingono la digitalizzazione all'interno di essa. Dopo aver descritto questa notevole mancanza di fiducia dei dipendenti abbiamo visto che caratteristiche deve possedere un'azienda pubblica "matura" digitalmente: Deloitte ne ha trovate 5 principali. Fondamentale è una strategia chiara orientata al digitale, ben pianificata dalla dirigenza. Per attuare una strategia, la leadership aziendale deve credere fortemente nei mezzi digitali, per rendere più efficaci ed efficienti i processi interni ed esterni; un'altra caratteristica necessaria per la maturazione è una formazione ben mirata per implementare le competenze digitali del personale. Infine le ultime due qualità che una PA deve avere sono una cultura digitale che caratterizzi totalmente i dipendenti e una maggiore attenzione e predisposizione alle richieste e necessità dell'utente finale. Sono proprio le mancanze di queste dinamiche, spesso accompagnate dalla burocrazia troppo fitta e lenta, a rendere difficile la transizione digitale degli enti pubblici.

Nel secondo capitolo abbiamo visto i vari progetti che hanno a che fare con la digitalizzazione del settore pubblico del PNRR. Fra le 6 "missioni" del piano, la seconda più grande beneficiaria di fondi è proprio quella della digitalizzazione, con una componente (la numero 1) interamente dedicata alla PA. Il governo ha in mente una strategia per rendere più efficiente gli enti pubblici tramite il passaggio al *cloud computing* e al principio del *once only*, ossia che cittadini e imprese debbano fornire i loro dati ai funzionari pubblici solamente una volta, risparmiando notevole tempo nei processi amministrativi. Un'informazione importante che emerge dall'analisi della Componente 1 della Missione è il piano di assunzioni nel settore giuridico per cercare di velocizzarlo e chiudere le pratiche pendenti da troppo tempo. L'intento principale del Governo è quello di semplificare sistematicamente i procedimenti amministrativi, che porterebbe a una riduzione dei costi e dei tempi, e investire molto in formazione.

Nell'ultima parte abbiamo "incrociato" i dati e cercato di capire se i progetti del Governo Draghi rispondono adeguatamente alle lacune descritte dall'inchiesta Deloitte. In conclusione possiamo affermare che il PNRR ha pianificato degli interventi che dovrebbero, almeno in parte, colmare le lacune messe in luce dall'inchiesta sul livello di digitalizzazione. Personalmente avrei cercato di soffermarmi di più sull'argomento del ringiovanimento della PA, e su come rendere più appetibile un impiego nel pubblico ai giovani. Questa riflessione è scaturita principalmente dalla mia esperienza nel Comune di Padova, dove ho riscontrato in quasi tutti i colleghi over 50 (eccezion fatta per il responsabile dell'ufficio) una diffidenza nel cambiamento e nel passaggio al digitale.

Il PNRR è un piano ambizioso, ma è ben progettato e soprattutto ha una gran disponibilità di fondi europei per attuarlo. Ora tocca al governo mettere in atto le varie riforme annunciate per cercare di dare al paese la ripresa economica e sociale che tanto aspetta.

## Riferimenti bibliografici

AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, 2017. *13. Principi per lo sviluppo di progetti digitali*. Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Disponibile su: < [https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/13\\_principi-per-lo-sviluppo-di-progetti-digitali.html?highlight=once](https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/13_principi-per-lo-sviluppo-di-progetti-digitali.html?highlight=once)>.

AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, 2020. *Visione e obiettivi*. Strategia nazionale per le competenze digitali, 16 luglio 2020. Disponibile su: < <https://docs.italia.it/italia/mid/strategia-nazionale-competenze-digitali-docs/it/1.0/quadro-generale/visione-e-obiettivi.html>>.

AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, 2021. *Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)*. 6 Agosto 2021. Disponibile su: < <https://www.fascicolosanitario.gov.it/it/il-fascicolo-sanitario-elettronico>>.

ASSOLOMBARDA, 2021. *The Digital Economy and Society Index* [online]. Rapporto della Commissione Europea. Disponibile su: < [https://www.assolombarda.it/centro-studi/the-digital-economy-and-society-index#:~:text=In%20sintesi,9%20vs%2052%2C5\).](https://www.assolombarda.it/centro-studi/the-digital-economy-and-society-index#:~:text=In%20sintesi,9%20vs%2052%2C5).>)>.

BELLMAN J., e D. EGGERS W., 2017. *La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione*. Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Deloitte University Press. Disponibile su: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti\\_acquisiti\\_commissione/documento\\_pdfs/000/000/007/AL-DELOITTE.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti_acquisiti_commissione/documento_pdfs/000/000/007/AL-DELOITTE.pdf).

BOSSI M., 2019. *Definizione di Backend* [online]. 26 Aprile 2019. Disponibile su: < [https://www.mrw.it/digital-life/backend\\_12722.html](https://www.mrw.it/digital-life/backend_12722.html)>.

DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, 2021. *Strategia Cloud Italia*. Disponibile su: < <https://assets.innovazione.gov.it/1631016901-strategiaclouditalia2021presentazione.pdf>>.

DL 25 giugno 2008, n. 112.

EUROPEAN COMMISSION, 2019. *Country Specific Recommendations 2019, Italy, n.3*. Brussels, 5 Giugno 2019. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1560258329493&uri=CELEX%3A52019DC0512>.

EUROPEAN COMMISSION, 2020. *Country Specific Recommendations 2020, Italy, n.4*. Brussels, 20 Maggio 2020. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX%3A52020DC0512>.

FI-GROUP, 2021. *Next Generation EU: Flagship Aree europee, trasversali a tutti i piani nazionali di ripresa e resilienza*. 24 Maggio 2021. Disponibile su: < <https://it.fi-group.com/aree-flagship-del-next-generation-eu/>>.

GOVERNO ITALIANO, 2020. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NEXTGENERATIONITALIA*. Disponibile su: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.



ISTAT, 2019. *Popolazione per età, sesso e stato civile 2019*. 1° Gennaio 2019. Disponibile su: < <https://www.tuttitalia.it/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2019/>>.

Legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Legge 22 maggio 2017, n. 81.

MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, 2021. *ForumPA 2021, presentata la ricerca sul lavoro pubblico*. 21 Giugno 2021. Disponibile su: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/notizie-alfabeto-della-pubblica-amministrazione/21-06-2021/forumpa-2021-presentata-la#:~:text=Competenze%20e%20formazione&text=I%20laureati%20nella%20PA%20sono,in%20scienze%20politiche%20o%20sociologia..>

MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, 2021. *Lavoro pubblico: debutta in via sperimentale "inPA", il Portale del Reclutamento*. 10 Agosto 2021. Disponibile su: < <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-08-2021/lavoro-pubblico-debutta-sperimentale-%E2%80%9Cinpa%E2%80%9D-il-portale-del-reclutamento>>.

MINISTERO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA TRANSIZIONE DIGITALE, 2021. *SPID e CIE, l'identità digitale in Italia. Al via la campagna di comunicazione istituzionale*. 23 Luglio 2021. Disponibile su: < <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/spid-cie-identita-digitale-italia-campagna-comunicazione-istituzionale/>>.

PALOMBA R., 2021. *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*. Osservatorio CPI, 10 Aprile 2021. Disponibile su:< <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-blocco-e-sblocco-del-turnover-gli-effetti-sulla-pa>>.

POSTIGLIONE G., 2021. *Come fare shopping con i fondi del PNRR: all'Italia serve un nuovo modello di procurement* [online]. 14 Settembre 2021. Disponibile su: < <https://www.agendadigitale.eu/procurement/come-fare-shopping-con-i-fondi-del-pnrr-allitalia-serve-un-nuovo-modello-di-procurement/>>.

TGCOM24, 2021. *Recovery, nella bozza del Pnrr anche tre grandi riforme: giustizia, appalti e PA* [online]. 22 Aprile 2021. Disponibile su: < [https://www.tgcom24.mediaset.it/economia/recovery-bozza-con-pnrranche-riforme-giustizia-appalti-e-pa\\_31326735-202102k.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/economia/recovery-bozza-con-pnrranche-riforme-giustizia-appalti-e-pa_31326735-202102k.shtml)>.